

98.028

Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG

vom 23. Juni 1999

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

wir beehren uns, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Bundesbeschluss zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG sowie Erlasse zur Umsetzung der Abkommen und flankierende Massnahmen zu unterbreiten und schlagen Ihnen vor, diesen Beschlüssen und Erlassen zuzustimmen.

Wir beantragen Ihnen, die folgenden Motionen und Postulate abzuschreiben:

- 1997 P 97.3363 Ausweitung der bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU auf die EFTA-Staaten (N 10. 10. 97, Vollmer)
- 1998 P 98.3158 Bilaterale Verhandlungen. Erfolgsaussichten (N 26. 6. 98, Freisinnig-demokratische Fraktion)
- 1998 P 98.3174 Bilaterale Verhandlungen. Erfolgsaussichten (S 8. 10. 98, Beerli)

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

23. Juni 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

10486

Übersicht

Die Ihnen zur Annahme vorgelegten sektoriellen Abkommen sind das Ergebnis der wichtigsten Verhandlungen im Rahmen der schweizerischen Integrationspolitik seit der Ablehnung von Volk und Ständen des EWR-Abkommens am 6. Dezember 1992. Wir erwarten von diesen Abkommen einen Beitrag zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und zur Qualität des Standorts Schweiz im Verhältnis zum EU-Binnenmarkt. Der Bundesrat will damit auch der politischen, institutionellen und kulturellen Isolierung des Landes entgegenreten.

Die sektoriellen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union fanden in einer Zeit des internationalen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Umbruchs statt: Globalisierung und Regionalisierung der Weltwirtschaft; Streben nach grösseren integrierten Wirtschaftsräumen infolge des zunehmend härter werdenden Wettbewerbs; Multilateralisierung der regional- und weltpolitischen Beziehungen; Konsolidierung und Osterweiterung der EU; bewaffnete Konflikte an der Peripherie Zentraleuropas (Bosnien, Kosovo) und der damit einhergehenden Verstärkung der Zusammenarbeit verschiedener Akteure und internationaler Organisationen, insbesondere in den Bereichen Flüchtlingspolitik und Sicherheit. Diese Faktoren, wie auch innenpolitische Entwicklungen, beeinflussten in der einen oder anderen Art die Aufnahme und den Fortgang der sektoriellen Verhandlungen bis hin zu ihrem politischen Abschluss am Rande des EU-Gipfels am 11. Dezember 1998 in Wien.

Ende 1993 erklärte sich der EU-Rat einverstanden, in sieben Bereichen Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen: Forschung, öffentliches Beschaffungswesen, technische Handelshemmnisse, Landwirtschaft, Luftverkehr, Landverkehr und Personenverkehr. Diese sieben Bereiche decken 10 Sektoren der vom Bundesrat Anfang 1993 definierten schweizerischen Interessen ab. Allerdings führte die am 20. Februar 1994 durch das Schweizer Volk und die Stände angenommene Alpenschutzinitiative zu einer Denkpause auf beiden Seiten, welche erst Ende 1994, auf Grund der von der Schweiz gelieferten Präzisierungen zur nicht-diskriminierenden Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Alpen, zur Verabschiedung formeller Verhandlungsmandate und am 12. Dezember 1994 zur formellen Aufnahme der Verhandlungen führte.

Am 3. April 1996 präzisierte der Bundesrat die Verhandlungsmandate. Diese wurden auf Grund einer intern breit abgestützten Konsultation verabschiedet; sie trugen wesentlich zum Durchbruch beim Personenverkehr, der am 15. Juli 1996 in Brüssel stattfand, bei. Eine weitere interne Konsultation wurde im Mai 1997 nötig, um im Bereich Landverkehr zu einer beiderseitig akzeptablen Lösung zu gelangen. Diese wurde schliesslich am 23. Januar 1998 in Kloten erzielt. Am 16. Juni 1998 schliesslich konnte auf der Ebene der Koordinatoren der technische Abschluss der Verhandlungen erreicht werden. In der Nacht vom 30. November auf den 1. Dezember 1998 konnten die Verhandlungen zum Landverkehrsabkommen endgültig abgeschlossen werden. Am 11. Dezember 1998 erfolgte in Wien, nach einer letzten Verhandlungsrunde auf Ebene der Koordinatoren am 8./9. Dezember, der Abschluss

auf politischer Ebene; am 26. Februar 1999 wurden die Abkommenstexte paraphiert. Die Unterzeichnung der Verträge fand am 21. Juni 1999 in Luxemburg statt.

Das ausgehandelte Forschungsabkommen schafft günstigere Rahmenbedingungen für die Forschung in der Schweiz und eröffnet neue Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Das Abkommen trägt bei zum Erhalt des hohen technologischen Niveaus in der Schweiz. Nachteile, mit denen heute schweizerische Unternehmen konfrontiert sind, wenn sie sich an europäischen Forschungsprogrammen beteiligen wollen, werden abgebaut, nämlich: (1) die Unmöglichkeit für Schweizer Forscher, die Koordination von Projekten zu übernehmen und (2) den Zugang zu den Forschungsergebnissen anderer Projekte, an denen sich die Schweiz nicht beteiligt hat, zu haben oder (3) die Notwendigkeit, für die Lancierung eines Projektes zwei Partner aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes zu finden, wogegen ein Mitgliedstaat der EU nur einen Partner finden muss. Den Beitragszahlungen an das EU-Forschungsbudget werden erhebliche Rückflüsse von EU-Forschungsgeldern an schweizerische Institute gegenüberstehen.

Das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen verschafft schweizerischen Anbietern einen diskriminierungsfreien Zugang zu Aufträgen von EU-Unternehmen in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Stadt- und Regionalverkehr, Eisenbahnen und Telekommunikation. Damit erhalten schweizerische Wirtschaftsakteure bei transparenten Verfahren Zugang zu einem bedeutenden europäischen Markt. Umgekehrt wird der Wettbewerb auf dem schweizerischen Markt öffentlicher Aufträge, inklusive auf Gemeindeebene, verstärkt.

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen baut technische Handelshemmnisse im Austausch von Industrieerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU ab. Es bringt für wichtige Wirtschaftszweige wie die Maschinen-, Pharma-, Medizinprodukte- und Telekomindustrie wesentliche Erleichterungen. Da kostspielige und aufwändige Doppelpfahrungen der Produkte zu meist entfallen, kann die Schweizer Exportindustrie ihre Produkte schneller und einfacher auf den europäischen Markt bringen. Die Benachteiligung schweizerischer Exporteure gegenüber ihren Konkurrenten aus dem EU-Raum kann damit verringert werden.

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen enthält alle notwendigen Elemente, um den gegenseitigen Handel von Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und ihrem wichtigsten Handelspartner, der EU, zu verstärken. Die Verhandlungsergebnisse stehen im Einklang mit der vom Bundesrat 1992 eingeleiteten Neuorientierung der Agrarpolitik. Die Abwicklung von Ausfuhren wird zudem über den Abbau technischer Handelshemmnisse vereinfacht. Beide Vertragsparteien gewähren sich neue Zolltarif-Konzessionen für landwirtschaftliche Produkte, in den Sektoren Milchprodukte (vor allem Käse), Obst und Gemüse, Gartenbauerzeugnisse, Rind- und Schweinefleisch- sowie Weinspezialitäten.

Das Luftverkehrsabkommen regelt, auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, den Zugang schweizerischer Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt. Neue Verkehrsrechte werden den schweizerischen Fluggesellschaften etappenweise zugestanden. Ihre weltweite Wettbewerbsposition verbessert sich da-

durch. Sie kommen zudem in den Genuss der Freiheit der Preis- und Flugplangestaltung, d. h. es sind keine Genehmigungen für Tarife und Flugrouten mehr nötig.

Das Landverkehrsabkommen sieht eine koordinierte Landverkehrspolitik zwischen der Schweiz und den EU-Staaten vor, mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses durch freie Wahl der geeigneten Verkehrsmittel. Es handelt sich um ein Liberalisierungsabkommen, welches die schrittweise, gegenseitige Öffnung der Strassen- und Eisenbahn-Verkehrsmärkte für Personen und Güter regelt. Das Abkommen sieht eine Übergangsphase und ein endgültiges Regime ab 2005 bzw. 2007/2008 vor. Es sieht die Erhöhung der in der Schweiz geltenden Gewichtslimite für Lastwagen im Jahr 2001 auf 34-Tonnen, und im Jahr 2005 auf 40-Tonnen vor, parallel zu einer starken Erhöhung der Strassenabgaben, die entscheidend zur verfassungsrechtlich gebotenen Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene beitragen wird.

Ziel des Personenverkehrsabkommens ist die stufenweise Einführung der Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EU-Staaten. Der kontingentfreie Personenverkehr für erwerbstätige Personen wird probeweise nach fünf Jahren eingeführt. Die Schweiz kann während weiteren sieben Jahren gegebenenfalls eine zu massive Einwanderung aus EU-Staaten unterbinden. Sie hat die Möglichkeit, die Kontingente befristet wieder einzuführen. Verwirklicht wird der freie Personenverkehr nach zwölf Jahren. Der Vertrag wird anfänglich auf 7 Jahre Gültigkeit abgeschlossen. Ohne gegenteilige Entscheidung der Parteien wird er alsdann auf unbestimmte Zeit verlängert, bleibt jedoch kündbar.

In der Botschaft werden nicht nur die sieben Verträge zur gesamthaften Genehmigung vorgeschlagen, sondern auch landesrechtliche Massnahmen auf Gesetzesstufe. Es sind dies vorerst die aus Transparenzgründen notwendigen Gesetzesanpassungen in den Bereichen Landwirtschaft (1 Gesetz), Landverkehr (2 Gesetze) und Personenverkehr (12 Gesetze). Dazu gehört auch der Kreditbeschluss für das Forschungsabkommen. Ausserdem schlägt der Bundesrat Begleitmassnahmen auf Gesetzesstufe in denselben 3 Bereichen vor, inklusive einen Kreditbeschluss für die Förderung des kombinierten Verkehrs. Das Anwaltsgesetz, das ebenfalls Bestimmungen zur Umsetzung der Verträge enthält, bildet Gegenstand einer separaten Botschaft.

Der Bundesrat empfiehlt den Abschluss der Verträge, weil er davon überzeugt ist, dass das Verhandlungsergebnis in allen Bereichen und gesamthaft betrachtet ausgeglichen ist, Vorteile für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger bringt und weiterführende Schritte der schweizerischen Integrationspolitik weder behindert noch präjudiziert. Im Unterschied zum EWR-Abkommen wird die gesetzgeberische Autonomie der Schweiz beibehalten, mit dem Gegenstück einer weniger gesicherten Homogenität der zwischen der Schweiz und der EU gültigen Rechtsordnung. Die vorgeschlagenen Begleitmassnahmen haben zum Ziel, möglichen Schwierigkeiten bei der Einführung der neuen Regeln entgegenzutreten zu können, ohne das positive Potential der neuen Freiheiten übermässig einzuschränken. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, insbesondere auf den Bundeshaushalt, werden rund 600 Millionen Franken jährlich betragen. Das neue Potential an Wirt-

schaftswachstum und die damit verbundenen Mehreinnahmen des Staates dürften ein Mehrfaches der direkten Kosten ausmachen. Allein schon die wirtschaftsvertragliche Stabilisierung zwischen der Schweiz und der EU werden das Investitionsklima wesentlich verbessern.

Der Stellenwert der sieben Verträge im Gesamtzusammenhang mit der vom Bundesrat entwickelten schweizerischen Integrationspolitik, namentlich die Gegenüberstellung von EU-Beitritt, EWR-Teilnahme und verschiedenen Formen des Alleinangangs, ist im Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999 sowie in der Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative «Ja zu Europa!» / Gegenvorschlag vom 28. Januar 1999 ausführlich dargestellt.

Der Bundesrat hat den sektoriellen Weg in den letzten Jahren gründlich ausgelotet und dabei festgestellt, dass sich die institutionelle Isolation der Schweiz negativ auf Verhandlungsdauer und Verhandlungsaufwand auswirkt, dass solche Verhandlungen für jene Bereiche nicht in Frage kommen, bei deren Regelung Souveränitätsübertragungen an supranationale Instanzen unerlässlich sind (Zollunion, Währungsunion, Schengen, Aussenhandels- und Sicherheitspolitik), und dass die Bereitschaft der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die Weiterführung derartiger Verhandlungen gering ist.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Einführung

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen die sieben sektoriellen Abkommen zur Genehmigung; Sie wurden am 21. Juni 1999 von der Schweiz, der EU¹ und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet. Ebenso legen wir Ihnen die sich daraus ergebenden Gesetzesanpassungen und Finanzbeschlüsse sowie die flankierenden Begleitmassnahmen zur Bewältigung möglicher Auswirkungen der sieben Abkommen zur Genehmigung vor. Hinzu kommen die neun in der folgenden Tabelle aufgeführten Beschluss- oder Gesetzesentwürfe. Wir haben uns bemüht, unter Wahrung der Verfassungsmässigkeit und des Grundsatzes der Einheit der Materie, die Anzahl der Beschlüsse auf ein striktes Minimum zu reduzieren.

Zusammengefasst in zwei verschiedenen Gesetzesakten betreffen die Gesetzesanpassungen im Bereich des freien Personenverkehrs zwölf, im Bereich des Landverkehrs zwei Gesetze.

Wir schlagen vor, die Abkommen gemeinsam (en bloc) zu genehmigen, weil das Inkrafttreten jedes einzelnen Abkommens von der Ratifikation aller sieben Abkommen abhängig ist. Die Genehmigung der sieben Abkommen durch einen Beschluss ist eine einfache, praktische und transparente Lösung, da die Ablehnung eines einzigen Abkommens das Inkrafttreten der anderen sechs Abkommen verhindern würde.

Die neun Beschlusssentwürfe, die Ihnen zur Genehmigung vorgelegt werden, sind in den betreffenden Kapiteln (Kap. 2: Besonderer Teil) und im Kapitel 6 über die Verfassungsmässigkeit näher umschrieben.

Der Entwurf eines neuen Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) wird als separate Vorlage unterbreitet. Da er teilweise auch der Umsetzung des Abkommens über den freien Personenverkehr dient, ist er gleichzeitig mit dieser Botschaft zu behandeln.

¹ In der vorliegenden Botschaft wird der Ausdruck Europäische Union (EU) im umgangssprachlichen und nicht im juristischen Sinn verwendet (siehe Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999, Ziff. 211, BBl.1999 3935). In Wirklichkeit hat die EU selber nicht die Kompetenz, Staatsverträge abzuschliessen. Das Abkommen über den freien Personenverkehr ist auf Seiten der EU von der Europäischen Gemeinschaft (EG, früher Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) und von ihren Mitgliedstaaten geschlossen worden. Das Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit ist von der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft geschlossen worden. Die fünf anderen Verträge sind von der Europäischen Gemeinschaft geschlossen worden.

Übersicht über die Erlasse

Genehmigung der sieben Abkommen

1. Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit
Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens
Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen
Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen
Abkommen über den Luftverkehr
Abkommen über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse
Abkommen über die Freizügigkeit (Personenverkehr)
-

Gesetzesanpassungen

2. Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) 9. 10. 92
 3. Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse mit Änderungen der folgenden 2 Gesetze:
 - Strassenverkehrsgesetz (SVG) 19. 12. 58
 - Personenbeförderungsgesetz (PBG) 18. 6. 93
 4. Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit (Personenverkehr) mit Änderungen der folgenden 12 Gesetze:
 - BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) 26. 3. 31
 - BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) 16. 12. 83
 - BG über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals 19. 12. 1877
 - Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz (AHVG) 20. 12. 46
 - Invalidenversicherungsgesetz (IVG) 19. 6. 59
 - BG über die Ergänzungsleistungen (ELG) 19. 3. 65
 - BG über die berufliche Vorsorge (BVG) 25. 6. 82
 - Krankenversicherungsgesetz (KVG) 18. 3. 94
 - Freizügigkeitsgesetz (FZG) 17. 12. 93
 - Unfallversicherungsgesetz (UVG) 20. 3. 81
 - Familienzulagegesetz (FLG) 20. 6. 52
 - Arbeitslosenversicherungsgesetz 25. 6. 82
-

Umsetzungsmassnahme in Form eines Kreditbeschlusses

5. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an Forschungsprogrammen der Europäischen Union in den Jahren 2001 und 2002;*
-

Begleitmassnahmen in Form separater Erlasse

6. Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LWG) 29. 4. 98
-

* nicht dem Referendum unterstellt

Begleitmassnahmen in Form separater Erlasse

7. Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene

 8. Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen
 - BG über das Internationale Privatrecht (IPRG) 18. 12. 1987
 - BG betreffend die Ergänzung des Obligationenrechts (OR) 30. 3. 1911
 - BG über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AGAV) 28. 9. 1956
-

Begleitmassnahmen in Form eines Kreditbeschlusses

9. Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs;*
-

Mit Beschluss 1 genehmigen Sie die 7 Verträge als Paket. Jeder Vertrag enthält eine Bestimmung, wonach der Vertrag nur in Kraft treten kann, wenn auch die 6 anderen Verträge in Kraft treten.

Die Beschlüsse 2, 3 und 4 enthalten, nach Materien geordnet, die zum Teil aus Transparenzgründen notwendigen Gesetzesanpassungen im schweizerischen Landesrecht. In der Regel handelt es sich dabei um Rechtsänderungen, die sich darauf beschränken, das Landesrecht dem Vertragsrecht anzupassen. Der legislatorische Spielraum ist dabei eng begrenzt. Einige dieser Änderungen ergeben sich nicht zwingend aus den Verträgen. Der Kreditbeschluss zur Finanzierung des Forschungsabkommens (Beschluss 5) ist eine nicht referendumpflichtige Umsetzungsmassnahme.

Die Beschlüsse 6 bis 9 sind thematisch geordnete Begleitmassnahmen, die völkerrechtlich zwar nicht notwendig, politisch für die Akzeptanz und Umsetzung der Verträge aus Sicht des Bundesrates jedoch unerlässlich sind. Es handelt sich um die Massnahmen zur Förderung der Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene, zur Bekämpfung von Missbräuchen bei Lohnunterbietungen sowie zur Stärkung der Selbsthilfe im Landwirtschaftssektor.

Die Verträge werden auch in der EU und in den EU-Staaten parlamentarisch beraten und genehmigt. Erst wenn alle Genehmigungsverfahren positiv abgeschlossen sind, können die Verträge ratifiziert, publiziert und in Kraft gesetzt werden. Falls eine Vertragspartei oder, betreffend das Freizügigkeitsabkommen, ein Mitgliedstaat ein Abkommen nicht genehmigt, wird die Gesamtheit der Abkommen nicht in Kraft treten. Zieldatum ist der 1. Januar 2001.

Was die Vertragsbeziehungen zu den EFTA-Staaten betrifft, wurden die EFTA-Länder nach Abschluss der Verhandlungen und nach erfolgter Paraphierung der Verträge über die Verhandlungsergebnisse ins Bild gesetzt. Im Lichte ihrer Interessenlage wird sich in den nächsten Monaten zeigen, wie, auf welchen Gebieten und in welchem Ausmass die Gleichbehandlung realisiert werden kann.

* nicht dem Referendum unterstellt

Im Falle einer Erweiterung der Europäischen Union müssen die neuen Mitgliedstaaten mit dem Beitritt den «acquis communautaire» übernehmen. Dieser umfasst auch die internationalen Verträge, welche die EG und die Mitgliedstaaten abgeschlossen haben. Analog zur letzten Erweiterung werden die Anpassungen bestehender Vertragsverhältnisse zwischen der EG und der Schweiz gegebenenfalls Gegenstand von Verhandlungen mit der Schweiz sein. Im Bereich des freien Personenverkehrs zum Beispiel ist es sehr wahrscheinlich, dass die Beitrittsabkommen im Rahmen der nächsten Erweiterung Übergangsfristen für die Einführung der Freizügigkeit in den neuen Mitgliedstaaten vorsehen werden. Die Anpassung des Vertrages mit der Schweiz in diesem Bereich wird notwendig sein, da der Personenverkehrsvertrag nicht nur zwischen der Schweiz und der EG, sondern auch zwischen der Schweiz und jedem einzelnen Mitgliedstaat geschlossen wurde.

12 Rückblick auf die Verhandlungen

Anfangs 1993 entschied der Bundesrat, der sektoriellen Entwicklung der vertraglichen Beziehungen mit der EU mit einem doppelten Ziel zeitlichen Vorrang einzuräumen: Einerseits galt es, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu festigen und die Qualität des Standorts Schweiz im Verhältnis zum EU-Binnenmarkt zu verbessern; andererseits wollte der Bundesrat damit die institutionelle Isolation der Schweiz reduzieren und die Türen für weitere Integrations Schritte öffnen.

Auf Grund einer breiten internen Konsultation wurden 15 Sektoren definiert, in denen die Schweiz eine vertragliche Bindung mit der EU als erstrebenswert erachtete. Ende 1993 erklärte sich der EU-Rat einverstanden, in den bekannten sieben Bereichen Verhandlungen mit der Schweiz aufzunehmen; diese sieben Bereiche decken 10 Sektoren der vom Bundesrat definierten schweizerischen Interessen ab. Allerdings führte die am 20. Februar 1994 durch das Schweizer Volk und die Stände angenommene Alpenschutzinitiative zu einer Denkpause auf beiden Seiten, welche erst Ende 1994, auf Grund der von der Schweiz gelieferten Präzisierungen zur nicht-diskriminierenden Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Alpen, zur Verabschiedung formeller Verhandlungsmandate und am 12. Dezember 1994 zur formellen Aufnahme der Verhandlungen führte.

Die eigentlichen Schlüsselstellen der Verhandlungen waren im Personenverkehr die Einigung vom 15. Juli 1996 in Brüssel auf einen 12-jährigen, nicht automatischen Etappenplan (mit Schutzklausel) zur Liberalisierung des Personenverkehrs sowie beim Landverkehr die Einigung vom 23. Januar 1998 in Kloten auf die maximale gewichtete Abgabe von 200 ECU (325.– bis 330.– SFr.) für die Fahrt eines für 40 t zugelassenen LKWs auf der Referenzstrecke Basel – Chiasso.

In der Schlussphase standen die Verkehrsfreiheiten im Luftverkehr und eine Reihe wichtiger Agrarfragen im Mittelpunkt. Eine Regelung konnte schliesslich von den Verhandlungskoorinatoren am 16. Juni und in der Nacht vom 8. auf den 9. Dezember 1998 in Brüssel gefunden werden, wobei noch am 9. Dezember eine Sondersitzung des Bundesrates nötig war. Am 11. Dezember erfolgte in Wien, am Rande des Europäischen Rates, der politische Verhandlungsabschluss und am 26. Februar 1999 konnte das rund 800-seitige Vertragswerk in Bern paraphiert werden. Nach der Übersetzung in die 11 Amtssprachen der EU und der Schweiz erfolgte die Unterzeichnung der Verträge am 21. Juni 1999 in Luxemburg.

13 Verhandlungsverlauf

131 Vorbereitungsphase

Weil das Freihandelsabkommen von 1972 (FHA 1972) für die schweizerische Wirtschaft nicht mehr ausreichend war, um die Vorteile des europäischen Integrationsprozesses vollständig zu nutzen, entschied der Bundesrat Anfang 1993, auf dem Verhandlungsweg die Beziehungen zur Europäischen Union (EU) zu vertiefen.

Der Bundesrat definierte prioritäre Bereiche² und schlug der EG die Eröffnung der Verhandlungen vor.

Der Rat der EU-Aussenminister erklärte sich am 8. und 9. November 1993 bereit, in sieben Bereichen zu verhandeln³. In der Aufforderung an die EG-Kommission zur Vorbereitung der Verhandlungen stellte der Rat unmissverständlich klar, dass zwischen den verschiedenen Verhandlungsbereichen ein angemessener Parallelismus gelten sollte. Dies bedeutete, dass sowohl die Eröffnung, als auch der Verlauf und der Abschluss der verschiedenen Verhandlungen weitgehend parallel und synchron verlaufen. Im weiteren soll der angemessene Parallelismus die Möglichkeit weitgehend ausschliessen, dass die Abkommen unabhängig voneinander in Kraft treten können.

Am 2. Februar 1994 verabschiedete der Bundesrat eine Gesamtstrategie für die sektoriellen Verhandlungen mit folgenden Schwerpunkten:

- Anstreben von Verhandlungen in möglichst vielen Bereichen zur Wahrung der im Lichte einer breiten Konsultation als prioritär beurteilten Interessen des Landes;
- Sicherstellung einer strikten Koordination zwischen den verschiedenen Verhandlungsbereichen;
- Verhandlung von in sich ausgeglichenen Abkommen oder Abkommensgruppen, die unabhängig voneinander in Kraft gesetzt werden können;
- fallweise Prüfung der institutionellen Aspekte;
- regelmässige Information und Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments, der Kantone und der Spitzenverbände;
- fortlaufende Information der Öffentlichkeit über die Verhandlungen, wobei bei Fragen des Verhandlungsverlaufs und der Verhandlungstaktik Zurückhaltung geboten ist.

Infolge der Annahme der Alpenschutzinitiative vom 20. Februar 1994, welche nach Ansicht der EG-Kommission geeignet war, die Ziele der Union im Bereich des Landverkehrs in Frage zu stellen, entschied sich die EU für eine Denkpause. In seinen Schlussfolgerungen vom 16. und 17. Mai 1994 verlangte der Rat der EU-

² Im Zusammenhang mit FHA von 1972: Ursprungsregeln, passiver Textilveredelungsverkehr, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Produkthaftpflicht, Regeln im Veterinärbereich, Regeln im Pflanzenschutzbereich, geistiges Eigentum; desweiteren: Luftverkehr, Landverkehr, Forschung, audiovisueller Bereich-MEDIA, Statistik, Erziehung/Bildung/Jugend.

³ Land- und Luftverkehr, freier Personenverkehr, Forschung, Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen.

Aussenminister von der Schweiz Erklärungen zur Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung zum Alpenschutz.

Auf Grund der Erklärungen der Schweiz bezüglich der Umsetzung der Alpeninitiative verabschiedete der Rat der EU-Aussenminister in seinen Schlussfolgerungen sechs Verhandlungsmandate⁴. Am 29. November 1994 lud der mit den sektoriellen Verhandlungen beauftragte EG-Kommissar die Schweiz zur Eröffnung der Verhandlungen am 12. Dezember 1994 ein.

Diese Eröffnungssitzung zeigte, dass zwischen den Delegationen der Schweiz und der EU Einigkeit darüber bestand, dass mit den sektoriellen Verhandlungen keine indirekte Neuaufgabe des EWR-Abkommens beabsichtigt werde.

Die Verhandlungsdelegation der EU brachte ihren Willen zum Ausdruck, in einer ersten Phase die sieben Bereiche parallel voranzutreiben und gleichzeitig abzuschliessen. Dabei äusserte sie sich aber noch nicht im Detail über die beabsichtigte Handhabung des angemessenen Parallelismus. Die schweizerische Delegation äusserte dagegen den Wunsch, die sieben sektoriellen Verhandlungsbereiche unabhängig voneinander und nicht nach einem gemeinsamen Zeitplan anzugehen.

132 Verhandlungsmandate

132.1 Ziele der Schweiz

Der Bundesrat hat die nachstehenden Ziele für die sieben Verhandlungsbereiche formuliert:

- *Forschung*: umfassende Beteiligung der Schweiz am 4. Forschungsrahmenprogramm der EU (1995–1998) und politisches Engagement für die Beteiligung am 5. Rahmenprogramm. Zugang der Schweizer Vertreter zu den programmrelevanten Ausschüssen und Organen der EU (Komitologie).
- *Technische Handelshemmnisse*: gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen und Erneuerung der Beteiligung am Verfahren zur Notifikation von Vorschriftsentwürfen zwischen der EU und den EFTA-Staaten.
- *Öffentliches Beschaffungswesen*: ein dem EWR-Abkommen vergleichbarer gegenseitiger Marktzugang im öffentlichen Beschaffungswesen. Dies bedeutet eine Gleichbehandlung der Schweizer Anbieter beim Submissionsverfahren für Aufträge von Gemeinden und Unternehmen – öffentliche – und private – in den Bereichen Eisenbahnverkehr und Fernmeldewesen sowie Unternehmen in den Sektoren Wasser- und Energieversorgung sowie Verkehr.
- *Luftverkehr*: Zugang der schweizerischen Luftfahrtunternehmen zum europäischen Markt gemäss der gemeinsamen Erklärung zum Transitabkommen vom 2. Mai 1992. Schweizerische Luftfahrtunternehmen würden damit vollumfänglich vom 3. Liberalisierungspaket, welches die Aufhebung von Kapazitäts- und Routenbeschränkungen sowie Tariffreiheit vorsieht, profitieren.

⁴ Verkehr, freier Personenverkehr, Forschung, Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte, technische Handelshemmnisse, Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen.

- *Landverkehr*: Gegenseitige Öffnung der Verkehrsmärkte mittels Abbau von Kontingenten, Harmonisierung technischer Vorschriften und Sozialvorschriften. Die Möglichkeit, das Abkommen auf den Eisenbahnverkehr und gewisse Modalitäten zur Umsetzung des Alpenschutzartikels auszudehnen. Somit würde eine koordinierte und nachhaltige europäische Alpentransitpolitik ermöglicht.
- *Personenverkehr*: Qualitative Verbesserung der Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen für Schweizer Bürger in den EU-Mitgliedstaaten und für EU-Bürger in der Schweiz. Etappenweise Liberalisierung verschiedener Arbeitnehmerkategorien, Selbständigerwerbende, Dienstleistungserbringer, Nichterwerbstätige (Pensionierte und Studenten), gegenseitige Anerkennung der Diplome und beruflichen Qualifikationen sowie Koordination im Bereich der sozialen Sicherheit.
- *Landwirtschaftsprodukte*: Differenzierte und progressive Verbesserung der Zugangsbedingungen zum EU-Markt für gewisse Schweizer Produkte auf Basis des Grundsatzes der Reziprozität und unter Berücksichtigung der gegenseitigen Vorteile und Bedürfnisse.

132.2 Ziele der Europäischen Union

In einer teilweisen Abweichung von den vom Bundesrat als für die Schweizer Interessen prioritär erachteten Bereichen definierte die EU sieben Verhandlungsbereiche. Von den Schweizer Vorschlägen berücksichtigte sie die Bereiche Forschung, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Luftverkehr und Landverkehr. Die Verhandlungen über ein Abkommen über den freien Personenverkehr und über den Marktzugang für Landwirtschaftsprodukte waren hingegen besondere Anliegen der EU.

Zwei Grundsätze beeinflussten die Verhandlungsführung der EU entscheidend:

- angemessener Parallelismus zwischen den verschiedenen Verhandlungen: sowohl die Eröffnung, als auch der Verlauf und der Abschluss der verschiedenen Verhandlungen sollten weitgehend parallel und synchron verlaufen. Die Abkommen müssen gemeinsam und gleichzeitig in Kraft treten;
- «acquis communautaire»: die einheitliche Anwendung von Normen, die mit den in der EU geltenden Normen äquivalent sind sowie die Absicherung der Übereinstimmung mit den in der EU-Rechtssprechung geltenden Grundsätzen für alle sieben Bereiche.

Diese Grundsätze schlugen sich in den folgenden Verhandlungsrichtlinien nieder:

- In den Bereichen Forschung, technische Handelshemmnisse und öffentliches Beschaffungswesen bestand eine weitgehende Übereinstimmung der Ziele zwischen der Schweiz und der EU.
- Luftverkehr: Der gegenseitige Marktzugang wird mit Ausnahme von Flügen zwischen den Mitgliedstaaten und innerhalb eines Mitgliedstaates gewährt. Die Überwachung der Anwendung und Auslegung der Bestimmungen des Abkommens erfolgt durch gemeinschaftliche Organe. Für den Fall, dass eine Vertragspartei ein Abkommen mit einem Drittstaat abschliessen möchte, sind Konsultationen vorgesehen.

- Landverkehr: Die 28-Tonnen-Limite wird schrittweise aufgehoben und das Nachtfahrverbot gelockert. 40-Tonnen-Fahrzeuge werden zu den grossen wirtschaftlichen Zentren der Schweiz zugelassen. Die EU wird bei den Arbeiten zur Umsetzung der Alpeninitiative miteinbezogen.
- Freier Personenverkehr: Abschluss eines Abkommens, welches die normative Äquivalenz mit dem «acquis communautaire» garantiert.
- Landwirtschaftprodukte: Möglichst umfassende Liberalisierung des Handels; Übernahme und Ausweitung der im Rahmen des EWR-Abkommens ausgehandelten Konzessionen, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Uruguay-Runde der WTO; Abbau der technischen Handelshemmnisse; Einbezug der Regeln im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich sowie des geistigen Eigentums.

133 Verhandlungsverlauf

Nach der formellen Eröffnung der Verhandlungen und nach Aufnahme der Expertentreffen in den jeweiligen Sektoren, wurden die sektoriellen Verhandlungen bei Kontakten, welche die Schweiz mit der EU und ihren Mitgliedstaaten auf allen Ebenen unterhalten hat, systematisch erörtert. Während der vierjährigen Dauer der Verhandlungen war der Aufwand zur Vermeidung von echten und künstlichen Missverständnissen, bedingt durch die systematische Abwesenheit der Schweiz an Treffen der 15 Mitgliedstaaten, beträchtlich.

Der Rat der EU-Verkehrsminister vom 14. März 1995 genehmigte die Verhandlungsrichtlinien der EU für die Bereiche Land- und Luftverkehr. Diese präzisierten, dass das ausgehandelte Abkommen im Strassen-, Eisenbahn- und kombinierten Verkehr im gegenseitigen Interesse der beiden Parteien, auf der Grundlage der Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Reziprozität und freien Wahl der Verkehrsmittel stehen muss.

Am 3. April 1995 fand in Brüssel die zweite horizontale Verhandlungssitzung statt. Die Schweiz äusserte den Wunsch, noch andere Bereiche in den sektoriellen Verhandlungsprozess einzuschliessen, wobei der passive Textilveredelungsverkehr und die verarbeiteten Landwirtschaftprodukte besonders betont wurden. Damit verknüpft war die Absicht, gewisse Bereiche unabhängig voneinander voranzutreiben.

Die Schweizer Anstrengungen für einen sogenannten «early harvest», welcher den Verhandlungsabschluss und die provisorische Anwendung der technischen Abkommen bereits ab 1995 ermöglicht hätte, waren vergeblich, wie der Verhandlungsverlauf in der zweiten Jahreshälfte zeigte. Der Bundesrat nahm diese Entwicklung zur Kenntnis und überdachte im Oktober 1995 die Schweizer Haltung zu den politisch sensiblen Bereichen. Im Weiteren wurden Verhandlungen in anderen Bereichen wie Erziehung/Bildung, Textilien oder verarbeitete Landwirtschaftprodukte nur unter der Voraussetzung als möglich erachtet, dass Fortschritte in allen in Verhandlung stehenden sieben Bereichen gemacht werden konnten.

Am 20. Oktober 1995 legte die spanische EU-Präsidentschaft folgenden Vorschlag vor:

- Abschluss aller Verhandlungen zum aktuellen Stand;

- zeitlich limitierte Abkommen, die durch eine einseitige Erklärung ergänzt werden können, gemäss deren jede Vertragspartei frei entscheiden kann, wie sie die Abkommen nach deren Auslaufen fortführen will;
- Eröffnung der zweiten Verhandlungsphase.

Der Bundesrat begrüsst die Initiative und ermutigt die spanische EU-Präsidentschaft, einen Konsens unter den 15 Mitgliedstaaten zu suchen.

Am 25. Oktober 1995 fand die dritte horizontale Verhandlungssitzung in Brüssel statt. Beide Vertragsparteien zogen zu den Zwischenergebnissen Bilanz. Im Bereich der technischen Handelshemmnisse wurden grosse Fortschritte verzeichnet, hingegen wurden in den Bereichen Landverkehr und freier Personenverkehr noch grosse Divergenzen ausgemacht.

Nachdem die Mitgliedstaaten den spanischen Vorschlag analysiert hatten, beschloss die spanische EU-Präsidentschaft, das Dossier der sektoriellen Verhandlungen von der Traktandenliste des Rats der EU-Aussenminister im Dezember 1995 zu streichen, da die Bedingungen für einen politischen Abschlussentscheid als nicht ausreichend erachtet wurden.

Am 4. und 5. Dezember 1995 verabschiedete der Rat der EU-Aussenminister eine Erklärung mit dem Titel «Beziehungen mit der Schweiz», in welcher er die Bedeutung dieser Verhandlungen im Lichte der engen, seit langem auf gegenseitigem Nutzen basierenden Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz unterstrich. Anschliessend forderte er die Kommission auf, die laufenden Verhandlungen aktiv weiterzuführen, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des globalen Ansatzes und des angemessenen Parallelismus, welche in den Verhandlungsrichtlinien verankert waren.

Der Bundesrat analysierte in seiner Sitzung vom 24. Januar 1996 die Chancen des Abschlusses der Verhandlungen. Dabei kam er zum Schluss, dass ein etappenweises Vorgehen für die drei politisch sensiblen Bereiche am meisten Erfolg verspricht, wobei die letzte Etappe auszuloten wäre. Er sah folgende Vorgehensweise vor:

- gleichzeitiger Abschluss der sieben Abkommen unter Respektierung der EU-Prinzipien des globalen Ansatzes und des angemessenen Parallelismus;
- Einschluss einer Evolutivklausel in den entsprechenden Abkommen, die ein längerfristiges gemeinsames politisches Ziel formulieren und einen Zeitplan für die Liberalisierung, ohne Automatismus vorsehen.

Es folgten in den Monaten Februar und März 1996 Besuche in den Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten und verschiedene informelle Sondierungsgespräche zwischen den Schweizer Verhandlungskordinatoren und Vertretern der EU-Kommission in Brüssel und der italienischen EU-Präsidentschaft in Rom.

Nachdem die EU den Bericht über die EU-internen Sondierungen analysiert hatte, beschloss der Bundesrat nach Konsultation der Kantone, der Ständerats- und Nationalratspräsidenten, der aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments, der Präsidenten der Regierungsparteien und der Spitzenverbände der Wirtschaft am 3. April 1996, gewisse Verhandlungsmandate anzupassen.

Im Lichte der intensiven Konsultationen in der Schweiz und in der EU legte der Bundesrat zuhanden der EU-Kommission die neu formulierten Vorschläge vor. Darin sah er für die drei sensiblen Bereiche ein etappenweises Vorgehen ohne Automatismus vor.

Der Rat der EU-Aussenminister vom 13./14. Mai 1996 wies in seinen Schlussfolgerungen auf die neue Dynamik hin, welche der Bundesrat durch seinen Ansatz den Verhandlungen gegeben hatte. Dies tat er unter Hervorhebung der in den Bereichen Landverkehr und freier Personenverkehr verbleibenden Schwierigkeiten.

Der Rat der EU-Verkehrsminister würdigte seinerseits am 17. Juni 1996 den konstruktiven Ansatz der Schweiz. Zu den Fragen der progressiven Öffnung der Märkte und der Respektierung der Autonomie der Schweiz hinsichtlich Erhebung von Abgaben im Bereich Landverkehr sowie der Gewährung mindestens der 5. Freiheit im Luftverkehr äusserte sich der Rat hingegen nicht.

Der Bundesrat und der Rat der EU-Aussenminister vom 15. Juli 1996 begrüsst die Beschleunigung der Verhandlungen sowie das verbesserte Verhandlungsklima. Die verschiedenen Treffen zwischen den Schweizer- und EU-Verhandlungskordinatoren erlaubten es, in der Folge den Durchbruch im Bereich freier Personenverkehr vorzubereiten. Dieser umfasste den Grundsatz des «Nicht-Automatismus» sowie eine Schutzklausel, die fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens einseitig aktiviert werden kann; sie kann dann ausgelöst werden, wenn der Zustrom der Beschäftigten aus dem EU-Raum den Durchschnitt der vorangehenden drei Jahre übersteigt; in einer solchen Situation würde die Schweiz die Möglichkeit haben, wieder jährliche Kontingente einzuführen.

Trotz der bemerkenswerten Verhandlungsfortschritte im Bereich des freien Personenverkehrs hielt der Rat der EU-Aussenminister fest, dass ein Globalabkommen wohl kaum im ersten Semester 1997 abgeschlossen werden könnte.

Der Rat der EU-Verkehrsminister anerkannte erstmals die Spezifität des alpendurchquerenden Verkehrs und bekannte sich zu einem etappenweisen Vorgehen. Die Kommission schlug einen progressiven Zugang für über 28-Tonnen wiegende Lastwagen durch das Schweizer Mittelland vor, ohne sich über die Transitabgaben zu äussern.

Um die Schweizer Verhandlungsposition für die Schlussphase zu konsolidieren, führte der Bundesrat breitabgestützte interne Konsultationen mit den wichtigsten interessierten Kreisen⁵ durch. Diese betrafen die politisch sensiblen Fragen wie die Lockerung der Lex Koller und die Notwendigkeit einer Schutzklausel für Grenzgänger im Bereich Personenverkehr sowie die Fragen der Abgabenhöhe, Schutzklausel und Kontingente in der Übergangsphase für 40-Tonnen-Lastwagen. Die grosse Mehrheit der konsultierten Kreise sprach sich für einen raschen Abschluss der Verhandlungen aus. Mit Ausnahme der Umweltschutzverbände und der ASTAG unterstützten sie die Position des Bundesrates hinsichtlich Strassenfiskalität. Die Erteilung von Kontingenten für 40-Tonnen-Lastwagen in der Übergangsphase wurde nicht generell abgelehnt.

Im Schreiben vom 10. Oktober 1997 an den für die Aussenbeziehungen verantwortlichen EU-Kommissar legte der Bundesrat die revidierten Parameter seiner Offerte im Dossier Landverkehr vor. Darin sprach der Bundesrat von einer für die Parteien akzeptablen Strassenfiskalität (Abgabe ab 2005) und von der Möglichkeit der zeitlich beschränkten Subventionierung des Eisenbahnangebotes, um die Betriebskosten zu decken. Ferner wurden die Kontingente für 40-Tonnen-Lastwagen (ab Inkraft-

⁵ Kantone, Regierungsparteien, National- und Ständeratspräsidenten, aussenpolitische Kommissionen des Parlaments, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Verbände des Bereichs Landverkehr und Umweltschutz.

treten des Abkommens gegen Bezahlung einer pauschalen Abgabe; ab 2001 und ab 2003 gegen Bezahlung der ab 2005 geltenden Abgaben) die Schutzklausel und ein Beobachtungssystem der Verkehrsströme angesprochen.

134 Schlussphase der Verhandlungen

134.1 Der Kompromiss von Kloten vom 23. Januar 1998

Am 23. Januar 1998 traf der Vorsteher des UVEK den EU-Kommissar für Verkehr sowie den britischen Minister für Verkehr (EU-Präsidentschaft). Bei dieser Gelegenheit wurde es möglich, eine Lösung zu den noch offenen Punkten in den Dossiers «Land- und Luftverkehr» zu finden. Die durchschnittliche fiskalische Belastung für 2005 wurde zwischen 325 und 330 Fr. (Transitfahrt eines 40-Tonnen-Lastwagens auf der Achse Basel–Chiasso) festgelegt. Ebenfalls konnte eine Einigung über die fiskalische Belastung in der Übergangsphase (1999–2001, 2001–2004) gefunden werden sowie über die Kontingente für 40-Tonnen-Lastwagen und die Schutzklausel. Betreffend Luftverkehr wurde beschlossen, den schweizerischen Luftfahrtunternehmen zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens die 5. und 7. Freiheit zu gewähren.

Eine Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten beurteilte das Dossier Landverkehr als global akzeptabel. Auf Grund des Widerstandes von einigen EU-Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland, konnte der Rat der EU-Verkehrsminister, jedoch den aus der Sitzung in Kloten vom 23. Januar 1998 hervorgegangenen Vertragsentwurf nicht verabschieden. Die Hauptprobleme betrafen die Höhe der Abgaben sowie das Luftverkehrsdossier.

134.2 Das Treffen der Koordinatoren vom 16. Juni 1998 und der politische Abschluss der Verhandlungen

Am 16. Juni 1998 finalisierten die Verhandlungskordinatoren auf ihrem Niveau die noch offenen Punkte in den anderen Bereichen als den Landverkehr. Die delikateste Frage betraf die Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte mit unterjährigen Arbeitsverträgen. Zu diesem Aspekt wurde eine Übergangsphase von sieben Jahren vereinbart, während der die Totalisierung der Versicherungsperioden für das Anrecht auf Bezug der Leistungen nicht anwendbar ist. Anrecht auf Leistungen haben lediglich diejenigen Arbeitslosen, welche in der Schweiz während mindestens sechs Monaten Beiträge bezahlt haben.

Die sieben Dossiers waren damit auf technischem Niveau geschnürt und bereit zur Verabschiedung auf politischem Niveau.

Der Rat der EU-Aussenminister vom 29. Juni 1998 nahm die substanziellen Fortschritte zur Kenntniss. Er unterstrich den globalen Charakter der Verhandlungen, die Notwendigkeit zufriedenstellender Ergebnisse in allen Dossiers – auch im Landverkehr – sowie die Forderung, wonach die Dauer und das Inkrafttreten der sieben Abkommen parallel (parallélisme approprié) verlaufen müsse. Der Rat beauftragte den Coreper II (Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel), für den Rat raschmöglichst eine Evaluation über die Perspektiven eines Abschlusses des Verhandlungspaketes vorzunehmen. Zum ersten Mal nahm der Rat der EU-

Aussenminister die Führung der Verhandlungen in allen Dossiers selbst in die Hand, ohne den Ball wieder den technischen Gremien zuzuschieben, beispielsweise den Experten des Landverkehrsbereichs.

Am 27. September 1998 hiess das Schweizer Stimmvolk mit einer Mehrheit von 57% die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) gut. Dies erlaubte, den Abschluss der Verhandlungen ins Auge zu fassen, da der rechtliche Rahmen in der Schweiz für die Einführung einer für Schweizer und Ausländer geltenden flächendeckenden Strassenverkehrsabgabe geschaffen war.

Am 29. November 1998 entschieden sich 64% der Bevölkerung zu Gunsten der Finanzierung der grossen Projekte des öffentlichen Verkehrs. Die Schweiz wird so über die finanziellen Mittel zur Realisierung der notwendigen Infrastruktur verfügen, um den alpenüberquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Dieser Volksentscheid war eine weitere, vielleicht entscheidende, Unterstützung zum Abschluss der Verhandlungen.

Positiv beeinflusst durch diesen direktdemokratischen Entscheid konnte das Landverkehrsdossier anlässlich des Treffens des Vorstehers des UVEK mit seinen Amtskollegen aus den EU-Mitgliedstaaten in der Nacht vom 30. November zum 1. Dezember 1998 durch Vornahme punktueller Änderungen für eine Übergangsphase abgeschlossen werden.

Inzwischen unternahm die neugewählte deutsche Regierung, die ab dem ersten Januar 1999 die EU-Präsidentschaft innehaben würde, alles, um die österreichische Präsidentschaft in ihren Bemühungen zum politischen Abschluss der Verhandlungen zu unterstützen.

In der Folge gelang es den Verhandlungskordinatoren der Schweiz und der EU, in der Nacht vom 8. zum 9. Dezember die letzten noch offenen Punkte in den Bereichen Luftverkehr und Landwirtschaft zu bereinigen, so dass am 11. Dezember 1998 in Wien, im Rahmen des Europäischen Rats unter österreichischem Vorsitz der politische Abschluss der Verhandlungen, vier Jahre nach deren Beginn, festgestellt werden konnte.

Die Paraphierung der Abkommen hat am 26. Februar 1999 und deren Unterzeichnung am 21. Juni 1999 stattgefunden.

135 Verhandlungsbegleitung durch Parlamentskommissionen, die Kantonsregierungen und private Experten

Die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat haben, in Ausführung von Artikel 47^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes, regelmässig und eng mit dem Bundesrat zusammengearbeitet, wenn es darum ging, die Verhandlungsmandate festzulegen und dem Verhandlungsverlauf anzupassen. Das Thema «bilaterale sektorielle Verhandlungen» figurierte regelmässig auf der Traktandenliste beider Kommissionen und in besonders dringenden Fällen wurden die Kommissionspräsidenten, wie auch die Präsidenten des National- und Ständerats, kurzfristig informiert und konsultiert.

Die Kantonsregierungen wurden während des gesamten Verlaufs der Verhandlungen sowohl auf technischer als auch auf politischer Ebene in die Verhandlungen miteinbezogen.

Insbesondere in den Bereichen öffentliches Beschaffungswesen, Personenfreizügigkeit, soziale Sicherheit, Anerkennung der Diplome sowie Landverkehr, brachten die Kantone Wissen und Erfahrung ein, das beim Bund nicht vorhanden war. Die von der Konferenz der Kantonsregierung vorgeschlagenen Experten nahmen als vollwertige Mitglieder der Schweizer Delegationen an den Verhandlungen teil.

Der tägliche Informationsfluss zwischen Bund und Kantonsregierungen wurde durch den Informationsbeauftragten der Kantone im Integrationsbüro EDA/EVD sichergestellt. Dieser Informationsbeauftragte hatte, im Rahmen der Geheimhaltungsregeln des Bundes, uneingeschränkten Zugang zu den internen Akten und Sitzungen der schweizerischen Verhandlungsstruktur. Die provisorische Anwendung (seit dem 1. September 1996) des von einer paritätischen Arbeitsgruppe Bund/Kantone ausgearbeiteten Entwurfs für ein Gesetz über die kantonale Mitwirkung an der Aussenpolitik des Bundes, sowie eine schlagkräftige, von kantonalen Regierungsmitgliedern angeführte Begleitstruktur der Konferenz der Kantonsregierungen erleichterten die Zusammenarbeit entscheidend. Der Einbezug der kantonalen Fachdirektorenkonferenzen half ebenfalls die politische Gesamtbeurteilung der Kantonsregierungen vorzubereiten.

Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen befasste sich anlässlich ihrer Sitzungen regelmässig mit den Entwicklungen in den Verhandlungen. Eine Delegation der Kantonsregierungen schliesslich übermittelte dem Bundesrat in regelmässigen Abständen sowie anlässlich der verschiedenen Konsultationen im Verlaufe der Verhandlungen die Haltung der Kantone.

Die Behandlung von Fragen der internen Umsetzung der erwarteten Verhandlungsergebnisse wurde verschiedenen Arbeitsgruppen und einem paritätischen Leitungsausschuss unter Führung eines Regierungsrates und des Chefs des Integrationsbüros EDA/EVD übertragen. Der Schlussbericht dieses Leitungsausschusses war Teil der Vernehmlassungsunterlagen für die Kantone.

Privates Fachwissen holten sich die Schweizer Unterhändler bei Experten, namentlich bei Europainstituten der Universitäten.

Ein regelmässiger Austausch von Informationen und Sachwissen fand auch mit den Sozialpartnern und den Wirtschaftsverbänden, insbesondere im Rahmen der vom VORORT organisierten Zusammenkünfte des Chefs des Integrationsbüros mit Vertretern aller schweizerischen Spitzenverbände statt.

14 Verhandlungsergebnisse

141 Forschung

Das Forschungsabkommen zwischen der EG und der Schweiz ermöglicht den in der Schweiz etablierten Forschungsstellen, Universitäten, Unternehmen und Einzelpersonen die Teilnahme an allen spezifischen Programmen und den im Rahmen des 5.Forschungsrahmenprogrammes der EU (FRP)⁶ vorgesehenen Aktionen. Umge-

⁶ Im Abkommen versteht man unter «5. FRP» auch die Forschungsprogramme von EURATOM, zu welchem das Programm Fusion gehört. Das Abkommen regelt allerdings die Form und die Teilnahmebedingungen am Programm Fusion nicht. Diese sind im bilateralen Abkommen «Fusion» geregelt, das seit 1979 in Kraft ist. Dieses Abkommen räumt den Schweizer Forschern die gleichen Rechte wie den Mitgliedstaaten der EU ein.

kehrt sieht das Abkommen für die Forschungsstellen in der EU (Universitäten, Unternehmen und Einzelpersonen) die Möglichkeit vor, unter gewissen Bedingungen, wie beispielsweise der autonomen Finanzierung, an den nationalen Projekten, gemäss den im 5. FRP definierten wissenschaftlichen Bereichen teilzunehmen. Das Abkommen regelt ebenfalls Fragen des Besitzes, der Nutzung und Verbreitung der Informationen und Rechte des geistigen Eigentums, die aus den Forschungsarbeiten hervorgehen. Im Gegensatz zu den anderen sektoriellen Abkommen endet das Abkommen mit dem 5. FRP am 31. Dezember 2002. Im gegenseitigen Einvernehmen kann das Abkommen jedoch erneuert werden.

Die Schweiz ist zurzeit projektweise, mit mehreren Restriktionen, am FRP der EG beteiligt. Die Inkraftsetzung des Abkommens, das heisst die integrale Teilnahme der Schweiz am 5. FRP, hat zur Folge, dass diese Restriktionen wegfallen, nämlich: (1) die Unmöglichkeit für Schweizer Forscher, die Koordination von Projekten zu übernehmen und (2) den Zugang zu den Forschungsergebnissen anderer Projekte, an denen sich die Schweiz nicht beteiligt hat, zu haben und (3) die Notwendigkeit für die Lancierung eines Projektes, zwei Partner aus Ländern des Europäischen Wirtschaftsraumes zu finden, wogegen ein Mitgliedstaat der EU nur einen Partner finden muss. Das Abkommen ermöglicht den Schweizer Teilnehmern, die Formulierung, Kontrolle und Ausführung der Projekte zu beeinflussen und den Einbezug der Schweizer Akteure im Bereich Wissenschaft und Technologie in Europa zu erleichtern.

Die Frage der Teilnahme der Schweiz an den verschiedenen Forschungsausschüssen wurde horizontal geregelt, das heisst es wurde eine Regelung für alle sieben Abkommen gefunden, welche die Modalitäten der Schweizer Teilnahme an allen von den sektoriellen Abkommen betroffenen Ausschüssen festlegt. Die Schweizer Vertreter haben Beobachterstatus mit Rederecht in den verschiedenen Forschungsausschüssen des 5. FRP und können dadurch auch indirekt die Strategie der Programme und den Inhalt der Forschungsarbeiten beeinflussen.

Die Kosten der Teilnahme der Schweiz am 5. FRP werden nach dem im Abkommen definierten Schlüssel berechnet. Die Bestimmungen über die finanzielle Beteiligung werden erst am 1. Januar des folgenden Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens wirksam. Die Kosten werden auf 205 Millionen Franken pro Jahr geschätzt; dabei handelt es sich um 63 Millionen Franken mehr als bei der derzeitigen projektweisen Teilnahme. Es ist davon auszugehen, dass in Abhängigkeit der Forschungsprojekte, an welchen Forschungsstellen in der Schweiz beteiligt sind, ein finanzieller Rückfluss in die Schweiz stattfinden wird. Daher sind die zusätzlichen Kosten einer vollen und integralen Teilnahme der Schweiz am 5. FRP im Lichte des wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzens zu beurteilen, die der Schweiz durch eine solche Teilnahme zukommen wird.

Das Abkommen hat angesichts seines Inhalts und Charakters keine spezifischen Auswirkungen auf die Kantone.

142 Öffentliches Beschaffungswesen

Inhalt des zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ausgehandelten sektoriellen Abkommens ist

einerseits die gegenseitige Ausdehnung der im Rahmen des plurilateralen⁷ WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994⁸ (Government Procurement Agreement, GPA, in Kraft seit 1. 1. 1996) erreichten Liberalisierung auf die öffentlichen Beschaffungen der Gemeinden. Andererseits sollen folgende Bereiche öffentlicher Beschaffungen liberalisiert werden: Beschaffungen durch Unternehmen in den Sektoren Schienenverkehr und Telekommunikation sowie im Bereich der Gas- und Wärmeversorgung, sodann Beschaffungen durch private Unternehmen in den Sektoren der Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung.

Das Abkommen geht von der Gleichwertigkeit der beiden Rechtssysteme und der Vergleichbarkeit des gegenseitigen Marktzugangs aus. Die erforderliche Umsetzung in der Schweiz erfolgt, wie dies bereits für die Umsetzung des GPA der Fall ist, sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Das Abkommen enthält neben einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs auch einzelne Bestimmungen materieller Natur. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist auf die dem Abkommen unterstellten Beschaffungen anwendbar. Für Beschaffungen unterhalb der festgelegten Schwellenwerte⁹ ist vereinbart worden, dass die beiden Vertragsparteien ihre dem Abkommen unterstellten Beschaffungsstellen anhalten, Anbieter der anderen Partei nichtdiskriminierend zu behandeln, ohne dass ein rechtlich einklagbarer Anspruch auf Gleichbehandlung bestünde. Die Schweiz hat klargestellt, dass diesbezüglich Anbietern aus der EU für Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte kantonale Rechtsmittel nicht offenstehen.

Die Überwachung der Einhaltung der aus dem Abkommen fliessenden Verpflichtungen, wie in Artikel 8 vorgesehen, erfolgt durch je eine unabhängige Kommission. Auf Seiten der EU ist dies die Europäische Kommission; in der Schweiz kann diese Aufgabe der Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (KBBK) übertragen werden. Diese Kommission, die sich aus Vertretern der Kantone sowie des Bundes zusammensetzt und seit 1996 besteht, hat die Aufgabe, die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu überwachen.

Beide Parteien stellen sowohl Rechtsmittel für Verletzungen der Vergaberegeln, wie sie auch im Rahmen des WTO-Übereinkommens bestehen, als auch Rechtsbehelfe zur Verfügung. Das Abkommen sieht zudem den gegenseitigen Informationsaustausch über Ausschreibungen und die relevante Gesetzgebung vor sowie den gegenseitigen Zugang zu den entsprechenden Datenbanken.

Für Bereiche, wie insbesondere den Fernmeldebereich, die sich in einem Liberalisierungsprozess befinden und in welchen die Akteure nachweislich unter Wettbe-

⁷ Da nicht für alle WTO-Mitglieder verbindlich, wird dieses Abkommen in der WTO-Terminologie als plurilateral und nicht multilateral bezeichnet.

⁸ SR **0.632.231.42**. Dem erwähnten Abkommen sind bis heute neben der Schweiz, der EG und ihren Mitgliedländern, die USA, Kanada, Japan, Korea, Israel, Norwegen, Hong Kong, Singapur, Aruba und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

⁹ Für Güter und Dienstleistungen im Schienenverkehr betragen die Schwellenwerte 400 000 EURO (ca. 640 000 Franken) und für Bauleistungen 5 Millionen. EURO (ca. 8 Millionen Franken). Im Telekombereich lauten diese für Güter und Dienstleistungen 600 000 EURO (ca. 960 000 Franken) und für Bauleistungen 5 Millionen. EURO (ca. 8 Millionen Franken). Beschaffungen von Bezirken und Gemeinden unterliegen Schwellenwerten von ca. 383 000 Franken für Güter und Dienstleistungen und knapp 10 Millionen Franken für Bauaufträge. Ausführlicher hierzu vgl. Ziff. 223.2

werbsbedingungen tätig sind, soll die Möglichkeit bestehen, Unternehmen von der Einhaltung der Beschaffungsregeln zu befreien.

Bedeutung des Abkommens für die Schweiz: Das Volumen des Beschaffungsmarktes (Güter, Dienstleistungen und Bauleistungen) der EU wird auf rund 720 Milliarden EURO jährlich geschätzt (ca. 1150 Milliarden Franken) oder ca. 11% des Bruttoinlandsprodukts der EU. Das gesamte schweizerische Beschaffungsvolumen beläuft sich auf ca. 36 Milliarden Franken (oder ca. 10 % des BIP). Auf der Grundlage dieses Abkommens werden Schweizer Anbieter einen gegenüber heute beträchtlich verbesserten Zugang zum EU-Beschaffungsmarkt erhalten, weshalb das Abkommen im Interesse der schweizerischen Wirtschaft ist. Dass schweizerische Anbieter sich auf einem Markt mit internationaler Konkurrenz durchaus zu behaupten wissen, zeigen bisher gemachte Erfahrungen auf Grund bestehender Vereinbarungen im öffentlichen Beschaffungswesen insbesondere im grenznahen Raum. Schweizerische Anbieter von Gütern und Dienstleistungen dürften aber auch auf dem gesamten EU-Beschaffungsmarkt durchaus konkurrenzfähig sein. Andererseits beinhaltet das Abkommen auch eine Öffnung des Schweizer Beschaffungsmarktes über den schweizerischen Binnenmarkt hinaus gegenüber ausländischen Konkurrenten. Dies wird den Wettbewerb verstärken. Einem in gewissen Branchen zunehmenden Konkurrenzdruck stehen somit eine Steigerung der Effizienz der entsprechenden schweizerischen Wirtschaftszweige sowie ein zu erwartender noch wirtschaftlicherer Einsatz der öffentlichen Mittel gegenüber.

143 Technische Handelshemmnisse

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (nachfolgend auch MRA – «Mutual Recognition Agreement» – genannt) ist ein Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse im Austausch von Industrieerzeugnissen zwischen der Schweiz und der EU. Es sieht die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen und Zulassungen) zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft vor, soweit solche Bewertungen nach schweizerischem bzw. EG-Recht für die Prüfung von Chemikalien und Pharmazeutika, die Herstellungskontrolle von Arzneimitteln oder das Inverkehrbringen von Maschinen, elektrischen Apparaten, Fernmeldeanlagen, Gas- und Heizgeräten, Druckbehältern, persönlichen Schutzausrüstungen, Geräten für die Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, Medizinprodukten, Spielzeug, Messinstrumenten, Baumaschinen, Motorfahrzeugen oder forst- und landwirtschaftlichen Traktoren erforderlich sind. Zu diesem Zweck bestimmen die Behörden beider Parteien eine Anzahl zumeist privater Zertifizierungsorganisationen und ermächtigen diese, im Exportland Konformitätsbewertungen nach den in der anderen Vertragspartei geltenden Produktvorschriften vorzunehmen.

Soweit im Rahmen des Abkommens das schweizerische Recht als mit jenem der EG gleichwertig anerkannt wird, ist für die Vermarktung eines Produktes in der Schweiz und in der EU nur noch eine einzige Konformitätsbewertung erforderlich. So ermächtigen beispielsweise von einer im Rahmen des MRA anerkannten schweizerischen Konformitätsbewertungsstelle nach schweizerischem Recht durchgeführte Bewertungen den Hersteller, die CE-Marke an seinem Produkt anzubringen und dieses ohne weitere Überprüfung direkt auf dem EU-Markt zu vertreiben.

Mit Ausnahme der Anmeldung von Chemikalien und der Registrierung von Arzneimitteln, die weiterhin in der Kompetenz der Behörden der importierenden Vertragspartei verbleiben, sind alle für den Marktzugang erforderlichen Konformitätsbewertungsverfahren abgedeckt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertungen nur für Ursprungswaren der Vertragsparteien gilt. Um die Homogenität innerhalb des EWR zu gewährleisten, ist vorgesehen, mit den EFTA-EWR-Staaten ein analoges Abkommen abzuschliessen.

Mit dem vorliegenden Abkommen soll sichergestellt werden, dass für die schweizerischen Hersteller und Konformitätsbewertungsstellen in den vom Abkommen abgedeckten Produktbereichen künftig auf dem europäischen Markt möglichst die selben Marktzutrittsbedingungen gelten wie für ihre Konkurrenten aus der EU. Im Vergleich zu heute ermöglicht das MRA, Zeit und Kosten für die Kommerzialisierung der Produkte auf dem betreffenden Auslandmarkt zu reduzieren.

Die auch mit diesem Abkommen weiterhin nötigen Formalitäten zur Grenzabfertigung könnten lediglich mit dem Beitritt zur Zollunion, d. h. mit dem EU-Beitritt, beseitigt werden. Die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen in Bereichen, für die keine EU-weit harmonisierten Bestimmungen existieren (nach dem Prinzip «Cassis de Dijon»), wäre nur möglich, wenn die Schweiz eine gemeinsame Gerichtsbarkeit anerkennen würde, was ohne Beitritt zur EU oder zum EWR nicht denkbar ist.

144 Landwirtschaft

Das Landwirtschaftsabkommen Schweiz–EG enthält alle notwendigen Elemente, um den gegenseitigen Handel von Landwirtschaftsprodukten zwischen der Schweiz und seinem wichtigsten Handelspartner, der EG, zu verstärken. Heute stammen rund drei Viertel der landwirtschaftlichen Importe der Schweiz aus der EG, während etwa zwei Drittel der schweizerischen Exporte dieses Sektors für die EG bestimmt sind¹⁰. Das Landwirtschaftsabkommen baut den gegenseitigen Marktzugang im Sinne des Abkommens zwischen der Schweiz und der EWG von 1972 aus. Seine Tragweite übertrifft deutlich die verschiedenen, in der Vergangenheit mit der EG abgeschlossenen Briefwechsel; auch reicht es bedeutend weiter, als der Agrarteil des seinerzeitigen EWR-Abkommens.

Das Abkommen sieht einerseits im Sinne von gegenseitigen tarifären Konzessionen zu Gunsten von Produkten von besonderem Interesse für eine Vertragspartei sogenannte «quantitative» Verbesserungen vor; darüber hinaus umfasst es andererseits «qualitative» Handelserleichterungen, welche die Verminderung bzw. die Beseitigung von technischen Handelshemmnissen für Landwirtschaftsprodukte vorsehen.

Tarifäre Konzessionen verschiedenster Ausprägung (Eröffnung von Zollkontingenten, Verminderung oder Abschaffung von Zöllen) werden vor allem im Sektor Käse, wo nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren Freihandel eingeführt werden soll, sowie in den Sektoren Früchte und Gemüse, Gartenbau (unter Einschluss von

¹⁰ Agrarhandel Schweiz-EU (Kap. 1-24 HS ; Zahlen 1997) ; Importe : 5.4 Milliarden Franken; Exporte: 2 Milliarden Franken; Defizit Agrarhandel: 3.4 Milliarden Franken. Dieses Handelsdefizit ist jedoch zu einem beträchtlichen Teil auf Importe in bestimmten Sektoren zurückzuführen (Getränke und insbesondere Wein, Obst, Gemüse und Gartenbauerzeugnisse), während bei den Milchprodukten die Schweizer Exporte in die EU gegenüber den Importen überwiegen.

Schnittblumen) sowie in geringerem Ausmasse auch für Fleisch- und Weinspezialitäten gewährt.

Die technischen Hemmnisse im Agrarhandel werden in der Regel gestützt auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen abgebaut und zum Teil sogar abgeschafft. Dies betrifft den Veterinärbereich und Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, Weinerzeugnisse sowie Biolandbau. Darüber hinaus gewähren die Vertragsparteien einander den gegenseitigen Schutz ihrer Bezeichnungen in den Bereichen Wein und Spirituosen (250-seitiger Anhang des Agrarabkommens). Die EG erteilt schliesslich der Schweiz die Zuständigkeit, Exporte von frischen Früchten und Gemüsen in die EG, gestützt auf die Vermarktungsnormen der EG, selber zu zertifizieren.

Das Abkommen sieht eine auf die verschiedenen betroffenen Sektoren abgestimmte Teilliberalisierung vor. Dadurch soll die Erreichung eines der grundlegenden Ziele der Agrarpolitik 2002, nämlich jenes der Erhaltung der Produktionsvolumen, gewährleistet werden. Die Verbesserung des Zugangs zum EG-Markt mit seinen ungefähr 370 Millionen Konsumenten stellt eine Herausforderung für die schweizerische Landwirtschaft dar. Es geht darum, die vom Abkommen eingeräumten Exportmöglichkeiten zu entwickeln und das schweizerische Exportvolumen in Richtung der EG auszubauen. Der verstärkte Wettbewerb auf dem schweizerischen Agrarmarkt dürfte für die Konsumenten eine Ausweitung der Produktpalette und, je nach Sektor, eine Verbesserung des Verhältnisses Qualität–Preis herbeiführen. Ohne das Abkommen mit der EG könnte die Verwirklichung der neuen Landwirtschaftspolitik in Frage gestellt sein. Die Regeln der solidarischen bäuerlichen Selbsthilfe sind den in der EG gültigen Verhältnissen anzupassen.

145 Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen regelt, auf Grundlage der Gegenseitigkeit, den Zugang schweizerischer Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt. Im Unterschied zu den anderen Abkommen wird beim Luftverkehrsabkommen das bestehende relevante EG-Recht auf die Schweiz ausgedehnt. Die Schweiz übernimmt in der Substanz etwa die gleichen Bestimmungen wie im Falle eines EU-Beitritts, allerdings mit einer Einschränkung im Bereich der Verkehrsrechte, die den schweizerischen Fluggesellschaften etappenweise zugestanden werden (3. und 4. Freiheit mit Inkrafttreten des Abkommens, 5. und 7. Freiheit zwei Jahre später). Die Verhandlungen über die Gewährung der 8. Freiheit (Kabotage innerhalb eines EU-Staates) werden fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens aufgenommen. Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit werden verboten und natürliche und juristische Personen aus der Schweiz jenen der Gemeinschaft gleichgestellt, d. h. sie erhalten im Bereich der Luftfahrt die Niederlassungs- und Investitionsfreiheit. Die Gemeinschaftsinstitutionen erhalten Überwachungs- und Kontrollkompetenzen im Bereich des Wettbewerbsrechts, nicht aber betreffend staatlicher Beihilfen und Einschränkungen der Landrechte aus Umweltschutzgründen.

Die 14¹¹ zurzeit bestehenden bilateralen Abkommen mit den EU-Mitgliedstaaten werden in den Bereichen, die im neuen Abkommen geregelt sind, suspendiert, soweit sie nicht weitergehende Rechte enthalten. Die Wettbewerbsposition schweizeri-

¹¹ Mit Frankreich besteht kein Abkommen.

scher Fluggesellschaften verbessert sich, auch im Hinblick auf die künftige Liberalisierung des Luftverkehrs zwischen der EU und den Mittel- und Osteuropäischen Staaten durch den schrittweisen Marktzugang zum europäischen Luftverkehrsmarkt. Sie kommen in den Genuss der freien Tarifgestaltung und können ihre Destinationen frei wählen. Bestehende Verkaufs- und Angebotsrestriktionen fallen weg und Anpassungen der Kapazitäten an die Kundenbedürfnisse können kurzfristig erfolgen, was eine bessere Auslastung der Flotte erlaubt und hilft die Produktionskosten zu senken. Eine schweizerische Fluggesellschaft wird in Zukunft die Mehrheit an einer Fluggesellschaft der Gemeinschaft übernehmen können, ohne dass diese ihren Gemeinschaftscharakter und die sich daraus ergebenden Rechte verliert. Eine Diskriminierung schweizerischer Fluggesellschaften gegenüber Fluggesellschaften der Gemeinschaft, wie dies bei der Eröffnung des neuen, aber noch ungenügend erschlossenen Mailänder Flughafens Malpensa der Fall war, wird nicht mehr möglich sein. Durch den vergrösserten «Heimatmarkt» steigt die Attraktivität schweizerischer Fluggesellschaften als Allianzpartner für nicht-europäische Fluggesellschaften.

146 Landverkehr

Das Landverkehrsabkommen sieht eine koordinierte Landverkehrspolitik zwischen der Schweiz und den EU-Staaten vor, mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses durch freie Wahl der geeigneten Verkehrsmittel. Es handelt sich um ein Liberalisierungsabkommen, welches die schrittweise, gegenseitige Öffnung der Strassen- und Eisenbahn-Verkehrsmärkte für Personen und Güter regelt. Das Abkommen sieht eine Übergangsphase und ein endgültiges Regime ab 2005, spätestens 2008, vor. Die Schweiz verpflichtet sich vor allem in Strassenverkehr in den Bereichen Zulassung zum Beruf, Sozialvorschriften, technische Normen und Gewichtslimiten gleichwertige Bestimmungen wie die EG anzuwenden.

Das Verursacherprinzip ist im Abkommen in dem Sinne verankert, dass die schweizerische Schwerverkehrsabgabe distanz- und emissionsabhängig ausgestaltet sein wird.

Das Abkommen sieht die Erhöhung der in der Schweiz geltenden Gewichtslimite für Lastwagen im Jahr 2001 auf 34-Tonnen, und im Jahr 2005 auf 40-Tonnen vor, parallel zu einer starken Erhöhung der Strassenabgaben, die zu einer Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene beitragen wird. Müssen heute für eine Fahrt durch die Schweiz mit einem 28-Tonnen-Lastwagen maximal 25 Franken bezahlt werden, so steigt diese Abgabe im Jahr 2001 für eine Fahrt mit einem 34-Tonnen-Lastwagen auf durchschnittlich 172 Franken, im Jahr 2005 für eine Fahrt mit einem 40-Tonnen-Lastwagen auf 292,50 Franken und ab Eröffnung des ersten NEAT-Basistunnels (Lötschberg), spätestens aber ab dem 1. Januar 2008, auf 325 Franken. Die Abgabe für eine Transitfahrt wird somit etwa dreizehn Mal höher sein als heute.

Während der Übergangsphase ab Inkrafttreten des Abkommens bis 2005 erhält die EG ein jährliches Kontingent für 40-Tonnen-Lastwagen von 250 000 Bewilligungen im Jahr 2000, je 300 000 Bewilligungen in den Jahren 2001 und 2002 sowie je 400 000 Bewilligungen in den Jahren 2003 und 2004. Ausserdem gilt im Transitverkehr für jährlich 220 000 Leer- und Leichtfahrten ein reduzierter Preis. Die

Schweiz hat die Möglichkeit, den Schweizer Transporteuren gleich grosse Kontingente zu gewähren.

Mit dem Abkommen erreicht die Schweiz zwei wichtige Ziele. Erstens anerkennt die EG ausdrücklich die Instrumente und Ziele der schweizerischen Verkehrspolitik auch als Teil ihrer eigenen Verkehrspolitik. Die Gemeinschaft hätte einem solchen Abkommen nicht zugestimmt, wenn sie nicht davon überzeugt wäre, dass die Schweizer Verkehrspolitik (deren Hauptziel die grösstmögliche Verlagerung des Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene ist) mit der eigenen längerfristigen Verkehrspolitik übereinstimmen würde. Aus integrationspolitischer Sicht ist das Abkommen wichtig, da die mehrfach vom Schweizer Volk beschlossene Verkehrspolitik auf Gemeinschaftsniveau bestätigt wird. Das Abkommen ermöglicht die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe in Einklang mit der Ausrichtung der künftigen Gesetzgebung der EG im Bereich der Strassenfiskalität und ohne Retorsionen befürchten zu müssen. Ein wichtiger Schritt zur Koordinierung der Verkehrspolitiken wird damit gemacht.

Zweitens kommen Schweizer Firmen durch das Abkommen in den Genuss ähnlicher Marktzutrittsbedingungen wie Firmen im EU-Raum. Der Standort Schweiz wird dadurch gestärkt, was einem wichtigen Verhandlungsziel des Bundesrates entspricht.

Im Bereich des Strassenverkehrs bedeutet dies, mit Ausnahme der Kabotage, eine Liberalisierung der Personen- und Gütertransporte zwischen der Schweiz und den EU-Staaten. Mit Ausnahme von Irland sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und den EU-Staaten heute durch bilaterale Abkommen geregelt, von denen einige (z. B. mit Deutschland, Italien, Belgien, Frankreich) Bestimmungen enthalten, welche Handelshemmnisse darstellen (Kontingente). Schweizer Transporteure können ab 2001 unter gewissen Bedingungen, ab 2005 dann gänzlich frei Güter von einem EU-Staat in einen anderen EU-Staat befördern ohne dabei durch die Schweiz fahren zu müssen (Grosse Kabotage).

Im Bereich des Bahnverkehrs erhalten die Schweizer Eisenbahnunternehmen den Netzzugang in den EU-Staaten. Im Bestreben, das Bahnangebot zu verbessern, bekräftigt die Schweiz ihre Zusicherung zum Bau der NEAT, während die EG sich zur Sicherstellung des Nord- und Südzugs zur NEAT verpflichtet. Die Schweiz hat weiterhin einen grossen Spielraum bei der Ergreifung von Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs, sofern solche Massnahmen nicht zu unangemessenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen führen. Der Bundesrat schlägt vor, diesen Spielraum mit dem Erlass flankierender Massnahmen zu nutzen, die insbesondere schon in der Übergangszeit Anreize für die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene schaffen sollen.

147 Freier Personenverkehr

147.1 Erwerbstätige und Nichterwerbstätige

Die Einführung der Freizügigkeit im Personenverkehr soll mit Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse der Schweiz schrittweise und nicht automatisch erfolgen. Ab Inkrafttreten des Abkommens gilt Inländerbehandlung für EU-Angehörige in der Schweiz und für Schweizer in der EU. Neu wird für EU-Angehörige ab Inkrafttreten ein Anspruch auf Bewilligungserteilung geschaffen (auf Grund der Reziprozität

auch für Schweizer in der EU), der allerdings anfänglich unter dem Vorbehalt der Kontingentierung, des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen steht. Die Bevorzugung von inländischen Arbeitskräften und die nach Gemeinschaftsrecht diskriminierende Kontrolle von Arbeitsverträgen werden spätestens nach zwei Jahren abgeschafft. Vom gleichen Zeitpunkt an wird für Schweizer Staatsangehörige im EU-Raum volle Freizügigkeit gelten. Die Schweiz wird während einer Übergangsfrist von 5 Jahren weiterhin auch gegenüber Staatsangehörigen der EU-Staaten an der Kontingentierung festhalten (präferenzielle Kontingente für EU-Angehörige werden ab Inkrafttreten geschaffen). In einer zweiten Phase führt die Schweiz ab dem sechsten Vertragsjahr versuchsweise den kontingentsfreien Personenverkehr mit der EU ein. Eine einseitig auslösbare Schutzklausel (Ventilklausel) gestattet ihr aber, einen übermässigen Anstieg der Einwanderung zu verhindern. Die Schweiz behält dadurch während weiteren sieben Jahren die Möglichkeit, die Kontingente jeweils für 2 Jahre wieder einzuführen, falls die Einwanderung aus der EU ein bestimmtes Mass überschreiten sollte. Danach behalten sowohl die Schweiz als auch die EU die Möglichkeit, sich im Falle schwerwiegender Probleme auf eine einvernehmliche Schutzklausel zu berufen oder das Abkommen zu kündigen.

Das Abkommen wird anfänglich auf sieben Jahre Gültigkeit abgeschlossen. Vor Ablauf von sieben Jahren hat die Schweiz die Möglichkeit, sich im Rahmen eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses über dessen Weiterführung auszusprechen. Die EU ihrerseits wird das Abkommen stillschweigend weiterführen.

Ebenfalls im Abkommen enthalten sind die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Berufszeugnisse, die Koordination für Sozialversicherungsleistungen und der punktuell erleichterte Immobilienerwerb, wobei der harte Kern der Lex Koller unverändert bleibt. Für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung an Kurzaufenthalter (unterjährige Arbeitsverträge) wurde eine Übergangsfrist von sieben Jahren vereinbart, während der die Zusammenrechnung der Beitragsperioden (Totalisierung), wie sie in der EU vorgeschrieben ist, nicht angewendet wird.

147.2 Dienstleistungen

Im Abkommen ist auch eine Teilliberalisierung im Dienstleistungsbereich vorgesehen. So soll einerseits in den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen Schweiz–EG besteht, die Dienstleistungserbringung nicht durch die restriktiven nationalen Bestimmungen über den Personenverkehr erschwert werden. Andererseits wird ein Recht der Dienstleistungserbringer vorgesehen, sich in den Gaststaat zu begeben und dort bis zu 90 Tage pro Jahr bewilligungsfrei eine Dienstleistung zu erbringen. Dieses Recht steht Selbstständigerwerbenden sowie juristischen Personen, welche ihre Angestellten in den Gaststaat entsenden wollen, zu.

147.3 Soziale Sicherheit

Das Abkommen sieht die Koordination der Sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EU geltenden Regelungen vor, damit der freie Personenverkehr nicht durch einschränkende sozialversicherungsrechtliche Regelungen behindert wird.

Die Gesetzgebungen der beteiligten Staaten können dabei unverändert beibehalten und weiterhin jederzeit nach den nationalen Bedürfnissen angepasst werden. Die

Staaten verpflichten sich lediglich, bei der Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften gewisse gemeinsame Grundsätze und Regeln zu beachten. Im Vordergrund steht dabei das Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit und die ungekürzte Zahlung von Geldleistungen bei Wohnsitz in einem anderen Vertragsstaat. Grundlegend sind auch die Regelungen betreffend die Zuweisung zur Versicherung eines Staates, die gegenseitige Anrechnung von Versicherungszeiten für den Leistungserwerb (insbesondere für den Erwerb ausländischer Leistungen wichtig) und die Sachleistungsaushilfe bei Erkrankung oder bei Unfall im Ausland.

Die Koordinierungsregelung gilt für die Versicherungsbereiche Krankheit, Alter, Invalidität und Tod (Hinterlassenenleistungen), Unfall, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Sie bezieht sich auf die gesetzlichen Bestimmungen von Bund und Kantonen und tritt grundsätzlich an die Stelle unserer bestehenden bilateralen Abkommen über Soziale Sicherheit mit den Mitgliedstaaten der EU.

Neuerungen ergeben sich insbesondere in der Krankenversicherung. Wer im Ausland wohnt, aber in der Schweiz arbeitet, muss grundsätzlich sich selbst und seine nichterwerbstätigen Familienangehörigen in der Schweiz versichern. Gleiches gilt auch für Rentnerinnen und Rentner, die immer nur in der Schweiz gearbeitet haben und das Alter in einem EU-Staat verbringen. Diese Personen werden individuelle, kostengerechte Prämien zahlen müssen, wobei die oft niedrigeren Leistungskosten im Ausland berücksichtigt werden. Je nach Wohnland gelten Sonderbestimmungen, wonach die betreffenden Personen im Wohnland krankenversichert bleiben können. Die Regelung sieht auch Prämienverbilligungsbeiträge für wirtschaftlich schwache Personen vor. Da das Abkommen gewisse Personen mit Wohnort in einem EU-Land der Versicherungspflicht im Sinne des KVG unterstellt und das KVG für wirtschaftlich schwache Versicherte Prämienverbilligungsbeiträge vorsieht, sind solche Vergünstigungen auch dann zu gewähren, wenn die Betroffenen in einem EU-Land wohnen. Die Gewährung der Prämienverbilligung darf nicht deshalb verweigert werden, weil die versicherte Person nicht in der Schweiz wohnt.

Wer in der Schweiz versichert ist und im Ausland erkrankt, wird wie eine dort versicherte Person zum einheimischen Sozialversicherungstarif behandelt. Die Kosten werden später der schweizerischen Krankenkasse in Rechnung gestellt. Die Versicherten sind damit besser gedeckt als heute. Gegenwärtig muss die Kasse nämlich maximal das Doppelte des Betrages übernehmen, den sie nach schweizerischem Recht zu vergüten hätte. Umgekehrt werden Versicherte aus EU-Staaten, die z. B. während der Ferien in der Schweiz erkranken oder verunfallen, hier zu Lasten der ausländischen Krankenkassen behandelt. Sie werden dadurch künftig besser geschützt sein als heute, weil viele Krankenkassen von EU-Staaten die Kosten in Nicht-EU-Staaten heute nicht übernehmen.

Nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz müssen Staatsangehörige von EU-Staaten mit Wohnsitz im EU-Raum unter den gleichen Voraussetzungen wie schweizerische Staatsangehörige in die Freiwillige AHV/IV aufgenommen werden. Da die Versicherung schon jetzt stark defizitär ist, könnte dies enorme Zusatzkosten zur Folge haben. Die Zutrittsmöglichkeit zur Freiwilligen Versicherung muss daher auf den Nicht-EU-Raum begrenzt werden. Dies ist in der laufenden Revision der Freiwilligen Versicherung bereits vorgesehen, indem der Beitritt nur noch für Personen mit Wohnsitz in einem Staat vorgesehen ist, mit dem kein Sozialversicherungsabkommen besteht. Staatsangehörige von EU-Staaten, die ausserhalb der EU wohnen, sind nach dem Abkommen den schweizerischen Staatsangehörigen nicht gleichgestellt. Sie können nur dann der Freiwilligen Versicherung beitreten, wenn sie zuvor

ununterbrochen fünf Jahre lang in der schweizerischen obligatorischen AHV/IV versichert waren.

Die Rentenberechnung erfolgt in der AHV/IV im Allgemeinen weiterhin nach den Grundsätzen des schweizerischen Rechts. Dies wird auf Grund einer Anpassung des Berechnungsmodus bei Teilrenten ermöglicht.

Die Hilflosenentschädigung der AHV/IV soll auch künftig nur bei Wohnsitz in der Schweiz gewährt werden, allerdings muss im nationalen Recht explizit festgehalten werden, dass die Finanzierung dieser Leistungen ausschliesslich durch die öffentliche Hand erfolgt – was der bestehenden Situation de facto entspricht.

Die derzeit von Ausländerinnen und Ausländern noch verlangte zehnjährige Mindestwohndauer in der Schweiz für Ergänzungsleistungen entfällt für Staatsangehörige von EU-Staaten. Auch künftig werden die Ergänzungsleistungen aber nur bei Wohnsitz in der Schweiz gewährt.

Bei der 2. Säule erfasst das Abkommen nur die gesetzliche Minimalvorsorge. Die Leistungen werden weiterhin nach schweizerischem Recht berechnet und ausbezahlt. Die Barauszahlung der Austrittsleistung ist bei Ausreise in einen EU-Staat nach einer Übergangszeit von fünf Jahren aber nicht mehr in allen Fällen möglich.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung ist für Arbeitnehmer mit unterjährigen Arbeitsverträgen (Kurzaufenthalter) eine Übergangszeit von sieben Jahren vorgesehen. In der Schweiz werden nämlich während dieser Übergangsfrist bei Kurzaufenthalten die im Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten nicht zusammengerechnet, so dass diese nur dann Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, wenn sie ihre nach schweizerischem Recht vorgesehene Beitragszeit in der Schweiz erfüllt haben. Nach sieben Jahren wird der Grundsatz der Totalisierung von Versicherungszeiten dann auch für EU-Arbeitnehmer mit unterjährigen Arbeitsverträgen anwendbar.

Bei den Familienzulagen werden künftig auch die kantonalen Regelungen erfasst. Es gilt auch hier die Gleichbehandlungsverpflichtung. Wer Anspruch auf Familienzulagen hat, erhält sie für Kinder im Ausland in gleicher Weise wie für Kinder in der Schweiz. Besondere Regelungen und die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen gewährleisten, dass Doppelzahlungen vermieden werden können.

147.4 Diplomanerkennung

Im Rahmen des Abkommens akzeptiert die Schweiz, die Substanz des einschlägigen EG-Acquis in schweizerisches Recht umzusetzen bzw. gleichwertige Regelungen zu schaffen, wogegen die EG die dem Gemeinschaftsrecht entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschlüsse anerkennt.

Die einschlägigen EG-Richtlinien sehen vor, unter welchen Voraussetzungen EU-Staatsangehörige in einem anderen Mitgliedstaat auf Grund ihrer nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben dürfen, die dort reglementiert, d. h. den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms oder Berufsausweises vorbehalten ist.

Die für einen Teil der Architekturdiplome noch unbereinigte Situation ist für den Bundesrat inakzeptabel. Er hat Schritte eingeleitet, um diesen unbefriedigenden Zustand so schnell als möglich zu korrigieren.

148 Angemessener Parallelismus, institutionelle und allgemeine Bestimmungen der sieben Abkommen

148.1 Angemessener Parallelismus

In der Beschreibung des Verhandlungsverlaufs (Ziff. 13) wurde die zentrale Bedingung der EU hervorgehoben, um die von der Schweiz vorgeschlagene sektorielle Annäherung zu akzeptieren. Die Forderung des angemessenen Parallelismus zwischen den sieben Abkommen ergibt sich aus der Einschätzung der EU, dass nur die Gesamtheit dieser Verträge im gegenseitigen Interesse der Schweiz und der EU liege. Demzufolge werden die sieben Abkommen entweder gleichzeitig geschlossen, genehmigt und in Kraft gesetzt oder aber verhindert die Ablehnung eines einzigen Abkommens das Inkrafttreten der anderen sechs Abkommen. Gleichermassen hat die EU die Bedingung gestellt, dass im Falle der Aufhebung eines der Abkommen, die anderen sechs Abkommen ausser Kraft treten. Diese sogenannte «Guillotine-Klausel» ist weder anwendbar für den Fall der ordentlichen Beendigung des Abkommens über die wissenschaftliche Zusammenarbeit, noch für den Fall der Kündigung desselben durch die Schweiz als Folge der Anpassung der Rahmenprogramme durch die EG, an denen sich die Schweiz beteiligt.

148.2 Sieben verschiedene Abkommen

Unter Vorbehalt des angemessenen Parallelismus werden die sieben Abkommen klar unterschieden, da sie auf jeweils spezifischen gesetzlichen Grundlagen basieren. Entgegen dem Vorschlag der Schweiz hat die EU es abgelehnt, gewisse sektorielle Abkommen rechtlich mit bereits bestehenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EG (Freihandelsabkommen von 1972, Rahmenabkommen über die wissenschaftliche Zusammenarbeit von 1986) zu verbinden. Die Verträge wurde getrennt voneinander, aber unter koordiniertem Vorgehen, den Verhandlungsmandaten für den jeweiligen Bereich entsprechend ausgehandelt.

Die institutionellen und allgemeinen Bestimmungen der sieben Abkommen sind sich zu einem grossen Teil ähnlich. Gewisse Unterschiede ergeben sich aus der besonderen Natur bestimmter Abkommen. Man kann das einfache Abkommen über die wissenschaftliche Zusammenarbeit von den fünf komplexen Liberalisierungsabkommen (Personenverkehr, gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbescheinigung, Landwirtschaftsprodukte, Öffentliches Beschaffungswesen, Landverkehr) unterscheiden, die generell auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Vertragsparteien basieren. Einem dritten Vertragstyp entspricht das Luftverkehrsabkommen, bei welchem es sich um einen partiellen Integrationsvertrag handelt. Die Schweiz hat sich in diesem Bereich bereit erklärt, das relevante Gemeinschaftsrecht zu übernehmen, wobei dessen Anwendung und Auslegung teilweise durch die Gemeinschaftsinstitutionen kontrolliert wird. Ein solcher Integrationsvertrag bedingt die Homogenität der bestehenden und künftigen Bestimmungen der Vertragsparteien sowie ihrer Anwendung und ihrer Auslegung (insbesondere um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden).

148.3 Gemischter Ausschuss und Verwaltung der Verträge

Die sieben Abkommen beruhen im Prinzip auf der herkömmlichen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Alle sieben Abkommen werden durch Gemischte Ausschüsse verwaltet und im Rahmen derselben entscheiden die Vertragsparteien im gegenseitigen Einvernehmen, also einstimmig. Das neue Abkommen über die wissenschaftliche Zusammenarbeit wird vom Gemischten Ausschuss des Rahmenabkommens über die wissenschaftliche Zusammenarbeit von 1986 verwaltet werden. Andererseits wird der durch das neue Landverkehrsabkommen eingesetzte Gemischte Ausschuss ebenfalls die Verwaltung des Transitvertrages von 1992 übernehmen, welcher im Jahr 2005 ausläuft. Ausserdem werden durch das Abkommen über den Handel mit Landwirtschaftsprodukten zwei Gemischte Ausschüsse eingesetzt. Einer befasst sich mit den allgemeinen Fragen, der andere ist ausschliesslich für den Veterinärbereich zuständig.

Die Gemischten Ausschüsse haben nur in den in den Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheidungsgewalt. Der Vollzug der Beschlüsse erfolgt durch die Vertragsparteien gemäss ihren eigenen Bestimmungen. Die Gemischten Ausschüsse dürfen beschliessen, die Anhänge der Abkommen, deren Inhalt technischer Natur ist (z. B. Liste der Gesetze und Behörden der Parteien) zu ändern. Es handelt sich hierbei um eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat, die der Genehmigung des Parlamentes bedarf. Jedes der Abkommen bestimmt genau, welche Anhänge durch den Gemischten Ausschuss geändert werden können. Es versteht sich von selbst, dass der Gemischte Ausschuss den Parteien keine neuen Verpflichtungen auferlegen kann. Eine solche Entscheidung muss von den Parteien gefällt und gemäss ihren jeweiligen Verfahren genehmigt werden, wie alle Änderungen der Vertragsbestimmungen selbst.

Mit der Überwachung des ordnungsgemässen Funktionierens der Abkommen beauftragt, vereinfachen die Gemischten Ausschüsse den Informationsaustausch und die Beratungen zwischen den Parteien. Sie bemühen sich, auf Antrag der Parteien Streitigkeiten beizulegen. Jeder der Gemischten Ausschüsse kann Arbeitsgruppen herbeiziehen, die ihm bei der Erfüllung seiner Aufgaben behilflich sind.

Im Bereich des Luftverkehrs können die von den Institutionen der Europäischen Gemeinschaft nach Massgabe der Vertragsbestimmungen getroffenen Entscheidungen nur vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) angefochten werden und nicht vor dem durch den Vertrag eingesetzten Gemischten Ausschuss.

148.4 Umsetzung der Verträge und Überwachung ihrer Anwendung

Jede Vertragspartei bemüht sich, alle notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Ausübung der Vertragsverpflichtungen sicherzustellen. Jede Vertragspartei ist für die ordnungsgemässe Durchführung der Verträge auf dem eigenen Hoheitsgebiet zuständig.

Das Luftverkehrsabkommen übernimmt als partieller Integrationsvertrag (s. Ziff. 148.1) das gesamte relevante Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich als die gemeinsamen Bestimmungen der Parteien und überträgt den Gemeinschaftsinstitutionen die Kontrolle und Überwachung der Anwendung der Wettbewerbsregeln. Die

Verletzungen dieser Regeln werden je nach Bedarf von der Kommission oder vom Europäischen Gerichtshof sanktioniert.

Die Anerkennung dieser Kompetenz bewirkt keine Praxisänderung, weil die Auswirkungsdoktrin (auch im schweizerischen Recht bekannt) diese Institutionen schon heute legitimiert, das Verhalten der Wirtschaftsunternehmen ausserhalb der EU zu sanktionieren, wenn dieses Verhalten Auswirkungen auf das Gebiet der EU hat.

Im Gegensatz dazu sorgt jede der Vertragsparteien dafür, dass bezüglich staatlicher Beihilfen im Bereich des Luftverkehrs die Vertragsregeln auf ihrem Hoheitsgebiet eingehalten werden.

Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens haben die Parteien ebenfalls besondere Vorkehrungen getroffen, da sie die jeweils zuständigen Behörden mit der Überwachung der Anwendung des Vertrages auf ihrem Hoheitsgebiet beauftragt haben.

148.5 Schweizerisches Recht und Gemeinschaftsrecht, Entwicklung des Rechts, Ausschüsse der EU

In den sieben Verträgen haben die Vertragsparteien ihre Entscheidungsautonomie behalten. Sie haben keine Gesetzgebungskompetenz an eine supranationale Instanz übertragen. Die Mehrheit der sektoriellen Verträge (im Bereich des Personenverkehrs, der Landwirtschaftsprodukte, der technischen Handelshemmnisse, des öffentlichen Beschaffungswesens und des Landverkehrs) gründet auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Parteien. Seit zehn Jahren hat sich die schweizerische Gesetzgebung mit grenzüberschreitender Wirkung sukzessive an die Gesetzgebung der EU, ihres wichtigsten Nachbarn und Handelspartner, angepasst. Dieser Umstand hat die Verhandlungen erleichtert, wenn man bedenkt, dass die Gemeinschaft, wenn sie einen Vertrag mit irgendeinem Drittland schliesst, im Prinzip keine gemeinsamen Bestimmungen akzeptiert, die vom «acquis communautaire» abweichen. Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens sind die Bestimmungen der Vertragsparteien grösstenteils gleichwertig, da beide 1994 das entsprechende Abkommen im Rahmen der WTO unterzeichnet haben.

Man muss den aussergewöhnlichen Charakter des Luftverkehrsabkommens hervorheben, welches die Gesamtheit der anwendbaren Bestimmungen der EU in diesem Bereich in gemeinsame Regeln der Vertragsparteien überführt. Das betreffende schweizerische Recht wird lediglich noch auf Verhalten anwendbar sein, welche ausschliesslich Auswirkungen in der Schweiz haben. Die Übernahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts rechtfertigt, dass diese gemäss der vor Unterzeichnung des Abkommens bestehenden Rechtsprechung und Praxis der Gemeinschaftsinstitutionen ausgelegt und angewandt werden. Die Schweiz wird über die nach Unterzeichnung des Abkommens erfolgte Rechtsprechung und Praxis informiert und auf Verlangen einer Vertragspartei werden die Folgen der letztgenannten Urteile und Praxis im Hinblick auf ein ordnungsgemässes Funktionieren dieses Abkommens vom Gemeinsamen Ausschuss festgestellt. Der Bundesrat kann vor einer solchen Beratung im Gemischten Ausschuss das Bundesgericht und/oder die Wettbewerbskommission konsultieren.

Im Personenabkommen bemühen sich die Parteien die notwendige Massnahmen zu ergreifen, um in ihren gegenseitigen Beziehungen inhaltlich gleichwertige Rechte

und Pflichten anzuwenden, wie sie in den Rechtsakten der Gemeinschaft enthalten sind, auf die im Vertrag Bezug genommen wird. Gemäss diesem Vertrag muss die vor Unterzeichnung des Vertrages bestehende relevante Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt werden. Auf Antrag einer der Parteien wird der Gemischte Ausschuss die Folgen der nachfolgenden Rechtsprechung, über welche die Schweiz informiert wird, feststellen. Auch hier kann der Bundesrat vor einer solchen Beratung das Bundesgericht und/oder das Eidgenössische Versicherungsgericht konsultieren.

In dem Masse, in dem die Abkommen auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Parteien bzw. direkt auf dem «acquis communautaire» beruhen, ist es notwendig, Verfahren für den Informationsaustausch und/oder für Beratungen vorzusehen, wenn eine Partei vorsieht Rechtsvorschriften in einem Bereich zu ändern, der von einem Abkommen abgedeckt wird. Die Abkommen über den Land- und Luftverkehr sehen besondere Kompetenzen für ihre Gemischten Ausschüsse vor, um das ordnungsgemässe Funktionieren der betreffenden Abkommen zu garantieren.

Auch wenn die Vertragsparteien ihre Rechtssetzungsautonomie in den sektoriellen Abkommen behalten, liegt es dennoch in ihrem Interesse die Gleichwertigkeit ihrer Gesetzgebung aufrechtzuerhalten. Ohne regelmässige Berücksichtigung der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in den Bereichen, welche von den sektoriellen Abkommen gedeckt werden, würden die Unterschiede der schweizerischen und gemeinschaftlichen Bestimmungen die einwandfreie Anwendung der betreffenden Abkommen verhindern.

Berücksichtigt man den sektoriellen und nicht umfassenden Charakter der sieben Abkommen und die Tatsache, dass diese keine vollständige Übernahme des «acquis communautaire» vorsehen, mit Ausnahme des Luftverkehrsabkommens, wird die Schweiz nicht die Möglichkeit haben, an allen Ausschüssen der EU teilzunehmen, die diesen «acquis» verwalten. Dennoch hat die Schweiz durch eine der Schlussakte zur Unterzeichnung der Abkommen beigefügten Erklärung des Rates der EU erreicht, dass ihre Vertreter als aktive Beobachter den Sitzungen der wichtigen Ausschüsse in den Bereichen der Forschung, des Luftverkehrs, der sozialen Sicherheit und der Anerkennung der Diplome beiwohnen können. Die schweizerischen Vertreter werden das Recht haben, sich zu Wort zu melden, aber kein Stimmrecht haben. Zusätzlich dazu konsultiert die Kommission in den Bereichen, in denen die schweizerische Gesetzgebung mit dem «acquis communautaire» gleichwertig ist, schweizerische Experten auf denselben Grundlagen wie die Experten der Mitgliedstaaten, wenn sie Bestimmungen oder Massnahmen ausarbeitet, welche anschliessend den Ausschüssen zu unterbreiten sind (siehe Art. 100 des EWR-Vertrages; Botschaft zum EWR vom 18. Mai 1992, BBl. 1992 IV 460).

148.6 Schlussakte, Erklärungen der Parteien, Sprachsystem der Abkommen

Gleichzeitig mit der Unterzeichnung der sieben Abkommen, haben die Vertragsparteien die Schlussakte unterzeichnet. Sie umfasst alle gemeinsamen oder einseitigen Erklärungen der Vertragsparteien oder solche einzelner abkommensbezogener Institutionen.

Diese Erklärungen enthalten Bestätigungen oder politische Verpflichtungen, die als solche nicht in die Abkommen aufgenommen werden konnten. Gemäss Artikel 31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge (SR 0.111) müssen diese Erklä-

rungen zum Kontext des Abkommens gezählt werden und sind bei der Auslegung einer Bestimmung, auf die sie Bezug nehmen, heranzuziehen.

Die Erklärungen sind in den verschiedenen abkommensrelevanten Teilen der Botschaft enthalten.

In gleicher Weise rechtsverbindlich sind die Abkommenstexte in allen elf offiziellen Sprachen der fünfzehn EU-Mitgliedstaaten, wovon auch drei offizielle Sprachen der Schweiz sind. Bei Auslegungsfragen von Abkommensbestimmungen ist gegebenenfalls ein Vergleich zwischen den verschiedenen Sprachversionen erforderlich. Bei Divergenzen zwischen den Sprachen wird die betreffende Bestimmung in Übereinstimmung mit der ihr im Zusammenhang des Abkommens zukommenden Bedeutung sowie im Lichte des Ziels und Zwecks des Abkommens ausgelegt (Art. 31 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge, SR 0.111).

15 Würdigung der Abkommen

151 Politische Würdigung

Im heutigen, durch umfassende Zusammenarbeitsansätze und die Erweiterung der EU gekennzeichneten europäischen Umfeld war es keine Selbstverständlichkeit, die Beziehungen zur EU auf dem Weg beschränkter sektorieller Ansätze weiterzuentwickeln. Die EU, durch die eigene Konsolidierung und die Erweiterung aufs Äusserste beansprucht, nahm sich entsprechend Zeit für das Eintreten auf den von der Schweiz gewünschten Zusammenarbeitsansatz. Es ging ihr darum, Rosinenpicken der Schweiz zu verhindern und konkrete Interessen aller Mitgliedstaaten gegenüber der Schweiz durchzusetzen.

Die lange Verhandlungsdauer, die auch auf die Grenzen des sektoriellen Ansatzes für die zeitgerechte Wahrung von Zusammenarbeitsinteressen hinweist, erklärt sich nicht zuletzt auch damit, dass für beide Seiten heikle Verhandlungsprobleme, namentlich in den Bereichen Personen- und Landverkehr, gelöst werden mussten. Ein Verhandlungsabschluss lag nur in Reichweite, wenn alle Mitgliedstaaten einstimmig der Überzeugung waren, dass die sieben Verträge insgesamt für jeden von ihnen mehr Vorteile als Nachteile bringt. Das Gleiche galt auch für die Schweiz.

Der Bundesrat stimmte dem politischen Abschluss der sektoriellen Verhandlungen aus der Überzeugung zu, dass das Gesamtergebnis ausgewogen ist und dass das auf dem Wege sektorieller Verhandlungen in einem schwierigen Umfeld Erreichbare durch konsequente und zähe Verhandlungsführung erreicht wurde. Er stellt insbesondere fest, dass wichtige Anliegen der Wirtschaft verwirklicht wurden und dass die Grundlagen für eine umweltgerechte, koordinierte europäische Verkehrspolitik geschaffen werden. Die stufenweise und kontrollierte Schaffung der Freizügigkeit für Personen wird für Schweizerinnen und Schweizer zusätzliche Entfaltungsmöglichkeiten im EU-Raum schaffen.

Seit Jahren ist der Abschluss der Verhandlungen mit der EU die operationelle Priorität der bundesrätlichen Integrationspolitik. Die nun vorliegenden Verträge sind kurz- und mittelfristig das einzig realisierbare Projekt für den konkreten Ausbau der institutionellen Beziehungen zwischen der Schweiz und ihren politisch, wirtschaftlich und kulturell wichtigsten Partnern in Europa. Die Verträge schaffen neue Brücken und eröffnen Chancen für neue grenzüberschreitende Initiativen von Bürgerinnen und Bürger.

Mit den sieben Verträgen gelingt es, die politisch und wirtschaftspolitisch bedenkliche institutionelle Isolation der Schweiz auf einer stabilen Grundlage zu reduzieren. Beim Ausgleich der Interessen mit den 15 EU-Staaten ist es gelungen, schweizerische Stärken, wie namentlich die ökologisch und ökonomisch sinnvolle Landverkehrs- und – auch mittels zusätzlicher flankierender Massnahmen – den wertvollen Arbeitsfrieden, zu wahren.

Die Verträge fügen sich bestens ein in die längerfristig angelegte Integrationspolitik des Bundesrates wie sie in der bundesrätlichen Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu Europa!»/Gegenvorschlag vom 27. Mai 1998 und im Integrationsbericht 1999 vom 3. Februar 1999 definiert ist. Die integrationspolitische Lage der Schweiz wird mit diesen durchwegs eurokompatiblen Verträgen deutlich verbessert, ohne jedoch die integrationspolitische Zukunft der Schweiz zu präjudizieren. Für den Bundesrat gibt es keine Gründe gegen den fallweisen Abschluss von weiteren sektoriellen Abkommen mit der EU, sofern solche Abkommen im beidseitig ausgeglichenen Interesse liegen und jeweils innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können. Der Bundesrat hat diesbezüglich jedoch keine Illusionen: im Integrationsbericht 1999 (S. 297 f.) hat er – im Quervergleich mit allen Instrumenten der Beziehungspflege Schweiz–EU – dargelegt, weshalb er davon überzeugt ist, dass die inhaltlichen und verfahrensmässigen Grenzen für weitere sektorische Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union bald einmal erreicht sein werden. Abgesehen vom erheblichen Verhandlungsaufwand und von der heterogenen Interessenslage zwischen den EU-Mitgliedstaaten fällt besonders ins Gewicht, dass in zentralen Fragen (Zollunion, Währungsstabilität, innere und äussere Sicherheit, Handelspolitik) Vertragslösungen nur zustande kommen könnten, wenn die Schweiz Souveränitätsrechte an die EU übertragen würde und insbesondere die höchstrichterliche Gewalt des Europäischen Gerichtshofes sowie legislative und politische Mehrheitsbeschlüsse des Ministerrates anerkennen würde.

Politisch entscheidend für die weitere Gestaltung der Beziehungen zur EU in nächster Zukunft wird in jedem Fall die Genehmigung der sieben vorliegenden sektoriellen Abkommen sein. Die Schweiz hat selbst diesen Zusammenarbeitsansatz vorgeschlagen. Nicht ohne intensive politische und diplomatische Bemühungen gelang es ihr, die EU schliesslich dafür zu gewinnen. Die Genehmigungsverfahren im europäischen Parlament und, was das Abkommen über den freien Personenverkehr betrifft, in den Parlamenten der EU-Staaten wird zeigen, ob dieser schweizerische Weg in der europäischen Integration Zustimmung findet.

152 Wirtschaftliche Würdigung

Die schweizerische Wirtschaft ist mit derjenigen der EU-Staaten bereits stark verflochten. Der Schweiz ist es namentlich im Rahmen des Freihandelsabkommens von 1972 gelungen, wichtige Hindernisse im Warenverkehr, wie Zölle und Kontingente, abzubauen¹². Mit dem Inkrafttreten der sieben Verträge wird der Marktzugang schrittweise verbessert und vertraglich konsolidiert. Es werden sich damit neue Absatzchancen sowie Wachstums- und damit Beschäftigungsperspektiven eröffnen. Mit der Marktöffnung wird auch die Arbeitsteilung stärker. Damit verbunden ist ein schärferer Wettbewerb, der zu grösserer wirtschaftlicher Effizienz führt. Inwieweit

¹² Vgl. dazu Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 96/1+2 vom 15. Januar 1997

die Marktöffnung das Wirtschaftswachstum fördert, kann nicht berechnet, sondern nur erwartet werden, da sie für die Akteure lediglich Chancen darstellt. Diese Chancen, die genutzt werden müssen, setzen eine wettbewerbsfähige Wirtschaft voraus.

Die wirtschaftlichen Vorteile der Marktöffnung sind institutionell beschränkt: So geht es nicht um den gleichberechtigten Beitritt zum EU-Binnenmarkt, der nur über einen EU-Beitritt möglich ist. Die sieben Verträge umfassen Teilbereiche der vier Freiheiten im grenzüberschreitenden Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie einzelner flankierender Politiken. Wie nahe die erzielten Vertragslösungen bei den Verhältnissen im EU-Binnenmarktrecht liegen, ist je nach Bereich unterschiedlich. Fest steht, dass an den Grenzkontrollen für Waren und Personen festgehalten wird und weitere Verhandlungsanliegen beider Seiten (verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Teilnahme an EU-Programmen im Bereich der Bildung oder der Filmförderung, Statistik, Umweltbeobachtung, Betrugsbekämpfung usw.) noch nicht berücksichtigt wurden.

Von der innovativen Nutzung der Abkommen sind spürbare Auswirkungen auf den Wohlstand der Schweiz zu erwarten. Im Rahmen der ökonomischen Studien, die vom Bundesrat im Zusammenhang mit dem Integrationsbericht 1999 in Auftrag gegeben wurden und in der Studienreihe des BWA veröffentlicht werden, wurde dieser Frage nachgegangen¹³. Der positive Effekt der sektoriellen Verträge rührt gemäss den Studienergebnissen vor allem von der Personenfreizügigkeit und dem Land- und Luftverkehr her. Insbesondere die klassischen Exportbranchen dürften vom erleichterten Marktzugang zum EU-Binnenmarkt profitieren. Die Studien stellen fest, dass mit den neuen Verträgen das BIP und die Investitionen in der Schweiz zunehmen und die Arbeitslosigkeit und das Preisniveau längerfristig eher zurückgehen dürften.

Das zusätzliche Wachstum wird folgenden verbesserten Rahmenbedingungen zugeschrieben:

- verbesserte Bedingungen für die Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen;
- Öffnung der Strassen- und Eisenbahnverkehrsmärkte für Personen- und Gütertransporte;
- Öffnung der Arbeitsmärkte, verbesserte Entfaltungs-, Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sowie neues Potential im personengebundenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr;
- radikal verbesserte Wettbewerbssituation der schweizerischen Luftverkehrsgesellschaften;
- Abbau der Handelshemmnisse im Agrarhandel (Wegfall der doppelten Qualitätskontrolle);

¹³ Universität der Bundeswehr Hamburg, Prof. Straubhar: *Integration und Arbeitsmarkt – Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union*
BAK, Konjunkturforschung Basel AG: *Alternative EU-Integrationszenarien der Schweiz*
ETHZ, Konjunkturforschungsstelle: *Makroökonomische Auswirkungen eines EU-Beitritts*
LEA, Université de Genève: *Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europe*
ECOPLAN, Bern: *EU-Integration der Schweiz: Wirtschaftliche Auswirkungen*

- Abbau der Handelshemmnisse für Industrieerzeugnisse (Wegfall von Transaktions- und Informationskosten für doppelte Konformitätsbewertungen in der EU und in der Schweiz, namentlich für Maschinen, Medikamente, Medizinprodukte, Fernmeldeanlagen und andere Hightechprodukte);
- Wegfall der Vorschriften bezüglich der lokalen Wertschöpfung von 50% sowie der 3%-Preisdifferenzierungsklausel beim öffentlichen Beschaffungswesen für die Bereiche Schienenverkehr und Telekommunikation.

Die Bilanz der wirtschaftlichen Auswirkungen der sieben neuen Verträge ist positiv, auch wenn, wie die für den Integrationsbericht 1999 verfassten unabhängigen Studien zeigen, anfänglich mit Anpassungs- und Umstellungskosten zu rechnen ist. Quantifizierbar ist der volkswirtschaftliche Nutzen jedoch kaum, da zum einen die zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im In- und Ausland nur ungenügend modellierbar sind, und zum andern die Nutzung der neuen Wirtschaftsfreiheiten im Verhältnis zur EU nicht vorausberechenbare Privatinitiativen bedingen. Unbestritten ist hingegen, dass für Unternehmen in der Schweiz und für Investoren die Verträge eine willkommene und berechenbare Stabilisierung der Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsverkehr in Europa darstellen. Interessant ist, dass die schweizerischen Wirtschaftsverbände, mit oder ohne Studien, unisono und mit Nachdruck den Abschluss und die rasche Umsetzung der Verträge fordern.

Wenn sich – wie erwähnt – die wirtschaftlichen Auswirkungen der sieben Abkommen kaum quantifizieren lassen, ist eine Schätzung über die finanziellen Konsequenzen der Abkommen auf den Bundeshaushalt ebenso schwierig. Dieser wird durch indirekte Auswirkungen der sektoriellen Abkommen auf das Wirtschaftswachstum, die Zinsentwicklung oder auf den Arbeitsmarkt beeinflusst. Solche Effekte können derzeit nur schwerlich identifiziert und beurteilt werden. Eine vorsichtige Schätzung rechnet mit einer zusätzlichen Belastung des Bundeshaushalts von rund 600 Millionen Franken. Eine Gesamtsicht dieser Schätzungen befindet sich in Ziffer 311.1. Diese Mehrbelastung beträgt ca. 1% der Bundesausgaben.

16 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

161 Allgemeines

Am 15. März, 14 Tage nach der Paraphierung der Vertragstexte, wurde das Vernehmlassungsverfahren über die sieben Verträge sowie über die Umsetzungs- und Begleitmassnahmen eröffnet; es dauerte bis zum 13. April 1999 (das Vernehmlassungsverfahren über die flankierenden Massnahmen im Personenverkehr wurde gesondert, vom 3. Februar bis zum 12. März durchgeführt). Im Rahmen des zentralen Vernehmlassungsverfahrens, welches vom Bundesrat konferenziell oder schriftlich durchgeführt wurde, äusserten sich die beiden Bundesgerichte, die Kantone, die politischen Parteien in der Bundesversammlung sowie die Spitzenverbände. Darüber hinaus wurde von den Departementen ein dezentrales Vernehmlassungsverfahren mit weiteren Adressaten durchgeführt, die an den sektoriellen Abkommen interessiert sind.

Von der grossen Zahl an Empfängern der Vernehmlassungsunterlagen hat ein bedeutender Teil Stellung bezogen. Folgende Tendenzen gehen aus den Antworten hervor:

- Begrüsst wird die Durchführung der Vernehmlassung, auch wenn im Anschluss an frühere Konsultationen während den Verhandlungen (vgl. vorne Ziffer 1) dazu nur drei Wochen zur Verfügung standen. Vor diesem Hintergrund haben einzelne Interessengruppen (z. B. die SVP) ihre definitive Stellungnahme zu einzelnen Fragen bis nach Abschluss der parlamentarischen Verfahren vorbehalten.
- Sämtliche Adressaten der Vernehmlassung befürworten die Ratifizierung der sieben sektoriellen Abkommen. Sie werten sie als ausreichend positiv, auch wenn sie einzelnen Gruppierungen im Deckungsbereich (z. B. landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte) zu wenig weit gehen. Die Abkommen werden mehrheitlich als wirtschaftlich bedeutsamer Marktöffnungsschritt beurteilt und befürwortet.
- Mehrheitlich werden auch die zur transparenten Umsetzung der Abkommen notwendigen Gesetzesänderungen begrüsst und dazu vereinzelt auch Abänderungsanträge (z. B. im Sozialbereich) formuliert.
- Die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen im Bereich des Personenverkehrs und Landverkehrs werden unterschiedlich, als vorrangig und Voraussetzung für eine breite Zustimmung oder als modifizierungsbedürftig, bewertet. Zusätzlich gefordert werden flankierende Massnahmen im Agrarbereich. In verschiedenen Stellungnahmen wird ihre Befristung für die Abkommensdauer gefordert, sodann wird darauf hingewiesen, dass die flankierenden Massnahmen klar und verbindlich definiert werden müssen, um Konflikte zwischen Innen- und Aussenpolitik zu vermeiden. Ferner wird gefordert, dass diese Massnahmen spätestens anlässlich der Beschlussfassung zu den bilateralen Abkommen verbindlich beschlossen sind, ansonst das Vertragswerk ernsthaft gefährdet wäre.
- Hinsichtlich der Genehmigung der Abkommen fordern einzelne, dass diese sowohl mit den Umsetzungs- wie mit den Begleitmassnahmen zu einem Paket verschürt werden müssen. Umgekehrt werden Verknüpfungen nachdrücklich abgelehnt, da nur so die bilateralen Abkommen vor einer Alles-oder-Nichts-Situation bezüglich der flankierenden Massnahmen geschützt werden. Die SVP fordert als einzige, dass in jedem Fall das Volk und die Stände über derart wichtige Vorlagen entscheiden, weshalb die Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden sollten.
- Die Kommentare zum Inhalt der vorliegenden Botschaft fallen im Allgemeinen günstig aus, wobei sich die Stellungnahmen auf die Abkommen Personenverkehr, Landwirtschaft und Landverkehr sowie auf die Rechtsanpassungen und flankierenden Massnahmen der Bereiche Landverkehr und Personenverkehr konzentrieren (vgl. dazu insbesondere Ziff. 166.1–166.3).

162 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Bundesgerichten

Das Bundesgericht nimmt in der Regel zu den materiellen Bestimmungen von Gesetzesvorlagen keine Stellung und weicht auch in diesem Fall nicht von dieser Praxis ab. Klar scheint, dass die bilateralen Verträge dem Bundesgericht in bestimmten Bereichen (z. B. Fremdenpolizeirecht) Mehrarbeit bringen werden. Das Bundesge-

richt kritisiert, dass im Bereich der Freizügigkeit des Medizinalpersonals betreffend Rechtsschutz eine direkte Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheidungen des EDI an das Bundesgericht vorgesehen ist. Das Bundesgericht lehnt es in Bundesverwaltungsangelegenheiten ab, als erste richterliche Instanz mit der Pflicht zu einer vollen Sachverhalts- und Rechtskontrolle eingesetzt zu werden.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht äussert sich ausschliesslich zum Abkommen über den freien Personenverkehr. Seine Äusserungen im Bereich der Sozialversicherungen betreffen u. a. Fragen wie die Voraussetzungen für die Behandlung von Beschwerden durch die Kantone, die Schaffung von Kommunikationssystemen zwischen dem EuGH und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht zur Sicherstellung einer der EuGH-Rechtssprechung vergleichbaren schweizerischen Rechtssprechung, die Gewährleistung des Informationsflusses zwischen dem «Gemischten Ausschuss» und dem Eidgenössischen Versicherungsgericht, die Schaffung einer Rekurskommission für Belange des Krankenversicherungsbereichs an Stelle der heute zuständigen Kantonsbehörden sowie die Sicherstellung des Zuganges zu Informationen über die EU-Rechtssprechung für alle Interessierten.

163 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in den Kantonen

Die Kantonsregierungen beauftragten die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), eine gemeinsame Stellungnahme auszuarbeiten und den Kantonen zur Beschlussfassung vorzulegen. An der Plenarversammlung der KdK vom 1. April verabschiedeten die 26 Kantonsregierungen ihre Stellungnahme.

Die Kantonsregierungen beurteilen die bilateralen Abkommen als ein Vertragswerk von grosser Bedeutung. Sie erachten es als geeignet im Interesse des Landes, ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie der Kantone das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU nachhaltig zu regeln. Die Kantonsregierungen stimmen deshalb dem Abschluss dieses Vertragswerkes zu. Sie ersuchen den Bundesrat, diese Abkommen der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen. Sie unterstützen deren Ratifizierung, Umsetzung und Vollzug, wobei bezüglich des Abkommens über den Landverkehr Skepsis verbleibt und dessen Annahme aus Einsicht in die unabänderlichen Rahmenbedingungen der Vertragslogik erfolgt.

Die Kantone empfehlen dem Bundesrat und den Eidg. Räten dafür zu sorgen, dass die flankierenden Massnahmen zum Landverkehrsabkommen spätestens anlässlich der Beschlussfassung zu den bilateralen sektoriellen Abkommen verbindlich beschlossen sind. Die Kantone fordern in allen sie direkt betreffenden Bereichen (öffentliches Beschaffungswesen, Luftverkehr, Landverkehr, freier Personenverkehr, soziale Sicherheit, Diplomanerkennung) vollwertigen Einsitz in die jeweiligen Gemischten Ausschüsse sowie in die entsprechenden prospektiven Kommissionen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Rechtsbestandes. Bei der Umsetzung und beim Vollzug ist die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu wahren und den Kantonen der Spielraum zu belassen, der ihnen die Verfassung einräumt.

Die Kantonsregierungen unterstützen das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen und haben gegenüber dem materiellen Inhalt keine Einwendungen. Um das Abkommen rechtzeitig umsetzen zu können, bedarf es in ihren Augen einer engen Koordination Bund-Kantone. Sie legen auch Wert darauf, bei der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen aktiv beteiligt zu sein und wünschen Einsitznahme

im gemischten Ausschuss gemäss Artikel 11 des Abkommens. Sie halten ferner fest, dass die bestehende klare Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen zwingend beibehalten werden muss. Schliesslich lehnen sie eine weitere Rechtskontrolle ab. Bestrebungen, der Kommission Beschaffungswesen Bund–Kantone vermehrte Kompetenzen bis zur Rechtsfindung zuzuordnen, werden abgelehnt; dieser Kommission soll auch keine richterliche Kompetenz zukommen.

Was das Landverkehrsabkommen anbelangt, erachten die Kantone die Annäherung der EU und der Schweiz in der Verkehrspolitik als Prozess, der hinsichtlich des Abkommens an sich sowie auch des nationalen Rechts und der europäischen und schweizerischen Verkehrspolitik weiterentwickelt werden muss. Sie kritisieren aber, dass die Weiterentwicklung des Abkommens im Rahmen des «Gemischten Ausschusses» erfolgt und fordern, dass eine Weiterentwicklung des Abkommens unter Einbezug von Kantonen, Parlament und Volk zu erfolgen habe. Sie fordern insbesondere, dass verbindliche, wirksame und finanziell realisierbare flankierende Massnahmen ergriffen werden, um das Ziel der Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene erreichen zu können. Sie zeigen sich bereit, die flankierenden Massnahmen umzusetzen, wenn deren Finanzierung sichergestellt ist. Sie gehen diesbezüglich davon aus, dass die Kosten für den Vollzug der Massnahmen mehrheitlich mit Bundesgeldern finanziert werden (beispielsweise zusätzliche Aufwendungen, welche durch eine verstärkte Kontrolle des Strassengüterverkehrs notwendig werden). Sie befürchten, dass die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen nicht ausreichen werden, um dem zunehmenden alpenquerenden Güterverkehr auf der Strasse optimal begegnen zu können. Weitere Massnahmen müssten deshalb unter Einbezug der Kantone frühzeitig vorbereitet werden.

Die geographische Lage sowie die volkswirtschaftliche Struktur der Kantone bestimmen die Art und die Intensität der zu erwartenden Auswirkungen des Personenverkehrsabkommen auf die Kantone. Sämtliche Kantone begrüssen das Abkommen grundsätzlich und erachten dessen Umsetzung als Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz. Sie fordern aber, in den jeweiligen Gremien im Rahmen der Komitologie, entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung, allein, mitbestimmend oder beratend vertreten zu sein. Den Kantonen stellen sich ferner speziell Fragen im Bereich der Krankenversicherung. Insbesondere lehnen die Kantone die Finanzierung von Prämienzuschüssen an im Ausland wohnhafte Versicherte klar ab. Sie fordern deshalb, dass der Bund zusammen mit den Kantonen und Versicherern praktikable Lösungen erarbeitet. Was die gegenseitige Diplomanerkennung anbelangt, gehen die Kantone davon aus, dass der Bund ihnen den erforderlichen Freiraum für die Umsetzung belässt.

164 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den politischen Parteien

Die vier Regierungsparteien sowie die folgenden, in der Bundesversammlung vertretenen Parteien: CSP, EDU, EVP, FPS, Grüne, LPS und PdA haben im Rahmen der konferenziellen Vernehmlassung Stellung bezogen, andere haben aus verschiedenen Gründen (z. B. zu kurze Vernehmlassungsfrist für eine komplexe Vorlage) darauf verzichtet. Alle beurteilen die Abkommen positiv und wirtschaftlich bedeutsam; sie bejahen eine Ratifizierung des Vertragswerks sowie die Genehmigung der

erforderlichen Gesetzesänderungen und Begleitmassnahmen. Über die Inhalte der Umsetzungs- und Begleitmassnahmen bestehen teils unterschiedliche Auffassungen, weshalb hier und dort, vor allem in den Bereichen Landverkehr, Personenverkehr bzw. Sozialversicherungen und Landwirtschaft Änderungsvorschläge vorgelegt wurden (vgl. dazu Ziffern 166 ff.).

Die SVP, die den bilateralen Weg als Alternative zu einer vollständigen Integration begrüsst, wird sich erst nach abgeschlossenem parlamentarischem Verfahren abschliessend zum gesamten bilateralen Paket mit den Verträgen, den Umsetzungs- und Begleitmassnahmen äussern. Sie verlangt für eine derartig wichtige Vorlage, dass die Verträge dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Dies insbesondere deshalb, weil der in der Verfassung verankerte Alpenschutzartikel in grossen Teilen durch das Landverkehrsabkommen relativiert werde.

In ihren allgemeinen Überlegungen halten die Regierungsparteien eine Ratifizierung der sektoriellen Abkommen für unerlässlich, dringend, willkommen oder – im Hinblick auf die Interessen der Schweiz – für unumgänglich und wichtigen integrationspolitischen Schritt. Die SVP ist der Meinung, dass die bilateralen Verträge in keiner Weise als erster Schritt zum Beitritt in die EU verstanden werden dürfen, sondern Verträge unter gleichberechtigten Staaten und als solche eine eigenständige Lösung bilden. Die SVP fordert vom Bundesrat, das Gesuch um Aufnahme von Beitrittsverhandlungen von 1992 zurückzuziehen sowie vom strategischen Ziel des EU-Beitritts abzurücken.

Die SP ist der Auffassung, dass alle mit den bilateralen Verträgen verbundenen rechtlichen Umsetzungen und flankierenden Massnahmen in einem Paket verschnürt werden müssen. Die übrigen Regierungsparteien lehnen direkte rechtliche Verknüpfungen ab. Allerdings ist es in ihren Augen innenpolitisch unabdingbar, die Begleitmassnahmen parallel zur Vertragsgenehmigung zu regeln, um – im Falle eines fakultativen Referendums – einen Erfolg des gesamten Werkes an der Urne zu sichern.

Während zur Ausgestaltung der Begleitmassnahmen in den Bereichen Landverkehr und Personenverkehr noch unterschiedliche Vorstellungen bestehen, sind die flankierenden Massnahmen im Landverkehr gemäss der SVP untauglich. Als notwendig erachten die FDP und SVP aber die gänzliche Befreiung der Vor- und Nachläufe zu den Terminals von der LSWA, um die Förderung dieses wichtigen Verkehrsmodus gewährleisten zu können.

Nach Auffassung der FDP, CVP und SVP sind auch im Agrarhandelsabkommen flankierende Massnahmen notwendig, um die Produktionskosten zu senken und die Vermarktung von Landwirtschaftsprodukten zu fördern, was die SP bestreitet. Es geht dabei um eine Anpassung des Landwirtschaftsgesetzes zur Unterstützung verstärkter Selbsthilfemassnahmen sowie um eine Revision des Lebensmittelgesetzes.

Die FDP unterstützt den Bundesrat in seiner Haltung, dass die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs bis zur vollen Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zeitlich klar begrenzt gefördert werden muss.

Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens bei den Spitzenverbänden, den Sozialpartnern und bei anderen Verbänden, Organisationen oder an den Ergebnissen der sektoriellen Abkommen Schweiz–EG interessierten Kreise

Alle Spitzenverbände der Wirtschaft und Sozialpartner stimmen den sektoriellen Abkommen zu und bejahen deren Ratifizierung. Sie beurteilen die Abkommen als deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Schweizer Wirtschaft und ihre Beziehungen zum wichtigsten Wirtschaftspartner. Sowohl bezüglich der Marktöffnung wie der Senkung von Transaktions- und Informationskosten können ihrer Ansicht nach bedeutende Fortschritte erzielt werden. Dabei sind ökonomisch positive, marktöffnende Wirkungen vor allem mit der Erweiterung des öffentlichen Beschaffungswesens, der schrittweisen Erleichterung des Personenverkehrs, dem Land- und Luftverkehrsabkommen sowie mit den Vereinbarungen im Agrardossier verbunden. Dies eröffnet neue Absatz- und Beschäftigungsperspektiven für die Schweiz. Sie plädieren deshalb auf eine rasche Inkraftsetzung und Umsetzung der Abkommen.

Einvernehmen besteht, dass es unmöglich ist, den Nutzen der Abkommen zu quantifizieren, ähnlich wie die durch die sektoriellen Abkommen induzierten Budgetbelastungen. Die Spitzenverbände gehen davon aus, dass diese Kosten tragbar sind. Aus Sicht der Verbände kommt den Abkommen nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine politische Bedeutung zu. Der eigenständige Charakter der bilateralen Abkommen ist für jede weitere Integrationspolitik eine unabdingbare Vorlage. Die sieben Vertäge führen die Schweiz pragmatisch und vertraglich abgesichert näher an die EU heran.

Obleich die Spitzenverbände der Wirtschaft die Stossrichtung der flankierenden Massnahmen befürworten, stehen sie gewissen flankierenden Massnahmen insbesondere betreffend Personenverkehr (Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen) sowie Landverkehr (Verteilung des 40-Tönnner-Kontingents für schweizerische Transporteure) kritisch gegenüber. Gewisse weisen mit Nachdruck darauf hin, dass die flankierenden Massnahmen klar und verbindlich definiert sein müssen und erst dann in Kraft treten sollen, wenn die sektoriellen Abkommen genehmigt sind. Der Gewerbeverband äussert Bedenken darüber, dass der Bereich Landverkehr die Verabschiedung des Gesamtpaketes beeinträchtigen könne. Für den schweizerischen Bauernverband sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die bäuerliche Vermarktungselbsthilfe so gestärkt wird, dass sie gleich lange Spiesse hat wie die Konkurrenten in der EU.

Das Forschungsabkommen sowie das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen werden speziell von der Maschinenindustrie als positiv beurteilt, da diese neue Möglichkeiten eröffnen. Letzteres findet auch grundsätzlich grosse Zustimmung beim Schweizerischen Baumeisterverband, unter Verweis auf gewisse Mängel. Insbesondere kritisiert er, dass die für die europäischen Länder überaus wichtige Baukoordinierungs-Richtlinie noch nicht übernommen wurde und die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen durch die bereits bestehende Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens erfolgt. Der Baumeisterverband beurteilt auch das Abkommen über den freien Personenverkehr betreffend Rekrutierung von Arbeitskräften als bedeutend, insbesondere weil das Saisonierstatut aufgehoben und der Grenzverkehr erleichtert wird.

Die Verbände heissen die Regelung betreffend Erleichterung des Personaltransfers im Konzernverbund sehr willkommen, da die Beschränkung auf den Kader- und Spezialistentransfer entfällt. Jedoch lehnen sie mehrheitlich, was die flankierenden Massnahmen anbelangt, die vorgeschlagene erleichterte Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) ab, während sie dem Entsendegesetz und den Missbrauchsmassnahmen gegen Lohnunterbietungen im Rahmen von Normalarbeitsverträgen zustimmen.

Aus der Sicht der pharmazeutischen Industrie ist das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen wegen der Beschränkung auf Ursprungswaren und der Unsicherheiten bezüglich der Nachkontrollen von Arzneimitteln beim Import in die EU nicht völlig zufriedenstellend. Unbefriedigend ist im Zusammenhang mit dem Agrarabkommen die Tatsache, dass die verarbeitenden Landwirtschaftsprodukte nicht Gegenstand der Verhandlungen waren.

Zu den spezifischen Positionen der Verbände, Organisationen oder an den Ergebnissen der sektoriellen Abkommen interessierten Kreise vergleiche Ziffer 166.1–166.7.

166 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in ausgewählten Bereichen

166.1 Forschung

In der externen Vernehmlassung wurden keine neuen Stellungnahmen vorgetragen, die die Auswirkungen des Abkommens in Frage stellen oder neue Elemente anführen, die zu berücksichtigen wären. Die Vernehmlassungsteilnehmer legten vor allem Wert auf bestimmte Aspekte, die schon Bestandteil der Botschaft sind. Die wissenschaftlichen und industriellen Organisationen haben ihre sehr positive Haltung wiederholt¹⁴, die sie bereits ein Jahr zuvor in detaillierter Form geäussert hatten (vgl. Ziff. 214.3). Die politischen Parteien und die Wirtschaftsverbände unterstützen das Abkommen.

Die vernehmlasssten Organisationen forderten, einen maximalen Nutzen aus der Vollbeteiligung am Forschungsrahmenprogramm zu ziehen. Angesichts der Bedeutung der finanziellen Beiträge im Verhältnis zur gesamten Unterstützung des Bundes für die Forschung, müsse ein guter finanzieller Rückfluss gewährleistet werden. Diese Anliegen können folgendermassen zusammengefasst werden:

- Der Akzent soll auf die Begleitmassnahmen zu Gunsten möglicher Teilnehmer, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), gelegt werden ;
- Der Nutzen der Vollbeteiligung soll insbesondere durch Evaluation gemessen werden.

¹⁴ Es handelt sich um folgende Organisationen: Vorort, ASM/VSM, FNRS, CSS, CUS und CRUS

166.2 Öffentliches Beschaffungswesen

Die Bankiervereinigung, der Vorort und die ihm angeschlossenen Verbände (u. a. der VSM) sowie le Centre patronal vaudois begrüßen die Öffnung im Beschaffungswesen als zusätzlicher Ansporn für einen verbesserten Wettbewerb in der Schweiz. Die SVP äussert Zweifel an der auch von Städte- und Gemeindeverbänden begrüßten Unterstellung der Gemeinden unter die WTO-Regeln über das Beschaffungswesen.

Die Kantone, die Wirtschaftsverbände, der Städte- und der Gemeindeverband sowie die SVP nahmen zum Teil substantiell zum Abkommen Stellung. Zahlreiche Anregungen wurden in den Botschaftstext eingearbeitet. Folgende drei Aspekte verdienen Erwähnung:

- Die Kantone, der Gemeindeverband sowie die SVP betonen die Notwendigkeit, an der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen nicht zu rütteln. Die Unterstellung unter Bundes- oder kantonales Recht der durch das Abkommen neu erfassten Beschaffungsstellen der Sektoren wird von einer Arbeitsgruppe von Bundes- und Kantonsvertretern zu ermitteln sein.
- Die Kantone, der Gemeindeverband sowie die Schweizerische Bauwirtschaftskonferenz äussern sich zur Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Der Botschaftstext hat zum Ziel, allfällige Missverständnisse zu klären.
- Die Vielzahl der Schwellenwerte erregt die Besorgnis der Kantone und des Gewerbes. Hier wird einzig über eine internationale Harmonisierung in der WTO und über die Vereinfachung der Regeln, wie sie in der EU und in den kommenden WTO-Verhandlungen vorgesehen sind sowie mittels einer besseren Harmonisierung unter den Kantonen Remedur zu schaffen sein.

166.3 Technische Handelshemmnisse

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen fand in der Vernehmlassung breite, zumeist vorbehaltlose Zustimmung.

Die Konferenz der Kantonsregierungen unterstützt im Namen der Kantone das Abkommen. Sie erwartet, dass es dazu beiträgt, die Hindernisse, mit welchen sich die Schweizer Wirtschaft wegen der Nichtteilnahme am EWR konfrontiert sieht, erheblich zu verringern. Sie weist zudem darauf hin, dass die Kantone – im Hinblick auf einen allfälligen späteren Einbezug des für die schweizerische Wirtschaft wichtigen Bauproduktbereichs – eine Interkantonale Vereinbarung zum Abbau technischer Handelshemmnisse verabschiedet haben, die zusammen mit dem geplanten eidgenössischen Bauproduktgesetz die Grundlage für eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung für das Inverkehrbringen von Bauprodukten bilden soll. Ferner äusserte sich auch die an den Verhandlungen beteiligte Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel positiv zum Abkommen.

Seitens der Parteien gibt das Abkommen kaum zu Bemerkungen Anlass. Von den Regierungsparteien hat einzig die SVP spezifische Kommentare dazu abgegeben. Sie unterstützt das Abkommen, weil es die Konkurrenzfähigkeit der Exportindustrie verbessere und ihr neue Märkte eröffne, die Kosten für die Konformitätsbewertungen senke und dem Schweizer Konsumenten eine grössere Produktauswahl bringe.

Mit diesem Abkommen werde auch der von der Schweiz in verschiedenen Bereichen eingeschlagene Weg des «autonomen Nachvollzugs» belohnt.

Von den Spitzenverbänden hat insbesondere der Vorort spezifische Bemerkungen abgegeben. Der Abbau technischer Handelshemmnisse sei ein zentrales Anliegen der Schweizer Wirtschaft. Seine Mitgliederorganisationen stellen sich geschlossen hinter das Abkommen. Der Wegfall von beschwerlichen Doppelprüfungen bringe für die Schweizer Wirtschaft nicht nur erhebliche Kosteneinsparungen, sondern auch einen Zeitgewinn bei der Erschliessung ausländischer Märkte. Dies sei besonders interessant für verschiedene technologische Spitzenbereiche der Exportindustrie, wie Pharmazeutika, Medizinprodukte, Fernmeldeanlagen und Maschinen. Ferner werde auch die Stellung der schweizerischen Konformitätsbewertungsstellen auf dem europäischen Markt gestärkt. Das Centre Patronal bedauert, dass das Cassis-de-Dijon-Prinzip nicht im Vertrag verankert ist. Der Vorort ist indessen der Ansicht, dass daraus keine grösseren Hemmnisse erwachsen sollten. Lücken bzw. Handlungsbedarf für die Zukunft sieht der Vorort im Wesentlichen in dreierlei Hinsicht: Wie angekündigt, sei ein paralleles Abkommen mit den EFTA-EWR-Staaten abzuschliessen. Zweitens müssten die Unsicherheiten bezüglich der Nachkontrollen bei der Chargenfreigabe von Arzneimitteln durch die Ausarbeitung gemeinsamer Interpretationsrichtlinien zu Kapitel 15 rasch geklärt werden. Schliesslich sei die Beschränkung des Abkommens auf Ursprungswaren der Vertragsparteien aufzuheben, da sich diese angesichts der Globalisierung der Produktion insbesondere für die chemisch-pharmazeutische Industrie sehr störend auswirke.

Auch die konsultierten Fachverbände äussern sich positiv zum Abkommen. Die Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI) sieht die Vorteile darin, dass künftig die gegenseitige Anerkennung der Herstellungskontrollen (GMP-Inspektionen) und Chargenfreigaben bei der Lieferung pharmazeutischer Produkte in die EU gewährleistet ist. Auch sei die Ausdehnung auf weitere Produktbereiche wie Chemikalien und Pflanzenbehandlungsmittel relativ einfach. Als Nachteil wird dagegen die Beschränkung des Abkommens auf Ursprungswaren, welcher angesichts der rasch fortschreitenden Globalisierung in der Pharmaindustrie wachsende Bedeutung zukomme, und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Nachkontrolle von Arzneimittelchargen infolge der Neuinterpretation bestehenden EG-Rechts bezeichnet.

Für den Verband der Schweizerischen Maschinenindustrie (VSM) ist die Beseitigung technischer Handelshemmnisse ein zentrales Anliegen. Er beurteilt das Abkommen durchwegs positiv. Besonders erfreulich sei die Tatsache, dass in den für den VSM wichtigen Bereichen wie Maschinen, elektrische Apparate, Medizinprodukte, Fernmeldeanlagen und forst- und landwirtschaftliche Traktoren die erleichterte gegenseitige Anerkennung vorgesehen sei. Die autonome Anpassung der schweizerischen Vorschriften an jene der EG habe sich als richtig erwiesen und nun erste wertvolle Früchte getragen. Der VSM spricht sich auch für einen raschen Einbezug der neuen Druckgeräterichtlinie und der Bauprodukte in das Abkommen aus. Besonders erfreulich sei zudem die getroffene Lösung für Occasionsmaschinen, wonach der gegenseitige Marktzutritt analog zum EWR auf der Basis der «ursprünglichen» Anforderungen gewährt werde. Eine wesentliche Erleichterung sei auch die im MRA vorgenommene Präzisierung, wonach die technische Dokumentation für in die EU exportierte Erzeugnisse nicht permanent auf deren Territorium vorhanden sein, sondern nur auf Anfrage der Behörden innert angemessener Frist zur Verfügung gestellt werden müsse.

Auch für den Verband schweizerischer Heizungs- und Lüftungsfirmen ist die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen unentbehrlich, da sie zu Kostensenkungen führe und so ihre Mitglieder wettbewerbsfähiger mache.

166.4 Landwirtschaft

Die Vernehmlassungsteilnehmer begrüssen insgesamt das Agrarabkommen und unterstreichen die Bedeutung eines besseren Zugangs zum Gemeinschaftsmarkt für die schweizerische Landwirtschaft. Sie betonen aber auch, dass die vorgesehenen Liberalisierungsmassnahmen eine grosse Herausforderung für den Primärsektor darstellen. Zum Teil bedauern sie, dass die verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse durch die EU von den Verhandlungen ausgeschlossen wurden und wünschen einen raschen Beginn von bilateralen Gesprächen zu diesem Thema.

Die Kantone, die Stellung genommen haben, beurteilen das Abkommen mehrheitlich positiv (BE, VD, JU, NE, LU), da es der schweizerischen Landwirtschaft neue Perspektiven eröffnet. Sie geben aber auch zu bedenken, dass die Landwirtschaft, um diese wahrnehmen zu können, auf ein ausgewogenes Paket von Begleitmassnahmen angewiesen ist. Dabei geht es insbesondere um die Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen von Produzentenorganisationen, die Deklaration der Produkteherkunft und der Produktionsverfahren, die Verbesserung der Exportmöglichkeiten für verarbeitete Produkte und die Aufhebung des europäischen Importembargos für Rindvieh und Rindfleisch aus der Schweiz. Besorgt über die Verhandlungsergebnisse für die Trockenfleischerzeuger, unterstützt der Kanton Graubünden deren Forderung nach spezifischen Begleitmassnahmen für die Branche.

Die wichtigsten politischen Parteien haben die Resultate der Verhandlungen im Landwirtschaftsbereich ebenfalls positiv aufgenommen. FDP, CVP und SVP verlangen wie die Kantone wirksame Begleitmassnahmen. Dabei legt die FDP besonderes Gewicht auf die Unterstützung verstärkter Selbsthilfemassnahmen sowie auf eine Revision des Lebensmittelgesetzes; dieses sollte im Hinblick auf eine Erleichterung der Ausfuhr von tierischen Produkten den Bestimmungen der EU entsprechen. Ausser der Stärkung der Selbsthilfemassnahmen wünscht die CVP auch einen besseren Marktzugang für verarbeitete landwirtschaftliche Produkte, eine maximale Ausnutzung der in den GATT/WTO-Bestimmungen vorgesehenen Unterstützungsmöglichkeiten für diese Produkte, die Deklaration der Produkteherkunft und der Produktionsverfahren, effiziente Absatzförderungsmassnahmen und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft. Die SVP begrüsst ganz besonders diejenigen Teile des Abkommens, die einen zur Kostensenkung führenden Abbau der technischen Handelshemmnisse vorsehen. Sie verlangt ausdrücklich eine Unterstützung der Selbsthilfemassnahmen sowie eine Anpassung des Lebensmittelgesetzes, um die Äquivalenz der Bestimmungen im gesamten Sektor der Tierproduktion leichter zu erzielen. Die SPS befürwortet Begleitmassnahmen für die Landwirtschaft nicht, weil das Agrarabkommen dieser sowieso zu Gute komme.

Die landwirtschaftlichen Organisationen nehmen die Verhandlungsergebnisse im Landwirtschaftsbereich insgesamt an, betonen jedoch ebenfalls, dass diese für die Landwirtschaft eine ausserordentliche Herausforderung darstellen. Der Schweizerische Bauernverband unterstreicht die Dringlichkeit von Massnahmen auf Kostenebene, damit die Landwirte ihre Tätigkeit angesichts der härteren Konkurrenzbedingungen in einem günstigeren wirtschaftlichen Umfeld ausüben können. Der SBV

und die wichtigsten anderen Landwirtschaftsverbände betonen zudem die Wichtigkeit von Begleitmassnahmen im Sinne der von den Kantonen und den politischen Parteien gemachten Vorschläge. Der Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten (ZVSM) bezeichnet die Verhandlungsergebnisse als unausgewogen und macht seine Zustimmung von effizienten Begleitmassnahmen abhängig. Die Organisationen der Früchte- und Gemüseproduzenten sind hingegen mit den Resultaten zufrieden.

Auch von den Wirtschaftsverbänden wurde das Agrarabkommen positiv aufgenommen. Die schweizerische Nahrungsmittelindustrie hat in den letzten Jahren wiederholt ihr Interesse an der Angleichung der schweizerischen Bestimmungen über tierische Lebensmittel an diejenigen der EU angemeldet. Auch ein durch das Bundesamt für Veterinärwesen zusammen mit den betroffenen Kreisen ausgearbeiteter Bericht vom 22. August 1997¹⁵ kommt zum Schluss, dass die Rahmenbedingungen für den Export solcher Produkte in die EU zu verbessern sind. Weil die heute bereits bestehenden Rechtsgrundlagen¹⁶ ausreichen, um Lebensmittel tierischer Herkunft in die EU exportieren zu können, wird jedoch gleichzeitig empfohlen, von einer kurzfristigen Änderung des Lebensmittelgesetzes abzusehen und vorerst das bestehende Verordnungsrecht zu optimieren. Gestützt auf dieses Ergebnis hat der Bundesrat darauf verzichtet, den betroffenen Kreisen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den sektoriellen Abkommen eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. In mehreren Stellungnahmen¹⁷ zur Vernehmlassung wurde indessen nachdrücklich gefordert, dem Parlament bereits mit der vorliegenden Botschaft einen Entwurf zur Änderung des Lebensmittelgesetzes vorzulegen. Um im Hinblick auf die Verhandlungen über die Anerkennung der Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit demjenigen der EU keine Zeit zu verlieren, hat der Bundesrat beschlossen, diesem Begehren stattzugeben.

166.5 Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen wurde grundsätzlich von allen Vernehmlassungsadressaten begrüsst. Positiv hervorgehoben wurde dabei insbesondere die mit dem Abkommen erreichte Liberalisierung und die damit verstärkte Wettbewerbssituation im Luftverkehr.

Von den verschiedenen spezifischen Bemerkungen zum Luftverkehrsabkommen seien die folgenden erwähnt:

Die Kantone wünschten in die Arbeiten des Gemischten Ausschusses, der sich mit der Wahrung und Weiterentwicklung des Luftverkehrsabkommens befasst, einbezogen zu werden. Mehrere Vernehmlassungsadressaten wünschten zudem eine rechtliche Klärung der Frage, ob die auf schweizerischen Flughäfen eingeführte lärm- und

¹⁵ Bericht des Bundesamtes für Veterinärwesen vom 22. August 1997 «Das schweizerische Fleischhygienerecht im Lichte von Anforderungen der Europäischen Union (EU)», zu beziehen beim Bundesamt für Veterinärwesen, 3003 Bern.

¹⁶ Verordnung vom 1. März 1995 über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (VEDALG; SR **817.41**), Verordnung vom 20. April 1988 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV; SR **916.443.11**).

¹⁷ Vgl. dazu die Stellungnahmen der Freisinnig-Demokratischen Partei, der Schweizerischen Volkspartei, der Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien sowie der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Bergegebiete.

immissionsabhängigen Abgaben auch nach Inkrafttreten des Abkommens beibehalten werden könnten (Kantone, SVP). Schliesslich verlangten die Grünen und der VCS, dass ein Teil des durch das Abkommen erzielten wirtschaftlichen Vorteils zu Gunsten von Umweltschutzmassnahmen abgeschöpft werde, während sich der Vorort vorsorglich gegen jede allenfalls getroffene flankierende Massnahme wandte.

166.6 Landverkehr

166.61 Organisation des Vernehmlassungsverfahrens

Die Vernehmlassung zum Landverkehrsabkommen und zu den flankierenden Massnahmen fand auf zwei Ebenen statt. Zum einen wurden konferenzielle Anhörungen durchgeführt, zum andern konnten die Vernehmlasser schriftlich Stellung nehmen.

Die konferenziellen Anhörungen unterteilten sich in einen allgemeinen, die sieben Abkommen betreffenden, und in einen departementsspezifischen, nur das Landverkehrsabkommen und die flankierenden Massnahmen betreffenden Teil. Die Departementsvorsteher von EDA, EDI, EVD und UVEK hörten die vier Bundesratsparteien, die Nichtregierungsparteien LPS, Grüne Partei, CSP, EVP, EDU, FPS und PDA sowie die Spitzenverbände von Arbeitgebern (Vorort, Schweiz. Arbeitgeberverband, Schweiz. Gewerbeverband, Schweiz. Bauernverband) und Arbeitnehmern (Schweiz. Gewerkschaftsbund, Christlich-nationaler Gewerkschaftsbund, Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände) an. Zum Landverkehrsabkommen hörte der Departementschef UVEK die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Bundesratsparteien und die interessierten Kreise (Verkehrs-Club der Schweiz, Kontaktstelle Umwelt, WWF, Alpen-Initiative, Greenpeace, Schweiz. Eisenbahner-Verband, Christliche Gewerkschaft Verkehr, Pro Bahn Schweiz, Swiss Shippers Council, Verband schweiz. Speditions- und Logistikunternehmen, Groupement Fer, Les Routiers suisses, SBB, BLS, Verband öffentlicher Verkehr, Hangartner AG, Touring Club Schweiz, Automobil Club der Schweiz, Schweiz. Strassenverkehrsverband, ASTAG, Hupac) an. Schriftlich äusserten sich gegen 40 Organisationen.

166.62 Allgemeine Haltung

Das Landverkehrsabkommen wird grundsätzlich als willkommene und nötige Intensivierung der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG in diesem Bereich begrüsst. Einzig der SEV und Pro Bahn Schweiz stehen dem Abkommen grundsätzlich skeptisch gegenüber. Als grosse Erschwernis für die angestrebte Verlagerung von alpenquerendem Verkehr auf die Schiene wird die Gewährung von 40-Tonnen-Kontingenten während einer Übergangszeit angesehen, ebenso die nach Meinung einiger Vernehmlasser zu tiefen LSVA-Sätze.

Von praktisch allen Vernehmlassern wird nachdrücklich darauf hingewiesen, dass zur Umsetzung des Landverkehrsabkommens flankierende Massnahmen zwingend sind, weil sonst das Verlagerungsziel kaum realisiert werden kann. Über die Ausgestaltung und Umsetzung dieser flankierenden Massnahmen gehen allerdings die Meinungen teilweise erheblich auseinander. Grundsätzlich abgelehnt werden sie einzig vom Centre Patronal, während sie der schweizerische Gewerbeverband vom Landverkehrsabkommen abtrennen möchte.

Von vielen Vernehmlassern werden zudem die vom Bundesrat gemachten Aussagen zu den verkehrlichen Auswirkungen des Landverkehrsabkommens und der flankierenden Massnahmen als zu optimistisch beurteilt.

166.63 Die Hauptkritikpunkte

Viele Vernehmlasser – so namentlich die Bundesratsparteien, die Grüne Partei, der SGB, der SEV und die Umweltverbände – verlangen, dass die flankierenden Massnahmen verbindlich beschlossen sein müssen, bevor eine allfällige Volksabstimmung über das Landverkehrsabkommen stattfindet. Es dürfe nicht riskiert werden, dass das Abkommen in Kraft trete, die flankierenden Massnahmen jedoch aufgehoben oder sogar abgelehnt würden, wird geltend gemacht. Die Grüne Partei, der Verein Alpen-Initiative und der SEV möchten an Stelle des vorgeschlagenen Verlagerungsbeschlusses bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Verlagerungsgesetz.

Über das vom Bundesrat vorgeschlagene Verlagerungsziel gehen die Meinungen auseinander. So verlangen die Bundesratsparteien die Verankerung des Zieles von maximal 650 000 alpenquerenden Lastwagen pro Jahr bereits ab 2007. Die Umweltverbände und der SEV wollen einen Zielwert von maximal 500 000 alpenquerenden Lkw-Fahrten spätestens ab 2007 sowie Zwischenziele, die kontrolliert werden.

In Bezug auf die einzusetzenden Finanzmittel verlangen beinahe alle Vernehmlasser, dass der Bund zur Förderung des Schienenverkehrs mehr aufwendet als vorgeschlagen. Für den Zahlungsrahmen werden jährliche Beträge zwischen etwa 300 Millionen Franken (Bundesratsparteien, KdK) und 500 Millionen Franken (Umweltverbände) bis sogar 527,5 Millionen Franken (SEV) beantragt. Gegen eine Erhöhung spricht sich der Vorort aus. Für den Gewerbeverband sind die vom Bundesrat vorgeschlagenen Mittel zu hoch. Weit verbreitet ist schliesslich die Meinung, die Beiträge des Bundes für die Bahnen müssten sofort, das heisst ab dem Jahr 2000, in voller Höhe zur Verfügung stehen.

Die Trassenpreisverbilligung stösst im Grundsatz überwiegend auf Zustimmung, doch verlangen insbesondere Bahnen, Umweltverbände und Vorort eine Ausdehnung dieser Massnahme auch auf den Wagenladungsverkehr. Ohne diese Erweiterung, so wird befürchtet, gewänne der Kombiverkehr Marktanteile auf Kosten des Wagenladungsverkehrs statt auf Kosten der Strasse.

Umstritten ist die Frage der Verteilung der 40-Tonnen-Kontingente an Schweizer Transporteure. Mit dem Vorschlag, den schweizerischen Fuhrunternehmern die Hälfte der den EG-Transporteuren gewährten Kontingente zu gewähren, sind die Umweltverbände und der SEV einverstanden. Bundesratsparteien, KdK, Strassenverkehrsverbände und Vorort dagegen warnen vor einer Diskriminierung des schweizerischen Transportgewerbes und sprechen sich deshalb für die gleiche Anzahl Kontingente für Schweizer und EG-Transporteure aus. Ebenso umstritten ist, ob die Gewährung von 40-Tonnen-Kontingenten an Schweizer an die Bedingung geknüpft werden soll, auch den Bahntransport zu benutzen. Gegen diesen von den Bundesratsparteien und den Umweltverbänden vorgebrachten Vorschlag wenden sich vor allem die Strassenverkehrsverbände sowie die Produzenten von verderblichen Gütern.

Die Erleichterungen beim Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs und die Aufhebung der Radialzonen stossen auf kontroverse Reaktionen.

Verlangt wird sowohl die Streichung dieser Massnahmen als auch die gänzliche Befreiung von der LSVA. Eine konsensfähige Lösung ist aus den Vernehmlassungsantworten nicht ersichtlich.

Zahlreiche Vernehmlasser, namentlich die Bahnen, fordern den Bund dazu auf, beim benachbarten Ausland stärker als bisher auf die Realisierung der zugesicherten Verbesserungen und Ausbauten bei den Zuläufen zur NEAT zu drängen, weil die Basis-tunnel sonst nicht ihren vollen Nutzen erbringen könnten.

Die Verschärfung der Schwerverkehrskontrollen wird im Allgemeinen begrüsst. Die Strassenverkehrsorganisationen geben jedoch mit Nachdruck ihrer Erwartung nach nichtschikanösen und zwischen den Kantonen koordinierten Kontrollen Ausdruck. Die KdK verlangt, diese Kontrollen seien vollumfänglich durch den Bund zu finanzieren und dürften nicht zu Lasten des Kantonsdrittels an den LSVA-Einnahmen gehen.

Zahlreiche Vernehmlasser, so insbesondere die Umweltverbände und die KdK, verlangen schliesslich die Verankerung des Nacht- und Sonntagsfahrverbots für Lkw im Strassenverkehrsgesetz.

Für die SVP ist die Umsetzung des Alpenschutzartikels wegen des Landverkehrsabkommens unmöglich geworden. Sie fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, diesen Verfassungsartikel so zu ändern, dass er der Umsetzung des Abkommens entspricht. Für die SP dagegen ist eine Infragestellung des Alpenschutzartikels inakzeptabel.

166.7 Personenverkehr

166.71 Personenverkehr im engeren Sinn

Auf Grund der eingegangenen Vernehmlassungen lässt sich feststellen, dass die schrittweise, nicht automatische Einführung des freien Personenverkehrs gesamthaft positiv beurteilt wird. Es werden einerseits die verbesserten Rekrutierungsmöglichkeiten für Schweizer Unternehmen in der EU und die Erleichterung des Kadertransfers als Vorteile genannt. Es wird durch die Vernehmlasser andererseits aber auch auf die auf Grund der Reziprozität verbesserte Rechtsstellung der in der EU lebenden Schweizer hingewiesen. Insgesamt ergibt sich eine Flexibilisierung des Schweizerischen Arbeitsmarktes und damit eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der von der Schweiz aus operierenden Unternehmungen. Daraus resultiert aber auch eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz insgesamt. Die Vernehmlasser sind in der Mehrheit davon überzeugt, dass durch die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs keine massive Einwanderung in die Schweiz zu erwarten ist. Sie erachten die Übergangsregelung als zweckmässig, um den Übergang zum freien Personenverkehr abzufedern und auch innenpolitisch konsensfähig zu machen.

Einzig die SVP vertritt die Ansicht, dass mit der schrittweisen Einführung des freien Personenverkehrs auch ernst zu nehmende Probleme verbunden seien, da wichtige Steuerungsinstrumente der Ausländer- und Arbeitsmarktpolitik wegfallen werden. Die SVP befürchtet insbesondere, dass spürbare Auswirkungen des Abkommens auf die Situation der selbstständig Erwerbstätigen zu erwarten seien.

Positiv beurteilt wird die Abschaffung des volkswirtschaftlich und sozialpolitisch problematischen Saisonierstatuts und die Einführung eines eurokompatiblen Kurz-

aufenthalterstatuts mit Familiennachzug und geographischer und beruflicher Mobilität. Einige Vernehmlasser weisen auf die Konsequenzen einer zusätzlichen Einwanderung im Rahmen des Familiennachzuges hin. Neben einer vermehrten Zuwanderung entstünden weitere Kosten dadurch, dass die Infrastruktur (Schulen, Wohnungen) entsprechend ausgebaut werden müssten.

Einige Vernehmlasser äussern sich zur Frage der Kontingentierung während der Übergangsfrist. Es wird die Meinung vertreten, dass die Verwaltung der Kontingente durch den Bund nicht zweckmässig sei. (Diese Stellungnahmen beruhen insofern auf einem Irrtum, als eine Verwaltung der Kontingente durch den Bund nicht geplant ist. Auf Grund des neu entstehenden Rechtsanspruchs auf Bewilligungserteilung und einer umfassenden Mobilität hat sich aber gezeigt, dass eine Aufteilung der Kontingente auf die Kantone nicht mehr sinnvoll sein kann; die Ausschöpfung der Kontingente in einem Kanton könnte einem EU-Bürger nicht mehr entgegengehalten werden. Es soll daher nur noch ein gemeinsames Kontingent [beim Bund] gebildet werden, über das die Kantone aber allein verfügen können. Der Vollzug wird daher während der Übergangsperiode ganz bei den Kantonen und nicht bei Bund konzentriert werden.)

Der Kanton Genf vertritt die Ansicht, dass die Auswirkungen der Liberalisierung der Grenzgängerregelung noch genauer untersucht werden müssen. Es könnten im jetzigen Zeitpunkt noch keine genaueren Aussagen über die Auswirkungen dieser Liberalisierungen gemacht werden. Es müsse insbesondere geprüft werden, ob nicht die Vereinbarungen mit Frankreich neu verhandelt werden müssen. Ebenso unbekannt seien die zu erwartenden Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt durch den Wegfall der Bewilligungspflicht des Erwerbs von Zweitwohnungen durch Grenzgänger. Begrüsst wird dagegen durchwegs das Festhalten an den bisherigen Doppelbesteuerungsabkommen.

Von verschiedenen Vernehmlassern wird verlangt, dass auch kurzfristige Aufenthalte bis drei Monaten, die nicht bewilligungspflichtig sind, den lokalen Behörden angezeigt werden müssten, wie im Falle der entsandten Arbeitnehmer. Eine solche Meldepflicht wird im Rahmen der flankierenden Massnahmen zum Personenverkehr in der Verordnung über die Einreise und Anmeldung der Ausländer vorgesehen.

Die Liberalisierungen im Dienstleistungsbereich werden, soweit dazu überhaupt Stellung genommen wird, positiv bewertet.

Die vorgesehene Öffnung im Bereich der Lex Koller wird von einem Vernehmlasser als zu wenig weitgehend und konsequent beurteilt (Schweizerische Bankiervereinigung). Im Allgemeinen wird die beschränkte Liberalisierung aber gutgeheissen, da dadurch der innenpolitischen Situation angemessen Rechnung getragen wird und andererseits eine Überhitzung des Immobilienmarktes verhindert wird.

166.72 Arbeitslosenversicherung

Die im Bereich des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vorgeschlagenen Änderungen stiessen bei den befragten Vernehmlassungsadressaten grundsätzlich auf Zustimmung. Angesichts der angespannten finanziellen Lage der Arbeitslosenversicherung werden jedoch Massnahmen verlangt, um die auf Grund der Übernahme der EU-Koordinationsregeln entstehenden Mehrkosten einzudämmen. Solche konzeptionellen Änderungen sollen im Rahmen der geplanten Revision des Arbeitslosen-

versicherungsgesetzes geprüft werden. Bedenken löst auch der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Zusammenrechnung ausländischer Versicherungszeiten und dem Leistungsexport aus, da dies die Zusammenarbeit mit ausländischen Versicherungsträgern erfordert. Da dieses Verfahren ausführlich in der Durchführungsverordnung EWG 574/72 geregelt ist, sollte diese Zusammenarbeit jedoch zu keinen Problemen führen.

166.73 Soziale Sicherheit

Auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen lässt sich sagen, dass die vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen im Bereich der Sozialen Sicherheit insgesamt akzeptiert werden, auch wenn sie in bestimmten Bereichen, insbesondere bei der Krankenversicherung und bei der Beruflichen Vorsorge nicht unumstritten sind. Änderungsvorschläge wurden in der vorliegenden Botschaft soweit als möglich berücksichtigt.

Zu den allgemeinen Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens wurden folgende Bemerkungen angebracht.

Was das in Artikel 11 des Abkommens vorgesehene Beschwerdeverfahren anbelangt, erachtet das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) es als unbefriedigend, dass für kantonale Leistungen der Sozialen Sicherheit als einziger Beschwerdeweg derjenige der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 84 Abs. 1 Bst. c OG) besteht. Es schlägt vor, das OG so zu ergänzen, dass das in Artikel 11 vorgesehene Beschwerdeverfahren einen autonomen Rechtsweg darstellt, der in die Kompetenz des fachlich zuständigen Gerichts fällt. Dies würde es erlauben, dass bei Verletzung der Abkommensbestimmungen im Bereich der kantonalen Leistungen der Sozialen Sicherheit beim EVG und nicht beim Bundesgericht Beschwerde geführt werden könnte.

Für die Übernahme der Rechtssprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (Art. 14 und 16 des Abkommens) wäre es gemäss EVG angebracht, ein einfaches und rasches Übermittlungsverfahren zwischen den zuständigen rechtssprechenden Behörden und dem Gemischten Ausschuss vorzusehen, um Unsicherheiten bezüglich der Anwendbarkeit der nach der Unterzeichnung des Abkommens erfolgten Rechtssprechung des Gerichtshofes zu vermeiden. Der Schweizerische Versicherungsverband ersucht seinerseits um klare Hinweise über die Zuständigkeit des EuGH und der Schweizer Gerichte in Fragen der Rechtsauslegung.

Das EVG verlangt zudem, dass der Inhalt des letzten Satzes von Artikel 16 Absatz 2 des Abkommens erläutert wird um Kompetenzkonflikten zwischen der richterlichen Gewalt und dem Gemischten Ausschuss vorzubeugen. Dies sei umso wichtiger als die Schweiz keinen Einfluss auf die Rechtssprechung des Gerichtshofes hat, da unsere Gerichte das im EWG-Vertrag vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren nicht in Anspruch nehmen können. Das EVG ist auf jeden Fall der Ansicht, dass es bei ihm ist zu entscheiden, ob eine gemeinschaftsrechtliche Rechtssprechung im Einzelfall erheblich ist oder nicht (Art. 16, §1)

Zu Artikel 17 des Abkommens wünscht das EVG ebenfalls die Einrichtung eines einfachen und raschen Übermittlungsverfahrens zwischen den schweizerischen Vertreterinnen und Vertretern im Gemischten Ausschuss, sofern es sich um eine Änderung der Rechtssprechung des Gerichts in einem vom Abkommen erfassten Bereich

handelt. Das EVG geht zudem davon aus, dass es bei dem in Artikel 17 Absatz 2 des Abkommens vorgesehenen Meinungsaustausch seine Meinung ebenfalls einbringen kann.

Bei der Weiterentwicklung und der Umsetzung des Koordinationsrechts (Art. 18 des Abkommens) wünscht die KdK, dass die Mitwirkung der Kantone gewährleistet wird.

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) bedauert, dass die Zuständigkeit, Anpassungen von Anhang II des Vertrages zu genehmigen, beim Bundesrat und nicht beim Parlament liegen soll. Anpassungen der sozialversicherungsrechtlichen Koordinationsvorschriften hätten nämlich Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung im Bereich der sozialen Sicherheit. Es sollte auf jeden Fall gewährleistet sein, dass die betroffenen Kreise zu allen Änderungsvorschlägen konsultiert werden. Verschiedene Kreise (z. B. die Konferenz der Kantonalen BVG- und Stiftungsaufsichtsbehörden) äusserten im Übrigen den Wunsch, bei der weiteren innerstaatlichen Umsetzung des Koordinationsrechts beigezogen zu werden.

Die übergangs- und temporärrechtlichen Bestimmungen (Art. 20 des Abkommens) bedürfen nach Ansicht des EVG einer Klärung durch die Rechtsprechungsorgane, welche dabei die Grundsätze des schweizerischen Rechts und die Artikel 94 und 96 der Verordnung 1408/71 sowie die Rechtsprechung des EuGH (die Urteile Rönfeldt und Thévénon) berücksichtigen müssen.

Das EVG wünscht, dass die interessierten Kreise einen einfachen Zugang zu den Rechtsquellen haben. Es befürwortet die Veröffentlichung der Verordnungen 1408/71 und 574/72 in der Amtlichen Sammlung und schlägt gleichzeitig vor, die erheblichen Beschlüsse der Verwaltungskommission im Bundesblatt zu veröffentlichen.

Die Stellungnahmen zu Anhang II des Personenverkehrsabkommens im Allgemeinen betreffen in erster Linie dessen finanzielle und personelle Auswirkungen.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) begrüsst generell, dass dank der Beschränkung auf die sozialversicherungsrechtliche Koordinierung die Ausgestaltung des Leistungsumfangs jeweils in der Kompetenz der einzelnen Staaten bleibt.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen sowie die Vereinigung der Verbandsausgleichskassen erwarten, dass die zuständigen Bundesämter zur Wahrnehmung ihrer zentralen Informations-, Koordinations- und Verbindungsfunktionen mit den notwendigen personellen und fachlichen Ressourcen ausgestattet werden.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) hält es für wichtig, dass die Vollzugsorgane frühzeitig in die Umsetzung einbezogen werden und empfiehlt die Bildung gemischter Arbeitsgruppen unter Einbezug der interessierten Kreise.

Der Vorort bemängelt, dass die unter Ziffer 275.211 erläuterte Verweisertechnik für die rechtliche Umsetzung des Abkommens zu einer undurchschaubaren Rechtslage führe, was in einem sozialpolitisch so wichtigen Bereich politisch falsch und bei nächster Gelegenheit zu beheben sei.

Was die *Kosten* betrifft, so wünscht die SVP angesichts der bestehenden Spannweite eine best- und worstcase-Berechnung der Kosten aller betroffenen öffentlichen Haushalte, die klar aufzeigt, wie gerechnet wurde. Angesichts der Finanzlage der öffentlichen Haushalte seien u. a. bei der möglichen Prämienverbilligung für die

Krankenversicherung flankierende Massnahmen im Sinne von Anpassungen der Leistungsziele einzuleiten.

Die SVP verlangt ferner angesichts der entstehenden Mehrkosten in den verschiedenen Sozialversicherungsbereichen die Prüfung von Massnahmen, um diese Mehrkosten aufzufangen. Zur Beschränkung der administrativen Mehraufwendungen seien die administrativen Abläufe (z. B. bei den Leistungsexporten so einfach wie möglich auszugestalten. Im Übrigen seien die mit dem Postulat von Nationalrat William Wyss (vom 17. März 1999) verlangten Abklärungen der volkswirtschaftlichen, finanziellen, demografischen, aussenpolitischen und durchführungstechnischen Aspekte der AHV/IV-Leistungsexporte ins Ausland unverzüglich einzuleiten und allenfalls auf sämtliche betroffene Sozialversicherungen auszudehnen.

Zu den *Auswirkungen des Abkommens auf die einzelnen Versicherungszweige und den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen* sind die Reaktionen unterschiedlich ausgefallen, wobei sich der Grossteil der Bemerkungen auf die Krankenversicherung und die Berufliche Vorsorge beziehen.

Im Bereich der *Krankenversicherung* lässt sich auf Grund der eingegangenen Stellungnahmen zusammenfassend sagen, dass die Notwendigkeit der Revision des KVG unbestritten ist. Der Vernehmlassungsentwurf hat zu positiven und negativen Reaktionen geführt. Vor allem die Bereiche Kontrolle der Versicherungspflicht von Personen im Ausland und Beiträge der Kantone an die Prämienverbilligung wurden differenziert aufgenommen. Es wird befürchtet, dass es zu Vollzugsproblemen kommen wird, besonders bei Personen, die in einem EU-Land leben und zu der Schweiz keine Anknüpfungspunkte mehr haben.

Die Änderungen des KVG werden vom Heimverband Schweiz begrüsst.

Der Schweizerische Handels- und Industrieverein Vorort (SHIV) stimmt den Vorschlägen grundsätzlich zu, befürchtet aber einen Kostenschub.

Die Mitwirkung der Kantone bei der *Kontrolle der Versicherungspflicht* von Personen im Ausland kann nach Ansicht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) nur über die Familienangehörigen in der Schweiz erfolgen und muss sich primär auf die Information beschränken. Die KdK verlangt klare Vorgaben und für die Verwaltungskosten volle Kostendeckung durch den Bund. Das Verfahren zur Kontrolle der Versicherungspflicht wird vom KdK als nicht praktikabel abgelehnt. Sie fordert die Schaffung einer nationalen Verbindungsstelle. Das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer (KSK) fordert, dass die Kantone für die Kontrolle der Versicherungspflicht zuständig sind. Die Kantone sind zu verpflichten, eine umfassende Erfassung der EU-Bürger und Bürgerinnen und ihrer Familienangehörigen vorzunehmen. Die Daten der Kantone sollen von den Versicherern abgerufen werden können.

Die vorgeschlagene Regelung von *Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe f KVG* wird vom KSK und vom Centre Patronal begrüsst. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) stellt die Durchführbarkeit in Frage.

Die Bestimmung über die Prämien und das *Inkasso (Art. 61 Abs. 4 KVG)* wird vom Centre Patronal und von der KdK begrüsst. Die KdK verlangt, dass die Kantone und die Versicherer bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einbezogen werden. Von Einigen (KSK, SVV, Schweizerischer Arbeitgeberverband SAGV) wird der Vorschlag, wonach die Prämien entsprechend den anfallenden Kosten abzustufen sind, kritisiert. Das KSK verlangt für die Prämienberechnung für Versicherte in

einem EU-Staat klare Ausführungsbestimmungen. Zudem fordert das KSK die Kann-Formulierung in der Bestimmung zu streichen. Was das Inkasso betrifft, weisen KSK und SAGV darauf hin, dass die Schuldbetreibung über die Landesgrenzen sehr aufwendig ist. Das KSK fordert, dass die in der Schweiz erwerbstätige Person als gesetzliche Vertreterin und Solidarschuldnerin für die Prämien und Kostenbeteiligung der Familienangehörigen im Ausland zu betrachten ist. Die Leistungen sollen bereits nach zweimaliger, erfolgloser Mahnung sistiert werden können.

Auf gegensätzliches Echo stiess der Vorschlag über die Beiträge der Kantone zur Prämienverbilligung (*Art. 66a KVG*). Ablehnend gegenüber den vorgeschlagenen Regelungen äusserten sich die KdK, die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK), der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. Währenddem die SDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren eine Mitwirkung der Kantone bei der Prämienverbilligung an die Familienangehörigen im Ausland ablehnt, ist nach der KdK eine Mitwirkung der Kantone höchstens über die Familienangehörigen in der Schweiz möglich. Sie soll sich dabei auf die Information und die Auszahlung an Personen in der Schweiz beschränken. Die KdK verlangt für Leistungen und Verwaltungskosten volle Kostendeckung durch den Bund. Der Bund, Organe der AHV oder die Versicherer sollen zuständig sein für Prämienverbilligungen an Personen in einem EU-Land, die in der Schweiz keine Familienangehörigen haben. Andere (Schweizerische Volkspartei SVP, Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS, Fédération romande des syndicats patronaux (FRSP), SVV, SAGV) lehnen den Vorschlag nicht grundsätzlich ab, haben jedoch Bedenken (politischer Widerstand, Kostensteigerung, Praktikabilität, Systematik). Gewünscht wird ausserdem die Streichung derjenigen Regelung, wonach die Beiträge in erster Linie aus denjenigen Mitteln erbracht werden, welche von den Kantonen nicht beansprucht worden sind, da sanktioniert werde, dass nicht alle Bundesbeiträge abgeholt werden (SPS). Der Arbeitgeberverband der Schweizer Maschinenindustrie (ASM) fragt sich, ob unser System der Prämienverbilligung auf Personen in einem EU-Land ausgedehnt werden muss und ob die Reziprozität gegeben ist. Er wünscht, dass diese Fragen in der Botschaft erläutert werden. Der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz (CNG) erachtet es als problematisch, dass jeder Kanton bestimmen kann, was «in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» bedeutet. Das Centre Patronal ist mit den Absätzen 1–3 einverstanden. Für das Centre Patronal ist Absatz 4 nicht klar und scheint im Widerspruch zu Absatz 1 zu stehen. Begrüsst wird der Vorschlag vom KSK.

Das KSK und der Kanton Tessin weisen darauf hin, dass mit der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen im EU-Raum mit einer Zunahme von Leistungserbringern zu rechnen ist. Sie fordern, dass über eine Gesetzesrevision die Anzahl der Leistungserbringer eingedämmt werden muss.

Die KdK verlangt die Einführung des *tiers payant*, das heisst, dass die Krankenkassen direkt mit den Leistungserbringern wie Ärzten und Spitälern abrechnen.

Der Schweizerische Psychotherapeuten-Verband (SPV) verlangt, dass im Zusammenhang mit der *Anerkennung ausländischer Diplome* geregelt wird, welche EU-Staatsangehörigen in der Schweiz eine psychotherapeutische Tätigkeit ausüben dürfen. Er fordert, dass der hohe Qualitätsstandard eingehalten werden muss.

Das KSK fordert, dass die Versicherer die *Besonderen Versicherungsformen* anbieten können.

Im Zusammenhang mit der *Taggeldversicherung* verlangt das KSK, dass in den Ausführungsbestimmungen geregelt werden muss, dass der Antragsteller die Bestätigung der im EU-Land zurückgelegten Versicherungszeiten von sich aus vorlegen muss.

Das KSK weist im Zusammenhang mit der *Abwicklung des Schadenfalls* darauf hin, dass für die Bescheinigung der Versicherungsdeckung und des Leistungsanspruchs bereits offizielle Formulare bestehen.

Das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) fordert die Schaffung einer *Rekurskommission für Fragen der Krankenversicherung*.

Das KSK verlangt, dass die *Verordnungsbestimmungen* den Versicherern bis spätestens am 31. Mai 2000 eröffnet werden müssen.

Auf dem Gebiet der *AHV/IV (I. Säule)* befürworten die Arbeitgebervertreter (SAV, Schweizerischer Gewerbeverband [SGV], Centre patronal, ASM/VSM, Fédération romande des syndicats patronaux) die *Abschaffung der Freiwilligen Versicherung im EU-Raum* bzw. die vorgeschlagene Einschränkung der Versicherungsmöglichkeit (SGV). Auch die SVP ist grundsätzlich damit einverstanden, dass die freiwillige AHV/IV auf dem Gebiet der Europäischen Union aufgehoben wird. Für Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer, für die dies eine offenbare Härte bedeutet, soll der Bundesrat dafür sorgen, dass eine konkrete Regelung zur Milderung ihrer Situation gefunden wird.

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter (SAEB) macht darauf aufmerksam, dass mit der Einschränkung der Zutrittsmöglichkeit zur Freiwilligen AHV/IV (Art. 2 Abs. 1 AHVG) zugleich die Versicherungsklausel gemäss Artikel 6 Absatz 1 IVG fallen gelassen werden muss, wie das der Bundesrat in seinem Entwurf für die Revision der freiwilligen AHV/IV vorgesehen hat. Auch die übrigen damit zusammenhängenden gesetzlichen Bestimmungen müssten entsprechend angepasst werden.

Die SVP sowie die Arbeitgebervertreter (SAV, SGV, Centre patronal, ASM/VSM, Fédération romande des syndicats patronaux) befürworten den Nichtexport der Hilflosenentschädigung. Die SAEB kann die Lösung, welche den Export der Hilflosenentschädigung in den EU-Raum vermeidet, akzeptieren, da so alles beim Alten bleibt und mit dieser Lösung die Optionen für einen Ausbau der HE in Richtung einer Assistenzentschädigung gewahrt bleiben. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz ist aber mit der vorgeschlagenen Finanzierungslösung nicht einverstanden. Sie verlangt, den Gesamtbeitrag des Bundes an die AHV weiterhin auf 17% festzulegen; Teil davon soll die Finanzierung von 97% der Hilflosenentschädigung sein. Entsprechend soll Artikel 78 Absatz 2 IVG in dem Sinne geändert werden, dass die Beiträge der öffentlichen Hand zu drei Vierteln vom Bund und zu einem Viertel von den Kantonen aufzubringen seien und dass bei den Beiträgen des Bundes die Finanzierung von 87,5% der Hilflosenentschädigung einzuschliessen sei. Auch der SAV wünscht für die AHV eine Formulierung, welche den Bundesbeitrag von 17% garantiert. Der vorgeschlagene fixe Prozentsatz trägt möglichen Verschiebungen der Proportionen zwischen Hilflosenentschädigungen und übrigen Ausgabenarten der AHV angesichts der grossen, vom AHV-Fonds zusätzlich zu übernehmenden, Zusatzbelastungen nicht Rechnung. Gleiches gelte grundsätzlich für die IV. Auch der SGV hält es für problematisch, dass die Finanzierungsregelung in der AHV auf Grund der heutigen Ausgabensituation neu definiert wird. Wenn sich nämlich die

Ausgaben für gewöhnliche Altersrenten anders verteilen als für Hilflosenentschädigungen, komme es zu nicht gerechtfertigten Verteilungen.

Das Centre Patronal und der ASM/VSM unterstützen weiterhin die *Aufhebung der IV-Viertelsrenten*.

Die Fédération romande des syndicats patronaux bedauert den Wegfall der Abfindungsmöglichkeit von Kleinstrentenzahlungen ins Ausland, weil dadurch die Schweizerische Ausgleichskasse noch mehr belastet wird.

Im Zusammenhang mit den Neuerungen bei den *Ergänzungsleistungen* möchte die KdK, dass der Bund die daraus resultierenden administrativen Mehraufwendungen übernimmt und dies auf Verordnungsebene festhält. Der SAV stellt in Zweifel, dass die zehnjährige Karenzfrist für zugezogene Alters- und Invalidenrentner tatsächlich entfallen muss, weil dies die EL im heutigen Sinn in Frage stelle.

Bei den *ergänzenden kantonalen Leistungen* wünscht die KdK, dass in der Botschaft der Vorrang des Gleichbehandlungsgebots für EU-Staatsangehörige gegenüber den in kantonalen Gesetzen z. T. enthaltenen Anspruchsvoraussetzungen (z. B. Wohnsitzdauer) präzisiert wird. Die SAEB fände es in diesem Zusammenhang nicht akzeptabel, wenn EU-Staatsangehörige für die Erfüllung einer allfälligen Karenzzeit (Wohnsitz im Kanton) besser gestellt würden (weil ihre Wohnzeiten in einem EU-Staat für die Erfüllung der Karenzzeiten angerechnet werden) als schweizerische Staatsangehörige.

Die KdK regt an, die zentralen Organe der AHV, BSV und die Schweizerische Ausgleichskasse rechtzeitig personell gezielt zu verstärken, damit die einheitliche *Anwendung der Vertragsbestimmungen* gewährleistet ist und der Aufwand der Ausgleichskassen möglichst gering gehalten werden kann.

Bei der Beruflichen Vorsorge (2. Säule) weist die SVP auf die bedauerliche Zweiteilung hin, die sich durch Anwendung der Verordnung Nr. 1408/71 auf die Minimalvorsorge und der Richtliche 98/49 auf die überobligatorische Vorsorge ergebe. Für die Weiterentwicklung der beruflichen Vorsorge werde dies die nachteilige Konsequenz haben, dass die obligatorische Vorsorge sich nach öffentlich-rechtlichen und der überobligatorische Bereich nach ergänzenden Systemen fortentwickeln werde. Der Vorort vermerkt, dass die Probleme der Zweiten Säule am 9. Oktober 1998 an einer Aussprache unter der Leitung von Staatssekretär Kellenberger besprochen worden seien und das den in einem Memorandum dazu festgelegten Ergebnissen weiterhin Rechnung zu tragen sei. Der SAV hat keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Änderungen, bittet jedoch darum, Anträgen des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) und des Schweizerischen Pensionskassenverbandes Rechnung zu tragen. Für den SVV ist der Einbezug der 2. Säule in den Bereich der Sozialversicherungen im Sinne der Darlegungen im Erläuternden Bericht keineswegs selbstverständlich und im Übrigen bedauerlich. Er verweist ebenfalls auf die Ergebnisse der Aussprache mit Staatssekretär Kellenberger und unterstreicht die Notwendigkeit, im Rahmen der in der Folge eingesetzten Arbeitsgruppe die sich aus der Spaltung der beruflichen Vorsorge entstehenden Probleme zu lösen. Die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten bedauert zwar die *Erfassung der 2. Säule durch das Abkommen*, kann diese aber als Verhandlungsergebnis akzeptieren. Auch die SBV bedauert die Erfassung der 2. Säule durch den Vertrag. Sie versteht den Einbezug der Richtlinie 98/49 in den Vertrag und die damit verbundene Ausweitung des Geltungsbereiches auf den überobligatorischen Teil der Beruflichen Vorsorge nicht. Sie wünscht, dass diese Richtlinie im FZG nicht erwähnt wird, da

sich künftige, weitergehende Änderungen der Richtlinie auf das FZG auswirken könnten.

Das Vorsorgeforum 2. Säule stellt sich grundsätzlich gegen eine Unterstellung der Beruflichen Vorsorge unter die im Vertrag vorgesehenen Koordinationsregeln. Es befürchtet, dass die Koordinationsbemühungen in der EU im Sozialversicherungsbereich in Zukunft weitergehen und eine Anpassung der Vertrages mit der Schweiz problematische Auswirkungen auf die freiheitlich orientierte, schweizerische 2. Säule haben könnte. Auch das Centre Patronal ist gegen die im Vertrag vorgesehene Lösung betreffend die Barauszahlung der Austrittsleistung, da diese die unterschiedlichen Eigenschaften der ergänzenden Zusatzsysteme in den EU-Mitgliedstaaten und der schweizerischen 2. Säule verkenne. Die Fédération romande des syndicats patronaux bemängelt letzteres ebenfalls und weist auf die Gefahr hin, dass sich die Unterschiede zwischen obligatorischer und überobligatorischer Vorsorge vergrössern und dadurch das globale Gleichgewicht unseres Systems beeinträchtigen.

Der SAV bemängelt, dass durch das Barauszahlungsverbot Bagatellbeträge langfristig blockiert würden. Er schlägt daher vor zu prüfen, ob die bestehende Ausnahmeregelung nicht z. B. auf einen runden Betrag von 2000 Franken erweitert werden kann, der dann auf Antrag der Versicherten bei dauerhaftem Verlassen der Schweiz ausbezahlt werden darf. Für den SVV stellt sich zudem die Frage, wie die Umgehung des Barauszahlungsverbot durch einen «Zwischenhalt» in einem Nicht-EU-Land verhindert werden kann. Er geht im Übrigen davon aus, dass die Barauszahlung unter dem Titel der Wohneigentumsförderung auch für den Erwerb von Wohneigentum im Ausland möglich bleiben muss. Dass das Barauszahlungsverbot nur den obligatorischen Teil der Beruflichen Vorsorge und nicht die ausserobligatorische Austrittsleistung betrifft, finden das Centre Patronal und die Vertreter der Pensionskassen (Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten, Versicherungskasse der Stadt Zürich) problematisch.

Das Centre Patronal erwartet eine unterschiedliche Entwicklung des obligatorischen und des überobligatorischen Teils und befürchtet längerfristig eine zunehmende Aufspaltung der zwei Teile.

Der SBV ersucht um genauere Erklärung, weshalb die Barauszahlung der ausserobligatorischen Austrittsleistung trotz Aufnahme von Artikel 25a in das FZG weiterhin möglich ist, nachdem dieses Gesetz ja auch auf den ausserobligatorischen Teil anwendbar ist.

Die Pensionskassenvertreter befürchten, dass diese Aufteilung zu Verwirrung und Unklarheiten führen und den Informationsaufwand bei den Pensionskassen erhöhen wird. Sie rechnen auch mit einer Zunahme der Zahl der vergessenen Konten.

Die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten akzeptiert zwar diese Aufspaltung, erwartete aber eine zusätzliche Belastung für umhüllende Kassen. Sie möchte auf keinen Fall dass die EU-Regelung auf die gesamte Austrittsleistung, die obligatorische und die überobligatorische angewendet wird, da dies zu einer Spaltung bei den umhüllenden Kassen führen könnte.

Die Versicherungskasse der Stadt Zürich weist darauf hin, dass bei umhüllenden Kassen die Abspaltung eines nicht in in bar auszurichtenden Teils der Freizügigkeitsleistung höchst willkürlich zu bezeichnen ist, da die BVG-Altersguthaben häufig nicht mit grösster Sorgfalt geführt wurden (da sie nicht leistungsrelevant sind).

Sie schlägt deshalb vor, dass entweder die gesamte Freizügigkeitsleistung nach wie vor bar ausgerichtet werden kann oder die gesamte Freizügigkeitsleistung dem Barauszahlungsverbot unterstellt wird.

Was die weiterhin erlaubte Barauszahlung an Personen betrifft, die nach Verlassen der Schweiz keinem *ausländischen Versicherungsobligatorium* unterstehen, stellt die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten die Frage, was unter einem ausländischen Versicherungsobligatorium zu verstehen ist und wie das Nichtbestehen einer Versicherungspflicht im Ausland zu überprüfen ist. Die Pensionskassen könnten diese Aufgabe kaum wahrnehmen. Diese Vollzugsprobleme müssten geregelt werden.

Die Einsetzung des BVG Sicherheitsfonds als Verbindungsstelle (Art. 56 Abs. 1 Bst. g BVG) gibt für den Schweizerischen Versicherungsverband nur zur Frage Anlass, ob diese Aufgabe nicht zu einem grossen, eine Strukturänderung des Fonds bewirkenden Verwaltungsaufwand führen wird. Die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten ist mit der mit der neuen BVG-Bestimmung einverstanden, möchte aber im Zusammenhang mit den Austrittsleistungen, die nicht mehr ausbezahlt werden können und möglicherweise dieser Verbindungsstelle zu melden sind, die Frage der Verjährung eindeutig geregelt wissen.

Den Verweis auf Artikel 89a BVG möchte die Kammer fallenlassen. Artikel 89a BVG, der die einschlägigen Vertragsbestimmungen als anwendbar erklärt und so gewährleistet, dass diese allfälligen zuwiderlaufenden Gesetzesbestimmungen vorgehen, sei nämlich wegzulassen, da ja bereits eine analoge Bestimmung ins Freizügigkeitsgesetz (Art. 25a FZG) aufgenommen worden sei und sich der Vertrag bei der Beruflichen Vorsorge ohnehin nur auf die Barauszahlung auswirke. Eine solche programmatische Klausel könnte nämlich eine Barriere für künftige BVG-Revisionen darstellen.

Laut SBV sollte erwähnt werden, dass der Vorsorgeschutz von Personen, die in einem EU-Staat weiterhin einem Versicherungsobligatorium unterstehen und sich deshalb ihre Austrittsleistung nicht auszahlen lassen können, dank einer Freizügigkeitspolice bzw. einem Freizügigkeitskonto gewährleistet bleibt. Die als Freizügigkeitsinstitute fungierenden Banken und Versicherungen sollten in bestimmten Fällen mit der Verbindungsstelle in Kontakt treten können. Der SBV möchte deshalb gerne bei den Umsetzungsarbeiten des Vertrages im Bereich 2. Säule vertreten sein.

Die Verweise betreffend das *Verhältnis zum Abkommensrecht* (Art. 25a FZG und Art. 89a BVG) müssten nach Ansicht des Schweizerischen Versicherungsverbandes und der Pensionskassenexperten auf jeden Fall verständlicher gefasst werden. Es müsste konkret gesagt werden, welche neuen Vorschriften gelten.

Der SVV regt die Prüfung der Frage an, ob Artikel 4 FZG nicht vor Ablauf der Übergangsfrist geändert werden müsste, weil eine externe Versicherung bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung nicht die Regel, sondern die Ausnahme sei und die Überweisung von der letzten Vorsorgeeinrichtung des Versicherten an die Aufgangeinrichtung nicht erst nach zwei Jahren erfolgen sollte.

Die Schweizerische Kammer der Pensionskassenexperten hält fest, dass im Sinne einer generellen Beurteilung aus der Sicht der 2. Säule und unter der Annahme, dass sich die Auswirkungen des Abkommens auf die Barauszahlung der Austrittsleistung und die zu schaffende Verbindungsstelle beschränken, *keine ins Gewicht fallenden Interessen gegen eine Ratifizierung der bilateralen sektoriellen Abkommen* bestehen.

Was die *Unfallversicherung* anbelangt, wünscht das Centre Patronal genauere Angaben über die vorgesehenen Lösungen in bestimmten Situationen, zum Beispiel bei Unfällen auf dem Arbeitsweg. Unter Bezugnahme auf ein Urteil des EUGH, worin dieses unter Bezugnahme auf die Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrages die Erstattung von Auslandsbehandlungen nach dem Recht des Versicherungsstaates angeordnet hat, äussert der Vorort die Befürchtung, dass im Falle einer uneingeschränkten Anwendung einer solchen Regelung im Rahmen der bilateralen Abkommen die Konsequenzen für das Territorialitätsprinzip gross wären. Das Recht auf freie Wahl der Leistungserbringer (Ärzte, Zahnärzte, Spitäler usw.) über alle Grenzen hinweg könnte einen grossen Kostenschub auslösen und heutige Dämpfungsmassnahmen unterlaufen. Gleiche Befürchtungen äussert der Schweizerische Versicherungsverband in Bezug auf die Krankenversicherung.

Im Bereich der *Familienzulagen* wünscht die KdK, dass die Zentralstelle für Familienfragen (BSV) als zentrale Informations- und Verbindungsstelle fungiert, um eine einheitliche Anwendung der Koordination zu gewährleisten. Die Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) möchte ebenfalls, dass die Zentralstelle diese Rolle übernimmt, insbesondere um die Beschaffung der nötigen Informationen aus dem Ausland zu gewährleisten.

Der Kanton Genf macht darauf aufmerksam, dass die künftige Zahlung ins Ausland von Zulagen an Kinder zwischen 15 und 18 Jahren für ihn nicht unerhebliche Kosten zur Folge hat. Das Centre Patronal ist der Ansicht, dass die Zulage für kinderreiche Familien des Kantons Waadt nicht exportiert werden kann, da es sich um eine Sonderleistung handelt, deren Zweck es ist, Familien zu unterstützen, die im Kanton wohnen, unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten in der Schweiz. Die Schweizerische Vereinigung für die Rechte der Frau möchte, dass die Familienzulagensysteme in der Schweiz endlich vereinigt werden.

Das Centre Patronal macht darauf aufmerksam, dass nicht der Bundesrat über das Inkrafttretensdatum der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen entscheiden sollte, sondern dass diese *in allen Bereichen* gleichzeitig mit dem Abkommen in Kraft treten sollten.

166.74 Diplomanerkennung

Soweit sich die Vernehmlassungspartner zum Thema Diplomanerkennung äussern, befürworten sie die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen grundsätzlich als unverzichtbare Voraussetzung zum freien Personenverkehr. Kantone und politische Parteien fordern eine rasche Klärung bezüglich der Architektendiplome der Fachhochschulen. Der Bundesrat hat denn auch bereits entsprechende Schritte eingeleitet.

Einige föderalistische Vorbehalte betreffen die Regelungsdichte des Anwaltsgesetzes, und angesichts der Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Medizinalpersonen wird die Frage einer allfälligen Überversorgung mit medizinischen Leistungen gestellt. In diesem Zusammenhang wurde die Befürchtung geäussert, dass als Folge einer möglichen Überversorgung auch ein Kostenschub im Gesundheitswesen im Bereich der ambulanten Versorgung zu erwarten sei. Die Kantone, einzelne politische Parteien, Berufsverbände und insbesondere die selbständigerwerbenden ärztlichen Kreise erwarten deshalb vom Bund flankierende Massnahmen wie Sprachprüfungen, Zulassungsbeschränkungen oder Bedarfsnachweisklauseln.

Die Kantone fordern, dass Vollzugsfragen sowie die Fortentwicklung des Rechts von Bund und Kantonen gemeinsam zu regeln sind und dass den Kantonen ein angemessener Freiraum bleibt, den sie aber auch zur interkantonalen Koordination verwenden wollen.

166.75 Freizügigkeit des Medizinalpersonals

Die gegenseitige Diplomanerkennung auf Grund des Personenverkehrsabkommens ist im Bereich der universitären medizinischen Berufen unbestritten. Die Kantone befürworten sie, weil sie die berufliche Mobilität zwischen der Schweiz und der EU sichert. Allerdings wird von der Freizügigkeit bei den medizinischen Berufen ein bedeutender Zustrom aus dem EU-Raum und eine grosse Zunahme der Praxiseröffnungen und damit verbunden ein Kostenschub im ambulanten und teilstationären Bereich in der Schweiz befürchtet. Die Kantone, einzelne politische Parteien, Berufsverbände und insbesondere die selbstständigerwerbenden ärztlichen Kreise erwarten vom Bund flankierende Massnahmen wie Sprachprüfungen, Zulassungsbeschränkungen, Bedarfsnachweisklausel, um der zu erwartenden Kostensteigerung im Gesundheitswesen im Bereich der ambulanten Versorgung entgegenzuwirken.

Die Umsetzung der gegenseitigen Diplomanerkennung mittels Revision des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals wird an sich begrüsst. Einzig der Schweizerische Apothekerverein überlegt sich, weil seine Anliegen im Revisionsentwurf nicht berücksichtigt werden konnten, das Referendum gegen die bilateralen Verträge. Bezüglich Zuständigkeit und Vollzug des neuen Rechts gehen die Kantone davon aus, dass sie und der Bund je in ihrem Kompetenzbereich die Umsetzung vornehmen werden und dass sie vom Bund den erforderlichen Freiraum für die Umsetzung erhalten.

Als positiv wird am Revisionsentwurf die Beschränkung auf ein Minimum an reglementierter Weiterbildung und Qualitätskontrolle und sein Übergangscharakter empfunden. Dagegen vermissen vor allem ärztliche Kreise die Pflicht der Inhaberinnen und Inhaber von eidgenössischen Diplomen und Weiterbildungstiteln zur Fortbildung, sowie Vorschriften über die Verwendung der Diplome und Weiterbildungstitel als Berufsbezeichnung. Die Schweizerische Ärztevereinigung fordert die Regelung der Voraussetzungen für den Erwerb und Entzug der Weiterbildungstitel durch den Bundesrat sowie allenfalls eine Delegation dieser Regelung und deren Durchführung an sie. Bei einem Mangel an Weiterbildungsplätzen befürchten die Kantone einen politischen Druck zur Bereitstellung zusätzlicher Weiterbildungsplätze, der sich auf die Kostenentwicklung in den Kantonen auswirke. Die Akkreditierung des Weiterbildungsprogramms wird begrüsst, das dafür vorgesehene Verfahren in einzelnen Punkten aber kritisiert.

166.76 Flankierende Massnahmen

166.761 Im Allgemeinen

Das Vernehmlassungsverfahren hat hauptsächlich die Divergenzen bestätigt, die bereits in den Vorbereitungsarbeiten zum Paket der flankierenden Massnahmen zu Tage getreten sind. Die Arbeitgeberorganisationen und die bürgerlichen Parteien sind grundsätzlich der Auffassung, dass Massnahmen zwar notwendig sind, die vorge-

schlagenen Massnahmen aber ein Maximum darstellen, andernfalls die Vorteile der Freizügigkeit wieder zunichte gemacht würden. Im Gegensatz dazu machen die Arbeitnehmervertreter und die linken Parteien geltend, dass die vorgeschlagenen Massnahmen nur schwach seien und dass sie die bilateralen Abkommen nicht unterstützen könnten, falls keine effizienten flankierenden Massnahmen getroffen würden.

Von den Kantonen sind die flankierenden Massnahmen im Allgemeinen gut aufgenommen worden. Die überwiegende Mehrheit von ihnen steht dem Prinzip der Massnahmen positiv gegenüber.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Einführung von Mindestlöhnen durch Normalarbeitsverträge (Änderung des OR) und der Erlass eines neuen Gesetzes über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gut aufgenommen wurden. Die Revision des Gesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen hat demgegenüber sehr unterschiedliche Stellungnahmen zwischen den politischen Parteien und den Sozialpartnern hervorgerufen, während sie von den Kantonen im Allgemeinen begrüsst wurde.

166.762 Entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

Keine der konsultierten Organisationen hat grundsätzliche Bedenken gegen diese Massnahme geäussert. Zudem haben fast alle Kantone die Massnahme positiv bewertet. Trotz dieser breiten Zustimmung haben mehrere Vernehmlasser Vorbehalte oder Bemerkungen zu verschiedenen Modalitäten des Entwurfs angebracht.

So haben mehrere Stände auf die Finanzierungsprobleme der Vollzugstätigkeiten hingewiesen. Die Sanktionen wurden von der überwiegenden Mehrheit begrüsst. Fast die Hälfte der Kantone hat sich allerdings dagegen ausgesprochen, dass die zuständige kantonale Behörde im Gesetz namentlich bezeichnet wird. Nach ihrer Auffassung sollen die Kantone diese Behörde selber bestimmen können.

Zum Kapitel der Sanktionen im Allgemeinen und den Strafbestimmungen im Besonderen haben mehrere der konsultierten Organisationen verschiedene Bemerkungen angebracht. Die einen fanden, die Massnahmen seien ungenügend, um wirklich abschreckend zu sein, die andern dagegen waren der Auffassung, sie seien für solche Delikte übertrieben hoch ausgefallen.

Eine Mehrheit der eingegangenen Antworten enthielt die Auffassung, es sei notwendig, im Gesetz selbst das Baugewerbe und das Gastgewerbe als Branchen zu erwähnen, die den Anforderungen des Gesetzes ab dem ersten Tag der Arbeitsleistung zu unterstellen seien.

166.763 Erlass von Normalarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen

Die Massnahme wird in ihrem Grundsatz sehr weitgehend unterstützt (politische Parteien und Sozialpartner).

Auch die überwiegende Mehrheit der Kantone hat sich zu Gunsten der Massnahme ausgesprochen. Fast alle Kantone befürworten die Zuständigkeit des Bundes, Mindestlöhne zu erlassen. Für die kantonalen NAV sieht das Bild geteilt aus, hier halten sich Befürworter und Gegner etwa die Waage. Einige Stände machten geltend, die

tripartiten Kommissionen müssten mit weitergehenden Kompetenzen ausgestattet werden. Die Kantone haben sich schliesslich klar gegen eine Genehmigung der kantonalen NAV durch den Bund ausgesprochen.

Mehrere Organisationen und Kantone haben – trotz ihrer grundsätzlichen Zustimmung – darauf hingewiesen, dass diese Massnahme eine subsidiäre Rolle im Verhältnis zu den Gesamtarbeitsverträgen beibehalten solle; der Staat solle nicht eingreifen, wenn die Sozialpartner sich bereits geeinigt hätten. Andere wiederum sind der Ansicht, dass diese Massnahme allein als Schutzmassnahme geeignet und es Aufgabe des Staates sei, im Falle von wiederholten Lohnmissbräuchen einzugreifen.

166.764 Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Wie bereits erwähnt, hat diese Massnahme unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. Sie wird einerseits von den politischen Parteien, ausser der CVP, von den Arbeitnehmerverbänden und einem Teil der Arbeitgeberorganisationen (Centre patronal, Fédération romande des syndicats patronaux, Schweizerischer Baumeisterverband, u. a.) unterstützt. Andererseits haben sich die CVP, der Vorort, der Schweizerische Arbeitgeberverband und in einem gewissen Ausmass der schweizerische Gewerbeverband gegen diese Erleichterung ausgesprochen. Die Ablehnungsgründe, die am häufigsten genannt wurden, sind die fehlende demokratische Legitimation der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV, der nur ein Quorum von 30% erreicht, sowie die kartellistischen Auswirkungen der allgemeinverbindlich erklärten GAV.

Bei den Kantonen findet die erleichterte AVE von GAV mehrheitlich Zustimmung. Eine grosse Mehrheit ist mit den neuen Quoren einverstanden. Dasselbe gilt für die Definition des Missbrauchs. Befürwortet wird schliesslich auch die Beschränkung der AVE auf bestimmte Bereiche eines GAV sowie die Rolle der tripartiten Kommissionen.

Bezüglich der Modalitäten hat sich die Opposition auf die Anwendungsbedingungen (Vorliegen eines «deutlichen und wiederholten» Lohndumpings) der Massnahme sowie auf die der Allgemeinverbindlicherklärung zugänglichen Bestimmungen (Beschränkung auf den Lohn im Gegensatz zur Ausdehnung des ganzen GAV oder bestimmter Bereiche) konzentriert.

166.765 Am Vorentwurf angebrachte Änderungen

Was die am Entwurf nach der Vernehmlassung angebrachten Änderungen anbetrifft, sind insbesondere folgende zu nennen:

A. Bezüglich des Gesetzes über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

- Der Verzicht auf die Bezeichnung der kantonalen Arbeitsinspektorate als zuständige Vollzugsbehörde im Gesetz;
- Eine Präzisierung der Branchen, die dem Gesetz ohne Vorbehalt unterstehen sollen, wobei die Kompetenz des Bundesrates beibehalten wird, weitere solche Branchen zu bezeichnen;

- Die Einführung der Möglichkeit für die Kantone, die Kontrollkosten ganz oder teilweise auf den fehlbaren Arbeitgeber zu überwälzen.

B. Bezüglich der Einführung von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen:

- Der Verzicht auf die Präzisierung des «deutlichen» Missbrauchs, weil dieser der Grund zu weit auseinandergehenden Meinungsverschiedenheiten war. Nach Auffassung des Bundesrates sollte der Begriff jedoch lediglich den Terminus des Lohndumpings präzisieren, das bereits per se voraussetzt, dass der Missbrauch ein gewisses Ausmass erreicht;
- Die Einführung von Untersuchungskompetenzen für die tripartiten Kommissionen;
- Die Einführung eines Verfahrens, das den tripartiten Kommissionen erlaubt, die Probleme direkt mit den betroffenen Arbeitgebern zu regeln, bevor stärkere Massnahmen ergriffen werden;
- Der Verzicht auf die Genehmigung der kantonalen Normalarbeitsverträge durch den Bund; statt dessen haben die Kantone der Bundesbehörde ein Exemplar des NAV zuzustellen.

C. Bezüglich der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen:

- Der Verzicht auf den Begriff des «deutlichen» Missbrauchs, aus denselben Gründen, wie oben erwähnt wird;
- Der Verzicht auf den Bereich der Ferien als Gegenstand für die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung aus den Gründen, die oben im allgemeinen Teil erwähnt sind (Ziff. 276.133).

167 Würdigung

Die durchwegs positive Beurteilung der sektoriellen Abkommen durch die Vernehmlassungsadressaten sowie die mehrheitlich bejahende Haltung zu den flankierenden Massnahmen bestätigt die grundsätzlich richtige Zielsetzung des Bundesrates. Den Hauptanliegen der Vernehmlassungsadressaten, insbesondere in den Bereichen Personen-, Landverkehr und Agrarhandel, hat der Bundesrat in der Ausgestaltung der flankierenden Massnahmen Rechnung getragen.

2 Besonderer Teil

21 Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit

211 Ausgangslage

Seit der Gründung von EURATOM im Jahr 1958, mit der ein Rahmen für die Forschungsprogramme zur friedlichen Nutzung von Kernenergie geschaffen wurde, spielt die Europäische Gemeinschaft eine immer stärkere Rolle bei der Unterstützung und Koordination von Forschung und technologischer Entwicklung in Europa. 1984 lancierte sie das 1. Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (FTE-Rahmenprogramm). Die Schaffung dieser neuen Struktur war ein wichtiger Schritt für die Intensivierung einer europäischen Zusammenarbeit in den-

jenigen wissenschaftlichen und technologischen Bereichen, denen auf internationaler Ebene strategische Bedeutung zukommt. Die Schweiz beteiligt sich seit 1987 an den verschiedenen FTE-Rahmenprogrammen, die bis heute durchgeführt wurden. Mit Ausnahme des spezifischen Programms der EURATOM über die Kernfusion¹⁸ handelte es sich für die Schweiz allerdings immer um eine «projektweise» Beteiligung gemäss den von der Europäischen Union (EU) für Drittländer vorgesehenen Bedingungen. Abgesehen vom FTE-Rahmenprogramm ist die Schweiz Vollmitglied – und oft Gründungsmitglied – aller wichtigen europäischen und internationalen Organisationen, Programme und Initiativen im Forschungsbereich.

Um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten und eine empfindliche Lücke zu schliessen, räumte der Bundesrat innerhalb der am 28. März 1990 verabschiedeten *«Ziele der Forschungspolitik des Bundes nach dem Jahr 1992»* einer Vollbeteiligung der Schweiz an den Rahmenprogrammen für Forschung und technologischer Entwicklung der EU höchste Priorität ein. Dieses Ziel konnte nur über einen Gesamtvertrag, wie derjenige über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder über ein spezielles bilaterales Abkommen mit der EU erreicht werden.

Mit dem EWR-Vertrag hätte das «erklärte Ziel» einer Vollbeteiligung der Schweiz an den Forschungs- und Bildungsprogrammen der Europäischen Gemeinschaften gemäss der Botschaft vom 20. Mai 1992¹⁹, welche auf die Beteiligung am 3. FTE-Rahmenprogramm ausgerichtet war, erreicht werden können. Der Bundesrat hatte in dieser Botschaft erklärt, *«dass im Fall einer Ablehnung des EWR-Vertrags das Ziel durch ein bilaterales Abkommen erreicht werden müsste»*. Nach der Ablehnung des EWR-Vertrags wurde die Finanzierung der schweizerischen Beteiligung am 3. FTE-Rahmenprogramm (1991–1994), am 4. FTE-Rahmenprogramm (1995–1998) und während des ersten Jahres des 5. FTE-Rahmenprogramms durch zwei Kredite finanziert, welchen die Eidgenössischen Räte mit grosser Mehrheit zugestimmt hatten²⁰. Das Parlament bekräftigte damit die Beteiligung der Schweiz am Europäischen Forschungsraum als längerfristiges Ziel. Die weitere Unterstützung der schweizerischen Beteiligung bis zur Beendigung des 5. FTE-Rahmenprogramms (1999–2002) wird in der Botschaft vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000 bis 2003²¹ vorgeschlagen. Der in der genannten Botschaft vorgeschlagene Bundesbeschluss über einen Kredit von 459 Millionen Franken wurde für eine «projektweise Beteiligung» bis zur Beendigung des 5. FTE-Rahmenprogramms (1999–2002) bemessen, nicht aber für Verpflichtungen, die an eine Vollbeteiligung gebunden sind. In der entsprechenden Botschaft wurde festgehalten, dass im Falle des Inkrafttretens eines bilateralen Abkommens vor Ende des 5. FTE-Rahmenprogramms «die dazu benötigten zusätzlichen Mittel» dem Parlament in dem der Forschung gewidmeten Teil einer neuen Botschaft zu den Ergebnissen der sektoriellen Verhandlungen vorzulegen sein würden. Die ab dem Jahr 2001 benötigten finanziellen Mittel für eine Vollbeteiligung der Schweiz am 5. FTE-Rahmenprogramm werden nachfolgend unter Ziffer 311 aufgeführt. Dieser

¹⁸ Seit 1979 besteht im Bereich der Kernforschung ein bilaterales Abkommen Schweiz–EU, das unserem Land alle Rechte gewährt, die sonst den EU-Mitgliedstaaten vorbehalten sind.

¹⁹ BBl 1992 III 1421

²⁰ BB vom 18.12.1992 (BBl 1993 I 29), BB vom 14.12.1994 (BBl 1995 I 8)

²¹ BBl 1999 I 295, besonders Ziff. 172.1. Die Botschaft wurde vom Bundesrat vor dem am 11.12.1998 erfolgten politischen Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der EU verabschiedet.

Bedarf liegt dem Kredit zu Grunde, der im Entwurf des Bundesbeschlusses über die Vollbeteiligung der Schweiz am 5. FTE-Rahmenprogramm vorgesehen ist.

Das 5. FTE-Rahmenprogramm wurde von der EU am 22. Dezember 1998 genehmigt²² und die darin enthaltenen spezifischen Programme wurden am 25. Januar 1999 gutgeheissen. Die Forschungsprogramme der EURATOM über die Kernspaltung und die Kernfusion sind Teil des Rahmenprogramms, obwohl sie innerhalb der EU Gegenstand eines juristisch getrennten Beschlusses sind. Der dem 5. FTE-Rahmenprogramm für die Zeitspanne von 1999 bis 2002 zugesprochene Gesamthaushalt beläuft sich auf 14,96 Milliarden Euro. Davon sind 1,26 Milliarden für EURATOM bestimmt. Die Botschaft vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 enthält ausführliche Angaben über Struktur, Ziele und Inhalt des 5. FTE-Rahmenprogramms.

212 Zielsetzung

212.1 Ausgangslage

Ursprüngliches Ziel der Verhandlung war, durch ein sektorielles Abkommen eine Beteiligung am 4. FTE-Rahmenprogramm (1995–1998) zu ähnlichen Bedingungen zu erlangen, wie sie im EWR-Vertrag vorgesehen waren. Nach dem Auslaufen des 4. FTE-Rahmenprogramms auf Ende 1998 richteten sich die Verhandlungen auf eine entsprechende Beteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm (1999–2002).

Mit dem EWR-Vertrag wären die Schweiz und die schweizerischen Teilnehmer den EU-Mitgliedstaaten und deren Teilnehmern praktisch gleichgestellt worden. Das angestrebte Ziel der bilateralen Verhandlungen war demzufolge die Erreichung einer Vollbeteiligung zu ähnlichen Bedingungen, wie sie der EWR-Vertrag vorsah. Keine wesentlichen Konzessionen sollten demnach in zwei Bereichen eingegangen werden: einerseits in Bezug auf die Einsitznahme von schweizerischen Vertretern in die verschiedenen Forschungsausschüsse des 5. FTE-Rahmenprogramms und andererseits, auf Projektebene, hinsichtlich der Gleichstellung der schweizerischen Teilnehmer mit den Teilnehmern aus den Mitgliedstaaten der EU und der Beseitigung der diesbezüglichen Benachteiligung der Schweiz. Im Vordergrund steht dabei das Recht, als Koordinator eines Projekts zu wirken, die Möglichkeit, ein Projekt mit einem einzigen Partner eines EWR-Mitgliedstaates durchzuführen sowie der Zugang zu den Ergebnissen anderer Projekte. In zweiter Linie geht es auch um die Rechte auf Besitz, Auswertung und Verbreitung von Informationen und um Rechte des geistigen Eigentums.

212.2 Wichtige Verhandlungsergebnisse

Obwohl alle oben erwähnten Ziele letztlich erreicht werden konnten, mussten doch einige annehmbare Abweichungen gegenüber den vom EWR-Vertrag vorgesehenen Bedingungen in Kauf genommen werden (s. Ziff. 213). Diese Abweichungen betreffen im Besonderen die rechtliche Stellung der Schweizer Vertreter in den Ausschüssen (s. Ziff. 213.11 und 213.2), die Berechnung des finanziellen Beitrags der

²² Beschluss Nr. 182/1999/EG, publiziert am 1.2.1999 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 26.

Schweiz auf der Grundlage der Verpflichtungskredite statt der Zahlungskredite sowie den Verteilungsschlüssel (BIP_{CH}/BIP_{UE15}). Gegenüber einer Beitragsberechnung auf Grund der Zahlungskredite ergeben sich Mehrkosten aus der auf die Verpflichtungskredite abgestützte Beitragsberechnung (jährlich wiederkehrende Zinsverluste). Der zu Ungunsten der Schweiz festgelegte Verteilungsschlüssel verteuert die schweizerische Beteiligung am FTE-Rahmenprogramm um rund 3% (s. Ziff. 311 über die finanziellen Auswirkungen). Kostenschwankungen von grösserem Ausmass können sich bei der Vollbeteiligung am FTE-Rahmenprogramm aus der Fluktuation des Wechselkurses Euro/Schweizer Franken und der Entwicklung des Verhältnisses des BIP der Schweiz zu jenem der EU ergeben. So ist das relative BIP der Schweiz im Vergleich zu jenem der EU zwischen 1995 und 1998 um 13,8% gesunken.

212.3 Geschichtlicher Abriss der Verhandlungen

Von allem Anfang an waren sich beide Seiten darüber einig, dass ein bilaterales Abkommen im Bereich Forschung und technologische Entwicklung einem gegenseitigen, ausgewogenen Interesse entspricht. Der vom Ministerrat der EU geforderte «*parallélisme approprié*» verhinderte allerdings einen raschen Abschluss. Nachdem der Bundesrat und die Europäische Kommission 1994 ihr Verhandlungsmandat erhalten hatten, begannen im Januar 1995 die Verhandlungen zum Forschungsbereich. Ziel war ein bilaterales Abkommen, das eine Vollbeteiligung der Schweiz am 4. Rahmenprogramm vorsah.

Im Juni 1995 waren sich die beiden Delegationen bereits praktisch über ein gemeinsames Papier einig, in dem lediglich spezifische Punkte über Finanzierungsmodalitäten und den Status der Schweizer Vertreter in den Führungsausschüssen des 4. FTE-Rahmenprogrammes noch offen waren. Die Lösung zu diesen zwar wichtigen, im Grundsatz aber nie bestrittenen Punkten wurden auf Grund einer gewissen Schwerfälligkeit seitens der Europäischen Union verzögert.

Schliesslich wurde im Mai 1997 eine Einigung über die Finanzierungsmodalitäten gefunden. Als am 11. Dezember 1998 die sektoriellen Verhandlungen mit der EU auf politischer Ebene abgeschlossen wurden, ersuchte der Ministerrat die Europäische Kommission, den Abkommensentwurf (Beteiligung der Schweiz am 4. FTE-Rahmenprogramm) so weit anzupassen, dass die Beteiligung der Schweiz am 5. Rahmenprogramm sichergestellt werden könnte. Gleichzeitig wurde die Frage der Schweizer Vertretung in den verschiedenen Forschungsausschüssen geregelt, und zwar im Rahmen einer sog. horizontalen Lösung, mit der die Bedingungen der Beteiligung der Schweiz in sämtlichen von den sektoriellen Abkommen betroffenen Ausschüssen festgelegt wurden (s. Ziff. 213.11 und 213.2).

213 Inhalt des Abkommens

213.1 Umfang des Abkommens und Form der Zusammenarbeit

Das bilaterale Abkommen verschafft den in der Schweiz niedergelassenen Teilnehmern²³ Zugang zu allen im 5. FTE-Rahmenprogramm vorgesehenen spezifischen Programmen und Aktivitäten, und zwar vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bis zum Abschluss des 5. Rahmenprogramms²⁴. Diese umfassende Öffnung bedeutet, dass für die Schweizer Beteiligten die gleichen Rechte wie für ihre Partner aus der EU (vgl. Ziff. 212.1) gelten. Eine Verlängerung des Abkommens für ein wahrscheinliches 6. FTE-Rahmenprogramm ist ausdrücklich vorgesehen (vgl. Ziff. 213.2 und 213.3). Im Gegenzug sieht das Abkommen für die in der EU niedergelassenen Teilnehmer die Möglichkeit vor, sich an nationalen Forschungsprojekten (im Besonderen an Schwerpunktprogrammen) zu beteiligen, sofern diese Projekte wissenschaftliche Bereiche betreffen, die vom 5. FTE-Rahmenprogramm abgedeckt sind. Diese Beteiligung unterliegt bestimmten Bedingungen: die erwähnten Teilnehmer müssen die schweizerischen Beteiligungsregeln einhalten, sie müssen die Kosten einer Beteiligung sowie ihren Anteil an den administrativen Kosten des Projekts übernehmen und brauchen die Zustimmung des Projektleiters und gegebenenfalls des Verantwortlichen für die Programmleitung.

Der mit dem Rahmenabkommen vom 8. Januar 1986²⁵ ins Leben gerufene «Ausschuss Forschung Schweiz–EU» (sog. «gemischter Ausschuss») ist mit der Überwachung des bilateralen Abkommens und dessen Umsetzung beauftragt.

Nach Artikel 3 können die Vertragsparteien die voraussichtliche Zusammenarbeit jederzeit koordinieren und weiterentwickeln.

213.2 Die Ausschüsse des 5. FTE-Rahmenprogramms

Die Einsitznahme von Schweizer Vertretern in die verschiedenen Ausschüsse des 5. FTE-Rahmenprogramms ist nicht im Forschungsabkommen selber geregelt, sondern in der Schlussakte zu sämtlichen sektoriellen Abkommen enthalten. Als sog. horizontale Frage, die mehrere sektorielle Abkommen betrifft, ist die Anwesenheit von Schweizer Vertretern in den Ausschüssen in einer Erklärung der Schlussakte der sieben sektoriellen Abkommen festgehalten. Die «Erklärung des EU-Rates über die Ausschüsse», die diesen Punkt in der Schlussakte betrifft, hält fest, dass «die Schweizer Vertreter einen Beobachterstatus innehaben und bei Fragen, die sie betreffen, an den Sitzungen der Ausschüsse und an folgenden Expertengruppen teilnehmen können: Ausschuss der Forschungsprogramme²⁶, einschliesslich des Ausschusses für wissenschaftliche Forschung und Technik (CREST)». Aus juristischer

²³ Unter Teilnehmer sind Hochschulen, Forschungsinstitutionen, Unternehmen und Einzelpersonen zu verstehen (letztere vor allem innerhalb der Programme, die eine grenzüberschreitende Mobilität von Personal vorsehen).

²⁴ Innerhalb des 5. FTE-Rahmenprogramms unterscheidet das Abkommen zwei Rahmenprogramme: das Rahmenprogramm für EURATOM und das alle Programme der andern Bereiche umfassende Rahmenprogramm. Die beiden Rahmenprogramme sind seitens der EU Gegenstand eines separaten Beschlusses. Wenn hier vom 5. FTE-Rahmenprogramm gesprochen wird, sind damit immer beide Rahmenprogramme gemeint.

²⁵ SR 0.420.518

²⁶ Unter den Begriff «Programmausschuss» fallen die Ausschüsse zur Leitung der spezifischen Programme, die «Advisory groups», CREST und ERF (European Research Forum).

Sicht ist der Beobachterstatus der Schweizer Vertreter nicht mit jenem der EFTA-EWR-Staaten identisch, es sollten sich jedoch daraus keine negativen Auswirkungen ergeben. In der Praxis ist die Anwesenheit von Schweizer Vertretern sichergestellt: Die zuständige Generaldirektion der Europäischen Kommission²⁷, vertreten durch den Vizegeneraldirektor François Lamoureux, hat schriftlich bestätigt, dass «das Fehlen von Schweizer Vertretern an den Sitzungen des Ausschusses «Forschung» eine absolute Ausnahme sein wird», und zwar wenn die Sitzungen nur «Fragen zum internen Reglement» oder «Fragen mit einem interinstitutionellen Charakter», also «unionsinterne Angelegenheiten» betreffen. Der juristische Status der Schweizer Vertreter innerhalb der Forschungsausschüsse ist identisch mit jenem, den die Kommission den assoziierten Ländern gewähren will, die für einen Beitritt kandidieren.

213.3 Inkrafttreten und Dauer des Abkommens

Das Abkommen tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten abschliessenden Bekanntgabe der Hinterlegung der Ratifizierungsurkunden oder Genehmigungsbeschlüsse für alle sieben sektoriellen Abkommen in Kraft. Zu diesem Zeitpunkt erlangt die Schweiz die Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm. Die Finanzierungsmodalitäten kommen am 1. Januar des folgenden Jahres nach Inkrafttreten des Abkommens zur Anwendung. Unter der Annahme, dass die Ratifizierungsverfahren zügig abgewickelt werden können, wäre dies also der 1. Januar 2001.

Das Datum des Inkrafttretens der Finanzierungsmodalitäten ist für die Art der Projektunterstützung bestimmend: bei Projekten, die vor dem 1. Januar 2001 beginnen, ist der Bund für die Unterstützung der schweizerischen Teilnehmer während der ganzen Projektdauer sowie für die mit den jeweiligen Projektverträgen eingegangenen finanziellen Verpflichtungen zuständig. Projekte, die nach diesem Zeitpunkt beginnen, sind von der Europäischen Kommission zu finanzieren. Die Zahlungen der Schweiz an die Europäische Kommission werden ebenfalls von diesem Zeitpunkt an berechnet (vgl. Ziff. 213.3 und 213.4).

Im Gegensatz zu den übrigen sektoriellen Abkommen ist das Forschungsabkommen von beschränkter Dauer: es läuft mit dem auf den 31. Januar 2002 festgelegten Ende des 5. FTE-Rahmenprogramms aus und ist somit auf höchstens zwei Jahre (2001 und 2002) ausgelegt. Es kann jedoch für ein auf das 5. Rahmenprogramm nachfolgendes 6. Rahmenprogramm für die Jahre 2003 bis 2006 oder auch für eine eventuelle Verlängerung des 5. FTE-Rahmenprogramms im gegenseitigen Einverständnis erneuert oder neu ausgehandelt werden.

Im Fall einer Anpassung oder einer Erweiterung des 5. Rahmenprogramms kann die Schweiz während der ersten drei Monate nach Genehmigung des Beschlusses der Gemeinschaft das Abkommen mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten kündigen, ohne dass die Bestimmungen der sog. «Guillotinen»-Klausel zur Anwendung kommen.

²⁷ GD 1A, Aussenbeziehungen, Europa und die NUS, Aussenpolitik und gemeinsame Sicherheit

213.4 Der finanzielle Beitrag der Schweiz

Der Beitrag der Schweiz zum Budget des FTE-Rahmenprogramms wird auf das Datum des Inkrafttretens der Finanzierungsmodalitäten auf der Basis der im Haushalt der Gemeinschaft vorgesehenen Verpflichtungskredite für das 5. FTE-Rahmenprogramm berechnet, und zwar entsprechend dem relativen Bruttoinlandprodukt der Schweiz im Vergleich zu jenem der 15 Mitgliedstaaten der Union (ausgeschlossen davon ist das Programm über die Kernfusion). Der Beitrag ist in Euro zahlbar. (Für die Beitragsberechnung s. Ziff. 311).

214 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

214.1 Einleitung

Das FTE-Rahmenprogramm ist das Instrument einer thematisch breit gefächerten wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit, das auf europäischer Ebene mit Abstand über die höchsten finanziellen Mittel verfügt, was auch auf schweizerischer Seite zum Ausdruck kommt. Es ist demnach folgerichtig, dass eine Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm für die Schweiz eine Priorität darstellt und sich die Bundesbehörden mit Nachdruck für eine Vollbeteiligung als einzig langfristig gangbarem Weg einsetzen. Der heutige Stand der Schweiz als «Drittland» ist unbefriedigend. Nicht zu vergessen ist, dass die bisherige Öffnung des Rahmenprogramms für Schweizer Teilnehmer von der EU nur im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens über eine Vollbeteiligung gewährt wurde. Um dem Risiko einer Marginalisierung der Schweiz zu entgehen, ist der jüngste Abschluss der bilateralen Verhandlungen, der sich in der Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm frühestens auf Ende des Jahres 2000 konkretisieren soll, ein bedeutender Schritt in die richtige Richtung.

214.2 Die Vorteile einer Vollbeteiligung am Rahmenprogramm

Die sich aus der Vollbeteiligung am Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration der EU ergebenden Vorteile wurden in zwei früheren Botschaften²⁸ bezüglich einer Beteiligung der Schweiz an den Gemeinschaftsprogrammen ausführlich erläutert. Diese Erläuterungen haben immer noch Gültigkeit. Mit dem gewonnenen Abstand und den in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen zeichnen sich die Vorteile einer Vollbeteiligung noch klarer und in ihrem ganzen Ausmass ab. Diese Vorteile lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Schweizer Teilnehmer erhalten die Möglichkeit, eine Zusammenarbeit zu initiieren und als Koordinator ein Projekt aufzubauen und anschliessend zu leiten. Nebst der Möglichkeit, besonders enge Kontakte mit den Forschungspartnern wie auch mit der Europäischen Kommission zu knüpfen, nimmt der Koordinator einen wesentlichen Einfluss auf die Durchführung und Steuerung des Projekts. Diese Einflussnahme ist vor allem in den Bereichen interessant, in denen die Schweiz auf internationaler Ebene eine starke Position innehat, sowie bei technologischen Grossprojekten, bei denen es

²⁸ BBl 1992 III 1421, BBl 1994 III 1445

entscheidend ist, die mit den hohen Forschungs- und Investitionskosten verbundenen Risiken teilen zu können.

2. Durch die Präsenz von Schweizer Vertretern in den Ausschüssen der spezifischen Programme, in den «Advisory groups» und in den Konsultativausschüssen des 5. FTE-Rahmenprogramms («Ausschuss für wissenschaftliche und technische Forschung CREST» und «European Research Forum ERF») hat die Schweiz die Möglichkeit, die Strategie des Rahmenprogramms und den Inhalt der Forschungsthemen mit zu beeinflussen. Zudem werden neue Verbindungen mit andern Direktionen der Europäischen Kommission, die mit der Unterstützung von Forschung und Entwicklung befasst sind, hergestellt.
3. Durch die Vollbeteiligung kann das Risiko einer Marginalisierung der schweizerischen Forschung auf internationaler Ebene vermindert werden. Auf Grund ihrer internationalen Stellung entwickelt sich die EU immer mehr zu einem Forum, wo die wichtigen Entscheidungen für grosse, weltumspannende Projekte getroffen werden. Einzig eine Vollbeteiligung eröffnet der Schweiz die Möglichkeit, dort präsent zu sein und ihre Interessen entsprechend vertreten zu können.
4. Mehrere Themen des Rahmenprogramms sind mit sektoriellen Politikbereichen der EU wie Transport, Energie, Umwelt oder dem Normierungswesen verknüpft. Die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit in diesen Bereichen und die daraus entstehenden Synergien spielen oft eine entscheidende Rolle bei der Lösung gesamteuropäischer Fragen und sind auch in den Beziehungen der Schweiz zu ihren Nachbarstaaten von besonderer Bedeutung.
5. Neuere Untersuchungen zeigen, dass die Schweiz in mehreren wissenschaftlichen und technologischen Bereichen, die in stark wachsende und gewinnträchtige Spitzentechnologien münden, bei den Investitionen keine Spitzenposition innehat. Die Schweiz hat alles Interesse, hier eine Zusammenarbeit zu entwickeln. Das Rahmenprogramm ist für die Erreichung dieses Zieles das wichtigste Instrument.
6. Die Vollbeteiligung der Schweiz wird auch als Akt der Solidarität gegenüber den EU-Ländern wahrgenommen, weil mit dem schweizerischen Beitrag auch die allgemeinen Kosten des Rahmenprogramms gedeckt werden und damit auch Programme oder wissenschaftliche Bereiche finanziert werden, die für die Schweiz von geringerem Interesse sind. Diese Tatsache hat eine aus aussenpolitischer Sicht positive Wirkung (internationales Ansehen der Schweiz).

214.3 Nutzen für die betroffenen schweizerischen Organisationen

Ende 1997 wurden die wichtigsten nationalen Organisationen²⁹ über die Vor- und Nachteile einer Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm befragt. Die entsprechenden Stellungnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

²⁹ Organisationen der Wirtschaft: Vorort, Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller VSM, Schweiz. Gesellschaft für die Chemische Industrie SGCI. Organisationen des Bereichs Bildung und Forschung: SWR, EDK, SHRK, SHK, Konferenz der Schweizerischen wissenschaftlichen Akademien CASS, SNF

- Der integrationspolitische Nutzen wird von keiner der befragten Organisationen bezweifelt. Der vollumfängliche, rasche und uneingeschränkte Zugang der Schweizer Forscher zu den Forschungs- und Entwicklungsprogrammen der EU wird im Gegenteil als vordringliche Priorität angesehen.
- Der forschungspolitische Nutzen wird ebenfalls von keiner der befragten Organisationen bestritten. Dabei wird jedoch verschiedentlich darauf hingewiesen, dass die zusätzlichen Ausgaben nicht zu Lasten der nationalen Forschungsförderung gehen dürfen. Im Besonderen dürfe die Beteiligung an einem Instrument, das der Förderung der orientierten Forschung dient, nicht auf Kosten der Förderung der freien Forschung gehen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle befragten Kreise die Vollbeteiligung an den Programmen der EU befürworten, unter der Bedingung, dass die Förderung der nationalen wissenschaftlichen Tätigkeit gewährleistet ist.

214.4 Nutzen auf Grund der Beteiligungserfahrung

214.41 Stand der schweizerischen Beteiligung

Die Beteiligungserfahrungen in der Schweiz³⁰ zeigen, dass eine grosse Mehrheit der schweizerischen Institute und Unternehmen, die am 3. und/oder am 4. FTE-Rahmenprogramm teilgenommen haben, grossen Nutzen daraus ziehen konnte, der die Anstrengungen und Investitionen bei weitem kompensiert hat. Nach Beendigung des 4. FTE-Rahmenprogramms (1995–1998) kann eine Bilanz über die schweizerische Beteiligung gezogen werden (ausführliche Angaben sind im Bericht des BBW vom 12. Januar 1999 über die schweizerische Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen enthalten). Die Gesamtaufteilung nach Beteiligungskategorien am 4. FTE-Rahmenprogramm ist folgende: 64% der Bundeszuschüsse fliessen dem öffentlichen Bereich zu und 36% der Privatwirtschaft, die mit einem mindestens gleichwertigen Betrag zum Gelingen der Projekte beiträgt. 58% der Gelder kommen den Hochschulen zugute (33% den ETH und 25% den Universitäten) und 29% den Unternehmen (15% den Grossunternehmen und 14% den KMU). Diese Gesamtaufteilung variiert jedoch stark, je nach wissenschaftlichem und technologischem Gebiet.

Informations- und Kommunikationstechnologie

Mit einem Beteiligungsgrad von 31% und einem Anteil von 47% an den Gesamtmitteln (durch das BBW für das 4. FTE-Rahmenprogramm eingegangene Verpflichtungen) kann festgestellt werden, dass die Schweiz den grössten Erfolg gerade in einem Bereich erzielt, der besonders hohe Investitionen erfordert und in dem die internationale Dimension der Projekte ein Schlüsselfaktor für den Erfolg darstellt. Zudem verteilt sich die schweizerische Beteiligung in diesem Bereich in ausgeglichener Weise zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor (hauptsächlich ETH).

Biowissenschaften

Mit einem Beteiligungsgrad von 24% und einem Anteil von 16% an den Gesamtmitteln belegt dieser Bereich den zweiten Platz. Die Hochschulen sind im Vergleich

³⁰ Balthasar, A., Reger, G., Bättig, Chr. Bührer, S., Evaluation der schweizerischen Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen der Europäischen Union, BBW 1997

zu den Unternehmen sehr stark vertreten, was die Bedeutung des Forschungsstandortes Schweiz in diesem Bereich bestätigt. Das parallel zum FTE-Rahmenprogramm laufende nationale Schwerpunktprogramm Biotechnologie hat zweifellos dazu beigetragen, die Integration von Schweizer Teams in europäische Projekte zu beschleunigen.

Industrielle Technologien

Mit einem Beteiligungsgrad von 13% und einem Anteil von 12% an den Gesamtmitteln ist die schweizerische Beteiligung gut, auch wenn das eigentliche industrielle Potenzial der Schweiz in diesem Bereich noch nicht ganz zum Ausdruck kommt. Dies scheint auf die Tatsache zurückzuführen zu sein, dass die Privatwirtschaft in diesem Bereich des Rahmenprogramms mehr Hindernisse zu überwinden hat als in anderen Programmbereichen (vgl. Ziff. 214.42). Ein ermutigendes Zeichen ist jedoch, dass sich die Unternehmen in gleichem Masse wie die Hochschulen beteiligen, was den Zielen der spezifischen Programme in diesem Bereich entspricht.

Umwelt

Mit einem Beteiligungsgrad von 13% und einem Anteil von 10% an den Gesamtmitteln hat dieser Bereich die Hochschulforschung stärker mobilisiert als die Unternehmen, obwohl die kleinen Unternehmen diesbezüglich sehr gute Erfahrungen machen. Das nationale Schwerpunktprogramm zum Thema Umwelt hat sich sicher günstig auf die Integration von Schweizer Teams in europäische Projekte ausgewirkt.

Energie

Der Beteiligungsgrad in diesem Bereich liegt bei 9%, der Anteil an den Gesamtmitteln beträgt 8,5% (die Vollbeteiligung am Fusionsprogramm der EURATOM nicht mitgerechnet, die 10% der Gesamtmittel ausmacht). Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Gebiet der konventionellen oder erneuerbaren Energien und dem sehr spezifischen Programm der EURATOM über die Sicherheit von Kernspaltungsanlagen. Im letztgenannten Bereich sind die Schweizer Beteiligten mehrheitlich Forscher aus dem Paul Scherrer Institut (PSI). Im Bereich der konventionellen und erneuerbaren Energien besteht ein gutes Gleichgewicht zwischen den Hochschulen (vor allem den ETH) und der Privatwirtschaft, die hauptsächlich durch kleine Unternehmen vertreten ist.

Übrige Bereiche (TMR, Transportwesen, sozioökonomische Forschung, Massnahmen für die KMU und internationale Zusammenarbeit)

Mit Ausnahme des Programmes TMR Training and Mobility for Researchers, das einen Beteiligungsgrad von 7% und einen Anteil von 5% an den Gesamtmitteln aufweist, ist die Beteiligung der Schweiz in diesen Bereichen noch relativ bescheiden. TMR ist für die schweizerische Wissenschaftsgemeinschaft von grosser Bedeutung, weil in diesem Programm Forschungsthemen eingebracht werden können, die im FTE-Rahmenprogramm noch nicht vorgegeben sind, und weil das Programm die grenzüberschreitende Mobilität der Forscher fördert.

214.42 Nachteile beim Ausbleiben eines bilateralen Abkommens

Trotz der grossen Öffnung gegenüber der Schweiz schliesst die heute geltende «projektweise» Beteiligung die Schweizer Teilnehmer von mehreren Aktivitäten des 5. FTE-Rahmenprogramms aus, namentlich die Förderung der Mobilität der Forscher (Stipendien), die Sondermassnahmen zu Gunsten der KMU und die Organisation von Veranstaltungen in der Schweiz.

Besonders für die Privatwirtschaft – Grossindustrie und vor allem KMU – bestehen die Hindernisse einer Beteiligung am FTE-Rahmenprogramm oft darin, dass die am stärksten auf Innovation, industrielle Anwendungen oder Technologietransfer ausgerichteten Programme Quoten für die Industriebeteiligung vorschreiben, in denen die sog. Drittländer wie die Schweiz unberücksichtigt bleiben. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem Ausschluss der Drittländer von gewissen Massnahmen und Instrumenten des FTE-Rahmenprogramms, die besonders auf die Förderung der Innovation mit Einbezug der KMU abzielen, oder auch aus dem Mangel an schweizerischer Erfahrung bei der gezielten Unterstützung der potentiellen Teilnehmer aus der Industrie bei der Überwindung von administrativen und psychologischen Hindernissen.

Zudem konnte eine Verschlechterung der Bedingungen für die Schweiz zwischen dem 3. und dem 4. FTE-Rahmenprogramm festgestellt werden. Dies könnte sich zwischen dem 4. und dem 5. FTE-Rahmenprogramm wiederholen. Diese Nachteile können nur durch eine Vollbeteiligung beseitigt werden.

214.5 Schlussfolgerung

Seit einigen Jahren ist auch die Schweiz mit dem Problem der Arbeitslosigkeit konfrontiert. Ausserdem hat unser Land in einigen Bereichen ihren früheren wissenschaftlichen, technologischen und industriellen Vorsprung eingebüsst. Die übrigen Standortvorteile können in einer Welt, die einem immer schnelleren Wandel unterworfen ist, nicht mehr als gesichert betrachtet werden. Der Forschungs- und Technologiestandort Schweiz ist zwar qualitativ immer noch hochstehend, doch gilt es, diese Position auch mit einer vermehrten Förderung der internationalen Zusammenarbeit zu stärken. Die entschiedene Absicht des Bundesrates, sich am europäischen Forschungsraum auf allen Gebieten vollumfänglich zu beteiligen, ist Teil dieser Strategie.

Auch wenn die schweizerischen Hochschulen unter dem Fehlen einer Vollbeteiligung offenbar nicht allzu stark gelitten haben, so gilt dies nicht für die Industrie. Die wichtige Rolle, die gerade den KMU bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zukommt, ist unbestritten. Der Prozentsatz der sich am FTE-Rahmenprogramm beteiligenden KMU ist in den letzten Jahren in Europa stetig gestiegen und erreicht nun ein Ausmass, das bei keinem anderen nationalen oder internationalen Programm erreicht wird³¹. 1997 waren 24% aller Beteiligten am FTE-Rahmenprogramm KMU, die Gesamtzahl der am 4. FTE-Rahmenprogramm beteiligten KMU beträgt 12 500 (gegenüber 5400 im 3. FTE-Rahmenprogramm). Wie aus dem vom Vorort und dem BFS gemeinsam veröffentlichten Bericht über die Forschung und Entwicklung in

³¹ Jahresbericht 1998 der Europäischen Kommission, «Aktivitäten der EU im Bereich der Forschung und der technologischen Entwicklung» COM (1998), 439 final.

der schweizerischen Privatwirtschaft³² hervorgeht, investiert die schweizerische Industrie seit 1992 im Ausland (1996: 8,06 Mia. Fr.) mehr als in der Schweiz (1996: 7,77 Mia. Fr.). Gleichermassen wie die Hochschulen und Forschungsinstitutionen ist auch unsere Industrie (Grossunternehmen und KMU) durch die Vorteile, die eine Beteiligung an den FTE-Programmen mit sich bringt, entsprechend zu unterstützen. Mit den nachhaltigen Auswirkungen auf den Forschungs-, Industrie- und Wirtschaftsstandort Schweiz übertrifft der Nutzen der Vollbeteiligung an den FTE-Programmen der EU bei weitem deren unmittelbare Kosten.

215 Anpassungen des schweizerischen Rechts

Das Abkommen erfordert keine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung. Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an Forschungsprogrammen der Europäischen Union in den Jahren 2001 und 2002 sollen die finanziellen Voraussetzungen für die Teilnahme der Schweiz geschaffen werden.

22 Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens

221 Ausgangslage

In der Europäischen Union werden von der öffentlichen Hand alljährlich ca. 720 Milliarden EURO (ca. 1150 Mia. Franken) für den Kauf von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen ausgegeben, das schweizerische Beschaffungsvolumen wird auf ca. 36 Milliarden Franken geschätzt (Beschaffungen durch den Bund, die Kantone und die Gemeinden). Den bedeutendsten Liberalisierungsschritt dieser Märkte stellte der Abschluss des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement, GPA; SR 0.632.231.42) im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde dar. Diesem, am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Regelwerk, gehören heute neben der Schweiz und der EG mit ihren 15 Mitgliedstaaten, die USA, Kanada, Japan, Korea, Hong Kong, Singapur, Israel, Norwegen, Liechtenstein und das niederländische Protektorat Aruba an. Über ihren Beitritt zum GPA verhandeln gegenwärtig Taiwan, Island und Panama.

Die von der Schweiz im Rahmen des GPA erzielte Marktöffnung umfasst die Beschaffungen des Bundes und der Kantone sowie von Bundes-, kantonalen oder kommunalen Stellen sowie von öffentlichen Unternehmen, die in den Bereichen der Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung tätig sind. Keine Regelung wurde für die Beschaffungen der privaten Auftraggeber in den erwähnten Bereichen sowie für die Vergaben im Telekommunikationssektor und bei den Eisenbahnen getroffen. Ferner hat die Schweiz auch die Gemeinden nicht dem GPA unterstellt. Da der Binnenmarkt der EU die Beschaffungen in diesen Bereichen bereits liberalisiert und die Schweiz mit der Ablehnung des EWR-Abkommens keinen Zugang zu diesen Auftragsvergaben hat, kamen die Schweiz und die Gemeinschaft in einem Briefwechsel vom 5. Mai 1994 überein, das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Be-

³² Vorort, BFS (Hrsg.), Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 1996, Zürich, 1998

schaffungswesen vom 15. April 1994 durch eine bilaterale Vereinbarung in den erwähnten Bereichen zu vervollständigen.

Das GPA wurde in der Schweiz je auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene umgesetzt. Der Bund setzte die Verpflichtungen des GPA mit dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (BoeB, SR 172.056.1) und mit der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB, SR 172.056.11) vom 11. Dezember 1995 um. Dem BoeB, welches am 1. Januar 1996 in Kraft getreten ist, wurden – im Interesse einer Liberalisierung der öffentlichen Märkte im Rahmen der WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen – die Auftraggeberinnen des Bundes sowie öffentliche Unternehmen in den Sektoren Wasser, Energie und Transport unterstellt. Das Gesetz regelt die Vergabe von Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträgen oberhalb der Schwellenwerte und das Beschwerdeverfahren. Das BoeB diente zudem als ein Baustein der marktwirtschaftlichen Erneuerung (vgl. GATT-Botschaft 2 vom 19. September 1994, S. 202). Die Verordnung enthält neben Ausführungsbestimmungen zum BoeB Regeln für die nicht dem BoeB unterstellten Beschaffungen. Die gemäss GPA regelmässig erforderliche Anpassung der Schwellenwerte in Franken an die im Rahmen des GPA massgebende Berechnungseinheit der Sonderziehungsrechte erfolgt durch Departementsverordnung des EVD (SR 172.056.12).

Die Umsetzung auf Ebene der Kantone erfolgte parallel zur Umsetzung durch den Bund, wobei die Kantone auf Grund ihrer eigenen Gesetzgebungshoheit in diesem Bereich eine autonome Lösung anstrebten und diese in Form einer Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994 (IVöB³³, SR 172.056.4) und entsprechenden Vergaberichtlinien verwirklichten.

Die erste Verhandlungsrunde fand am 7. Februar 1995 in Brüssel statt. Weitere Verhandlungsrunden in der Schweiz und in Brüssel folgten. Anlässlich der elften formellen Verhandlungssitzung am 13./14. März 1997 in Savognin (GR/Schweiz), konnten die letzten offenen materiellen Punkte bereinigt werden.

222 Zielsetzung

Das sektorielle Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft hat zum Ziel, diejenigen Bereiche einer gegenseitigen Liberalisierung zuzuführen, welche vom GPA nicht erfasst sind, die jedoch im Rahmen des EWR-Abkommens von den diesem Abkommen beigetretenen Ländern liberalisiert worden sind. Es handelt sich dabei einerseits um die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des WTO-Übereinkommens auf Bezirke und Gemeinden, und andererseits um die gegenseitige Marktöffnung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ab einem bestimmten Schwellenwert durch öffentliche und private Beschaffungsstellen im Bereich des Schienenverkehrs, der Gas- und Wärmeversorgung und des Telekommunikationssektors und durch private Auftraggeber in den Sektoren der Wasser- und Elektrizitäts- sowie Verkehrsversorgung. Das sektorielle Abkommen sieht auch einige Bestimmungen materieller Natur vor, wie eine allgemeine Nichtdiskriminierungsbestimmung für

³³ In Kraft getreten am 21. Mai 1996

Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte in Form einer Empfehlung³⁴, Ausnahmen von der Anwendung des Abkommens bei Vorliegen gewisser Bedingungen sowie die Schaffung eines unabhängigen Überwachungsorgans in beiden Parteien.

223 Inhalt des Abkommens

Das Abkommen setzt sich zusammen aus einer Präambel, drei Kapiteln mit insgesamt 18 Artikeln und zehn Anhängen.

223.1 Erstes Kapitel

Im Rahmen der Aushandlung des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen hat die Schweiz die Beschaffungen ihrer Bezirke und Gemeinden diesem Abkommen nicht unterstellt. Sie verpflichtet sich nun gegenüber der EU, dies zu tun und zu diesem Zweck Anhang I Annex 2 des GPA entsprechend anzupassen. Damit erhalten Anbieter aus der EU das Recht, sich gestützt auf das GPA an Beschaffungen von schweizerischen Bezirken und Gemeinden zu beteiligen. Von diesem Zugang zu schweizerischen Beschaffungsvorhaben wird die Schweiz jedoch Anbieter aus anderen dem GPA angehörenden Ländern (z. B. Kanada, USA) ausnehmen, solange diese nicht Gegenrecht gewähren. Mit der Unterstellung unter das GPA finden auf Beschaffungen der Bezirke und Gemeinden auch die im GPA vorgesehenen Vergabeverfahren und Rechtsmittel für EU-Anbieter Anwendung.

Die EU, welche ihre regionalen und lokalen Gebietskörperschaften dem GPA bereits unterstellt hat, wird im Gegenzug einen in den Allgemeinen Bemerkungen zu ihrer GPA-Verpflichtungsliste gemachten Vorbehalt für die Gewährung der Rechtsmittel an schweizerische Anbieter gegen kommunale Beschaffungsentscheide aufheben. Damit erhalten schweizerische Anbieter bei Beschaffungen von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU den vollen Marktzutritt und die Rechtsmittel, ein nicht den Regeln entsprechendes Vergabeverfahren oder einen Zuschlagsentscheid anzufechten.

223.2 Zweites Kapitel

Dieses Kapitel (Art. 3–5) regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge durch staatliche Behörden aller Stufen, öffentliche Unternehmen und Private, die auf Grund eines besonderen und ausschliesslichen Rechts tätig sind. Diese Beschaffungsstellen sind nur insofern dem bilateralen Abkommen unterstellt, als sie eine der folgenden Tätigkeiten in der Schweiz ausüben:

- öffentliche Telekommunikationsnetze bereitstellen oder betreiben oder öffentliche Telekommunikationsdienstleistungen anbieten;

³⁴ Gemäss dieser Empfehlung setzen sich die Parteien dafür ein, dass die vom Abkommen erfassten Beschaffungsstellen Anbieter der anderen Partei auch bei Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte nichtdiskriminierend behandeln, ohne dass ein rechtlicher Anspruch auf Gleichbehandlung besteht.

- ein Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit im Bereich des Verkehrs per Schiene betreiben;
- ein festes Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, dem Transport oder der Verteilung von Gas oder Wärme bereitstellen oder betreiben oder diese Netze mit Gas oder Wärme versorgen;
- ein geographisch abgegrenztes Gebiet zur Suche und Förderung von Erdöl, Gas, Kohle oder anderen Festbrennstoffen nutzen.

Dem Abkommen unterstellt sind somit Anbieter von Fernmeldediensten (z. B. DiAx, Sunrise, Swisscom), insbesondere von Dienstleistungen der Grundversorgung, sowie Unternehmen, die auf Grund einer Funkkonzession Telekommunikationsdienstleistungen anbieten. Ferner werden Eisenbahngesellschaften wie die SBB, BLS, GFM, MOB oder RhB, die eine Infrastruktur bauen und betreiben oder diese für den Personen- und Güterverkehr nutzen, erfasst. Schliesslich erstreckt sich der Anwendungsbereich auch auf Unternehmen, die Festbrennstoffe prospektieren oder ausbeuten sowie solche, die das öffentliche Netz mit Gas und Wärme versorgen.

Nachdem das WTO-Übereinkommen die Beschaffungen von staatlichen Behörden aller Stufen und öffentlichen Unternehmen erfasst, die in den Bereichen der Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung tätig sind, werden im bilateralen Abkommen auch alle in diesen Sektoren auf Grund eines ausschliesslichen oder besonderen Rechts tätigen privaten Unternehmen den Beschaffungsregeln unterstellt werden. Dies betrifft die mehrheitlich von Privaten beherrschten Unternehmen für die Beschaffungen im Hinblick auf die folgenden Tätigkeiten:

- ein festes Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, dem Transport oder der Verteilung von Trinkwasser bereitstellen oder betreiben oder diese Netze mit Trinkwasser versorgen;
- ein festes Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Produktion, dem Transport oder der Verteilung von elektrischer Energie bereitstellen oder betreiben oder diese Netze mit elektrischer Energie versorgen;
- ein Netz zur Versorgung der Öffentlichkeit im Bereich des Verkehrs per Tram, Trolleybus, Bus, automatische Systeme oder Kabel betreiben;
- ein geographisch abgegrenztes Gebiet zur Versorgung von Luftbeförderungsunternehmen mit Flughäfen nutzen;
- ein geographisch abgegrenztes Gebiet zur Versorgung von Beförderungsunternehmen im Binnenschiffsverkehr mit Häfen nutzen.

Dem Abkommen sind demzufolge private Trinkwasser- und Elektrizitätsversorgungsgesellschaften sowie Energieproduzenten unterstellt. Im Bereich der Verkehrsversorgung werden private Flughäfen, Tram-, Bus- Trolleybus- und Seilbahnunternehmen erfasst, nicht jedoch Taxibetriebe, Schüler- und Arbeitertransporte. Im Bereich von Draht- und Seilbahnen sind die Anbieter in Europa (Schweiz und EU) nicht mehr zahlreich und werden in der Praxis zwecks Preisvergleichs schon heute von den Beschaffungsstellen begrüsst bzw. jeweils zur Einreichung einer Offerte eingeladen. Schweizerischerseits werden keine Häfen vom Abkommen erfasst.

Was die Schwellenwerte anbelangt, erschien es im Hinblick auf eine mit dem GPA bzw. dem EWR vergleichbare Liberalisierung als sinnvoll, auf die bestehenden GPA- bzw. EU-Schwellenwerte abzustellen. Diese betragen 600 000 EURO (ca.

960 000 Franken) für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen und 5 Millionen EURO (ca. 8 Mio. Franken) für Bauleistungen im Falle von Auftraggebern im Telekommunikationsbereich. Die Schwellenwerte im Bereich des Schienenverkehrs betragen 400 000 EURO (ca. 640 000 Franken) für Güter und Dienstleistungen und 5 Millionen EURO (ca. 8 Mio. Franken) für Bauleistungen. Bei den Beschaffungen in Bereichen, in welchen Aufträge durch staatliche Behörden und öffentliche Unternehmen bereits im GPA geregelt sind, wurden auch für die mit dem bilateralen Abkommen neu unterstellten Privaten die GPA-Schwellenwerte von 400 000 SZR (766 000 Franken³⁵) für Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen und 5 Millionen SZR (9,575 Mio. Franken) für Bauleistungen festgelegt. Insbesondere im Bereich der Elektrizitätsversorgung, aber auch bei der städtischen Verkehrsversorgung besteht kein Grund, öffentliche und private Unternehmen in Bezug auf das öffentliche Beschaffungswesen und damit auch in Bezug auf die Schwellenwerte unterschiedlich zu behandeln.

Die nachfolgende Darstellung führt die im Rahmen des bilateralen Abkommens geltenden Schwellenwerte auf.

Auftraggeberin	Schwellenwerte		
	Güter	Dienstleistungen	Bauaufträge
Beschaffungen durch Bezirke und Gemeinden	(200 000 SZR) 383 000 Fr.	(200 000 SZR) 383 000 Fr.	(5 Mio. SZR) 9 575 000 Fr.
Auf Grund besonderer oder ausschliesslicher Rechte tätige private Unternehmen in den Bereichen der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie staatliche Behörden aller Stufen und öffentliche sowie private Unternehmen im Bereich der Gas- und Wärmeversorgung	(400 000 SZR) 766 000 Fr.	(400 000 SZR) 766 000 Fr.	(5 Mio. SZR) 9 575 000 Fr.
Staatliche Behörden und öffentliche oder private Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs	(400 000 EURO) ca. 640 000 Fr.	(400 000 EURO) ca. 640 000 Fr.	(5 Mio. EURO) ca. 8 Mio. Fr.
Staatliche Behörden und öffentliche oder private Unternehmen im Bereich der Telekommunikation	(600 000 EURO) ca. 960 000 Fr.	(600 000 EURO) ca. 960 000 Fr.	(5 Mio. EURO) ca. 8 Mio. Fr.

Art. 3 Ziffer 5 sieht die Möglichkeit vor, in einem Bereich Beschaffungen von dem Abkommen unterstellten Auftraggebern (z. B. Telekommunikation und Energie) von der Anwendung des Abkommens auszunehmen, falls nachweisbar Wettbewerb herrscht, d. h. innerhalb eines geographisch bestimmten Gebietes Konkurrenten dieselben Dienstleistungen unter im Wesentlichen gleichen Bedingungen anzubieten in der Lage sind (Prinzip der Ausklinkklausel). Bei Erfüllung dieser Kriterien kann ein Bereich oder Teilbereich vom Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen werden. Bei Vorliegen einer derartigen Wettbewerbssituation erachten es die Vertragsparteien als genügend gewährleistet, dass die Beschaffung nach wirtschaftlichen

³⁵ Gemäss WTO-Übereinkommen durch die Verordnung des EVD über die Anpassung der Schwellenwerte im öffentlichen Beschaffungswesen für das Jahr 1999 (SR 172.056.12) angepasste und für 1999 geltende Schwellenwerte.

Kriterien erfolgen wird. Es besteht kein Bedarf mehr nach staatlicher Regulierung. Deshalb sieht die Gemeinschaft in ihrer Sektorenrichtlinie zum öffentlichen Beschaffungswesen bereits eine entsprechende Bestimmung für den Telekommunikationsbereich vor (vgl. Art. 8 der Sektorenrichtlinie EWG/93/38; ABl. Nr. L 199 vom 9. Aug. 1993). Auf Grund der Entwicklung auch in anderen Bereichen, wie z. B. in den Bereichen Verkehr und Energie, beabsichtigt die EGK gemäss ihrem Grünbuch «Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft» (Kom (96) 583 endg. vom 27. Nov. 1996, ABl. Nr. C 287/92 vom 22. Sept. 1997), diese Bestimmung der Sektorenrichtlinie auf alle Bereiche der Energie-, Wasser- und Verkehrsversorgung auszudehnen. Aus diesem Grund hat sie auch der entsprechenden Ausnahmebestimmung im bilateralen Abkommen, die sich ebenfalls auf alle Beschaffungen im Anwendungsbereich des Staatsvertrages bezieht, zugestimmt. In Anbetracht der weltweiten Liberalisierung im Telekommunikationsbereich sind heute in der EU Bestrebungen im Gange, Unternehmen, die in diesem Sektor tätig sind, generell von der Anwendung der Beschaffungsregeln auszunehmen. So dürften sich z. B. die Swisscom, DiAx, Sunrise sowie andere Telekommunikationsunternehmen bei Erfüllung der im Abkommen genannten Bedingungen auf diese Klausel berufen können.

Die Artikel 4 und 5 des Abkommens enthalten Grundsätze zum Vergabe-, bzw. Beschwerdeverfahren, die den Prinzipien im GPA entsprechen. Deren Auflistung dient der Klarheit und bringt keine zusätzlichen Verpflichtungen mit sich. Die Erfordernisse an diese Verfahren werden durch die auf Bundesebene bestehenden Bestimmungen des BoeB und der VoEB, auf kantonaler Ebene durch die entsprechenden kantonalen Erlasse erfüllt.

Einige Begriffe aus diesem Kapitel werden im Gemischten Ausschuss bezüglich ihrer Vergleichbarkeit im EG-Recht und im schweizerischen Recht und im Lichte der Entwicklungen in gewissen im zweiten Kapitel geregelten Bereichen in der Schweiz und in der EU überprüft werden.

223.3 Drittes Kapitel

Kapitel III (Art. 6–18) enthält eine Reihe von Bestimmungen materieller Natur sowie die Schlussbestimmungen.

Artikel 6 regelt die Nichtdiskriminierung von Anbietern, bzw. von Gütern, Dienstleistungen und Baudienstleistungen der anderen Partei. Für Beschaffungen über den vereinbarten Schwellenwerten verpflichten sich die Parteien, in den Vergabeverfahren Produkte, Dienstleistungen und Anbieter der anderen Partei nicht schlechter zu behandeln als inländische (Prinzip der Inländerbehandlung) oder als solche aus einem Drittland (Prinzip der Meistbegünstigung). Unstatthaft ist auch die Forderung nach Gegengeschäften. Eine Liste in Anhang IX enthält eine beispielhafte Aufzählung von Verhaltensweisen, welche direkt oder indirekt diskriminierende Wirkungen haben können (z. B. Preispräferenzen für lokale Anbieter).

Artikel 6 Ziffer 3 enthält zudem eine Bestimmung, welche die Vertragsparteien auffordert, sich dafür einzusetzen, dass die vom Abkommen erfassten Beschaffungstellen bei den Vergabeverfahren und beim Zuschlag Anbieter der anderen Partei auch bei Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte nichtdiskriminierend behandeln. Bei dieser Bestimmung handelt es sich jedoch um eine rechtlich nicht durchsetzbare Verpflichtung («best-endeavour»-Klausel). Diese Bestimmung ist vor dem

Hintergrund der generellen Nichtdiskriminierungsbestimmung von Artikel 6 des EG-Vertrages zu sehen, welche für das Territorium des EG-Vertrages einen allgemeinen Nichtdiskriminierungsgrundsatz enthält. Im Hinblick auf eine schrittweise Liberalisierung der Beschaffungsmärkte erschien die Aufnahme dieser Bestimmung ins bilaterale Abkommen zweckmässig. Eine rechtlich einklagbare Verpflichtung zur Gleichbehandlung unterhalb der Schwellenwerte besteht indessen nicht. Die Schweiz hat dies in Annex IX klargestellt und hat zudem die auf Grund des Binnenmarktgesetzes eingeführten Rechtsmittel bei Beschaffungen der Kantone und der Gemeinden unterhalb der Schwellenwerte vom Anwendungsbereich des Abkommens ausgenommen. Da auf Bundesebene unterhalb der Schwellenwerte keine Rechtsmittel bestehen, war eine derartige Klarstellung in Bezug auf Beschaffungen des Bundes nicht erforderlich. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des bilateralen Abkommens soll Artikel 6 Ziffer 3 im Lichte der gemachten Erfahrungen auf seine Wirkung hin überprüft werden.

Artikel 7 enthält die Pflicht der Parteien, sich gegenseitig über allfällige Änderungen ihrer Gesetzgebung zu informieren. Artikel 7 Ziffer 3 sieht vor, dass Kontaktstellen in beiden Parteien sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler bzw. regionaler Stufe eingerichtet werden, welche Auskünfte über die geltende Gesetzgebung und die dem Abkommen unterstellten Beschaffungsstellen geben können.

Die Überwachung der Einhaltung der aus dem Abkommen fliessenden Verpflichtungen (Artikel 8) soll durch je eine unabhängige Kommission auf EU-Ebene (Europäische Kommission) und auf schweizerischer Ebene erfolgen. Die von den Vertragsparteien gewählte Formulierung der Aufgaben einer solchen Kommission ist sehr allgemein gehalten, um den verschiedenen pragmatischen Lösungsansätzen, die gegenwärtig in der EU, ihren Mitgliedstaaten und in der Schweiz entwickelt werden, Rechnung zu tragen. In der Schweiz soll diese Aufgabe durch die von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und vom Bundesrat eingesetzte Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (KBBK) erfolgen. Diese Kommission besteht seit dem 3. April 1996 und hat die Aufgabe, die kohärente Umsetzung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens auf allen Stufen zu überwachen und sicherzustellen. Ab Inkrafttreten des Abkommens muss diese Instanz in der Lage sein, jede Art von Einwänden über die Anwendung des Abkommens entgegenzunehmen und darauf rasch und effizient zu reagieren. Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens muss sie zudem über die Kompetenz verfügen, im Falle der Verletzung des Abkommens im Rahmen eines Vergabeverfahrens ein Verfahren einzuleiten oder administrative oder rechtliche Schritte gegen die betreffende Beschaffungsstelle zu unternehmen. Das Schwergewicht dieser Überwachung sowohl in der EU und ihren Mitgliedstaaten wie auch in der Schweiz wird in der informellen, raschen Problemlösung liegen.

Artikel 9 sieht die Möglichkeit vor, dass eine Partei das Abkommen oder Teile davon suspendieren kann, sollte die andere Vertragspartei ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen nicht nachkommen oder sollten ihr durch bestehende Bestimmungen oder die Vergabepaxis der anderen Partei Nachteile erwachsen bzw. Vorteile entgehen oder zu entgehen drohen. Diese Partei muss die andere Partei über die Massnahme informieren. Dauer und Umfang solcher Massnahmen müssen angemessen sein.

Die Schweiz und die EU können gemäss Artikel 10 Streitfälle über die Anwendung des Abkommens dem Gemischten Ausschuss unterbreiten. Dieser bemüht sich um eine gemeinsame Lösung des Problems.

Artikel 11 setzt den Gemischten Ausschuss ein. Dieser bildet ein Konsultationsorgan für den Austausch von Informationen zwischen den Parteien. Der Gemischte Ausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Parteien und trifft Entscheide in den im Abkommen vorgesehenen Fällen und auf der Grundlage eines Konsenses. Er erstellt sein eigenes Geschäftsreglement und kann Arbeitsgruppen einsetzen. Der Gemischte Ausschuss trifft sich mindestens einmal jährlich oder auf Verlangen einer der Parteien. Der Gemischte Ausschuss nimmt eine periodische Überprüfung der Anhänge vor. Er hat die Kompetenz, eine Anpassung der Anhänge zu beschliessen, falls dies von einer der Parteien verlangt wird. Für die Schweiz beinhaltet diese Kompetenzdelegation an den Gemischten Ausschuss die implizite Anerkennung einer Kompetenzdelegation an den Bundesrat, solche Änderungen zu genehmigen. Damit beinhaltet die Genehmigung des Abkommens durch die Eidgenössischen Räte automatisch die Gewährung einer solchen Kompetenzdelegation (VPB 51, S. 377–380). Ferner stellt der Gemischte Ausschuss nach Bedarf die Deckungsgleichheit der im Abkommen verwendeten Begriffe sicher.

Auch im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ist der Einsatz moderner Informationstechnologien von besonderer Bedeutung. Etliche, dem WTO-Übereinkommen angehörende Länder sind dazu übergegangen, die Publikationen von Ausschreibungen auf elektronischem Wege vorzunehmen. Die EU hat gar deren Publikation auf Papier per 1. Januar 1999 eingestellt. Damit die auf den Datenbanken vorhandenen Informationen in Bezug auf Qualität und Zugang vergleichbar sind, bedarf es einer Zusammenarbeit der Parteien auf diesem Gebiet. Dies ist in Artikel 12 des Abkommens vorgesehen. Die Schweiz beteiligte sich in diesem Zusammenhang aktiv am bis Ende 1998 laufenden EU-Pilotprojekt «SIMAP» (système d'information pour les marchés publics) betreffend elektronische Ausschreibungsverfahren und kann schweizerische Ausschreibungen entsprechend veröffentlichen. Sie beteiligt sich zudem an der Weiterentwicklung von SIMAP im Hinblick auf einen vermehrten Einsatz der Informationstechnologie für das Beschaffungsverfahren.

Artikel 14 des Abkommens sieht eine Überprüfung der Funktionsweise des Abkommens drei Jahre nach Inkrafttreten vor, mit dem Ziel, nötigenfalls Verbesserungen vorzunehmen.

Artikel 15 klärt das Verhältnis zu den im Rahmen der WTO abgeschlossenen Abkommen, indem er feststellt, dass dieses sektorielle Abkommen die Rechte und Verpflichtungen der Parteien aus diesen Abkommen nicht berührt.

Artikel 16 bestimmt den territorialen Geltungsbereich des Abkommens, welcher einerseits das Gebiet der EG, welches durch den EG-Vertrag festgelegt wird, und andererseits das Gebiet der Schweiz erfasst.

Artikel 17 hält fest, dass die Anhänge (I bis X) integrierenden Bestandteil des Abkommens bilden.

Artikel 18 enthält die Regelung bezüglich des Inkrafttretens sowie der Dauer des Abkommens und schafft die Verbindung zu den übrigen sechs bilateralen Abkommen. Es handelt sich hierbei um horizontale, für alle sieben sektorielle Abkommen geltende Bestimmungen.

223.4 Anhänge

Die Anhänge I bis IV enthalten Beispiele von unterstellten Beschaffungsstellen beider Parteien im Bereich der Telekommunikation (Anhang I), des Schienenverkehrs (Anhang II), der Energie mit Ausnahme der Elektrizität (Anhang III) und der privaten Unternehmen, die auf Grund ausschliesslicher oder besonderer Rechte im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung tätig sind (Anhang IV). Anhang V sodann beschreibt die Anforderungen an das Beschwerdeverfahren, das dem Verfahren gemäss GPA entspricht. Anhang VI enthält die Liste der dem Abkommen unterstellten Dienstleistungen, welche der im Rahmen des GPA notifizierten Dienstleistungsliste entspricht. Anhang VII enthält die Liste der dem Abkommen unterstellten Baudienstleistungen; diese entspricht ebenfalls der Verpflichtungsliste der Schweiz im Rahmen des GPA. Anhang VIII enthält schweizerischerseits Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Abkommens. Anhang IX bezieht sich auf Artikel 6 Ziffer 4 des Abkommens und enthält spezifische Ausnahmen, die sich für die EG aus der Schaffung und der Funktionsweise des europäischen Binnenmarktes ergeben, wovon die EG gegenwärtig jedoch noch keinen Gebrauch macht, für die Schweiz auf Grund des schweizerischen Binnenmarktes. In diesem Anhang hält die Schweiz fest, dass die auf Grund des Binnenmarktgesetzes auf kantonaler und kommunaler Ebene eingeführten Rechtsmittel gegen Vergabeentscheide unterhalb der Schwellenwerte Anbietern aus der EU nicht offenstehen. Anhang X schliesslich, der sich auf Artikel 6 Ziffer 2 bezieht, nennt Beispiele diskriminierender Verhaltensweisen, welche unstatthaft sind.

224 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

Für die Schweiz bedeutet der Abschluss dieses Abkommens, dass Schweizer Anbieter dasselbe Recht auf den Zugang zum Beschaffungsmarkt der EU haben wie – aufgrund des EWR – Anbieter aus einem anderen EFTA-Land³⁶. Dieser zusätzliche Marktzugang (Gemeinden, Beschaffungsstellen in den Bereichen Schienenverkehr und Telekommunikation, private Beschaffer in den Sektoren der Wasser-, Elektrizitäts- und Verkehrsversorgung) dürfte beträchtlich sein. Bedeutend ist dabei insbesondere auch die Tatsache, dass die Anforderung gemäss EU-Richtlinie 93/38/EWG über die Auftragsvergabe im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor an Schweizer Anbieter entfällt, 3% günstiger als EU-Anbieter offerieren zu müssen und – sofern vom betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen – mindestens 50% der Wertschöpfung im EU-Raum realisieren zu müssen. In all diesen Bereichen, die nun auf der Basis der Reziprozität einer Liberalisierung zugeführt werden, dürfte die Schweizer Wirtschaft durchaus wettbewerbsfähig sein. Die Schweiz als Exportland, das über 2/3 ihrer Exporte in den EU-Raum ausführt, ist darauf angewiesen, bei den grossen Beschaffungsvorhaben in diesem Raum nichtdiskriminierenden Zugang zu erhalten. Dies bedeutet im Gegenzug selbstverständlich eine Öffnung der eigenen Märkte für Anbieter aus EU-Ländern.

Nach dem Nichtbeitritt der Schweiz zum EWR bildete das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen die einzige vertragliche Grundlage im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens mit der EU sowie den EFTA-Staaten.

³⁶ Die EFTA-Länder (Norwegen, Island und Liechtenstein) sind vom bilateralen Abkommen zwischen der EG und der Schweiz nicht erfasst.

Das sektorielle Abkommen baut nun dieses Verhältnis wesentlich aus und wird den Parteien einem dem EWR-Abkommen vergleichbaren gegenseitigen Marktzugang ermöglichen. Gemeinsam mit den EFTA-Partnern wird nun zu prüfen sein, in welcher Form die zwischen der EU und der Schweiz erreichte Liberalisierung auf das Verhältnis zwischen der Schweiz und den drei anderen EFTA-Ländern ausgedehnt werden kann.

225 Anpassungen des schweizerischen Rechts

225.1 Auf Bundesebene

Die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem WTO-Übereinkommen erfolgte in der Schweiz auf Bundesebene durch das Bundesgesetz und die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (in Kraft seit 1. Jan. 1996) sowie die Departementsverordnung des EVD (Schwellenwertverordnung), auf Ebene der Kantone durch die Schaffung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994³⁷ (IVöB), in Kraft seit 21. Mai 1996. Dieser Grundsatz, wonach der Bund und die Kantone je eigenständig ihre staatsvertraglichen Verpflichtungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens umsetzen, soll auch bei der Umsetzung des bilateralen Vertrages mit der EU Anwendung finden.

Die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem bilateralen Vertrag erfordert auf Bundesebene keine Rechtsanpassungen auf Gesetzesstufe. Gemäss Artikel 2 Absatz 2 BoeB bezeichnet der Bundesrat diejenigen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Organisationen, die in der Schweiz Tätigkeiten in den Bereichen der Wasser-, der Energie- und der Verkehrsversorgung sowie der Telekommunikation ausüben und für diese Tätigkeiten nach einem völkerrechtlichen Vertrag unter das BoeB fallen. Damit hat der Bundesrat die Kompetenz, die entsprechenden Stellen auf Verordnungsstufe zu bezeichnen. Es stellen sich jedoch Abgrenzungsfragen zur Kompetenz der Kantone. Zur Klärung dieser Fragen soll eine Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone eingesetzt werden.

Die Schwellenwerte, ab welchen die Bestimmungen des Vertrages anwendbar sind, sollen auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Die im bilateralen Abkommen enthaltenen Ausnahmen der Anwendbarkeit des Vertrages werden soweit in die Verordnung aufgenommen, als sie nicht bereits im Rahmen der Umsetzung des GPA gesetzlich verankert worden sind.

Die im Vertrag vorgesehene Möglichkeit, dass Beschaffungsstellen, die ihre Dienstleistungen im Wettbewerb anbieten, von der Anwendung der Beschaffungsregeln ausgenommen werden können, wird ebenfalls auf Verordnungsstufe konkretisiert werden. Die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Wettbewerbssituation sind erfüllt, wenn anderen Unternehmen die Möglichkeit offensteht, dieselben Dienstleistungen in demselben geographischen Gebiet unter im Wesentlichen gleichen Bedingungen anzubieten. Die Entwicklungen in der EU im Hinblick auf die Konkretisierung dieser Bestimmung dürften für die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens wertvolle Hinweise liefern.

³⁷ SR 172.056.4

Die im bilateralen Abkommen enthaltene Mindestdauer von drei Jahren für die Aufbewahrungspflicht von Unterlagen im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens wird auf Bundesebene in der Verordnung zu präzisieren sein.

Die Umsetzung der Bestimmungen betreffend die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus dem bilateralen Vertrag ergeben, kann ebenfalls auf Verordnungsstufe erfolgen. Die heute schon bestehende Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (KBBK) wird diese Aufgabe übernehmen. Diese Kommission überwacht heute die staatsvertraglichen Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft der Schweiz zum WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ergeben. Sie besteht aus Vertretern des Bundes und der Kantone. Ausstandsregeln stellen die Unabhängigkeit sicher.

Die Kommission wird gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Abkommens nach wie vor vermittelnd sowie beratend tätig sein, um in konkreten Fällen und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Beschaffungsstellen darauf hinzuwirken, dass im Rahmen internationaler Abkommen eingegangene Verpflichtungen eingehalten und Anbieter nicht diskriminiert werden. Mit der Möglichkeit der Einreichung einer Aufsichtsbeschwerde im Sinne von Artikel 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) durch das Überwachungsorgan soll die in Artikel 8 Absatz 2 des Abkommens enthaltene Verpflichtung umgesetzt werden. Die Aufsichtsbehörde soll bei Verletzung der Bestimmungen des Abkommens ein Verfahren einleiten, administrative oder rechtliche Schritte unternehmen können. Die Aufsichtsbeschwerde soll subsidiär zur Ergreifung ordentlicher oder ausserordentlicher Rechtsmittel durch einen sich benachteiligt fühlenden Anbieter zur Anwendung gelangen und soll demnach nur unter der Voraussetzung bei der zuständigen Behörde eingereicht werden, dass keine Beschwerde im Sinne von Artikel 27 BoeB bei der Rekurskommission hängig ist. Diese Kompetenz der Überwachungsbehörde beinhaltet aber kein Akteneinsichtsrecht.

Die unabhängige Überwachungsstelle soll zudem die Möglichkeit erhalten, mit ausländischen nationalen Überwachungsbehörden zusammenzuarbeiten. In der EU läuft zurzeit ein Pilotprojekt, das eine bessere Koordination der nationalen Beschaffungsstellen bei grenzüberschreitenden Beschaffungen evaluiert. Zur Sicherstellung des Marktzutritts von schweizerischen Unternehmen könnte sich, je nach Verlauf dieses Pilotprojektes, eine Beteiligung der Schweiz an diesem Projekt als sinnvoll erweisen.

Das Abkommen sieht schliesslich vor, dass Anbietern von Gütern und Dienstleistungen der jeweils anderen Partei der Zugang zu den Datenbanken gewährt wird, welche Informationen über geplante Beschaffungen enthalten. Aus diesem Grund müssen die in den Datenbanken enthaltenen Informationen beider Parteien miteinander vergleichbar sein. Seitens der Schweiz ist geplant, bis ca. Ende 1999 die heute im Schweizerischen Handelsamtsblatt (SHAB) – dem offiziellen Publikationsorgan für Ausschreibungen des Bundes – veröffentlichten Informationen des Bundes sowie auf freiwilliger Basis der Kantone und Gemeinden via Internet allen potentiellen Anbietern zugänglich zu machen.

225.2 Auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene werden mit Rücksicht insbesondere auf den abgeänderten Anwendungsbereich ebenfalls gewisse Rechtsanpassungen notwendig sein.

Die Überwachung der Einhaltung der aus dem Abkommen fliessenden Verpflichtungen durch die Kantone soll – wie für den Bund – durch die bestehende Kommission zur Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens (KBBK) erfolgen, welche eine paritätische Vertretung von Bundes- und Kantonsvertretern vorsieht. Die bisherige Zusammenarbeit und Koordination zwischen Bund und Kantonen bei der Umsetzung und Überwachung der internationalen Verpflichtungen der Schweiz im öffentlichen Beschaffungswesen im Rahmen dieser Kommission hat sich bewährt, weshalb die Beibehaltung der heutigen Struktur einer einzigen Kommission vorgezogen ist.

23 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen

231 Ausgangslage

Unterschiedliche nationale Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung ausländischer Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen und Zulassungen) stellen eines der wichtigsten technischen Handelshemmnisse im grenzüberschreitenden Warenverkehr dar.

Die Ablehnung des EWR-Abkommens am 6. Dezember 1992 hat der Frage der technischen Handelshemmnisse eine neue Dimension verliehen. Die Schweiz war mit der Situation konfrontiert, dass die europäischen Handelspartner untereinander zu einem grossen Teil diese Hemmnisse beseitigt haben, ohne dass unser Land an diesem Prozess direkt teilhaben konnte. Damit schweizerische Erzeugnisse in die Gemeinschaft exportiert werden können, müssen diese gemäss den Vorschriften der EG oder deren Mitgliedstaaten hergestellt und durch eine von der EG anerkannte Zertifizierungsorganisation kontrolliert werden. Dies versetzte die Schweizer Exporteure gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU in eine schlechtere Ausgangslage.

Der Bundesrat hat im Rahmen seines Revitalisierungsprogrammes eine Strategie zur Beseitigung dieser Nachteile verabschiedet. Diese sah unter anderem die Schaffung eines Gesetzes über die technischen Handelshemmnisse vor. Das THG (SR 946.51) ist am 1. Juli 1996 in Kraft getreten. Mit dem am 30. Juni 1993 genehmigten Aktionsprogramm wurde ferner die autonome Anpassung der schweizerischen technischen Vorschriften an jene der EG angestrebt, mit dem Ziel, bestehende Divergenzen zu beseitigen. Die schweizerischen technischen Vorschriften sind seither systematisch an diejenigen der EG angepasst worden, ausser in den Fällen, in denen insbesondere der Schutz der Gesundheit, der Konsumenten oder der Umwelt eine Abweichung rechtfertigten. Schweizerische Erzeugnisse können infolgedessen nach den gleichen Bestimmungen wie die EU-Produkte hergestellt werden, was die Ausfuhr in den gesamten EWR erleichtert.

Eine autonome Anpassung des nationalen Rechts löst jedoch nicht die Probleme, die mit der Nichtanerkennung der schweizerischen Konformitätsbewertungen durch die

EG verbunden sind. Die gegenseitige Anerkennung dieser Konformitätsbewertungen lässt sich nur im Rahmen eines bilateralen Abkommens verwirklichen. Der Bundesrat hat daher beschlossen, in dieser Frage bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Es ist jedoch festzuhalten, dass der Bundesrat nicht die bilaterale Realisierung des «Cassis de Dijon»-Prinzips anstrebt. Dazu wäre eine institutionelle Lösung erforderlich gewesen, wie beispielsweise eine gemeinsame Gerichtsbarkeit, wie sie im EWR-Abkommen vorgesehen ist, die über das im Rahmen von bilateralen Verhandlungen Mögliche hinausginge.

232 Zielsetzung

Das generelle Verhandlungsziel war die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen in dem Sinne, dass Schweizer Konformitätsbewertungen in der EG anerkannt werden und umgekehrt. Das vom Bundesrat erteilte Verhandlungsmandat präziserte, dass die gegenseitige Anerkennung dazu führen sollte, dass nach Möglichkeit sämtliche Konformitätsbewertungsverfahren abgedeckt werden, die notwendig sind, um Schweizer Produkten den freien Zugang zum europäischen Markt zu gewähren. Angestrebt wurde daher nicht nur die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Konformitätsbewertungen, sondern auch diejenigen der daraus resultierenden Zulassungen.

Vom Abkommen sind, unter Hinweis auf Anhang II des EWR-Abkommens, prinzipiell sämtliche Industrieprodukte abzudecken, für die die EG harmonisierte Vorschriften erlassen hat und eine zwingende Konformitätsbewertung vorgesehen ist. Des Weiteren sollten nach Möglichkeit auch biotechnologisch hergestellte Produkte sowie Eco-Labels und Eco-Audits gemäss Anhang XX des EWR-Abkommens abgedeckt werden. Das Verhandlungsmandat sah, sofern es sich als erforderlich erweisen sollte, auch den Einschluss von Bereichen ohne gemeinschaftliche Regelung vor. Da die schweizerischen Industriekreise diesbezüglich kein Interesse bekundeten, wurde dieser Aspekt im Rahmen der Verhandlungen jedoch nicht weiter verfolgt.

Die Verhandlungen, die auf einem Modell-Abkommen basieren, das die EG bereits anderen Drittstaaten wie den USA und Kanada unterbreitet hatte, haben im Januar 1995 begonnen und konnten, mit Ausnahme einiger politisch ungelöster Fragen, im Oktober 1996 abgeschlossen werden. Gegenstand der Verhandlungen waren einerseits die generellen Bestimmungen, die auf sämtliche Produktbereiche Anwendung finden, sowie andererseits spezifische Fragen betreffend die verschiedenen vom Abkommen erfassten Produktbereiche. Für letztere wurden mehrere Ad-hoc-Arbeitsgruppen gebildet, wobei schweizerischerseits jeweils auch die Experten der betroffenen Bundesstellen und im Falle der Arzneimittel zusätzlich jene der Interkantonalen Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) an den Verhandlungen mitwirkten.

Die Schweiz war ferner bestrebt, mit der EG einen Ersatz für das 1992 ausgelaufene und später in das EWR-Abkommen überführte Informationsaustauschverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften zu finden. Die EG war nicht bereit, diesbezüglich ein separates Abkommen abzuschliessen, aber das MRA erfüllt dieses Anliegen zumindest für die vom Abkommen erfassten Produktbereiche.

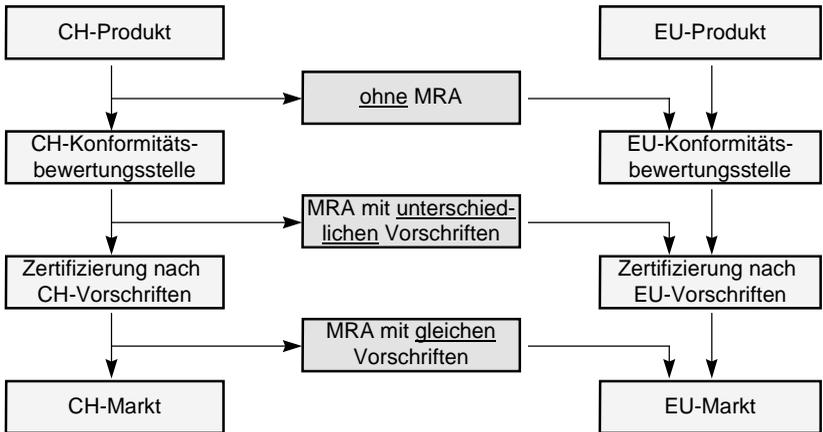
233 Inhalt des Abkommens

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen – auch «Mutual Recognition Agreement (MRA)» genannt – besteht aus einem allgemeinen Teil und zwei Anhängen. Der allgemeine Teil enthält horizontale Bestimmungen, die auf sämtliche vom Abkommen abgedeckten Produktbereiche Anwendung finden. Anhang 1 umfasst 15 sektorielle Kapitel, die die verschiedenen Produktbereiche abdecken, namentlich Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Spielzeug, Medizinprodukte, Gasgeräte und Heizkessel, Druckgeräte, Fernmeldeanlagen, Geräte zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, elektrische Apparate einschliesslich elektromagnetische Verträglichkeit, Baumaschinen, Messgeräte und Fertigpackungen, Motorfahrzeuge, forst- und landwirtschaftliche Traktoren sowie Inspektionen im Rahmen der Guten Laborpraxis (GLP) im Bereich chemischer Substanzen und Inspektionen im Rahmen der Guten Herstellungspraxis (GMP) von Arzneimitteln. Anhang 2 regelt die generellen Prinzipien zur Benennung von Konformitätsbewertungsstellen hinsichtlich ihrer Anerkennung im Rahmen des Abkommens.

233.1 Generelle Bestimmungen

Der allgemeine Teil enthält 21 Artikel mit Bestimmungen, die auf sämtliche Produktbereiche Anwendung finden. In Artikel 1 (Ziel) wird das allgemeine Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen festgehalten. Je nach dem, ob die technischen Vorschriften der Vertragsparteien unterschiedlich oder gleichwertig sind, erfolgt die gegenseitige Anerkennung auf zwei Niveaus. Wenn sich die Schweizer Gesetzgebung von derjenigen der EG unterscheidet, sind die Prüfberichte, Konformitätsbescheinigungen (Zertifikate) sowie die Zulassungen von den Konformitätsbewertungsstellen der einen Vertragspartei auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen der anderen Vertragspartei auszustellen (Art. 1, Abs. 1). Diese klassische Form der gegenseitigen Anerkennung erlaubt das Vornehmen der verschiedenen für das Inverkehrbringen in der Schweiz und in der EG notwendigen Kontrollen durch eine einzige Stelle. Werden hingegen die Anforderungen der Schweizer Gesetzgebung im Rahmen des Abkommens als mit den Anforderungen der EG gleichwertig anerkannt, können Prüfberichte, Konformitätsbescheinigungen sowie Zulassungen von den Konformitätsbewertungsstellen der einen Vertragspartei auf der Grundlage der eigenen Gesetzgebung ausgestellt werden, die dann von der anderen Vertragspartei ohne neue Bewertung anerkannt werden (Art. 1, Abs. 2). Diese vereinfachte Form der gegenseitigen Anerkennung erlaubt es einer Stelle, die Konformität eines Produktes auf der Grundlage einer einzigen Gesetzgebung zu bewerten, da diese mit der Gesetzgebung der anderen Vertragspartei als gleichwertig anerkannt ist. Dies bedeutet, dass Schweizer Produkte ein einziges Mal auf der Grundlage der schweizerischen Gesetzgebung kontrolliert und anschliessend direkt auf den EU-Markt gebracht werden können (siehe folgende Graphik). Es liegt in der Kompetenz des durch Artikel 10 des Abkommens eingesetzten Ausschusses, im Konsensverfahren über die Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen der beiden Vertragsparteien zu befinden (Art. 1, Abs. 3).

Wirkung eines MRA (aus der Sicht eines CH-Exporteurs)



Für die Produktebereiche, die unter den Geltungsbereich von Artikel 1, Absatz 2 fallen, sieht eine Erklärung des EG-Rates zudem vor, dass die EG-Kommission hinsichtlich der Arbeiten der betreffenden EG-Ausschüsse die Schweizer Experten auf der Grundlage von Artikel 100 des EWR-Abkommens zu konsultieren hat. Dies bedeutet, dass die Schweizer Experten den gleichen Status erhalten werden wie die Experten aus den anderen EFTA-Staaten.

Für beide Niveaus der Anerkennung werden auch die Herstellererklärungen und die Konformitätszeichen von den Vertragsparteien gegenseitig anerkannt. Die Bestimmungen von Artikel 1 ermächtigen demnach den Hersteller, auf der Grundlage einer Zertifizierung durch eine im Rahmen dieses Abkommens anerkannte schweizerische Konformitätsbewertungsstelle auf seinen Erzeugnissen die CE-Kennzeichnung anzubringen.

Diese gegenseitige Anerkennung auf zwei Niveaus gemäss Artikel 1 des Abkommens wird eine gewisse Flexibilität im Hinblick auf den gesetzgeberischen Anpassungsprozess in der Schweiz gestatten und gleichzeitig den Schweizer Herstellern im heutigen Umfeld der Beziehungen Schweiz–EG einen maximalen Zugang zum Gemeinsamen Markt garantieren. Gemäss dem Abkommen ist die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen indessen auf Ursprungswaren der Vertragsparteien beschränkt (Art. 4). Eine gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien, die Bestandteil des Abkommens ist, sieht indessen eine Revision von Artikel 4 vor, um insbesondere den Geltungsbereich auf Ursprungswaren aus anderen Ländern auszudehnen, sobald die Vertragsparteien mit diesen Ländern ebenfalls Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen abgeschlossen haben. Im Hinblick auf den Abschluss eines Parallelabkommens zwischen der Schweiz und den anderen EFTA-Staaten sieht Artikel 4 Absatz 2 eine erste Ausweitung auf Ursprungswaren aus den EFTA-EWR-Staaten vor. Im Abkommen ist vereinbart, dass der Warenursprung auf der Grundlage der autonomen Ursprungsregeln der jeweiligen Vertragspartei ermittelt wird (Art. 4, Abs. 3). Der Ursprungsnachweis kann durch das Vorweisen eines Ursprungszeugnisses erbracht werden.

Dieses Zeugnis ist nicht erforderlich, wenn die eingeführten Waren von einer Warenverkehrsbescheinigung EUR.1 begleitet werden oder auf der Rechnung, in Übereinstimmung mit dem Protokoll Nr. 3 des Freihandelsabkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweiz und der EWG (SR 0.632.401), eine Erklärung angebracht worden ist, aus der eine der beiden Vertragsparteien oder ein EFTA-EWR-Staat als Ursprungsland hervorgeht (Art. 4, Abs. 4).

Weitere Bestimmungen des Rahmenabkommens betreffen die Begriffsbestimmungen (Art. 2), den Geltungsbereich (Art. 3), die zur Benennung (Bezeichnung) von Konformitätsbewertungsstellen zuständigen Behörden (Art. 6) sowie die Überprüfung der Verfahren zur Benennung dieser Stellen (Art. 7) und die Überprüfung der Kompetenz dieser Stellen selbst (Art. 8).

Das Abkommen regelt im Übrigen die Aufgaben und Kompetenzen des Ausschusses, der sich aus Vertretern der Vertragsparteien zusammensetzt (Art. 10). Der Ausschuss ist verantwortlich für das gute Funktionieren des Abkommens. Er entscheidet in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen einstimmig (Art. 10, Abs. 1). Ausserdem ist er berechtigt, auf Antrag einer Vertragspartei, die Anhänge des Abkommens zu ändern (Art. 10, Abs. 5). Dies bedeutet, dass der Ausschuss sowohl die sektoriellen Kapitel des Anhangs 1 ändern, als auch neue sektorielle Kapitel hinzufügen kann, die vom Abkommen noch nicht erfasste Produkte (wie z. B. Bauprodukte) betreffen. Weil sektorielle Kapitel einen technischen Inhalt zum Gegenstand haben und deshalb häufig an den technischen Fortschritt angepasst werden müssen, erschien es notwendig, dem Ausschuss die Kompetenz zu deren Änderung zu erteilen. Gemäss einer gemeinsamen Erklärung verpflichteten sich die Vertragsparteien, die Anhänge des Abkommens spätestens einen Monat nach Inkrafttreten des Abkommens zu komplettieren und zu aktualisieren. Soweit es dabei um Bundesrecht geht, ist schweizerischerseits ohnehin der Bundesrat dafür zuständig, ist er doch auf Grund von Art 14 THG ermächtigt, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen in eigener Kompetenz abzuschliessen.

Das Abkommen erteilt jeder Vertragspartei das Recht, die fachliche Kompetenz der *benannten Konformitätsbewertungsstellen anzufechten* (Art. 8). Zu diesem Zweck kann der Ausschuss eine Überprüfung der betroffenen Stelle in der Schweiz anordnen, sei es durch Schweizer Behörden allein oder zusammen mit Behörden aus der EU. Dasselbe gilt für Überprüfungen, die in den EG-Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Solche Überprüfungen geben Auskunft über die Arbeitsmethoden der Behörden der Vertragsparteien und erlauben, die Vertrauenswürdigkeit des Systems der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen zu beurteilen. Betreffend der Guten Laborpraxis im Bereich chemischer Stoffe und der Inspektionen im Rahmen der Guten Herstellungspraxis von Arzneimitteln ergänzen zusätzliche Bestimmungen den in Artikel 8 des Abkommens festgelegten Grundsatz (Kapitel 14, Abschnitt V, Ziffern 2 und 4 / Kapitel 15, Abschnitt III, Ziffer 9 des Anhangs 1). Ferner wird in Kapitel 15 des Anhangs 1 vereinbart, dass jeder Vertragspartei das Recht vorbehalten ist, im Rahmen einer *gemeinsamen Inspektion der Behörden der beiden Vertragsparteien* eine Überprüfung des Systems der Guten Herstellungspraxis für Arzneimittel *im betreffenden Unternehmen* zu verlangen. Solche Inspektionen sind im Voraus zu notifizieren und als Ausnahme zu betrachten (Kapitel 15, Abschnitt III, Ziffer 6 des Anhangs 1). Dabei handelt es sich um Fälle, in denen die exportierten Produkte im Importland namentlich bezüglich Gesundheits-, Umwelt- oder Konsumentenschutz oder der Sicherheit der Arbeiter zu Problemen Anlass geben.

Inspektionen bei den Konformitätsbewertungsstellen oder bei den Firmen werden entweder durch die Behörden des Sitzlandes oder gemeinsam durch die Behörden beider Vertragsparteien durchgeführt; Inspektionen allein durch ausländische Behörden sind ausgeschlossen. Das Exportland hat solche Amtshandlungen hinzunehmen. Die Abkommensbestimmungen ersetzen die Bewilligung, die in Artikel 271 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) für die betreffenden Amtshandlungen auf schweizerischem Territorium vorgesehen ist; sie gilt als generell erteilt. Was die Befugnisse der Kontroll- bzw. der Inspektionsorgane betrifft, ist im Zusammenhang mit den genannten Abkommensbestimmungen auf Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über technische Handelshemmnisse (THG, SR 946.51) und die einschlägigen Bestimmungen der Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung vom 17. Juni 1996 (AkkBV, SR 946.512) zu verweisen. Soweit die Kantone zuständig sind, sehen die neuen Richtlinien der IKS betreffend die Inspektion von Arzneimittelherstellern vom 19. November 1998 sowie die kantonalen Gesundheitsgesetze entsprechende Kontrollbefugnisse für interkantonale bzw. kantonale Organe vor.

Die Umsetzung des Abkommens erfordert auch eine Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien (Art. 9). Im Hinblick auf eine einheitliche Anwendung der Konformitätsbewertungsverfahren ist namentlich vorgesehen, dass die Konformitätsbewertungsstellen sich in geeigneter Weise an der Koordination und an Vergleichsmassnahmen der anderen Vertragspartei beteiligen (Art. 9, Abs. 3). Informationen, die im Rahmen des Abkommens notwendigerweise ausgetauscht werden (Art. 12), unterliegen dem Berufsgeheimnis und dürfen für keine anderen Zwecke verwendet werden als für die im Abkommen vorgesehenen (Art. 13). Der Informationsaustausch ist in einem weiten Sinne zu verstehen, da er sämtliche Aspekte bezüglich Umsetzung des Abkommens und Anwendung der technischen Vorschriften (Art. 12, Abs. 1), Änderungen der Vorschriften (Art. 12, Abs. 2) und Schutzmassnahmen (Art. 12, Abs. 4) betrifft. Wenn die Gesetzgebung einer Vertragspartei vorsieht, dass gewisse Informationen für die zuständigen Behörden durch eine in ihrem Gebiet ansässige Person bereitgestellt werden müssen, sieht Artikel 12 Absatz 3 einen direkten Informationsaustausch vor. Die zuständige Behörde kann sich, um diese Informationen zu erlangen, sowohl an die zuständige Behörde der anderen Vertragspartei oder direkt an den Hersteller oder gegebenenfalls auch an seinen Bevollmächtigten im Gebiet der anderen Vertragspartei wenden. Das Abkommen enthält ferner eine Bestimmung zur Streitbeilegung (Art. 14). Danach sind die Vertragsparteien gehalten, dem Ausschuss alle zweckdienlichen Informationen zur Verfügung zu stellen, damit dieser im Falle von Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung oder die Auslegung des Abkommens eine für beide Parteien annehmbare Lösung finden kann.

Schliesslich hat die EG darauf bestanden, die üblichen Schlussbestimmungen mit einer zusätzlichen Klausel zu ergänzen (Art. 21). Für den Fall, dass eines der sieben mit dieser Botschaft zur Genehmigung vorgelegten Abkommen gekündigt wird, sieht diese Bestimmung vor, dass gleichzeitig auch die sechs anderen Abkommen automatisch ausser Kraft gesetzt werden.

233.2 Anhang 1: Produktebereich

Anhang 1 ergänzt die generellen Bestimmungen des allgemeinen Teils durch Bestimmungen betreffend die diversen Produktebereiche. Die einzelnen sektoriellen Kapitel sind systematisch in fünf Abschnitte gegliedert. Der *erste Abschnitt* präzisiert den Geltungsbereich des Abkommens. Er enthält die Gesamtheit der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EG und der Schweiz, die auf den entsprechenden Produktebereich Anwendung finden. Dabei wird differenziert, ob die Gesetzgebung der Schweiz und der EG unterschiedlich sind oder als gleichwertig anerkannt werden. Der erste Fall führt zur klassischen (Art. 1, Abs. 1), der letztere zur vereinfachten Form der gegenseitigen Anerkennung (Art. 1, Abs. 2). Bei Gleichwertigkeit wird jeweils auf eine präzise datierte Fassung der jeweiligen Vorschriften der beiden Vertragsparteien verwiesen.

Der *zweite Abschnitt* enthält die Liste der schweizerischen und europäischen Konformitätsbewertungsstellen, die im Rahmen des vorliegenden Übereinkommens zur Überprüfung der Produkte gemäss der Gesetzgebung der anderen Vertragspartei (Art. 1, Abs. 1) oder der eigenen Vertragspartei (Art. 1, Abs. 2) anerkannt sind. Diese Liste wird vom Ausschuss beim Inkrafttreten des Abkommens erstellt und gemäss dem Verfahren nach Artikel 11 des Abkommens regelmässig aktualisiert.

Der *dritte Abschnitt* listet die Schweizer und EG-Behörden auf, die für die Benennung der Stellen im Sinne der eigenen Anerkennungspraxis im Rahmen des Abkommens verantwortlich sind. Die EG hat als benennende Behörden die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufgeführt. In der Schweiz sind die benennenden Behörden die für die einzelnen Produktebereiche zuständigen Ämter.

Der *vierte Abschnitt* nennt die spezifischen Grundsätze, die von den benennenden Behörden bei der Benennung der Stellen zu berücksichtigen sind.

Abschnitt fünf dient der Präzisierung oder Ergänzung von Bestimmungen des allgemeinen Teils des Abkommens. So enthalten die meisten sektoriellen Kapitel zum Beispiel spezifische Bestimmungen betreffend Informationsaustausch, die die Beteiligung schweizerischer Stellen an den in den Gemeinschaftsrichtlinien festgelegten Verfahren regeln.

Betreffend Kapitel 15 des Anhangs 1 ist zu vermerken, dass dieses keine Bestimmungen aufweist, wie sie normalerweise in den Abschnitten III und IV (Auflistung der benennenden Behörden und der bei der Benennung zu berücksichtigenden Grundsätze) aufgeführt sind. Dies hat sich im vorliegenden Fall nicht als notwendig erwiesen.

Kapitel 1: Maschinen

In diesem Produktebereich stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Die Regelung nach Ziffer 1 Abschnitt V bezweckt, für Gebrauchtmasschinen (Occasionsmaschinen) – was den Aspekt der technischen Vorschriften anbelangt – zwischen der Schweiz und der EG den gegenseitigen Marktzutritt auf der Basis der ‘ursprünglichen’ Anforderungen zu gewährleisten.

Absatz 1 bestimmt negativ, dass die jeweils aktuellen Fassungen der EG-Maschinenrichtlinie bzw. des Bundesgesetzes über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (STEG, SR 819.1) auf die grenzüberschreitende Übertragung von Occasionsmaschinen zwischen den Abkommenspartnern keine Anwendung fin-

den. Absatz 2 stellt den Bezug zum Abkommen her und bestimmt positiv ein Dreifaches: Erstens wird an jene Rechtslage angeknüpft, die im Zeitpunkt des erstmaligen rechtmässigen Inverkehrbringens der Maschine bestand. Zweitens wird durch Verweis auf das Prinzip von Artikel 1 Absatz 2 des Abkommens eine Vermutung der Gleichwertigkeit der zu jenem Zeitpunkt in den betroffenen Abkommensstaaten geltenden – eventuell unterschiedlichen – Vorschriften aufgestellt. Und drittens werden gemäss dem damaligen Recht des Exportstaates allfällig vorgeschriebene Prüfberichte, Zertifikate, Zulassungen und Konformitätszeichen durch den Importstaat anerkannt. Es obliegt dabei dem Inverkehrbringer der Occasionsmaschine (Importeur), diese Nachweise erbringen zu können.

Kapitel 2: Persönliche Schutzausrüstungen

In diesem Produktbereich stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein. Das Kapitel enthält keine ergänzenden Bestimmungen zum allgemeinen Teil des Abkommens.

Kapitel 3: Spielzeug

Die schweizerischen Vorschriften stimmen nicht vollständig mit jenen der EG überein, da im schweizerischen Recht zur Zeit noch keine Konformitätsbewertung von Spielzeug verlangt wird. Weil die Produktanforderungen gleich sind, kann Spielzeug, das dem EG-Recht entspricht, auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden.

In diesem Kapitel sind keine den allgemeinen Teil des Abkommens ergänzende Bestimmungen enthalten.

Kapitel 4: Medizinprodukte

In diesem Produktbereich stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Mit den Ziffern 1 und 2 in Abschnitt V werden spezifische Hindernisse für den Handel mit Medizinprodukten zwischen der Schweiz und der EG beseitigt, mit dem Ziel, unseren Exporteuren bzw. Produkten den gleichen Zugang zum EG-Markt zu gewähren, wie ihn die übrigen EFTA-Staaten auf Grund des EWR-Abkommens geniessen.

Kapitel 5: Gasverbrauchseinrichtungen und Heizkessel

Für Gasverbrauchseinrichtungen (Gasgeräte) und Heizkessel stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG weitestgehend überein. Einzig bezüglich Lüfthygiene und Energieeffizienz bestehen in der Schweiz weiterhin teilweise strengere Grenzwerte. Die Prüfmethoden sind dagegen dieselben wie in der EG. Wenn eine Konformitätsbewertung nach EG-Recht ergibt, dass das Gerät auch die strengeren schweizerischen Grenzwerte erfüllt, kann dieses somit auch ohne erneute Konformitätsbewertung in der Schweiz in Verkehr gebracht werden.

In diesem Kapitel sind keine den allgemeinen Teil des Abkommens ergänzende Bestimmungen enthalten.

Kapitel 6: Druckgeräte

Im Bereich der Druckgeräte sind die Vorschriften in der Schweiz und in der EG heute noch unterschiedlich. Unser zum Teil überaltertes Vorschriftenwerk soll je-

doch an die nach der neuen Konzeption aufgebaute EG-Richtlinie 97/23/EG über Druckgeräte angeglichen werden. Diese Arbeiten werden noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Mit Ziffer 1 in Abschnitt V hat die Schweiz indessen zugesichert, wenigstens die Druckbehälter zu akzeptieren, die der europäischen Norm EN 286 entsprechen.

Kapitel 7: Telekommunikationsendgeräte

Für Telekommunikationsendgeräte (Fernmeldeanlagen) stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Soweit neben einer Konformitätsbewertung noch eine administrative Zulassung Voraussetzung für den Anschluss einer Fernmeldeanlage an ein öffentliches Fernmeldenetz bildet, wird mit Ziffer 1 in Abschnitt V sichergestellt, dass auch die jeweiligen administrativen Zulassungen gegenseitig anerkannt werden. Nach schweizerischem Recht schliesst die Konformitätsbescheinigung die administrative Zulassung mit ein. Die Ziffern 2–4 präzisieren verschiedene Aspekte des Informationsaustausches im Hinblick auf den Vollzug des Abkommens.

Kapitel 8:

Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen

In diesem Produktbereich stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Mit Ziffer 2 in Abschnitt V wird sichergestellt, dass die gemäss EG-Recht geforderte technische Dokumentation entgegen dem Wortlaut der entsprechenden Richtlinien nicht jederzeit in physischer Form auf dem Gebiet der EG vorhanden sein muss, sondern dass es genügt, diese auf Anfrage einer zuständigen Behörde innert angemessener Frist zur Verfügung zu stellen. Schweizer Exporteure geniessen somit die gleiche Behandlung wie Hersteller aus den EWR-Staaten.

Kapitel 9:

Elektrische Betriebsmittel und elektromagnetische Verträglichkeit

Für elektrische Betriebsmittel (Niederspannungserzeugnisse) sowie bezüglich der elektromagnetischen Verträglichkeit stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Ziffer 1 in Abschnitt V hat den gleichen Zweck wie Ziffer 2 in Kapitel 8. Die Ziffern 2–5 präzisieren wiederum gewisse Aspekte des Informationsaustausches für den Vollzug des Abkommens.

Kapitel 10: Baugeräte und Baumaschinen

Dieses Kapitel regelt einzig den Lärmschutz von Baumaschinen. Da die Schweiz keine entsprechenden Vorschriften kennt, können Maschinen, die dem EG-Recht entsprechen, auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden.

In diesem Kapitel sind keine den allgemeinen Teil des Abkommens ergänzenden Bestimmungen enthalten.

Kapitel 11: Messgeräte und Fertigpackungen

Im diesem Produktbereich stimmen für lediglich drei Kategorien von Messgeräten die Vorschriften nicht vollständig mit jenen der EG überein. Es handelt sich dabei um Messgeräte für thermische Energie (die EG hat keine Richtlinie für solche Ge-

räte erlassen), Raummasse (die Vorschriften betreffend Messbehältnisflaschen entsprechen hingegen den EG-Vorschriften) und um Wiegegeräte (die technischen Anforderungen für nichtautomatische Wiegegeräte sind hingegen gleichwertig). Für die anderen in der Schweiz geregelten Messgeräte gelten Vorschriften, die denjenigen der EG gleichwertig sind. Demzufolge ist für den grössten Teil der in der Schweiz geregelten Messgeräte eine einzige Typenprüfung für die Vermarktung auf beiden Märkten ausreichend.

Die Vorschriften in der EG und in der Schweiz hinsichtlich der industriellen Fertigpackungen für Lebensmittel sind heute noch unterschiedlich. Dennoch können auf Grund der Bestimmung im ersten Absatz von Ziffer 2 Abschnitt V die nach EG-Recht von offiziellen Stellen kontrollierten Fertigpackungen in der Schweiz ohne erneute Verifikation direkt in Verkehr gebracht werden. In Absatz 2 dieser Ziffer anerkennt die EG die von der Schweiz angewendete statistische Methode zur Kontrolle der Mengenangaben auf Fertigpackungen als mit der diesbezüglichen EG-Methode gleichwertig. Eine bisher lediglich auf Verwaltungsebene existierende Vereinbarung wird damit staatsvertraglich abgesichert. Schweizer Hersteller sind somit ermächtigt, das vom EG-Recht geforderte «e»-Zeichen auf den in die Gemeinschaft exportierten Fertigpackungen anzubringen, wenn diese von einer zuständigen schweizerischen Stelle gemäss dieser Methode kontrolliert wurden. Konkret hat dies zur Folge, dass dieselben Fertigpackungen auf Grund einer einzigen Überprüfung sowohl für den Inlandmarkt wie für die Exporte in die EU verwendet werden können.

Kapitel 12: Kraftfahrzeuge

Für Kraftfahrzeuge (Motorfahrzeuge) stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Ziffer 1 in Abschnitt V präzisiert gewisse Aspekte des Informationsaustausches für den Vollzug. In Ziffer 2 verpflichtet sich die Schweiz, auch jene Typengenehmigungen anzuerkennen, die vor dem Inkrafttreten dieses Abkommens von den zuständigen EG-Behörden ausgestellt wurden, soweit die jeweilige Betriebserlaubnis auch in der EG noch gültig ist. Dafür ist die EG bereit, von schweizerischen Behörden ausgestellte Typengenehmigungen anzuerkennen, allerdings nur so lange, als das diesbezügliche nationale Recht mit jenem der EG übereinstimmt. Die Ziffern 3–5 regeln die Zusammenarbeit der Behörden der beiden Vertragsparteien bezüglich Erteilung, Überprüfung und Entzug von Typengenehmigungen. Inhaltlich stimmen sie mit den entsprechenden Bestimmungen des EG-Rechts überein.

Kapitel 13: Land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen

Für land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen (Traktoren) stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG überein.

Ziffer 1 in Abschnitt V präzisiert gewisse Aspekte des Informationsaustausches für den Vollzug des Abkommens.

Kapitel 14: Gute Laborpraxis (GLP)

Die schweizerischen Vorschriften betreffend die Prinzipien der Guten Laborpraxis stimmen mit jenen der EG überein. Im Unterschied zur Schweiz gelten sie in der EG aber auch für chemische Stoffe, die in Kosmetika, Lebensmitteln und Futtermitteln verwendet werden sollen.

Unter dem Titel Geltungs- und Anwendungsbereich wird vereinbart, dass die Vertragsparteien ihre Programme für die Überprüfung der Einhaltung der Guten Laborpraxis als gleichwertig anerkennen, und demzufolge auch die Ergebnisse der im Rahmen dieser Programme durchgeführten Kontrollen der Prüfeinrichtungen (Laborinspektionen) und Überprüfungen der Untersuchungen (Audits) anerkennen. Im Weiteren werden die im Hinblick auf die Anmeldung von Chemikalien eingereichten Untersuchungen akzeptiert, sofern sie von Labors durchgeführt wurden, die im Rahmen eines nationalen GLP-Programms anerkannt sind.

Die Verpflichtungen des Kapitels 14 decken sich vollauf mit jenen der unter diesem Titel erwähnten OECD-Ratsbeschlüssen aus den Jahren 1981 und 1989. Dies ist auch der Grund, weshalb die Beschränkung auf Ursprungswaren der Vertragsparteien gemäss Artikel 4 auf dieses Kapitel des Abkommens nicht anwendbar ist.

Inspektionen gemäss Ziffer 2 Abschnitt V dienen der Überprüfung des ordnungsgemässen Funktionierens der jeweiligen Labors. Inspektionen gemäss Ziffer 4 dienen dazu, das gegenseitige Vertrauen in die jeweiligen nationalen GLP-Programme zur Überwachung der Laboratorien aufrecht zu erhalten. In Ziffer 3 wird schliesslich festgehalten, dass entsprechend den in der OECD vereinbarten Prinzipien das Empfängerland sich verpflichtet, für die im Rahmen dieses Abkommens erhaltenen Informationen zumindest den gleichen Schutz zu garantieren wie im Herstellerland.

Kapitel 15: Inspektion der guten Herstellungspraxis für Arzneimittel und Zertifizierung der Chargen

In diesem Produktbereich stimmen die schweizerischen Vorschriften betreffend Herstellungskontrolle und Zertifizierung der Chargen (Batchzertifizierung) von Arzneimitteln mit jenen der EG überein.

Unter dem Titel Geltungs- und Anwendungsbereich wird vereinbart, dass die von den zuständigen nationalen Kontrolldiensten (Inspektionsbehörden) durchgeführten Herstellungskontrollen für auf dem Gebiet der Vertragsstaaten industriell hergestellte Arzneimittel gegenseitig anerkannt werden. Ferner werden auch die Bescheinigungen (Herstellerzertifikate) für die einzelnen Arzneimittelchargen sowie die gemäss dem jeweiligen Recht beider Vertragsparteien vorgenommenen amtlichen Freigaben sowie die diesbezüglichen von den Behörden ausgestellten Batchzertifikate ohne erneute Kontrolle gegenseitig anerkannt. In einer weiteren gemeinsamen Erklärung wird zudem vereinbart, dass auch die gegenwärtige Praxis der gegenseitigen Anerkennung der Resultate klinischer Untersuchungen beibehalten wird. Die Ziffern 1, 7, 10 und 11 in Abschnitt V präzisieren einzelne Aspekte des Informationsaustausches für den Vollzug, die Ziffern 2–6 sowie 8, 9 und 12 regeln in Ergänzung zum allgemeinen Teil des Abkommens weitere Einzelheiten bezüglich der Inspektionen.

Die zwischen beiden Vertragsparteien vereinbarte Anerkennung der Herstellerzertifikate für die einzelnen Arzneimittelbatches wurde jedoch in den letzten Monaten infolge einer neuen Interpretation bestehenden EG-Rechts durch einzelne Vollzugsorgane teilweise wieder in Frage gestellt. Die Unterhändler sind daher übereingekommen, das Kapitel 15 ergänzende Interpretationsrichtlinien auszuarbeiten, die jederzeit eine einheitliche, korrekte Anwendung des Abkommens durch alle Vollzugsorgane gewährleisten sollen.

233.3 Anhang 2: Allgemeine Grundsätze für die Benennung der Konformitätsbewertungsstellen

Anhang 2 legt die generellen Grundsätze fest, die von den benennenden Behörden bei der Benennung von Konformitätsbewertungsstellen zu beachten sind. Diese finden auf alle sektoriellen Kapitel Anwendung. Sofern die im ersten Abschnitt der jeweiligen sektoriellen Kapitel aufgeführten Richtlinien spezifische Kriterien für die Benennung vorsehen, gehen diese vor. Abschnitt vier des entsprechenden sektoriellen Kapitels nimmt darauf Bezug.

Punkt A des Anhangs 2 (*Allgemeine Bedingungen und Anforderungen*) bekräftigt den Grundsatz der Verantwortlichkeit der benennenden Behörde bei der Benennung. Die Behörden haben Stellen zu benennen, die die Anforderungen und Konformitätsbewertungsverfahren der in Anhang 1 aufgeführten Vorschriften verstehen und über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen (namentlich Fachkenntnisse in den einzelnen Produktbereichen, Verständnis der relevanten technischen Normen und der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, materielle Befähigung zur Erfüllung dieser Aufgaben, die angemessene Bewältigung der Aufgaben sowie etwaige andere Elemente, die die ordnungsgemässe Ausführung der Aufgaben sicherstellen). Gemäss Anhang 2 sollen sich die Vertragsparteien bemühen, die Benennungsverfahren aufeinander abzustimmen, um einen einheitlichen Benennungsprozess zu gewährleisten. Betreffend das System zur *Überprüfung der fachlichen Kompetenz von Konformitätsbewertungsstellen* (Punkt B) wird die Akkreditierung auf der Grundlage der europäischen Normen der Serie EN 45000 oder der entsprechenden Richtlinien oder Normen von ISO/IEC (International Standardisation Organization/International Electrotechnical Commission) als hauptsächliches Mittel zur Überprüfung der Fachkompetenz der Stellen anerkannt. In Ermangelung eines Akkreditierungssystems oder aus anderen Gründen können die Behörden von den Konformitätsbewertungsstellen verlangen, den Nachweis ihrer fachlichen Kompetenz durch andere Mittel zu erbringen. Dazu zählen namentlich die Teilnahme an regionalen oder internationalen Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung oder an Zertifizierungssystemen, die regelmässige Bewertung durch andere Stellen, Eignungsprüfungen oder Vergleiche zwischen Konformitätsbewertungsstellen. Da für die Schweiz die Akkreditierung die Grundlage für die Benennung ist, wurde die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) bereits bisher von anderen europäischen Akkreditierungsstellen im Rahmen einer Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung beurteilt und anerkannt. Bezüglich der *Bewertung des Überprüfungssystems* (Punkt C) sieht Anhang 2 vor, dass die Vertragsparteien gegenseitig ihre Systeme zur Überprüfung der Kompetenz der Stellen überprüfen, um so das notwendige Vertrauen für das gute Funktionieren des Abkommens zu begründen. Diese Überprüfung gilt in erster Linie dem System an sich und nicht den Stellen selbst. Schliesslich enthält Anhang 2 einen Punkt betreffend die *förmliche (formelle) Benennung* einer jeden Konformitätsbewertungsstelle (Punkt D). Wenn die Vertragsparteien dem Ausschuss die Aufnahme einer Konformitätsbewertungsstelle in die sektoriellen Kapitel vorschlagen, sind genaue Angaben zu machen (Name, Adresse, Faxnummer, sektorielles Kapitel, Produktbereiche oder Produkte, Verfahren und Dienstleistungen, für die die Benennung gelten soll, sowie die Mittel, die zur Feststellung der fachlichen Kompetenz der Stelle angewendet worden sind).

234 **Bedeutung des Abkommens für die Schweiz**

Im Gegensatz zum WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, das lediglich Empfehlungen betreffend die gegenseitige Anerkennung von ausländischen Konformitätsbewertungen abgibt, enthält das vorliegende Abkommen zwingende Vorschriften.

Das Abkommen bringt erhebliche Erleichterungen für den Austausch von Industrieerzeugnissen mit der EU, die für die schweizerische Exportwirtschaft von beträchtlicher Bedeutung sind. Für Produktebereiche, für die das schweizerische Recht auf freiwilliger Basis mit jenem der EG übereinstimmt, gewährt das Abkommen die gleichen Bedingungen wie das EWR-Abkommen³⁸. Einzig für Arzneimittel fällt lediglich die Anerkennung der Herstellungskontrollen, der Batchzertifikate für die einzelnen Arzneimittelchargen bzw. der amtlichen Freigaben sowie der Inspektionen und Zertifikate im Bereich der «Guten Labor und der Guten Klinischen Praxis», nicht jedoch die Registrierung von Arzneimitteln selbst unter den Geltungsbereich des vorliegenden Abkommens. Dies bedeutet, dass für Arzneimittel als Voraussetzung für das Inverkehrbringen weiterhin je eine Zulassung durch mindestens eine Behörde in der EG sowie zusätzlich eine schweizerische Behörde erforderlich sind. Das gleiche gilt sinngemäss auch für jene Produktebereiche, für die das schweizerische Recht nicht mit demjenigen der EG übereinstimmt (wie beispielsweise für Heizkessel oder gewisse Messinstrumente und Druckgeräte) oder die nicht unter das Abkommen fallen (wie beispielsweise Chemikalien, Pflanzenbehandlungsmittel, Düngemittel, Biozide, Bauprodukte, Lebensmittel und Kosmetika). Die Gründe für den vorläufigen Ausschluss sind vielfältig. Entweder ist für diese Produkte keine Konformitätsbewertung vorgesehen, wie beispielsweise bei den Lebensmitteln, oder die EG war nicht bereit, die Konformitätsbewertungen an die andere Vertragspartei zu delegieren, wie beispielsweise bei den Chemikalien und Pestiziden, weil für diese ein gemeinschaftsweites Genehmigungsverfahren besteht, das sich massgeblich vom schweizerischen Recht unterscheidet. Die Bauprodukte wurden ausgeschlossen, weil die Schweiz für diese Produkte nicht wie die EG eine einheitliche Gesetzgebung kennt, sondern neben diversen Vorschriften auf Bundesebene auch 26 kantonale Baugesetze zu beachten wären. Schliesslich war die EG nicht bereit, über den Geltungsbereich von Anhang II des EWR-Abkommens hinauszugehen, was den Abschluss der EG-Regelungen betreffend ECO-Labels und ECO-Audits zur Folge hatte.

Im Unterschied zu den EG-Mitgliedstaaten werden schweizerische Experten wie die Vertreter der EWR-Länder bei der Ausarbeitung der Vorschriften und später bei den Arbeiten in den Vollzugausschüssen lediglich gemäss dem Verfahren von Artikel 100 des EWR-Abkommens konsultiert. Sie sind bei der Genehmigung der jeweiligen EG-Rechtsakte sowie bei den Produktezulassungen usw. nicht stimmberechtigt. Diese Konsultation ist auf jene Produktebereiche beschränkt, für die das schweizerische Recht mit jenem der EG übereinstimmt. Dennoch wird dies gegenüber heute eine beachtliche Intensivierung der internationalen Aktivitäten mit sich bringen.

³⁸ Dies gilt für Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Medizinprodukte, Gasgeräte, einfache Druckbehälter, Fernmeldeanlagen, Geräte für die Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, elektrische Apparate und elektromagnetische Verträglichkeit, Motorfahrzeuge und land- und forstwirtschaftliche Traktoren sowie bezüglich der Anerkennung der unter Beachtung der Guten Labor Praxis durchgeführten Prüfungen für Chemikalien und bezüglich der Herstellungskontrollen und Freigaben von Arzneimitteln.

Für die Wirtschaft werden die doppelten Zulassungen und Konformitätsbewertungen teilweise wegfallen, nicht jedoch die Ein- und Ausfuhrkontrollen an der Grenze. Der Wegfall der beschwerlichen Doppelprüfungen und -bewertungen wird der Schweizer Wirtschaft nicht nur erhebliche Kosteneinsparungen, sondern auch einen Zeitgewinn beim Erschliessen der jeweiligen Auslandsmärkte bringen. Für die Unternehmen entstehen im Vergleich zu ihren Konkurrenten aus dem EWR ausser dem eingeschränkteren Geltungsbereich des Abkommens auch Nachteile wegen der Einschränkung der Anerkennung von Konformitätsbewertungen auf Ursprungswaren der Vertragsparteien. Dieser Unterschied zum EWR hat zur Folge, dass aussereuropäische Produkte, die über die Schweiz in die EU gelangen, nicht von den Vorteilen des Abkommens profitieren können, wenn die in der Schweiz erfolgte Wertschöpfung zu gering ist. Letzteres wirkt sich auch nachteilig auf die schweizerischen Konformitätsbewertungsstellen aus, weil aussereuropäische, d. h. beispielsweise amerikanische oder asiatische Hersteller, die ihre Produkte sowohl in die EU wie in die Schweiz liefern wollen, die dazu erforderliche Konformitätsbewertung nicht in unserem Land durchführen lassen werden. Weil aber die von anerkannten schweizerischen Stellen durchgeführten Konformitätsbewertungen künftig von der Gemeinschaft direkt anerkannt werden, wird sich die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Stellen insgesamt verbessern. Der intensivere Wettbewerb unter den Stellen kann aber auch zur Folge haben, dass in bestimmten Produktesegmenten in der Schweiz keine Konformitätsbewertungsstellen überleben und die Schweizer Industrie für diese Produkte auf ausländische Konformitätsbewertungsstellen angewiesen sein könnte.

Die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft auf dem EG-Binnenmarkt wird sich erheblich verbessern. Da die Schweiz als kleines Land im Unterschied zur EG schon bisher ausländische Konformitätsbewertungen auf autonomer Basis anerkannte, wenn die schweizerischen Anforderungen erfüllt waren und die Stellen über eine von den schweizerischen Vorschriften geforderte Qualifikation verfügten, dürften der Exportwirtschaft letztlich bedeutendere Vorteile aus dem Abkommen erwachsen als den Importeuren.

235 Anpassungen des schweizerischen Rechts

Das Abkommen selbst erfordert weder auf kantonaler noch auf Bundesebene zwingende Änderungen des schweizerischen Rechts (vgl. dazu die weiteren Ausführungen unter Ziff. 53).

24 Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

241 Ausgangslage

Der Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) ist rege. Die EU ist gleichzeitig unser Hauptlieferant und Hauptabnehmer von Agrarerzeugnissen. So führte die Schweiz in den letzten Jahren EU-Agrarprodukte für über 5 Milliarden Franken ein, was rund drei Viertel der gesamten schweizerischen Agrarimporte entspricht. Auf der anderen Seite exportierte die Schweiz Agrarprodukte im Wert von rund 2 Milliarden Franken in die EU. Dies sind rund

zwei Drittel der gesamten Agrarausfuhren. Die schweizerische Agrarhandelsbilanz weist somit gegenüber der Gemeinschaft ein Defizit von über 3 Milliarden Franken aus. Damit ist die EU hinsichtlich der Schweiz ein Nettoexportland. Dieses Handelsdefizit ist jedoch zu einem beträchtlichen Teil auf Importe in bestimmten Sektoren zurückzuführen (Getränke und insbesondere Wein, Obst, Gemüse und Gartenbauerzeugnisse), während bei den Milchprodukten die Schweizer Exporte in die EU gegenüber den Importen überwiegen. Bei den verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten ist der Handel zwischen der Schweiz und der EU ausgeglichen; die Schweizer Importe und Exporte belaufen sich auf je ca. 1,1 Milliarden Franken.

Auf vertraglicher Ebene regelten bisher rund 30 Abkommen unterschiedlicher Tragweite in Form von Briefwechseln die Beziehungen der Schweiz mit der EU; sie betreffen beispielsweise den Handel mit Käse und Zuchtvieh. Zu bemerken ist auch, dass der Agrarsektor nicht in das Freihandelsabkommen (FHA) von 1972 aufgenommen wurde. Dieses enthält nur eine Evolutivklausel als Absichtserklärung, die auf eine harmonische Entwicklung der Agrarhandelsbeziehungen abzielt.

242 Zielsetzung

Im Anschluss an den von der Schweiz nach dem Nein zum EWR-Beitritt gestellten Antrag auf Eröffnung sektorieller Verhandlungen, allerdings unter Ausklammerung der Landwirtschaft, verlangte die EU auch eine Verbesserung des Marktzugangs für Agrarprodukte.

Ursprünglich hatte die EU das Ziel verfolgt, mit unserem Land ein Präferenzabkommen zu treffen, das zu einer möglichst weit gehenden Liberalisierung des Agrarhandels durch die Abschaffung oder mindestens Verringerung der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse führen und dem Grundsatz der Gegenseitigkeit gebührend Rechnung tragen sollte. Aus der Sicht der EU sollte dieses Agrarabkommen namentlich von den Ergebnissen der Uruguay-Runde im Rahmen der GATT/WTO-Verhandlungen ausgehen und, soweit möglich, den Abbau der Ausfuhrerstattungen und der Zölle vorsehen. Einbezogen werden sollten weiter die Konzessionen der Schweiz andern Ländern gegenüber sowie die im EWR-Vertrag vorgesehenen Vereinbarungen, insbesondere in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, Futtermittel, Wein und Spirituosen. Die Zugeständnisse im Agrarbereich, die im Rahmen der EWR-Verhandlungen in den Entwurf einer bilateralen Vereinbarung Eingang gefunden hatten, einschliesslich der unilateralen Konzessionen der Schweiz zur Wahrung der «Kohäsion», sollten ebenfalls aufgenommen und falls möglich erweitert werden. Für eine ganze Reihe von Erzeugnissen wollte die EU schliesslich einen erleichterten Zugang zum Schweizer Markt erwirken.

Infolge der tief greifenden Reform unserer Agrarpolitik, vor allem aber auch angesichts der dabei angestrebten Erhaltung des Produktionsvolumens der heimischen Landwirtschaft, ist ein besserer Zugang zum Markt unseres wichtigsten Handelspartners erforderlich. Vor diesem Hintergrund erklärte sich der Bundesrat zu Agrarverhandlungen gemäss dem EU-Vorschlag bereit.

Die Verhandlungsziele unseres Landes wurden im Verhandlungsmandat festgelegt, das der Bundesrat am 12. Dezember 1994 guthiess. Es sah einen etappenweisen und sektoriell differenzierten Liberalisierungsprozess vor, der ausserdem den Regeln der Welthandelsorganisation WTO entsprechen sowie den Interessen der anderen Handelspartner unseres Landes und ganz besonders den Folgen eines Vertragsabschlusses

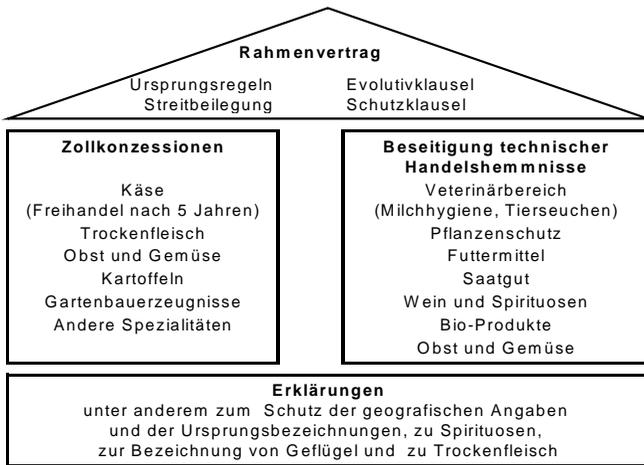
ses für das Kernanliegen der Erhaltung des Produktionsvolumens und des landwirtschaftlichen Einkommens Rechnung tragen müsse. Von Anfang an lehnte unser Land das Konzept einer raschen und weit reichenden Öffnung unserer Grenzen zur EU mit ihren vorhersehbaren negativen Folgen für die schweizerische Landwirtschaft ab. Diese braucht Zeit, um sich an die Liberalisierung des Handels anzupassen. Klar war auch von Anbeginn, dass die ins Auge gefasste progressive Liberalisierung des Handels mit der EU parallel zur zweiten Etappe der Agrarreform (AP 2002) verlaufen musste. Die bilateralen Verhandlungen sind demnach wichtig, bieten sie doch der schweizerischen Landwirtschaft die Möglichkeit, sich einen besseren Zugang zu den Märkten unseres Haupthandelspartners zu verschaffen.

243 Inhalt des Abkommens

243.1 Einleitung

Das Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (im Folgenden Agrarabkommen) hat zum Ziel, die Freihandelsbeziehungen zwischen der EU und der Schweiz durch eine auf Gegenseitigkeit beruhende Verbesserung des Marktzugangs für Agrarprodukte zu stärken. Es gilt jedoch nicht für verarbeitete Agrarerzeugnisse, wie sie im FHA von 1972 definiert wurden. Angesichts der Bedeutung des Handels mit solchen Produkten für unser Land haben die beiden Parteien auf Initiative der Schweiz in einer gemeinsamen Erklärung über zukünftige zusätzliche Verhandlungen für diesen Bereich weitere Gespräche vorgesehen.

Das Agrarabkommen umfasst quantitative und qualitative Aspekte (siehe nachfolgende Grafik). Der quantitative Teil betrifft die Zollkonzessionen in den Bereichen Milchprodukte, Gartenbau, Obst und Gemüse, Rind- und Schweinefleisch sowie Weinspezialitäten. Im qualitativen Teil wird der Abbau der technischen Handelshemmnisse in den folgenden Bereichen behandelt: Käse, Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, Weinbauprodukte, Spirituosen und weinhaltige aromatisierte Getränke, Bio-Produkte, Kontrollen der Konformität mit den Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse sowie Veterinärwesen. Darüber hinaus haben die Schweiz und die EU mehrere Erklärungen zu bestimmten Themen vereinbart, auf die in den kommenden Abschnitten näher eingegangen wird.



243.2 Rahmenvertrag

Der Rahmenvertrag enthält die Gliederung des Abkommens, dessen institutionelle Struktur sowie folgende horizontale Kernbestimmungen:

- Schaffung eines Gemischten Agrarausschusses. Dieser ist mit der Verwaltung des Abkommens mit den elf Anhängen und den entsprechenden Anlagen betraut (Anhang 11 über veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen ausgenommen, vgl. Ziff. 243.49). Er fasst Beschlüsse im Konsensverfahren und kann gegebenenfalls Arbeitsgruppen für die Verwaltung des Abkommens einsetzen. Er hat in den im Abkommen und seinen Anhängen vorgesehenen Bereichen Beschlusskraft. Die Delegation der Kompetenz für Änderungen der Anhänge 1 und 2 sowie der Anlagen der anderen Anhänge an den Gemischten Ausschuss bedingt in der Schweiz eine implizite Abtretung der Kompetenz zur Genehmigung solcher Änderungen an den Bundesrat. Die Verabschiedung des Abkommens durch die Räte schliesst demnach automatisch auch die Erteilung der genannten Kompetenz an den Bundesrat ein (siehe VPB 51/IV, Nr. 58, S. 379–380).
- Bestimmungen zu Streitbeilegung, Informationsaustausch, Vertraulichkeit, Schutzmassnahmen, Revision und Umsetzung des Abkommens.
- Das Agrarabkommen gilt einerseits für die Gebiete, in denen der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft zur Anwendung kommt, und andererseits für das schweizerische Staatsgebiet, jedoch nicht für das Fürstentum Liechtenstein, das mit unserem Land durch ein Zollunion-Abkommen verbunden ist. Der Geltungsbereich des Abkommens könnte durch ein von den drei betroffenen Parteien beschlossenes Zusatzprotokoll auf das Fürstentum Liechtenstein ausgedehnt werden.
- Es gelten die gegenseitigen Ursprungsregeln des Protokolls Nr. 3 zum FHA. Diese 1997 in Kraft getretenen Regeln gehen aus der paneuropäischen Ku-

mulation hervor. Es handelt sich dabei um Vorzugsregeln, nach denen die Ausgangsprodukte für Erzeugnisse, die Gegenstand von Konzessionen sind, ausschliesslich aus der paneuropäischen Zone stammen dürfen.

- Wie die anderen Abkommen wird auch das Agrarabkommen vorläufig für sieben Jahre abgeschlossen. Vorbehaltlich der Kündigung durch die Gemeinschaft oder die Schweiz vor Ablauf der siebenjährigen Anfangsperiode wird es danach für eine unbestimmte Dauer fortgeführt. Es tritt am ersten Tag des zweiten, auf die letzte erforderliche Ratifizierung oder Annahme aller sieben im Rahmen der sektoriellen Verhandlungen abgeschlossenen Verträge folgenden Monats in Kraft.
- In einer Evolutivklausel verpflichten sich die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz dazu, ihre Bemühungen um eine progressive Liberalisierung des Agrarhandels fortzusetzen und dessen Rahmenbedingungen in diesem Sinne periodisch zu überprüfen.

243.3 Zollkonzessionen

Die von der Schweiz und von der EU gewährten Zollkonzessionen sind, mit Ausnahme derjenigen im Käsebereich, in den Anhängen 1 bzw. 2 festgehalten. Die Konzessionslisten sind nicht direkt anwendbar, sondern müssen ins Landesrecht überführt werden, wie dies bei den im Rahmen der Uruguay-Runde der GATT/WTO-Verhandlungen eingegangenen Verpflichtungen der Fall war (vgl. Ziff. 311.3 der Botschaft vom 19. Sept. 1994 zu den für die Ratifizierung der GATT/WTO-Übereinkommen notwendigen Rechtsanpassungen, BBl 1994 IV 1011).

243.31 Milchprodukte

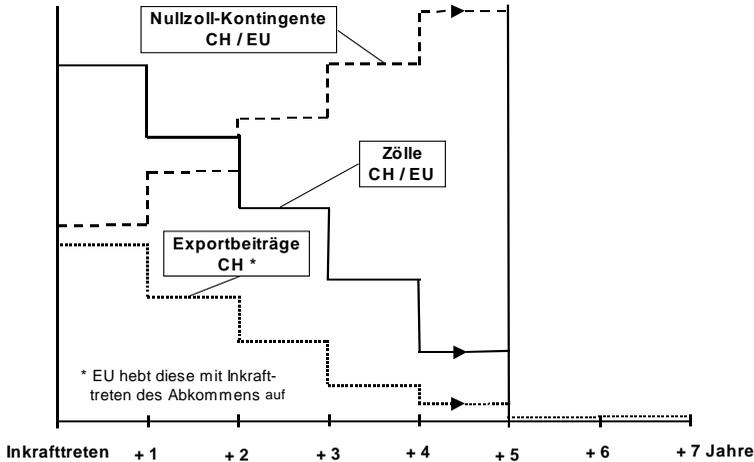
Im Milchbereich betreffen die Verhandlungsergebnisse sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte. Mit den letzteren befasst sich jedoch auch der Anhang 11 über veterinärhygienische und tierschützerische Massnahmen (vgl. dazu Ziff. 243.49 und 244.210). Die gegenseitigen Konzessionen in quantitativer Hinsicht betreffen nur den Käse. Die einzige Ausnahme bildet eine Konzession der Europäischen Gemeinschaft an die Schweiz in Form eines 2000-t-Nullzoll-Kontingents für Rahm und Joghurt.

Die Zugeständnisse bei Käse im Anhang 3 bilden den eigentlichen Kern des Agrarabkommens. Die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz verpflichten sich, innerhalb von fünf Jahren den Handel mit Käse in beiden Richtungen vollständig zu liberalisieren. Dieses Ziel soll nach Inkrafttreten des Abkommens schrittweise verwirklicht werden. Der Liberalisierungsprozess beruht im Wesentlichen auf drei Elementen (siehe nachfolgende Grafik).

- A. Zölle: Die Schweiz und die Gemeinschaft werden ein Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens beginnen, die in den Anlagen 1 und 2 des Anhangs über die Zugeständnisse bei Käse aufgeführten Zölle in fünf jährlichen Tranchen von je 20% abzubauen. Bei einzelnen Käsesorten sind die Zölle allerdings gleich ab Inkrafttreten aufzuheben.

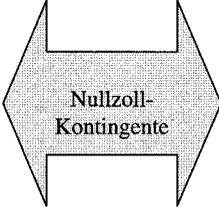
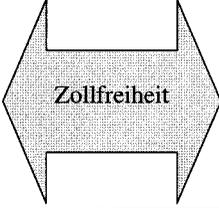
- B. Die Zollkontingente werden jährlich von der Gemeinschaft um 1250 t und von der Schweiz um 2500 t erhöht. Die vollständige Liberalisierung tritt zu Beginn des sechsten Jahres in Kraft.
- C. Schrittweiser Abbau der Exportsubventionen durch die Schweiz: 30% ein Jahr, 55% zwei Jahre, 80% drei Jahre, 90% vier Jahre und 100% fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens. Die Gemeinschaft wird ihrerseits sofort ab Inkrafttreten auf alle Ausfuhrerstattungen verzichten.

Die nachstehende Grafik stellt den Liberalisierungsprozess im Käsehandel dar



Der Anhang 3 über die Zugeständnisse bei Käse sieht den Ersatz der Mindestimportpreise in der EU durch maximale Exportsubventionen vor. Die Umsetzung dieses Anhangs wird auch zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse beim Käse führen (Gewicht, Gehalt, Verpackung usw.). Die Europäische Gemeinschaft hat sich auch in einer einseitigen Erklärung zu den «Käsefondue» genannten Zubereitungen bereit erklärt, die Liste der für «Fondue» verwendeten Käsesorten im Rahmen der Anpassung des Protokolls Nr. 2 über verarbeitete Agrarerzeugnisse zum Freihandelsabkommen von 1972 zu überprüfen.

Zusätzlich zur vorstehenden Grafik sind in nachstehender Tabelle die von beiden Parteien gewährten Konzessionen aufgeführt, die unmittelbar ab Inkrafttreten des Abkommens wirksam werden.

Konzessionen CH		Konzessionen EU
<ul style="list-style-type: none"> • Frischkäse <ul style="list-style-type: none"> Weichkäse Schmelzkäse ⇒ 1'500 Tonnen • Halbhartkäse <ul style="list-style-type: none"> Hartkäse ⇒ 10'500 Tonnen * • Jährliche Erhöhung <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 2'500 Tonnen 	 <p style="font-weight: bold; font-size: 1.2em;">Nullzoll-Kontingente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Frischkäse <ul style="list-style-type: none"> Schimmelkäse Weichkäse • Halbhartkäse <ul style="list-style-type: none"> Hartkäse ⇒ 3'000 Tonnen • Jährliche Erhöhung <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 1'250 Tonnen
<ul style="list-style-type: none"> • Reibkäse • Schimmelkäse • Einige spezielle Käse (z.B. griechischer Feta aus Schafmilch, Cantal, Idiazabal, Roncal) 	 <p style="font-weight: bold; font-size: 1.2em;">Zollfreiheit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reibkäse • Schmelzkäse • Vacherin Mont d'Or • Vacherin fribourgeois • Tête de moine • Glarner Kräuterkäse • Tilsiter • Bündner Käse

* Heutiges „Fontalkontingent“ von 2'624 Tonnen ist darin inbegriffen

243.32 Gartenbauerzeugnisse

Die beiden Parteien sind übereingekommen, den Handel mit lebenden Pflanzen, wie etwa Rosen oder Gemüsesetzlingen, gegenseitig vollständig zu liberalisieren. Eine Ausnahme bilden die Kern- und Steinobstgehölze, für die unser Land der EU eine Konzession in Form eines Nullzoll-Kontingents von 60 000 Stück einräumt. Der Handel mit Schnittblumen soll jeweils vom 26. Oktober bis zum 30. April vollständig liberalisiert werden. Während der restlichen Zeit des Jahres wird der EU von der Schweiz als Konzession ein Nullzoll-Kontingent von 1000 t netto gewährt. Die Schweiz erhält als Gegenleistung ganzjährig freien Zugang zum EU-Markt.

243.33 Obst und Gemüse

Im Obst- und Gemüsesektor gewähren beide Seiten bei einer Reihe von Erzeugnissen Zollkonzessionen. Diese betreffen nicht die gleichen Produkte, sondern sollen den Exportinteressen jeder der Parteien gerecht werden. Bei Aprikosen und Erdbeeren, Tomaten, Eisbergsalat, Witloof-Zichorie, Auberginen und Zucchini macht die Schweiz der EU ausserhalb der inländischen Produktionssaison Konzessionen in Form von präferentiellen Nullzoll-Kontingenten. Zudem gewährt die Schweiz freien Marktzugang für Orangen, Mandarinen, Wassermelonen, Melonen, Kiwis und Nüsse, sowie eine Zollreduktion von 50% für bestimmte Sorten Olivenöl und weitere

Reduktionen oder Zollfreiheit für gewisse Gemüse- und Obstzubereitungen. Als Gegenleistung erhält die Schweiz von der EU Konzessionen in Form von Nullzoll-Kontingenten mit einem Gesamtvolumen von über 40 000 Tonnen für Produkte wie Äpfel, Birnen, Aprikosen, Salate und bestimmte Kartoffelzubereitungen.

Freien Marktzugang erhält die Schweiz für Zubereitungen wie Frucht- und Gemüsepulver. Was diese letzteren anbelangt, haben die beiden Parteien in einer gemeinsamen Erklärung über die zolltarifliche Einreihung von Pulver von Gemüsen und Pulver von Früchten vereinbart, dass die Zollbehörden der Schweiz und der Gemeinschaft die tarifliche Einreihung auf Grund der bei der Anwendung von Zollkonzessionen gemachten Erfahrungen überprüfen werden, um die Umsetzung der von der Gemeinschaft gewährten Konzessionen zu sichern und ihren Wert zu erhalten.

243.34 Rind- und Schweinefleisch

Die Konzessionen beim Rind- und Schweinefleisch betreffen ausschliesslich Spezialitäten. Angesichts der grossen Empfindlichkeit dieses Sektors sowohl in der EU als auch in der Schweiz wurden nur Konzessionen von geringer Tragweite gemacht. Konkret räumt die Schweiz der EU zwei Nullzoll-Kontingente von 1000 t netto für Trocken- oder Räucherschinken bzw. von 200 t netto für Trockenfleisch von Tieren der Rindviehgattung (Bresaola) ein. In diese beiden Konzessionen eingeschlossen sind schon bestehende Zollkontingente zu Gunsten einzelner EU-Mitgliedstaaten. Ihrerseits bietet die EU der Schweiz ein Nullzoll-Kontingent von 1200 t netto für Trockenfleisch von Tieren der Rindviehgattung.

Diese gegenseitigen Konzessionen werden jedoch erst ein Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens gültig, und nur unter der Voraussetzung, dass die von einigen EU-Mitgliedstaaten wegen der BSE-Krise gegen den Export von Schweizer Rindfleisch ergriffenen Massnahmen bis dahin aufgehoben worden sind. In der Zwischenzeit werden die bestehenden gegenseitigen Konzessionen gemäss einer gemeinsamen Erklärung zum Fleischsektor beibehalten. Ab dem 1. Juli 1999 wird die Gemeinschaft ein autonomes Zoll-Kontingent von 700 t netto für getrocknetes Rindfleisch zu den heutigen Bedingungen gewähren. Dieses wird bis ein Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens gültig sein. Überprüft wird diese Regelung, falls die BSE-bedingten Importbeschränkungsmassnahmen einiger EU-Länder gegen die Schweiz bis dahin nicht aufgehoben worden sind. Als Gegenleistung gewährt die Schweiz während des gleichen Zeitraums und zu den geltenden Bedingungen die schon bestehenden Kontingente von 480 t netto für Parma- und San Daniele-Schinken, 50 t netto für Serrano-Schinken und 170 t netto für Bresaola. Für die Konzessionen beider Seiten gelten in diesem Zeitraum die selben Ursprungsregeln wie bei einer nichtpräferentiellen Regelung.

243.35 Weinspezialitäten

Hier beschränken sich die Konzessionen der Schweiz auf einige als Spezialitäten eingestufte Erzeugnisse. Sie eröffnet zwei Nullzoll-Kontingente von 500 hl für griechischen Retsina-Weisswein und 1000 hl für Porto sowie Zollreduktionen für Süssweine, Weinspezialitäten und Mistellen. Die EU gewährt der Schweiz keine Zollkonzessionen für Wein.

Die nachstehende Tabelle fasst die wichtigsten von der Schweiz und der EU gewährten Konzessionen zusammen; für Einzelheiten siehe Anhänge 1, 2 und 3 des Agrarabkommens.

Konzessionen Schweiz		Konzessionen EU
	Milch	
Freier Zugang nach fünf Jahren Keine	Käse Joghurt/Rahm	Freier Zugang nach fünf Jahren 2000 t
	Fleisch	
1000 t	getrockneter Schinken (Schwein)	Keine
200 t	Trockenfleisch (Rind)	1200 t
	Gemüse	
10 000 t	Tomaten	1000 t
Keine	Zwiebeln/Lauch	5000 t
Keine	Kohl	5500 t
4000 t	Salat	4000 t
Keine	Karotten	5000 t
Keine	Salatgurken	1000 t
Freier Zugang	Pilze	Freier Zugang
Keine	Pflanzkartoffeln	4000 t
Keine	Kartoffelerzeugnisse	3000 t
	Obst	
Keine.	Äpfel	3000 t
Keine.	Birnen	3000 t
2000 t	Aprikosen	500 t
Keine.	Kirschen	1500 t
10 000 t	Erdbeeren	Keine.
Keine.	Pflaumen	1000 t
Freier Zugang	Zitrusfrüchte/Melonen	Keine.
Keine.	Frucht- und Gemüsepulver	Freier Zugang

Konzessionen Schweiz		Konzessionen EU
	Anderes	
Zollreduktion um 50%	Olivenöl	Keine.
1000 hl	Porto	Keine.
1000 t	Schnittblumen	Freier Zugang
Freier Zugang	Zierpflanzen	Freier Zugang

243.4 Beseitigung der technischen Handelshemmnisse

243.41 Einleitung

Dieser zweite Teil des Agrarabkommens ist für beide Parteien wichtig, da er in den betroffenen Bereichen spürbare Handelserleichterungen mit sich bringt. Zum grössten Teil beruhen die Anhänge, welche die Verhandlungsergebnisse konkretisieren, auf der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen. Die Parteien anerkennen damit, dass die Gesetzgebung der Gegenseite der ihren in Wirkung und Tragweite entspricht, ohne notwendigerweise mit ihr identisch zu sein. Diese Äquivalenz gilt in einigen Bereichen sofort; in andern wird sie nach und nach eingeführt.

243.42 Pflanzenschutz

In diesem Bereich konnte in den Verhandlungen ein Anhang 4 Pflanzenschutz zur gegenseitigen Anerkennung der Schutzmassnahmen gegen die Einschleppung und Verbreitung von Schadorganismen durch Pflanzen oder Pflanzenprodukte vereinbart werden. Für die Anerkennung auch auf materieller Ebene reichen die phytosanitären Massnahmen der Schweiz jedoch nicht aus, weshalb die beiden Parteien eine gemeinsame Erklärung zur Durchführung des Anhangs 4 betreffend Pflanzenschutz verfasst haben, die den Weg zu einer solchen Anerkennung definiert und wirksam wird, sobald die Äquivalenz der schweizerischen Gesetzgebung mit jener der EU feststeht. Es handelt sich insbesondere um die Einführung des Pflanzenschutzpasses und die Anpassung unserer Vorschriften für Importe aus Drittländern.

243.43 Futtermittel

Grundlage des Anhangs 5 Futtermittel ist die gegenseitige Anerkennung der Anforderungen an Futtermittel. Da die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung hier noch nicht abgeschlossen ist, steht die materielle Umsetzbarkeit dieser Anerkennung noch aus. Eine Evolutivklausel schafft jedoch Raum für die Erstellung und spätere Ergänzung einer Liste der Futtermittel, die nach erfolgter Rechtsanpassung anerkannt werden.

243.44 Saatgut

Der Anhang 6 Saatgutsektor sieht die gegenseitige Anerkennung der gesetzlichen Vorschriften für Produktion und Vermarktung von pflanzlichem Vermehrungsmaterial vor. Angesichts des Stands unserer Gesetzgebung in diesem Bereich bleibt die Anerkennung vorläufig auf Kartoffeln und Getreide beschränkt. Sie umfasst jedoch auch die Aufnahme der einzelnen Sorten in den nationalen Sortenkatalog. Bei anderen Arten (Rüben, Futterpflanzen, Ölsaaten und Faserpflanzen) betrifft die Anerkennung die Konformitätszertifikate, die auf Grund der jeweiligen Gesetzgebung ausgestellt werden. Eine Evolutivklausel ebnet den Weg für die gegenseitige Anerkennung der Gesetzgebungen für diese Arten, sobald die Schweiz ihre Vorschriften entsprechend angepasst hat. Sie betrifft auch Reben und Gemüse sowie Obst- und Zierpflanzen.

243.45 Weinbauprodukte

Ziel des Anhangs 7 betreffend den Handel mit Weinbauerzeugnissen ist es, die Handelsbeziehungen mit der Union zu vereinfachen und zu fördern. Vorgesehen sind hier insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit der Gesetzgebungen, der gegenseitige Schutz der geografischen und traditionellen Bezeichnungen, gestützt auf die Listen im Anhang Wein, sowie die gegenseitige Rechtshilfe der Kontrollorgane. In einer gemeinsamen Erklärung betreffend den Verschnitt von Weinbauerzeugnissen mit Ursprung in der Gemeinschaft, die im schweizerischen Gebiet vermarktet werden, legten die beiden Parteien fest, dass die Vorschriften der Lebensmittelverordnung in Bezug auf den Verschnitt von Weinen für Produkte aus der Europäischen Gemeinschaft nicht gelten. Schweizer Weine dürfen jedoch nicht mehr mit Erzeugnissen aus dem EU-Raum verschnitten werden. Dies gilt unmittelbar ab Inkrafttreten des Anhangs für Weissweine und vier Jahre später für Rosé- und Rotweine. Bei den traditionellen Bezeichnungen genießt die Schweiz einen Schutz, sofern diese national definiert und geschützt sind. Für Weine, bei denen dies nicht zutrifft, sieht der Anhang eine Anpassungsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vor. Beim Export von Schweizer Weinen in die Gemeinschaft wird die Schweiz wie bisher die europäischen Bestimmungen über Etikettierung und önologische Praxis beachten müssen.

Der Anhang 7 umfasst auch eine Klausel bezüglich der Ursprungsbezeichnung «Champagne». Sie sieht vor, dass diese Bezeichnung ausschliesslich für die französische Region dieses Namens verwendet werden darf. Während einer Übergangsperiode von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Anhangs darf die Bezeichnung «Champagne» allerdings für gewisse Weine aus dem Waadtland verwendet werden, sofern diese nicht auf dem Gebiet der Gemeinschaft verkauft und die Konsumenten dadurch über die Herkunft des Produkts nicht getäuscht werden.

243.46 Spirituosen und aromatisierte Getränke aus Wein

Der Anhang 8 über die gegenseitige Anerkennung und den Schutz der Bezeichnungen im Sektor Spirituosen und aromatisierte weinhaltige Getränke beschränkt sich in diesem Bereich auf die gegenseitige Anerkennung und den Schutz der Bezeichnungen auf Grund gemeinsamer Listen. In einer gemeinsamen Erklärung zu den Rechts-

vorschriften für Spirituosen und aromatisierte weinhaltige Getränke verpflichtet sich die Schweiz dazu, ihre Gesetzgebung jener der Gemeinschaft anzupassen und sofort geeignete Massnahmen zu treffen, um ihre Vorschriften bezüglich Definition, Sachbezeichnung und Präsentation von Spirituosen und aromatisierten weinhaltigen Getränken innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Inkrafttreten des Anhangs mit denjenigen der EU zu harmonisieren. In der strittigen Frage um die Bezeichnung «Grappa», deren Verwendung gemäss EU-Gesetzgebung italienischen Produkten vorbehalten ist, konnte mit einer einseitigen Erklärung der Schweiz zu Grappa eine Einigung erzielt werden. So hat die Schweiz das Recht, diese Bezeichnung für Spirituosen zu verwenden, die aus den italienischsprachigen Landesteilen stammen und mit Traubentrester aus diesen Regionen hergestellt werden, sofern sie der EU-Definition für dieses Produkt entsprechen. Die Gemeinschaft schützt ihrerseits die fünf betroffenen Schweizer Bezeichnungen.

243.47 Bio-Produkte

Der Anhang 9 über Landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel aus ökologischem Landbau beschränkt sich zur Zeit auf pflanzliche Produkte und Lebensmittel aus dem biologischen Anbau. Es ist jedoch vorgesehen, seinen Geltungsbereich auch auf Tiere, tierische Erzeugnisse und Lebensmittel mit Zutaten tierischer Herkunft auszudehnen, sobald die Schweiz und die EU ihre entsprechenden Gesetzgebungen erlassen haben. Der Anhang 9 legt die Äquivalenz der Gesetzesbestimmungen und Verordnungen der beiden Parteien sowie einen Informationsaustausch zwischen der Europäischen Kommission, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und jenen der Schweiz fest. Dies dürfte sich für den Vollzug der geltenden Verordnung und im Hinblick auf ihre geplante Revision als sehr nützlich erweisen.

243.48 Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse

Im Anhang 10 über die Anerkennung der Kontrolle der Konformität von Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse wird festgehalten, dass die Europäische Gemeinschaft die Konformitätskontrollen der vom Bundesamt für Landwirtschaft beauftragten Schweizer Organe bezüglich der europäischen oder äquivalenter Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse anerkennt. Dies gilt für frisches Obst und Gemüse, für welches von der Gemeinschaft Vermarktungsnormen aufgestellt worden sind, mit Ausnahme der Zitrusfrüchte.

243.49 Veterinärbereich

Titel I des Anhangs 11 über veterinärrechtliche und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen betrifft Massnahmen gegen bestimmte Tierkrankheiten und deren Meldung sowie den Handel und Import von lebenden Tieren, deren Sperma, Eizellen und Embryonen aus Drittländern. Darin anerkennen die beiden Parteien, dass ihre jeweiligen Gesetzgebungen in diesem Bereich ähnlich sind und dasselbe bewirken. Titel II des Anhangs 11 ist dem Handel mit Tierprodukten gewidmet. Zur Erleichterung dieses Handels soll ein Mechanismus für die Anerkennung der Äquivalenz der von den beiden Parteien zum

Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier getroffenen sanitärischen Massnahmen geschaffen, sowie die Kommunikation und Zusammenarbeit im sanitärischen Bereich verbessert werden. Vorerst beschränkt sich der Geltungsbereich des Abkommens auf Hygienemassnahmen der Schweiz und der EU für Milch und Milchprodukte von Tieren der Rindviehgattung sowie auf Tierabfälle. Die beiden Parteien haben ihre Gesetzgebungen in diesem Bereich gegenseitig als äquivalent anerkannt. Dies gilt jedoch nicht für Fleisch und Fleischerzeugnisse einschliesslich Geflügel, Wild, Fisch und ebenso wenig für Eiprodukte. Bei diesen ändert sich nichts. Die vorgeschlagene Änderung des Lebensmittelgesetzes wird es der Schweiz indessen ermöglichen, auch in diesem Bereich dem EG-Hygienerecht gleichwertige Bestimmungen zu erlassen und danach mit der EU über die Anerkennung der Äquivalenz zu verhandeln.

Eine Klausel im Anhang 11 legt genau fest, wie bei der Abklärung, ob die von einem Exportland getroffene sanitäre Massnahme den Anforderungen genügt, vorzugehen ist. Der Anhang sieht einen gemischten Veterinärausschuss vor, der alle mit dem Anhang und seiner Durchführung verbundenen Fragen prüfen soll. Schliesslich enthält er auch eine Schutzklausel.

243.5 Erklärungen

Die Schweiz und die EU haben zudem verschiedene gemeinsame oder unilaterale Erklärungen unterschiedlicher Tragweite verabschiedet. Ausser den bereits in anderen Abschnitten behandelten sind dies folgende:

- Gemeinsame Erklärung zum Schutz der geografischen Angaben und der Ursprungsbezeichnungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln. Mit dieser Erklärung, die für die Schweiz angesichts des Entwicklungspotentials von Produkten mit geographischer Bezeichnung sehr wichtig ist, sehen die beiden Parteien vor, zu einem für beide annehmbaren Zeitpunkt bzw. frühestens nach erfolgter Umsetzung der Gemeinschaftsgesetzgebung, Bestimmungen für die gegenseitige Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen (GUB) und der geschützten geografischen Angaben (GGA) in das Agrarabkommen aufzunehmen.
- Erklärung der Schweiz zur Bezeichnung von Geflügel in Bezug auf die Haltungform, in der sich unser Land bereit erklärt, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Agrarabkommens über eine spezifische Gesetzgebung zur Kennzeichnung von Geflügel in Bezug auf ihre Haltung zu verfügen, die dem Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich entspricht. Dieses ist teilweise restriktiver und detaillierter als die privatrechtlichen Bestimmungen der Schweiz über die Geflügelmast.
- Gemeinsame Erklärung zu den bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Schweiz. Diese sieht vor, dass die Bestimmungen dieser Abkommen nur dann weiterhin gültig sind, wenn sie mit dem Gemeinschaftsrecht und dem WTO-Recht vereinbar sind.
- Im Zusammenhang mit der BSE-Krise haben die beiden Parteien in einer gemeinsamen Erklärung zum Anhang 11 betreffend veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen beschlossen, dass die EU-Kommission die Entwicklung

dieser Krankheit und die von unserem Land zu ihrer Bekämpfung getroffenen Massnahmen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten genau verfolgt, um zu einer geeigneten Lösung des Problems zu gelangen. Die Schweiz hat sich ihrerseits dazu verpflichtet, in diesem Bereich bei der WTO keine Verfahren gegen die Gemeinschaft oder deren Mitgliedstaaten einzuleiten.

244 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

244.1 Allgemein

244.11 Ein ausgewogenes Abkommen

Der Bundesrat betrachtet das Abkommen im Allgemeinen sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht als ausgewogen. *Politisch* ausgewogen ist es angesichts der Grössenunterschiede der Märkte und der bestehenden und potentiellen Zugangsmöglichkeiten. So wird die Schweiz künftig einen erleichterten Zugang zum Gemeinschaftsmarkt mit seinen über 370 Millionen Verbrauchern erhalten. Ohne dieses Abkommen mit der EU wäre die erfolgreiche Verwirklichung unserer Agrarreform (AP 2002) erschwert. Auch aus *wirtschaftlicher* Sicht ist das Abkommen ausgewogen, was die Zollkonzessionen und den Abbau der technischen Handelshemmnisse anbelangt. Es ist mit der Reform der schweizerischen Agrarpolitik vereinbar und erlaubt es, insbesondere im Milchbereich, eines der Hauptziele der AP 2002 – die Erhaltung des Produktionsvolumens – zu erreichen. Das Abkommen entspricht auch dem im Verhandlungsauftrag des Bundesrates definierten Ziel der progressiven und sektoriell differenzierten Handelsliberalisierung. Diese betrifft vor allem den Käsesektor, in dem die Schweiz den grössten Standortvorteil auf internationaler Ebene und einen deutlichen Handelsüberschuss gegenüber der EU und der restlichen Welt verzeichnet. Das Agrarabkommen wird auch eine Kostensenkung bei den Hilfsstoffen, wie Pflanz- und Saatgut, sowie Einsparungen durch den Abbau der Grenzkontrollen mit sich bringen.

244.12 Eine Herausforderung für unsere Landwirtschaft

Die Öffnung des Gemeinschaftsmarktes stellt eine Chance, aber auch eine grosse Herausforderung für unsere Landwirtschaft dar. Diese wird den notwendigen Unternehmergeist unter Beweis stellen müssen, um auch wirklich von den verbesserten Zugangsmöglichkeiten profitieren zu können. Die EU hat in verschiedenen Sektoren Konzessionen gemacht, was es unserem Land ermöglicht, eine globale Exportstrategie zu verfolgen, nicht zuletzt durch die Entwicklung von Produkten mit Schweizer Label. Aber auch innerhalb der Schweiz wird Unternehmergeist erforderlich sein, denn unser Agrarsektor wird sich einer stärkeren Konkurrenz durch Importe aus der EU stellen müssen. Diese dürfte sich für die Verbraucher durch ein grösseres Angebot und niedrigere Preise positiv auswirken.

244.13 Keine Auswirkungen auf die internen agrarpolitischen Massnahmen

Das Agrarabkommen beeinflusst die internen Massnahmen grundsätzlich nicht und beeinträchtigt auch die heute angewandten Instrumente, z. B. zur Zuteilung von Zollkontingenten nicht. Beide Parteien haben allerdings in einer Erklärung zur Verwaltung der schweizerischen Zollkontingente für den Fleischsektor durch die Schweiz die Absicht bekundet, die schweizerische Bewirtschaftungsmethode der Zollkontingente im Fleischbereich, insbesondere in Berücksichtigung der einschlägigen WTO-Bestimmungen, gemeinsam zu überprüfen.

244.2 Bedeutung für die einzelnen Bereiche

244.21 Milchprodukte

Es ist schwierig, die Auswirkungen der Handelsliberalisierung im Käsebereich schon heute zu quantifizieren. Die laufenden Agrarreformen der Schweiz und der EU werden diese beeinflussen. Ausserdem hängen die Auswirkungen der Liberalisierung von andern Faktoren ab: z. B. Entwicklung der Wechselkurse, Konsumentenverhalten sowie Marketing- und Verkaufsförderungsmassnahmen. Sicher ist jedoch, dass die gegenseitige Liberalisierung des Käsehandels der schweizerischen Käsewirtschaft, vor allem für Weich- und Halbhartkäse, neue Exportmöglichkeiten eröffnet. Dies wird deutlich, wenn man bedenkt, dass unsere heutigen Käseexporte in die EU, nämlich jährlich rund 50 000 t und damit fast ein Fünftel der Verkehrsmilchproduktion der Schweiz, lediglich ein Prozent des EU-Konsums ausmachen. Eine Erhöhung dieses Anteils am europäischen Markt, sei es nur um ein Prozent, hätte grosse Vorteile für die schweizerische Milchwirtschaft.

Die schweizerische Käsewirtschaft wird zeigen müssen, ob sie durch Marketing und Förderung bestehender und neuer Produkte in der Lage ist, die europäischen Konsumenten anzusprechen. Auf interner Ebene ist mit einem stärkeren Wettbewerb, vor allem bei den Hart- und Halbhartkäsen zu rechnen. Dieser dürfte sich jedoch für die Konsumenten in einem grösseren Angebot und niedrigeren Preisen widerspiegeln.

Die im Rahmen unserer Agrarreform anvisierte Annäherung der schweizerischen Produzentenpreise an diejenigen der EU wird sich durch den Anhang Käse beschleunigen und bei ungünstiger Entwicklung bestimmter Einflussfaktoren sogar noch verstärken. Es kann davon ausgegangen werden, dass am Ende des Liberalisierungsprozesses der Produzentenpreis für Milch in der Schweiz denjenigen in der EU nur noch um die Zulage für verkäste Milch überschreiten wird.

Angesichts der Verhärtung der Rahmenbedingungen unterstützt die Liberalisierung des Käsehandels die Bemühungen zur Erhaltung des Produktionsvolumens in der Schweiz. Die Marktöffnung geht in dieselbe Richtung wie die von der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Neuordnung des Milchmarkts, in welcher der Käse als Produkt mit hoher Wertschöpfung und international grösstem Standortvorteil Vorrang hat.

244.22 Gartenbauerzeugnisse

Die in diesem Bereich vereinbarte Liberalisierung eröffnet der Schweiz reelle Chancen, ihre bisher bescheidenen Exporte in die EU zu erhöhen. Es ist daher anzunehmen, dass bestimmtes Pflanzgut, z. B. Beeren, sowie Pflanzen, deren Wachstum in Baumschulen mehrere Jahre dauert, künftig auf den Märkten unserer Nachbarländer vermehrt angeboten werden. Bei den Schnittblumen wird sich die Abschaffung der Zölle für Importe zwischen dem 26. Oktober und dem 30. April kaum auf die Entwicklung der Preise im Inland auswirken. Während dieser Zeitspanne dürften infolge des stärkeren Wettbewerbs höchstens die Preise für Schweizer Tulpen sinken. Die Auswirkungen des Zollkontingents von 1000 t netto während der Produktionsperiode dürften begrenzt sein.

244.23 Obst und Gemüse, inklusive Anhang 10 über die Vermarktungsnormen

Die von der EU für zahlreiche Produkte gewährten Konzessionen bieten den Schweizer Produzenten eine gute Möglichkeit, sich auf den europäischen Märkten für Qualitätsprodukte einen Platz zu erobern. Dieses Exportpotential wird voll genutzt werden können, sobald sich das Qualität/Preisverhältnis in der Schweiz und in der EU angeglichen hat, was in gewissen Jahreszeiten für einzelne Gemüse bereits heute der Fall ist. Zudem wird der Export von Spezialitäten wie Maigoldäpfel und Spätaprikosen erleichtert. Bei bestimmten Produkten, für welche die EU Konzessionen gewährt hat, bilden die von ihr geforderten Preise gewissermassen einen Importmindestpreis, was Niedrigpreisexporte zum Absatz von Überschüssen bremsen dürfte. Es ist anzunehmen, dass sich die Vorteile am schnellsten bei Fruchtepulver und -flocken realisieren lassen. Die Abschaffung der Zölle auf diesen Produkten mit hoher Wertschöpfung bietet der Schweiz gute Absatzmöglichkeiten auf den EU-Märkten.

Die von der Schweiz für einzelne Produkte zugestandene Abschaffung der Zölle in der Zwischensaison sollte keinen Einfluss auf die inländische Produktion haben, da die schweizerischen Produkte während dieser Zeit im Allgemeinen nicht auf den Markt kommen. Die für Waren aus dem Mittelmeerraum gewährten Konzessionen sollten sich nicht wesentlich auf den Absatz einheimischer Produkte auswirken. Der Anhang über Vermarktungsnormen im Obst- und Gemüsebereich sollte die Verwaltungsformalitäten wesentlich vereinfachen. Mit einem Konformitätszeugnis werden sich die schweizerischen Obst- und Gemüseexporteure in Zukunft die Kontrollen durch die zuständigen Behörden der EU-Staaten ersparen können, denen ihre Ware vor der Vermarktung auf dem Gebiet der EU heute noch unterworfen ist.

244.24 Rind- und Schweinefleisch

Die gegenseitigen Konzessionen können als ausgewogen bezeichnet werden. Das von der EU eröffnete Kontingent von 1200 t netto für getrocknetes Fleisch von Tieren der Rindviehgattung aus der Schweiz dürfte sich vor allem für die Verwertungsunternehmen positiv auswirken. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang, dass die aus der paneuropäischen Kumulation (vgl. Ziff. 243.2) hervorgegangenen Ursprungsregeln gelten. Sobald die Konzessionen umgesetzt werden, dürfen dem-

nach nur noch ausschliesslich aus der paneuropäischen Zone stammende Rohstoffe verwendet werden. Die von der Schweiz gewährten Konzessionen für 1000 t netto Trocken- und Räucherschinken sowie für 200 t netto Rindtrockenfleisch sollten unserer Landwirtschaft keine Nachteile bringen; es handelt sich grösstenteils um bereits bestehende Kontingente zu Gunsten von EU-Mitgliedstaaten.

244.25 Wein und Spirituosen

Die Zollkonzessionen der Schweiz in diesem Bereich sind von geringer Tragweite. Sie betreffen Produkte, die als Spezialitäten betrachtet und in unserem Land nicht hergestellt werden und deren Nachfrage zudem klein ist. Sie sollten also keine negativen Auswirkungen auf die einheimische Produktion haben.

In Bezug auf die Verwaltungsformalitäten für die technischen Handelshemmnisse wird der Anhang über Weinbauprodukte den Export von Schweizer Weinen wesentlich erleichtern. Das Ausfüllen und Unterschreibenlassen des Formulars VI 1 der EU erübrigt sich. Wenn bestimmte Regeln eingehalten werden, wird ein vom Exporteur ausgefülltes und unterschriebenes Begleitdokument genügen. Das Verschnittverbot wird die grössten Auswirkungen für die schweizerische Weinwirtschaft haben, denn sie wird entweder ihre Weinbereitungsmethoden ändern oder für die Herstellung schweizerischer Verschnittweine neue, für diesen Zweck bestimmte Rebsorten anpflanzen müssen. Der gegenseitige Schutz traditioneller Bezeichnungen wird vor allem den Konsumenten zugutekommen, indem eine klare Regelung die Täuschungsgefahr vermindern sollte.

Der Anhang über Spirituosen sollte keine negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die inländische Produktion haben, mit Ausnahme der unter der Bezeichnung «Grappa» verkauften Trester, die nicht aus italienischsprachigen Regionen stammen.

244.26 Pflanzenschutz

Die vorgesehene gegenseitige Anerkennung der Schutzmassnahmen wird den Handel mit Pflanzen und Pflanzenprodukten erleichtern, die den phytosanitären Bestimmungen unterworfen sind. Auf die Ausstellung eines speziellen Pflanzenschutzzeugnisses wird für den Handel zwischen der Schweiz und der EU verzichtet. Die aus der Schweiz stammenden Pflanzen, die den phytosanitären Bestimmungen für das Inverkehrbringen in unserem Land entsprechen, werden ohne zusätzliche Kontrolle ausgeführt werden können, wenn sie mit dem Pflanzenschutzzeugnis versehen sind. Die phytosanitären Kontrollen an der Grenze sollen ausserdem zuerst auf 10 Prozent der Sendungen begrenzt und später allenfalls weiter vermindert werden.

Die für die Anlage von Pflanzungen bestimmten Pflanzen sind die wichtigsten der von den phytosanitären Bestimmungen im Handel zwischen den beiden Parteien und von den Massnahmen bezüglich Produktion und Vermarktung in der Schweiz betroffenen Pflanzen und Pflanzenprodukte. Da heute mehr Pflanzen und Pflanzenprodukte dem obligatorischen Pflanzenschutzzeugnis unterworfen sind als künftig den phytosanitären Bestimmungen, wird der Handel mit diesen Waren verwaltungsmässig vereinfacht. Dies betrifft z. B. die Rosen, gewisse Arten von Saatgut und bestimmte Waldhölzer. Die Aufhebung bestehender Verbote wird in Zukunft

die Einfuhr bestimmter Zierpflanzen und Obstbäume in die Schweiz und von Rebsetzlingen in die EU ermöglichen.

244.27 Futtermittel

Es erfolgt eine Erleichterung des Futtermittelhandels durch die gegenseitige Anerkennung der Anforderungen. Bei den Futtermittelgruppen, für welche diese festgelegt ist, werden die Zollkontrollen wegfallen. Eine Schutzklausel wird es den beiden Parteien jedoch erlauben, nötigenfalls, z. B. aus Hygienegründen, Massnahmen zu ergreifen. Grundsätzlich liessen sich die Bestimmungen auf alle zu diesem Bereich gehörenden Produkte anwenden. Wegen des in der Schweiz herrschenden Verbots gewisser Substanzen als Leistungsförderer wird man sich zu Beginn bei den Gesprächen über die Aufnahme in die Liste der vom Anhang betroffenen Produkte auf einfache Futtermittel und für die Tierfütterung zugelassene Rohstoffe beschränken.

244.28 Saatgut

Der Handel mit den in den Anhang aufgenommenen Arten, d. h. in einem ersten Schritt Kartoffeln und Getreide, wird erleichtert. Es werden keine Zeugnisse bezüglich Konformität mit der jeweils anderen Gesetzgebung mehr verlangt. Saat- und Pflanzgut wird, lediglich mit der für die Vermarktung in der Schweiz bzw. in der EU verlangten Etikette versehen, ein- und ausgeführt werden können. Das Verwaltungsverfahren wird dadurch vereinfacht und die Kosten der Saatgutexporteure werden gesenkt. Dank der gegenseitigen Anerkennung der Aufnahme in den nationalen Sortenkatalog der Schweiz und den gemeinsamen Katalog der EU-Staaten, werden Zeit und Kosten gespart. Diese Vereinfachungen werden auch für andere Pflanzenarten möglich sein, sobald die Schweiz eine den EU-Bestimmungen entsprechende Gesetzgebung für das Inverkehrbringen von Saatgut erlassen hat (z. B. Futterpflanzen, Obstbäume und Reben). Die Arbeiten dazu sind im Gang.

244.29 Bio-Produkte

Auch in diesem Bereich wird der Anhang den Handel fördern. Zudem wird er in Bezug auf die für Bio-Produkte aus Drittländern geltenden Importbestimmungen der EU und der Schweiz Lücken schliessen. Schliesslich wird die Schweiz am Notifikationsverfahren der EU teilhaben können, was den internen Vollzug erleichtern sollte.

244.210 Veterinärbereich

Der Anhang über veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen hat für die Schweiz eine ganz besondere Bedeutung, sieht er doch die gegenseitige Anerkennung der Gesetzgebung in den Bereichen Tierseuchen, Milch und Milchprodukte sowie tierische Abfälle vor. Dies bedeutet konkret, dass künftig im Handel mit der EU die gleichen Anforderungen gelten wie im Binnenhandel. Die neue schweizerische Gesetzgebung über die Tierzucht wird nach dem Inkrafttreten des Anhangs die

Äquivalenz gewährleisten. Der Handel zwischen der Schweiz und der EU wird durch alle diese Massnahmen wesentlich erleichtert. Vorteile ergeben sich namentlich durch den Abbau physischer Kontrollen an der Grenze, die Herabsetzung der Kontrollgebühren für Milch und Milchprodukte, die Abschaffung verwaltungstechnischer Formalitäten und schliesslich durch die Anerkennung des günstigen Seuchenstatus der Schweiz bezüglich bestimmter Tierseuchen sowie durch zusätzliche Garantien bei Importen. Weiter wird eine im Veterinäranghang enthaltene Klausel ermöglichen, die Anerkennung der Gleichwertigkeit zwischen dem schweizerischen Recht und dem EG-Recht auch noch für andere tierische Lebensmittel als Milch und Milchprodukte zu erreichen. Es ist daher eine Zunahme der Exporte betreffender Schweizer Erzeugnisse zu erwarten.

245 Anpassungen des schweizerischen Rechts

245.1 Auf Gesetzesebene

Der Bundesrat schlägt die Änderung zweier Gesetze vor, nämlich des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft und des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Bei der Änderung des Landwirtschaftsgesetzes geht es um die von verschiedenen Kantonen, mehreren Regierungsparteien, landwirtschaftlichen Dachverbänden und Organisationen der Lebensmittelindustrie verlangte Verbesserung der Rahmenbedingungen. Zu diesem Zweck sollen die Selbsthilfemöglichkeiten verstärkt werden, was eine Änderung der entsprechenden Bestimmungen im Landwirtschaftsgesetz bedingt (vgl. Ziff. 245.11). Das Lebensmittelgesetz ist anzupassen, damit es für den gesamten Sektor der Tierproduktion mit der europäischen Gesetzgebung vereinbar ist und nicht nur, wie heute, im Milchsektor (vgl. Ziff. 245.12). Die vorgeschlagenen Änderungen der beiden Gesetze sind eurokompatibel und bringen wesentliche wirtschaftliche Vorteile.

245.11 Änderung des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft

245.111 Ausgangslage

Durch das Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes und der Vollzugsverordnungen auf den 1. Januar 1999 (Milchsektor: 1. Mai 1999) werden sämtliche Preis- und Übernahmegarantien durch den Bund aufgehoben. Die Bäuerinnen und Bauern sind also wirklich dem Markt ausgesetzt. Sie können diesen jedoch nicht individuell beeinflussen und sehen sich ausserdem mit einer sehr starken Konzentration der Nachfrage konfrontiert. Daher sind sie gezwungen, über effiziente Berufsorganisationen zu handeln, welche in der Lage sind, der überaus harten Konkurrenz in der Schweiz und im Ausland insbesondere durch die Förderung der Produktequalität und des Absatzes, sowie durch die Anpassung des Angebots an die Marktbedürfnisse zu begegnen. In Zusammenarbeit mit der Verarbeitungsstufe und dem Handel hat die Landwirtschaft bereits begonnen, solche Organisationen zu schaffen.

245.112 Bestimmungen über Selbsthilfemassnahmen

Artikel 8 LwG regelt die Selbsthilfemassnahmen. Er legt namentlich fest, dass die Förderung der Qualität und des Absatzes sowie die Anpassung der Produktion und des Angebotes an die Erfordernisse des Marktes Sache der Organisationen der Produzenten und Produzentinnen oder der entsprechenden Branchen sind.

Gemäss Artikel 9 Absatz 1 LwG kann der Bundesrat befristete Vorschriften erlassen, wenn die Selbsthilfemassnahmen in ihrer Wirkung gefährdet sind und die Organisation, welche die Massnahmen getroffen hat, die Bedingungen von Absatz 1 erfüllt. Diese letzteren, insbesondere die Repräsentativität und der Beschluss mit grossem Mehr, sind in der Verordnung des Bundesrates über die Branchen- und Produzentenorganisationen näher definiert. Artikel 9 Absatz 2 LwG schliesst die Erhebung obligatorischer Beiträge von Produzenten, die nicht Mitglieder sind, durch die Organisationen aus.

Im gleichen Sinn gibt Artikel 55 LwG dem Bundesrat im Getreidesektor die Möglichkeit, eine Organisation mit Massnahmen zur Erschliessung oder vorübergehenden Entlastung des Marktes, beispielsweise Lagerungen, zu beauftragen, wobei die Kosten von der Organisation zu tragen sind.

245.113 Von der Landwirtschaft geforderte Begleitmassnahmen

Das Agrarabkommen mit der EU eröffnet der schweizerischen Landwirtschaft durch einen besseren Zugang zum europäischen Markt zwar neue Perspektiven. Es wird sie aber auch auf dem einheimischen Markt einer noch stärkeren Konkurrenz aussetzen, vor allem im Käsebereich, wo der Handel in einem Zeitraum von fünf Jahren vollständig liberalisiert wird. In der Vernehmlassung wurde von mehreren Kantonen (darunter die wichtigen Landwirtschaftskantone BE, GR, AG, LU, NE und VD), von Regierungsparteien (FDP, SVP, CVP) und landwirtschaftlichen Dachorganisationen (SBV, Agora, ZVSM, SAB) eine Erleichterung der Umsetzung des Abkommens beim Handel mit Agarprodukten gefordert. Es wurde insbesondere eine Stärkung der Selbsthilfemassnahmen verlangt, was eine Änderung der Artikel 9 und 55 LwG bedingt.

245.114 Gründe für die Änderung des Landwirtschaftsgesetzes

Es wird in der Vernehmlassung eine eurokompatible Ausgestaltung der Selbsthilfe im Landwirtschaftsgesetz gefordert. Nach der heutigen Fassung von Artikel 9 sind die Selbsthilfemassnahmen Sache der Branchen- und Produzentenorganisationen; diese dürfen jedoch nur von ihren Mitgliedern Beiträge erheben. Das Gesetz gibt ihnen nicht die Möglichkeit, dies ebenfalls bei Nichtmitgliedern zu tun. Diese letztere Bestimmung wurde aufgenommen, weil das Volk im Jahre 1995 den vom Parlament beschlossenen Artikel 25^{bis} LwG über obligatorische Solidaritätsbeiträge ablehnte. Das Referendumskomitee hatte damals vor allem beanstandet, dass diese Solidaritätsbeiträge zur Erhaltung ineffizienter Organisationen beitragen würden, indem sie die Finanzierung schwerfälliger Verwaltungsapparate erlaubten.

Nun hat sich die Lage jedoch völlig verändert. Die grundlegende Reform der Agrarpolitik ist Wirklichkeit geworden und ihre Auswirkungen werden durch das bilate-

rale Agrarabkommen noch verstärkt. Der Landwirtschaftssektor erfährt eine bedeutende Restrukturierung. Die Landwirte sind nicht mehr bereit, ineffiziente Organisationen zu unterstützen. Trotzdem muss der 1995 ausgedrückte Volkswille respektiert werden; obligatorische Produzentenbeiträge für die Finanzierung der Verwaltung von Organisationen kommen daher nicht in Betracht. Um den neuen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und die eigentliche Selbsthilfe zu stärken, muss den Organisationen aber die Möglichkeit geboten werden, die Nutzniesser zur Finanzierung der in Artikel 8 LwG erwähnten Selbsthilfemassnahmen beizuziehen. Sowohl in der EU als auch in den Vereinigten Staaten gibt es solche Bestimmungen zur Umsetzung und Finanzierung der von Branchen- und Produzentenorganisationen getroffenen Selbsthilfemassnahmen.

245.115 Erläuterungen zur Gesetzesänderung

Im ersten Satz des zweiten Absatzes von Artikel 9 LwG wird festgehalten, dass die Organisationen von den Produzenten keine obligatorischen Beiträge für die Finanzierung ihrer Verwaltung erheben dürfen. Durch diese Präzisierung der jetzigen Fassung wird das Ergebnis der Volksabstimmung 1995 berücksichtigt. Der neue zweite Satz soll dem Bundesrat jedoch die Möglichkeit geben, die Erhebung von Mitgliederbeiträgen durch eine Organisation auf alle Produzenten und Verarbeiter, gegebenenfalls auch auf den Handel auszudehnen, wenn die Beiträge ausschliesslich der Finanzierung von Selbsthilfemassnahmen im Sinne von Artikel 8 LwG dienen. Vor der Ausdehnung dieses Beitragsobligatoriums auf alle Beteiligten hat der Bundesrat auf Grund der beschlossenen Massnahmen und des Budgets der Organisation zu prüfen, ob die Erhebung der Beiträge gerechtfertigt ist und diese wirklich für die Finanzierung der Selbsthilfemassnahmen verwendet werden. Er wird ausserdem von den Organisationen verlangen, dass sie die Beiträge selber und auf eigene Rechnung einziehen und ihm über deren Verwendung Rechenschaft ablegen. Der Grundsatz, demgemäss Produkte aus der Direktvermarktung den Massnahmen und Vorschriften der Organisationen nicht unterstellt werden, bleibt unverändert. Die Bestimmungen von Artikel 9 Absatz 2 LwG gelten sinngemäss auch für Artikel 55 LwG. Absatz 3 dieses Artikels wird entsprechend angepasst. Es werden im Getreidesektor also die gleichen Grundsätze angewandt.

Die Beiträge sind verfassungskonform, da sie nur zur Finanzierung von im LwG definierten Massnahmen dienen. Ausserdem sind sie eurokompatibel. Sie erleichtern die Umsetzung der schwierigen Agrarreform, schaffen für die schweizerischen Produzenten gleiche Rahmenbedingungen wie für ihre europäischen Konkurrenten und haben keinerlei finanzielle Auswirkungen für den Bund. Auf politischer Ebene gehen sie in die gleiche Richtung wie die beim freien Personenverkehr vorgesehenen Begleitmassnahmen.

245.116 Referendum und Inkrafttreten

Die vorgeschlagene Änderung des Landwirtschaftsgesetzes ist nach Artikel 141 nBV (Art. 89 Abs. 2 alte BV) dem fakultativen Referendum unterstellt. Der Bundesrat wird ermächtigt, das Datum für das Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen festzulegen.

245.12 Änderung des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

245.121 Ausgangslage

Auf Grund des Gemeinschaftsrechts ist die Ausfuhr tierischer Lebensmittel (Fleisch, Geflügel, Fisch, Wild, Milch, Eier sowie daraus hergestellte Erzeugnisse) nach den Mitgliedstaaten der EU heute mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Die Betriebe müssen über eine besondere Exportzulassung verfügen, bei jeder Exportsendung ist deren Übereinstimmung mit dem EG-Recht zu bestätigen und periodisch überprüfen. Experten der EU-Kommission die Einhaltung der EG-Vorschriften in der Schweiz. Der damit verbundene Aufwand trägt dazu bei, dass – abgesehen von Käse und gewissen Milchprodukten – heute nur in sehr beschränktem Umfang tierische Lebensmittel aus der Schweiz in EU-Mitgliedstaaten ausgeführt werden. 1998 hat die Schweiz für ungefähr 216 Millionen Franken Fleisch und Fleischerzeugnisse aus der EU importiert und für nur rund 18 Millionen Franken solche Produkte exportiert. Bisher konnte gestützt auf das Landwirtschaftsgesetz mit der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft (AS 1995 4656) bzw. der Milchqualitätsverordnung vom 7. Dezember 1998 (SR 916.351.0, AS 1999 1157) einzig für Milch und Milchprodukte ein Verfahren zur Erleichterung des Exports gefunden werden. Das Agrarabkommen bietet nun die Möglichkeit, für den Warenverkehr zwischen der Schweiz und der EU für sämtliche tierische Lebensmittel eine wesentliche Vereinfachung herbeizuführen. Damit kann für die schweizerische Landwirtschaft eine Einkommensquelle erschlossen werden, welche bisher zufolge der mit dem Export verbundenen administrativen Hürden nicht oder nur mit grossen Schwierigkeiten genutzt werden konnte.

245.122 Der Veterinärnachhang des Agrarabkommens

Die Lebensmittel tierischer Herkunft sind in Anhang 11 des Agrarabkommens (Gesundheits- und Tierschutzmassnahmen, die auf den Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen tierischer Herkunft anwendbar sind) geregelt. Anlage 6 von Anhang 11 unterscheidet Erzeugnisse, deren schweizerische Regelung die EU als gleichwertig (äquivalent) zu derjenigen des EG-Rechts anerkennt (Kapitel I von Anlage 6) von Erzeugnissen, die nicht als äquivalent geregelt gelten (Kapitel II von Anlage 6). Für Erzeugnisse, die im bilateralen Abkommen als äquivalent geregelt eingestuft werden, gelten für den Handelsverkehr zwischen der Schweiz und der EU weitgehend die gleichen Vorschriften, wie sie für den Warenverkehr zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gelten. Dies bedeutet, dass für derartige Erzeugnisse keine besonderen Exportanerkennungen mehr nötig sind und dass die Ausstellung der Begleitdokumente ohne grossen Aufwand bewerkstelligt werden kann. Auf die Grenzkontrollen wird seitens der EU zwar nicht ganz verzichtet, sie werden jedoch auf Stichproben reduziert und der Gebührenansatz wird herabgesetzt.

Die EU anerkennt die Äquivalenz im Agrarabkommen heute nur bezüglich Milch, Milcherzeugnissen und tierischen Abfällen. Kapitel III von Anlage 6 sieht jedoch ein Verfahren vor, welches erlaubt, heute noch nicht als äquivalent eingestufte Warenkategorien in Kapitel I von Anlage 6 aufzunehmen. Sobald die Schweiz eine von der EU als äquivalent betrachtete Gesetzgebung angenommen hat, kann sie diese dem in Artikel 19 von Anhang 11 vorgesehenen Veterinär-Unterausschuss unter-

breiten. Anerkennt dieser die Äquivalenz, wird Kapitel I von Anlage 6 entsprechend angepasst und die betreffende Warenkategorie den vereinfachten Handelsbestimmungen unterstellt.

245.123 Vergleich des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht

Die schweizerischen Vorschriften über Lebensmittel tierischer Herkunft befinden sich im Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (LMG; SR 817.0), in der Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (LMV, SR 817.02), in der Fleischhygieneverordnung vom 1. März 1995 (FHyV; SR 817.190) sowie in den technischen Ausführungsverordnungen zu diesen Erlassen. Sie bezwecken – nebst anderem – die Gewährleistung des Schutzes der Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten und enthalten generell abgefasste Bestimmungen über die Hygiene im Umgang mit solchen Erzeugnissen sowie Anforderungen an die Endprodukte. Der Lebensmittelkontrolle liegt in der Schweiz der Grundsatz der Selbstkontrolle zu Grunde. Nach Artikel 23 LMG muss, wer Lebensmittel, Zusatzstoffe oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, im Rahmen seiner Tätigkeit dafür sorgen, dass sie den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die grundsätzlich stichprobenweise durchzuführende amtliche Kontrolle entbindet nicht von der Verpflichtung zur Selbstkontrolle (Art. 23 Abs. 2 LMG).

Das entsprechende EG-Recht ist in zehn Richtlinien³⁹ geregelt, welche detaillierte Bestimmungen über die im Umgang mit Lebensmitteln zu beachtende Hygiene, die Seuchenpolizei sowie die Lebensmittelkontrolle enthalten. Es unterscheidet sich vom schweizerischen Recht namentlich darin, dass alle Produktions- und Lagerbetriebe amtlich zugelassen sein müssen und dass für bestimmte Lebensmittel die Art der Durchführung und die Bescheinigung der Kontrolle vorgeschrieben ist. Im Unterschied zum schweizerischen Recht muss frisches Fleisch in den Zerlegungsbetrieben täglich und in den Kühl- und Lagerbetrieben regelmässig durch amtliche Tierärztinnen und Tierärzte kontrolliert werden. Die Rückstandsfrage muss in den Tierbeständen und Schlachthanlagen auf Grund von Stichprobenplänen überprüft werden. Die Qualifikation der Kontrollorgane und die Organisation der Kontrolle ist den Mitgliedstaaten überlassen.

245.124 Voraussetzungen für die Anerkennung der Äquivalenz

Die Frage, welche Änderungen im schweizerischen Recht vorgenommen werden müssen, damit dieses seitens des Veterinär-Unterausschusses als äquivalent anerkannt wird, kann erst abschliessend beantwortet werden, wenn sich dieser Ausschuss mit einem entsprechenden schweizerischen Vorschlag auseinander gesetzt hat. Aus heutiger Sicht lässt sich jedoch festhalten, dass im Lebensmittelgesetz zumindest die Möglichkeit vorzusehen ist, für das Betreiben von Produktions- und Lagerbetrieben für Lebensmittel tierischer Herkunft eine Betriebsbewilligung zu verlangen und dass

- ³⁹ Richtlinie 64/433/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 über die gesundheitlichen Bedingungen für die Gewinnung und das Inverkehrbringen von frischem Fleisch (ABl. Nr. L 121 vom 29. 7. 1964, S. 2012).
Richtlinie 71/118/EWG des Rates vom 15. Februar 1971 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim Handelsverkehr mit frischem Geflügelfleisch (ABl. Nr. L 55 vom 8. 3. 1971, S. 23).
Richtlinie 77/99/EWG des Rates vom 21. Dezember 1976 zur Regelung gesundheitlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Fleischerzeugnissen (ABl. Nr. L 26 vom 31. 1. 1977, S. 85).
Richtlinie 89/437/EWG des Rates vom 20. Juni 1989 zur Regelung hygienischer und gesundheitlicher Fragen bei der Herstellung und Vermarktung von Eiprodukten (ABl. Nr. L 212 vom 22. 7. 1989, S. 87).
Richtlinie 91/493/EWG des Rates vom 22. Juli 1991 zur Festlegung von Hygienevorschriften für die Erzeugung und die Vermarktung von Fischereierzeugnissen (ABl. Nr. L 268 vom 24. 9. 1991, S. 15).
Richtlinie 91/495/EWG des Rates vom 27. November 1990 zur Regelung der gesundheitlichen und tierseuchenrechtlichen Fragen bei der Herstellung und Vermarktung von Kaninchenfleisch und Fleisch von Zuchtwild (ABl. Nr. L 268 vom 24. 9. 1991, S. 41).
Richtlinie 92/45/EWG des Rates vom 16. Juni 1992 zur Regelung der gesundheitlichen und tierseuchenrechtlichen Fragen beim Erlegen von Wild und bei der Vermarktung von Wildfleisch (ABl. Nr. L 268 vom 14. 9. 1992, S. 35).
Richtlinie 94/65/EG des Rates vom 14. Dezember 1994 zur Festlegung von Vorschriften für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Hackfleisch/Faschiertem und Fleischzubereitungen (ABl. Nr. L 368 vom 31. 12. 1994, S. 10).
Richtlinie 96/22/EG des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von Beta-Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG (ABl. Nr. L 125 vom 23. 5. 1996, S. 3).
Richtlinie 96/23/EG des Rates vom 29. April 1996 über Kontrollmassnahmen hinsichtlich bestimmter Stoffe und ihrer Rückstände in lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinien 85/358/EWG, 86/469/EWG und der Entscheidungen 89/187/EWG und 91/664/EWG (ABl. Nr. L 125 vom 23. 5. 1996, S. 10).

dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen ist, die Art und die Bescheinigung der Kontrolle solcher Lebensmittel zu regeln. Gestützt darauf können die Einzelheiten betreffend die Kontrollfrequenz, die Art und Weise der Durchführung der Kontrollen, die Dokumentation der Kontrollen sowie die nach den Richtlinien 96/22/EG und 96/23/EG vorgesehenen Stichprobenpläne für die Rückstandskontrolle auf Verordnungsebene geregelt werden⁴⁰. Um bezüglich der Umsetzung des EG-Rechts alle Möglichkeiten offen zu halten, ist weiter erforderlich, dass den zuständigen Bundesämtern (namentlich dem Bundesamt für Gesundheit und dem Bundesamt für Veterinärwesen) die Kompetenz eingeräumt wird, den kantonalen Vollzugsbehörden verbindliche Weisungen zu erteilen. Angesichts der Dynamik des EG-Rechts ist es zudem unabdingbar, dass den erwähnten Bundesämtern die Kompetenz eingeräumt wird, Vorschriften vorwiegend technischer oder administrativer Natur zu erlassen. Nur so ist gewährleistet, dass die Schweiz auf Änderungen des EG-Rechts raschestmöglich und flexibel reagieren kann.

245.125 Vollzug der neuen Bestimmungen

Die Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Bestimmungen mit denjenigen der EU bedingt, dass die EU auch die schweizerischen Vollzugsstrukturen als mit dem EG-Recht äquivalent beurteilt. Dies ist im Bereich der Milch und der Milchprodukte heute zwar bereits der Fall, hat aber zur Folge, dass die Lebensmittelhygiene in diesem Bereich gestützt auf Artikel 40 LMG einerseits von den Kantonschemikern und gestützt auf die Artikel 10 und 11 des Landwirtschaftsgesetzes (LwG; SR 910.1) andererseits vom Milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) beziehungsweise den Veterinärdiensten der Kantone vorgenommen wird. Diese Doppelspurigkeiten verursachen unnötige Kosten und haben in der Praxis schon wiederholt zu widersprüchlichen Kontrollergebnissen geführt. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit Beschluss vom 27. Mai 1998 deshalb beauftragt, bis Mitte 2000 einen Bericht auszuarbeiten, in dem sämtliche Doppelspurigkeiten beim Vollzug der Gesetzgebung über pflanzliche und tierische Lebensmittel aufgezeigt und – auch im Hinblick auf die Überführung des EG-Rechts – entsprechende Lösungsvorschläge präsentiert werden. Sobald der vom EDI und vom EVD auszuarbeitende Bericht sowie die ersten Ergebnisse der Verhandlungen des Veterinär-Unterausschusses vorliegen, wird der Bundesrat eine erneute Lagebeurteilung vornehmen und dem Parlament gestützt darauf allenfalls einen weiteren Vorschlag zur Änderung des Lebensmittelgesetzes unterbreiten.

245.126 Erläuterungen zur Gesetzesänderung

Art. 17a Herstellung, Verarbeitung und Lagerung tierischer Lebensmittel

Nach dem EG-Recht bedürfen Betriebe, in denen Lebensmittel tierischer Herkunft hergestellt, verarbeitet oder gelagert werden, künftig einer Betriebsbewilligung des Kantons. Diese Bewilligungspflicht ist unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die

⁴⁰ Vgl. dazu Artikel 8 der Richtlinie 64/433/EWG, Artikel 9 der Richtlinie 71/118/EWG, Artikel 14 der Richtlinie 91/495/EWG sowie Artikel 7 der Richtlinie 92/45/EWG.

EU das schweizerische Recht als äquivalent anerkennt. Entsprechend der den EU-Mitgliedstaaten im EG-Recht eingeräumten Kompetenz wird der Bundesrat die Möglichkeit haben, bestimmte Betriebe auf dem Verordnungsweg von der Bewilligungspflicht auszunehmen oder aber einer Registrierungspflicht zu unterstellen. Solche Ausnahmen rechtfertigen sich namentlich für Betriebe, die über ein geringes Produktionsvolumen verfügen, nur Produkte herstellen, verarbeiten oder lagern, deren Risikopotential für die menschliche Gesundheit gering ist und ihre Produkte ausschliesslich in einem begrenzten geografischen Raum vertreiben. Weiter wird der Bundesrat erforderlichenfalls festlegen können, dass bestimmte Betriebe nicht von den Kantonen, sondern von den Bundesbehörden zu bewilligen sind.

Das Ausführungsrecht zu dieser Ausnahmeregelung wird in engem Kontakt mit den betroffenen Kreisen auszuarbeiten sein, um namentlich für kleinere Betriebe ihrem Produktionsvolumen und ihrer Tätigkeit entsprechende Lösungen zu finden. Angesichts der Auswirkungen, welche die Überführung des EG-Hygienerchts ins schweizerische Recht für die einzelnen Betriebe haben wird (bauliche Anpassungen, Anpassung der Betriebsabläufe usw.), wird für die Umsetzung der neuen Bestimmungen zudem eine grosszügig bemessene Übergangsfrist gewährt werden.

Artikel 23 Absatz 5

Das EG-Recht sieht vor, dass bestimmte, im Rahmen der Selbstkontrolle durchzuführende Massnahmen zuhanden der amtlichen Lebensmittelkontrollbehörden zu dokumentieren sind. Mit Artikel 23 Absatz 5 LMG wird die Grundlage geschaffen, um beispielsweise das Erstellen schriftlicher Selbstkontrollkonzepte oder das Aufbewahren der Unterlagen mit den Kontrollergebnissen verlangen zu können.

Artikel 26a

Artikel 24 Absatz 1 LMG enthält den Grundsatz, wonach die amtliche Lebensmittelkontrolle in der Regel stichprobenweise erfolgt. Weil das EG-Recht für Lebensmittel tierischer Herkunft teilweise systematische Kontrollen vorschreibt und zudem Bestimmungen über die Bescheinigung der Kontrollen enthält, muss für derartige Erzeugnisse eine Sonderbestimmung geschaffen werden. Der neue Artikel 26a LMG soll dem Bundesrat überdies ermöglichen, entsprechend dem EG-Recht Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Kontrollierenden festzulegen und Stichprobenpläne für Fremdstoffe und Mikroorganismen vorzuschreiben.

Artikel 36 Absatz 3 Einleitungssatz

Nach Artikel 36 Absatz 1 LMG beaufsichtigt der Bund den Vollzug des Lebensmittelgesetzes durch die Kantone. Gemäss Absatz 2 dieser Bestimmung koordiniert er die Vollzugsmassnahmen der Kantone und ihre Informationstätigkeit, soweit ein gesamtschweizerisches Interesse besteht. Zu diesem Zweck kann das zuständige Departement gegenüber den Kantonen die unter Absatz 3 Buchstaben a–c aufgeführten Massnahmen ergreifen. Den in der Sache zuständigen Bundesämtern (Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Veterinärwesen) gibt das Lebensmittelgesetz diese Kompetenz bis heute nicht. Das EG-Recht geht im Bereich der tierischen Lebensmittel jedoch davon aus, dass die für den Vollzug des Lebensmittelrechts zuständige Zentralbehörde über derartige Befugnisse verfügen muss. Sollen die erwähnten Bundesämter ihre Funktion als Drehscheibe zwischen der EU-Kommission und den kantonalen Vollzugsbehörden gestützt auf das Lebensmittelgesetz künftig wahrneh-

men können, bedingt dies somit, dass ihnen diese Kompetenzen eingeräumt werden. Indem sie nach dem vorgeschlagenen Artikel 36 Absatz 3 LMG in genereller Weise auf den Bund übertragen werden, erhält der Bundesrat die Möglichkeit, diese auf dem Verordnungsweg an die Departemente, Gruppen und Ämter zu delegieren (vgl. Art. 47 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, RVOG, SR 172.010). Diese Delegation besteht auf Grund der Verordnung vom 9. Mai 1979 über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter (SR 172.010.15) an sich zwar bereits, wurde durch den bisherigen Wortlaut von Artikel 36 Absatz 3 LMG jedoch eingeschränkt. Durch den Wegfall dieser Einschränkung werden die in der Sache zuständigen Bundesämter künftig auch im Lebensmittelbereich die Möglichkeit haben, von den bisher den Departementen vorbehaltenen Mitteln Gebrauch zu machen.

Artikel 37 Absatz 2

Die ins schweizerische Recht zu überführenden EG-Erlasse enthalten eine Vielzahl von Bestimmungen rein technischer oder administrativer Natur. Angesichts der dynamischen Entwicklung dieses Rechtsbereichs sind diese Bestimmungen raschem Wandel unterworfen. Soll die Äquivalenz der schweizerischen Bestimmungen mit denjenigen der EU aufrechterhalten werden, bedingt dies, dass derartige Änderungen möglichst flexibel nachvollzogen werden können. Hierfür ist es unabdingbar, dass den betroffenen Bundesämtern die Möglichkeit eingeräumt wird, auf Stufe Amt Verordnungsrecht zu erlassen. Grundlegende Materien wie z. B. die Umschreibung der zulässigen Lebensmittel oder die Anwendung von Gentechnik im Zusammenhang mit tierischen Lebensmitteln sollen jedoch auch weiterhin auf übergeordneter Stufe geregelt werden.

Gestützt auf Artikel 48 Absatz 1 RVOG ist die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Departemente durch den Bundesrat zulässig, wobei er der Tragweite der Rechtssätze Rechnung zu tragen hat. Soweit der Bundesrat dies vorsieht, haben die zuständigen Departemente somit auch nach der Aufhebung des bisherigen Artikels 37 Absatz 2 LMG die Kompetenz, Rechtssätze zu erlassen. Hingegen bedarf die Übertragung der Rechtsetzungsbefugnis auf Gruppen und Ämter nach Artikel 48 Absatz 2 RVOG einer ausdrücklichen Grundlage im Lebensmittelgesetz.

Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe f

Nach Artikel 45 Absatz 1 LMG ist die Lebensmittelkontrolle grundsätzlich gebührenfrei. Von der Unentgeltlichkeit ausgenommen sind einzig Kontrollen oder Dienstleistungen, welche einen besonderen Aufwand verursachen (vgl. Art. 45 Abs. 2 Bst. a, d und e LMG) sowie Kontrollen, die zu einer Beanstandung geführt haben (Art. 45 Abs. 2 Bst. c LMG). Die vom EG-Recht geforderten systematischen Kontrollen sind für die Kontrollbehörden sowohl in finanzieller wie auch in personeller Hinsicht mit einem grossen Aufwand verbunden. Die teilweise lückelosen Kontrollen haben in erster Linie zum Zweck, den Export tierischer Lebensmittel zu vereinfachen. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Aufwand für diese Kontrollen dem Verursacherprinzip entsprechend den kontrollierten Betrieben zu überbinden ist.

245.127 Referendum und Inkrafttreten

Die vorgeschlagene Änderung des Lebensmittelgesetzes ist nach Artikel 141 nBV (Art. 89 Abs. 2 alte BV) dem fakultativen Referendum unterstellt. Der Bundesrat wird ermächtigt, das Datum für das Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen festzulegen.

245.2 Auf Verordnungsebene

Es drängen sich auch einige Verordnungsänderungen auf. Ausserdem sind mehrere neue Verordnungen zu erlassen.

Es müssen insbesondere folgende Bundesratsverordnungen geändert werden:

- allgemeine Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 916.01);
- Verordnung vom 18. Oktober 1989 über die Zollansätze für Waren im Verkehr mit der EFTA und den EG (SR 632.421.0);
- Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995 (SR 817.02);
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über den Rebbau und die Einfuhr von Wein (SR 916.140);
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr und die Ausfuhr von Gemüse, Obst und Gartenbauerzeugnissen (SR 916.121.10);
- Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Einfuhr von Milch und Milchprodukten, Speiseölen und Speisefetten sowie von Kaseinen und Kaseinaten (SR 916.355.1);
- Verordnung vom 17. Juni 1996 über Zollansätze für Käse im Verkehr mit der Europäischen Gemeinschaft (SR 632.110.411);
- Verordnung vom 5. März 1962 über den Pflanzenschutz (SR 916.20);
- Verordnung vom 28. April 1982 über die Bekämpfung der San-José-Schildlaus, des Feuerbrandes und der gemeingefährlichen Obstvirosen (SR 916.22);
- Verordnung vom 30. November 1992 betreffend den forstlichen Pflanzenschutz (SR 921.541);
- Futtermittel-Verordnung vom 26. Januar 1994 (SR 916.307);
- Futtermittelbuch-Verordnung, vom 1. März 1995 (SR 916.307.1);
- Sämereienbuch vom 6. Juni 1974 (SR 916.052);
- Verordnung vom 30. Oktober 1985 über Gebühren des Bundesamtes für Veterinärwesen (SR 916.472);
- Verordnung vom 20. April 1988 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Waren (SR 916.443.1).

Ausserdem sind mehrere mit den obgenannten Verordnungen zusammenhängende Departementsverordnungen anzupassen. Im Zusammenhang mit dem Agrarabkommen wird die Schweiz auch eine neue Verordnung über traditionelle Bezeichnungen

und eine weitere über die Bezeichnung von Geflügel in Bezug auf ihre Haltung sowie allenfalls eine Beitragsverordnung ausarbeiten müssen.

25 Abkommen über den Luftverkehr

251 Ausgangslage

Die Schweiz hat seit 1948 mit 14 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bilaterale Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Einzig mit Frankreich besteht kein Abkommen. Die Luftverkehrsbeziehungen mit Frankreich beruhen auf gegenseitigen Konzessionen, die entsprechend den konkreten Bedürfnissen im Einzelfall jeweils erteilt werden. Die Luftverkehrsabkommen regeln ausschliesslich den Linienverkehr und befassen sich mit den für den Luftverkehr klassischen Themen der Verkehrsrechte, der Kapazitäten und der Tarife. Einige Abkommen, etwa mit Belgien, Grossbritannien oder Deutschland, wurden öfters angepasst und enthalten heute recht liberale Bestimmungen, während andere Abkommen noch vom Protektionismus der Nachkriegsjahre geprägt sind⁴¹.

Schon als sich gegen Ende der Achtzigerjahre die ersten Liberalisierungsschritte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) abzuzeichnen begannen, strebte die Schweiz eine Regelung ihrer Luftverkehrsbeziehungen mit den Mitgliedstaaten über ein gemeinsames Abkommen mit der Gemeinschaft an. Eine entsprechende Absichtserklärung findet sich denn auch im Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf der Strasse und Schiene (SR 0.740.71; AS 1993 1197). Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sah eine umfassende Integration des schweizerischen Luftverkehrs in den europäischen Raum vor. Nach der Ablehnung des EWR blieb der Schweiz einzig der bilaterale Weg, um ihre Luftverkehrsbeziehungen mit der EG zu regeln; kaum einen Monat nach der EWR-Abstimmung verabschiedete der Bundesrat ein Mandat zur Aufnahme von Luftverkehrsverhandlungen mit der EG. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings die europäische Liberalisierung im Bereich des Luftverkehrs noch nicht vollständig verwirklicht.

Heute ist der Luftverkehr in der EG so weit liberalisiert, dass sich jede Fluggesellschaft aus einem Mitgliedstaat innerhalb der Gemeinschaft frei bewegen kann. Neben diesen verkehrsrechtlichen Bestimmungen hat die Gemeinschaft auch eine Vielzahl wettbewerbsrechtlicher und technischer Bestimmungen erlassen, so dass das europäische Luftrecht heute einen hohen Harmonisierungsgrad aufweist. Diese Harmonisierung ist insbesondere deshalb unerlässlich, weil ein freier Markt nur dann spielen kann, wenn sich alle Wettbewerbsteilnehmer an die gleichen Spielregeln halten müssen.

Im weltweiten Luftverkehrsmarkt ist zur Zeit ein Konzentrationsprozess von grosser Dynamik festzustellen, dem sich auch die schweizerischen Fluggesellschaften nicht entziehen können. Zwar blieben Fusionen bisher aus, doch kann es sich heute kaum

⁴¹ Belgien AS 1961 1067, Dänemark AS 1951 593, Deutschland AS 1957 427, Finnland AS 1961 887, Griechenland AS 1949 521, Grossbritannien AS 1951 575, Irland AS 1948 609, Italien AS 1958 315, Luxemburg AS 1953 1206, Niederlande AS 1949 417, Norwegen AS 1957 563, Österreich AS 1950 40, Portugal AS 1956 1153, Schweden AS 1951 600.

ein Luftfahrtunternehmen mehr leisten, ohne Partnergesellschaft tätig zu sein. So bildete etwa die Swissair zusammen mit ihren Partnergesellschaften⁴² die Qualifyer Group, der auch die Crossair angehört. Die Air Engiadina arbeitet demgegenüber eng mit der niederländischen KLM und der Alitalia zusammen. Mit wachsender Bedeutung dieser Partnerschaften wird es zunehmend störend, dass die schweizerischen Fluggesellschaften in einem restriktiven, spezifisch schweizerischen Umfeld operieren müssen, während sich ihre Partner aus Ländern der Gemeinschaft auf einheitliche und liberal ausgestaltete Regeln stützen können.

252 Zielsetzung

Auf Grund der geschilderten Ausgangslage bestand das schweizerische Verhandlungsziel im Luftverkehr gewissermassen in der Ausdehnung des europäischen Himmels über die Schweiz. Die im Rahmen dieser Harmonisierung zu übernehmenden Rechte und Pflichten müssen zueinander im Gleichgewicht stehen. Wichtig war bei den Verhandlungen, eine möglichst verbindliche Zusage für die Gewährung von Rechten an schweizerische Fluggesellschaften zu erlangen, da eine Nachverhandlung des Abkommens in nächster Zeit wenig realistisch sein dürfte. Besondere Bedeutung kam dieser Forderung im Lichte des Verhandlungsmandats der Europäischen Kommission zu, welches ausdrücklich vorsah, den schweizerischen Unternehmen bei den Verkehrsrechten keine volle Liberalisierung zu gewähren.

253 Inhalt des Abkommens

253.1 Allgemeines

Das Abkommen gliedert sich in acht Kapitel mit den Grundzügen und den Anwendungsmechanismen sowie einen Anhang mit sämtlichen Bestimmungen des europäischen Rechts, die künftig in der Schweiz Anwendung finden sollen. In einer gemeinsamen Erklärung drücken die Vertragsparteien den Wunsch aus, das Abkommen mit weiteren ähnlichen Abkommen zu verbinden⁴³, um dadurch einen möglichst weit reichenden einheitlichen Luftverkehrsraum zu schaffen. Eine zweite, von der Schweiz abgegebene, Erklärung behandelt die Frage des Zugangs schweizerischer Anwälte zum Europäischen Gerichtshof bei Streitfällen, die sich aus der Anwendung von Regeln dieses Abkommens ergeben.

253.2 Die einzelnen Bestimmungen des Abkommens

Artikel 1 legt die Ziele des Abkommens dar. Darin wird das Verhältnis des Luftverkehrsabkommens zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) und zu dem im Anhang aufgeführten Sekundärrecht geklärt. Bestehende Auslegungen zu Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die analog sind zu diesem Abkommen, werden dabei übernommen. Inwieweit spätere Auslegungen übernom-

⁴² Austrian Airlines, Sabena, TAP Air Portugal, Turkish Airlines, AOM, Crossair, Lauda Air, Tyrolean Airways, Air Littoral.

⁴³ Gedacht wird dabei an das EWR-Abkommen sowie an das zur Zeit in Aushandlung stehende Luftverkehrsabkommen mit osteuropäischen Staaten.

men werden, muss in einem besonderen Verfahren vom Gemischten Ausschuss (Art. 21 ff.) festgelegt werden.

Nach Artikel 2 sind die Bestimmungen des Abkommens und des Anhangs anwendbar, soweit sie Bereiche des Luftverkehrs berühren. Diese Einschränkung auf den Luftverkehr ist insofern erforderlich, als einzelne Bestimmungen insbesondere des Anhangs, nicht nur die Luftfahrt berühren könnten.

Artikel 3 statuiert den Grundsatz, dass im Rahmen des Abkommens jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.

Artikel 4 stellt Schweizer Bürger und Bürger aus Staaten der Gemeinschaft einander gleich bezüglich der Investitionen in Fluggesellschaften. Eine Fluggesellschaft der Gemeinschaft behält somit ihren Gemeinschaftscharakter auch im Falle einer Mehrheitsbeteiligung durch Schweizer Bürger und umgekehrt behält eine schweizerische Fluggesellschaft ihren schweizerischen Charakter auch im Falle einer Mehrheitsbeteiligung durch Bürger aus der Gemeinschaft. Zudem räumt Artikel 4 das Recht ein, zum Beispiel eine Gesellschaft oder Zweigniederlassung im andern Hoheitsgebiet zu gründen und zu betreiben, ein Recht, das sich grundsätzlich bereits aus dem Abkommen über den freien Personenverkehr ergibt.

Artikel 5 entspricht Artikel 58 des EG-Vertrags; demnach werden Gesellschaften, die ihren hauptsächlichlichen Tätigkeitsbereich im Anwendungsbereich des Abkommens haben und nach den Rechtsvorschriften eines der Mitgliedstaaten der EG oder der Schweiz gegründet wurden, den natürlichen Personen in Artikel 4 gleichgestellt.

Die Artikel 4 und 5 finden keine Anwendung auf Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind und schliessen eine unterschiedliche Behandlung aus Gründen der öffentlichen Gewalt, Sicherheit oder Gesundheit nicht aus (Artikel 6 und 7).

Die Artikel 8 und 9 entsprechen den Artikeln 85 und 86 des EGV. Sie enthalten wettbewerbsrechtliche Bestimmungen. Gemäss Artikel 8 sind wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Verhaltensweisen, wie zum Beispiel Preisabsprachen und Marktaufteilungen verboten. Allerdings gilt dieses Verbot nicht absolut, räumt doch Absatz 3 ein, dass solche Absprachen dann als zulässig erklärt werden können, wenn sie zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung dienen oder zur Förderung des technischen oder wissenschaftlichen Fortschritts beitragen und die Interessen der Konsumenten dabei angemessen berücksichtigt werden, indem auf den betroffenen Linien immer noch hinreichend Wettbewerb besteht.

Artikel 9 verbietet grundsätzlich den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung.

In den Artikeln 10 bis 14 wird das Verfahren zur Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen definiert. Nach Artikel 10 verbleibt die Überprüfung aller wettbewerbsrechtlicher Sachverhalte, die nur Auswirkungen auf den schweizerischen Markt haben, in der ausschliesslichen Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

Hingegen wird die Kompetenz für die Überprüfung der Sachverhalte nach Artikel 8 und 9 sowie die Genehmigung von Unternehmenszusammenschlüssen, die Auswirkungen auf den Gemeinschaftsmarkt oder auf den Handel zwischen den Vertragsparteien haben könnten, den Gemeinschaftsinstitutionen übertragen. Dabei werden allerdings die Gemeinschaftsinstitutionen in Absprache mit den schweizerischen Behörden vorgehen. Gestützt auf das Auswirkungsprinzip betrachtet sich die Euro-

päische Kommission bereits heute als zuständig für alle Sachverhalte die, wenn gleich sie von schweizerischen Unternehmen ausgehen, sich auf den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft auswirken. In Bezug auf das Verhältnis der Schweiz zu Drittstaaten bleibt die ausschliessliche Zuständigkeit der schweizerischen Behörden gewahrt (Art. 11).

Artikel 12 befasst sich mit staatlichen Unternehmen oder Unternehmen, denen besondere oder ausschliessliche Rechte gewährt werden. Die Wettbewerbsregeln gelten auch für diese Unternehmen, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.

Artikel 13 entspricht Artikel 92 des EGV. Er untersagt grundsätzlich staatliche Beihilfen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können. Absatz 2 sieht allerdings die Möglichkeit vor, Ausnahmen zu gewähren, wenn es sich um Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher handelt, sofern sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren gewährt werden. Desgleichen sind Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige aussergewöhnliche Ereignisse entstanden sind, zulässig. Ausdrücklich zulässig sind auch staatliche Beihilfen, die der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Regionen oder der Durchführung wichtiger Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse dienen.

Die Überwachung der staatlichen Beihilfen bleibt nach Artikel 14 ausdrücklich im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Vertragspartei.

Die für die Durchführung des Abkommens zentralen Fragen der Verkehrsrechte werden in den Artikeln 15 und 16 behandelt. Absatz 1 von Artikel 15 gewährt beiden Parteien unbeschränkte Verkehrsrechte in 3. und 4. Freiheit⁴⁴; darüber hinaus sollen zwei Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens automatisch die 5. und 7. Freiheit gewährt werden. Der vorgesehene Automatismus ist im Interesse einer rechtsgleichen Behandlung wichtig. Die Gewährung dieser Rechte zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens ist ein zumutbarer Kompromiss. Absatz 3 verpflichtet zudem die Parteien, Verhandlungen über die Ausdehnung des Abkommens auch auf die 8. Freiheit fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens an die Hand zu nehmen. Die Verkehrsrechte betreffend die 8. Freiheit dürften mittelfristig keine grosse Rolle spielen, dies umso mehr, als es künftig ohne weiteres möglich ist, sich an einer Fluggesellschaft der Gemeinschaft mehrheitlich zu beteiligen und solche Rechte über diese Gesellschaft auszuüben.

Artikel 16 regelt das Verhältnis dieses Abkommens zu den bestehenden bilateralen Luftverkehrsabkommen mit den einzelnen Mitgliedstaaten der EG. Sofern letztere Abkommen weitergehende Rechte vorsehen, können diese weiterhin ausgeübt werden; ansonsten geht dieses Abkommen allen bilateralen Abkommen vor. Mit Blick

⁴⁴ Für eine schweizerische Fluggesellschaft würden die Luftverkehrsfreiheiten beispielsweise bedeuten:

1. Freiheit: Überflugsrecht;
2. Freiheit: technische (nicht kommerzielle) Landung;
3. Freiheit: Zürich-Paris;
4. Freiheit: Paris-Zürich;
5. Freiheit: Zürich-Paris-Madrid (mit der Möglichkeit zwischen Paris und Madrid Passagiere aufzunehmen);
6. Freiheit: Stockholm-Zürich-Madrid;
7. Freiheit: Paris-Madrid;
8. Freiheit: Paris-Lyon (hier handelt es sich um Cabotage, das heisst um Inlandflüge, die durch ausländische Fluggesellschaften aus dem EU-/EWR-Raum durchgeführt werden. Dies ist in der EU seit April 1997 gestattet).

auf eine nicht auszuschliessende Kündigung des Abkommens mit der EG wurde allerdings ausdrücklich festgehalten, dass die bilateralen Abkommen mit den EG-Mitgliedstaaten nicht gekündigt werden, sondern grundsätzlich bestehen bleiben sollen.

Die Artikel 17 bis 20 befassen sich mit der Durchführung der Bestimmungen des Abkommens. In Artikel 17 verpflichten sich die Vertragsparteien, alle geeigneten Massnahmen zur Erfüllung des Abkommens zu treffen.

Nach Artikel 18 sind grundsätzlich beide Parteien für die Durchführung des Abkommens in ihrem Hoheitsgebiet zuständig. Wo allerdings Institutionen der Gemeinschaft, gestützt auf die im Anhang aufgeführten Rechtsakte, zuständig sind für die Durchsetzung gegenüber Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, soll diese Zuständigkeit auch für die Schweiz gelten. Davon ausgenommen sind Beschränkungen aus Umweltschutzgründen nach der Verordnung (EWG) 2408/92; diese Fälle bleiben grundsätzlich der schweizerischen Gerichtsbarkeit vorbehalten und müssen letztlich vom Gemischten Ausschuss geregelt werden.

In Artikel 19 sichern sich die beiden Vertragsparteien gegenseitige Unterstützung und Information bei der Durchführung von Untersuchungen über mögliche Verstösse gegen das Abkommen zu. Betrifft eine von den Gemeinschaftsinstitutionen durchgeführte Untersuchung die Schweiz oder schweizerische Unternehmen, so sind die schweizerischen Behörden darüber zu informieren, und es muss ihnen Gelegenheit gegeben werden, vor einem endgültigen Beschluss Stellung nehmen zu können.

Soweit Gemeinschaftsinstitutionen zuständig sind für die Durchführung eines Verfahrens, sind gemäss Artikel 20 ihre Entscheide letztinstanzlich nur vor dem Europäischen Gerichtshof anfechtbar.

Bei der Umsetzung des Abkommens kommt dem Gemischten Ausschuss eine wichtige Aufgabe zu. Die Artikel 21 und 22 regeln seine Zusammensetzung und die Entscheidungsbefugnisse. Die genaue Zusammensetzung der Delegationen des Gemischten Ausschusses bleibt den beiden Parteien überlassen; dabei kann je nach Qualität der anstehenden Fragen und Probleme der Beizug von Experten, etwa aus den Kantonen, durchaus angezeigt erscheinen. Die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses kommen nur im gegenseitigen Einvernehmen zustande, sind allerdings danach für beide Parteien verbindlich. Die Beschlüsse werden in der Amtlichen Sammlung veröffentlicht. Sie können erst in Kraft treten, wenn die innerstaatlichen Voraussetzungen erfüllt und der andere Partei bekannt gegeben sind. Artikel 22 sieht zudem Möglichkeiten vorsorglicher Massnahmen vor für den Fall, dass die Beschlüsse des Gemischten Ausschusses nicht richtig oder nicht fristgerecht umgesetzt werden.

Eine wichtige Aufgabe des Gemischten Ausschusses besteht in der Übernahme neuen Rechts. Artikel 22 Absatz 6 enthält eine Übergangsbestimmung für die zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Abkommens verabschiedete Gesetzgebung. Das Standardverfahren ist allerdings in Artikel 23 festgelegt. Dieses sieht eine frühzeitige Information der Vertragsparteien über geplante neue Erlasse vor. Der Gemischte Ausschuss erhält die Zuständigkeit, den Anhang in eigener Kompetenz zu ändern oder, falls erforderlich, eine Änderung des Abkommens selbst zu beantragen. Eine solche Änderung müsste dann allerdings dieselben innerstaatlichen Verfahren befolgen, wie die Genehmigung des Abkommens selbst. Der Ausschuss kann aber auch verbindlich festhalten, dass bestimmte Gesetzesänderungen im Einklang mit dem Abkommen stehen und deshalb keine Anpassung erforderlich ist. Er

kann sich zudem auf Massnahmen einigen, die sich im Lichte neuer Gesetze aufdrängen, wie etwa die vorübergehende Sistierung einzelner Bestimmungen. Soweit Änderungen des Anhangs betroffen sind, führt das Abkommen zu einer Kompetenzübertragung vom Parlament an den Bundesrat.

Die Artikel 24 bis 27 befassen sich mit den Beziehungen zu Drittstaaten und zu internationalen Organisationen. Beide Parteien bleiben grundsätzlich in der Gestaltung ihrer Beziehungen zu Drittländern sowie in ihren Interventionen im Rahmen internationaler Organisationen unabhängig. Die Koordinationsarbeit wird im Gemischten Ausschuss vorgenommen. Die Parteien informieren sich gegenseitig über die auf bilateralem Gebiet oder im Rahmen internationaler Organisationen geplanten Aktionen. Sollten sich Vereinbarungen mit internationalen Organisationen oder Bestimmungen in bilateralen Abkommen negativ auf die Interessen einer Vertragspartei auswirken und sollte im Rahmen bilateraler Konsultationen keine Einigung gefunden werden, so kann die andere Partei einzelne Bestimmungen des Abkommens vorübergehend ausser Kraft setzen.

Die Artikel 28 bis 36 enthalten die Schlussbestimmungen. Nach Artikel 28 unterstehen alle im Rahmen des Abkommens erlangten Erkenntnisse dem Amts- bzw. Berufsgeheimnis. Streitigkeiten über die Auslegung des Abkommens werden nach Artikel 29 grundsätzlich durch den Gemischten Ausschuss geregelt. In Übereinstimmung mit den Artikeln 22 und 23 wird in den Artikeln 30 und 31 das Verfahren im Fall einer Änderung des Abkommens oder bei Nichterfüllung der sich aus dem Abkommen ergebenden Pflichten durch eine Partei geregelt. Artikel 32 erklärt den Anhang zu einem integrierenden Bestandteil des Abkommens. Gemäss Artikel 33 geht dieses Abkommen für alle darin geregelten Bereiche den bestehenden bilateralen Abkommen mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, unter Vorbehalt weitergehender Verkehrsrechte (Art. 16), vor. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die aus grundsätzlichen Überlegungen ins Abkommen aufgenommen wurde; praktische Bedeutung dürfte sie lediglich noch im Zusammenhang mit zollrechtlichen Erleichterungen erlangen. Artikel 34 befasst sich mit dem geografischen Anwendungsbereich des Abkommens. Dieser entspricht dem Anwendungsbereich des EG-Vertrages einerseits und dem Staatsgebiet der Schweiz andererseits. Damit ist bezüglich der EG sichergestellt, dass bei einer künftigen Ausweitung der EG sich das Abkommen automatisch auch auf die neuen Mitglieder erstreckt.

Artikel 35 enthält zwei wesentliche übergangsrechtliche Bestimmungen im Fall einer Kündigung des Abkommens. Absatz 1 dehnt die sechsmonatige Kündigungsfrist bis zum Ende der dannzumal laufenden Flugplanperiode aus, damit laufende Luftfahrtoperationen nicht während der Saison unterbrochen werden müssen. Die Flugplanperioden sind weltweit festgelegt und wechseln zweimal jährlich, nämlich im Frühjahr (Ende März) und im Herbst (Ende Oktober). Von noch grösserer praktischer Bedeutung ist der in Absatz 2 vorgesehene Schutz getätigter Investitionen. Die Bestimmung war erforderlich, weil ansonsten nach einer Kündigung des Abkommens jede schweizerische Mehrheitsbeteiligung an einer Fluggesellschaft der Gemeinschaft oder umgekehrt innerhalb der sechsmonatigen Kündigungsfrist auf weniger als 50 Prozent vermindert und die beherrschende Stellung im Verwaltungsrat abgebaut werden müsste, damit die betreffende Gesellschaft ihren schweizerischen bzw. Gemeinschaftscharakter weiterhin behalten könnte.

Artikel 36 schliesslich enthält Bestimmungen über das Inkrafttreten und die Kündigung, die für alle sieben Abkommen identisch sind.

253.3 Die Erklärungen zum Abkommen

Ein besonderes Dokument enthält die Erklärungen zu allen sieben Abkommen. Im Luftverkehr waren sich beide Parteien einig, dass zwischen dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG und andern ähnlichen Abkommen etwa im Rahmen des EWR oder mit den mittel- und osteuropäischen Staaten eine möglichst nahtlose Verbindung angestrebt werden sollte. Dies betrifft allerdings auch die Rechte der betroffenen Drittstaaten, so dass im Abkommen selber keine entsprechende Bestimmung aufgenommen werden konnte. Die Parteien einigten sich deshalb auf eine dem Abkommen beigefügte gemeinsame Erklärung.

Angesichts der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes für bestimmte Rechtsfragen, die sich aus dem Abkommen ergeben, wünschte die Schweiz im Rahmen der Verhandlungen, dass auch schweizerische Anwälte vor dem Gerichtshof zugelassen werden, ohne dass diese berechtigt sein müssen, vor einem Gericht eines EU-Mitgliedstaates auftreten zu können. Die Gemeinschaft widersetzte sich diesem Wunsch zwar grundsätzlich nicht, konnte ihm allerdings im Zuge des vorliegenden Abkommens nicht entsprechen, da dies eine Änderung der Satzung des Europäischen Gerichtshofes bedingen würde. Sofern allerdings eine derartige Änderung vorgenommen wird (etwa für die mittel- und osteuropäischen Staaten), erwartet die Schweiz, dass dieses Recht auch schweizerischen Anwälten eingeräumt wird.

253.4 Der Anhang zum Abkommen

Der Anhang bildet einen integrierenden Bestandteil des Abkommens. Er enthält sämtliche für die Schweiz anwendbaren bzw. umzusetzenden Bestimmungen des Sekundärrechts der Gemeinschaft. Die Schweiz wird darin einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft gleichgestellt, und eine schweizerische Fluggesellschaft gilt als Fluggesellschaft der Gemeinschaft. Der Anhang gliedert sich in folgende fünf Kapitel:

- Drittes Liberalisierungspaket und andere luftrechtliche Bestimmungen
- Wettbewerbsregeln
- Technische Harmonisierung
- Flugsicherheit
- Andere Erlasse

Die Verordnungen des Rates sind so weit konkretisiert, dass sie unmittelbar angewendet werden können. Demgegenüber bedürfen die Richtlinien einer Umsetzung ins nationale Recht. Wie eine Analyse der Richtlinien zeigt, stützen sich die meisten Richtlinien auf Beschlüsse internationaler Organisationen oder Gremien, denen die Schweiz angehört, wie der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), den Joint Aviation Authorities (JAA) oder der Eurocontrol. Der Inhalt dieser Richtlinien ist daher bereits weitgehend im schweizerischen Recht verankert. Weitere Anpassungen beschränken sich auf die Revision einzelner Verordnungen; die entsprechenden Hinweise finden sich im nachfolgenden Text.

Die grösste praktische Bedeutung dürfte den Bestimmungen des dritten Liberalisierungspakets zukommen. Es handelt sich dabei um die drei Verordnungen 2407/92, 2408/92 und 2409/92 vom 23. Juli 1992⁴⁵ über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen, den Marktzugang und die Tarife. Daneben enthält das entsprechende Kapitel auch Bestimmungen über Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienverkehr, über Computerreservations-Systeme, über die nicht diskriminierende Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen und über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen. All diese Verordnungen finden als Bestandteil des Abkommens unmittelbare Anwendung in der Schweiz. Sie brauchen daher nicht in das schweizerische Recht umgesetzt zu werden.

Die schweizerische Gesetzgebung entspricht bereits heute den meisten der im ersten Kapitel aufgeführten Richtlinien. So ist etwa der Inhalt von drei Richtlinien über die Beschränkungen des Fluglärms bereits in der geltenden schweizerischen Gesetzgebung enthalten (Verordnung über lärmbedingte Beschränkungen für Strahlflugzeuge, SR 748.121.12 und Verordnung über die Emissionen von Luftfahrzeugen, SR 748.215.3). Gleichermassen umgesetzt ist auch die Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Ausweisen für Flugpersonal (Reglement über die Ausweise für Flugpersonal, SR 748.222.1), die zudem im Rahmen der JAA, an welchen die Schweiz mitwirkt, harmonisiert worden ist. Die entsprechenden Bestimmungen (JAR-FCL) sollen im Verlauf des Jahres 1999 in Kraft treten. Eine weitere Richtlinie, jene über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen, ist zur Zeit noch nicht vollständig ins schweizerische Recht umgesetzt. Der Gegenstand dieser Richtlinie wird zum grössten Teil in den Flughafenzulassungen und den Betriebsreglementen der Flughäfen geregelt. Um eine einheitliche Umsetzung der Richtlinie innerhalb der Schweiz zu erreichen, drängt sich eine Anpassung der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (SR 748.131.1) auf.

Das zweite Kapitel des Anhangs enthält die wichtigsten Bestimmungen des anwendbaren Wettbewerbsrechts der EG, allerdings mit der in Artikel 2 des Abkommens gemachten Einschränkung, wonach die Bestimmungen nur auf den Bereich des Luftverkehrs Anwendung finden. Die Bestimmungen stützen sich auf die Artikel 85 und 86 des EGV, die praktisch identisch sind mit den Artikeln 8 und 9 des Abkommens. Neben der ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EGV finden sich im zweiten Kapitel auch zahlreiche Verordnungen über die konkrete Anwendung der Wettbewerbsregeln, beispielsweise über die Gewährung von Subventionen, Ausnahmeregelungen für wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und Verhaltensweisen, wie etwa die gemeinsame Planung und Koordinierung von Flugplänen, Tarifikonsultationen sowie auch über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen.

Wegen der geografischen Lage der Schweiz und der engen Verbindung schweizerischer Fluggesellschaften mit solchen aus der Gemeinschaft fanden diese Verordnungen faktisch bereits bisher Anwendung, wirkte sich doch oft eine entsprechende Handlung in der Schweiz auf den Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft aus.

⁴⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, AB1 Nr. L 240 vom 24. August 1992, S. 1; Verordnung (EWG) Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs, AB1 Nr. L 240 vom 24. August 1992, S. 8; Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten, AB1 Nr. L 240 vom 24. August 1992, S. 5.

Die im dritten Kapitel enthaltenen Bestimmungen über die technische Harmonisierung dienen der Gemeinschaft in erster Linie dazu, die Beschlüsse der JAA in allen Mitgliedstaaten gleichermassen durchzusetzen. Als Vollmitglied der JAA hat die Schweiz die entsprechenden technischen Vorschriften bereits umgesetzt. Der gleiche Grundsatz liegt den Bestimmungen über einheitliche technische Regeln für die Flugsicherung zu Grunde. Hier geht es darum, die Normen der europäischen Flugsicherungsbehörde Eurocontrol, bei der die Schweiz seit 1992 Mitglied ist, in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft umzusetzen.

Die Richtlinie des Rates über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt, die sich im Kapitel «Flugsicherheit» findet, ist in der Schweiz durch die Verordnung über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (SR 748.126.3) umgesetzt.

Im Kapitel «Verschiedenes» werden zwei Richtlinien über Pauschalreisen und über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen aufgeführt. Abgesehen davon, dass sich der Anwendungsbereich der beiden Richtlinien ausdrücklich auf den Luftverkehr beschränkt, steht das schweizerische Recht bereits heute im Einklang mit Ziel und Zweck der beiden Richtlinien. Das Gesetz über Pauschalreisen vom 18. Juni 1993 (SR 944.3) entspricht den Grundsätzen dieser Richtlinien. Im Bereich der Luftfahrt richten sich die Allgemeinen Geschäftsbedingungen zudem nach den Vorschriften der International Air Transport Association (IATA), die im Einklang stehen mit den Richtlinien; dadurch ist auf privatrechtlicher Ebene ein hinreichender Schutz der Konsumenten gewährleistet.

Die wesentlichsten Neuerungen bringt der Anhang somit im Zusammenhang mit dem dritten Liberalisierungspaket und den andern luftrechtlichen Bestimmungen. Wichtig wird es sein, ein Auseinanderklaffen der schweizerischen und europäischen Rechtssetzung im Bereich des Abkommens auch künftig zu verhindern.

254 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

Der Luftverkehr ist ein wesentliches Element des öffentlichen Verkehrssystems, namentlich im grenzüberschreitenden Bereich. Das Luftverkehrsabkommen erlaubt es der schweizerischen Luftfahrtindustrie, an den in Europa anlaufenden Entwicklungen mitzuwirken. Durch den Wegfall einschränkender verkehrsrechtlicher Bestimmungen wird sich das Angebot der Fluggesellschaften noch vermehrt nach den Bedürfnissen der Passagiere richten. Zudem greifen die Staaten bei der Tarifgestaltung nur noch im Fall krasser Missbräuche ein; dadurch sollten sich die Flugpreise tendenziell verbilligen. Schliesslich eröffnet das Abkommen die Möglichkeit freier Investitionen in Fluggesellschaften, was zuvor wegen einschränkender Nationalitätsvorschriften nur im Rahmen von Minderheitsbeteiligungen möglich war.

Die schweizerischen Flughäfen sind vom Abkommen zwar grundsätzlich auch betroffen, doch dürfte sich für sie in einer ersten Phase wenig ändern (vgl. Ziff. 253.4). Insbesondere die Regelung über die Aufhebung des Zollfreigeschäfts auf Flughäfen ist nicht Gegenstand des Abkommens. Möglicherweise führt die Marktöffnung zu mehr Verkehr auf einzelnen besonders attraktiven Strecken, doch dürfte dies grösstenteils ausgeglichen werden durch den Wegfall anderer, weniger gut ausgelasteter Linien, die bisher mangels Alternativen betrieben wurden. Die Öffnung des Marktes sollte für sich genommen jedenfalls kein entscheidender Faktor für eine Zunahme des Verkehrs sein, entwickelt sich dieser doch in erster Linie entsprechend der

Nachfrage auf dem Heimmarkt. Entsprechend unterschieden sich die Zuwachsraten des Luftverkehrs in der Schweiz und desjenigen in der bereits bisher liberalisierten EG nur unwesentlich.

Bei einem Abwägen der Vor- und Nachteile des Abkommens überwiegen die Vorteile deutlich. Ein gut ausgebautes und funktionierendes Luftverkehrsangebot ist einerseits wichtig für die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Schweiz, andererseits ist es aber auch für die in der Luftfahrt tätigen Personen und Unternehmen von zentraler Bedeutung, damit sie im europäischen Markt über einigermassen gleich lange Spiesse verfügen wie ihre unmittelbaren Konkurrenten.

255 Anpassungen des schweizerischen Rechts

Mit der am 15. November 1998 in Kraft getretenen Revision des Luftfahrtgesetzes (SR 748.0) hat die Schweiz die auf Gesetzesebene erforderlichen Anpassungen ihres Rechts bereits vorgenommen. Die für Gemeinschaftsunternehmen im Gesetz vorgesehene Marktöffnung wird allerdings erst mit Inkrafttreten eines entsprechenden Abkommens mit der EG wirksam. Damit hat sich die Schweiz rechtzeitig auf die Marktöffnung vorbereitet, ohne Vorleistungen erbringen zu müssen.

26 Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse

261 Verhandlungsverlauf und Abkommen

261.1 Ausgangslage

Seit 1993 gründen die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz im Bereich des Verkehrs im Wesentlichen auf dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene (Abkommen von 1992; SR 0740.71). Dieses Abkommen mit einer Geltungsdauer von 12 Jahren (bis 2005) betrifft die Zusammenarbeit im Eisenbahnverkehr (zu realisierende Infrastrukturvorhaben, Vorrang des kombinierten Verkehrs) und gewisse Erleichterungen des Strassenverkehrs.

Hinsichtlich des Marktzugangs im Strassenverkehr sind die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten in bilateralen Abkommen geregelt (ausser mit Irland).

Nach der Ablehnung des EWR-Vertrages im Dezember 1992 trat die Schweiz im Januar 1993 mit dem Vorschlag an die EG heran, auf der Grundlage von Artikel 13 des Transitabkommens bilaterale Verhandlungen aufzunehmen. Dieser Artikel sieht Verhandlungen über den gegenseitigen Marktzugang im Strassengüterverkehr vor.

In ihrem Verhandlungsmandat vom März 1995 hat die EG sofort die 40-Tonnen-Frage angeschnitten, was dazu führte, dass der Geltungsbereich des zukünftigen Abkommens auf den Bereich der koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum erweitert wurde. Schliesslich haben die Vertragsparteien die Gelegenheit dieser Verhandlungen genutzt, um auch die Frage des freien Zugangs zu den Eisenbahninfrastrukturen («Free access») in die Diskussionen einzubeziehen.

Die im April 1996 durch den Bundesrat beschlossene Aufhebung der 28-Tonnen-Limite (Paradigmenwechsel) war eine unabdingbare Voraussetzung für die Fortführung und den Abschluss der Verhandlungen mit der EG. Im Gegenzug dazu hat die Schweiz durchgesetzt, dass die Erhöhung der Gewichtslimite an eine parallele Erhöhung der Strassenfiskalität gekoppelt wird. Letzteres ist ein Schlüsselement für die Verwirklichung einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum. Ebenfalls im April 1996 wurde die Idee eines in mehrere Stufen unterteilten Abkommens geboren (vom Inkrafttreten bis Ende 2000; 2001–2004; ab 2005). Im Herbst 1996 ging es in den Verhandlungen hauptsächlich um diesen «Rendez-vous-Prozess». Dessen Ziel bestand darin, zunächst ein Abkommen auszuarbeiten, welches die Grundsätze einer koordinierten Verkehrspolitik enthält und die Festlegung konkreter zahlenmässiger Grössen insbesondere bei der Strassenfiskalität auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Nachdem diese Idee jedoch im Herbst 1996 vom Verkehrsministerrat abgelehnt wurde, unterbreitete die Kommission verschiedene andere Vorschläge (Festsetzung eines Gebührenplafonds für den Transitverkehr durch die Schweiz; Zugang zum schweizerischen Mittelland für 40-Tonnen-Fahrzeuge).

Die politisch wichtigste Frage des Landverkehrs dossiers kam im Frühjahr 1997 auf: die Festsetzung der Gebührenhöhe für eine Transittour Basel-Chiasso eines 40-Tonnen-Fahrzeuges in Form eines gewichteten Durchschnittes auf der Grundlage der in der Schweiz verkehrenden Fahrzeugflotte und je nach EURO-Emissionskategorie mit unterschiedlichen Tarifen. Im Herbst 1997 hat die Schweiz ihr Verhandlungsangebot mit Anträgen zur Strassenfiskalität, den 40-Tonnen-Kontingenten und den Schutzklauseln präzisiert. Nach intensiven Verhandlungen konnten sich die Europäische Kommission, mit Unterstützung der britischen Präsidentschaft, und die Schweiz am 23. Januar 1998 schliesslich auf den Kompromiss von Kloten einigen. Hauptelement des Kompromisses war die Festsetzung von 200 Euro im Jahr 2005 als Tarif für eine alpenquerende Fahrt von 300 Kilometer für ein 40-Tonnen-Fahrzeug. Bei der Ratssitzung der Verkehrsminister am 17. März 1998 konnte dieser Kompromiss jedoch auf Grund der Einsprache gewisser Mitgliedstaaten noch nicht akzeptiert werden. Das Ja zur Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) im September und zur Finanzierung der Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs im November sowie die Beratungen der Verkehrs- und der Aussenminister Ende November und Anfang Dezember waren die Voraussetzungen für die politische Entscheidung, die Verhandlungen abzuschliessen. In der Nacht vom 30. November zum 1. Dezember 1998 konnten, anlässlich des Verkehrsministerrates in Brüssel, die Verhandlungen schliesslich abgeschlossen werden und mündeten in das Abkommen über den Landverkehr, das im Folgenden erläutert wird.

261.2 Zielsetzung

Die Schweiz verfolgte im Rahmen der bilateralen Verhandlungen zwei Hauptziele: Einerseits handelte es sich darum, die Akzeptanz der schweizerischen Verkehrspolitik und insbesondere der geplanten Erhöhung der Strassenfiskalität durch die EG zu erreichen. Andererseits ging es darum, die Ziele einer koordinierten Verkehrspolitik im Alpenraum, welche sich auf die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und der Effizienz der Verkehrssysteme stützt, in einem Abkommen zu verankern. Darüber hinaus sollten die Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Zusage des Marktzuganges im Personen- und Güterverkehr auf Schiene und Strasse verbessert werden.

Durch die Verstärkung der Koordination im Bereich Infrastruktur und Bahnangebot und im alpenquerenden kombinierten Verkehr, insbesondere auf den Zulaufstrecken zur NEAT nördlich und südlich der Schweiz, wird das Abkommen zudem dem Ziel gerecht, die Bahnvorhaben der Schweiz in das Infrastrukturentwicklungsprogramm der EG (TEN-Projekte) zu integrieren. Ferner wird diese Koordination im Bereich der Bahninfrastrukturen dazu beitragen, die Erreichung des schweizerischen Ziels der Verkehrsverlagerung auf europäischer Ebene zu erleichtern.

Mit den Verhandlungsergebnissen, insbesondere jenen, die in Titel II und IV des Abkommens enthalten sind, hat die Schweiz die obengenannten Ziele erreicht.

261.3 Inhalt des Abkommens

Das zwischen der Schweiz und der EG abgeschlossene Abkommen über den Landverkehr ist in fünf Titel unterteilt. Neben der Präambel umfasst es 58 Artikel sowie zehn Anhänge, welche integrale Bestandteile des Abkommens sind. Ergänzt wird es schliesslich durch die Erklärungen der Vertragsparteien, die hauptsächlich einer besseren Auslegung dienen sollen.

261.31 Präambel

Die Präambel definiert die drei Hauptbereiche des Abkommens, nämlich die Liberalisierung des Marktzugangs im Strassengüter- und Personenverkehr und im Schienengüter- und Personenverkehr sowie die Koordination der Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft, insbesondere im Alpenraum.

Umweltschutz, Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und das Aufkommen jedes Verkehrsträgers für die durch ihn verursachten Kosten sind weitere Schlüsselemente, die von den Vertragsparteien bei der Ausarbeitung des Abkommens berücksichtigt wurden.

261.32 Allgemeine Bestimmungen

Titel I (Art. 1–4) legt die Grundsätze, die allgemeinen Ziele und den Geltungsbereich des Abkommens fest und enthält einige Begriffsbestimmungen, die zum einwandfreien Verständnis des Textes notwendig sind. Er regelt ebenfalls die Beziehung zwischen dem neuen Abkommen und jenem von 1992 (Transitabkommen). Gemäss *Artikel 1* sind die Ziele des Landverkehrsabkommens einerseits die Liberalisierung des Marktzugangs der Vertragsparteien bei der Beförderung von Personen und Gütern auf Schiene und Strasse und andererseits die Festlegung der Modalitäten für eine koordinierte Verkehrspolitik. Diese Ziele beruhen auf allgemeinen Grundsätzen wie der Gegenseitigkeit, der freien Wahl des Verkehrsmittels und der Nichtdiskriminierung. Sie bezwecken ausserdem die Sicherung einer flüssigeren Verkehrsabwicklung, die technisch, geographisch und wirtschaftlich optimal auf alle vom Abkommen betroffenen Verkehrsmittel abgestimmt ist. Mit anderen Worten geht es vor allem darum, jeglichen sogenannten Umwegverkehr einzuschränken oder zu vermeiden.

Artikel 2 legt den Geltungsbereich des Abkommens fest. Er bestimmt die Verkehrsarten, die durch die Öffnung des Strassenverkehrsmarktes betroffen sind, nämlich der bilaterale, der Transit- und der Dreiländerverkehr sowie die grosse Kabotage. Das Abkommen gilt ebenfalls für den grenzüberschreitenden Schienengüter- und Personenverkehr sowie für den grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr, jedoch nicht für städtischen, Vororts- oder regionalen Verkehr. Schliesslich ist der Geltungsbereich auf Unternehmen im Strassen- oder Schienenverkehr begrenzt, die im Gebiet der Vertragsparteien ansässig sind.

Artikel 3 enthält eine Reihe von Definitionen, die zur eindeutigen Auslegung der wesentlichen Begriffe und Schlüsselemente des Abkommens dienen. Es wurden die im Verkehrsbereich üblichen Begriffe verwendet.

Artikel 4 weist darauf hin, dass die Rechte und Pflichten, die sich aus dem im Jahre 2005 auslaufenden Abkommen von 1992 (Transitabkommen) ergeben, durch das neue Landverkehrsabkommen unberührt bleiben; bis auf dessen ausdrückliche Ausnahmeregelungen (siehe insbesondere Artikel 7, 8, 15 und 16).

261.33 Grenzüberschreitender Strassenverkehr

Titel II definiert die anwendbaren Regelungen für den Marktzugang im Strassengüterverkehr (Art. 9–16) und im Strassenpersonenverkehr (Art. 17–21) sowie die dazu notwendigen Harmonisierungen der Wettbewerbsbestimmungen (Art. 5–8).

261.331 Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 5 und Anhang 1, Abschnitt 1 regeln die Frage des Zugangs zum Beruf des Strassentransporteurs; insbesondere die Kriterien der Zuverlässigkeit, der finanziellen Leistungsfähigkeit und der fachlichen Eignung. Um die schweizerische Gesetzgebung mit den einschlägigen Rechtsvorschriften der EG in Einklang zu bringen, wird der Bundesrat Abschnitt 3 (Art. 7–15) des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993 (SR 744.10) in Kraft setzen, wie es der Wortlaut von Artikel 24 dieses Gesetzes vorsieht.

Nach *Artikel 6 und Anhang 1, Abschnitt 2* muss eine Anpassung der Rechtsvorschriften auch im sozialen Bereich vorgenommen werden; insbesondere im Hinblick auf Kontrollgeräte (Tachographen), Lenk- und Ruhezeiten der Fahrzeugführer und Ausbildung von Motorfahrzeugführern. Hier besteht bereits eine Übereinstimmung durch die Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen vom 19. Juni 1998 (SR 822.221).

Artikel 7 verweist auf *Anhang 1, Abschnitt 3* und stellt eine der Schlüsselbestimmungen des Abkommens dar. Der Artikel konkretisiert den vom Bundesrat gewünschten Paradigmenwechsel, nämlich die Erhöhung der Gewichtslimite für alle Verkehrsarten auf 34 Tonnen ab 1. Januar 2001 und auf 40 Tonnen ab 1. Januar 2005. Diese Erhöhung muss jedoch unbedingt an die Einführung der in Titel IV des Abkommens definierten Strassenbenutzungsgebühren gekoppelt sein. Damit die Gewichtslimite schrittweise an die in der EG geltenden Vorschriften angepasst werden kann, bedarf es einer Abänderung des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01), insbesondere von Artikel 9.

Der Schweiz steht ausserdem ab Inkrafttreten des Abkommens eine zweijährige Übergangszeit zu, um ihre Rechtsvorschriften über die technische Kontrolle der im Verkehr befindlichen Fahrzeuge, d. h. die Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge vom 19. Juni 1995 (SR 741.41), an das Gemeinschaftsrecht anzupassen.

Abgesehen von den oben genannten Ausnahmen, wird die Schweiz innerhalb von sechs Monaten nach Unterzeichnung des Abkommens ihre Gesetzgebung an die Gemeinschaftsvorschriften über die im Strassenverkehr geltenden technischen Anforderungen anpassen müssen. (Für die einzelnen Gesetzesänderungen in diesem Bereich siehe Ziff. 261.5). Schliesslich verpflichten sich beide Vertragsparteien, dass sie für Fahrzeuge, die von der anderen Vertragspartei homologiert wurden, keine strengeren als die in ihrem eigenen Gebiet geltenden Vorschriften vorsehen.

Artikel 8 und Anhang 2 regeln die Frage der 40-Tonnen-Kontingente, welche die EG und die Schweiz während der Übergangsfrist (von Inkrafttreten des Abkommens bis 31. Dezember 2004) erhalten.

Die nachfolgende Tabelle enthält eine Aufstellung über die Höhe der Kontingente und Referenzpreise pro Bewilligung für 40-Tonnen-Fahrzeuge in den verschiedenen Jahren:

Übergangsregelung für den Zeitraum 2000–2004: 40-Tonnen-Kontingente (gültig sowohl für die Schweiz als auch für die EG)

Jahr	Gewicht	Anzahl Fahrten	Emissions-kategorie	Preis
> 2000 ⁴⁶	40 t	250 000		180 Fr. (Transit) 70 Fr. (Import/Export)
>2001/2	40 t	300 000	EURO 0	252 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 2,10 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
			EURO I	211 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 1,75 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
			EURO II/III	178 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 1,48 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)

⁴⁶ Falls das Abkommen zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft ist.

Jahr	Gewicht	Anzahl Fahrten	Emissions-kategorie	Preis
>2003/4	40 t	400 000	EURO 0	300 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 2,50 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
			EURO I	240 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 2,00 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
			EURO II/III	210 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einer Maximalabgabe von 1,75 Rp/tkm (für die Kontingente im Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)

In einer dem Abkommen angehängten Erklärung macht die EG deutlich, dass ihre Kontingente zur einen Hälfte für Transitzfahrten und zur anderen Hälfte für Import-/Exportfahrten verwendet werden. Dafür kündigt die Schweiz ebenfalls in einer dem Abkommen beigelegten Erklärung an, dass vom Gesamtvolumen der Schweizer Kontingente höchstens 50% im Import-, Export- und Transitverkehr verwendet werden.

Die Pauschale von 180 Franken für eine Transitzfahrt im Jahr 2000 gilt nur für eine einfache Fahrt. Die Pauschale von 70 Franken für eine Fahrt im Import und Exportverkehr für das gleiche Jahr gilt hingegen sowohl für die Hin- als auch für die Rückfahrt. Die in der Tabelle für die Jahre 2001 bis 2004 aufgeführten, je nach EURO-Kategorie variablen Preise sind Referenzpreise für eine alpenquerende Fahrt von 300 km. Die Gebühren für längere bzw. kürzere Strecken werden im Verhältnis zur Anzahl zurückgelegte Kilometer und auf der Grundlage des entsprechenden LSVA-Systems berechnet. Ab dem 1. Januar 2005 wird es gemäss dem Grundsatz, dass die Einführung einseitiger Mengenbeschränkungen untersagt ist, keine Kontingents- oder Bewilligungsregelungen für 40-Tonnen-Fahrzeuge mehr geben.

261.332 Grenzüberschreitender Strassengüterverkehr

Für die EG war die Liberalisierung des Marktzugangs im Strassengüterverkehr eine der Zielsetzungen des europäischen Binnenmarktes. Dieses Ziel schwebte auch der Schweiz vor, als sie das Abkommen von 1992 unterzeichnete (siehe Art. 13 des Abkommens). Tatsächlich werden die Beziehungen zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten der EG im Bereich des Strassengüterverkehrs heute noch durch bilaterale Abkommen geregelt, die häufig ein Handelshemmnis darstellen (Kontingente, Dreiländerverkehr meist nicht liberalisiert).

Kapitel B von Titel II des Abkommens soll dieser Situation Abhilfe schaffen, indem die schrittweise Liberalisierung des Marktzugangs zwischen den Vertragsparteien vorgesehen wird. Gemäss *Artikel 9* soll der Güterverkehr zwischen den Gebieten der Vertragsparteien (bilateraler Verkehr, z. B. Zürich-Stuttgart) ab Inkrafttreten des Abkommens liberalisiert (Abschaffung der Kontingente) und lediglich auf der Grundlage einer dem Muster in *Anhang 3* entsprechenden Lizenz durchgeführt werden. Diese Lizenz ersetzt die bilateralen Bewilligungen, die zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten ausgetauscht worden waren. Im nationalen Recht wird das Verfahren für die Erteilung, Verwendung, Erneuerung und den Entzug der Lizenz durch das Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung und dessen Ausführungsverordnung geregelt.

Mit *Artikel 10* wird auch der Güterverkehr im Transit durch das Gebiet der Vertragsparteien (Transitverkehr) liberalisiert, und zwar ebenfalls ab Inkrafttreten des Abkommens. Einzige Ausnahme ist der Transitverkehr durch Österreich, für den die Schweiz genauso wie die Mitgliedsstaaten der EG das Ökopunktesystem übernehmen muss. In *Artikel 11* wird dieses System definiert, das bis Ende 2003 Anwendung findet und Gegenstand einer zwischen den Vertragsparteien einvernehmlich getroffenen Verwaltungsvereinbarung sein wird.

Die Liberalisierung der grossen Kabotage für Schweizer Transportunternehmen (auch innergemeinschaftlicher Dreiländerverkehr genannt, z. B. Zürich-Berlin-Amsterdam) wird gemäss *Artikel 12* schrittweise eingeführt. Ab dem Jahr 2001 beschränkt sich dieser Verkehr auf eine Beförderung auf der Rückfahrt im Anschluss an eine Güterbeförderung zwischen der Schweiz und einem Mitgliedsstaat der Gemeinschaft. Bis zum Jahr 2001 können jedoch die bestehenden Rechte, die sich aus den in *Anhang 5* aufgeführten bilateralen Abkommen ergeben, weiterhin wahrgenommen werden (einige Mitgliedsstaaten geben nämlich bereits jetzt den Schweizer Transportunternehmen das Recht, uneingeschränkt innergemeinschaftliche Dreiländerfahrten durchzuführen). Vollständig liberalisiert wird die grosse Kabotage ab dem Jahr 2005.

Der Dreiländerverkehr zwischen der Schweiz und einem Drittstaat (z. B. ein Transport von Berlin nach Warschau durch ein schweizerisches Transportunternehmen) wird in den meisten Fällen durch die Bestimmungen der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den betreffenden Drittstaaten geregelt. Die Mehrheit dieser Abkommen sieht für den Dreiländerverkehr die Liberalisierung oder allenfalls ein Kontingentierungssystem vor. Wenn der Dreiländerverkehr jedoch auch das Gebiet der Gemeinschaft berührt, so ist hinsichtlich des für diese Verkehrsart vorgesehenen Liberalisierungsgrades den zwischen der Gemeinschaft und den betreffenden Drittstaaten abgeschlossenen Abkommen Rechnung zu tragen. Ein derartiger Grundsatz, welcher der Absicherung der Gegenseitigkeit bei der Behandlung der Transportunternehmen aus der Gemeinschaft und aus der Schweiz dient, ist in *Artikel 13* verankert. Solange es noch keine Abkommen zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten gibt, bleiben die Rechte vorbehalten, die in den Abkommen zwischen der Schweiz und den Mitgliedsstaaten enthalten sind und den Verkehr mit Drittstaaten regeln (siehe *Anhang 5*). Wird für den Dreiländerverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten eine entsprechende Regelung geschaffen, muss die Schweiz möglicherweise – sofern notwendig – bilaterale Abkommen mit diesen Drittstaaten abschliessen oder anpassen, damit letztlich die Regelungen über sämtliche Gebiete, die von dieser Verkehrsart betroffen sind, miteinander übereinstimmen.

Gemäss *Artikel 14* darf ein in der Schweiz zugelassenes Fahrzeug auch in Zukunft keine Transporte zwischen zwei Orten im Gebiet eines Mitgliedsstaates der Gemeinschaft (z. B. München-Berlin) durchführen (Verbot der nationalen Kabotage). Dasselbe gilt für den Transport zwischen zwei Orten in der Schweiz (z. B. Bern-Lausanne) durch ein in der Gemeinschaft niedergelassenes Transportunternehmen.

In *Artikel 15* werden das Nacht- und Sonntagsfahrverbot und die entsprechenden Ausnahmen sowie andere Ausnahmen von der Gewichtslimite behandelt. Im Hoheitsgebiet der Schweiz bleibt das Nachtfahrverbot zwischen 22 Uhr und 5 Uhr unverändert bestehen. Laut einer dem Abkommen beigefügten Erklärung ist die Schweiz jedoch bereit - in Zusammenarbeit mit den betroffenen Nachbarstaaten - die Öffnungszeiten der Zollämter bestimmter Grenzposten zu verlängern (abends bis 23 Uhr und morgens ab 4 Uhr) sowie die Zollabfertigung zu beschleunigen. Ziel ist es, insbesondere ab der weiterhin auf 5 Uhr fixierten Öffnung der Schranken den Grenzübergang zu vereinfachen und gleichzeitig den Verkehrsfluss zu verbessern. Der durch das CH-EG-Abkommen von 1992 eingerichtete Gemischte Ausschuss ist dabei, einen entsprechenden Massnahmenkatalog auszuarbeiten. Im Übrigen werden die in Artikel 92 Absatz 3 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (SR 741.11) aufgeführten Ausnahmen vom Nachtfahrverbot im *Anhang 6* übernommen (insbesondere der Transport von leichtverderblichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Schnittblumen).

Die Ausnahmen von der Gewichtslimite, während des Zeitraums bis zum 31. Dezember 2004 oder über dieses Datum hinaus, sind in Anhang 6 aufgeführt und entsprechen jenen, die bereits jetzt in der schweizerischen Gesetzgebung gewährt werden.

Ausnahmen vom Nachtfahrverbot können bei einer Zentralstelle (ASTRA gemäss Art. 92, Abs. 2 VRV) beantragt werden, wobei die Zuständigkeit der Kantone für die Erteilung derartiger Genehmigungen erhalten bleibt.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass mit *Artikel 16* das Überlaufsystem (siehe Anh. 6, Ziff. II.3 und 4 des Abkommens von 1992) abgeschafft wird, da dieses durch die vereinbarten 40-Tonnen-Kontingente seine Daseinsberechtigung verliert.

261.333 Grenzüberschreitender Personenverkehr mit Kraftomnibussen

Titel II, Kapitel C des Abkommens betrifft den Marktzugang im grenzüberschreitenden Strassenpersonenverkehr. Dieses Kapitel und insbesondere der dazugehörende *Anhang 7* übernehmen fast vollständig die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 11/98 vom 11. Dezember 1997 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 684/92 über die gemeinsamen Regeln für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen.

Artikel 17 bestimmt die Bedingungen über den Zugang zum Beruf sowohl für den gewerblichen Personenverkehr als auch für den Werkverkehr (siehe Erläuterungen zu Artikel 5). Schweizer Transportunternehmen werden eine der Gemeinschafts-lizenz ähnliche Lizenz für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen erhalten. Das Muster der Lizenz sowie die Verfahren zur Lizenzerteilung, -benutzung und -erneuerung werden durch die dem Gemeinschaftsrecht gleichwertigen schweizerischen Bestimmungen geregelt, die in Kapitel 5 der Verordnung über

die Personenbeförderungskonzession (VPK; SR 744.11) vom 25. November 1998 enthalten sind.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Landverkehrsabkommen, insbesondere Anhang 7, von einigen Bestimmungen der VPK abweicht (z. B.: der Pendelverkehr wird in der gemeinschaftlichen Gesetzgebung nicht mehr erwähnt; die in Anhang 7 aufgeführten Bedingungen zur Lizenzerteilung unterscheiden sich leicht von jenen in der VPK). Derartige Ausnahmen sind laut Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung im Rahmen der Ausführung internationaler Abkommen jedoch möglich (weitere Einzelheiten unter Ziff. 261.5).

Artikel 18 definiert die im Bereich des Marktzugangs anwendbare Regelung. Der Gelegenheitsverkehr (touristische Rundfahrten mit geschlossenen Türen; Pendelverkehr mit Unterbringung) ist nicht genehmigungspflichtig, verlangt aber das Mitführen eines Kontrolldokumentes (Fahrtenblatt). Sonderformen des Linienverkehrs (Beförderung von Mitarbeitern, Schülern, Militär) benötigen ebenfalls keine Genehmigung, vorausgesetzt sie sind im Gebiet der Gemeinschaft zwischen dem Veranstalter und dem Transportunternehmen vertraglich geregelt. Auf schweizerischem Gebiet bedürfen diese grenzüberschreitenden Verkehrsdienste keiner Bewilligung.

Ebenfalls von jeglicher Bewilligung befreit sind Leerfahrten von Fahrzeugen im Rahmen der obengenannten Verkehrsdienste. Auf Grund dieser Liberalisierung ist die Schweiz verpflichtet, die Verordnung über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen vom 19. Juli 1960 (SR 631.251.4) abzuändern, insbesondere Artikel 3 dieser Verordnung.

Der Linienverkehr (z. B. der Liniendienst Genf-Nizza) ist der Bewilligungspflicht unterstellt.

In der Schweiz ist der Werkverkehr auf der Strasse nicht bewilligungspflichtig. Im Gemeinschaftsgebiet gilt für diese Verkehrsdienste eine Bescheinigungsregelung.

Der Dreiländerverkehr mit Drittstaaten wird in *Artikel 19* geregelt (siehe Erläuterungen zu Artikel 13).

Gemäss *Artikel 20* lässt das Abkommen weder die grosse Kabotage noch die nationale Kabotage zu. Vorbehalten bleiben und weiterhin angewandt werden können aber die bestehenden Rechte, die sich aus bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ergeben und in Anhang 8 des Abkommens aufgeführt sind. *Artikel 21* regelt die in diesem Bereich anwendbaren Verfahrensfragen und *Artikel 22* erlaubt, dass die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits bestehenden Genehmigungen für Verkehrsdienste bis zu ihrem Erlöschen gültig bleiben.

261.34 Grenzüberschreitender Eisenbahnverkehr

Titel III des Abkommens definiert die für die Vertragsparteien im Rahmen des gegenseitigen Zugangs zur Bahninfrastruktur geltende Regelung (Art. 23 und 24) im grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr und nennt die Voraussetzungen, welche die Bahnunternehmen erfüllen müssen, um diesen Netzzugang zu erhalten (Art. 25–29).

Artikel 23 nennt die für den reibungslosen Betrieb der Bahnunternehmen notwendigen Bedingungen. Die Vertragsparteien müssen den Bahnunternehmen ausreichend Unabhängigkeit in der Geschäftsführung gewähren, damit sie ihre Tätigkeiten den Marktbedürfnissen anpassen können. Darüber hinaus müssen Betrieb und Infrastruktur der Bahnunternehmen zumindest rechnungsmässig getrennt werden, um Quersubventionen zwischen beiden Bereichen zu vermeiden.

Diese Bestimmungen wurden bereits in die schweizerische Gesetzgebung integriert. Tatsächlich sieht Artikel 62 des Eisenbahngesetzes in der abgeänderten Fassung vom 20. März 1998 (SR 742.101) vor, dass der Bereich Infrastruktur organisatorisch und in der Bilanz von den übrigen Unternehmensbereichen zu trennen ist.

Was die SBB angeht, so wurden diese durch die Bahnreform in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft umgewandelt, wodurch sie über eine für das gemeinschaftliche Eisenbahnrecht ausreichende Unabhängigkeit verfügen. Schliesslich können die SBB im Rahmen der Leistungsvereinbarung ihr Angebot frei an die Bedürfnisentwicklung im grenzüberschreitenden Verkehrsmarkt anpassen.

Artikel 24 und Anhang 1, Abschnitt 4 regeln das Ausmass der Transit- und Zugangsrechte zur Bahninfrastruktur. Bestimmt werden diese durch das gegenwärtige Gemeinschaftsrecht, namentlich die Richtlinien 91/440, 95/18 und 95/19 EWG. Die liberalste Lösung in diesem Bereich wurde dem grenzüberschreitenden kombinierten Verkehr gewährt, indem Bahnunternehmen, die diese Transporte durchführen, den Netzzugang erhalten. Dies erlaubt es ihnen, neben dem Transit durch das Gebiet der Schweiz oder eines Mitgliedsstaates der EG auch im grenzüberschreitenden Verkehr Güter aus diesen Ländern oder in diese zu transportieren. Für den übrigen grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr hingegen (Art. 24, Ziff. 1) müssen internationale Gruppierungen gebildet werden, d. h. Verbände von mindestens zwei Bahnunternehmen, welche in zwei Mitgliedsstaaten der EG ansässig sind, oder von denen eines in der Schweiz ansässig ist. Derartige internationale Gruppierungen erhalten Zugangsrechte nur in den Ländern, in denen die dazugehörigen Unternehmen ansässig sind, sowie Transitrechte in allen Mitgliedstaaten der EG und in der Schweiz.

Im Moment verfügt ein einzelnes Bahnunternehmen also, weder auf Grund von Artikel 24, Ziffer 1 noch im Sinne des in Anhang 1, Abschnitt 4 erwähnten Gemeinschaftsrechtes, über Zugangs- oder Transitrechte. Es ist aber durchaus möglich, dass das Gemeinschaftsrecht in Zukunft eine derartige Möglichkeit vorsieht. Aus dieser Erwägung heraus wurde der Begriff des einzelnen Eisenbahnunternehmens auch bereits jetzt in den Wortlaut von Artikel 24, Ziffer 1 integriert. Statt einer Änderung des Abkommens selbst wäre somit später lediglich eine Abänderung von Anhang 1, Abschnitt 4 nötig, indem auf das neue Gemeinschaftsrecht verwiesen wird. Diese Lösung hat den Vorteil, flexibel zu sein, da laut Artikel 55 des Abkommens der Anhang durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses geändert werden kann.

Artikel 25 zufolge muss das Bahnunternehmen über eine Bewilligung verfügen, um einen Antrag auf Netzzugang stellen zu können. Um dieses Dokument zu erhalten, muss es den Anforderungen der Zuverlässigkeit, der finanziellen Leistungsfähigkeit und der fachlichen Eignung entsprechen und einen ausreichenden Versicherungsschutz nachweisen. Die Artikel 4–6 der Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV) vom 25. November 1998 (SR 742.122) enthalten bereits weitgehend analoge Vorschriften.

Gemäss *Artikel 26* muss das Bahnunternehmen neben der Bewilligung (Lizenz) eine Sicherheitsbescheinigung bei einer Stelle beantragen, die von der Vertragspartei, de-

ren Bahninfrastruktur benutzt wird, hierfür benannt wurde. Wie es in Artikel 8 der NZV bereits festlegt ist, bedeutet dies, dass jedes Unternehmen, das einen Teil der Schweizer Schieneninfrastruktur (Trasse) benutzen möchte, nachweisen muss, dass es die von der entsprechenden nationalen Gesetzgebung verlangten technischen Vorschriften und Sicherheitsbestimmungen einhalten kann.

Artikel 27 beschreibt das für die Trassenvergabe anzuwendende Verfahren, wenn ein Bahnunternehmen den Netzzugang beantragt. Die für die Verteilung der verfügbaren Kapazitäten zuständige Stelle hat die gerechte und nichtdiskriminierende Behandlung zu garantieren. Sie übermittelt den Antrag an alle betroffenen Infrastrukturbetreiber und fällt innerhalb von zwei Monaten eine Entscheidung. Darüber hinaus kann bei der Verteilung der Infrastrukturkapazitäten insbesondere den im öffentlichen Interesse geleisteten Diensten Vorrang eingeräumt werden.

Um die rechnermässige Ausgewogenheit zu gewährleisten, hat der Infrastrukturbetreiber gemäss *Artikel 28* gegenüber den Bahnunternehmen oder den internationalen Gruppierungen die sein Netz benutzen, Anspruch auf ein Entgelt. Die Modalitäten für die Festsetzung dieser Trassenpreise kann jede Vertragspartei selbst bestimmen, wie es die Schweiz in Kapitel 6 der NZV bereits getan hat.

Artikel 29 verlangt, dass die Möglichkeit geschaffen wird, gegen die Beschlüsse des Infrastrukturbetreibers hinsichtlich der Trassenvergabe und der Trassenpreise bei einer unabhängigen Instanz Einsprache zu erheben. Eine solche Schiedskommission ist auch in Artikel 40 a) des Eisenbahngesetzes vorgesehen. Ausserdem müssen die Beschlüsse dieser Instanz der gerichtlichen Kontrolle unterliegen. Die Schweiz erfüllt auch diese letzte Bedingung bereits, da gegen die Beschlüsse der Schiedskommission vor dem Bundesgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht werden kann.

261.35 Koordinierte Verkehrspolitik

Titel IV des Abkommens definiert die im Bereich der Verkehrspolitik zu erreichenden Ziele (Art. 30–32), die zur Verbesserung des Bahnangebotes und des kombinierten Verkehrs zu ergreifenden Massnahmen (Art. 33–36), die Gebührenregelungen im Strassenverkehr (Art. 37–42), die Begleitmassnahmen (Art. 43–45) und die Schutzklauseln (Art. 46–48).

261.351 Allgemeine Bestimmungen

Gemäss *Artikel 30* ist eines der wesentlichen Ziele des Abkommens sich nach Kräften für eine koordinierte Verkehrspolitik einzusetzen, welche die Leistungsfähigkeit der einzelnen Verkehrssysteme mit den Anforderungen des Umweltschutzes in Einklang bringt. Um den Umwegverkehr im Alpenraum und die dadurch entstehenden unnötigen Abgase zu vermeiden, sollen vergleichbare Bedingungen für den Transport geschaffen werden. Mit der schrittweisen Erhöhung der Gewichtslimite und der Angleichung der Sozialvorschriften für den Strassenverkehr an jene der EG wird die Schweiz dieser Zielsetzung gerecht. Seitdem die Verkehrsminister am 30. November und 1. Dezember 1998 für die Strecke Kufstein - Brenner eine Durchschnittsgebühr von 84 Euro gutgeheissen haben, werden auch im Bereich der Fiskalität quasi vergleichbare Bedingungen herrschen. Tatsächlich werden sich die Gebühren auf den

Transitstrecken in der Schweiz und in Österreich pro zurückgelegten Kilometer praktisch decken.

Artikel 31 enthält eine allgemeine Beschreibung der zur schrittweisen Umsetzung der nachhaltigen Mobilität und des lautereren Wettbewerbes geeigneten Massnahmen; nämlich den Ausbau der Infrastrukturen, die Zurverfügungstellung von Bahnangeboten sowie die Einführung eines geeigneten Abgabesystems für den Strassenverkehr. All diese Massnahmen sollten möglichst koordiniert durchgeführt werden.

Artikel 32 legt die Grundsätze der Verkehrspolitik fest. So wird unter anderem daran erinnert, dass die getroffenen Massnahmen nicht diskriminierend sein dürfen und die freie Wahl des Verkehrsmittels gestatten müssen. Die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wird diesem Grundsatz gerecht. Ausserdem verpflichten sich die Vertragsparteien, keine einseitigen mengenmässigen Beschränkungen einzuführen. Insbesondere bedeutet dies (siehe auch Art. 8 Ziff. 6), dass der Güterschwerverkehr von jeglichen Kontingentierungs- oder Bewilligungssystemen ausgenommen sein muss. In diesem Zusammenhang sei auf Artikel 106 Ziffer 8 SVG verwiesen, nach dem ausländische Fahrzeuge nur kontingentiert werden dürfen, wenn sie in einem Land zugelassen sind, das Schweizer Transporteure einem solchen System unterwirft. Darüber hinaus muss die Besteuerung der Verkehrsträger proportional zu den von ihnen verursachten Kosten erfolgen. Schliesslich ist dem Territorialitäts-, Transparenz- und Gegenseitigkeitsprinzip Rechnung zu tragen.

261.352 Eisenbahnverkehr und kombinierter Verkehr

Laut *Artikel 33* verpflichten sich die Vertragsparteien, unter Gewährleistung des freien Spiels der Marktkräfte und der Unabhängigkeit der Bahnunternehmen im Eisenbahnverkehr und im kombinierten Verkehr ein kapazitätsmässig genügendes Angebot zu schaffen, das sowohl qualitativ als auch preislich im Vergleich zum Strassengüterverkehr wettbewerbsfähig ist. In diesem Sinn und um ein auf langen Strecken effizientes System zu gewährleisten, werden die Schweiz und die EG die Verknüpfung ihrer Schienennetze verbessern und im Bereich des Betriebs und der Infrastruktur die zu diesem Zwecke notwendigen Massnahmen ergreifen.

In *Artikel 34* bekräftigen die Vertragsparteien die im Rahmen des Abkommens von 1992 eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Bahninfrastruktur. Dabei handelt es sich für die Schweiz um den Bau der beiden Basistunnel durch den Gotthard und den Lötschberg. Die Gemeinschaft wird ihrerseits die Kapazitäten der nördlichen und südlichen Zulaufstrecken zur NEAT verbessern, wie es die Leitlinien in der Entscheidung 1692/96 des Europäischen Parlaments und des Rates über die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) vorsehen. Dort werden die für die Gemeinschaft wichtigen Hauptverkehrsachsen definiert, zu denen auch die NEAT gehört. Eine Untergruppe des Gemischten Ausschusses wird die Koordinierung der Infrastrukturprojekte überwachen und besonders darauf achten, dass durch die zeitlich aufeinander abgestimmte Umsetzung der Vorhaben die Kapazitäten der Nachfrage angepasst werden können. Im Zusammenhang mit der Verbesserung der Zulaufstrecken sei daran erinnert, dass die Vereinbarung zwischen der Schweiz und der BRD zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der nördlichen Zulaufstrecken zur NEAT bereits im Juni 1998 in Kraft getreten ist. Eine ähnliche bilaterale Vereinbarung wird zur Zeit mit Italien ausgehandelt.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnangebotes und des kombinierten Verkehrs sicherzustellen, gesteht *Artikel 35* den Vertragsparteien zu, diesen Verkehrsträgern öffentliche Subventionen zu gewähren. Es handelt sich dabei beispielsweise um die Finanzierung der Bahninfrastruktur, der Terminals und des im kombinierten Verkehr eingesetzten Rollmaterials. Es können auch Beiträge an ungedeckte Betriebskosten des alpenquerenden kombinierten Verkehrs durch die Schweiz geleistet werden, wobei dadurch keine unverhältnismässigen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Betreibern verursacht werden dürfen. Darüber hinaus haben die Vertragsparteien die Möglichkeit, bei den Bahnunternehmen gemeinwirtschaftliche Dienste zu bestellen, wenn diese z. B. zur Verringerung der Umweltbelastung beitragen können. Im Zusammenhang mit diesem Artikel sei daran erinnert, dass die Verordnung über die Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge vom 29. Juni 1988, geändert am 25. November 1998 (VKV; SR 742.149), die Möglichkeit vorsieht, für Anlagen und Ausrüstung des kombinierten Verkehrs Betriebsbeiträge, nicht rückzahlbare Investitionsbeiträge oder zinsvergünstigte Kredite zu gewähren.

Artikel 36 sieht eine Reihe von Massnahmen zur Verbesserung der Qualität und der Kapazitäten des kombinierten Verkehrs vor. In diesem Zusammenhang und entsprechend dem Abkommen von 1992 hat sich die Schweiz verpflichtet, während der in Artikel 8 vorgesehenen Übergangsphase im begleiteten kombinierten Verkehr ein Angebot zu schaffen, das im Vergleich zum Strassengüterverkehr wettbewerbsfähig ist. Ausserdem verpflichten sich die Vertragsparteien die Einhaltung der Vorschriften im Bereich der technischen Normen und Sozialvorschriften für den Strassenverkehr, der Geschwindigkeitsbegrenzungen sowie hinsichtlich Höchstgewichten und Abmessungen, konsequenter zu überwachen.

Um den kombinierten Verkehr zu fördern, verlangt Artikel 36 ausserdem die Vereinfachung der diesbezüglichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Im Rahmen der Richtlinie Nr. 92/106 über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte kombinierte Verkehre hat die Gemeinschaft bereits Massnahmen in diesem Sinne ergriffen. Durch diese Richtlinie wurden alle Kontingentierungssysteme für Strassentransporte abgeschafft, die im Rahmen des kombinierten Verkehrs zwischen dem Auf-/Abladeort der Güter und dem nächstgelegenen geeigneten Terminal durchgeführt werden.

Ferner werden die Vertragsparteien die Schaffung von Schienengüterverkehrskorridoren fördern. Es sei darauf hingewiesen, dass ein solcher «Freeway» von Skandinavien/Niederlanden bis nach Italien, über die Achsen Lötschberg/Simplon und Gotthard, bereits Anfang 1998 geschaffen wurde.

Artikel 36 kommt im Zusammenhang mit der in Artikel 46 vorgesehenen Schutzklausel eine besondere Bedeutung zu. Tatsächlich wird die Schweiz auf diese Massnahme nur zurückgreifen dürfen, wenn die Dienstleistungen im kombinierten Verkehr eine Reihe von Kriterien erfüllen, die in Anhang 9 aufgeführt sind. Vorgeschieden wird insbesondere, dass der Durchschnittspreis für den kombinierten Verkehr durch die Schweiz nicht über der Summe aller Strassenbenutzungsgebühren und variablen Kosten eines Fahrzeuges für einen Strassentransport gleicher Distanz liegen darf. Darüber hinaus, wird der kombinierte Verkehr auch einige Qualitätskriterien erfüllen müssen, insbesondere im Hinblick auf Fahrzeit und Zuverlässigkeit.

Artikel 36 und Anhang 9 werden zu einer Verbesserung des Angebots im kombinierten Verkehr führen, und dies nicht nur in der Schweiz, sondern auch in den Mit-

gliedsstaaten der EG. Somit wird die EG dazu beitragen, das Verfassungsziel der Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Ferner führen diese Bestimmungen zu einer besseren Koordinierung zwischen den schweizerischen und den gemeinschaftlichen Programmen im Bereich der Infrastrukturen sowie zur Vereinfachung der Abläufe im kombinierten Verkehr. Dadurch wird die Verlagerung auf die Schiene weit über die Schweizer Grenzen hinaus gefördert. Ausserdem wird dies die Wirtschaftlichkeit des kombinierten Verkehrs steigern, da diese sich proportional zur zurückgelegten Entfernung verbessert. Zusammen mit den erwarteten Wirkungen der Bahnreform und den im Rahmen der flankierenden Massnahmen vorgesehenen Subventionen sollte es dieser Trend der Schweiz erlauben, das Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit des kombinierten Verkehrs bis zum Zeitpunkt einer möglichen Anwendung der in Artikel 46 vorgesehenen Schutzklausel zu erfüllen. Da die Zuverlässigkeit und die Fahrzeiten der Shuttlezüge im kombinierten Verkehr durch die Schweiz bereits jetzt recht zufriedenstellend sind, sollten auch die Qualitätsanforderungen erfüllt werden können.

261.353 Gebührenregelungen im Strassenverkehr

Dieser Abschnitt ist der wichtigste Teil des Abkommens, da die Vertragsparteien hier gewisse Anwendungskriterien und Grenz- bzw. Referenzwerte festgelegt haben. Für die Schweiz haben die Bestimmungen dieses Abschnitts eine besonders grosse Bedeutung, da sie es erlauben, die Verkehrspolitik des Bundesrates umzusetzen (insbesondere die vom Alpenschutzartikel in der Bundesverfassung geforderte Verkehrsverlagerung auf die Schiene) und die im November 1998 von Volk und Ständen gutgeheissene Finanzierung der Grossprojekte der Bahn sicherzustellen. Darüber hinaus enthält dieser Abschnitt das unverzichtbare Gegenstück zur Erhöhung der Gewichtslimite. Auch für die Gemeinschaft ist dieser Abschnitt von ausschlaggebender Bedeutung, da er zu einer besseren Vergleichbarkeit mit den auf den innergemeinschaftlichen alpenquerenden Achsen (Brenner, Montblanc) erhobenen Strassenbenutzungsgebühren führt.

Artikel 37 definiert die angestrebten Ziele in diesem Bereich, nämlich die schrittweise Einführung von Gebührenregelungen, die auf dem Prinzip gründen, dass den verschiedenen Verkehrsträgern die durch sie verursachten Kosten angelastet werden (Verursacherprinzip). Auf Grund des Verweises auf die Zielsetzung von Titel III des Abkommens von 1992 wird ebenfalls die in dessen Artikel 12 definierte Anlastung der externen Kosten angestrebt. Ausserdem garantiert Artikel 37 den Vertragsparteien völlige Unabhängigkeit in Sachen Zuständigkeit und Verfahren.

Die den Gebührenregelungen zu Grunde liegenden Prinzipien werden in *Artikel 38* aufgeführt. Neben Nichtdiskriminierung, Verhältnismässigkeit und Transparenz ist bei Umsetzung der Massnahmen darauf zu achten, Umwegverkehr oder die Behinderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs zu vermeiden. Die Erhebung der Gebühren ist zu vereinfachen; Kontrollen sind ohne übertriebene Formalitäten durchzuführen. Die erschöpfende Liste der Besteuerung des Strassenverkehrs besteht aus Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern und Strassenbenutzungsgebühren. Sie bezieht sich auf Fahrzeuge, deren zulässiges Gesamtgewicht sich laut Zulassungsschein auf 12 Tonnen oder mehr beläuft. Jede Vertragspartei kann jedoch auf ihrem Hoheitsgebiet Massnahmen für Fahrzeuge mit weniger als 12 Tonnen Gesamtgewicht ergreifen (z. B. Anwendung der LSWA für Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen).

Schliesslich dürfen Unternehmen, insbesondere Transportunternehmen, denen durch die vorgesehenen Gebühren wirtschaftliche Folgen hinsichtlich der Transportkosten entstehen, weder direkte noch indirekte staatliche Hilfen gewährt werden. In einer gemeinsamen Erklärung zu Artikel 38 Absatz 6 haben die Vertragsparteien jedoch festgehalten, dass im Rahmen des föderalen Systems der Schweiz die Anwendung der zum Finanzausgleich zwischen den Kantonen gehörenden Instrumente vorbehalten bleibt.

Artikel 39 erinnert an die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien, um einen angemessenen Grad der Interoperabilität der elektronischen Systeme für die Erhebung der Strassenbenutzungsgebühren sicherzustellen.

Artikel 40 erläutert die seitens der Schweiz getroffenen Massnahmen im Bereich der Abgaben für den Strassenverkehr und deren schrittweise Einführung (1. Jan. 2001 und 1. Jan. 2005). Die ab 2001 von der Schweiz einzuführende Hauptabgabe wird die nach den drei Emissionskategorien (EURO) abgestufte LSVA sein. Die Differenz zwischen jeder Abgabekategorie darf jedoch nicht grösser sein, als 15% des gewichteten Durchschnitts. Die Schweiz hat ausserdem die Möglichkeit, für die Benutzung der besonderen Infrastrukturen im Alpenraum eine Alpentransitabgabe (ATA) zu erheben, die nicht mehr als 15% der im Abkommen vorgesehenen Gesamtabgabe betragen darf.

Die von den Vertragsparteien festgelegten Werte für 34-Tonnen-Fahrzeuge, die eine alpenquerende Strecke von 300 km zurücklegen (Zeitraum 2001–2004) einerseits, und für 40-Tonnen-Fahrzeuge, die ab 2005 eine vergleichbare Strecke zurücklegen, andererseits, sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Generelle Regelung ab 2000: Gewichtslimite und Fiskalität

Jahr	Gewicht	Emissionskategorie	Preis
2001–2004	34 t	EURO 0	205 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maximaltarif von 2 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
		EURO I	172 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maximaltarif von 1,68 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
		EURO II/III	145 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maximaltarif von 1,42 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)

Jahr	Gewicht	Emissions- kategorie	Preis
Ab 2005 bis zur Fertigstellung des 1. NEAT-Basistunnels (Lötschberg); längstens bis zum 31. 12. 2007	40 t	Gewichteter Durchschnitt	292,50 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Base–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maxi- maltarif von 2,43 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
		Maximum: EURO 0	350 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maxi- maltarif von 2,91 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
Ab Inbetriebnahme des 1. NEAT-Basis- tunnels (Lötschberg); spätestens ab dem 1. 1. 2008	40t	Gewichteter Durchschnitt	325 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maxi- maltarif von 2,70 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)
		Maximum: EURO 0	380 Fr. (Strecke von 300 km; Referenz = Basel–Chiasso) entspricht einem LSVA-Maxi- maltarif von 3,16 Rp/tkm (für Binnen-, Transit-, Import- und Exportverkehr)

Bei diesen Werten handelt es sich um Referenzpreise für die angegebene Strecke. In dem zu Artikel 40 gehörenden Anhang 10 erklären die Vertragsparteien, dass die schweizerischen Strassenbenutzungsabgaben (ausser jenen in Absatz 3b und 5) nach folgenden Modalitäten erhoben werden:

- Die Abgaben werden für einen Transport auf einer Schweizer Strecke von unter oder über 300 km proportional angepasst, um der tatsächlich in der Schweiz zurückgelegten Wegstrecke Rechnung zu tragen. (Diese Bestimmung rechtfertigt die flächendeckende Erhebung einer LSVA in der Schweiz).
- Die Abgaben sind proportional zur Gewichtsklasse des Fahrzeuges.

Der ab 2005 bis zur Inbetriebnahme des ersten Basistunnels, jedoch bis spätestens 31. Dezember 2007 geltende gewichtete Durchschnitt von 292,50 Franken steht nicht im Abkommen selbst, sondern in einer dem Abkommen beigefügten Erklärung der Schweiz. Dabei handelt es sich gewissermassen um eine auf einen späteren Zeitpunkt verschobene Anwendung des gewichteten Durchschnitts von 200 Euro, den die Schweiz laut Kompromiss von Kloten ab 2005 verlangen könnte. In diesem Zusammenhang sei erinnert, dass die beiden Vertragsparteien übereingekommen sind, den Schweizer Betrag für die 200 Euro nicht tiefer als auf 325 Franken und nicht höher als auf 330 Franken festzulegen und dass der für die Umrechnung verwendete

Wechselkurs auf dem Durchschnitt der der Unterzeichnung des Abkommens vorangehenden zwölf Monate basiert. Der durchschnittliche Wechselkurs in dieser Periode lag bei 1,6145 Franken (dies entspricht 322,90 Franken für 200 Euro), daraufhin wurde der gewichtete Durchschnitt im Abkommen auf 325 Franken fixiert.

Die Ermittlung der gewichteten Durchschnitte wird in Artikel 40 Absatz 6 definiert und soll durch den für die Durchführung des Abkommens zuständigen Gemischten Ausschuss festgelegt werden. Dies erfolgt auf der Grundlage von Überprüfungen im Zweijahresrhythmus, von denen die erste vor dem 1. Juli 2004 durchzuführen ist. Gegenstand der Überprüfung sind die Entwicklung der Struktur des in der Schweiz verkehrenden Fahrzeugparks sowie die Entwicklung der EURO-Kategorien (der günstigste Tarif gilt dann für die jüngste Fahrzeugkategorie, der mittlere Tarif für die darauffolgende und der höchste Tarif für alle anderen Kategorien).

Für Leicht- und Leerfahrten werden Transportunternehmen aus der Gemeinschaft für alpenquerende Transitfahrten durch die Schweiz preisvergünstigte Kontingente (zu 50, 60, 70 und 80 Franken während des Zeitraums 2001–2004) gewährt. Die Schweiz erhält ebenfalls ein Kontingent zu denselben Bedingungen. Die Kontingente belaufen sich sowohl für die EG wie auch für die Schweiz auf 220 000 Bewilligungen pro Jahr. Derartige Leerfahrten bzw. Fahrten unter 28 Tonnen verkehren bereits heute, jedoch zu einem zwei- bis dreimal günstigeren Preis. Festzuhalten bleibt ausserdem, dass der für die Anwendung des Abkommens von 1992 zuständige Gemischte Ausschuss die Kriterien für die Einstufung der Güter als «leicht» festzulegen hat.

Artikel 41 definiert die Massnahmen seitens der Gemeinschaft, aus denen die Gebührenregelungen auf ihrem Gebiet bestehen. Diese Regelungen stützen sich auf das Verursacherprinzip und basieren weitgehend auf den Bestimmungen der neuen Eurovignetten-Richtlinie.

Gemäss *Artikel 42* können die in der Schweiz erhobenen Gebühren im Zweijahresrhythmus erneut überprüft werden, um der schweizerischen Inflationsrate Rechnung zu tragen. Ab 1. Januar 2007 kommt die auf den beiden Vorjahren basierende Inflationsrate zur Anwendung. Die Inflationsrate zwischen der Unterzeichnung des Abkommens und dem 31. Dezember 2004 wird nur berücksichtigt, wenn ihr Durchschnitt 2% pro Jahr übersteigt. Ab dem 1. Januar 2007 können die Höchstwerte der in der Schweiz erhobenen Abgaben ausserdem einer erneuten allgemeinen Prüfung durch den Gemischten Ausschuss unterzogen und auf der Grundlage der im Abkommen definierten Kriterien nach oben oder unten korrigiert werden. Der Entscheid über eine Anpassung der Gebührenhöhe muss immer in gegenseitigem Einvernehmen erfolgen.

261.354 Begleitmassnahmen

Die in Artikel 43 bis 45 beschriebenen Begleitmassnahmen ergänzen die Massnahmen für den Marktzugang, den Ausbau der alpenquerenden Bahninfrastruktur und hinsichtlich der Gebührenregelungen für den Strassenverkehr.

Artikel 43 bezieht sich auf die Vereinfachung der den Strassen- und Schienenverkehr erschwerenden Formalitäten, insbesondere im Zollbereich und verweist auf verschiedene internationale Abkommen, die für die Vertragsparteien bindend sind.

Artikel 44 spiegelt die Absicht der Vertragsparteien wider, für schwere Nutzfahrzeuge Normen auf hohem Schutzniveau für Gas-, Partikel- und Lärmemissionen einzuführen. Gemäss diesem Artikel muss ausserdem die Emissionskategorie (EURO) des Fahrzeuges im Zulassungsschein angegeben sein oder, wenn dies nicht der Fall ist, anhand anderer Dokumente überprüft werden können (Erstzulassung, Spezialdokumente). Die Anwendung des Abkommens durch den Gemischten Ausschuss erfordert die Beobachtung der Verkehrsentwicklung im Strassen-, Bahn- und kombinierten Verkehr im Alpenraum und die Erstellung einer Reihe von wissenschaftlichen und technischen Berichten. Zu diesem Zweck sieht *Artikel 45* die Einrichtung eines ständigen Observatoriums vor (bestehend aus Sachverständigen). Für dessen Überwachung ist der Gemischte Ausschuss zuständig, der ebenfalls die verwaltungstechnischen Modalitäten für dessen Betrieb regelt. Der Ausschuss ist ebenfalls dafür zuständig, den zwischen den Vertragsparteien geltenden Verteilungsschlüssel für die Finanzierung des Observatoriums festzulegen.

261.355 Korrektivmassnahmen

Die zwischen den Vertragsparteien vereinbarte koordinierte Verkehrspolitik gründet auf der gerechten Verteilung des Verkehrsaufkommens und auf einer Reihe von Grundsätzen und Zielen, die eine nachhaltige Mobilität sichern sollen. Das von den Vertragsparteien errichtete System kann aber durch Umstände oder Ereignisse mehr oder weniger schwerwiegend gestört werden. Um derartigen Situationen abzuwehren, enthält das Abkommen einseitige, einvernehmliche und für den Krisenfall geltende Schutzklauseln.

Artikel 46 definiert die einseitigen Schutzmassnahmen, die jede Vertragspartei bei Bedarf ergreifen kann. Dabei handelt es sich um eine Erhöhung um maximal 12,5% des Gesamtbetrages der in Artikel 40 Absatz 4 des Abkommens vorgesehenen Gebühren. Die dadurch entstehenden Einnahmen sind ausschliesslich zu Gunsten des Schienengüter- und kombinierten Verkehrs zu verwenden. Diese Massnahme ist während höchstens 12 Monaten (2 mal 6 Monate) mit einer Pause von 18 Monaten und maximal zwei Mal innerhalb von 5 Jahren anzuwenden. Weitere Verlängerungen sind möglich, sofern beide Vertragsparteien einverstanden sind. Diese Schutzklausel kann einseitig ausgelöst werden – nach Prüfung durch den Gemischten Ausschuss – wenn die Bahnkapazitäten zwar bereitstehen, sie jedoch während 10 Wochen zu weniger als 66% ausgelastet sind. Theoretisch kann eine solche Massnahme bereits ab dem 1. Januar 2005 ergriffen werden, in Realität ist ihre Einführung jedoch erst bei vollständiger Ausschöpfung der schweizerischen Abgaben möglich (frühestens ab Inbetriebnahme des ersten Basistunnels).

Gemäss *Artikel 47* kann der Gemischte Ausschuss einvernehmlich und entsprechend einem klar definierten Verfahren eventuelle Schutzmassnahmen beschliessen. Derartige fiskalische oder nichtfiskalische Massnahmen (Fahrverbot, Kontingentierung usw.) werden im Falle von schwerwiegenden Störungen des alpenquerenden Verkehrsflusses ergriffen und sind in Bezug auf ihren Geltungsbereich und ihre Dauer auf das für die Wiederherstellung einer normalen Lage unverzichtbare Mass zu beschränken. Die Definition konkreter Situationen, in denen dieser Artikel zum Tragen kommt, wird Aufgabe des Gemischten Ausschusses sein.

Laut *Artikel 48* treffen die Vertragsparteien in gegenseitiger Abstimmung für ihr jeweiliges Gebiet alle Vorkehrungen, um im Falle von schwerwiegenden Störungen

durch höhere Gewalt (z. B. Naturkatastrophen), den Verkehr durch den Alpenraum zu führen und sorgen dafür, dass der Beförderung empfindlicher z. B. verderblicher Güter Vorrang gegeben wird.

261.36 Allgemeine und Schlussbestimmungen

Titel V des Abkommens enthält die sogenannten horizontalen Bestimmungen, die im wesentlichen die Umsetzung des Abkommens, die Überwachung seines allgemeinen Funktionierens durch den Gemischten Ausschuss, die Rechtsentwicklung, die Streitbeilegung und die Schlussbestimmungen umfassen.

Artikel 49 spiegelt die Absicht der Parteien wider, die Wahrnehmung sämtlicher durch das Abkommen eingegangener Verpflichtungen sicherzustellen und legt fest, dass die Erhöhung der Gewichtslimite und die Erhebung der Strassenfiskalität in zwei Etappen umgesetzt werden (2001–2004, ab 2005).

Artikel 50 erinnert daran, dass das Abkommen ausgewogene Rechte und Pflichten enthält und dass bei jeder Störung dieses Gleichgewichtes – nach Beratung im Gemischten Ausschuss – die geschädigte Vertragspartei Ausgleichsmassnahmen (z. B. Einschränkung des Marktzugangs) ergreifen kann. Der Gemischte Ausschuss mit der Bezeichnung «Gemischter Landverkehrsausschuss Gemeinschaft/Schweiz» setzt sich aus Vertretern beider Vertragsparteien zusammen und sorgt für die Verwaltung und die ordnungsgemässe Anwendung des Abkommens. Die Aufgaben dieses Ausschusses werden in *Artikel 51* beschrieben. Im Wesentlichen sorgt er für das allgemeine Funktionieren und die Anwendung der Abkommensbestimmungen und setzt die Anpassungs- (Entwicklung des Rechts) und Revisionsklauseln des Abkommens um. Der Gemischte Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung, in der die Verfahrensfragen geregelt werden (Vorsitz, Einberufung der Ausschusssitzungen mindestens einmal pro Jahr usw.) und kann Arbeitsgruppen einsetzen, die ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Dieser Ausschuss übernimmt die Funktion des durch *Artikel 18* des Abkommens von 1992 eingesetzten Ausschusses.

Im Allgemeinen gilt für den Anwendungsbereich des Abkommens das zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens gültige Recht. Gemäss *Artikel 52* hat jedoch jede Vertragspartei das Recht, ihre innerstaatliche Gesetzgebung auf den in den Geltungsbereich des Abkommens fallenden Gebieten, autonom, aber unter Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, zu ändern. Dabei ist folgendes Verfahren anzuwenden:

- A. Bei der Ausarbeitung neuer rechtlicher Regelungen (betrifft auch die Änderung derselben) konsultieren sich die Vertragsparteien gegenseitig. Es kann auch im Gemischten Ausschuss einen ersten Meinungsaustausch erfolgen.
- B. Nach Verabschiedung der Rechtsänderung, spätestens jedoch acht Tage nach deren Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften oder in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechtes, notifiziert die betreffende Partei der anderen Partei den Wortlaut der neuen Rechtsvorschriften. Auf Antrag einer der Vertragsparteien wird spätestens zwei Monate nach der Antragstellung im Gemischten Ausschuss ein Meinungsaustausch über die Auswirkungen der Rechtsänderung auf das Funktionieren des vorliegenden Abkommens durchgeführt.

- C. In diesem Falle verfügt der Gemischte Ausschuss über die folgenden Handlungsmöglichkeiten:
- er beschliesst die Revision der Anhänge 1, 3, 4 und 7, oder schlägt gegebenenfalls die Revision der Bestimmungen dieses Abkommens vor, um darin die entsprechenden rechtlichen Anpassungen zu berücksichtigen;
 - er entscheidet, dass die vorgenommene Rechtsänderung mit dem Abkommen im Einklang steht;
 - er beschliesst, andere Massnahmen zur Wahrung der ordnungsgemässen Durchführung des Abkommens zu ergreifen.

Das Landverkehrsabkommen verpflichtet die Schweiz nicht zur Übernahme des «*acquis communautaire*», sondern dazu, ihre Gesetzgebung mit diesem in Einklang zu bringen. Artikel 52 Absatz 6 stellt die allgemeine Bestimmung des Abkommens dar, die den Grundsatz der Gleichwertigkeit der rechtlichen Regelungen festhält (siehe auch Anhang 1 in initio).

Artikel 53 erinnert an die Geheimhaltungspflicht der Vertreter, Sachverständigen oder sonstigen Akteure, die im Rahmen der Durchführung des Abkommens tätig sind. Gemäss *Artikel 54* ist der Gemischte Ausschuss für die Regelung von Streitfällen über die Auslegung oder Anwendung des Abkommens zuständig und bemüht sich dabei, eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu finden, die das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens weiterhin gewährleistet.

Artikel 55 betrifft die Revision der Bestimmungen im Abkommen und in Anhang 2 durch die Vertragsparteien sowie die Revision der übrigen Anhänge durch einen Beschluss des Gemischten Ausschusses. Hinsichtlich der Revision der Anhänge gestattet das Abkommen eine Kompetenzdelegation vom Parlament an den Bundesrat (vgl. Ziff. 148.3).

In *Artikel 56* wird daran erinnert, dass die Anhänge integraler Bestandteil des Abkommens sind. Artikel 57 definiert den räumlichen Geltungsbereich des Abkommens, nämlich die Gebiete der Schweiz und der Gemeinschaft.

Artikel 58 enthält die Schlussbestimmungen des Abkommens, insbesondere die sogenannte «Guillotine-Klausel».

Das Abkommen wird von den Vertragsparteien gemäss ihren jeweiligen Verfahren ratifiziert bzw. genehmigt und tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach der letzten Notifizierung der Hinterlegung der Ratifizierungs- oder Genehmigungsurkunden aller sieben sektoriellen Abkommen in Kraft.

Das Abkommen wird zunächst für eine Dauer von sieben Jahren abgeschlossen und anschliessend – ausser im Falle einer gegenteiligen Notifikation – auf unbegrenzte Zeit verlängert. Das Abkommen kann auch von einer Vertragspartei durch Mitteilung an die andere Partei gekündigt werden. Sowohl im Falle der Nichtverlängerung als auch der Kündigung treten alle sieben sektoriellen Abkommen sechs Monate nach Eingang der entsprechenden Notifikation ausser Kraft.

Das Abkommen ist in elf Sprachen abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermassen verbindlich ist.

261.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

261.41 Sicherung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verkehrsverlagerung

Die Schweiz hat im Landverkehr nicht bloss bestehendes europäisches Recht «übernommen»; sie hat in wichtigen Bereichen die künftige Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft mitbeeinflusst. Die EG hat im Verlaufe dieser Verhandlungen wichtige Grundsätze ihrer Verkehrspolitik neu gestaltet und weiterentwickelt, insbesondere für den Alpenraum. So hatten beispielsweise die Verhandlungen über das Abkommen mit der Schweiz einen direkten Einfluss auf die Entscheidung zur Eurovignette und zur Brenner-Maut.

Das Landverkehrsabkommen ist ein entscheidendes Element zur Erreichung der vom Schweizer Volk mehrfach bekräftigten nachhaltigen Verkehrspolitik, welche als ein Hauptziel im alpenquerenden Verkehr eine Verlagerung von der Strasse auf die Schiene anstrebt. Es ist die Garantie für eine mit der EG koordinierte Verkehrspolitik im Alpenraum und sichert der Schweiz langfristig verlässliche und vertraglich abgesicherte Rahmenbedingungen sowie die Zusammenarbeit bei der Verlagerung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Die Schweiz erhält zudem die Möglichkeit der Einflussnahme auf die künftige EG-Verkehrspolitik.

Kernpunkt des Abkommens ist die Erhöhung der Gewichtslimite im Strassengüterverkehr von 28 auf 40 Tonnen und die Einführung einer flächendeckenden und fahrleistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe; eine Abgabe, die auch für Europa neu ist. Der hohen Attraktivität der Routen durch die Schweiz wird Rechnung getragen. Die EG akzeptiert für die Schweiz eine Abgabenhöhe für eine 300 Kilometer lange Fahrt eines 40-Tönners (Transitfahrt Basel–Chiasso) von 325 Franken; im Vergleich dazu beträgt die Brennermaut rund 137 Franken (84 Euro).

Das Landverkehrsabkommen schafft die Basis für die angestrebte Verlagerung im Güterverkehr. Es sichert die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Förderung des Bahngüterverkehrs. Der mit dem Abkommen gegenseitig gewährte freie Netzzugang im Schienengüterverkehr ermöglicht die zwingend notwendigen Produktivitätssteigerungen bei den Bahnen. Und mit der von der EG als flächendeckende Abgabe akzeptierten LSWA stehen die Mittel für die unerlässliche Modernisierung der Bahninfrastruktur zur Verfügung.

261.42 Freier Marktzugang im Strassen- und Schienengüterverkehr

Das Abkommen beinhaltet die Harmonisierung von Regeln und Normen. Es schafft damit die Voraussetzung für eine ausgewogene Wettbewerbssituation im Verkehrsmarkt und erleichtert den Zugang zum europäischen Markt. Bürokratische Hindernisse im internationalen Verkehr werden abgebaut.

Die gegenseitige Öffnung der Strassenverkehrsmärkte bringt den schweizerischen Transportunternehmungen neue Marktchancen. Im Schienengüterverkehr ist der gegenseitige freie Netzzugang (free access) ein Schlüsselinstrument, um über den dadurch intensivierten Wettbewerb die Effizienz der Angebote zu erhöhen und die angestrebte Verlagerung zu erreichen. Für die Schweizer Bahnen ist die Expansion und Zusammenarbeit im EG-Raum längerfristig eine Existenzfrage.

Sowohl der freie Marktzugang im Strassen- als auch im Schienengüterverkehr stärkt den Wirtschaftsstandort Schweiz und sichert über die Transportbranche hinaus Arbeitsplätze.

261.43 Ablösung der 28-Tonnen-Limite und Fiskalität

Das Hauptanliegen der EG im Rahmen des Landverkehrs war die Erhöhung der schweizerischen Gewichtslimite auf 40 Tonnen. Ursprünglich forderte die EG die sofortige Zulassung der 40-Töner bei einer tiefen Fiskalität. Die Schweiz konnte sich nur mit einer schrittweisen Erhöhung einverstanden erklären. Zudem setzte sie durch, dass die Erhöhung der Gewichtslimite an eine spürbare Erhöhung der Strassenfiskalität gekoppelt wird. Dieses schrittweise Vorgehen gibt insbesondere auch dem Schweizer Transportgewerbe Zeit, sich anzupassen.

So wird nun die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe LSVA ab 2001 eingeführt und anschliessend schrittweise erhöht. Der Tarif für eine Transitfahrt durch die Schweiz kostet bereits ab Einführung der LSVA im Jahr 2001 deutlich mehr als heute, für einen 34-Töner beispielsweise 6 bis 8 mal mehr. In festgelegten Schritten wird der Abgabesatz laufend weiter erhöht, bis er schliesslich ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels, oder spätestens ab 2008, im Durchschnitt 325 Franken beträgt. Dies ist für einen 40-Töner rund 13 mal mehr als der maximale Tagesansatz der heutigen pauschalen Schwerverkehrsabgabe für einen 28-Töner.

Die Tarife sind nicht nur gewichts- und distanzabhängig ausgestaltet, sondern auch emissionsabhängig. Saubere Fahrzeuge zahlen weniger, schmutzige mehr. Die Höhe der Abgabe wurde in Form eines gewichteten Mittelwertes vereinbart, welcher von der Flottenstruktur abhängig ist. So wird sichergestellt, dass die Abgabe im Mittel gleich hoch bleibt, auch wenn in Zukunft die Fahrzeuge insgesamt immer sauberer werden.

Mit dem bilateralen Abkommen hat die Schweiz somit erreicht, dass sie, völkerrechtlich abgesichert, die heutige niedrige pauschale Abgabe durch die flächendeckende und deutlich höhere LSVA ersetzen kann. Durch die gemeinsame Vereinbarung von Transittarifen wurde die Höhe der LSVA verbindlich festgelegt. Die Einnahmen aus der LSVA fliessen zu einem wesentlichen Teil in die Finanzierung der Bahninfrastrukturen, was bedeutet, dass auch das Ausland einen wesentlichen Beitrag an die Finanzierung dieser Investitionen leistet. Dies ist gerechtfertigt, denn auch das Ausland profitiert von unseren modernisierten Bahninfrastrukturen.

Auch aus schweizerischer Sicht ist die Ablösung der 28-Tonnen-Limite sachlich zweckmässig. Die heutige Gewichtsbeschränkung hat mehr und mehr an Wirksamkeit eingebüsst. Sie konnte nicht verhindern, dass der alpenquerende Schwerverkehr auf der Strasse, insbesondere der Transitverkehr, in den letzten Jahren massiv zugenommen hat. Im Vergleich zu 1981, dem ersten Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels, überqueren heute 4 mal mehr schwere Nutzfahrzeuge die Schweizer Alpen. Im Jahr 1998 wurde die Rekordhöhe von 1 235 000 Lkw-Fahrten über die Schweizer Alpen erreicht. Würde die Schweiz die heutige Politik der 28-Tonnen-Limite und der tiefen pauschalen Schwerverkehrsabgabe beibehalten, so müsste man im Jahr 2003 mit mindestens 1,4 bis zu 1,6 Millionen und im Jahr 2007 gar mit mindestens 1,6 bis zu 1,7 Millionen alpenquerenden Lkw-Fahrten rechnen.

Demgegenüber war das Wachstum des Strassengüterverkehrs über die französischen und österreichischen Alpenübergänge trotz 40-Tonnen-Limite deutlich niedriger. An den französischen Übergängen Fréjus und Montblanc betrug der Zuwachs nur rund 70% des Schweizer Wertes und am Brenner gar nur 45% des Wachstums in der Schweiz. Wichtigster Grund für diese laufende Verkehrszunahme an den Schweizer Alpenübergängen ist die heutige zu tiefe Fiskalität (maximal 25 Franken pro Tag).

Die 28-Tonnen-Limite versagt zudem auch bei der Vermeidung von Leer- und Halbleerfahrten durch die Schweiz. Wegen der im Vergleich zu den ausländischen Mauten viel tieferen pauschalen Schwerverkehrsabgabe wählten im Jahr 1994 über 100 000 Chauffeure mit leeren oder leicht beladenen Fahrzeugen den Umweg durch die Schweiz, obwohl der kürzeste Weg über die französischen oder österreichischen Übergänge führen würde. Auf der anderen Seite verursacht die Schweiz Umwegverkehr schwer beladener Lkw über Frankreich und Österreich. Eine der wichtigsten Zielsetzungen des Abkommens ist deshalb die Verwirklichung des Prinzips des kürzesten Wegs im Güterverkehr. Auf den gesamten Alpenraum betrachtet führt dies zu einer geringeren Umweltbelastung. Davon profitiert auch die Schweiz, denn Umweltbelastungen sind auf Grund der Schadstoffverfrachtungen nicht nur ein lokales Problem. Im Übrigen hat die Anhebung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen insbesondere im Import- und Exportverkehr auch eine Reduktion der Transporte zur Folge, weil es dank höherer Nutzlast weniger Lastwagen braucht, um gleich viele Güter zu transportieren.

Insgesamt überwiegen somit die Vorteile der Erhöhung der Gewichtslimite. Damit die Ablösung der 28-Tonnen-Limite aber im Einklang mit den verkehrspolitischen Zielen der Schweiz erfolgt, muss sie in ein Verlagerungskonzept integriert werden.

261.44 Verlagerung

Das Landverkehrsabkommen ermöglicht es der Schweiz, die angestrebte Verlagerung im Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene zu erreichen. Im Binnen- und Import-/ Exportverkehr wird die Fahrleistung kurz- bis mittelfristig stabil gehalten. Die längerfristige Entwicklung hängt von der Effizienz der Bahnangebote ab.

Auch im alpenquerenden Verkehr ist die vom Schweizer Volk angestrebte Verlagerung mittelfristig erreichbar. Das Verlagerungsziel gemäss Alpenschutzartikel dürfte nach Inbetriebnahme der NEAT ab dem Jahr 2006 bis zum Jahr 2012 erreichbar sein, was gegenüber heute beinahe einer Halbierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs gleichkommt. Zur Erreichung dieses anspruchsvollen Verlagerungsziels sind allerdings flankierende Massnahmen notwendig. Bereits in der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates zur Umsetzung des Alpenschutzartikels vom März 1997 wurden Massnahmen auf Seiten des Schienen- und des Strassengüterverkehrs in Aussicht gestellt.

Dass das Verlagerungsziel nicht entsprechend der im Verfassungsartikel vorgegebenen Frist erreicht werden kann, hat der Bundesrat bereits zu früheren Zeitpunkten mehrfach betont. Daran würde auch die Ablehnung des Landverkehrsabkommens nichts ändern. Denn ohne die internationale Zusammenarbeit bei der Förderung des Bahngüterverkehrs ist die angestrebte Verlagerung auf die Schiene nicht realistisch. Und die Umsetzung mittels polizeilicher Massnahmen wie Fahrverboten wäre diskriminierend und hätte massive, die schweizerische Wirtschaft und das Schweizer Transportgewerbe behindernde Retorsionsmassnahmen zur Folge. Ohne Abkommen

und Erhöhung der Gewichtslimite ist auch davon auszugehen, dass die Schweiz die LSWA nicht in der geplanten Höhe einführen könnte, weil sowohl mit innenpolitischen Widerständen als auch mit Retorsionen der EG zu rechnen wäre. Damit würde das Kernelement einer umweltgerechten Verkehrspolitik fehlen und auch die Finanzierung der Grossprojekte der Bahn, insbesondere der NEAT, geriete aus dem Gleichgewicht.

261.5 Notwendige Anpassungen des schweizerischen Rechts

261.51 Internationaler Strassenverkehr

261.511 Strassenverkehrsrecht

Die Umsetzung des Abkommens erfordert Anpassungen, Änderungen und Ergänzungen unseres innerstaatlichen Strassenverkehrsrechtes. Dieses soll im Prinzip innerhalb von sechs Monaten nach Unterzeichnung des Abkommens an die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft angepasst werden; ausser in einigen Bereichen, für welche eine längere Frist und eine Übergangsphase vorgesehen ist. Diese Anpassungen betreffen sowohl das Strassenverkehrsgesetz (SVG) als auch dessen Ausführungsverordnungen. Angepasst werden muss das Gesetz in Bezug auf das für Sattelmotorfahrzeuge und Anhängerzüge in der Schweiz höchstzulässige Gewicht sowie in Bezug auf die im Interesse des Umweltschutzes und des ungehinderten Verkehrsflusses zu ergreifenden flankierenden Massnahmen. Hinsichtlich der technischen Normen, der Ausbildung von berufsmässigen Motorfahrzeugführenden, der Beförderung gefährlicher Güter usw. müssen lediglich die Ausführungsverordnungen angepasst werden. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass das Europäische Übereinkommen über die Arbeit des im grenzüberschreitenden Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR) ratifiziert werden muss. Dieses wird dem Parlament in einer separaten Botschaft vorgelegt. Was die durch das Abkommen von 1992 (Transitabkommen) erwachsenen Rechte und Pflichten angeht, so werden diese, bis auf die durch das neue bilaterale Abkommen eingeführten Abweichungen, in keiner Weise berührt.

261.511.1 Gesetzesstufe

Artikel 7 Absatz 3 des Abkommens schreibt vor, dass das in der Schweiz geltende höchstzulässige Gewicht für Sattelmotorfahrzeuge und Anhängerzüge für alle Verkehrsarten ab dem 1. Januar 2001 bei 34 Tonnen liegt und die Schweiz ab 1. Januar 2005 ihre Rechtsvorschriften über das im grenzüberschreitenden Verkehr für diese Fahrzeuge höchstzulässige Gewicht an die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens in der Gemeinschaft geltende Gesetzgebung anpasst. Konkret handelt es sich um die Gewichtslimite von 40 t, welche ausnahmsweise im kombinierten Verkehr auf 44 t erhöht werden kann (Richtlinie 96/53/EG zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Strassenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr).

Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, Artikel 9 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr (SVG; SR 741.01) so anzupassen, dass es künftig in den Zuständigkeits-

bereich des Bundesrates fällt, die in der Schweiz höchstzulässigen Gewichte für Motorwagen oder Fahrzeugkombinationen bis zu einem Maximum von 40 t, respektive 44 t im kombinierten Verkehr (neuer Absatz 1) sowie die Achslasten (neuer Absatz 2) festzulegen.

Diese Delegation ist nicht nur durch die zulässigen Höchstgewichte begrenzt, sondern auch durch Vorbehalte, die das Parlament 1998 bei der Überprüfung desselben Artikels hinsichtlich der Delegation in Sachen Abmessungen angemeldet hat, und die vollumfänglich im neuen Absatz 1 übernommen wurden: es handelt sich um die Anforderungen im Interesse der Verkehrssicherheit, der Wirtschaft und der Umwelt sowie um internationale Regelungen. Ausserdem wird der Bundesrat die für Motorwagen und Fahrzeugkombinationen höchstzulässigen Gewichte parallel zur Höhe der Strassenbenutzungsgebühren festlegen, insbesondere jener, die im Gesetz über Schwerverkehrsabgaben vorgesehen sind (LSVA).

Dank dieser Kompetenzdelegation verfügt der Bundesrat über die notwendige Flexibilität, um Sondermassnahmen zu ergreifen, die insbesondere während der Übergangsphase vor der Harmonisierung auf 40 Tonnen von Bedeutung sein werden. Es wird somit in seine Zuständigkeit fallen, insbesondere Fragen betreffend die Fahrzeuggewichte zu regeln. Dabei handelt es sich um Sondergenehmigungen im Rahmen der Kontingentierung von Fahrten bis zu 40 Tonnen, da Artikel 106, Absatz 7 SVG für diesen Fall keine ausreichende Rechtsgrundlage bietet.

Ebenso kann der Bundesrat auch weiterhin innerhalb der 44-Tonnen-Begrenzung für den kombinierten Verkehr Sondermassnahmen erlassen, insbesondere im Hinblick auf das System der Sondergenehmigungen im Vor- und Nachlaufverkehr zu den Verladestationen. Er kann die Achslasten festlegen, um sie jenen der Europäischen Gemeinschaft anzugleichen und ein angemessenes Verhältnis zwischen Motorleistung und Gesamtgewicht des Motorwagens bzw. der Fahrzeugkombination festlegen (neuer Absatz 2).

Die Bestimmung welche vorschreibt, dass jede durch ein Strassensignal verlangte Begrenzung vorbehalten bleibt (gegenwärtiger Absatz 7), wird in Zukunft aus Gründen der gesetzgeberischen Systematik am Ende des Artikels stehen, d. h. unter dem neuen Absatz 4. Die Grundlage für Ausnahmeregelungen, die vom Bundesrat insbesondere für im Linienverkehr eingesetzte Strassenfahrzeuge und Anhänger vorgesehen werden können (heutiger Absatz 8), wird im neuen Absatz 3 aufgenommen.

261.511.2 Ausblick auf die Verordnungsstufe

261.511.21 Sozialvorschriften

Die EG-Verordnung 3820/85⁴⁷ über bestimmte Sozialvorschriften im Strassenverkehr und die EG-Verordnung 3821/85⁴⁸ über das Kontrollgerät im Strassenverkehr regeln die Lenk- und Ruhezeiten der Berufsschauffeure. Der Bundesrat hat – gestützt auf Artikel 56 Absatz 1 SVG – die materiellen Bestimmungen der beiden EG-Verordnungen bereits in das Landesrecht (ARV 1) übernommen. Aus heutiger Sicht

⁴⁷ Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr; Abl Nr. L 370 vom 31. Dezember 1985 S.8.

⁴⁸ Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Strassenverkehr; Abl Nr. L 370 vom 31. Dezember 1985 S. 1.

besteht daher keine Notwendigkeit mehr, die Chauffeurverordnung dem EG-Recht anzupassen.

261.511.22 Ausbildung der Transportfahrzeugführer

Die Richtlinie des Rates 76/914/EWG⁴⁹ beschreibt das Mindestniveau der Ausbildung für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr und hält fest, dass Fahrer von Transportfahrzeugen diesbezüglich einen Nachweis erbringen müssen, sofern sie nicht eine Berufsausbildung beendet haben, die mindestens die im Anhang zu dieser Richtlinie aufgeführten Gebiete umfasst. Um den detaillierten Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen (z. B. bessere Geographiekennntnisse und Kenntnisse der Beförderungsdokumente), wird die Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr (VZV; SR 741.51) angepasst.

261.511.23 Technische Vorschriften

Artikel 7 Absatz 1 und 2 des Landverkehrsabkommens verlangen, dass die Schweiz gleichwertige Bestimmungen zu den EG-Regelungen betreffend gewisse technische Anforderungen an Fahrzeuge (Abgas- und Lärmvorschriften, Ausrüstung mit Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen) und betreffend technische Kontrollen von im Verkehr befindlichen schweizerischen Fahrzeugen schafft. Während für die erste Regelung die allgemeine Umsetzungsfrist von sechs Monaten gilt (vgl. Ziff. 261.331), sind die schweizerischen Vorschriften über die technischen Kontrollen innerhalb von zwei Jahren anzupassen.

Was die technischen Anforderungen anbelangt, wurden mit dem Erlass der Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV 1; SR 741.412) und der Verordnung vom 19. Juni 1995 über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41) die europäischen Vorschriften bereits ins schweizerische Recht übernommen.

Hingegen ist hinsichtlich der periodischen technischen Kontrollen eine Anpassung der Zeitabstände notwendig. Davon betroffen sind vor allem die schweren Motorwagen und ihre Anhänger, bei denen die EG einheitlich eine jährliche Kontrolle vorschreibt, während die Schweiz je nach Verwendungszweck dieser Fahrzeuge Zeitabstände zwischen einem und vier Jahren kennt. Wegen der Auswirkungen auf die Kantone (vgl. Ziffer 263.42) wurde mit der EG eine zweijährige Übergangsfrist ausgehandelt.

261.511.24 Gefährliche Güter

Auch in diesem Bereich wird eine Anpassung unserer Rechtsvorschriften notwendig sein. Insbesondere muss die Verordnung vom 17. April 1985 über die Beförderung

⁴⁹ Richtlinie 76/914/EWG des Rates vom 16. Dezember 1976 über das Mindestniveau für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr; ABI Nr. L 357 vom 29. Dezember 1976 S. 36.

gefährlicher Güter auf der Strasse (SDR; SR 741.621) verschiedenen EG-Richtlinien angeglichen werden. Dazu gehören vor allem die Richtlinie über einheitliche Verfahren für die Kontrolle von Gefahrguttransporte und die Richtlinie über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens über den grenzüberschreitenden Transport gefährlicher Güter auf der Strasse. Ausserdem wird eine neue Verordnung auszuarbeiten sein, um den Anforderungen der Richtlinie 96/35/EG⁵⁰ gerecht zu werden. Diese sieht die Ernennung von Sicherheitsberatern in allen Unternehmen vor, die sich mit dem Umschlag oder der Beförderung gefährlicher Güter auf Strasse, Schiene oder Binnenwasserstrassen befassen. Diese Sicherheitsberater werden eine strategische Funktion im Unternehmen wahrnehmen. Sie werden die Aufgabe haben, über die Einhaltung der geltenden Bestimmungen zu wachen sowie Massnahmen zu erarbeiten und zu unterstützen, welche das Sicherheitsniveau erhöhen.

261.512 Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs

Das bilaterale Landverkehrsabkommen sieht in den Artikeln 5, 9 und 17 vor, dass für die Durchführung von grenzüberschreitendem Strassengüterverkehr und grenzüberschreitendem Personenverkehr mit Kraftomnibussen eine Zulassung zum Beruf als Strassengüter- bzw. als Personentransporteur notwendig ist. Davon betroffen sind Unternehmungen, Einmannbetriebe und sogenannte Vertragsfahrer, welche Beförderungen im Auftrag eines Dritten durchführen. Um eine bessere Qualifikation des Verkehrsunternehmers im Interesse der Verkehrsnutzer, der anderen Verkehrsunternehmer und der gesamten Wirtschaft zu gewährleisten, enthalten die Richtlinien 96/26/EG und 98/76/EG die Einführung von Regeln für den Zugang zum Beruf des Verkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr.

Das Bundesgesetz über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassen-transportunternehmung vom 18. Juni 1993, geändert am 20. März 1998 (Personenbeförderungsgesetz PBG; SR 744.10), hält in seinem dritten Abschnitt bereits entsprechende Vorschriften über die Zulassung als Strassentransportunternehmung fest. Das Inkrafttreten dieses Abschnitts wurde jedoch in Artikel 24 Absatz 2 PBG vom Abschluss einer Vereinbarung mit der EG abhängig gemacht. Insofern sind nun dieser Abschnitt und diesbezüglich eine Verordnung über den Zugang zu den Berufen des Strassentransportunternehmers in Kraft zu setzen. Insbesondere damit die Schweiz eine gegenüber der EG äquivalente Gesetzgebung aufrechterhalten kann, muss sie auf Grund der beiden RL 96/26 und 98/76 das PBG in einigen Artikeln ändern. Zur Berechnung des für die Erfüllung der finanziellen Leistungsfähigkeit notwendigen Betrags in Artikel 11 PBG ist neu lediglich die Anzahl Fahrzeuge massgeblich und nicht mehr auch die Anzahl Sitzplätze bzw. das Total des zulässigen Gesamtgewichts.

Ferner ist nun das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) die vom Bundesrat bezeichnete zuständige Behörde im Rahmen von Artikel 12 PBG und löst damit das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) ab. Da die RL 98/76 neuerdings Antragsteller mit fünfjähriger Berufserfahrung nur dann von der Prüfungspflicht befreit, wenn sie sich einer Kontrollprüfung unterziehen, ist Artikel 12 Absatz 5 PBG um die Einführung einer analogen Prüfung zu ergänzen. Arti-

⁵⁰ Richtlinie 96/35/EG des Rates vom 3. Juni 1996 über die Bestellung und die berufliche Befähigung von Sicherheitsberatern für die Beförderung gefährlicher Güter auf Strasse, Schiene oder Binnenwasserstrassen. Amtsblatt Nr. L 145 vom 19. Juni 1996 S. 10.

kel 13 muss um einen Absatz ergänzt werden, gemäss welchem das Bundesamt – analog zur europäischen Gesetzgebung – regelmässig, mindestens alle fünf Jahre, überprüft, ob die Unternehmungen die Zulassungsvoraussetzungen einhalten. Schliesslich gewährt die EG Unternehmen bei Tod oder Handlungsunfähigkeit der natürlichen Person, welche die Voraussetzungen der Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung erfüllt, eine zusätzliche Verlängerungsfrist von 6 Monaten zur Weiterführung der Strassentransportunternehmung, weshalb Artikel 14 PBG entsprechend angepasst werden muss. Da mit Inkrafttreten des bilateralen Landverkehrsabkommens die Bestimmungen über den Zugang zum Beruf rechtskräftig werden und damit keine Übergangsfrist für Strassentransportunternehmungen im grenzüberschreitenden Verkehr vorgesehen ist, muss Artikel 23 PBG ergänzt werden.

261.513 Grenzüberschreitende Personenbeförderung

Anhang 7 des bilateralen Landverkehrsabkommens regelt detailliert das Verfahren der grenzüberschreitenden Personenbeförderung und stützt sich hierbei auf die Verordnungen EG Nr. 684/92 und Nr. 11/98. Die in der Schweiz dazu äquivalente Gesetzgebung ist die Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. November 1998 (VPK). Einige Teile aus dem Anhang 7 sind absichtlich nicht in die VPK übernommen worden, d. h. es bestehen zwei parallele Regelungen, die für Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG einerseits sowie zwischen der Schweiz und Drittstaaten andererseits anwendbar sind (so beispielsweise die Verknüpfung der Bewilligungserteilung an die Gefährdung bzw. Konkurrenzierung eines vergleichbaren Eisenbahndienstes), was gemäss Artikel 6 Absatz 1 PBG gestattet ist.

Es ist auch zu erwähnen, dass auf Grund der in Artikel 18 Absatz 3 des Abkommens statuierten Liberalisierung der Leerfahrten im Personentransport Artikel 3 der Verordnung über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen vom 19. Juli 1960 (SR 631.251.4) geändert werden muss.

261.514 Abgaben im Strassengüterverkehr

Die in Artikel 38 des bilateralen Landverkehrsabkommens bezüglich der Abgaben im Strassengüterverkehr aufgeführten Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Proportionalität und Transparenz sind sowohl im Gesetz als auch im Entwurf für die Verordnung über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe berücksichtigt. Ausserdem gibt Artikel 40 Ziffer 5 des Abkommens die Möglichkeit, eine Alpentransitabgabe von maximal 15% der im Vertrag vorgesehenen Höchstarife zu erheben. Der Bundesrat wird dem Parlament spätestens im Jahre 2006 ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 BV (36^{sexies} BV) unterbreiten, welches auch die Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe bilden soll.

Die in der Richtlinie 92/82/EG zur Annäherung der Verbrauchssteuersätze für Mineralöle geforderten Mindestsätze sind durch das Mineralölsteuergesetz vom 21. Juni 1996 (MinöStG; SR 641.61) und die Verordnung über die Mineralölsteuer vom 20. November 1996 (MinöStV; SR 641.611) abgedeckt.

261.515 Anpassung bilateraler Abkommen

261.515.1 Transitabkommen

Die sich aus dem Abkommen von 1992 ergebenden Rechte und Pflichten werden bis auf einige durch das neue Abkommen eingeführte Ausnahmeregelungen (in Artikel 7, 8, 15,16 und Anhang 6 enthalten) nicht berührt. Diese Ausnahmeregelungen werden wirksam, sobald ein neues höchstzulässiges Gesamtgewicht eingeführt wird. Betroffen sind sowohl der Verweis auf die 28-Tonnen-Limite in Artikel 10 des Transitabkommens («Erleichterung des Strassengüterverkehrs»), als auch die Ausnahmen vom Nacht- und Sonntagsfahrverbot sowie von der 28-Tonnen-Limite in Anhang 6 des Transitabkommens. Wegfallen wird mit Inkrafttreten des neuen Abkommens (siehe Art. 16) vor allem das sogenannte «Überlaufsystem» (Ausnahmegenehmigungen können erteilt werden, wenn auf der Achse Basel–Chiasso im kombinierten Verkehr keine Kapazitäten mehr zur Verfügung stehen).

261.515.2 Bilaterale Strassenverkehrsabkommen

Diverse bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der EG müssen teilweise auf Grund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG abgeändert werden. Insbesondere die Kapitel B und C des zweiten Titels des bilateralen Landverkehrsabkommens betreffen den internationalen Strassenverkehr. Eine solche Abänderung könnte auch die Strassenverkehrsabkommen mit Drittstaaten betreffen (falls beispielsweise die Problematik des 40-Tonnen-Kontingents auftauchen würde; siehe Ziff. 56).

261.52 Internationaler Eisenbahnverkehr

261.521 Free access im Eisenbahnbereich

Um den Eisenbahnverkehr leistungs- und wettbewerbsfähig zu halten und die wirtschaftliche Nutzung des Eisenbahnnetzes zu erleichtern, sieht die Richtlinie 91/440/EG eine mindestens rechnerische und organisatorische Trennung zwischen der Erbringung der Verkehrsleistungen und dem Betrieb der Eisenbahninfrastruktur sowie die Gewährung von Zugangs- und Transitrechten vor, welche insbesondere zur Förderung des grenzüberschreitenden kombinierten Verkehrs wichtig sind.

Auf Grund der bereits durch die Bahnreform angepassten Vorschriften im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, geändert am 20. März 1998 (EBG; SR 742.101), in der Eisenbahnnetzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV), in der VPK und in der Verordnung über die Förderung des kombinierten Verkehrs und des Transportes begleiteter Motorfahrzeuge vom 29. Juni 1988, geändert am 25. November 1998 (VKV; SR 742.149), erübrigt sich eine Gesetzesänderung. Der Netzzugang für ausländische Unternehmungen ist in Artikel 9 NZV geregelt.

261.522 Lizenzen, Sicherheitszertifikate, Trassenvergabe

Um die Zugangsrechte im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr für Eisenbahnunternehmen und internationale Gruppierungen von Eisenbahnunternehmen zu regeln, sieht die Richtlinie 95/18/EG einheitliche Bestimmungen zur Erteilung von Genehmigungen auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung vor. Die Richtlinie 95/19/EG setzt das Verfahren für die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn sowie Kriterien für die Berechnung von Wegeentgelten fest.

Auch die Vorschriften bezüglich Lizenzen, Sicherheitsbescheinigungen und Trassenvergabe sind durch die Bahnreform, insbesondere durch die NZV, gedeckt und erfordern aus heutiger Sicht keine nachträglichen Anpassungen.

262 Flankierende Massnahmen

262.1 Ausganslage

Die Verlagerung von möglichst viel alpenquerendem Güterverkehr von der Strasse auf die Schiene ist seit Jahren ein vordringliches Ziel der schweizerischen Verkehrspolitik. Die tatsächliche Entwicklung im alpenquerenden Güterverkehr entspricht aber nicht den angestrebten Verlagerungszielen. Zwar konnten die Bahnen seit Beginn der Achtzigerjahre etwas mehr Güter über die Schweizer Alpen transportieren, doch fiel das Wachstum beim Strassenverkehr wesentlich höher aus. So hat sich die Zahl der alpenquerenden Lastwagen seit 1981, dem ersten Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Strassentunnels beinahe vervierfacht und ist im Jahr 1998 auf den Höchststand von 1,235 Millionen Fahrten gestiegen. Würden die 28-Tonnen-Limite und die pauschale Schwerverkehrsabgabe unverändert beibehalten und sich der bisherige Trend im alpenquerenden Schwerverkehr fortsetzen, so wäre im Jahr 2003 mit mindestens 1,4 bis zu 1,6 und im Jahr 2007 mit mindestens 1,6 bis zu 1,7 Millionen Lastwagenfahrten über die Schweizer Alpen zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund hat das Schweizer Volk 1994 dem Alpenschutzartikel zugestimmt. Dieser verpflichtet Bundesrat und Parlament, grosse Teile des alpenquerenden Strassengüterverkehrs auf die Schiene zu verlagern.

In der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung des Alpenschutzartikels und zum Entwurf eines Alpentransitabgabegesetzes hat der Bundesrat 1997 seine Umsetzungsstrategie erstmals eingehend dargestellt. Er hat bei dieser Gelegenheit zunächst bestätigt, dass die Ziele von Artikel 84 BV (36^{sexies} BV) auf nichtdiskriminierende Weise und mittels marktwirtschaftlicher Instrumente erreicht werden sollen. Eine wortwörtliche Umsetzung des Verfassungsartikels, wonach der ganze «Transitverkehr von Grenze zu Grenze» zu verlagern sei, kommt demnach nicht in Frage. Gleichzeitig hat der Bundesrat auch das Verlagerungsziel konkretisiert. Im Ausmass des Transitverkehrs von Grenze zu Grenze sollen alpenquerende Güterschwerverkehrsfahrten auf die Schiene verlagert werden. Konkret wird eine Zielgrösse von rund 650 000 alpenquerende Strassenfahrten (erwarteter Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999) angestrebt. Bei gleicher Gelegenheit hat er indes festgehalten, dass dieses Ziel voraussichtlich erst mit der Inbetriebnahme der NEAT, also im Zeitraum ab 2006 bis 2012, vollständig erreicht werden kann. Der Bundesrat hat bereits damals seinen Willen bekräftigt, die Verkehrsverlagerung durch eine Reihe flankierender Massnahmen abzusichern und zu beschleunigen.

In der Zwischenzeit haben Parlament und Schweizervolk das Fundament für eine wirksame Verlagerung gelegt. Dazu gehören insbesondere die anfangs 1999 eingeführte erste Etappe der *Bahnreform*, die ab 2001 in Kraft tretende *leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe* und die *Modernisierung der Bahninfrastruktur* mit der Realisierung der NEAT. All diese Massnahmen werden die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs wesentlich verbessern. Ihre volle Wirksamkeit erreichen sie aber erst durch das *bilaterale Landverkehrsabkommen*. Es ermöglicht der Schweiz die Einführung der LSWA, ohne Retorsionen befürchten zu müssen. Es gewährt den Schweizer Bahnen den freien Netzzugang und erleichtert Kooperationen mit anderen europäischen Bahngesellschaften. Es schafft die Voraussetzungen, das schweizerische Schienennetz dem Wettbewerb zu öffnen und steigert dadurch die Effizienz der Angebote. Es sichert den Bau der NEAT-Zulaufstrecken im Norden und Süden unseres Landes. Ausserdem verpflichten sich die Vertragspartner darin, den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr durch ein europäisch koordiniertes Vorgehen zu fördern (siehe Ziff. 261.352).

262.2 Verkehrsverlagerungsgesetz

Die in der Verfassung enthaltene Zielsetzung der Verkehrsverlagerung (neu Art. 84 BV; alt Art. 36^{sexies} BV) wird auf Gesetzesstufe geregelt und konkretisiert. Dies erfolgt mittels eines befristeten Bundesgesetzes. Dies weil die in der Vernehmlassung für diesen Erlass vorgeschlagene Rechtsform des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses gemäss Revision der Bundesverfassung durch die neue Rechtsform des befristeten Bundesgesetzes ersetzt wird. Dieses Verlagerungsgesetz legt unter anderem die Ziele, Massnahmen und das Vorgehen für die Verlagerung verbindlich fest.

Ziel ist eine sukzessive Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene. Raschmöglichst soll eine Zielgrösse von jährlich noch 650 000 auf der Strasse verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehrsfahrten erreicht werden.

Das Verlagerungsgesetz nennt die für die Erreichung des Verlagerungsziels im Vordergrund stehenden Instrumente. Zur Beschleunigung und Verstärkung der Verlagerung kann der Bundesrat flankierende Massnahmen ergreifen. Die dazu erforderlichen finanziellen Mittel werden in einem Zahlungsrahmen (einfacher Bundesbeschluss) festgelegt. Da sich die konkrete Wirkung der Massnahmen im Voraus nicht exakt bestimmen lässt, ist im Sinne einer rollenden Planung eine flexible Anpassung der Massnahmen vorgesehen. Das Verlagerungsgesetz legt fest, dass der Bundesrat den zuständigen parlamentarischen Kommissionen in einem Zweijahresrhythmus einen Verlagerungsbericht unterbreitet, welcher die Wirksamkeit der bislang getroffenen Massnahmen beurteilt und die jeweiligen Zwischenziele für die Folgeperioden sowie das weitere Vorgehen darlegt.

Dadurch ist gewährleistet, dass das Verlagerungsziel unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der Schweiz und in Europa mit den zur Verfügung stehenden Mitteln so rasch als möglich erreicht werden kann.

Dieses Verkehrsverlagerungsgesetz dient der Regelung der Übergangsphase gemäss bilateralem Landverkehrsabkommen. Im Hinblick auf die Dauerlösung (volle Fiskalität, Wegfall der Kontingente, Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels) wird dieses befristete Gesetz durch ein den zwischenzeitlichen Entwicklungen Rechnung tragendes Ausführungsgesetz zum Alpenschutzartikel abgelöst, welches auch eine Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe enthalten soll.

262.3 Stossrichtung der flankierenden Massnahmen

262.31 Strategie der flankierenden Massnahmen

Der Bundesrat strebt die Verlagerung nicht mit Zwangsmassnahmen wie z. B. Fahrverboten an. Derartige Massnahmen würden vor allem den Verkehr auf die französischen und österreichischen Alpenübergänge abschieben und dürften Retorsionen seitens des Auslands zur Folge haben. Vielmehr sollen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass die Marktchancen für den Bahngüterverkehr erhöht werden. Hierzu sind Massnahmen sowohl auf Seiten des Schienengüterverkehrs als auch auf Seiten des Strassengüterverkehrs vorgesehen.

Schienenseitig bildet die Steigerung der Produktivität der Bahnen das Hauptziel der bundesrätlichen Strategie. Dies geschieht in erster Linie durch die konsequente Einführung, Durchsetzung und Überwachung des Wettbewerbs. Zudem werden dort, wo der Wettbewerb weniger spielt, z. B. im Infrastrukturbereich, Produktivitätssteigerungsvorgaben festgelegt. Zur bereits kurzfristigen Beschleunigung der Verlagerung werden des Weiteren die Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr vorübergehend erhöht.

Strassenseitig sorgt der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine bessere Einhaltung der rechtlichen Vorschriften im Strassenverkehrsbereich, um dadurch einen fairen Wettbewerb unter den Verkehrsträgern sicherzustellen. Zudem soll ein angemessener Fahrzeugfluss gewährleistet werden.

Übersicht über die flankierenden Massnahmen

Strassenseitige Rahmenbedingungen	Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen; Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr; Gesamtschweizerische Lenkung des Schwerverkehrs bei Überlastung der Transitachsen durch die Alpen; Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken (Steigungen); Gewährung von 40-Tonnen- und Leer-/Leichtfahrtenkontingenten an Schweizer Transporteure.
Bahnseitige Rahmenbedingungen	Bahnreform auch im kombinierten Verkehr – Neugestaltung der Abgeltungen; Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland; Erhöhung des Potentials für den kombinierten Binnen- und Import-/ Exportverkehr; Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung; Beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels.
Produktivitätssteigerungen der Bahnen	Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur; Produktivitätssteigerungen beim Bahnbetrieb; Kombiniertes Ladungsverkehr Schweiz KLV-CH.
Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase	Befristete Erhöhung der Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr.

262.32 Strassenseitige Rahmenbedingungen

A. Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

Laut Kontrollen am Gotthard verstossen heute rund 15 bis 25% der Lenker gegen geltende Strassenverkehrsvorschriften bezüglich Lenk- und Ruhezeit, Höchstgewicht, Höchstgeschwindigkeit usw., wodurch sie sich einen unlauteren Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Bahntransport verschaffen. Die Stichprobenkontrollen im Strassengüterverkehr sollen deshalb intensiviert werden. Dies ist insbesondere auch notwendig für die Durchsetzung der LSVa.

Das UVEK ist derzeit daran, gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein entsprechendes Kontrollkonzept zu erarbeiten. Dieses sieht vor, bis zum Jahr 2001 die bestehenden regionalen Schwerverkehrskontrollen der kantonalen Polizei zu verdoppeln. In einer zweiten Phase soll ab dem Jahr 2001 der Strassengüterverkehr permanent kontrolliert werden. Die Gewichtskontrollen erfolgen zum einen mittels dynamischer Achslast-Waagen (WIM) auf den Einfahrtsachsen in die Schweiz sowie im Bereich der wichtigsten Alpenübergänge. Diese modernen Waagen erfassen automatisch die Achslasten des schweren Güterverkehrs und damit das Gewicht des Fahrzeugs. Zum anderen werden zusätzlich auf dem gesamten Strassennetz mittels fester und mobiler statischer Waagen sowie an den Grenzübergängen mittels Stichproben Gewichtskontrollen durchgeführt. Die frühzeitige Erfassung überladener Fahrzeuge dient auch der Verkehrssicherheit und der Strassenerhaltung.

Zusätzlich zum Gewicht der Fahrzeuge wird die Polizei die Einhaltung der Vorschriften über die Fahrzeugmasse, den technischen Zustand der Fahrzeuge, über Arbeits- und Ruhezeit der Chauffeure, den Transport gefährlicher Güter, die Ausweise, die Geschwindigkeit sowie Alkohol- und Medikamentenkonsum intensiver kontrollieren.

Der Bundesrat beantragt, dass jenen Kantonen, denen durch die zusätzlichen Kontrollen spezielle Kosten entstehen, gezielt und gestützt auf ein Kontrollkonzept ein finanzieller Beitrag aus den Erträgen der in der Übergangsphase gewährten Kontingente sowie über einen Vorabzug von den Gesamteinnahmen der LSVa gewährt werden kann (vgl. Verlagerungsgesetz Art. 4 und 6). Die Ausführungsbestimmungen dazu werden in der LSVa-Verordnung festgelegt; der Bundesrat beabsichtigt, ab dem Jahr 2001 entsprechende Beiträge auszurichten.

B. Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr

Zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen gehört auch die Einhaltung der bestehenden Arbeitsvorschriften. Mit der beabsichtigten Ratifizierung des europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals AETR (mit separater Vorlage) werden die in der am 19. Juni 1995 angepassten Chauffeurverordnung festgehaltenen Lenk- und Ruhezeitvorschriften auf internationaler Ebene gesichert.

Zudem soll der dritte Abschnitt des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung (PBG, SR 744.10) in Kraft gesetzt werden (vgl. Ziff. 261.512). Gemäss Artikel 10 dieses Abschnitts erhält in der Schweiz neu nur diejenige Person die Zulassung zum Beruf eines Strassentransportunternehmers, welche unter anderem keine wiederholten Widerhandlungen gegen Vorschriften über die für den Berufszweig geltenden Entlohnungs- und Arbeits-

bedingungen begangen hat (insbesondere Vorschriften über die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer und Fahrerinnen, über die Sicherheit im Strassenverkehr und über Bau und Ausrüstung sowie Masse und Gewichte der Strassenfahrzeuge).

Die in der Schweiz ansässigen Transportunternehmungen unterstehen zudem, wie im Übrigen die gesamte Wirtschaft, den flankierenden Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs im Rahmen des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft.

C. Gesamtschweizerische Lenkung des Schwerverkehrs bei Überlastung der Transitachsen durch die Alpen

Mit dieser Massnahme werden im Interesse einer möglichst geringen Umweltbelastung und eines flüssigen Verkehrsablaufs Staus auf den Alpen transitachsen vermieden oder vermindert. Weil jedoch das geltende Recht keine Grundlage enthält, um vom Bund aus z. B. verbindliche Ad-hoc-Massnahmen für den Schwerverkehr anordnen zu können, soll der 6. Abschnitt («Durchführungsbestimmungen») des SVG durch einen neuen Artikel 53a ergänzt werden. Dieser ermächtigt den Bundesrat, zur Sicherstellung eines flüssigen Transitverkehrs durch die Alpen die notwendigen Verkehrslenkungsmassnahmen für die schweren Motorwagen zum Sachtransport vorzusehen. Die Umsetzung dieser Bestimmung darf nicht diskriminierend wirken und soll auf Verordnungsstufe geregelt werden.

D. Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken (Steigungen)

Im Jahre 1997 wurden in der EG die Anforderungen an die Mindestmotorleistung einheitlich auf 5 kW (6,8 PS) je Tonne Gesamtgewicht festgelegt. Die Schweiz hat diese Anforderung bereits mit der Änderung der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS) vom 2. September 1998 in das schweizerische Recht übernommen und die bislang geltende Vorschrift zur Mindestmotorisierung von 10 PS je Tonne Gesamtgewicht abgelöst.

Der Bundesrat geht gestützt auf die bisherigen Erfahrungen davon aus, dass im alpenquerenden Verkehr die leistungsstärksten Fahrzeuge eingesetzt werden. Es ist aber nicht völlig auszuschliessen, dass auf einzelnen Autobahnabschnitten mit starker Steigung und ohne Kriechspur durch die Senkung der Mindestmotorisierung Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit eintreten können. Der Bundesrat wird deshalb auf diesen Streckenabschnitten aus Sicherheitsgründen eine Mindestgeschwindigkeit erlassen, welche der Lkw erreichen muss.

Die Vorschrift der Mindestgeschwindigkeit kann ohne Gesetzesänderung ergriffen werden, da der Bundesrat gestützt auf Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a bzw. Artikel 43 Absatz 3 SVG (SR 741.01) ermächtigt ist, auf dem Verordnungsweg auf allen Durchgangsstrassen bzw. den Autobahnen und Autostrassen entsprechende Verkehrsmaßnahmen anzuordnen. Die Massnahme wird nach den Regeln der Signalisationsverordnung (SR 741.21) auf den betroffenen Strecken selbst angezeigt und grossräumig vorsignalisiert (z. B. bei den Grenzübergängen sowie auf den bei neutralen Punkten des Autobahnnetzes im Aufbau begriffenen Wechseltaxtanzeigen). Die Erarbeitung des detaillierten Vollzugs- und Kontrollkonzeptes soll in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen kantonalen Stellen erfolgen.

E. Gewährung von 40-Tonnen- und Leer-/Leichtfahrtenkontingenten an Schweizer Transporteure

Die Schweiz gewährt der EG in der Übergangsperiode in den Jahren 2001/02 jeweils 300 000 und in den Jahren 2003/04 jeweils 400 000 40-Tonnen-Kontingente zu einem höheren Tarif. Die EG hat erklärt, dass sie diese Kontingente je zur Hälfte im Transit- und im Import-/Exportverkehr einsetzen wird. Ausserdem wird im alpenquerenden Transitverkehr jährlich für 220 000 Leer- und Leichtfahrten der EG ein gegenüber heute höherer, jedoch gegenüber dem normalen LSVA-Regime reduzierter Tarif gewährt.

Die Schweiz hat grundsätzlich die Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung, den Schweizer Transporteuren gleichviele Kontingente zu gewähren (vgl. Ziff. 261.331). Dabei darf sie aber gemäss bilateralem Landverkehrsabkommen nicht mehr Kontingente im Import-/Export- und Transitverkehr einsetzen, als die EG ihrerseits im Import-/Exportverkehr nutzt. Die restlichen Kontingente an die schweizerischen Transporteure müssen zwingend im Binnenverkehr eingesetzt werden.

Gemäss Verlagerungsgesetz bestimmt der Bundesrat die konkrete Anzahl der Kontingente und regelt die Verteilung sowie allfällige Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung. Der genaue Vollzug wird so rasch als möglich unter Einbezug aller Beteiligten auf Verordnungsebene geregelt.

Aus Gründen der Nichtdiskriminierung des schweizerischen Transportgewerbes und der schweizerischen verladenden Wirtschaft beabsichtigt der Bundesrat, die Quote von jährlich maximal 300 000 40-Tonnen-Kontingenten für Schweizer Transporteure in den Jahren 2001/02 bzw. jährlich maximal 400 000 40-Tonnen-Kontingenten in den Jahren 2003/04 voll auszuschöpfen. Im Interesse der angestrebten Verkehrsverlagerung soll aber die Vergabe der Kontingente an Bedingungen geknüpft werden können, insbesondere an die Benutzung der Bahn (Belohnungskontingente).

Bei den Leer- und Leichtfahrtenkontingenten, welche nur im alpenquerenden Transitverkehr einsetzbar sind, sollen die Schweizer Transporteure 10% der an die EG gewährten Kontingente erhalten, d. h. in den Jahren 2001 bis 2004 je 22 000. Damit kann die schweizerische Transportbranche ihre heutige Stellung im alpenquerenden Transitverkehr halten bzw. leicht ausbauen.

Durch diese Regelungen wird die Marktposition der Schweizer Transporteure erhalten und zugleich die Wettbewerbssituation des Bahngüterverkehrs nicht verschlechtert. Die schweizerische verladende Wirtschaft wird gegenüber der ausländischen Konkurrenz nicht schlechter gestellt.

262.33 Bahnseitige Rahmenbedingungen

A. Bahnreform auch im kombinierten Verkehr – Neugestaltung der Abgeltungen

Mit der auf den 1. Januar 1999 in Kraft getretenen Bahnreform wird im Schienengüterverkehr der Wettbewerb eingeführt. Bei den Bahnen wird vermehrt unternehmerisches Handeln Einzug halten und sie werden ihre Effizienz steigern. Das Marktpotential für den Schienengüterverkehr wird verstärkt ausgeschöpft.

Im abgeltungsbedürftigen kombinierten Verkehr spielt dieser Wettbewerb hingegen noch nicht. Die gemäss Bahnreform notwendige Gleichbehandlung unter verschiedenen Anbietern ist noch nicht gegeben. Bislang subventionierte der Bund mit einer

jährlichen Abgeltung von zuletzt 125 Millionen Franken die kombinierten Verkehre der SBB. Andere Anbieter, beispielsweise die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn BLS, die Mittelthurgaubahn MThB oder ausländische Bahnen, konnten von den Beiträgen nicht profitieren. Dadurch fehlen wichtige Anreize zur Produktivitätssteigerung.

Deshalb wird die Art der Beitragsgewährung grundlegend neu gestaltet. Ab Fahrplanwechsel 2000 sollen auch im kombinierten Verkehr die Vorteile der Bahnreform greifen und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern Einzug halten. Die Beiträge sollen an die innovativsten Anbieter gelangen, welche dank zukunftsweisenden Technologien und effizienten Betriebskonzepten für einen bestimmten finanziellen Betrag am meisten Gütertransporte befördern können und so am stärksten zur Erreichung des Verlagerungsziels beitragen. Zudem sollen jederzeit neue Anbieter die Möglichkeit erhalten, derartige beitragsberechtigzte kombinierte Verkehre durchzuführen.

Dies wird erreicht, indem ab Fahrplanwechsel 2000 ein wesentlicher Teil der Beiträge an den kombinierten Verkehr zur merklichen Verbilligung der Trassenpreise auf dem gesamtschweizerischen Schienennetz eingesetzt wird. Die Trassenpreisverbilligung erfolgt nichtdiskriminierend für Schienenverkehrsanbieter und Achsen. Besonders effiziente Kombiverkehre werden bei diesem tieferen Trassenpreis selbsttragend. Die damit verbundenen Gewinne, welche bei den Kombiverkehrsunternehmungen verbleiben, schaffen wiederum Anreize zur Produktivitätssteigerung. Zudem spielt der Wettbewerb jederzeit und nicht nur während den Bestellphasen. Die Anbieter können jederzeit zusätzliche Kombiverkehre, welche beim tieferen Trassenpreis selbsttragend sind, akquirieren.

Der Wagenladungsverkehr weist im Vergleich zum kombinierten Verkehr eine höhere Rentabilität auf und ist heute insgesamt selbsttragend. Insbesondere in der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens besteht aber die Gefahr, dass die Erträge des Wagenladungsverkehrs unter Druck kommen könnten. Im Rahmen der kontinuierlichen Verfolgung der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen (vgl. Ziff. 264.1 und Verlagerungsgesetz Art. 3) ist darauf zu achten, dass die Förderung des kombinierten Verkehrs nicht zu Lasten des Wagenladungsverkehrs erfolgt.

Mit dem anderen Teil der Subventionen beabsichtigt der Bund in einem zeitlich begrenzten Horizont zusätzliche Angebote im alpenquerenden begleiteten und unbegleiteten kombinierten Verkehr unter Wettbewerbsbedingungen zu bestellen und abzugelten (Einholung von Offerten bei den Kombiverkehrsoperatoren). Es handelt sich hierbei um Angebote, welche trotz Trassenpreisreduktion einstweilen noch nicht kostendeckend geführt werden können, sowie um eine Anschubfinanzierung neuer, innovativer Produkte. Zumindest kurz- bis mittelfristig wird selbst bei einer massiven Trassenpreisverbilligung der grösste Teil des kombinierten Verkehrs weitere Abgeltungen benötigen und muss somit bestellt werden.

Für die Trassenpreisverbilligung wird die Kombiverkehrsverordnung angepasst.

B. Sicherung ausreichender Terminalkapazitäten im In- und Ausland

Für die Verlagerung von heutigem Strassengüterverkehr auf die Bahn steht der kombinierte Verkehr im Vordergrund. Damit dieser aber ausgeweitet werden kann, müssen ausreichende und qualitativ attraktive Umschlaganlagen vorhanden sein.

Der Bundesrat beteiligt sich bereits heute finanziell am Bau von Terminals in der Schweiz oder auf grenznahem ausländischem Gebiet. In näherer Zukunft zeichnen sich jedoch in den relevanten ausländischen Quell- und Zielgebieten, insbesondere

in Norditalien, Engpässe beim Umschlag ab. Die bessere Nutzung der bestehenden Terminalanlagen dürfte dieses Kapazitätsproblem nur kurzfristig lösen.

Der Bund will sich deshalb gestützt auf klare Bedürfnisabklärungen finanziell an der Erstellung zusätzlicher Umschlagkapazitäten beteiligen. Hierfür soll der Kredit des bereits auf Grund der innerschweizerischen Bedürfnisse geplanten Mehrjahresprogramms 1999 bis 2003, welches Ende 1999 vorgelegt wird, um zusätzlich 120 Millionen Franken für Investitionen im Ausland aufgestockt werden (durchschnittlich 30 Millionen Franken pro Jahr). Für das nachfolgende Mehrjahresprogramm 2004 bis 2008 ist eine zusätzliche Aufstockung des Kredits für Terminals im Ausland im Umfang von 60 Millionen Franken beabsichtigt (durchschnittlich 12 Mio. Fr. pro Jahr), wobei wiederum vorgängig die Bedürfnisse abgeklärt werden.

Diese Mittel für Terminalaus- und -neubauten werden jedoch nur dann gewährt, wenn das Vorhaben die vom Bund vorgegebenen Kriterien bezüglich Effizienz, Zugang und gesichertem Unterhalt erfüllt und die Anlage für die Schweiz von hohem Nutzen ist (Abnahme des alpenquerenden Nord-Süd-Verkehrs).

C. Erhöhung des Potentials für den kombinierten Binnen- und Import-/Exportverkehr

Im Interesse einer möglichst hohen Ausnutzung des Potentials für den kombinierten Verkehr wird die heutige unflexible Radialzonenregelung aufgehoben. Heute ist es Unternehmungen ausserhalb der Radialzonen nicht möglich, einen Terminal mit dem auf der Bahn transportierbaren Maximalgewicht anzufahren. Auch zahlreiche Firmen innerhalb einer Radialzone haben heute wenig Anreize, den UKV zu nutzen, da ihr Terminal die gewünschte Relation nicht anbietet. Durch die Aufhebung der Radialzonen wird somit für weitere Unternehmungen der verladenden Wirtschaft der kombinierte Verkehr eine interessante Alternative zum Strassentransport. Zukünftig kann ab jedem Firmenstandort jener Terminal mit 44 t angefahren werden, welcher das gewünschte Bahnangebot offeriert.

Die LSVa verbessert die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr. Es widerspricht deshalb der Zielsetzung dieser Abgabe, wenn der Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs mit der vollen LSVa belastet würde. Der UKV würde durch ein solches Vorgehen sogar verteuert, da im Umkreis von 30 km um die heutigen Terminals im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs bereits die 44-Tonnen-Limite gilt. Der LSVa steht hier somit kein Produktivitätseffekt infolge Gewichtslimitenerhöhung gegenüber, weshalb sich eine gewisse Ausnahmeregelung aufdrängt. Eine vollständige Befreiung auf der gesamten Vor- und Nachlaufstrecke dürfte aber negative Auswirkungen auf den übrigen Güterverkehr haben und zu unverhältnismässig langen strassenseitigen Vor- und Nachläufen führen. Auf der Basis einer vertieften Analyse mehrerer denkbarer Varianten steht deshalb eine Pauschalbefreiung im Umfang einer pauschal festgelegten Distanz (z. B. 40 km) und pro im Vor- bzw. Nachlauf transportiertem Container im Vordergrund. Dies bedeutet z. B. in der Übergangsphase 2001–04, dass die Transporteure pro umgeschlagenen Container eine LSVa-Rückerstattung im Umfang von rund 20 bis 25 Franken erhalten; (LSVa für eine 40 km lange Fahrt). Wer einen kürzeren Vorlauf hat, erhält somit de facto mehr rückerstattet, als er an LSVa bezahlt und umgekehrt. Dadurch haben die Transporteure einen hohen Anreiz, den nächstgelegenen geeigneten Terminal anzusteuern. Es ist davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Rückerstattung an die verladende Wirtschaft weitergegeben wird. Damit wird ein Anreiz geschaffen, den unbegleiteten kombinierten Verkehr zu nutzen. Der Bundesrat wird

die genaue Ausgestaltung dieser Massnahme in Zusammenarbeit mit den direkt betroffenen Instanzen regeln.

Die notwendigen Anpassungen des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen des Landverkehrsabkommens, der Verordnung über die Umladestationen des kombinierten Verkehrs und der Verkehrsregelnverordnung werden rechtzeitig realisiert, so dass diese Massnahme in der schwierigen Übergangsphase voll wirken kann (vgl. Ziff. 261.511.1). Die Regelung für den Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs wird in der LSVA-Verordnung konkretisiert.

D. Internationale Förderung des Schienengüterverkehrs und Beschleunigung der Grenzabwicklung

Bahngüterverkehr ist zum grössten Teil grenzüberschreitender Verkehr. Die Schweiz kann nur einen Teilbereich des gesamten Bahntransports beeinflussen. Die angestrebte Verlagerung kann im Alleingang nicht im erwünschten Ausmass erreicht werden.

Aus diesem Grund bildet die im Landverkehrsabkommen angestrebte international koordinierte Förderung des Schienengüterverkehrs einen zentralen Bestandteil der Verkehrsverlagerung. Das Abkommen garantiert unter anderem die gegenseitige Gewährung des freien Netzzugangs und liefert die Grundlage für die dringend notwendige Beschleunigung der Grenzabfertigung von Eisenbahnzügen. Der Abbau administrativer Hindernisse beim Grenzübertritt verstärkt die Massnahmen der Bahnen (z. B. Abbau von Lok- und Lokführerwechseln an der Grenze).

Zusätzlich wird sich der Bund in internationalen Gremien für die koordinierte Förderung des Bahngüterverkehrs einsetzen. Hierzu werden Zielvorgaben zuhanden der Schweizer Vertreter in diesen internationalen Foren zum Schienengüterverkehr formuliert. Die Zielerreichung wird periodisch überprüft.

E. Beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels

In der Phase ab 2005 bis zur Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, maximal aber bis Ende 2007, liegt die Fiskalität um 10% tiefer als in der Dauerlösung des Abkommens (292,50 Franken anstatt 325 Franken für eine 300 km lange Transitfahrt eines 40-Tönners), da die modernen und leistungsfähigen Bahninfrastrukturen im alpenquerenden Verkehr im Jahr 2005 – dem im Transitabkommen ursprünglich vorgesehenen Datum – noch nicht bereit stehen.

Vorbehältlich von Überraschungen beim Bau sollte der Lötschberg-Basistunnel gemäss aktuellem Zeitplan ca. anfangs 2007 in Betrieb gehen können. Damit die maximale Fiskalität von 325 Franken möglichst frühzeitig erhoben werden kann, setzt der Bundesrat alles daran, den Lötschberg-Basistunnel rasch zu realisieren. Die Bewilligungsverfahren und die Mittel des Fonds sollen auf dieses Ziel ausgerichtet werden. Damit die Bauarbeiten ohne Verzug weitergeführt werden können, müssen die notwendigen Verpflichtungskredite rasch bewilligt werden.

262.34 Produktivitätssteigerungen der Bahnen

A. Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur

Im Bahnbetrieb führt der mit der Bahnreform verwirklichte Wettbewerb zu Produktivitätssteigerungen. Aber auch bei der Bewirtschaftung der Infrastruktur sollen Pro-

duktivitätssteigerungen realisiert werden, denn die Entgelte für die Benutzung der Schieneninfrastruktur sind ein wichtiger Kostenbestandteil.

Bei der Schieneninfrastruktur spielt der Wettbewerb nur beschränkt. Deshalb legte der Bund in seiner Funktion als Eigentümer der SBB («Eignerstrategie») im Frühjahr 1999 Produktivitätssteigerungsvorgaben fest. So soll die Division Infrastruktur der SBB durch verschiedene Massnahmen wie z. B. effizientere Unterhaltskonzepte oder verschleissärmere Infrastrukturen ihre Kosten pro durchfahrenden Zug in der Periode 1999 bis 2002 um jährlich mindestens 5% senken. Diese Kosteneinsparungen sollen an den Bahnbetrieb weitergegeben werden. Die Umsetzung dieser Zielvorgaben wird mit einem Kennzahlensystem überwacht.

Im Rahmen der Bestellung der Transit-Infrastruktur der BLS («Angebotsvereinbarung über die Transit-Infrastruktur der BLS») sollen ähnliche Vorgaben gemacht werden, deren Einhaltung ebenfalls mit einem Kontrollinstrument überprüft wird.

B. Produktivitätssteigerungen beim Bahnbetrieb

Mit der Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr und den Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur erhalten die Bahnunternehmungen verbesserte Marktchancen. Es liegt an den Bahnen, diese Chancen zu nutzen und produktive sowie kundengerechte Angebote zu realisieren.

Im unternehmerischen Bereich des Bahnbetriebs sind durchaus noch Produktivitätssteigerungspotentiale vorhanden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat als Eigentümer der SBB in der «Eignerstrategie» von der Division Güterverkehr gefordert, dass sie ihre Produktivität um jährlich mindestens 5% erhöht.

Die SBB streben die Erreichung dieser Vorgabe sowohl mittels organisatorischer als auch mittels betrieblicher Massnahmen an. Sie planen bis zum Jahr 2005 eine Mengenausweitung ihres Güterverkehrs um über 26%.

Die vom neuen Verwaltungsrat auf den 1. Januar 1999 initiierte Neuorganisation richtet die Unternehmungsstruktur auf die Kundenbedürfnisse aus. Die stark verflachten Hierarchien und die Übertragung von Verantwortung und Entscheidungskompetenzen an die Kundenbetreuer ermöglichen, unterstützt durch das Kunden-Service-Center, die rasche Konzipierung marktgerechter Angebote. Betriebsseitig wurden kurzfristig wirksame Massnahmen zur Kostenreduktion im Umfang von 100 Millionen Franken erarbeitet, u. a. mittels neuem Rollmaterial und Verfahren wie Funkfernsteuerung und schiebetauglichen Wagen. Rund 60% dieser Massnahmen sind bereits realisiert.

Auch die BLS hat in Ergänzung zu bereits früher getroffenen Massnahmen ein Kostensenkungs- und Effizienzsteigerungsprogramm ergriffen, mit welchem die notwendigen Produktivitätssteigerungen erreicht werden sollen. Zudem lanciert die BLS konkrete Einzelprojekte mit gezielten Verlagerungswirkungen.

Die internationale Zusammenarbeit unter den Bahnen, wie sie zum Beispiel die SBB, die BLS oder die MThB eingegangen sind bzw. anstreben, ist für die Marktposition der Schiene im grenzüberschreitenden Güterverkehr von Bedeutung.

C. Kombiniertes Ladungsverkehr Schweiz KLV-CH

Schweizerische Unternehmungen der Transportbranche setzen auf den kombinierten Verkehr. Auf privater Basis wurde das Projekt «Pegasus» (auch KLV-CH genannt) für den unbegleiteten kombinierten Binnenverkehr auf der West-Ost- und Nord-Süd-Achse mit Anschluss an den Import-/Exportverkehr lanciert. Neben Vertretern

der Bahnen und Kombiverkehrsgesellschaften, der Kantone und der verladenden Wirtschaft, nehmen im Projektleitungsteam auch Vertreter des Strassentransportgewerbes teil. Gemäss Angaben der Projektleiter soll das Nachfragepotential jährlich rund 150 000 Ladeeinheiten betragen, was rund 600 Transporten pro Betriebstag entspricht.

Der Bund hat finanzielle Beiträge an die Projektarbeiten geleistet. Derzeit wird das Konzept weiter konkretisiert.

262.35 Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase

Mit der NEAT und der LSWA werden die Grundbedingungen für markante Produktivitätssteigerungen und die Verbesserung der Wettbewerbsposition der Schiene gegenüber der Strasse geschaffen. Die Wirkung der NEAT beginnt jedoch erst im Jahr 2006/07 und auch der volle LSWA-Satz wird erst ab diesem Zeitpunkt eingeführt.

Bereits im Herbst 1997 hat der Bundesrat beschlossen, zur Umsetzung des Alpenschutzartikels die Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr von heute 125 Millionen Franken auf maximal 200 Millionen Franken zu erhöhen. Angesichts der in der Zwischenzeit geänderten Rahmenbedingungen, ist der Bundesrat bereit, die Betriebsbeiträge weiter zu erhöhen.

Die hierfür notwendigen finanziellen Mittel werden durch einen Bundesbeschluss «über einen Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs» für die Zeitspanne von 2000 bis 2010 gesichert. Die Gesamtsumme des elfjährigen Zahlungsrahmens beträgt 2850 Millionen Franken. In einzelnen Jahren kann das Maximum der jährlichen Betriebsbeiträge bis zu 300 Millionen Franken betragen. Die finanziellen Mittel stammen in erster Linie aus Mineralölsteuererträgen sowie von 2001 bis 2004 auch aus den Kontingentseinnahmen. Der Bruttoertrag aus den Kontingenten dürfte in der Phase 2001/02 pro Jahr gegen 120 Millionen Franken und in der Phase 2003/04 gegen 180 Millionen Franken betragen.

Dank dieser Erhöhung der Betriebsbeiträge, welche neu für Trassenpreisvergünstigungen und Bestellungen von Angeboten unter Wettbewerbsbedingungen verwendet werden, können die Angebote im kombinierten Verkehr kurzfristig erweitert werden.

262.36 Nicht ergriffene Massnahmen

Einige der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens vorgeschlagenen Massnahmen werden nicht ergriffen, da diese entweder bereits anderweitig rechtlich abgesichert sind oder aber in Bezug auf die Verlagerung eine kontraproduktive Wirkung haben. Insbesondere handelt es sich um die zusätzliche Verankerung der Geltungsdauer des Nachtfahrverbots im Strassenverkehrsgesetz sowie um die Einführung einer Alpentransitabgabe ATA ab dem Jahr 2001.

Die Beibehaltung der Geltungsdauer des Nachtfahrverbots (22.00 Uhr bis 05.00 Uhr) war für den Bundesrat ein vorrangiges Verhandlungsziel. Die Fahrverbotszeiten sind in Artikel 15 Ziffer 1 des Landverkehrsabkommens aufgeführt und somit völkerrechtlich geregelt. Eine zusätzliche Verankerung der Geltungsdauer des Nacht- und Wochenendfahrverbots im Strassenverkehrsgesetz ist deshalb nicht erforderlich.

Vorderhand, d. h. insbesondere während der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens, soll auch keine Alpentransitabgabe ATA eingeführt werden. Das Landverkehrsabkommen eröffnet der Schweiz zwar die Möglichkeit, maximal 15% der mit der EG vereinbarten Gesamtfiskalität in Form einer ATA zu erheben, allerdings nur bei entsprechender Reduktion der flächendeckend wirkenden LSVA. Alpenquerend hätte somit eine ATA keine Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Folge. Hingegen würde sie die Konkurrenzfähigkeit der Bahn im Binnen- und Import-/Exportverkehr verschlechtern. Dies ist insbesondere in den Jahren 2001 bis 2004 bzw. 2006 zu vermeiden, in denen auch der Import-/Exportverkehr der Bahn unter Druck geraten könnte. Die Alpentransitabgabe ist aber für die Erhebung der Schutzklausel im definitiven Regime gemäss Artikel 46 des Landverkehrsabkommens notwendig. Den eidgenössischen Räten wird eine entsprechende Botschaft rechtzeitig zugeleitet.

263 Auswirkungen des Abkommens und der zusätzlichen Massnahmen

263.1 Verkehrlicher Beitrag

Das künftige Verkehrsaufkommen lässt sich heute nicht exakt vorhersagen. Prognosen sind immer mit Unsicherheiten behaftet. Ebensovienig lässt sich die spezifische Wirkung jeder einzelnen Massnahme bestimmen. Auf der Basis vertiefter Abklärungen geht der Bundesrat aber davon aus, dass das Landverkehrsabkommen zusammen mit den bahnseitigen Hauptmassnahmen Bahnreform, LSVA und Modernisierung der Bahninfrastruktur (FinöV) sowie den flankierenden Massnahmen im alpenquerenden Verkehr die mittelfristige Erreichung des Verlagerungsziels gemäss Alpen-schutzartikel ermöglicht. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr dürfte die heutige Entwicklung gebrochen werden.

Binnen- und Import-/Exportverkehr (nicht alpenquerend und alpenquerend)

Während der Strassengüterverkehr seit den Fünfzigerjahren permanent zulegen konnte und sich seit 1970 verzweieinhalbfacht hat, stagnierte der Bahngüterverkehr. Mit dem Landverkehrsabkommen, der LSVA, der Modernisierung der Bahninfrastruktur (FinöV), der Bahnreform sowie den flankierenden Massnahmen kann dieser Trend gebrochen werden. Das Wachstum des Strassengüterverkehrs dürfte im *Binnenverkehr* nur gut die Hälfte und im *Import-/Exportverkehr* gar nur einen Drittel bis einen Viertel des Wertes betragen, der bei Beibehaltung des heutigen Instrumentariums (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe, keine flankierenden Massnahmen) eintreten würde.

Die Bahnen dürften in der Lage sein, die seit den Siebzigerjahren anhaltende Stagnation zu überwinden und ihre Transportmenge auszuweiten. Im *Binnenverkehr* dürfte bereits in der Übergangsphase ein Verkehrswachstum stattfinden. Auf Grund des heutigen Kenntnisstandes kann davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2004 die Verkehrsleistung (tkm) gegenüber dem Jahr 2000 um rund 10 bis 15% und im Jahr 2010 gar um rund 25 bis gut 30% höher sein wird als im Jahr 2000. Der Modal-Split dürfte in etwa konstant bleiben.

Im *Import-/Exportverkehr* dürfte der mögliche minimale Rückgang des Bahngüterverkehrs in den ersten Jahren der Übergangsphase bereits im Jahr 2005 wiederum

ausgeglichen sein. Im Jahr 2010 dürfte die Verkehrsleistung der Bahnen um rund 20 bis 25% höher liegen als im Jahr 2000.

Alpenquerender Verkehr (Transit-, Import-/Export und Binnenverkehr)

Im alpenquerenden Güterschwerverkehr strebt der Bundesrat in der Übergangsphase 2001–2004 eine Stabilisierung des Fahrtenaufkommens sowie ab dem definitiven Regime, spätestens aber ein Jahr nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels, die Erreichung des Verlagerungsziels von noch rund 650 000 verbleibenden alpenquerenden Lkw-Fahrten an. Vertiefte verkehrsmodellmässige Abklärungen haben ergeben, dass dieses Ziel erreichbar sein dürfte. Der Zeitpunkt der Zielerreichung hängt aber auch von den Massnahmen der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung des Bahngüterverkehrs sowie zur Einführung einer distanzabhängigen Schwerverkehrsabgabe ab.

Auf Grund der erwähnten Abklärungen dürfte ab dem Jahr 2005 (höhere Fiskalität, Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels) die Anzahl alpenquerender Schwerverkehrsfahrten unter das heutige Niveau sinken – und dies trotz Verkehrswachstum und Rücknahme von bisherigem Umwegverkehr über Frankreich und Österreich. In der Übergangsphase hängt die Erreichung des Ziels der Stabilisierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs vom Ausmass der koordinierten Verkehrspolitik in Europa, insbesondere von der Einführung einer distanzabhängigen Schwerverkehrsabgabe und der europäischen Förderung des Bahngüterverkehrs ab. Die nachfolgende Tabelle fasst diese Effekte zusammen. Die tieferen Werte entsprechen einem Szenario, bei welchem auch die Europäische Gemeinschaft den Bahngüterverkehr zusätzlich fördert und strassenseitige Massnahmen wie beispielsweise eine distanzabhängige Abgabe einführt. Die höheren Werte entsprechen einem «worst case»-Szenario, welches weder Massnahmen seitens der EG noch allfällige strassenseitige Kapazitätsengpässe berücksichtigt.

Verkehrliche Auswirkungen im alpenquerenden Güterverkehr:

Jahr	Hypothetisches Fahrtenaufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen, aber ohne bahnsseitige Massnahmen ¹	Alpenquerender Verkehr: Zusätzliche Verlagerung auf die Bahn ²	Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr
bis 2004	1 650 000–1 850 000	300 000–450 000	1 200 000–1 550 000
2005	1 300 000–1 500 000	450 000–600 000	700 000–1 050 000
ab 2008	1 400 000–1 600 000	650 000–750 000	650 000– 950 000

¹ Mit LSVA, 40-Tonnen-Kontingenten und Kontingenten für Leer- und Leichtfahrten, aber ohne Auswirkungen von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen.

² Auf Grund von Bahnmodernisierung, Bahnreform, eigenen Anstrengungen der Bahnen und flankierenden Massnahmen.

Die Tabelle zeigt auch, dass die Bahnen dank der NEAT, der Bahnreform sowie den flankierenden Massnahmen in der Lage sein sollten, ihre Leistung im alpenquerenden Verkehr auszuweiten.

Würde hingegen das heutige Instrumentarium (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe) beibehalten, so würde der alpenquerende Strassengüterverkehr un-

gebremst weiter wachsen und im Jahr 2007 einen Wert von mindestens 1,6 bis zu 1,7 Millionen Lkw-Fahrten erreichen.

Es sei allerdings nochmals darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um Prognosen handelt, welche immer mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind.

263.2 Auswirkungen auf die Umwelt

Die künftigen Umweltbelastungen des Strassengüterverkehrs hängen von der Entwicklung der Fahrleistung sowie der Abgasvorschriften ab. In den nachfolgenden Abschätzungen wurde unterstellt, dass die EG die heute gültige Norm (EURO 2) wie geplant in drei Stufen (EURO 3 bis EURO 5) verschärfen und die Schweiz jeweils parallel dazu die neuen EG-Normen übernehmen wird.

Generell wird sich die Luftqualität gegenüber heute spürbar verbessern. Die NO_x-Emissionen des *alpenquerenden Strassengüterverkehrs* dürften ab Beginn des definitiven Regimes (Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, volle LSVA) verglichen zum Jahr 1997 um rund 50% tiefer sein. Dieser Effekt beruht zu rund der Hälfte auf den verkehrlichen Wirkungen des Landverkehrsabkommens sowie der bahnseitigen (NEAT, Bahnreform) und flankierenden Massnahmen. Zu rund der Hälfte ist die Verbesserung der Luftqualität auf die verschärften Abgasnormen (geringerer Anteil von Fahrzeugen nach EURO 0- und EURO 1-Norm, Einführung verschärfter Normen) zurückzuführen. Auch die CO₂-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs werden entsprechend der reduzierten Fahrleistung tiefer sein. Bereits in der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens dürfte die Luftschadstoffbelastung je nach Entwicklung der Fahrleistung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs stabil gehalten bis leicht besser werden.

Auch im *Binnen- und Import-/Exportverkehr* wird der Schadstoffausstoss dank verringertem Verkehrswachstum und einem zunehmend saubereren Fahrzeugpark zurückgehen.

Anzuführen ist, dass die Umweltprobleme auf Grund der Luftschadstoffverfrachtungen grenzüberschreitend sind oder im Falle der CO₂-Emissionen sogar globalen Charakter haben. Im gesamten Alpenraum wird sich die schwerverkehrsbedingte Luftbelastung dank der Verwirklichung des Prinzips des kürzesten Weges⁵¹ und dem damit verbundenen Fahrleistungsrückgang deutlich reduzieren und sich die Umweltsituation somit verbessern.

263.3 Auswirkungen auf die Strasseninfrastruktur

Die Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen hat kaum negative Auswirkungen auf die Qualität der schweizerischen Strasseninfrastruktur. Massgebend für die Abnutzung der Fahrbahnen sind die Achslasten und die Verkehrsbelastung (Anzahl Fahrten). 40-Töner weisen nicht höhere Achslasten auf als kleinere Nutzfahrzeuge. Und mit dem Landverkehrsabkommen wird die Fahrleistung im Strassengüterver-

⁵¹ Rückverlagerung von gewichtslimitenbedingtem Umwegverkehr auf die Schweizer Routen sowie von Umwegverkehr leerer und leicht beladener Fahrzeuge auf die französischen und österreichischen Routen.

kehr im Vergleich zur Weiterführung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums abnehmen und mittelfristig auch in absoluten Zahlen rückläufig sein.

Auch für die Brücken hat die Zulassung der 40-Tönnner kaum Konsequenzen. Diejenigen Brücken, welche nach der ab 1970 geltenden Sicherheitsnorm realisiert sind, weisen unter dem 40-Tonnen-Verkehr immer noch eine genügende Sicherheit auf. Alte Brücken, welche nach der ab 1956 gültigen Norm gebaut wurden, müssten auch bei Beibehaltung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums im Rahmen der Ausführung grösserer Unterhaltsarbeiten in Bezug auf die Tragfähigkeit verstärkt werden.

264 Erläuterungen zu den Erlassen

264.1 Erläuterungen zum Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verkehrsverlagerungsgesetz)

Gemäss *Ingress* stützt sich das neue befristete Bundesgesetz auf Artikel 84 (36^{sexies}) der Bundesverfassung (Alpenschutzartikel) und enthält Bestimmungen in Ausführung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft).

Artikel 1 Absatz 1 definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Art. 84 BV; alt 36^{sexies} BV) das generelle Ziel des Bundes, schrittweise mehr alpenquerenden Güterschwerverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Dazu braucht es ein möglichst koordiniertes Vorgehen von Bund, Kantonen, Bahnen und den europäischen Partnern. *Absatz 2* konkretisiert diese allgemeine Zielsetzung. Die Zielerreichung wird an jenem Verkehr gemessen, welcher auf den im Bundesgesetz über den Strassen transitverkehr im Alpengebiet (SR 725.14) definierten alpenquerenden Transitstrassen verbleibt. So rasch als möglich, spätestens aber ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, soll der alpenquerende Güterschwerverkehr über die vier zentralen Strassenübergänge (Gr. St. Bernard, Simplon, Gotthard, San Bernardino) auf rund 650 000 Fahrten pro Jahr reduziert werden. Dies entspricht dem vom Bundesrat angestrebten Verlagerungsziel gemäss Alpenschutzartikel und einem Rückgang des Verkehrs gegenüber heute um rund 50%.

Die angestrebte Verkehrsverlagerung soll nicht durch Zwangsmassnahmen, sondern durch ein Bündel von nichtdiskriminierenden, marktwirtschaftlichen Instrumenten erreicht werden. Der Bund hat in erster Linie über die in *Artikel 2 Absatz 1* erwähnten Instrumente die Möglichkeit, die Verkehrsentwicklung entsprechend zu steuern, nämlich durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Strassen- und den Bahnverkehr, die Zurverfügungstellung der erforderlichen Infrastrukturen und über internationale Vereinbarungen. Diese Massnahmen können, wie in *Absatz 2* erwähnt, durch weitere «flankierende», vom Bundesrat im Rahmen seiner gesetzlichen Kompetenzen erlassene, Massnahmen ergänzt werden, welche die Wirkung der Kernmassnahmen verstärken oder ergänzen. In der Botschaft (vgl. Ziff. 262.3) sind die zur Zeit vom Bundesrat geplanten flankierenden Massnahmen erläutert.

Im Sinne einer rollenden Planung regelt *Artikel 3* die Übergangsphase bis zur Erreichung der eigentlichen Zielgrösse nach Artikel 1 Absatz 2. Der Bundesrat legt gemäss *Absatz 1* den zuständigen parlamentarischen Kommissionen alle zwei Jahre ei-

nen Verlagerungsbericht vor, welcher sich gemäss *Absatz 2* zur Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen, den angestrebten Zwischenzielen für die jeweils zweijährige Folgeperiode und zum weiteren Vorgehen zur Erreichung des Verlagerungsziels von rund 650 000 Fahrten äussert. Gemäss *Absatz 3* wird der erste Verlagerungsbericht im Frühjahr des Jahres 2002 erstellt. Zu diesem Zeitpunkt werden die Erhebungen zur Verkehrsentwicklung im Jahr 2001 vorliegen. Ziel ist es, den Trend des Verkehrszuwachses zu brechen und das Verkehrsaufkommen in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens auf dem Niveau des Jahres 2000 zu stabilisieren (*Absatz 4*). Generell soll so rasch als möglich eine sukzessive Zunahme des Schienengüterverkehrs, verbunden mit einem Rückgang des Strassengüterverkehrsaufkommens erreicht werden. Neben den bereits kurzfristig wirksamen flankierenden Massnahmen gemäss Artikel 2 Absatz 2 wird dieser Effekt insbesondere ab dem Jahr 2005 durch die höhere Strassenfiskalität, den Wegfall der Kontingente und ab 2006/07 durch die Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels erzielt werden.

Artikel 4 regelt gewisse Bereiche zur fiskalischen Abgabe auf Kontingenten nach internationalen Verkehrsabkommen (Schweiz–EG; Schweiz–Drittstaat). Das Abkommen enthält teilweise direktanwendbare Bestimmungen zur Höhe der Kontingente und zum an Stelle der LSVA zu entrichtenden Tarif, nicht jedoch für die übrigen Bereiche der Abgabbeerhebung (z. B. Vollzugs- und Strafbestimmungen usw.) oder die Verwendung der Erträge. Auch andere internationale Verkehrsabkommen (Schweiz–Drittstaat) könnten künftig derartige Kontingentsbestimmungen enthalten, da diesen Ländern mit den Schweizern vergleichbare, nicht diskriminierende Bedingungen gewährt werden sollen. Gemäss *Absatz 1* richtet sich die Abgabbeerhebung für nicht in den internationalen Verkehrsabkommen speziell geregelte Bereiche grundsätzlich nach dem Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe. Der Bundesrat regelt jedoch den Vollzug und kann namentlich bei Fragen der Zuständigkeit andere Regelungen vorsehen. *Absatz 2* legt die Verwendung der Erträge aus diesen Kontingenten fest. Die Erträge aus den Kontingenten werden nach Abzug des Vollzugaufwandes in erster Linie zur Finanzierung der Massnahmen nach Artikel 2 verwendet. Die restlichen Erträge aus den Kontingenten sollen, insbesondere weil die möglichst rasche Realisierung der NEAT für die Verkehrsverlagerung von zentraler Bedeutung ist, direkt in den Fonds zur Finanzierung der Grossprojekte des öffentlichen Verkehrs eingespiessen werden.

Nach *Artikel 5* hat der Bundesrat die Kompetenz, die gemäss internationalen Verkehrsabkommen (insbesondere Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft) möglichen Kontingente für Schweizer zu konkretisieren, indem er die konkrete Anzahl und den Verteilmodus sowie allenfalls weitere Vollzugsbestimmungen der 40-Tonnen-, Leer- und Leichtfahrtenbewilligungen an Schweizer festlegt. Er berücksichtigt dabei die in *Absatz 2* genannten Rahmenbedingungen. *Absatz 3* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Gewährung von Kontingenten bzw. der entsprechenden Bewilligungen gegebenenfalls von gewissen Voraussetzungen wie insbesondere von der Benutzung des Schienengüterverkehrs abhängig zu machen.

In *Artikel 6* werden unter dem Titel Änderung des geltenden Rechts mit dem vorliegenden Bundesgesetz zwei Erlasse geändert. Unter *Ziffer 1* wird das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe dahingehend ergänzt, dass der Bund den besonders betroffenen Kantonen (neben Geldern aus den Kontingentseinnahmen während der Übergangsphase) aus den Einnahmen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe Beiträge an Schwerverkehrskontrollen gewähren kann. Die leis-

tungsabhängige Schwerverkehrsabgabe kann nur wirksam sein, wenn sie konsequent umgesetzt wird. Deshalb sollte die entsprechende Kontrolle intensiv sein und sinnvollerweise mit der Kontrolle anderer Vorschriften verbunden werden. Unter *Ziffer 2* wird das Strassenverkehrsgesetz mit einer Delegationsnorm ergänzt, gemäss welcher der Bundesrat Verkehrslenkungsmassnahmen im Güterschwerverkehr vorsehen kann.

Gemäss *Artikel 7* handelt es sich bei diesem Erlass um ein befristetes Bundesgesetz primär zur Regelung einer Übergangsphase. Es soll im Hinblick auf die im Landverkehrsabkommen festgelegte Dauerlösung durch ein Ausführungsgesetz zu Artikel 84 BV (36^{sexies} BV), dem Alpenschutzartikel, abgelöst werden, welches insbesondere auch die weitere Umsetzung der Zielsetzung gemäss Artikel 1 zum Inhalt haben wird. Mit diesem Gesetz soll auch die Rechtsgrundlage für eine Alpentransitabgabe geschaffen werden, die insbesondere zur Realisierung der fiskalischen Schutzklausel (Erhöhung der Fiskalität um 12,5%) benötigt wird. Der Bundesrat wird spätestens im Jahr 2006 eine entsprechende Botschaft vorlegen. Das Verkehrsverlagerungsgesetz gilt analog zum Beschluss über den Zahlungsrahmen längstens bis zum Jahr 2010 und soll gleichzeitig mit dem bilateralen Landverkehrsabkommen in Kraft treten. Es kann jedoch für den Fall, dass sich die Inkraftsetzung des Landverkehrsabkommens verschieben sollte, bereits vorher in Kraft gesetzt werden, damit der Bundesrat rechtzeitig mit der Umsetzung der entsprechenden flankierenden Massnahmen beginnen kann.

264.2 Erläuterungen zum Bundesgesetz über den Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs

Der Bundesbeschluss über einen Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs dient der Finanzierung der flankierenden Massnahmen. Der Zahlungsrahmen bezieht sich jedoch nur auf denjenigen Teil der flankierenden Massnahmen, welcher nicht bereits über eine anderweitige Finanzierungsgrundlage verfügt. Massnahmen mit eigener Finanzierungsgrundlage, wie beispielsweise die Investitionsbeiträge an Terminals im Rahmen von Mehrjahresprogrammen, sind nicht Gegenstand des Zahlungsrahmens. Die finanziellen Mittel stammen insbesondere aus Mineralölsteuererträgen sowie aus Erträgen aus den Kontingenten gemäss bilateralem Landverkehrsabkommen (ab dem Jahr 2001). Mit dem im Bundesbeschluss festgelegten Betrag von 2850 Millionen Franken (im Durchschnitt pro Jahr 259 Millionen Franken bzw. gegenüber heute eine Zunahme von jährlich 134 Millionen Franken) ist die Sicherstellung der Finanzierung von Trassenpreisvergünstigungen und Abgeltungen im kombinierten Verkehr gewährleistet. Der Zahlungsrahmen tritt mit Verabschiedung durch das Parlament in Kraft und soll damit bereits für das Jahr 2000 die erforderlichen Mittel zur Finanzierung der flankierenden Massnahmen zur Verfügung stellen. Er wird auf 11 Jahre ausgerichtet, weil die Möglichkeit besteht, dass der Bund z. B. für die Bestellung des Angebots der Rollenden Autobahn am Lötschberg-Simplon Rahmenvereinbarungen bis zum Jahr 2010 abschliesst und somit deren finanzielle Grundlage gesichert werden muss.

265 Weitere Rechtsanpassungen

Der grösste Teil der für die flankierenden Massnahmen notwendigen Rechtsanpassungen betrifft die Verordnungsstufe. Der Bundesrat ist gewillt, die nachstehend aufgeführten Verordnungsänderungen sowie die sonstigen rechtlichen Anpassungen, rechtzeitig, sicher vor Inkrafttreten des Landverkehrsabkommens, vorzunehmen.

Weitere rechtliche Anpassungen:

Flankierende Massnahme	Rechtsanpassungen
Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen	– Verordnung über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (in Erarbeitung)
Arbeitsbedingungen im Strassengüterverkehr	– Ratifizierung des europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals AETR (mit separater Vorlage)
Gesamtschweizerische Lenkung des Schwerverkehrs bei Überlastung der Transitachsen durch die Alpen	– Neue Verordnung
Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken (Steigungen)	– Anpassung der Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11)
Effizienzsteigerung im Subventionssystem (Neugestaltung der Abgeltungen)	– Anpassung der Kombiverkehrsverordnung (SR 742.149)
Teilbefreiung des Vor- und Nachlaufs des UKV von der LSVA und Aufhebung der Radialzonenregelung	– Verordnung über die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (in Erarbeitung); – Anpassung der Verkehrsregelnverordnung (SR 741.11); – Anpassung der Verordnung über die Umladestationen im kombinierten Verkehr (SR 741.112)
Produktivitätssteigerungen bei der Bahninfrastruktur	– Bereits erfolgt: Bestandteil der «Strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB-AG (Eignerstrategie)»
Produktivitätssteigerungen beim Bahnbetrieb	– Bereits erfolgt: Bestandteil der «Strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB-AG (Eignerstrategie)»

27 Abkommen über die Freizügigkeit im Personenverkehr

271 Ausgangslage

Im Bereich des Personenverkehrs präsentierte sich die Ausgangslage wie folgt: Es hat sich im Rahmen der Verhandlungen und der folgenden politischen Diskussion um das EWR-Abkommen gezeigt, dass es sich bei der Realisierung des Freien Personenverkehrs um eine innenpolitisch sensible Angelegenheit handelt. Der Bundesrat war daher angesichts der Ausgangslage der bilateralen sektoriellen Verhandlungen – d. h. keine vollumfängliche Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt – bestrebt, auch im Personenverkehr ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das quantitativ und qualitativ unter dem im Rahmen des EWR verhandelten «Acquis communautaire» liegt. Auf Grund des eingangs geschilderten Verhandlungsablaufs wurde der Freie Personenverkehr gleichsam zwingend Thema der bilateralen sektoriellen Verhandlungen. Wichtigstes Ziel des Bundesrates bei der Verhandlungsführung war es jedoch, dass kein automatischer Übergang zum Freien Personenverkehr erfolgt.

Ausserdem hat die Schweiz im Verlaufe der Verhandlungen vorgeschlagen, dass die Vertragsparteien anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens über die Freizügigkeit eine gemeinsame Erklärung über ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wanderungs- und Asylpolitik abgeben. Mehrere Mitgliedstaaten haben sich gegen eine solche gemeinsame Erklärung ausgesprochen. Der Bundesrat hat daher beschlossen, eine einseitige Erklärung abzugeben, dass die Schweiz bereit ist, an dem System der EU- Koordinierung im Bereich Asylanträge teilzunehmen, und er schlägt in derselben Erklärung die Intensivierung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet vor.

272 Zielsetzung

Die Ausgangssituation beim Beginn der bilateralen Verhandlungen war entscheidend anders als zu Beginn der Verhandlungen über den EWR. Es ging nicht mehr darum, die Übernahme der vier Freiheiten insgesamt zu verhandeln, um voll und ganz am Binnenmarkt teilzunehmen. In der Optik der Schweiz bestand das Ziel nicht darin, die Freizügigkeit voll und ganz zu realisieren; aus unserer Sicht war allein die partielle Öffnung unserer Ausländerpolitik und unseres Arbeitsmarktes verhandelbar. Das Mass der Öffnung hing einerseits von unseren eigenen spezifischen Interessen in diesem Bereich ab, andererseits von der Frage, in welchem Masse eine solche Öffnung das Fortkommen in den für die Schweiz prioritären Dossiers bedeutete.

Aus wirtschaftlichen Gründen (Reformen/Revitalisierung des schweizerischen Arbeitsmarktes), aus Gründen der Migrations- und der Aussenpolitik (Verhandlungen über die Freizügigkeit als Schlüssel der bilateralen sektoriellen Verhandlungen mit der EG), wie aber auch um die Diskriminierung der Auslandschweizer zu verhindern, hatte die Schweiz ohne Zweifel auch ein unmittelbares eigenes Interesse daran, Verhandlungen mit der EG über die Freizügigkeit aufzunehmen. Gleich verhält es sich bezüglich der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und – in gewissem Masse – auch bezüglich der Koordination der Sozialversicherungssysteme.

Der Bundesrat hat am 31. August 1994 den Grundsatzentscheid getroffen, im Bereich des Personenverkehrs ein beschränktes Verhandlungsmandat zu erteilen. Ab

diesem Zeitpunkt nahm er das Konzept einer Verhandlungsführung an, das darin bestand, gebietsweise Teile des «Acquis communautaire» im Bereich des Personenverkehrs in das Schweizerische Recht zu überführen, mit dem Ziel, eine qualitative Liberalisierung des Personenverkehrs zu realisieren, was die Aufenthalts- und Beschäftigungsbedingungen betrifft.

Mit Beschluss vom 3. April 1996 hat der Bundesrat sein ursprüngliches Verhandlungsmandat um die folgenden Punkte erweitert (Mandaterweiterung):

- Ab Inkrafttreten des Abkommens sollte Inländerbehandlung für EU-Angehörige in der Schweiz und für Schweizer in der EU realisiert werden.
- Nach 2 Jahren sollte die gegenseitige Aufhebung des Inländervorrangs sowie die Aufhebung der auf EU-Bürger beschränkten Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgen. Zudem sollten präferentielle Kontingente für EU-Angehörige vorgesehen werden.
- Nach 5 Jahren sollten Verhandlungen über die Aufgabe der Kontingente und der Schutzklausel aufgenommen werden.

In der Folge wurden die Verhandlungen auf der Basis der Mandaterweiterung weitergeführt, und es konnte schliesslich ein Verhandlungsergebnis erzielt werden (Details siehe nachfolgend). Der eigentliche Durchbruch im Bereich Personenverkehr fand am 15. Juli 1996 statt.

273 Inhalt des Abkommens

273.1 Der Personenverkehr im engeren Sinn

273.11 Der Freie Personenverkehr in der EU

Die Regeln des Freien Personenverkehrs – wie sie innerhalb der EU bereits zur Anwendung kommen – gelten grundsätzlich nach Ablauf der Übergangsfrist auch für die Schweiz⁵². Das bilaterale Abkommen sieht einen schrittweisen, nicht automatischen Übergang zum freien Personenverkehr vor. Die konkrete Übergangsregelung wird unter Ziffer 273.12 umfassend dargestellt.

Der Freie Personenverkehr, der bereits im EWG-Vertrag in den Artikel 48 ff. definiert wurde, umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Selbstständigerwerbenden, d. h. alle Bürger der EU können ihren Arbeitsplatz und ihren Aufenthaltsort innerhalb des Binnenmarktes frei wählen und geniessen dort dieselben Rechte wie die inländische Bevölkerung. Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Aufenthaltsrechts ist die Aufnahme einer selbstständigen oder unselbstständigen Tätigkeit; es gibt im Binnenmarkt keine Freizügigkeit der Arbeitslosen (Leistungsexport der Leistungen der Arbeitslosenversicherung während maximal 3 Monaten).

Die Freizügigkeit der *Arbeitnehmer* umfasst das Gleichbehandlungsgebot, bzw. das Diskriminierungsverbot. Es sieht die Abschaffung sämtlicher auf der Staatsangehörigkeit beruhender Unterschiede in der Behandlung von Arbeitnehmern der Vertragsparteien in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbe-

⁵² Die Übergangsfrist dauert grundsätzlich 12 Jahre; die Anwendung des «Acquis communautaire» im Bereich des Freien Personenverkehrs erfolgt aber bereits nach 5 Jahren, allerdings unter dem Vorbehalt der Wiedereinführung von Begrenzungsmaßnahmen (einseitige Schutzklausel).

dingungen vor; diese geniessen die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen sowie Ausbildungsrechte wie die eigenen Staatsangehörigen. Sie können zudem den gleichen Vorrang auf dem Arbeitsmarkt wie die eigenen Staatsangehörigen geltend machen.

Vorbehältlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen haben die Arbeitnehmer das Recht, sich im Gebiet eines Vertragsstaates frei zu bewegen und aufzuhalten, um eine Beschäftigung aufzunehmen oder ausüben; sie haben Anspruch auf volle berufliche und geographische Mobilität.

Die Freizügigkeitsregeln sehen auch den *Familiennachzug* vor. 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 ihrerseits das Recht, einer Arbeit nachzugehen.

Wanderarbeitnehmer haben auch ein Recht, nach Beendigung einer Beschäftigung in einem anderen Vertragsstaat, unter gewissen Voraussetzungen dort zu verbleiben. Das *Verbleiberecht* steht zunächst Arbeitnehmern zu, die wegen Erreichens des Rentenalters ihre Beschäftigung aufgeben, sofern sie in den letzten zwölf Monaten eine Beschäftigung ausgeübt und sich seit mindestens drei Jahren im Mitgliedstaat aufgehalten haben. Es gilt auch für Arbeitnehmer, die infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit ihre Beschäftigung aufgeben. Schliesslich wird das Verbleiberecht 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 Verbleiberecht wird auch auf die Familienmitglieder ausgedehnt.

Zur *Ein- und Ausreise* genügt ein gültiger Personalausweis und Reisepass. Auf Vorlage des Einreisedokumentes sowie einer Arbeitsbescheinigung wird dem Arbeitnehmer eine Aufenthaltsbescheinigung ausgestellt, die allerdings bloss deklaratorischer Natur ist und bei unbefristeten, überjährigen Arbeitsverhältnissen fünf Jahre beträgt. Beim unterjährigen Arbeitsverhältnis (Kurz-, Saisonaufenthalt) wird ein der Dauer des Arbeitsverhältnisses entsprechender Aufenthaltsausweis ausgestellt. Kein Aufenthaltsausweis benötigen Arbeitnehmer, die eine Erwerbstätigkeit von voraussichtlich weniger als drei Monaten Dauer ausüben. Dies gilt auch für Touristen für Aufenthalte bis drei Monate.

Gemäss «Acquis» geniessen auch *selbständig Erwerbstätige*, die sich in einem Vertragsstaat niederlassen oder grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen, Freizügigkeit. Die Niederlassungsfreiheit umfasst das Recht zur Aufnahme und Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates, wie sie für seine eigenen Staatsangehörigen gelten. Die selbständig Erwerbstätigen haben wie die Arbeitnehmer Anspruch auf Familiennachzug.

Die Dienstleistungsfreiheit betrifft Leistungen, die zeitlich beschränkt und grenzüberschreitend erbracht werden. Darunter fallen insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten. Sie berechtigt den Dienstleistenden zur Überschreitung der Grenze und zum Aufenthalt während der Dauer der Leistungserbringung. Die Dienstleistungsfreiheit wird im Abkommen aber nur im Sinne der grenzüberschreitenden personenbezogenen Dienstleistungserbringung

und nicht vollumfänglich im Sinne des «Acquis communautaire» einbezogen (vgl. Ziff. 273.13).

Die Freizügigkeit der *Nichterwerbstätigen* ist in der EU erst seit dem 1. Juli 1992 geregelt. Sie umfasst die folgenden Kategorien: Rentner, Studenten und übrige Nicht-erwerbstätige. Sie haben das Recht, sich mit ihren Familienangehörigen in irgendeinem Vertragsstaat aufzuhalten, wenn sie gegen Krankheit versichert sind und über genügend finanzielle Mittel verfügen, sodass sie nicht der Sozialhilfe zur Last fallen.

Das Freizügigkeitsrecht steht unter dem «*Ordre-public-Vorbehalt*». Die Freizügigkeit kann Beschränkungen unterworfen werden, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind.

Vorbehalt der Beschäftigung in der *öffentlichen Verwaltung*: Die Vorschriften über die Freizügigkeit sind nicht auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung anwendbar. Der Vorbehalt bezieht sich auf Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind oder auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind.

Die seit 1992 (Ablehnung des EWR-Abkommens durch das Schweizer Volk) eingetretenen Entwicklungen, das heisst der Vertrag von Maastricht (Unionsvertrag) und der Amsterdamer Vertrag – insbesondere der durch die Überführung des Schengener Abkommens vorgesehene Abbau der Grenzkontrollen – bilden nicht Gegenstand des bilateralen Abkommens und werden daher auch nach Ablauf der Übergangsfrist nicht übernommen.

Eine präzisere Schilderung des «Acquis» im Bereich des Freien Personenverkehrs findet sich in der Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR (92.052).

273.12 Schrittweiser Übergang zum Freien Personenverkehr

Wie einleitend bereits festgestellt wurde, hat der Bundesrat im Rahmen der sektoriellen Verhandlungen ein Abkommen ausgehandelt, das einen schrittweisen, nicht automatischen Übergang zum Freien Personenverkehr vorsieht. Der Freie Personenverkehr wird erst nach Ablauf der Übergangsfrist, d. h. erstmals nach fünf Jahren, definitiv aber erst nach zwölf Jahren (unter Vorbehalt der konsensuellen Schutzklausel; Ziff. 273.14A) eingeführt.

Im Dossier Personenverkehr wurden die folgenden Bereiche verhandelt:

- Freizügigkeit für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbstständige)
- Freizügigkeit für Nichterwerbstätige (Studenten, Rentner und andere Nichterwerbstätige)

sowie die flankierenden Politiken:

- Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen
- Koordination der Sozialversicherungssysteme

Bereits ab Inkrafttreten des Abkommens gilt Inländerbehandlung (National Treatment) für EU-Angehörige in der Schweiz und für die Schweizer in der EU. Neu

wird für EU-Angehörige ab Inkrafttreten ein Anspruch auf Bewilligungserteilung (auf Grund der Reziprozität auch für Schweizer in der EU) unter den Voraussetzungen der Kontingentierung, des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen bestehen. Gleichzeitig werden präferentielle Kontingente (Daueraufenthalt: 15 000; Kurzaufenthalt: 115 500) für EU-Angehörige geschaffen. Ab Inkrafttreten besteht zudem die Möglichkeit der Anrufung einer konsensuellen Schutzklausel (Ziff. 273.14A).

Nach zwei Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens wird der Inländervorrang gegenseitig aufgehoben. Gleichzeitig erfolgt für EU-Angehörige die Aufhebung der (diskriminierenden) Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Diese wird abgelöst durch die sogenannten flankierenden Massnahmen (vgl. Ziff. 276).

Die Schweiz kann aber an der Kontingentierung während fünf Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens festhalten. Im sechsten Jahr erfolgt damit die erstmalige Einführung des Freien Personenverkehrs «quasi auf Probe». Im Rahmen einer besonderen Schutzklausel (Ventilklausel) kann die Schweiz aber auch nach dem fünften Jahr wieder Kontingente einführen, wenn die Einwanderung das Mittel der letzten drei Jahre um mehr als 10% überschreitet. In diesem Fall kann die Schweiz die Einwanderung während der zwei folgenden Jahren auf das Mittel der letzten drei Jahre plus 5% beschränken. Diese Wiedereinführung von Begrenzungsmaßnahmen erfolgt temporär, einseitig, und ohne die Gefahr von Retorsionsmassnahmen.

Das Abkommen wurde grundsätzlich für eine erstmalige Zeitperiode von sieben Jahren abgeschlossen. Vor Ablauf von sieben Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens hat die Schweiz die Möglichkeit, sich im Rahmen eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses über dessen Weiterführung auszusprechen. Wenn das Referendum zu Stande kommt, kann das Schweizer Stimmvolk über dessen Weiterführung abstimmen. Die EU ihrerseits wird das Abkommen stillschweigend weiterführen.

Nach zwölf Jahren gilt die Freizügigkeit unter Vorbehalt der Anrufung der konsensuellen Schutzklausel (Ziff. 273.14A) unbeschränkt.

Besondere Bestimmungen gelten während der Übergangsfrist⁵³ für verschiedene Bereiche in Abweichung vom «Acquis communautaire»:

- Kurzaufenthalter
- Grenzgänger
- Umwandlung in Jahresaufenthalterbewilligung
- Selbstständig Erwerbstätige
- Rückkehrrecht

Kurzaufenthalter, die sich im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits im anderen Mitgliedstaat aufhalten und eine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht auf Erneuerung der Bewilligung. Eine Ausschöpfung der Kontingente kann ihnen nicht entgegenghalten werden. Der Wechsel zum Daueraufenthalt bleibt aber kontingentiert.

Grenzgänger haben während der Übergangsfrist Anspruch auf berufliche und geographische Mobilität nur innerhalb der Grenzzonen.

⁵³ Zur Dauer der Übergangsfrist vgl. oben.

Das *Recht auf Umwandlung* einer Kurzaufenthalter- in eine Daueraufenthalterbewilligung bleibt während der Übergangsfrist bestehen. Es besteht nach Aufhalten von 30 Monaten insgesamt. Die Umwandlung wird neu an die Kontingente angerechnet. Nach Ablauf der Übergangsfrist besteht keine Umwandlungsmöglichkeit im bisherigen Sinne mehr. Der Wechsel zum Daueraufenthalt ist aber jederzeit möglich, wenn ein überjähriger Arbeitsvertrag vorliegt.

Während der Übergangsfrist besteht auch eine Sonderregelung hinsichtlich der Ausübung einer *selbstständigen Erwerbstätigkeit*. Wer eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben will, erhält während einer Einrichtungszeit von sechs Monaten eine auf diesen Zeitraum befristete Aufenthaltsbewilligung. In der Folge erhält der selbstständig Erwerbstätige eine fünfjährige Aufenthaltsbewilligung, wenn er den Nachweis erbringt, dass er effektiv eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt.

Besondere Regelungen gelten auch hinsichtlich der Geltendmachung des Rückkehrrechts während der Übergangsfrist. Während sechs Jahren nach der Ausreise wird noch ein privilegierter Anspruch auf ein Kontingent bei der Wiedereinreise vorgesehen (neu: während der Übergangsfrist: Anrechnung an das Kontingent).

273.13 Die einzelnen Aufenthaltskategorien (Anhang I)

Das Abkommen übernimmt die Bewilligungskategorien, wie sie im «Acquis» vorgesehen sind. Es werden demnach ab Inkrafttreten die folgenden Aufenthaltskategorien eingeführt:

A. Daueraufenthalt:

Die Bewilligungsdauer beträgt bei einem überjährigen Arbeitsvertrag fünf Jahre; die Bewilligung wird automatisch verlängert, wenn das Arbeitsverhältnis fortgesetzt wird. Es besteht geographische und berufliche Mobilität sowie ein Recht auf Familiennachzug. Die Niederlassungsbewilligung wird wie bisher an alle EU-Angehörige auf Grund von Niederlassungsvereinbarungen oder Gegenrechtserwägungen erteilt. Sie ist unbefristet und wird bedingungslos erteilt und geht weiter als die Aufenthaltsbewilligung gemäss «Acquis».

B. Kurz-/Saisonaufenthalt:

Das Saisonierstatut fällt mit Inkrafttreten des Abkommens dahin; es wird ersetzt durch ein eurokompatibles Kurzaufenthalterstatut. Die Bewilligungsdauer ist gebunden an die Dauer des Arbeitsvertrages (unterjährige Arbeitsverhältnisse). Es besteht ein Recht auf Familiennachzug sowie auf berufliche und geographische Mobilität.

C. Grenzgänger:

Die Pflicht zur täglichen Rückkehr an den Wohnort wird durch eine wöchentliche Heimkehrpflicht ersetzt. Ein Voraufenthalt von sechs Monaten in der benachbarten Grenzzone wird nicht mehr verlangt. Die Bewilligungsdauer beträgt fünf Jahre. Es besteht ein Recht auf Verlängerung der Bewilligung und auf Mobilität (während einer Übergangsfrist von fünf Jahren nur in der Grenzzone). Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens fallen die Grenzzone dahin.

D. Dienstleistungserbringer:

Das Abkommen sieht auch eine Liberalisierung der personenbezogenen, grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vor. In den Bereichen, in denen ein Dienstleistungsabkommen zwischen der CH und der EU (z. B. öffentliches Beschaffungswesen) besteht oder abgeschlossen wird, soll die Dienstleistungserbringung nicht durch die Bestimmungen über den Personenverkehr erschwert werden. Für Personen, welche in Anwendung dieser Abkommen Dienstleistungen erbringen, garantiert das Personenverkehrsabkommen das Recht auf Einreise und Aufenthalt für die Dauer der Tätigkeit.

Das Abkommen sieht zudem das Recht der Dienstleistungserbringer (Arbeitnehmer und selbstständig Erwerbstätige) vor, sich in einen Gaststaat zu begeben und dort für eine befristete Zeit (90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) Dienstleistungen zu erbringen. Während zwei Jahren gilt – wie oben ausgeführt – der Vorbehalt des Inländervorranges und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen weiterhin.

Das Recht auf Einreise und Aufenthalt als Dienstleistungserbringer steht auch Arbeitnehmern von Drittstaaten offen, die zur Erbringung einer Dienstleistung von einem Unternehmen mit Sitz in einem Vertragsstaat in einen anderen entsandt werden.

Die nationalen Regeln des Gaststaates kommen im Dienstleistungssektor noch in den folgenden Bereichen zur Anwendung:

- Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Sinne der EG-Entsende-richtlinie
- Arbeitsvermittlung und Personalverleih
- Finanzdienstleistungen, deren Ausübung eine vorgängige Genehmigung und eine Beaufsichtigung (Contrôle prudentiel) erfordert
- wenn zwingende Gründe des Allgemeininteresses vorliegen.

Zusammenfassend lassen sich die wichtigsten Verbesserungen durch den Abschluss des bilateralen Abkommens im Personenverkehr gegenüber der heutigen Ausländerregelung wie folgt zusammenfassen:

- Anspruch auf Bewilligungserteilung für Erwerbstätige unter dem Vorbehalt der Kontingentierung, des Vorrangs der inländischen Arbeitnehmer und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (während der Übergangsfrist, siehe oben)
- Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige (Rentner, Studenten und übrige Nichterwerbstätige)
- Inländergleichbehandlung (National Treatment)
- Zugang zur selbstständigen Erwerbstätigkeit
- Geographische und berufliche Mobilität
- Anspruch auf Familiennachzug
- Recht auf Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen
- Automatische Verlängerung der Bewilligung
- Verbleiberecht nach Beendigung der Beschäftigung
- Rückkehrrecht

273.14 Weitere Besonderheiten des Abkommens

A. Gemischte Kommission (Schutzklausel/Streitschlichtung; Art. 14, 19)

Es wird eine Gemischte Kommission (Comité mixte) eingesetzt, die für das gute Funktionieren des Abkommens verantwortlich ist. Zu diesem Zweck kann sie Empfehlungen formulieren und in den vom Abkommen vorgesehenen Fällen Entscheide fällen. Für Entscheide der Gemischten Kommission wird Einstimmigkeit verlangt.

Im Falle einer starken Zunahme der Einwanderung, bzw. von ernststen Problemen ökonomischer oder sozialer Art, kommt die Gemischte Kommission zusammen, um Massnahmen zu beraten, die geeignet sind, die Probleme zu lösen.

Jede Vertragspartei kann eine Meinungsverschiedenheit, bzw. einen Streit über die Interpretation oder die Anwendung des vorliegenden Abkommens der Gemischten Kommission zum Entscheid unterbreiten.

B. Arbeitsvermittlungssystem Eures (European-Employment-System; Art. 11, Anh. I)

Die Beteiligung der Schweiz am Arbeitsvermittlungssystem Eures ist vorgesehen. Ziel des Eures ist vor allem die Zusammenführung und der Ausgleich von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen; weiter besteht es im Informationsaustausch über die Nachfrage nach (ausländischen) Arbeitskräften und stellt Informationen über die Lohn- und Arbeitsbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zusammen.

C. Immobilienerwerb (Art. 25, Anhang I) (vgl. Ziff. 275.3)

Das Freizügigkeitsrecht umfasst auch das Recht, in den anderen Mitgliedstaaten Grundeigentum wie Inländer zu erwerben; die Selbstständigerwerbstätigen haben das Recht, die für die Berufsausübung notwendigen Immobilien zu erwerben. Das Abkommen sieht einen Vorbehalt beim Eigentumserwerb der Kurzaufenthalter und Grenzgänger im Bereich des harten Kerns des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller; SR 211.412.41; Ferienwohnungen, reine Kapitalanlagen und Immobilienhandel) vor. Die Grenzgänger haben neu das Recht, bewilligungsfrei eine Zweitwohnung – nicht aber eine Ferienwohnung – zu erwerben.

D. Inkrafttreten und Dauer des Abkommens

Zwischen den sieben Abkommen soll ein angemessener Parallelismus (Parallélisme approprié) sichergestellt werden. Die sieben Abkommen können daher nur gleichzeitig in Kraft treten; im Falle einer Nichtverlängerung oder Kündigung des Abkommens über den Personenverkehr bedeutet dies die Beendigung auch der anderen sechs Abkommen.

273.2 Soziale Sicherheit

273.21 Gemeinschaftsrecht

Die EU bildet zwar heute schon in mancher Hinsicht einen europäischen Sozialraum, doch das diesbezügliche Recht schafft weder ein gemeinsames System der Sozialen Sicherheit, noch eine Harmonisierung der oft sehr unterschiedlich ausgestalteten nationalen Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten. Die EU hat ihr Schwergewicht auf eine möglichst grosse Koordination dieser Systeme gelegt, damit

sie den freien Wanderungsverkehr der Erwerbstätigen und ihrer Familienangehörigen nicht behindern. Die Grundlage dafür findet sich in Artikel 51 der Römer Verträge. Er wird durch eigene Sozialversicherungsverordnungen ergänzt, nämlich durch die 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 abwandern⁵⁴ (im Folgenden als Verordnung 1408/71 bezeichnet) sowie die Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung 1408/71⁵⁵ (im Folgenden als Verordnung 574/72 bezeichnet)⁵⁶. Die Verordnung 1408/71 regelt im Wesentlichen das materielle Recht und ist mit einem multilateralen Sozialversicherungsabkommen vergleichbar. Die Verordnung 574/72 regelt die Durchführung. Gleich wie die geltenden Sozialversicherungsverträge unseres Landes korrigieren die Verordnungen bestehende Einschränkungen des nationalen Rechts der beteiligten Staaten. Sie beziehen sich auf die klassischen Sozialversicherungszweige Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod (Hinterlassenenleistungen), Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Erfasst wird die gesamte Gesetzgebung eines Staates einschliesslich gliedstaatlicher Regelungen und ungeachtet dessen, ob die Leistungsfinanzierung durch Steuern oder durch Beiträge erfolgt. Der Bereich der Fürsorge ist hingegen nicht einbezogen. Die Verordnungen wurden seit 1971 mindestens einmal jährlich angepasst. Zusätzliche Bestimmungen finden sich in der Richtlinie 98/49⁵⁷ (Mindestvorschriften zur Aufrechterhaltung erworbener ergänzender betrieblicher Rentenansprüche) sowie in der Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer⁵⁸ (im Folgenden als Verordnung 1612/68 bezeichnet). Artikel 7 Absatz 2 dieser Verordnung verlangt unter anderem, dass Arbeitnehmende, auch wenn sie nicht im Beschäftigungsland wohnen, dort die gleichen sozialen Vergünstigungen geniessen wie inländische Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen.

- 54 Verordnung (EWG) 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, ABI Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2 (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996 zur Änderung und Aktualisierung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, ABI Nr. L 28 vom 30. Januar 1997, S. 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999, ABI Nr. L 38 vom 12. Februar 1999, S. 1.
- 55 Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, ABI Nr. L 74 vom 27. März 1972, S. 1 (kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996, ABI Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999, ABI Nr. L 38 vom 12. Februar 1999, S. 1.
- 56 Eine provisorische, konsolidierte Fassung des Textes der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 mit den zuletzt durch die Verordnung (EG) des Rates Nr. 307/1999 erfolgten Änderungen kann beim Bundesamt für Sozialversicherungen, 3003 Bern bezogen werden. Massgeblich ist hingegen allein die im Amtsblatt der EG publizierte Fassung.
- 57 Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, ABI Nr. L 209 vom 25. Juli 1998, S. 46.
- 58 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABI Nr. L 257 vom 19. Okt. 1968, S. 2. zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 (ABI Nr. L 245 vom 26. August 1992, S. 1).

273.22 Die auf die Schweiz anwendbaren Koordinierungsvorschriften

273.221 Allgemeines

Artikel 8 des Personenverkehrsabkommens enthält eine grundlegende Bestimmung über die Koordination der Sozialen Sicherheit und verweist für die Detailvorschriften auf den Anhang II zum Abkommen. Dieser stellt die konkrete Verbindung zwischen der Sozialen Sicherheit der Schweiz und den zwischen den EU-Staaten geltenden Koordinierungsvorschriften her. Für seine Anwendung ist der Anhang allerdings ins schweizerische Recht umzusetzen. Das Umsetzungsverfahren wird in Ziffer 275.211 beschrieben. Die Umsetzung wird zur Folge haben, dass die Schweiz in der Praxis die Verordnungen 1408/71 und 574/72 mit bestimmten Anpassungen anwendet.

Die vorstehend dargelegten Koordinationsvorschriften werden durch zwei Regelungen ergänzt, nämlich durch die Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (vgl. 273.228) sowie Artikel 9 Absatz 2 von Anhang I zum Abkommen (Personenverkehrsregelungen im engeren Sinn), der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus den EU-Staaten sowie ihren Familienangehörigen hinsichtlich sozialer Vergünstigungen die gleichen Rechte wie inländischen Arbeitnehmenden und ihren Familienangehörigen gibt (vgl. Ziff. 273.229).

Die neuen Koordinationsregelungen treten grundsätzlich an die Stelle unserer bilateralen Abkommen über Soziale Sicherheit bzw. über Arbeitslosenversicherung. Abkommen über Soziale Sicherheit bestehen mit allen Mitgliedstaaten der EU (das Abkommen mit Irland wird voraussichtlich im Verlaufe des Frühjahrs in Kraft treten). Abkommen über Arbeitslosenversicherung wurden mit den Nachbarstaaten abgeschlossen. Die Sozialversicherungsabkommen werden grundsätzlich suspendiert, soweit sie das Gleiche regeln (Artikel 20 des Abkommens). Im Falle eines Ausserkrafttretens des Abkommens würden sie wieder aufleben. Damit ist gewährleistet, dass bei einer Kündigung des Personenverkehrsabkommens im Sozialversicherungsbereich die bisherigen Regelungen weitergeführt werden können. Diese Verträge bleiben noch in Bezug auf einzelne, in Anhang II zum Personenverkehrsabkommen aufgeführte Bestimmungen anwendbar und in Fällen, die von diesem Abkommen nicht erfasst werden.

Für die Behandlung von Beschwerden sind weiterhin die nationalen Rechtspflegebehörden zuständig (Art. 11 des Abkommens). Danach werden auch künftig schweizerische Gerichte über Beschwerden im Zusammenhang mit den schweizerischen Sozialversicherungen zu entscheiden haben. Soweit auch das Gemeinschaftsrecht berührt wird, berücksichtigen die schweizerischen Gerichte die bis zur Unterzeichnung des Abkommens erfolgte Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften. Später ergangene Urteile dieses Gerichtshofes werden dem Comité mixte zur Kenntnis gebracht. Dieses entscheidet dann auf Antrag einer Vertragspartei, ob das betreffende Urteil von den schweizerischen Gerichten bei ihrer Urteilsfindung zu berücksichtigen ist.

Das Comité mixte ist Kontrollorgan für die korrekte Anwendung des Abkommens, aber auch Entscheidungsorgan bei einer allfälligen Revision von Anhang II. Die EU-Sozialversicherungsverordnungen, auf die dort Bezug genommen wird, müssen

als Koordinationsvorschriften, die eng mit den einzelnen nationalen Rechtsvorschriften verzahnt sind, bei Bedarf den Änderungen der nationalen Gesetzgebungen, den Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften oder zwischenstaatlichen Rechtsentwicklungen angepasst werden, um das reibungslose Funktionieren zu gewährleisten. Diese Anpassungen werden in der Revisionskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer vorbereitet. Die Schweiz kann an den Sitzungen dieser Kommission in gleicher Weise wie die EWR-Staaten teilnehmen und die Revision der Verordnungen von Anfang an mitverfolgen. Angesichts des besonderen Charakters der Koordinationsinstrumente ist es wichtig, dass auch unser Land deren Weiterentwicklung mitverfolgen kann und entsprechende Anpassungen vornehmen kann. Artikel 18 des Abkommens sieht deshalb vor, dass Änderungen im Anhang II – abweichend vom Revisionsverfahren, wie es für andere Vertragsbereiche vorgesehen ist – nach Beratung im Comité mixte durch diese Instanz entschieden und sogleich in Kraft gesetzt werden können. Dabei gilt das Einstimmigkeitserfordernis. Für die Schweiz impliziert dies die Zuständigkeit des Bundesrates für die Genehmigung solcher Anpassungen. Mit der Zustimmung der Eidgenössischen Räte zum Abkommen wird dem Bundesrat die entsprechende Kompetenz erteilt.

Das Vertragswerk erfasst alle Versicherungszweige (Krankenversicherung, Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, Unfallversicherung, Familienzulagen und Arbeitslosenversicherung) einschliesslich kantonaler Regelungen, die am Tage der Unterzeichnung in Kraft stehen. Es beruht grösstenteils auf den gleichen Grundsätzen wie unsere derzeitigen bilateralen Abkommen, garantiert aber durch die multilaterale Anwendung und den erweiterten sachlichen Geltungsbereich für die versicherten Personen einen besseren Schutz. Nachstehend werden die wichtigsten Regelungen der Verordnung 1408/71 sowie der ergänzenden Regelungen in der Richtlinie 98/74 und der Verordnung 1612/68 dargelegt.

273.222 Die Bestimmungen der Verordnung 1408/71

273.222.1 Allgemeine Bestimmungen

Der erste Teil der Verordnung enthält in den Artikeln 1–12 die allgemeinen Bestimmungen. Sie umschreiben die Begriffe, die in der Verordnung verwendet werden und deren Geltungsbereich. Ferner legen sie die Grundsätze für die Koordination der nationalen Sozialversicherungssysteme fest.

Persönlicher Geltungsbereich: Artikel 2 umschreibt den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung. Sie gilt im Wesentlichen für Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Staates, für den die Verordnung gilt, welche eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und der Gesetzgebung eines Mitgliedstaates unterstellt sind oder waren (Personen, die eine Alters- oder Invalidenrente beziehen oder Arbeitslose). Sie gilt ferner für Staatenlose und für Flüchtlinge, die im Gebiet der EU wohnen, sowie (bezüglich abgeleiteter Rechte) für die Familienangehörigen und Hinterlassenen aller dieser Personen und zwar unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Gleichbehandlung: Artikel 3 verbietet jegliche Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit. Personen, auf welche die Verordnung Anwendung findet und die im Gebiet eines Vertragsstaates wohnen, haben bei Anwendung der Sozialversi-

cherungsgesetzgebungen der Vertragsstaaten die gleichen Rechte und Pflichten wie die Staatsangehörigen des jeweiligen Staates.

Sachlicher Geltungsbereich: Er ist in Artikel 4 geregelt. Dort werden die Versicherungszweige aufgeführt, auf die sich die Verordnung bezieht. Erfasst sind alle gesetzlichen Vorschriften (einschliesslich der regionalen Bestimmungen und gleichgültig in welchem Gesetz sie «untergebracht» sind), die sich auf Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, an Hinterlassene, wegen Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit, sowie auf Sterbegeld und Familienleistungen beziehen und zwar ungeachtet dessen, wie diese Leistungen finanziert werden.

Beziehung zwischen Sozialversicherungsabkommen und der Verordnung: Die Artikel 6–8 stellen die Beziehung zwischen der Verordnung und den zwischenstaatlichen Abkommen über Soziale Sicherheit her. Die Verordnung tritt grundsätzlich an die Stelle der Vereinbarungen zwischen zwei oder mehr Mitgliedstaaten, soweit sich der Geltungsbereich deckt. Die Staaten können allerdings vereinbaren, gewisse Bestimmungen ihrer Abkommen in Kraft zu belassen, sofern sie in den Anhang III zur Verordnung eingetragen werden.

Zulassung zur freiwilligen Versicherung oder freiwilligen Weiterversicherung (Art. 9): Die Zulassung zur freiwilligen Versicherung oder Weiterversicherung eines Staates kann nicht von Wohnsitzerfordernissen abhängig gemacht werden und es müssen nötigenfalls in anderen an der Verordnung mitwirkenden Staaten zurückgelegte Versicherungszeiten berücksichtigt werden.

Aufhebung der Wohnortklauseln (Art. 10 Abs.1): Nach dieser Bestimmung dürfen Geldleistungen bei Invalidität, Alter oder für Hinterlassene, Renten bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten und Sterbegelder grundsätzlich nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, weil die Berechtigten im Gebiet eines anderen an der Verordnung mitwirkenden Staates wohnen. Ziel dieser Vorschrift ist die uneingeschränkte Auszahlung von Leistungen, ungeachtet dessen, in welchem Vertragsstaat eine Person wohnt.

Keine Beitragsrückvergütung, solange eine Person versicherungspflichtig ist: (Art. 10 Abs. 2): Gemäss Verordnung ist die Beitragserstattung bei Verlassen der Versicherung eines Landes nur möglich, wenn die versicherte Person nicht mehr auf Grund einer selbst- oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit der Versicherungspflicht in einem an der Verordnung mitwirkenden Staat untersteht.

Beitragsunabhängige Sonderleistungen: Artikel 10a Absatz 1 sieht die Möglichkeit vor, Sonderleistungen, die nicht auf Beitragszahlungen beruhen, unter bestimmten Voraussetzungen durch Eintragung in Anhang IIa der Verordnung von der Exportpflicht auszunehmen, wenn alle an der Verordnung mitwirkenden Staaten damit einverstanden sind. Die Leistung muss dann nur den im Land wohnhaften Personen gewährt werden, für die Leistungszusprechung müssen aber nötigenfalls die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegten Wohnzeiten angerechnet werden.

Verbot des Zusammentreffens von Leistungen (Art. 12): Die Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten, in ihren Gesetzgebungen Bestimmungen über das ungerechtfertigte Zusammentreffen von Leistungen zu erlassen und damit zu verhindern, dass Wanderarbeitnehmerinnen und Wanderarbeitnehmer gegenüber einheimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bessergestellt sind. Sie gewährleistet aber gleichzeitig, dass diese nationalen Antikumulierungsbestimmungen nicht zu unannehmbaren, den Verordnungsregeln entgegenstehenden Leistungskürzungen führen.

273.222.2 Versicherungsrechtliche Unterstellung

Titel II der Verordnung (Art. 13–17a) befasst sich mit der Zuordnung einer Person zum Recht des einen oder anderen Landes und stellt zu diesem Zweck einen detaillierten Katalog von Kollisionsnormen auf. Sie sind ähnlich gestaltet wie die Unterstellungsvorschriften in unseren bestehenden Abkommen, sind aber nicht nur zweiseitig, sondern mehrseitig ausgerichtet.

Diese Regelungen bestimmen im Wesentlichen Folgendes:

Die von der Verordnung erfassten Personen unterliegen ausschliesslich den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates. Grundsätzlich gilt das Erwerbortsprinzip. Für besondere Personengruppen bestehen Sonderregelungen (die zum Teil ähnlich gestaltet sind wie die Sondernormen unserer Sozialversicherungsabkommen). Diese Regelungen betreffen entsandte Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende, in mehreren Staaten tätige Personen, Beschäftigte in grenzüberschreitenden Betrieben, in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig unselbstständig und selbstständig tätige Personen und das Geschäftspersonal von Botschaften und Konsulaten.

Eine Ausweichklausel (Art. 17) ermöglicht darüber hinaus, im Einzelfall Korrekturen zu Gunsten der versicherten Person vorzunehmen. Bieten die vorgesehenen Zuordnungsregeln keine Anknüpfungsmöglichkeit, zieht die Verordnung subsidiär das Wohnlandprinzip heran.

273.222.3 Die besonderen Bestimmungen zu den einzelnen Leistungsarten

Grundsätzlich gelten für die Versicherung und den Leistungsanspruch einer Person die nationalen Sozialversicherungsvorschriften. Im nationalen Recht der einzelnen Staaten sind aber vielfach erschwerende Bedingungen enthalten, die bei einem Wechsel des Wohn- oder Beschäftigungslandes zum Wegfall von Leistungen trotz bestehender oder bestandener Versicherungszugehörigkeit führen können. Die Verordnung enthält deshalb besondere Vorschriften, die solche Erschwernisse beseitigen oder zumindest mildern.

273.222.31 Krankheit und Mutterschaft

Die Gewährung von Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft wird durch die Artikel 18–36 der Verordnung geordnet. Artikel 18 hält den Grundsatz fest, dass im Ausland zurückgelegte Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Wohnzeiten zu berücksichtigen sind, wenn dies für den Erwerb des Anspruchs auf Leistungen erforderlich ist. Die Artikel 19–34 ordnen den Anspruch auf Leistungen und die Leistungsgewährung im Ausland.

Eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaftsbestimmungen über Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft besteht darin, sicherzustellen, dass diese Leistungen auch bei Wohnsitz oder Aufenthalt in einem anderen als im zuständigen Staat gewährt werden (zuständiger Staat ist das Land, in dem die Versicherung besteht). Geldleistungen werden direkt durch den zuständigen Staat gezahlt, soweit die Verordnung die Auslandszahlung überhaupt vorsieht. Sachleistungen (ambulante und

stationäre Behandlung sowie Arzneimittel) werden hingegen vom Wohn- oder Aufenthaltsland nach seinem Recht ausgerichtet, als wäre die Person dort versichert. Die Kosten werden hernach vom zuständigen Versicherer vergütet und zwar entweder in ihrer tatsächlich entstandenen Höhe oder als Pauschalbetrag. Die Einzelheiten der Rückvergütung sind in der Verordnung 574/72 geregelt; die Staaten können indessen untereinander andere Vergütungsverfahren vereinbaren. Nach Artikel 93 der Verordnung 574/72 muss der zuständige Versicherer in bestimmten Fällen die tatsächlichen Kosten vergüten. Für andere Fälle gilt ein Pauschalvergütungssystem, nämlich für Familienangehörige, die nicht im gleichen Staat wohnen wie die erwerbstätige Person (Art. 94 der Verordnung 574/72) sowie für Rentner beziehungsweise Rentnerinnen und ihre Familienangehörigen (Art. 95 der Verordnung 574/72). Der Wohnstaat berechnet eine Pauschale, die den tatsächlich entstandenen Ausgaben für Krankenpflegeleistungen an die betreffenden Personen möglichst nahekommen muss, und stellt sie dann dem zuständigen Staat in Rechnung. Jedes Land muss zuvor für jede Kategorie die jährlichen Durchschnittskosten errechnen. Nach Genehmigung durch den Rechnungsausschuss der Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (s. 273.225) und Veröffentlichung im Amtsblatt der EU gelten diese Durchschnittskosten als Grundlage für die Berechnung der Pauschale.

Das Verfahren der Leistungsaushilfe ist je nach Personenkreis (Arbeitnehmende allgemein, Grenzgänger und Grenzgängerinnen, Rentner und Rentnerinnen, Familienangehörige) unterschiedlich. Unterschiede bestehen auch, je nachdem ob eine Person ausserhalb des zuständigen Staates wohnt oder ob sie sich dort nur vorübergehend aufhält.

Die Artikel 19–24 der Verordnung 1408/71 gelten für alle Erwerbstätigen und für ihre Familienangehörigen. Wohnet die erwerbstätige Person mit ihren Familienangehörigen in einem anderen Land als demjenigen, in dem sie versichert sind, so haben sie nach Artikel 19 Anspruch auf alle Sachleistungen, die nach dem Recht des Wohnlandes vorgesehen sind; die Kosten gehen zu Lasten des zuständigen Staates. Nach der Verordnung 574/72 müssen sich die erwerbstätige Person und ihre Familienangehörigen beim Träger des Wohnortes auf Grund eines offiziellen Formulars eintragen. Es wird vom zuständigen Versicherer abgegeben und bestätigt, dass die betreffenden Personen bei ihm versichert sind. Ausser in den von Artikel 20 der Verordnung 1408/71 vorgesehenen Fällen haben die Versicherten indessen keinen Anspruch darauf, sich im Staat behandeln zu lassen, dessen Versicherung sie angehören.

Bei einem vorübergehenden (zum Beispiel ferienbedingten) Aufenthalt in einem anderen als dem zuständigen Staat, gibt Artikel 22 der Verordnung 1408/71 den Erwerbstätigen und ihren Familienangehörigen in Fällen sofort notwendiger Behandlung das Recht auf Bezug von Sachleistungen nach der Gesetzgebung des Aufenthaltslandes. Auch hier gehen die Kosten zu Lasten des zuständigen Versicherers. Die gleiche Bestimmung ermöglicht auch, dass sich eine im einen Staat versicherte Person mit Zustimmung ihrer Krankenkasse in einem anderen Staat behandeln lassen kann (sogenannte «Zustimmungsfälle»). Der Staat, in dem die Behandlung stattfindet, betreut den Patienten oder die Patientin, als ob er oder sie dort versichert wäre, allerdings auf Kosten der zuständigen Versicherung. Die Leistungsaushilfeberechtigung bei vorübergehendem Aufenthalt wurde auf in EU-Staaten wohnende nichterwerbstätige Staatsangehörige der EU und auf ihre Familienangehörigen

(Art. 22^{bis} der Verordnung 1408/71) sowie auf Studenten (Art. 22^{quater} der Verordnung 1408/71) ausgedehnt.

Eine besondere Regelung gilt für Grenzgänger und Grenzgängerinnen (Art. 20 der Verordnung 1408/71): Sie können sich wahlweise im zuständigen Staat (also im Arbeitsland) oder im Wohnland behandeln lassen. Entsandte und ihre Familienangehörigen haben im Staat, in den sie entsandt worden sind, Anspruch auf Sachleistungen, auch wenn sie nicht sofort notwendig sind (Art. 22^{ter} der Verordnung 1408/71).

Gleiches gilt für Arbeitslose, Rentenbezüger und -bezügerinnen sowie für ihre Familienangehörigen, allerdings sind hier besondere Bestimmungen anwendbar (Art. 25–34 der Verordnung 1408/71). So können Rentner und Rentnerinnen sowie deren Familienangehörige auch bei nur vorübergehendem Aufenthalt ausserhalb des zuständigen Staates Sachleistungen in Anspruch nehmen, ohne dass eine unmittelbare Behandlungsnotwendigkeit bestehen muss.

Verschiedene amtliche Formulare dienen dazu, dass die Versicherten ihren Leistungsanspruch im anderen Land nachweisen und die Versicherungsträger sich gegenseitig die nötigen Angaben übermitteln können. Welcher Staat jeweils für die verschiedenen Versichertenkategorien zuständig ist, ergibt sich aus den Verordnungsbestimmungen über die Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft in Verbindung mit den Vorschriften über die versicherungsrechtliche Unterstellung.

273.222.32 Invalidität

Versicherungszeiten, die in anderen Ländern zurückgelegt wurden, sind für die Erfüllung allfälliger Vorversicherungsbedingungen zu berücksichtigen. Wenn ein Land eine Versicherungsklausel kennt, d. h. wenn nach seiner Gesetzgebung die Versicherteneigenschaft eine Voraussetzung für den Rentenanspruch ist, so muss die Zugehörigkeit zur Versicherung eines anderen an der Verordnung 1408/71 mitwirkenden Staates als gleichwertig anerkannt werden. Dadurch wird indessen nur der Zugang zur Versicherungsleistung ermöglicht.

Die Rentenhöhe hängt vom Versicherungstyp ab, auf dem die nationale Versicherung aufbaut. Wie unsere geltenden Sozialversicherungsabkommen sieht auch die Verordnung zwei unterschiedliche zwischenstaatliche Berechnungsarten für IV-Renten vor: das Risikoprinzip (Typ A) und das Prorataprinzip (Typ B). Die Zuordnung eines Landes erfolgt nach der Art seiner Versicherung. Länder wie die Schweiz, bei denen die Höhe der Renten der Invalidenversicherung von der Dauer der Versicherungszeiten abhängig ist, gehören zu den B-Staaten. Sie berechnen ihre Renten nach den gleichen Bestimmungen wie bei Alter und Tod (vgl. unten).

Besondere Vorschriften regeln den Leistungsanspruch von Personen, die Anspruch auf Invalidenrenten von mehr als einem Staat haben und die eine Verschlimmerung ihrer Invalidität erleiden.

273.222.33 Alter und Tod⁵⁹ (Renten)

Wartezeit: Ist der Zeitraum, während dessen eine Person in einem bestimmten Land versichert war, nicht ausreichend, um in diesem Land einen Rentenanspruch zu begründen, so werden Versicherungszeiten, die sie in anderen Ländern zurückgelegt hat, berücksichtigt. Grundsätzlich muss ein Land jedoch nur dann Renten gewähren, wenn eine Person dort mindestens ein Jahr lang versichert war.

Berechnung der AHV/IV-Renten (Art. 46): Die Verordnung 1408/71 sieht für die Feststellung der Leistungen bei Beteiligung von zwei oder mehr Staaten ein Totalisierungs- und Proratisierungsverfahren vor, auf Grund dessen die Höhe des Rentenbetrags jedes Staates im Verhältnis zwischen den dort zurückgelegten Versicherungszeiten und der Gesamtheit der in den verschiedenen Staaten zurückgelegten Versicherungszeiten festgesetzt wird. Auf diesen Vergleich, d. h. auf die zusätzliche Berechnung nach der Totalisierungs- und Proratisierungsmethode kann jedoch verzichtet werden, wenn die Berechnung allein nach den nationalen Rechtsvorschriften zum gleichen oder zu einem besseren Ergebnis führt. Die Schweiz kann gestützt darauf ihre Renten autonom berechnen.

War eine Person in allen Staaten weniger als ein Jahr lang versichert, muss der Staat eine Leistung ausrichten, in dem zuletzt Versicherungszeiten zurückgelegt worden sind. Er hat die in allen Staaten zurückgelegten Zeiten zusammenzurechnen und gestützt darauf eine Leistung nach seinem Recht zu gewähren.

AHV/IV-Renten für unterhaltsberechtigte Kinder von Rentnerinnen und Rentnern sowie für Waisen: Gemäss den Artikeln 77–79 der Verordnung 1408/71 sind in Fällen, in denen für eine erwerbstätige Person die Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten gegolten haben, Kinderrenten sowie Waisenrenten ausschliesslich vom Wohnsitzstaat zu gewähren, sofern der erwerbstätig gewesene Rentner bzw. Verstorbene in diesem Staat einen Rentenanspruch erworben hat beziehungsweise erworben hätte. Die Versicherung dieses Staates muss dabei die Waisen-/Kinderrenten zu ihren Lasten gewähren, so, als hätten für den Rentner oder den Verstorbenen ausschliesslich die Rechtsvorschriften dieses Staates gegolten. Dies bedeutet, dass gegebenenfalls Versicherungszeiten aus anderen bei der Verordnung mitwirkenden Staaten für den Anspruchserwerb und die Leistungshöhe angerechnet werden müssen. Sind die Anspruchsvoraussetzungen gegenüber dem Wohnland nicht erfüllt, so ist der Staat leistungspflichtig, dessen Rechtsvorschriften am längsten gegolten haben. Schuldet ein anderer Staat höhere Leistungen als das Wohnland, so muss ersterer für das Kind eine Zulage entsprechend der Differenz zur Leistung des Wohnlandes gewähren.

273.222.34 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Wie in der Krankenversicherung, so sieht die Verordnung 1408/71 auch in der Unfallversicherung die gegenseitige Leistungshilfe zwischen den Versicherungsträgern der an der Verordnung mitwirkenden Staaten vor (Art. 52–55). Danach hat eine in einem Staat versicherte Person, die in einem anderen Staat wohnt, bei Arbeitsunfall oder Berufskrankheit im Wohnland Anspruch auf die notwendige Heil-

⁵⁹ Für die Kinderzuschüsse und die Waisenrenten vgl. Titel III Kapitel 8 der Verordnung («Leistungen für unterhaltsberechtigte Kinder von Rentnern und für Waisen»).

behandlung, ohne dass sie selbst für die Kosten aufkommen muss. Die Leistungen der Heilbehandlung und die Tarife richten sich nach den Rechtsvorschriften dieses Staates; die Versicherung, der die betreffende Person angehört, muss der «aushelfenden» Versicherung dann die Kosten vergüten (Art. 63). Geldleistungen hingegen richten sich nach dem Recht des Landes, in dem die Person versichert ist. Diese Leistungsaushilfe gilt auch, wenn eine Person während eines vorübergehenden Aufenthaltes in einem Vertragsstaat einen Unfall erleidet oder sie sich eine Berufskrankheit zuzieht oder wenn der zuständige Versicherer der Person die Genehmigung erteilt, sich in einem anderen Staat behandeln zu lassen (sogenannte Zustimmungsfälle).

Artikel 57 regelt die Abgrenzung der Leistungspflicht bei Berufskrankheiten in Fällen, in denen eine Person in mehreren Staaten einem schädigenden Stoff ausgesetzt war. Danach ist grundsätzlich die Versicherung, welcher die Person zuletzt angehört hat, alleine leistungspflichtig und sie muss ausländische Expositionszeiten für den Erwerb des Leistungsanspruchs und die Berechnung der Leistung anrechnen. Auch im Fall der sklerogenen Pneumokoniose bestimmt die Versicherung, welcher die Person bei Eintritt der Krankheit angehört, ob sie leistungsberechtigt ist. Hier müssen sich die übrigen Staaten, in denen die erkrankte Person Expositionszeiten zurückgelegt hat, an den Leistungskosten anteilmässig beteiligen.

Ferner sind für gewisse Fälle besondere Abgrenzungs- und Zuordnungsregelungen vorgesehen, zum Beispiel wenn sich eine Berufskrankheit verschlimmert oder für Unfälle auf dem Arbeitsweg.

273.222.35 Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Die Artikel 67 bis 71 der Verordnung 1408/71 enthalten ein koordiniertes Regelwerk. Dieses sichert vor allem die Zusammenrechnung aller nach verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften zurückgelegten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten über die Grenzen der Vertragsstaaten hinweg. Die Voraussetzungen für den Erwerb von Ansprüchen generell festzulegen, bleibt Sache der einzelnen Vertragsstaaten.

Erfasst sind sämtliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit, auch die kantonale Arbeitslosenhilfe, obwohl keine Versicherungsleistung, sondern der Sozialhilfe ähnlich.

Leistungsberechtigt sind grundsätzlich Angehörige der Vertragsstaaten oder gleichgestellte Personen. Nicht in den Anwendungsbereich der Artikel 67 ff. der Verordnung 1408/71 fällt zudem, wer nie beschäftigt oder nie nach den nationalen Rechtsvorschriften eines Vertragsstaates einem Arbeitnehmer gleichgestellt war.

Die Regelungen zur Koordinierung des Leistungsrechts für Arbeitslose folgen weitgehend dem Beschäftigungslandprinzip, d. h. der Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit besteht in dem Staat, in welchem man zuletzt beschäftigt war.

Die Artikel 67–71 der Verordnung 1408/71 bilden drei Schwerpunkte:

A. Die Zusammenrechnung von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten

Kommt es für den Leistungsanspruch auf zurückgelegte Versicherungs- und Beschäftigungszeiten an, so sind Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die als Arbeitnehmer nach den Rechtsvorschriften eines andern Vertragsstaates zurückgelegt wurden, zu berücksichtigen. Damit eine solche Zusammenrechnung erfolgen kann,

muss die betreffende Person unmittelbar zuvor in dem Staat, nach dessen Rechtsvorschriften sie Leistungen beantragt, Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten zurückgelegt haben.

Für die Berechnung der Leistungen gilt Artikel 68. Massgebend ist grundsätzlich das Entgelt, welches der Arbeitslose bei seiner letzten Beschäftigung erhalten hat. Dauerte das Arbeitsverhältnis weniger als vier Wochen, so bemisst sich das Arbeitslosengeld nach dem Lohn, den der Arbeitslose für seine letzte, in einem andern Vertragsstaat ausgeübte Tätigkeit vergleichsweise im Inland verdient hätte.

B. Leistungsexport

Artikel 69 und 70 ermöglichen bei Arbeitslosigkeit den Leistungsexport. Arbeitslose können bei der Beschäftigungssuche in einem andern Vertragsstaat für maximal drei Monate die Leistungen weiterbeziehen, sozusagen mitnehmen. Dabei muss sich der Arbeitssuchende bei der Arbeitsverwaltung des Vertragsstaates, in dem er Arbeit sucht, verfügbar halten. Ein solcher Leistungsexport ist zudem nur einmal zwischen zwei Beschäftigungen möglich.

C. Besondere Regelung für Grenzgänger und Saisonarbeitnehmer

Der *Grenzgänger* hat bei Vollarbeitslosigkeit das Recht auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit in seinem Wohnland zu dessen Lasten, auch wenn er dort nicht zuletzt beschäftigt war. Hat der arbeitslose Grenzgänger ausnahmsweise derart enge persönliche und berufliche Bindungen zum letzten Beschäftigungsstaat, so dass die Aussichten auf berufliche Wiedereingliederung dort besser sind, so kann dieser wahlweise auch die Leistungen im letzten Beschäftigungsland zu dessen Lasten geltend machen. Die Aufwendungen für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden zwischen den Vertragsstaaten nicht erstattet.

Der *Saisonarbeitnehmer* – ein Arbeitnehmer, der auf Grund der kurzzeitigen Beschäftigung in einem andern Land seinen Wohnsitz im Ursprungsland beibehält – hat hinsichtlich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit ein Wahlrecht: Er kann die Leistungen im Land der letzten Beschäftigung beziehen. Dieses Recht besteht auch nach Ablauf der Saison, solange der Anspruch nach nationalem Recht gegeben ist. Der Saisonnier kann die Leistungen jedoch auch in seinem Wohnland beziehen. Die Aufwendungen für die Leistungen für den Saisonnier werden zwischen den Mitgliedstaaten nicht erstattet.

Zusatzprotokoll zur Arbeitslosenversicherung

In Anbetracht der relativ hohen Zahl von befristeten Arbeitsverhältnissen von ausländischen Arbeitnehmern in der Schweiz (1997 waren ca. 90 000 EU-Arbeitnehmer mit einem unterjährigen Arbeitsvertrag in der Schweiz beschäftigt) sieht der bilaterale Vertrag zwischen der Schweiz und der EU für eine Übergangsfrist von sieben Jahren eine vom EU-Recht abweichende Regelung vor. Im Rahmen eines Zusatzprotokolls zur Arbeitslosenversicherung ist geregelt, dass die Schweiz bei Arbeitnehmern mit unterjährigen Arbeitsverhältnissen die im Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten nicht totalisieren muss, sodass Kurzaufenthalter nur dann Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, wenn sie die Mindestbeitragszeit nach schweizerischem Recht erfüllen. Im Gegenzug retrozediert die Schweiz während der Übergangsfrist weiterhin den Wohnsitzstaaten die auf den Löhnen der Grenzgänger erhobenen Beiträge sowie neu diejenigen der Kurzaufenthalter mit einem Arbeitsverhältnis von weniger als sechs Monaten.

273.222.36 Familienleistungen

Die Leistungsgewährung wird durch die Artikel 72–76 der Verordnung 1408/71 geregelt. Artikel 72 enthält den bereits beschriebenen Grundsatz der Totalisierung. Auf Grund dieser Regelung sind nötigenfalls Versicherungs- und Beschäftigungszeiten sowie Wohnzeiten für die Eröffnung eines Leistungsanspruchs in einem anderen Staat zu berücksichtigen. Erwerbstätige haben für ihre Kinder Anspruch auf die Leistungen des Staates, dessen Gesetzgebung sie unterstellt sind, und zwar auch dann, wenn ihre Kinder in einem anderen Land wohnen. Die Leistungen sind so zu gewähren, als wohnten die Familienangehörigen im Beschäftigungsland. Gleiches gilt für Arbeitslose. Besteht im Wohnland der Familienangehörigen ebenfalls ein Leistungsanspruch wegen einer Erwerbstätigkeit (zum Beispiel des anderen Elternteils), so muss dieser Staat die Leistung ausrichten. Wäre die Leistung des ersten Landes höher, so muss es der berechtigten Person den Unterschiedsbetrag zahlen.

273.222.4 Verwaltungskommission

In der bei der EU-Kommission eingesetzten Verwaltungskommission für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sind alle EU-Mitgliedstaaten vertreten; die EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen nehmen in beratender Funktion an den Sitzungen teil. Die Kommission behandelt alle Verwaltungs- und Auslegungsfragen, die sich aus der Verordnung 1408/71 und deren Weiterentwicklung ergeben und bereitet notwendige Anpassungen der Verordnungen 1408/71 und 574/72 auf Grund von Änderungen in den nationalen Gesetzgebungen beziehungsweise von Urteilen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vor. Zur Verwaltungskommission gehören Unterausschüsse, nämlich insbesondere der Rechnungsausschuss (er koordiniert u. a. das gegenseitige Erstattungsverfahren in der Leistungsaushilfe bei Krankheit und Unfall) sowie Arbeitsgruppen zum Beispiel zur Förderung der Datenverarbeitung im zwischenstaatlichen Verhältnis. Die Schweiz wird in der Verwaltungskommission und ihren Unterausschüssen als Beobachter mitwirken.

273.222.5 Durchführungs- und Übergangsvorschriften

Die Verordnung 1408/71 enthält in einem Abschnitt «Verschiedene Bestimmungen» ähnliche Vorschriften zur Erleichterung der praktischen Anwendung der Verordnungsregelungen wie unsere bestehenden Sozialversicherungsabkommen. Sie regeln unter anderem die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der betroffenen Länder und bestimmen, dass die Behörden der Vertragsparteien Dokumente in deren Amtssprachen gegenseitig anerkennen und einander bei der Durchführung der Verordnung Amtshilfe leisten müssen. Der Datenschutz wird dabei garantiert (Art. 84). Nach den erwähnten Vorschriften müssen ferner national vorgesehene Gebührenermächtigungen oder –befreiungen auch auf die Erstellung von Dokumenten angewandt werden, die auf Grund der Verordnung für einen anderen Staat benötigt werden (Art. 85). Ein Schriftstück gilt auch dann als rechtsgültig eingereicht, wenn es bei einer entsprechenden Stelle eines anderen Staates abgegeben wurde (Art. 86). Artikel 87 gibt den Versicherungen die Möglichkeit, ärztliche Gutachten aus dem Ausland für die Klärung von Versicherungsansprüchen anzufordern. Sie

müssen dann allerdings den Vorschriften des leistungspflichtigen Versicherers entsprechen, um gleich wie nationale Bescheinigungen anerkannt zu werden. Artikel 88 regelt die gegenseitige Überweisung geschuldeter Beträge. Artikel 89 gibt den einzelnen Staaten die Möglichkeit, im Anhang VI zur Verordnung Besonderheiten der nationalen Gesetzgebung zu berücksichtigen. Die Schweiz hat von dieser Möglichkeit in verschiedenen Punkten Gebrauch gemacht.

Die Artikel 91 und 92 regeln die Beitragszahlung von Arbeitgebern ausserhalb des zuständigen Staates beziehungsweise geben die Möglichkeit des Einzugs von Versicherungsbeiträgen über die Grenze. Hierfür sind allerdings bilaterale Vereinbarungen zwischen den interessierten Ländern erforderlich. Möglich ist auch, gegenseitig das Zwangseintreibungsverfahren zu regeln. Artikel 93 enthält eine Regressklausel.

Die Artikel 94–96 sehen Übergangsvorschriften vor. Sie finden sich in der gleichen Art auch in unseren bilateralen Sozialversicherungsabkommen und stellen klar, dass für die Festsetzung von Leistungsansprüchen auf Grund der Verordnung auch die, vor deren Inkrafttreten, für den betreffenden Staat dort zurückgelegten Versicherungszeiten berücksichtigt werden müssen, dass die Verordnungsbestimmungen auch auf Versicherungsfälle Anwendung finden, die vor Inkrafttreten der Verordnung für den betreffenden Staat eingetreten sind, dass Leistungsansprüche auf Grund der Verordnung frühestens ab deren Inkrafttreten zu Zahlungen führen und dass bisherige Leistungsansprüche gewahrt bleiben, aber auf Verlangen der versicherten Person neu festgestellt werden müssen. Ferner wird garantiert, dass Verjährungs- oder Verwirkungsfristen der einzelnen Staaten in den entsprechenden Fällen frühestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung für das betreffende Land angewandt werden dürfen.

273.222.6 Anhänge

Die Verordnung wird durch Anhänge mit den Nummern I bis VII vervollständigt. Ihr Zweck besteht im Wesentlichen darin, Regelungen die in engem Bezug zum nationalen System eines Staates stehen (beispielsweise Begriffsbestimmungen, innerstaatliche Besonderheiten, Ausnahmeregelungen), dort aufzuführen, um die Verordnung selbst zu entlasten.

Anhang I ergänzt den Begriffsbestimmungskatalog der Verordnung betreffend ihren persönlichen Geltungsbereich, indem er unter anderem besagt, welche Personen nach dem Recht jedes Staates als unselbstständig bzw. selbstständig erwerbstätig beziehungsweise als Familienangehörige gelten.

Anhang II führt die nationalen Systeme beziehungsweise teilweise auch Leistungen auf, die auf Grund einzelner Verordnungsbestimmungen vom Geltungsbereich der Verordnung ausgeklammert werden.

Anhang IIa erlaubt, gewisse beitragsunabhängige Sonderleistungen trotz allgemeiner Exportpflicht nur im Wohnsitzstaat auszuführen.

Anhang III nennt Bestimmungen von bilateralen Sozialversicherungsabkommen zwischen einzelnen Staaten, die trotz der Verordnung aufrechterhalten werden. Ohne diesen Eintrag können die Staaten ihre bilateralen Verträge untereinander nicht mehr anwenden.

Anhang IV bestimmt unter anderem, welche Länder ihre Renten in Abweichung vom Totalisierungs- und Proratisierungsverfahren weiterhin autonom nach ihrem Recht berechnen können.

Anhang VI enthält besondere Bestimmungen über die Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften.

Anhang VII erlaubt bei gleichzeitiger unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit in mehreren Staaten eine getrennte versicherungsrechtliche Erfassung.

273.223 Die Richtlinie 98/49 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche

Sie bezieht sich auf die von den Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 nicht erfassten Bereiche der beruflichen bzw. betrieblichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge und stellt Mindestanforderungen auf, damit Rentenansprüche, die in einem solchen System erworben wurden, aufrechterhalten bleiben, die Auslandszahlung solcher Renten gewährleistet wird und bei Entsendungen sowohl Deckungslücken als auch Doppelerfassungen vermieden werden.

273.224 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 1612/68

Sinn dieser Vorschrift ist es, alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinsichtlich (steuerlicher und) sozialer Vergünstigungen gleich zu behandeln, ungeachtet dessen, ob sie im Beschäftigungsland wohnen oder ihrer Arbeit z. B. als Grenzgänger mit Wohnort in einem Nachbarstaat nachgehen. Im Bereich der eigentlichen Sozialversicherung bestätigt diese Vorschrift den Gleichbehandlungs- und Auslandszahlungsgrundsatz der Verordnung 1408/71. Darüber hinaus bezieht sich die Regelung aber auch auf andere soziale Vorteile, die sich im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis ergeben.

273.23 Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungszweige

273.231 Im Allgemeinen

Wie dargelegt, beschränkt sich der Vertrag im Bereich der Sozialen Sicherheit auf die Koordination der Sozialversicherungssysteme. Dadurch werden direkte und indirekte Benachteiligungen auf Grund der Nationalität oder des Wohnsitzes einer Person weitestgehend beseitigt, ohne dass die nationalen Systeme selbst angepasst werden müssen. Auf die Schweiz bezogen bedeutet dies konkret, dass wie bei unseren bisherigen Sozialversicherungsabkommen weder die Struktur der schweizerischen Sozialversicherung noch die Art und der Umfang ihrer Leistungen Änderungen erfahren.

Der *persönliche Geltungsbereich* der bilateralen Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und den EU-Staaten ist weiter gefasst als derjenige der Verordnung 1408/71. Nicht von der Verordnung abgedeckt sind zum Beispiel Personen, die nicht als Erwerbstätige in ihrem Sinne gelten (z. B. Hausfrauen, die nie eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben oder minderjährige Kinder) allerdings nur, soweit es

sich um eigene Rechte handelt, das heisst sie nicht Familienangehörige im Sinne der Verordnung sind. Dagegen beziehen sich unsere Sozialversicherungsabkommen nicht nur auf Erwerbstätige, sondern auf alle Staatsangehörigen der Vertragsparteien und teilweise sogar auf Drittstaatsangehörige. Sie bleiben daher für die von der Verordnung nicht gedeckten Personen anwendbar (vgl. 273.222).

Der *Gleichbehandlungsgrundsatz* wirkt sich in der Schweiz auf alle erfassten gesetzlichen Bestimmungen aus. Verschiedene Sozialversicherungszweige sehen bereits heute keine Unterschiede für schweizerische und ausländische Staatsangehörige vor (insbesondere Krankenversicherung und Unfallversicherung). Darüber hinaus gewährleisten unsere Abkommen eine weitgehende Gleichbehandlung der Vertragsstaatsangehörigen in den übrigen Bereichen. Nichtsdestoweniger ergeben sich in einzelnen Versicherungszweigen Änderungen gegenüber der derzeitigen Rechtslage. Sie werden im diesbezüglichen Abschnitt beschrieben.

Der *sachliche Geltungsbereich* der Verordnung erfasst sowohl die Bundesgesetzgebungen als auch die kantonalen Gesetze. Auch die Minimalvorsorge nach dem Bundesgesetz über die Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40, BVG) ist als gesetzlich geregeltes System in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung einbezogen. Die das BVG übersteigende Vorsorge wird von der Verordnung nicht erfasst⁶⁰.

Was das *Verhältnis des Abkommens zu unseren bestehenden bilateralen Abkommen mit EU-Staaten über Soziale Sicherheit beziehungsweise über Arbeitslosenversicherung* anbelangt, so werden letztere grundsätzlich durch das Abkommen ersetzt. Bilaterale Abkommen über Soziale Sicherheit bestehen mit allen Mitgliedstaaten der EU (das Abkommen mit Irland wird voraussichtlich im Verlaufe des Frühjahrs in Kraft treten). Abkommen über Arbeitslosenversicherung wurden mit den Nachbarstaaten abgeschlossen.

Diese Verträge bleiben noch in Bezug auf einzelne in Anhang II zum Personenverkehrsabkommen aufgeführte Bestimmungen anwendbar. So hat die Schweiz mit allen Vertragsstaaten vereinbart, die *Bestimmungen der bilateralen Abkommen* über die Auszahlung von Geldleistungen an ihre Staatsangehörigen in Drittstaaten *aufrechtzuerhalten*.

Aufrechterhalten wird ferner eine Zusammenrechnungsregelung des schweizerisch-italienischen Abkommens, die durch Anrechnung von Versicherungszeiten aus Nicht-EU-Staaten den Erwerb einer italienischen Rente erleichtert. Schliesslich finden auch einige Bestimmungen des schweizerisch-deutschen Sozialversicherungsabkommens weiterhin Anwendung: neben der Leistungsauszahlungsregelung namentlich die bilateralen Vertragsbestimmungen über die deutsche Exklave Büsingen, wodurch der besonderen Situation ihrer Bevölkerung wie bisher Rechnung getragen werden soll. Für den Bereich der Arbeitslosenversicherung verweisen wir auf die gesonderten Ausführungen dazu.

Die bilateralen Sozialversicherungsabkommen gelten ferner weiterhin in Fällen, die von diesem Abkommen nicht erfasst werden, zum Beispiel für Arbeitnehmende aus Drittstaaten, die von einem Unternehmen in der Schweiz zur vorübergehenden Arbeitsleistung in einen EU-Staat entsandt werden. Es bleibt der Schweiz aber unbe-

⁶⁰ Betreffend die Berechnung der BVG-Leistungen vgl. Ziffer 273.233.3 über die Berufliche Vorsorge. Im Unterschied zum EWR fallen bestehende oder künftige EU-Richtlinien betreffend Anlagevorschriften nicht unter dieses Abkommen und sind dementsprechend auf die Schweiz nicht anwendbar.

nommen, diese bilateralen Rumpfabkommen mit den jeweiligen EU-Staaten im Rahmen ihres verbleibenden Geltungsbereiches anzupassen. Dies könnte sich vor allem wegen der uneinheitlichen zwischenstaatlichen Rechtslage bei der Durchführung als sinnvoll erweisen. Das Nebeneinander des Abkommens mit der EU und der bilateralen Rumpfabkommen macht nämlich bei den Durchführungsorganen unterschiedliche Anwendungsverfahren erforderlich, was der Rechtssicherheit abträglich sein könnte.

Auf Grund der *uneingeschränkten Exportpflicht* muss die Schweiz grundsätzlich alle Geldleistungen des Bundes und der Kantone auch in den EU-Mitgliedstaaten gewähren. Einzelne Leistungen, wie z. B. die Ergänzungsleistungen, konnten im Vertrag von der Exportpflicht ausgenommen werden. Umgekehrt werden grundsätzlich alle Geldleistungen von EU-Staaten auch in die Schweiz ausbezahlt.

273.232 Krankenversicherung

Der Grundsatz der *Zusammenrechnung* von Versicherungszeiten wirkt sich in der Schweiz nur im Bereich der Taggelder aus. Hier haben die Versicherer nach schweizerischem Recht die Möglichkeit, bei der Neuaufnahme von Versicherten Vorbehalte für bestehende Krankheiten vorzusehen. Auf Grund der Anrechnungsverpflichtung muss der schweizerische Versicherer, bei dem die Aufnahme beantragt wird, Zeiten der Krankengeldversicherung in einem anderen Vertragsstaat bei der Vorbehaltszeit berücksichtigen, wodurch sich diese verkürzt oder der Vorbehalt sogar entfallen kann. Die meisten bilateralen Sozialversicherungsabkommen beinhalten bereits eine solche Regelung. Sie verlangen allerdings, dass die Person innerhalb dreier Monate nach Ausscheiden aus der ausländischen Krankenkasse den Übertritt beantragt. Diese Dreimonatsfrist wurde im Personenverkehrsabkommen übernommen (Anhang II zum Abkommen, Ziffer 7 von Anhang VI). Die Zusammenrechnungspflicht gilt auch für das Taggeld bei Mutterschaft. Nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (832.10; KVG) muss die Versicherte seit neun Monaten der schweizerischen Versicherung angehört haben, um Leistungen beziehen zu können. Auf diese neun Monate müssen Zeiten in EU-Staaten angerechnet werden, ohne dass eine Mindestversicherungszeit in der Schweiz verlangt werden darf. Allerdings konnte auch hier erreicht werden, dass der Übertritt von der ausländischen in die schweizerische Versicherung innerhalb dreier Monate erfolgen muss. Umgekehrt müssen die Versicherungen von EU-Staaten, die Karenzfristen vorsehen, schweizerische Versicherungszeiten anrechnen und zwar je nachdem Zeiten der Krankenpflege- oder Taggeldversicherung.

Neu müssen gewisse Personen, die in EU-Staaten wohnen, *obligatorisch* in der schweizerischen Krankenpflegeversicherung *versichert* werden. Zu erfassen sind die in der Schweiz Erwerbstätigen, die Bezüger und Bezügerinnen von Schweizer Renten, wenn sie keine Rente des Wohnlandes erhalten und während ihres Arbeitslebens entweder nur in der Schweiz oder hier länger als in den anderen Vertragsstaaten versichert waren, sowie die (nichterwerbstätigen) Familienangehörigen der vorstehend genannten Personen. Wie Erwerbstätige behandelt werden ferner die Bezüger schweizerischer Arbeitslosenleistungen (während der auf drei Monate befristeten Arbeitsuche im Ausland). Wie im schweizerischen Krankenversicherungsrecht vorgesehen, müssen sich die Personen individuell versichern und Prämien bezahlen. In den Verhandlungen über das Personenverkehrsabkommen wurde den einzelnen EU-

Staaten allerdings die Möglichkeit gegeben, Personen, die normalerweise in der Schweiz zu versichern wären, aber im betreffenden Land wohnen, dort zu versichern und damit vom schweizerischen Obligatorium auszunehmen. Dabei hatten sie zwei Varianten zur Auswahl. Gestützt darauf haben Dänemark, Grossbritannien, Portugal, Schweden und Spanien entschieden, die in diesen Ländern wohnenden Familienangehörigen in den dortigen Versicherungen zu belassen. Deutschland, Finnland, Italien und Österreich lassen allen dort wohnhaften Personen die Wahl, sich im Wohnland oder in der Schweiz zu versichern. Die gleiche Lösung gilt für Portugal (ausser für Familienangehörige). Damit sind folgende Personengruppen mit Wohnsitz im Ausland in der Schweiz zu versichern: Alle in Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg und den Niederlanden wohnhaften Familienangehörigen von in der Schweiz obligatorisch Versicherten; ferner Bezüger und Bezügerinnen schweizerischer Renten und Erwerbstätige, die in Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden oder Spanien wohnen. Im Weiteren sind zu erfassen alle in Deutschland, Finnland, Italien, Österreich oder Portugal wohnhaften Erwerbstätigen, Rentenbezüger und -bezügerinnen sowie (ausser bei Portugal) die Familienangehörigen dieser Personen, sofern sie nicht die Versicherung ihres Wohnlandes gewählt haben.

Eine Änderung der KVG-Bestimmungen über die Versicherungspflicht drängt sich nicht auf. Das Personenverkehrsabkommen bestimmt den Kreis der neu nach KVG versicherungspflichtigen Personen. Die Bestimmungen über Beginn und Ende der Versicherung (Art. 5 KVG) gelten sinngemäss. Bei verspätetem Beitritt beginnt die Versicherung erst im Zeitpunkt des Beitritts. Eine Ergänzung der Bestimmung über die Kontrolle des Beitritts und Zuweisung an einen Versicherer (Art. 6 KVG) ist ebenfalls nicht erforderlich. Dies aus folgenden Gründen: Gemäss geltendem Recht obliegt die Kontrolle des Beitritts zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung den Kantonen. Sie können diese nach Belieben gestalten und ihre Aufgaben ganz oder teilweise an die Gemeinden delegieren. Die vom Kanton bezeichnete Behörde weist Personen, die ihrer Versicherungspflicht nicht rechtzeitig nachkommen, einem Versicherer zu (Art. 6 Abs. 2 KVG). Mit Artikel 10 Absatz 1 KVV werden die Kantone verpflichtet, periodisch die Bevölkerung über die Versicherungspflicht zu informieren. Die in der Schweiz erwerbstätigen EU-Bürger und EU-Bürgerinnen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung werden wie bis anhin der kantonalen Kontrolle unterliegen. Neu werden die Kantone den Beitritt zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung der in der Schweiz erwerbstätigen Grenzgänger und Grenzgängerinnen (Schweizer Staatsangehörige und Staatsangehörige von EU-Staaten) kontrollieren müssen. Da die Kantone den ausländischen Grenzgängern und Grenzgängerinnen eine entsprechende Bewilligung ausstellen, werden sie auch in der Lage sein, die Einhaltung der Versicherungspflicht bei dieser Gruppe zu überprüfen.

Neu sind grundsätzlich auch gewisse in EU-Staaten lebende nichterwerbstätige Familienangehörige der obengenannten Personen in der Schweiz versicherungspflichtig. Die Kantone können über die bei ihnen registrierten erwerbstätigen Personen Angaben über deren Familienangehörige erhalten und dadurch die Einhaltung der Versicherungspflicht überprüfen.

Mangels Zugriff auf die ausländischen Daten der Familienangehörigen im Ausland kann von den Kantonen nicht verlangt werden, die Beitrittskontrolle umfassend auszuüben. Dasselbe gilt für andere schweizerische Institutionen.

Was die in der Schweiz zu versichernden Rentnerinnen und Rentner sowie deren Familienangehörige betrifft, so sind bekanntlich Personen, die im Ausland wohnen und eine schweizerische Rente beziehen, nicht mehr bei den kantonalen Stellen sondern bei den rentenauszahlenden Organen registriert. Diese können in der Regel ebenfalls nicht beurteilen, welche Rentenbezüger oder -bezügerinnen der schweizerischen Krankenversicherungspflicht unterliegen. Aus diesen Gründen wird es weder den Kantonen noch einer anderen schweizerischen Institution möglich sein, eine umfassende Beitrittskontrolle bezogen auf die Rentner und Rentnerinnen sowie deren Familienangehörige auszuüben. Die Kantone sollen aber verpflichtet werden, Rentner und Rentnerinnen, die ihren Wohnort von der Schweiz in ein EU-Land verlegen, (soweit möglich unter Mithilfe von Bundesstellen) zu informieren, dass sie sich je nach Land in der schweizerischen obligatorischen Krankenpflegeversicherung versichern müssen. Sollte eine schweizerische Institution feststellen, dass diese in der Schweiz zu versichernden Rentner und Rentnerinnen sowie deren Familienangehörige nicht versichert sind, obwohl sie es sein sollten, muss sie veranlassen, dass sich diese Personen nach KVG versichern. In diesen Fällen könnte die Gemeinsame Einrichtung KVG gemäss Artikel 18 KVG eine Zuweisungsaufgabe übernehmen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen sowie andere Vertreter der Kantone haben in ihren Vernehmlassungen die Kontrolle der Versicherungspflicht von Personen im Ausland durch die Kantone als nicht praktikabel abgelehnt und gefordert, dass sich eine Mitwirkung der Kantone auf die Information der in der Schweiz erwerbstätigen und wohnhaften Personen beschränke. Ausserdem haben sie zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis eine nationale Verbindungsstelle für weitergehende Massnahmen gefordert. Beim Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer ist ein Einbezug der Versicherer in die Beitrittskontrolle auf Kritik gestossen. Praktikable und einfache Verfahren werden daher von Bund, Kantonen und Versicherern gemeinsam zu gestalten und auf Verordnungsebene zu regeln sein. Der Bundesrat ist aber der Ansicht, dass die Beitrittskontrolle und deren Finanzierung gemäss geltendem Recht den Kantonen überbunden bleiben muss.

Die Versicherungsbedingungen hängen mit der Regelung der Leistungsgewährung zusammen. Deshalb möchten wir zunächst das vom Personenverkehrsabkommen diesbezüglich vorgesehene System darlegen. Es gilt zwischen zwei Leistungskategorien zu unterscheiden, nämlich den Personen, die in der Schweiz versichert sind und im Ausland Leistungen brauchen und den im Ausland versicherten Personen, die in der Schweiz Krankenpflege in Anspruch nehmen.

In der Schweiz versicherte Personen, die in Anwendung der Ordnungsbestimmungen in einem anderen Staat Anspruch auf Krankenpflegeleistungen haben, weil sie dort wohnen oder sich vorübergehend aufhalten, erhalten diese Leistungen nach der Gesetzgebung dieses Staates und zwar unter den gleichen Bedingungen wie dort versicherte Personen. Der schweizerische Versicherer muss dem ausländischen Versicherungsträger, der die Leistungen aushilfsweise und zu dem für ihn geltenden Sozialversicherungstarif gewährt hat, die Kosten erstatten, kann hernach vom Versicherten aber nicht die Kosten für allfällige Leistungen zurückfordern, die nach KVG nicht vorgesehen sind. Die Kostenvergütung erfolgt durch Vermittlung der Gemeinsamen Einrichtung KVG. Weil das Schweizer System keine Familienversicherung ist, sondern auf der individuellen Versicherungs- und Prämienpflicht aufbaut, müssen auch die im Ausland wohnenden Familienangehörigen von in der Schweiz obligatorisch erfassten Personen bei einem schweizerischen Versicherer versichert sein, um im Ausland die Leistungsaushilfe in Anspruch nehmen zu können. Im Ausland

versicherte Personen mit Wohnort oder Aufenthalt in der Schweiz, erhalten in den nach der Verordnung vorgesehenen Fällen – zu Lasten der ausländischen Versicherung – Krankenpflegeleistungen nach KVG. Die Gemeinsame Einrichtung KVG ist auch hier Vermittlerin. Sie ist aushelfender Träger des Wohn- beziehungsweise Aufenthaltortes und muss die Leistungsgewährung zu Lasten der ausländischen Versicherung sicherstellen. Nachdem das KVG für die Kostentragung grundsätzlich auf dem «tiers garant» aufbaut, müssen die ausländischen Versicherten ihre Arzt- und Spitalrechnungen grundsätzlich zunächst selbst bezahlen. Dabei kommen die für Versicherte schweizerischer Versicherer massgebenden Tarife zur Anwendung. Die Spitaltarife für Einwohner des Behandlungskantons gelten indessen nur für Personen, die tatsächlich dort wohnen. Die Versicherten erhalten die Kostenvergütung hernach grundsätzlich direkt von den ausländischen Krankenkassen. Artikel 34 der Verordnung 574/72 lässt nämlich zu, dass in gewissen Fällen die zuständige Krankenkasse der versicherten Person die Kosten direkt zurückvergüten kann. Kann diese Direktvergütung nicht angewandt werden, so muss die Gemeinsame Einrichtung KVG der versicherten Person die Kosten vergüten und hierauf den betreffenden Betrag von der ausländischen Kasse einverlangen. Die Leistungserbringer könnten allenfalls mit der Gemeinsamen Einrichtung KVG vertraglich die Anwendung des «tiers payant» vereinbaren und so vermeiden, dass sie selbst das Inkasso-Risiko tragen müssen.

Von den in der Schweiz versicherten, aber im Ausland lebenden Personen haben gewisse Personen das Recht, sich wahlweise in der Schweiz behandeln zu lassen. Dies gilt für Grenzgänger beziehungsweise Grenzgängerinnen und – auf Grund eines entsprechenden Eintrags im Personenverkehrsabkommen – für Versicherte in Belgien, Deutschland, den Niederlanden und Österreich. Diese Personen sind dann so zu behandeln, als wohnten sie in der Schweiz. Wie im KVG schon jetzt für Grenzgänger und Grenzgängerinnen vorgesehen, gehen in solchen Fällen die vollen Kosten zu Lasten des Versicherers.

Besondere Versicherungsformen

Eine Änderung der Bestimmungen über die besonderen Versicherungsformen (Art. 41 Abs. 4 und 62 KVG) ist nicht nötig. Bei der Umsetzung des Abkommens sind namentlich die folgenden Hinweise zu beachten.

Versicherung mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer: Artikel 41 Absatz 4 KVG ermöglicht – in Abkehr von der grundsätzlich bestehenden freien Wahl der Leistungserbringer – im Einvernehmen zwischen Versicherer und Versicherten eine Beschränkung der Wahlfreiheit auf bestimmte Leistungserbringer im Hinblick auf eine kostengünstigere Versorgung. Ein Versicherungsmodell mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer muss also in jedem Fall gegenseitig vereinbart werden. Als Gegenleistung für das eingeschränkte Wahlrecht gelangen die Versicherten in der Regel in den Genuss einer Prämienermässigung (Art. 62 Abs. 1 KVG).

Der schweizerischen Krankenversicherung unterstellte Personen, die in einem EU-Staat wohnen, haben nach dem Personenverkehrsabkommen in diesem Staat und nach dessen Rechtsvorschriften Anspruch auf Krankenpflege, wie wenn sie dort versichert wären. Die Bestimmungen des KVG, namentlich hinsichtlich Umschreibung der Leistungen, Zulassung und Wahl der Leistungserbringer, Umfang der Kostenübernahme sowie Entrichtung der Kostenbeteiligung (siehe unten), gelangen in diesem Bereich nicht zur Anwendung. Versicherungen mit eingeschränkter Wahl der

Leistungserbringer im Sinne des KVG sind somit für solche Versicherte nicht durchführbar.

Versicherung mit wählbaren Franchisen, Bonusversicherung: Der Gesetzgeber hat die Zulassung von weiteren besonderen Versicherungsformen sowie auch die nähere Regelung der besonderen Versicherungsformen an den Bundesrat delegiert (Art. 62 Abs. 2 und 3 KVG). Die möglichen weiteren Formen sind aber im Gesetz selber erwähnt, nämlich die Wahl von höheren Kostenbeteiligungen (Versicherung mit wählbaren Franchisen) im Gegenzug zu einer Prämienermässigung (Art. 62 Abs. 2 Bst. a KVG) und die Prämienabstufungen nach dem Bonus-Prinzip (Bonusversicherung, Art. 62 Abs. 2 Bst. b KVG).

Wie oben dargelegt, richtet sich der Anspruch auf Krankenpflegeleistungen von Versicherten mit Wohnort in einem EU-Staat nach dessen Rechtsvorschriften, als ob sie dort versichert wären. Die Regeln des KVG gelangen in diesem Bereich nicht zur Anwendung. Die schweizerischen Krankenversicherer müssen den ausländischen Stellen die gesamten in Rechnung gestellten Kosten vergüten, und sind nicht zu Rückforderungen gegenüber versicherten Personen berechtigt. Versicherungsformen, welche auf die direkte Beteiligung der Versicherten an den Behandlungskosten abstellen (Versicherung mit wählbarer Franchise) oder Versicherungen, bei denen sich die Höhe der Prämie der Versicherten danach richtet, ob während einer bestimmten Zeit Leistungen in Anspruch genommen worden sind oder nicht (Bonusversicherung), kommen für solche Versicherte somit nicht in Betracht.

Von Seiten des Konkordates der Schweizerischen Krankenversicherer (KSK) wurde in der Vernehmlassung gefordert, die besonderen Versicherungsformen sollten von den Krankenversicherern für in der Schweiz versicherte, in einem EU-Staat wohnhafte Personen angeboten werden können. Dabei hat das KSK insbesondere die Grenzgängerinnen und Grenzgänger erwähnt, denen die Wahlfreiheit des Behandlungsortes zusteht. In der Vernehmlassung wurde zwar eingeräumt, dass die besonderen Versicherungsformen im internationalen Verhältnis äussert schwierig umzusetzen seien, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass sie vom Abkommen her nicht generell ausgeschlossen seien. Auch wenn einzelne Personenkategorien, wie beispielsweise die Grenzgänger und Grenzgängerinnen, auf Grund des ihnen zustehenden Wahlrechts des Behandlungsortes in die Schweiz zur Behandlung kommen können, haben diese Versicherten in jedem Fall immer auch das Recht, sich in ihrem Wohnland nach den dortigen Rechtsvorschriften behandeln zu lassen. Bei einer Behandlung im Wohnland wäre einerseits eine Umsetzung einer allenfalls gewählten besonderen Versicherungsform, wie vom KVG vorgesehen, nicht gewährleistet. Andererseits könnten und dürften besondere Versicherungsformen nicht nur bei einer allfälligen Behandlung in der Schweiz zum Tragen kommen. Es macht deshalb Sinn, daran festzuhalten, dass besondere Versicherungsformen für der schweizerischen Krankenversicherung unterstellte, in einem EU-Staat wohnhafte Versicherte generell nicht angeboten werden können.

Die Prämien für Personen im Ausland werden nach schweizerischen Regeln so berechnet, dass sie die entstandenen Kosten decken, wobei dem Kostenniveau der Wohnländer der Versicherten Rechnung zu tragen ist (vgl. Ziff. 275.212).

Individuelle Prämienverbilligung: Das KVG sieht in Artikel 65 Absatz 1 vor, dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren. Diese Beiträge sind im geltenden Kopfprämien-system das zentrale soziale Korrektiv, da kein direkter finanzieller Ausgleich wie in

anderen Sozialversicherungen erfolgt, die zum Beispiel über Lohnprozente finanziert werden.

Die Kantone sind in der Ausgestaltung der Systeme frei. Es haben sich jedoch vier Systemtypen durchgesetzt: Automatische Ermittlung der Anspruchsberechtigung und Auszahlung, Kombination von automatischer Ermittlung der Anspruchsberechtigung (z. B. bis zu einer Einkommensgrenze) und von Antragsystem, Antragsystem mit automatischer Zustellung der Antragsformulare bei bisherigen Bezüglern und Bezügerinnen und reines Antragsystem.

Die Finanzierung der Prämienverbilligung erfolgt durch den Bund und die Kantone gemeinsam. Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und Finanzkraft fest. Er kann bis zum 31. Dezember 2001 auch die durchschnittlichen Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in den einzelnen Kantonen berücksichtigen. Die Kantone haben – abhängig von ihrer Finanzkraft – die Beiträge aufzustocken, wobei der Gesamtbeitrag, den die Kantone zu leisten haben, mindestens die Hälfte des gesamten Bundesbeitrages betragen muss. Die Kantone haben überdies das Recht, die von ihnen zu übernehmenden Beiträge um maximal 50 Prozent zu kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist.

Grundsätzliche Systemänderungen, zum Beispiel in Richtung einheitliche Prämienverbilligung in der ganzen Schweiz, scheinen politisch zur Zeit nicht realisierbar. Damit die Kantone ihre bisherigen Systeme weitestgehend unverändert beibehalten können, sollen im KVG möglichst wenig Änderungen vorgenommen werden.

Die durch das Personenverkehrsabkommen dem Versicherungsobligatorium neu unterstellten Personen haben, wie die übrigen Versicherten, Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Nach dem KVG besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung in dem Kanton, wo anspruchsberechtigte Versicherte Wohnsitz haben oder arbeiten und besteuert werden. Eine grosse Anzahl der neu versicherungspflichtigen Personen, nämlich die in der Schweiz Erwerbstätigen, sind automatisch in einem Kanton registriert. Rentnerinnen und Renter sollen an ihrem letzten Wohn- oder Arbeitskanton erfasst werden.

Im Vernehmlassungsverfahren haben sich die Kantone stark gegen die kantonale Durchführung der individuellen Prämienverbilligung für diese Versicherten ausgesprochen. Der Bundesrat möchte aber an der Zuständigkeit der Kantone für die Durchführung nichts ändern, denn die Kantone haben sich bei der Einführung des KVG klar für eine Kantonalisierung dieser Aufgabe eingesetzt. Die kantonale Durchführung entspricht damit nach wie vor dem Willen des Gesetzgebers.

Die Kantone werden bei der Ausgestaltung der Prämienverbilligungssysteme das Gebot der Gleichbehandlung aller versicherter Personen beachten müssen. Bei der Einführung eines speziellen Prämienverbilligungssystems auf Bundesebene, wäre diese Gleichbehandlung nicht mehr gewährleistet. Entsprechendes gilt für den Anspruch auf Prämienverbilligungen von Kurzaufenthaltern.

Die Finanzierung der Prämienverbilligungen für Personen, die in einem EU-Land wohnen, soll zum grossen Teil durch den Bund erfolgen; es ist vorgesehen, dafür in erster Linie diejenigen Mittel zu verwenden, auf welche die Kantone auf Grund des ihnen in Art. 66 Abs. 5 KVG eingeräumten Kürzungsrechts verzichten. Den Kantonen werden aus der Durchführung der Prämienverbilligung für Personen mit Wohn-

sitz in einem EU-Land nicht unwesentliche administrative Kosten erwachsen (aufwendigere Kontrollarbeiten). Es lässt sich daher rechtfertigen, dass der Bund in diesen Fällen einen grösseren Anteil an den direkten Kosten der Prämienverbilligung übernimmt, als nach der bestehenden Lastenverteilung. Die Kantone sollen dem Bund jährlich eine separate Abrechnung über die verwendeten Mittel einreichen, der Bundesrat wird dieses Verfahren auf Verordnungsstufe regeln, insbesondere was die Vergütung der Verwaltungskosten betrifft.

Kostenbeteiligung: Eine Änderung des Artikels 64 KVG ist nicht nötig. Die Beteiligung an den Kosten soll grundsätzlich weiterhin für alle Versicherten beibehalten werden. Bei der konkreten Umsetzung des Personenverkehrsabkommens werden insbesondere die nachfolgenden Hinweise zu beachten sein.

Schweizer und Schweizerinnen sowie EU-Bürger und -Bürgerinnen, die in der Schweiz wohnhaft und versichert sind, bezahlen wie bisher alle Versicherten die Kostenbeteiligung, sobald sie zu Lasten der Schweizer Krankenversicherung Leistungen beziehen.

Mit Ausnahme der Grenzgänger und Grenzgängerinnen sowie anderer Personen, für die das Recht auf Wahl des Behandlungsortes gilt, haben in einem EU-Staat wohnhafte, der schweizerischen Krankenversicherung unterstellte Personen in der Regel nur Anspruch auf Krankenpflegeleistungen durch die Versicherung ihres Wohnlandes und dem Recht dieses Staates. Der schweizerischen Verbindungsstelle wird erst später im Rahmen von Pauschalen für die gesamte betreffende Versichertenkategorie Rechnung gestellt werden. Den Versicherten selber wird gemäss ihrem Landesrecht eine Kostenbeteiligung in Rechnung gestellt werden. Es ist klar, dass damit jegliche direkte Kostenbeteiligung entfallen muss, weil sie sich als Teil des Leistungsrechts nach den ausländischen Vorschriften richtet.

Die in der Schweiz versicherten und in einem EU-Land wohnhaften Grenzgänger und Grenzgängerinnen sowie Versicherte in bestimmten Wohnländern haben die Wahl, sich dort oder in der Schweiz behandeln zu lassen. Wählen sie die Schweiz, dann ist die normale Kostenbeteiligung gemäss KVG zu erheben. Wählen sie einen Behandlungsort im Wohnland, dann richtet sich ihr Leistungsanspruch nach den dortigen Vorschriften. Sofern diese eine Kostenbeteiligung vorsehen, muss der Grenzgänger oder die Grenzgängerin sie ebenfalls bezahlen.

Für Versicherte mit Wohnort in einem EU-Staat, die im Rahmen der internationalen Leistungsaushilfe während eines vorübergehenden Aufenthaltes in der Schweiz Leistungen nach Schweizer Recht beanspruchen, ist ebenfalls eine Pro-rata-Kostenbeteiligung vorzusehen, wie sie schon gegenüber den Versicherten deutscher Krankenkassen praktiziert wird. Der Bundesrat wird in Ausübung seiner Verordnungskompetenz gestützt auf Artikel 18 KVG das Nähere zur pauschalierten Kostenbeteiligung im Rahmen der Leistungsaushilfe regeln und dabei die bei der gegenseitigen Leistungsaushilfe mit Deutschland seit 1990 gemachten Erfahrungen berücksichtigen.

Risikoausgleich

Der Risikoausgleich gemäss Artikel 105 KVG bewirkt einen Kostenausgleich zwischen Versicherern mit besonders viel weiblichen und/oder älteren Versicherten und Versicherern mit einer unterdurchschnittlichen Anzahl solcher Versicherter. Angesichts der von Kanton zu Kanton stark unterschiedlichen Krankenpflegekosten wird der Ausgleich nach Kantonen getrennt durchgeführt.

Die kantonalen Durchschnittskosten werden jährlich, gestützt auf eine Vollerhebung der Daten, bei allen Krankenversicherern erhoben und beziehen sich ausschliesslich auf die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Das Resultat der Risikoausgleichs-Berechnung ist jeweils ein Nullsummenspiel, d. h. die Summe aller Beiträge muss der Summe aller Abgaben entsprechen. Der Risikoausgleich ist gegenwärtig bis zum Ende des Jahres 2005 befristet.

Gemäss Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über den Risikoausgleich (SR 832.112.1) werden heute sowohl Grenzgänger und Grenzgängerinnen als auch ins Ausland entsandte Personen, die nach KVG versichert sind, in den Risikoausgleich einbezogen. Ob diese Regel nach Inkrafttreten des Abkommens beibehalten werden soll, wird auf Verordnungsebene zu prüfen sein. Andere in einem EU-Staat wohnhafte, der schweizerischen Krankenversicherung unterstellte Personen können nicht systemgerecht in den Risikoausgleich einbezogen werden. Sie haben nämlich in der Regel nur Anspruch auf Krankenpflegeleistungen durch die Versicherung des Wohnlandes und nach dessen Recht. Den Schweizer Versicherern wird erst im nachhinein im Rahmen von Pauschalen für die gesamte Versichertenkategorie je Wohnland Rechnung gestellt werden. Diese Personen gehören deshalb nicht zur selben Risikogemeinschaft wie die in der Schweiz wohnenden Versicherten.

Eine Änderung von Artikel 105 KVG ist nicht nötig. Artikel 105 Absatz 4 KVG gibt dem Bundesrat bereits die Möglichkeit, nähere Ausführungsbestimmungen zum Risikoausgleich zu erlassen.

Gegenseitige Anerkennung der Diplome und Auswirkungen auf die Zulassungsregelung für die Leistungserbringer in der Krankenversicherung

Nach geltendem Recht sind Ärzte, Zahnärzte und Apotheker zur Tätigkeit für die soziale Krankenversicherung zugelassen, sofern sie das eidgenössische Diplom besitzen und über eine vom Bundesrat anerkannte Weiterbildung verfügen (Art. 36 Abs. 1 und Art. 37 Abs. 1 KVG). Die Regelung der Zulassung von Ärzten, Zahnärzten und Apothekern mit gleichwertigem wissenschaftlichem Befähigungsausweis obliegt dem Bundesrat (Art. 36 Abs. 2 und 3, 37 Abs. 2 KVG). Von dieser Regelungskompetenz hat er Gebrauch gemacht und in den Artikeln 39 (Ärzte), 41 (Apotheker) und 43 (Zahnärzte) KVV die nähere Ausgestaltung der Anerkennung anderer – namentlich ausländischer – wissenschaftlicher Befähigungsausweise vorgenommen. Demnach setzt die Anerkennung eines ausländischen Befähigungsausweises zwingend dessen inhaltliche Gleichwertigkeit mit einem eidgenössischen Diplom voraus und kann darüber hinaus von der Bedingung des Gegenrechts abhängig gemacht werden.

Diese Regelung muss im Hinblick auf die Umsetzung des Personenverkehrsabkommens angepasst werden, weil sich auf Grund der nun erfolgenden gegenseitigen Anerkennung der in der Schweiz und den EU-Staaten ausgestellten Diplome die Frage der Gleichwertigkeit und des Gegenrechts in diesen Fällen nicht mehr stellt. Dabei ist eine Anpassung nur in Bezug auf die KVV nötig, eine Änderung des KVG ist in diesem Bereich nicht erforderlich.

Im gleichen Zuge sind wegen der Auswirkungen des Abkommens auf die Anerkennung der sogenannten paramedizinischen Berufe (Physio-, Ergotherapie, Krankenpflege usw.) die diesbezüglichen Verordnungsbestimmungen entsprechend zu überarbeiten. Diese Regelung muss im Hinblick auf die Umsetzung des Personenverkehrsabkommens angepasst werden, weil sich auf Grund der nun erfolgenden gegenseitigen Anerkennung der in der Schweiz und den EU-Staaten ausgestellten Di-

plome die Frage der Gleichwertigkeit und des Gegenrechts in diesen Fällen nicht mehr stellt. Dabei ist eine Anpassung nur in Bezug auf die KVV nötig, eine Änderung des KVG ist in diesem Bereich nicht erforderlich.

Verschiedene Vernehmlassungsadressaten, namentlich das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer (KSK) und der Kanton Tessin befürchten durch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Berufsausbildungen eine grosse Zunahme der zu Lasten der Krankenversicherung praktizierenden Leistungserbringer, welche sich auf die Kosten- und Prämienentwicklung negativ auswirken könnte. Das KSK verlangt nach Massnahmen für eine Eindämmung der Anzahl Leistungserbringer und wünscht eine Gesetzesrevision zur Aufhebung des Kontrahierungszwanges der Versicherer. Der Bundesrat hält es jedoch gegenwärtig nicht für angezeigt, Massnahmen für eine Zulassungsbeschränkung von neuen Leistungserbringern zu ergreifen. Ausserdem stellt sich die Frage, was als Kontrahierungszwang der Versicherer im schweizerischen Krankenversicherungsrecht zu verstehen ist bzw. wie weit ein solcher Kontrahierungszwang überhaupt besteht. Diese Fragen können nicht nur im Rahmen der bilateralen Verträge angegangen werden. Vielmehr müssen Massnahmen wie Zulassungsbeschränkungen bezüglich ihrer Auswirkungen im gesamten Kontext der sozialen Krankenversicherung geprüft werden. Ausserdem hält der Bundesrat ausdrücklich fest, dass anlässlich der Revision der Krankenversicherung im Jahre 1993, mit Blick auf die medizinische Versorgung der Gesamtbevölkerung und den Zugang der Versicherten zu den Gesundheitsdienstleistungen, die Einführung einer absoluten Vertragsfreiheit zwischen Versicherern und Leistungserbringern abgelehnt worden ist.

273.233 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

273.233.1 AHV/IV

Beitragspflicht: Nach den geltenden Sozialversicherungsabkommen wird bei gleichzeitiger Beschäftigung in zwei oder mehr Staaten nur das in der Schweiz erzielte Einkommen erfasst. Der Partnerstaat unterstellt die dort erworbenen Einkünfte der Beitragspflicht. Neu gilt grundsätzlich, dass eine Person mit Beschäftigungen in mehreren Staaten nur in einem Land erfasst wird, so, als würde sie die gesamte Berufstätigkeit dort ausüben. Dies bedeutet, dass die schweizerische AHV/IV (SR 831.10; AHVG; SR 831.20; IVG) im Falle ihrer Zuständigkeit auch das im Ausland erzielte Einkommen so zu erfassen hätte, als wäre es in der Schweiz erworben worden. Eine Ausnahme gilt, wenn die Person in der Schweiz selbstständig und im Ausland unselbstständig tätig ist. Hier erfolgt eine getrennte Erfassung durch beide Länder.

Freiwillige AHV/IV: Die Gleichbehandlungsvorschrift würde die Schweiz verpflichten, EU-Staatsangehörige unter den gleichen Voraussetzungen wie schweizerische Staatsangehörige zur Freiwilligen AHV/IV zuzulassen, wenn sie in einem EU-Staat wohnen. Sie könnten damit gegebenenfalls auch Anspruch auf die im AHVG/IV vorgesehenen Fürsorgeleistungen für schweizerische Staatsangehörige im Ausland erwerben. Das Personenverkehrsabkommen sieht hinsichtlich der Freiwilligen Versicherung im EU-Raum keine Ausnahme vor. Eine Abweichung von der Gleichbehandlung konnte dagegen für den Nicht-EU-Raum erreicht werden (Anhang II zum Abkommen in Anhang VI [Ziff. 1] zur Verordnung 1408/71). Leben Staatsangehörige eines EU-Staates in einem Nichtvertragsstaat, so ist ihnen der Beitritt nur dann

gestattet, wenn sie ihren Beitritt zur freiwilligen Versicherung spätestens ein Jahr nach Ausscheiden aus der schweizerischen AHV/IV erklären und unmittelbar vor dem Ausscheiden eine mindestens fünfjährige ununterbrochene Vorversicherungszeit in der schweizerischen obligatorischen Versicherung aufweisen. Hingegen könnten Staatsangehörige von EU-Staaten mit Wohnort in ihrem Heimatland oder einem anderen EU-Staat der schweizerischen Freiwilligen AHV/IV beitreten.

Die Öffnung der Freiwilligen Versicherung für diese EU-Staatsangehörigen würde zu untragbaren finanziellen Konsequenzen für die Schweiz führen. Bislang ist die Versicherung schweizerischen Staatsangehörigen vorbehalten. Sie ist schon jetzt defizitär. Die bezogenen Beiträge machen lediglich drei Achtel dessen aus, was notwendig wäre, um die Leistungen finanzieren zu können (ohne Beitrag der öffentlichen Hand). Die fehlenden fünf Achtel werden von den obligatorisch Versicherten getragen. Pro Versicherten und Jahr entstehen in der Freiwilligen Versicherung Kosten von rund 3000 Franken. Dieses finanzielle Ungleichgewicht ist vor allem das Ergebnis des selektiven Verhaltens der interessierten Personen. Im Wesentlichen versichert sich nur, wer auf Grund der Beiträge eine höhere Leistung zu erwirtschaften hofft oder wer im System verbleiben will. Der Bundesrat hat daher bereits eine Botschaft über die Sanierung der Freiwilligen AHV/IV verabschiedet. Die Öffnung der Freiwilligen Versicherung für Staatsangehörige von EU-Staaten würde zwangsläufig das Defizit dieser Versicherung erhöhen. Es ist zu erwarten, dass die EU-Bürger und EU-Bürgerinnen sich ebenfalls selektiv verhalten würden. Nach unseren Schätzungen würden bis zu 200 Millionen Personen die Voraussetzungen für die Aufnahme in die Versicherung erfüllen. Wenn auch nur ein Prozent davon tatsächlich der Versicherung beitritt, so würde dies für die öffentliche Hand und die Versicherten in der Schweiz sechs Milliarden Franken kosten (3000 Franken mal 200 000).

Um die Zusatzbelastung zu vermeiden, die sich aus der Öffnung der Freiwilligen Versicherung für Staatsangehörige von EU-Ländern ergeben würde, steht als einziger Weg die Abschaffung der Versicherung im EU-Raum offen. Die vom Bundesrat genehmigte Revisionsvorlage geht bereits in diese Richtung; sie sieht vor, in Staaten, mit denen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, die Freiwillige Versicherung abzuschaffen. Dazu zählen auch alle EU-Staaten. Da die Revision der Freiwilligen Versicherung auf jeden Fall gleichzeitig wie das Personenverkehrsabkommen in Kraft treten muss, wird sie in der vorliegenden Botschaft nochmals erwähnt.

Freiwillige Weiterversicherung von Personen, die im Ausland für einen Arbeitgeber in der Schweiz arbeiten: Sie steht bereits heute allen Personen ungeachtet der Nationalität offen, sofern die betreffende Person zuvor fünf Jahre lang ununterbrochen obligatorisch versichert war. Bei Tätigkeit ausserhalb der EU wird dies auch weiterhin so sein (Anhang II zum Abkommen, Anhang VI [Ziff. 2] zur Verordnung 1408/71). In der Praxis wird dies auch bei Personen, die von ihrem schweizerischen Arbeitgeber in ein EU-Land entsandt werden, zutreffen. Sie unterliegen zunächst einmal auf Grund der dargelegten Koordinationsvorschriften als Entsandte weiterhin dem schweizerischen Recht und können sich hernach im Falle einer längerdauernden Auslandsmission im Einvernehmen mit ihrem Arbeitgeber weiterhin in der Schweiz versichern, dies allerdings zusätzlich zu einer eventuellen Erfassung im Erwerbsland.

Berechnung der AHV/IV-Renten: Auf Grund der vereinbarten Regelung kann die Schweiz ihre AHV- und IV-Renten weiterhin nach den Grundsätzen des schweizerischen Rechts berechnen, wenn gewährleistet ist, dass die so erzielten Beträge mindestens gleich hoch sind wie bei Durchführung der Totalisierungs- und Proratisierungsregelung gemäss der Verordnung 1408/71 (vgl. Ziff. 273.224.3). Um die Berechnung weiterhin autonom durchzuführen zu können, muss bei der Teilrentenberechnung somit die Linearität gewahrt sein. Dies bedingt eine Änderung von Artikel 52 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Obschon nach schweizerischem Recht Anspruch auf ordentliche Renten der AHV/IV nur besteht, wenn für mindestens ein volles Jahr Einkommen, Erziehungs- oder Betreuungsgutschriften angerechnet werden können, müsste die Schweiz in den besonderen Fällen, in denen eine Person zuletzt in der Schweiz versichert war, aber weder hier noch in einem EU-Staat ein Versicherungsjahr zurückgelegt hat, eine Leistung auf Grund der in allen Staaten zurückgelegten Zeiten gewähren. Nach den Erfahrungen der EU-Staaten handelt es sich um äusserst seltene Fälle.

Kinder- und Waisenrenten können in bestimmten Fällen nicht autonom berechnet werden, nämlich dann, wenn der Rentner oder die Rentnerin bzw. der verstorbene Elternteil nicht nur in der Schweiz, sondern auch in EU-Staaten Versicherungszeiten zurückgelegt hat. Dann zahlt in der Regel das Wohnland die dort vorgesehene Rente unter Anrechnung der ausländischen Zeiten. Der andere Staat muss dann nur noch einen allfälligen Differenzbetrag zahlen, wenn seine Rente höher wäre. Das bedeutet, dass dort, wo die Schweiz die ganze Leistung zu gewähren hätte, mit einer Erhöhung der Aufwendungen wegen der Anrechnung ausländischer Versicherungszeiten zu rechnen ist, während in den anderen Fällen ein Kostenrückgang erfolgen wird. Insgesamt dürfte diese Regelung für die Schweiz eher zu einer kostenmässigen Entlastung führen.

Die Koordinierungsregelung verlangt die *Rentenzahlung* in alle EU-Staaten. Darüber hinaus werden durch besondere Eintragungen (Anhang II zum Abkommen; Anhang III zur Verordnung 1408/71) bestehende Auszahlungsregelungen in Drittstaaten gegenseitig aufrechterhalten. Andererseits können gewisse Vereinfachungen unserer bilateralen Sozialversicherungsabkommen betreffend die Beitragsabgeltung beziehungsweise Rentenzahlung in künftigen Fällen nicht mehr angewandt werden. So können Kleinstrenten nicht mehr durch einmalige Kapitalabfindungen abgegolten werden, wenn Staatsangehörige von Dänemark, Spanien, Griechenland, Italien, Portugal, Schweden und Finnland die Schweiz definitiv verlassen beziehungsweise ihren Anspruch vom Ausland her geltend machen. Auch die in unseren Abkommen mit Italien und Griechenland bei Verlassen der Schweiz vorgesehene Überweisung der AHV-Beiträge an die heimatliche Versicherung zwecks dortigen früheren Rentenbezugs ist nicht mehr möglich.

Schliesslich kann auch die zur Vereinfachung der Leistungsgewährung in unseren Abkommen mit Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden sowie Portugal vorgesehene *Berechnung der IV-Renten* nach dem Risikoprinzip in künftigen Fällen nicht mehr angewandt werden. Wer aber bei Vertragsinkraftsetzung eine gemäss Risikoprinzip berechnete Rente bezog, erhält sie weiter, solange die invaliditätsmässigen Voraussetzungen gegeben sind.

Ersatzversicherungsklausel: Nachdem gemäss dem IVG eine Person nur dann Anspruch auf Leistungen hat, wenn sie bei Eintritt der Invalidität versichert ist, sehen unsere Sozialversicherungsabkommen des B-Typs (Teilrentengewährung durch die

Versicherung jedes beteiligten Staates) gewisse Erleichterungen vor, damit eine Person nach Ausscheiden aus der schweizerischen IV die Versicherungsbedingung trotzdem noch erfüllen kann. Eine diesen Erleichterungen entsprechende Regelung wurde in das Abkommen mit der EU aufgenommen. Sie findet sich in Anhang II zum Abkommen in Anhang VI (Ziffer 8) zur Verordnung 1408/71. So wird eine in der Schweiz arbeitsunfähig gewordene Person zum Beispiel für ein Jahr nachversichert und muss Beiträge bezahlen, auch wenn sie das Land verlassen hat, beziehungsweise es wird der Bezug einer ausländischen Rente oder die Zugehörigkeit zu einer ausländischen Sozialversicherung der Zugehörigkeit zur schweizerischen IV gleichgestellt.

Eingliederungsmassnahmen: Sie gelten als Sachleistungen und können deshalb weiterhin im Sinne des IVG grundsätzlich nur in der Schweiz gewährt werden.

Ausserordentliche Renten sind zwar nicht ausdrücklich von der Exportpflicht ausgenommen. Bei diesen Renten handelt es sich aber im Wesentlichen um Leistungen für frühinvalide Personen, die im Sinne des EU-Rechts als Nichterwerbstätige gelten. Nichterwerbstätige sind aber von der Koordinierungsregelung nicht erfasst. Deshalb gilt auch die Exportklausel für Leistungen in diesen Fällen nicht.

Während die *Hilflosenentschädigungen* jetzt nur in der Schweiz gewährt werden; müssten sie auf Grund der Verordnung exportiert werden, weil sie Teil eines beitragsfinanzierten Systems sind. Sie können nur dann von der Auslandszahlung ausgenommen werden, wenn im schweizerischen Recht explizit festgehalten wird, dass diese Leistungen ausschliesslich von der öffentlichen Hand finanziert werden.

Die Eidgenössischen Räte haben im Juni 1998 beschlossen, die *IV-Viertelsrenten* abzuschaffen. Falls ein Referendum diesen Entscheid aufheben sollte, müssten die Viertelsrenten auch in den EU-Raum gezahlt werden; ausgenommen von der Auslandszahlung bleibt, auf Grund eines besonderen Eintrags in Anhang II zum Abkommen, Anhang IIa zur Verordnung 1408/71, aber ein allfälliger Härtefallzuschlag zur Viertelsrente.

Zur Durchführung der Verordnung muss jeder mitwirkende Staat Verbindungsstellen bezeichnen. Für die AHV/IV übernimmt die Schweizerische Ausgleichskasse in Genf diese Aufgabe. Sie ist schon jetzt Verbindungsstelle gegenüber allen Staaten, mit denen ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen besteht.

273.233.2 Ergänzungsleistungen

EU-Staatsangehörige haben unter denselben Voraussetzungen wie Schweizerinnen und Schweizer die Möglichkeit, Ergänzungsleistungen gemäss Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen (SR 831.30; ELG) zu beanspruchen. Die derzeit noch verlangte zehnjährige Mindestwohndauer in der Schweiz zur Geltendmachung der Leistung entfällt durch die Gleichbehandlungsverpflichtung. Der Export der Ergänzungsleistungen konnte durch deren Eintragung als beitragsunabhängige Sonderleistungen in Anhang II des Vertrages, Anhang IIa zur Verordnung 1408/71, vermieden werden. Ergänzungsleistungen werden also auch künftig nur bei Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz gewährt. Für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen muss aber gegebenenfalls der Bezug einer Rente eines EU-Staates dem Bezug einer schweizerischen Rente gleichgestellt werden.

Kantonale Zusatzergänzungsleistungen und AHV-Beihilfen: Auswirkungen ergeben sich auch bei gewissen kantonalen Zusatzleistungen. Auch sie konnten als beitragsunabhängige Sonderleistungen in Anhang II des Vertrages, Anhang IIa zur Verordnung 1408/71, von der Auslandszahlung ausgenommen werden. Allerdings muss bei der Gewährung der Leistungen im betreffenden Kanton ebenfalls der Gleichbehandlungsgrundsatz respektiert werden und nötigenfalls Wohnzeiten in einem EU-Staat für die Erfüllung von Karenzzeiten angerechnet werden, als handelte es sich um im Kanton zurückgelegte Zeiten.

273.233.3 Berufliche Vorsorge

Das Abkommen bezieht sich auch auf die Minimalvorsorge gemäss BVG. Wegen der Besonderheiten dieses Vorsorgesystems ergeben sich aus der Anwendung der Verordnung 1408/71 lediglich Konsequenzen für die mögliche Barauszahlung der Austrittsleistung bei definitivem Verlassen der Schweiz.

Die EU-Kommission erachtet die Austrittsleistung gemäss Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge als Beitragsrückvergütung im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung. Deshalb ist die Barauszahlung der Austrittsleistung nicht möglich, solange die versicherten Personen nach den Rechtsvorschriften eines EU-Mitgliedstaates obligatorisch versichert sind. Solche Personen können ihr Guthaben auf einer Freizügigkeitspolice oder einem Freizügigkeitskonto gutschreiben lassen, damit der Vorsorgeschutz gewährleistet bleibt.

Im Personenverkehrsabkommen konnte eine fünfjährige Übergangsfrist ab dessen Inkrafttreten vereinbart werden. Nach Ablauf dieser Frist ist die Barauszahlung nur noch möglich, wenn eine von der Koordinationsregelung erfasste Person nicht in einem EU-Staat in der Rentenversicherung obligatorisch weiterversichert ist. Die Barauszahlung ist aber weiterhin möglich für Personen, die nach Verlassen der Schweiz keinem ausländischen Versicherungsobligatorium unterliegen, zum Beispiel bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Drittstaatsangehörige sind davon ebenfalls nicht betroffen. Grundsätzlich unterliegen alle unselbstständigerwerbenden Personen in den EU-Mitgliedstaaten der Versicherungspflicht. Versicherte, welche die Barauszahlung verlangen, müssen selbst den Nachweis der zuständigen ausländischen Stelle erbringen, dass sie nicht versicherungspflichtig sind. Die Bundesbehörden werden in Mitteilungen die praktische Anwendung dieser Regelung erläutern.

Versicherte können jedoch weiterhin die Barauszahlung der Austrittsleistung verlangen, wenn diese weniger als ihr Jahresbeitrag beträgt.

Der überobligatorische Teil der Austrittsleistung kann ebenfalls weiterhin ausbezahlt werden. Die Vorsorgeeinrichtungen müssen hierzu eine getrennte Berechnung vornehmen, wie sie das bereits nach geltendem Recht tun, um den austretenden Versicherten mindestens die obligatorische Vorsorge gewährleisten zu können.

Keine Auswirkungen hat das Abkommen hinsichtlich der Leistungsfestsetzung. Sie erfolgt weiterhin nach den Regeln des schweizerischen Rechts. Dies ist in Anhang II zum Abkommen in Anhang IV (Teile C und D2) zur Verordnung 1408/71 festgehalten.

Auch die Wohneigentumsförderung wird vom Abkommen nicht tangiert. Unter diesem Titel können auch künftig Zahlungen ins Ausland für den Erwerb von dortigem Wohneigentum erfolgen.

Zur Durchführung der Verordnung muss jeder mitwirkende Staat Verbindungsstellen bezeichnen, die die Koordination und den Kontakt zu den Verbindungsstellen der anderen Staaten sicherstellen.

Auf dem Gebiet der Beruflichen Vorsorge ist dafür der Sicherheitsfonds BVG vorgesehen. Es ist naheliegend und sinnvoll, hierzu eine Institution zu bestimmen, die bereits ähnliche Aufgaben wahrnimmt. Der Sicherheitsfonds fungiert bereits heute als Zentralstelle 2. Säule und hat unter anderem zur Aufgabe, Informationen über vergessene Guthaben zusammenzustellen.

Die neuen Aufgaben werden nur eine sehr bescheidene Zusatzbelastung bringen, da vom Ausland benötigte Meldungen über schweizerische Versicherungszeiten nach wie vor in die Zuständigkeit der Schweizerischen Ausgleichskasse fallen werden.

Die Frage der Verjährung im Zusammenhang mit den Austrittsleistungen, die nicht mehr ausbezahlt werden können und möglicherweise dem Sicherheitsfonds zu melden sind, wird im Rahmen der 1. BVG-Revision angegangen. Diese Revision behandelt im Übrigen auch die Frage, nach welcher Frist die Vorsorgeeinrichtung die Austrittsleistung an die Auffangeinrichtung überweisen soll (Art. 4 FZG).

Die Richtlinie 98/49 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche bezieht sich in der Schweiz auf die überobligatorische Vorsorge. Letztere erfüllt die Anforderungen der Richtlinie aber bereits heute, weshalb sich hieraus keine neuen Verpflichtungen ergeben.

273.234 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Artikel 9 der Verordnung hat Auswirkungen auf die freiwillige Versicherung von Selbstständigerwerbenden im Rahmen des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20; UVG). Nach Artikel 4 UVG ist die freiwillige Versicherung von Selbstständigerwerbenden auf Personen mit Wohnsitz in der Schweiz beschränkt. Künftig müssten auch Personen mit Wohnsitz in einem EU-Staat und selbstständiger Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufgenommen werden. Angesichts der relativ hohen Prämien dürfte das Interesse am Beitritt allerdings gering sein.

Die *Leistungsaushilferegulungen* finden sich abgesehen von den sogenannten «Zustimmungsfällen» auch in den meisten unserer bestehenden bilateralen Sozialversicherungsabkommen. Das bisherige System, wonach die Suva für die vorschussweise Übernahme von Versicherten ausländischer Versicherungen in der Schweiz sorgt und andererseits als Verbindungsstelle für Versicherungsfälle im Ausland wirkt, hat sich bewährt, und kann im Rahmen des vorliegenden Abkommens fortgeführt werden. Die Finanzierung von Verwaltungskosten und allfälligen Zinskosten für die vorschussweise Rechnungszahlung an schweizerische Leistungserbringer ist in der Verordnung zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung analog zur Krankenversicherung geregelt. Danach werden die Verwaltungskosten von der Suva und den anderen Unfallversicherern getragen, während der Bund für die Zinskosten aufkommt.

Für die Abgrenzung der *Leistungspflicht bei Berufskrankheiten* in Fällen, in denen eine Person in mehreren Staaten einem schädigenden Stoff ausgesetzt war, sehen unsere bilateralen Verträge im wesentlichen zwei Arten von Regelungen vor. Nach einigen Verträgen übernimmt die Schweiz die Leistung alleine, wenn die Person zuletzt in der Schweiz mit einer gewissen Intensität dem Risiko ausgesetzt war. Andere Abkommen sehen hingegen eine Aufteilung der Leistungspflicht auf die Expositionsstaaten vor. Künftig gilt im Verhältnis zu allen EU-Staaten die erste Variante. Ausländische Expositionszeiten müssen für die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen berücksichtigt werden. Ist die Schweiz im Fall der sklerogenen Pneumonie leistungspflichtig, so kann sie für die Leistungsfinanzierung auf die anderen beteiligten Staaten zurückgreifen, ist ein anderer Staat zuständig, so muss sie sich gegebenenfalls an den Kosten beteiligen.

273.235 Arbeitslosenversicherung

Das Prinzip der Zusammenrechnung der Versicherungs- und Beschäftigungszeiten sowie das Prinzip des Leistungsexportes der Arbeitslosenentschädigung sind mit unserem System der Arbeitslosenversicherung vereinbar.

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung haben die Anrechnung von Versicherungszeiten und der Gleichbehandlungsgrundsatz vor allem Auswirkungen bei ausländischen *Arbeitnehmern mit Arbeitsverhältnissen von weniger als einem Jahr* (Saisonniers oder Kurzaufenthalter). Heute erhalten diese Personen normalerweise höchstens bis zum Ablauf der Aufenthaltsbewilligung Arbeitslosenentschädigung, vorausgesetzt, sie erfüllen die Mindestbeitragszeiten (mind. 6 Monate) nach schweizerischem Recht. Künftig könnten sie – nach Ablauf der siebenjährigen Übergangsfrist – mit allfälligen früheren, im EU-Raum zurückgelegten Versicherungszeiten die Mindestbeitragszeit nach nationalem Recht erfüllen und auch nach Ablauf der ursprünglich erteilten Aufenthaltsbewilligung Leistungen wie Inländer beziehen, sofern sie sich in der Schweiz aufhalten und den Arbeitsämtern zur Verfügung stehen.

1997 waren etwa 90 000 Saisonniers und Kurzaufenthalter aus dem EU-Raum in der Schweiz beschäftigt. Nimmt man diese Zahlen als Grundlage für die Berechnungen für die Übergangsfrist von sieben Jahren, so würden sich zusätzliche Kosten in der Grössenordnung von 170 Millionen Franken pro Jahr ergeben. In diesen Zahlen noch nicht inbegriffen sind die Ausgaben für die Retrozession der ALV-Beiträge der Arbeitnehmer, die weniger als sechs Monate in der Schweiz eine Beschäftigung ausgeübt haben. Diese Kosten würden rund 40 Millionen Franken pro Jahr betragen. Insgesamt muss demnach während der Übergangsfrist bezüglich Kurzaufenthalter und Saisonniers mit jährlichen Zusatzausgaben von 210 Millionen Franken gerechnet werden.

Nach Ablauf der Übergangsfrist entstehen für die schweizerische Arbeitslosenversicherung zusätzliche Kosten in der Höhe von 370 bis 600 Millionen Franken.⁶¹ Ab diesem Zeitpunkt muss die Schweiz jedoch die Beiträge der Grenzgänger an die Arbeitslosenversicherung den Wohnsitzstaaten der Arbeitnehmer nicht mehr retrozedieren, wodurch rund 200 Millionen Franken eingespart werden. Insgesamt dürften die zusätzlichen Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nach Ablauf der Übergangsfrist 170 bis 400 Millionen ausmachen.

Grenzgänger werden wie heute auch mit Inkrafttreten des Personenverkehrsabkommens bei Ganzarbeitslosigkeit grundsätzlich Leistungen im Wohnsitzstaat erhalten. Während der siebenjährigen Übergangsfrist erstattet die Schweiz den Nachbarstaaten weiterhin die Beiträge der Grenzgänger an die schweizerische Arbeitslosenversicherung. Diese Rückerstattung der ALV-Beiträge von Grenzgängern beruht auf den bilateralen Abkommen, welche die Schweiz mit ihren Nachbarstaaten abgeschlossen hat und kostet jährlich rund 200 Millionen Franken. Nach Ablauf der Übergangsfrist fällt die Rückerstattung dahin, da diese im EU-Recht nicht vorgesehen ist.

Bezüglich der *Daueraufenthalter*, d. h. Arbeitnehmer mit überjährigen oder unbefristeten Arbeitsverhältnissen, kommen die Koordinationsregeln bezüglich der sozialen Sicherheit ab Inkrafttreten des Abkommens vollumfänglich zur Anwendung. Damit findet von Anfang an eine Zusammenrechnung der Versicherungszeiten (Totalisierung) statt. Schon heute erhalten Jahresaufenthalter und Niedergelassene, falls die Anspruchsvoraussetzungen gemäss AVIG erfüllt sind, normalerweise Leistungen während der im Gesetz vorgesehenen Bezugsdauer.

273.236 Familienzulagen

Sowohl das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1; FLG) als auch die kantonalen Familienzulagengesetzgebungen werden vom Personenverkehrsabkommen betroffen. Damit gelten auch hier die gemeinschaftsrechtlichen Koordinationsgrundsätze, nämlich die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen und von Staatsangehörigen von EU-Ländern, die Auslandzahlung der Leistungen, die Anrechnung ausländischer Versicherungs-, Beschäftigungs- und Wohnzeiten.

Auf Bundesebene bedeutet dies, dass die Haushaltsgzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auch dann zu gewähren sind, wenn ihre Familie im Ausland lebt.

⁶¹ Diese Kostenschätzungen sind mit Vorsicht zu geniessen, da das Verhalten der Kurzaufenthalter und Saisonniers unter den Bedingungen eines freien Personenverkehrs nicht präzise genug vorausgesehen werden kann. Die Zahlen sind als Maximalwerte zu verstehen. Die Berechnung der Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung, welche durch das Abkommen über den freien Personenverkehr verursacht werden könnten, basieren auf Zahlenmaterial von 1997. Zu diesem Zeitpunkt hielten sich rund 90 000 Beschäftigte mit einem Arbeitsverhältnis von weniger als einem Jahr in der Schweiz auf, wovon ca. 49 000 Saisonniers und 30 000 Kurzaufenthalter mit einem Arbeitsverhältnis von bis zu vier Monaten waren. Rund 18 000 der Kurzaufenthalter waren hochqualifizierte Arbeitskräfte. Die Arbeitslosenquote wurde entsprechend der Qualifikation zwischen 7% und 13% angenommen. Die Arbeitslosenquote der Saisonarbeitnehmer in der Zwischensaison wurde zwischen 30% und 60% geschätzt.

Bei den kantonalen Familienzulagen dürfen Staatsangehörige der EU nicht mehr anders behandelt werden als Schweizer Bürger und Bürgerinnen, selbst dann nicht, wenn ihre Familie im Ausland lebt. Die Leistungen müssen ungekürzt in jeden Wohnstaat innerhalb der EU ausgerichtet werden.

Grundsätzlich besteht die Verpflichtung, Zeiten aus EU-Staaten anzurechnen, wenn für die Leistungsgewährung eine Mindestwohnzeit vorausgesetzt wird. Das Bundesgesetz verlangt keine Mindestwohndauer. Soweit kantonale Gesetze eine solche vorsehen, müssten Zeiten aus EU-Staaten angerechnet werden. Die Systeme für Selbstständigerwerbende mit einer Vorversicherungszeit sind aber von der Anrechnung ausgenommen.

Gestützt auf Artikel 1 Buchstabe u der Verordnung 1408/71 konnten die Geburtsbeziehungsweise Adoptionszulagen durch einen Eintrag in einen Anhang zur Verordnung von dessen Anwendung ausgenommen werden. Sie müssen somit nicht exportiert werden. Zahlt ein Kanton aber solche Leistungen an schweizerische Staatsangehörige im Ausland, so muss er dies auch für EU-Bürger und Bürgerinnen tun.

273.237 Weitere kantonale Leistungen

Die gemeinschaftsrechtlichen Koordinationsgrundsätze, das heisst die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen und von Staatsangehörigen von EU-Ländern, die Auszahlung der Leistungen, die Anrechnung ausländischer Versicherungs-, Beschäftigungs- und Wohnzeiten gelten grundsätzlich auch in Bezug auf weitere kantonale oder gegebenenfalls kommunale Leistungen der Sozialen Sicherheit.

273.3 Diplomanerkennung

Im Rahmen des bilateralen Abkommens mit der EU und den Mitgliedstaaten der EU geht die Schweiz hinsichtlich der Anerkennung von Diplomen die Verpflichtung ein, die im Annexe III aufgeführten Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts wie sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verträge gelten oder gleichwertige Normen anzuwenden, während die EU die dem Gemeinschaftsrecht entsprechenden schweizerischen Ausbildungsabschlüsse anerkennt. Die Prüfung der anzuwendenden Bestimmungen hat ergeben, dass das schweizerische Landesrecht diese Anwendung bereits ermöglicht, sodass Gesetzesrevisionen in diesem Bereich nicht erforderlich sind. Bei der eingeleiteten Revision des Bundesgesetzes über die Berufsbildung wird im Bereich der Anerkennung von Ausweisen der neuen Situation Rechnung getragen, die durch das Abkommen mit der EU und den Mitgliedstaaten entsteht. Die Mitwirkung der Schweiz an der Weiterentwicklung wird im Rahmen der sogenannten Komitologie erfolgen, die regelt, in welchen Gremien sich die Schweiz in welcher Form beteiligen kann.

Die für die Anerkennung von Diplomen massgebenden EU-Richtlinien umschreiben die Voraussetzungen, unter welchen ein EU-Staatsangehöriger in einem andern Mitgliedstaat auf Grund seiner nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben darf, die dort reglementiert, d. h. den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms oder Berufsausweises vorbehalten ist. Das EG-Recht unterscheidet allge-

meine und spezielle Anerkennungsrichtlinien. Erstere beruhen auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens in die Ausbildung der andern Mitgliedstaaten, letztere auf dem Prinzip der vorgängigen Harmonisierung der Ausbildung (z. B. Medizinalberufe) oder der nachgewiesenen Berufspraxis im eigenen Land.

Die Spezialrichtlinie bezüglich der Architekten⁶² ist nur für jene Staaten von Bedeutung, in welchen die Berufstätigkeit der Architekten reglementiert ist. Dies ist nicht in allen Mitgliedstaaten der Fall, und auch in der Schweiz nur in einigen Kantonen. In Abweichung von der Allgemeinen Richtlinie Nr. 1⁶³, welche für die gegenseitige Anerkennung von Hochschuldiplomen drei Jahre Studium voraussetzt, fordert die Architekten-Richtlinie ein vierjähriges Studium. Dieser Anforderung entsprechen in der Schweiz die Ausbildungen an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen und an der Universität Genf, wogegen die Fachhochschul-Architekten bis anhin ein nur dreijähriges Studium durchlaufen.

Von einer Regelung, die schweizerischerseits eine Verlängerung des Architekturstudiums an Fachhochschulen um ein einjähriges Nachdiplomstudium oder dessen Kompensation durch eine mehrjährige Berufstätigkeit vorsah, rückten gewisse EU-Mitgliedstaaten einseitig ab, indem sie gemäss Angabe der Kommission offenbar grundsätzliche Opposition gegenüber allen von ihnen als «nicht-universitär» bezeichneten Architekturdiplomen geltend machten.

In der Schlussphase der Verhandlungen haben die mit der Diplomanerkennung befassten Unterhändler der EU und der Schweiz nicht realisiert, dass sie auf der Grundlage abweichender Texte arbeiteten. In den acht der Paraphierung vorangehenden Monaten hat die Schweiz der EG-Kommission dreimal hintereinander den Text des Vertragsentwurfes vorgelegt, der die sogenannten «nicht-universitären» Architektendiplome einschloss, ohne dass die Kommission darauf reagiert hat. Da die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Unterhändlern bis nach der Paraphierung latent geblieben ist, wurden weder die Unterhändler des Personenfreizügigkeitsabkommens noch die Verhandlungskordinatoren je über eine Meinungsdivergenz informiert.

Der Bundesrat bedauert diesen Umstand. Er steht nach wie vor auf dem Standpunkt, dass alle von der Schweiz gemeldeten Architekturdiplome den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprechen, weshalb er die Nicht-Anerkennung einzelner Ausbildungsgänge als willkürlich zurückweist. Er setzt sich weiterhin für eine Bereinigung dieser inakzeptablen Situation ein. In einer einseitigen Erklärung, die in der Schlussakte zum Abkommen über die Freizügigkeit figuriert, welche in gleicher Weise von der Europäischen Gemeinschaft und von den fünfzehn Mitgliedstaaten unterzeichnet wird, kündigt der Bundesrat entsprechende Schritte an, die er unternehmen wird.

⁶² Richtlinie 85/384/EWG 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, ABl. Nr. L 223 vom 21. August 1985, S. 15, zuletzt geändert durch den Beschluss 95/1/EG, Euratom, EGKS des Rates der Europäischen Union vom 1. Januar 1995 zur Anpassung der Dokumente betreffend den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union, ABl. Nr. L 1 vom 1. Januar 1995, S. 1.

⁶³ Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsbildung abschliessen, ABl. Nr. L 19 vom 24. Januar 1989, S. 16.

Seit den Verhandlungen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurden verschiedene neue Richtlinien erlassen. Hervorzuheben sind dabei die folgenden Erlasse:

- Die Richtlinie über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise⁶⁴, die das System der ersten allgemeinen Richtlinie ausdehnt auf Absolventen anderer Ausbildungen als der an Hochschulen angebotenen.
- Die Richtlinie über die Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs⁶⁵ welche am 14. März 1998 in Kraft getreten ist, und bis 14. März 2000 umgesetzt werden muss. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, den Rechtsanwaltsberuf in einem andern Mitgliedstaat der EU auf unbestimmte Zeit unter dem im Ursprungsland erworbenen Titel auszuüben. Bei der Vertretung von Mandanten vor Gericht kann der Aufnahmestaat dem unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Anwalt die Auflage machen, dass er im Einvernehmen mit einem beim angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt handelt. Nach dreijähriger Tätigkeit kann der Rechtsanwalt die Gleichstellung mit den Rechtsanwälten des AufnahmeStaats beanspruchen.

Für die nach Artikel 33 Absatz 2 und Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe g BV in die Bundeskompetenz fallenden Berufe ist die Zuständigkeit zur Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse gesetzlich geregelt⁶⁶. Gleichwertige ausländische Ausweise wurden bisher nach konstanter Praxis einzelfallweise durch Verfügung des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie den entsprechenden schweizerischen Abschlüssen gleichgestellt. Die Gleichstellung ist indessen nur erforderlich für den Zugang zur Berufsausübung in den (wenigen) gesetzlich geregelten Berufstätigkeiten sowie für die Zulassung zu Berufs- und Höheren Fachprüfungen.

Im Bereich der akademischen Berufe nach Artikel 33 Absatz 2 BV liegt ein Revisionsentwurf zum Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit der Medizinalpersonen in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 811.11) vor, mit dem Ziel, die medizinische Spezialistenausbildung bundesrechtlich zu ordnen und damit den formalen Anforderungen des Gemeinschaftsrechts anzupassen.

Im Bereich der Rechtsanwälte liegt ein Entwurf zu einem Gesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte betreffend die Berufsausübung vor. Das Vernehmlassungsverfahren zu diesem Erlass wurde am 31. August 1997 abgeschlossen. Das neue Gesetz regelt für Angehörige der EU den Zugang zu den Gerichtsbehörden in der Schweiz.

Im Bereich der Architektur erübrigt sich aus heutiger Sicht eine formelle Anpassung des Landesrechts. Sollte die EU im Zusammenhang mit einer neuen Vertragsregelung begründete Vorbehalte gegen die schweizerische Architekten-Ausbildung an

⁶⁴ Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG, ABl. Nr. L 209 vom 24. Juli 1992, S. 25, zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/38 der Kommission vom 20 Juli 1997, ABl. Nr. L 184 vom 3. August 1997, S. 31.

⁶⁵ Richtlinie 98/5 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über die Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem andern Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde, ABl. Nr. L 77 vom 14. März 1998, S. 36.

⁶⁶ Artikel 45 und Artikel 56 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10).

Fachhochschulen anbringen – von denen in den Verhandlungen nie die Rede war –, so wäre der Bundesrat bereit, die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

Im Bereich der Berufe, deren Regelung in die Zuständigkeit der Kantone fällt, – z. B. Lehrerberufe aller Stufen, Berufe des Sozialwesens, paramedizinische Berufe – besteht seit 18. Februar 1993 die «Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen». Sie verleiht den kantonalen Abschlüssen die schweizerische Anerkennung und bildet auch den rechtlichen Rahmen für die Anerkennung ausländischer Ausbildungsabschlüsse.

Mit Deutschland besteht bereits eine zwischenstaatliche Vereinbarung über die gegenseitige Anerkennung von Lehrabschlusszeugnissen und Meisterprüfungen für die handwerklichen Berufe. Sie stammt aus dem Jahr 1937, wurde nicht publiziert, wird jedoch bis heute von beiden Parteien eingehalten. Mit Deutschland, Österreich und Frankreich bestehen zudem bilaterale Abkommen über die akademische Diplomanerkennung zur Erleichterung des Austausches von Studierenden, nicht jedoch bezüglich des Berufszugangs. Über ein ähnliches Abkommen mit Italien wird verhandelt.

274 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

274.1 Auswirkungen auf den Bund

A. Allgemein

Generell kann angenommen werden, dass selbst bei einer vollständigen Realisierung der Freizügigkeit mit der EU keine massive Einwanderung zu erwarten ist, und dass die Wirtschaft in der Schweiz insgesamt von einer Liberalisierung des Personenverkehrs mit der EU profitieren wird. Trotz stagnierender Lage auf dem Arbeitsmarkt besteht in verschiedenen Branchen, vor allem im hoch qualifizierten Bereich nach wie vor ein Mangel an qualifizierten Fachleuten und Spezialisten. Im Falle eines liberalisierten Personenverkehrs mit der EU verbessern sich die Rekrutierungsmöglichkeiten der Unternehmen, da dann Arbeitskräfte grundsätzlich im ganzen EU-Raum rekrutiert werden können. Es ergeben sich aber auch verbesserte Möglichkeiten des Kadertransfers ins Ausland, der heute oft erschwert ist. Durch die Verbesserung der Rekrutierungsmöglichkeiten der Unternehmungen und die Erleichterungen beim Kadertransfer profitiert der Wirtschaftsstandort Schweiz von den geplanten Liberalisierungen im Personenverkehr insgesamt. Mit dem Wegfall der Kontingente fünf Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens kann die Arbeitsmarktbehörde dagegen nicht mehr darüber entscheiden, wer in die Schweiz zur Erwerbstätigkeit einreist. Einer Zunahme des Wettbewerbs auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt kann insbesondere im tiefer qualifizierten Bereich durch eine verbesserte Qualifizierung der Arbeitskräfte begegnet werden, wie dies beispielsweise im Rahmen der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen bei Arbeitslosigkeit bereits heute geschieht.

Auf Grund der Reziprozität haben aber auch die Schweizer freien Zugang zum europäischen Arbeitsmarkt sowie ein gesichertes Aufenthaltsrecht im Rahmen der Teilnahme an europäischen Bildungs- und Forschungsprogrammen. Schliesslich profitieren auch die Auslandschweizer in der EU von einer verbesserten Rechtsstellung.

B. Wegfall des Saisonierstatuts

Bereits mit Inkrafttreten des Abkommens fällt das Saisonierstatut mit seinen volkswirtschaftlich und sozialpolitisch problematischen Auswirkungen dahin. Wer einen unterjährigen Arbeitsvertrag vorweist, erhält eine Kurzaufenthalterbewilligung. Es entfallen damit die Dauer der Begrenzung des Aufenthalts auf neun Monate und die Pflicht zur Ausreise während drei Monaten im Jahr. Nach Ablauf der Übergangsfrist fällt auch der insgesamt problematische Umwandlungsmechanismus dahin.

C. Flankierende Massnahmen

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens fallen die beiden wichtigen arbeitsmarktlichen Instrumente, der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, dahin. Die flankierenden Massnahmen zur Ablösung der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen werden unter Ziffer 276 umfassend dargestellt und erläutert.

D. Zulassung zum öffentlichen Dienst

Artikel 2 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG; SR 172.221.10) statuiert für die Wahl zum Beamten die Voraussetzung des Schweizer Bürgerrechts. Angesichts des Diskriminierungsverbots besteht hier ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: die Stellen in der nichthoheitlichen Verwaltung müssen nach dem Gemeinschaftsrecht auch den Staatsangehörigen der anderen Vertragsstaaten offengehalten werden. Vorbehalten bleiben dagegen die Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, soweit hoheitliche Befugnisse betroffen sind.

Das neue Bundespersonalgesetz (BPG) trägt dem Gemeinschaftsrecht insofern Rechnung, indem es den Zugang zu Arbeitsplätzen beim Bund nur von der Staatsangehörigkeit abhängig macht, wenn dies für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben notwendig ist. Das Bundespersonalgesetz soll das bisherige Beamtengesetz auf den 1. Januar 2001 ablösen. Der Bundesrat hat die entsprechende Botschaft im Dezember 1998 zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte werden die Vorlage im Verlaufe des Jahres 1999 beraten.

274.2 Auswirkungen auf die Kantone

A. Kontingente:

Bezüglich der Vergabe der Kontingente stellt sich in erster Linie die Frage, wer während der Übergangsfrist über deren Vergabe entscheiden wird, der Bund oder die Kantone? Es gilt zu bedenken, dass bereits nach Wegfall des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen die eigentliche arbeitsmarktliche Prüfung entfällt.

Es hat sich das Konzept durchgesetzt, dass während der Übergangsfrist die Kontingente nicht auf die Kantone aufgeteilt werden. Das Abkommen sieht bereits bei Inkrafttreten unter gewissen Bedingungen einen Rechtsanspruch auf Bewilligungserteilung für EU-Bürger vor, aber auch die vollumfängliche berufliche und geographische Mobilität. Die Bewilligungen gelten zudem für die ganze Schweiz, weshalb eine Aufteilung der Kontingente auf die Kantone nicht sinnvoll ist. Zudem könnte die Ausschöpfung der Kontingente in einem Kanton einem EU-Bürger nicht entgegengehalten werden, wenn in einem anderen Kanton noch Kontingente verfügbar sind.

Die Konzentration der Kontingente beim Bund löst daher die Frage allfälliger kantonaler Verknappungserscheinungen. Eine solche Lösung darf aber nicht dazu führen, dass die Kantone ihre Vollzugsaufgabe im Ausländerbereich verlieren. Der Vollzug und der Entscheid über die Kontingente soll daher bei den Kantonen belassen werden. Angesichts des – vorläufig noch bedingten – Rechtsanspruchs auf Zulassung wird die Vollzugskompetenz der Kantone allerdings stark relativiert.

B. Wegfall des Saisonierstatuts:

Der Wegfall des Saisonierstatuts wird sich in erster Linie in den Kantonen auswirken, da diese die Mehrzahl der Saisonbewilligungen erteilen. Das heisst aber nicht, dass die Kantone nicht weiter Bewilligungen für saisonale Tätigkeiten erteilen könnten, diese werden jedoch in der Form einer Kurzaufenthalterbewilligung ausgestellt. Die Form der saisonalen Tätigkeit wird auch in Zukunft von Bedeutung sein, obwohl mit der Rezession in den letzten Jahren ein starker Rückgang der Saisonierbewilligungen zu verzeichnen war. Was wegfällt, ist das heutige Saisonierstatut, d. h. die zwingende Verpflichtung, nach der Saison die Schweiz zu verlassen.

C. Grenzängerregelung:

Die Liberalisierungen im Rahmen des Abkommens dürften sich im Grenzraum möglicherweise durch eine Verschärfung der Konkurrenz auswirken. Bei den Grenzängern wird eine massgebliche Liberalisierung bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eintreten, d. h. nach dem Wegfall des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Grenzänger geniessen ab diesem Zeitpunkt vollumfängliche Freizügigkeit innerhalb der Grenzzone und sind keinen weiteren arbeitsmarktlichen Beschränkungen unterworfen. Falls sich in diesem Bereich effektiv Schwierigkeiten ergeben würden, müsste die Schutzklausel angerufen werden.

274.3 Steuerrechtliche Aspekte

274.31 Steuerrechtliche Bestimmungen im Abkommen

Das Abkommen geht in Artikel 21 auf das Verhältnis der Abkommensvorschriften zum Steuerrecht ein. Nach Absatz 1 werden die Bestimmungen der zwischen den Vertragsstaaten abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vom vorliegenden Abkommen nicht berührt und insbesondere nimmt das Abkommen keinerlei Einfluss auf den Grenzängerbegriff, wie er in den verschiedenen DBA verwendet wird.

Nach der Vorschrift von Absatz 2 darf keine Abkommensbestimmung dahingehend interpretiert werden, dass sie die Vertragsstaaten daran hindert, bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen ihrer Steuergesetzgebung eine Unterscheidung für Steuerpflichtige zu treffen, die sich nicht in vergleichbaren Verhältnissen befinden, insbesondere was den Ort ihrer Ansässigkeit betrifft. Artikel 9 Absatz 2 des Anhangs I hält zudem fest, dass alle Arbeitnehmer und ihre Familienmitglieder, ungeachtet ob Schweizer oder EU-Bürger, Anspruch auf die gleichen steuerlichen und sozialen Vorteile haben sollen.

Absatz 3 wiederholt den im ersten Absatz formulierten Vorbehalt und bekräftigt den Vorrang des Steuerrechts der Vertragsstaaten, der DBA und anderer steuerlicher

Vereinbarungen, was die Sicherung der Besteuerung, den Steuerbezug und die Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerverkürzung betrifft.

274.32 Auswirkungen

Der in Artikel 21 Absatz 1 formulierte Vorbehalt zu Gunsten der DBA der Vertragsstaaten bedeutet, dass die in den Artikeln 7 und 13 sowie in den Artikeln 28 und 32 (Übergangsbestimmungen) des Anhangs I umschriebenen *Grenzgängerbegriffe* nur für die Regelung des Personenverkehrs und der Aufenthaltstitel, nicht aber für den Bereich der Besteuerung Anwendung finden. Das Steuerrecht wird sich also wie bis anhin auf einen eigenen Grenzgängerbegriff stützen können. Die Steuerbehörden haben für die Bestimmung dieses Begriffs auf die jeweiligen DBA zwischen den Vertragsstaaten abzustellen. In den Fällen, in denen das DBA oder eine dazugehörige Zusatzvereinbarung auf eine Definition des Grenzgängerbegriffs verzichtet (wie z. B. im Verhältnis mit Italien und im Verhältnis des Kantons Genf mit Frankreich) ist nicht etwa auf die Umschreibungen in Anhang I des Abkommens abzustellen. Auch in Fällen, in denen der Begriff des Grenzgängers im DBA selbst oder in einer Zusatzvereinbarung nicht definiert ist, bleibt es ausschliesslich eine Frage der Anwendung des betreffenden DBA, einen derartigen Begriff zu umschreiben und auszulegen. Aus diesem Grunde ergibt sich auch dort, wo eine solche ausdrückliche Umschreibung fehlt, keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht. Es ist also auch im Verhältnis zu Italien und im Verhältnis zwischen Genf und Frankreich bei den Grenzgängern auf das Kriterium der grundsätzlich täglichen Rückkehr vom Arbeitsort an den Wohnort abzustellen. Die Ausweitung des Begriffs auf die Wochenaufenthalter, wie dies in Anhang I zum Abkommen vorgesehen ist, hat für die Besteuerung keine Bedeutung.

Der in Absatz 2 von Artikel 21 formulierte *Gleichbehandlungsgrundsatz* verbietet den Vertragsstaaten, bei der Anwendung ihrer einschlägigen steuerrechtlichen Bestimmungen Steuerpflichtige unterschiedlich zu behandeln, die sich, insbesondere hinsichtlich des Orts ihrer Ansässigkeit in *vergleichbaren* Verhältnissen befinden. Alle von der Schweiz mit EU-Staaten abgeschlossenen DBA enthalten ebenfalls eine Gleichbehandlungsklausel. Nach den DBA ist eine ungleiche Behandlung von Staatsangehörigen der beiden Vertragsstaaten dann unzulässig, wenn sich diese Personen, insbesondere hinsichtlich ihrer Ansässigkeit, in *gleichen* Verhältnissen befinden. Das Diskriminierungsverbot von Artikel 21 Absatz 2 des Abkommens ist also etwas strenger als dasjenige der jeweiligen DBA. Sobald nämlich die Verhältnisse zweier Steuerpflichtiger mit Blick auf ihre Ansässigkeit *vergleichbar* sind (sie müssen nicht tatsächlich gleich sein), spielt das Gleichbehandlungsgebot des Abkommens. Die praktische Auswirkung dieser Ausweitung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist schwierig abzuschätzen, dürfte jedoch nach jetziger Beurteilung kaum von grosser Tragweite sein. Die erwähnte Abkommensbestimmung macht zur Zeit keine Anpassung im schweizerischen Steuerrecht notwendig.

Die Frage, ob das Abkommen über den freien Personenverkehr Änderungen bei der schweizerischen *Quellensteuergesetzgebung* notwendig mache, ist aus den nachfolgend dargelegten Gründen ebenfalls zu verneinen. Personen (Schweizer und Ausländer), die ohne steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und ausländische Arbeitnehmer, welche nicht im Besitz einer fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung sind, werden

sowohl bei der direkten Bundessteuer⁶⁷ als auch nach den Steuergesetzen der Kantone⁶⁸ für ihr Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit dem Steuerabzug an der Quelle unterworfen. Nach diesen Bestimmungen unterliegen auch EU-Bürger auf ihrem in der Schweiz erzielten Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer. Die Möglichkeit, dass der Steuerpflichtige nachträglich ein ordentliches Veranlagungsverfahren verlangen kann, ist nach geltender Gesetzeskonzeption ausgeschlossen. Übersteigt jedoch das quellenbesteuerte Bruttoeinkommen einen bestimmten Betrag, ist obligatorisch ein ordentliches Veranlagungsverfahren durchzuführen⁶⁹. In diesen Fällen der nachträglichen Veranlagung kommt der Quellensteuer lediglich die Funktion einer Sicherungssteuer zu; in allen übrigen Fällen, d. h. bei Bruttoeinkommen unterhalb dieses Betrages, ist die Quellensteuer definitiv. Allerdings hat der Steuerpflichtige die Möglichkeit, eine Tarifkorrektur oder die Berücksichtigung zusätzlicher, im Quellensteuertarif nicht vorgesehener Abzüge zu verlangen.

Wie bereits erwähnt, sind bei der Quellenbesteuerung von Erwerbseinkünften zwei Kategorien zu unterscheiden. Bei Arbeitnehmern *mit Wohnsitz im Ausland* sieht die geltende gesetzliche Regelung in der Schweiz eine Besteuerung des Erwerbseinkommens an der Quelle nicht nur für Ausländer, sondern auch für Schweizer Bürger vor, wenn sie in der Schweiz bloss für kurze Dauer, als Grenzgänger oder als Wochenaufenthalter tätig sind (vgl. Art. 91 DBG). Bei dieser Kategorie ergeben sich vom Gleichbehandlungsgrundsatz her keine Probleme. Bei der zweiten Kategorie, nämlich bei der Quellenbesteuerung von *in der Schweiz wohnhaften Ausländern*, die (noch) nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung sind (vgl. Art. 83 DBG), d. h. bei den Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung bzw. eines Aufenthaltstitels bis fünf Jahre, wird zwar nicht allein an die Staatsbürgerschaft, sondern insbesondere an das Vorliegen einer bloss befristeten Aufenthaltsbewilligung angeknüpft. Durch die Tatsache jedoch, dass im Ergebnis nur Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft dieser Quellenbesteuerung unterworfen werden, gerät diese Regelung ins Spannungsfeld des Diskriminierungsverbots von Artikel 22 Absatz 2 des Abkommens.

Bei der Prüfung der Frage, ob die Erhebung der Quellensteuer auf Erwerbseinkünften von in der Schweiz ansässigen EU-Bürgern ohne Niederlassungsbewilligung dem Diskriminierungsverbot des Abkommens und der erwähnten Bestimmung im Anhang standhält, ist insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu beachten. Im Zusammenhang mit Artikel 48 EG-Vertrag hatte sich der EuGH u. a. auch mit der Frage der Gleichbehandlung bei der Besteuerung von Nichtansässigen zu befassen. In seinem Entscheid i. S. Schumacker⁷⁰ entschied er z. B., dass die Verweigerung des Splittingtarifs und des Lohnsteuer-Jahresausgleichs bei einer im Ausland ansässigen Person, die praktisch alle Einkünfte in der Bundesrepublik Deutschland erzielte, dem Diskriminierungsverbot zuwiderlaufe.

⁶⁷ Artikel 83 ff. und Artikel 91 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11)

⁶⁸ s. Artikel 32 und Artikel 35 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; 642.14)

⁶⁹ s. Artikel 90 Absatz 2 DBG bzw. Artikel 34 Absatz 2 StHG. Gemäss Ziffer 2 des Anhangs zur Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (QStV; SR 642.118.2) beträgt diese Limite zurzeit Fr. 120 000.–.

⁷⁰ EuGH, Urteil v. 14.2.1995, Rs C-279/93; FA Köln-Altstadt v. Roland Schumacker

Allerdings ist festzuhalten, dass die schweizerische Quellensteuer – anders als beim Lohnsteuerabzug in der Bundesrepublik – die familiären Verhältnisse des einzelnen Steuerpflichtigen im Quellensteuerverfahren voll berücksichtigt. Alle kantonalen Quellensteuertarife, in die auch die direkte Bundessteuer eingebaut ist, basieren auf dem Tarif der ordentlichen Veranlagung und berücksichtigen nicht nur die Berufskosten, sondern auch die Sozialabzüge des Steuerpflichtigen. Das schweizerische Quellensteuersystem entspricht damit im Grossen und Ganzen den Anforderungen des EuGH im Bereich des Gleichbehandlungsgebots. Selbst wenn ein Steuerpflichtiger die Berücksichtigung von zusätzlichen, im Tarif nicht vorgesehenen Abzügen oder Entlastungen (z. B. den Abzug von Einkaufsbeiträgen in eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge, von Beiträgen an die gebundene berufliche Vorsorge oder den Abzug von Schuldzinsen) verlangt, muss deswegen das geltende Quellensteuersystem nicht geändert werden, weil die kantonalen Quellensteuervorschriften grundsätzlich die Möglichkeit solcher Tarifkorrekturen bzw. die Berücksichtigung zusätzlicher Abzüge im Einzelfall vorsehen.

Dies zeigt, dass aus gegenwärtiger Sicht durch das Abkommen über den freien Personenverkehr bei den gesetzlichen Grundlagen für die Quellenbesteuerung von Einkünften aus unselbständiger Erwerbstätigkeit kein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf entsteht.

Bei den Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit stellt sich das Problem der Gleichbehandlung mit Blick auf die Quellenbesteuerung nicht, da alle Steuerpflichtigen, unabhängig davon, ob Schweizer oder Ausländer und ungeachtet, ob in der Schweiz oder im Ausland wohnhaft, für ihr Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit der ordentlichen Veranlagung unterliegen. Auch in diesem Bereich besteht kein Anpassungsbedarf bei der bestehenden Steuergesetzgebung.

274.4 Soziale Sicherheit: Der Nutzen der sozialversicherungsrechtlichen Koordination für die Schweiz

274.41 Krankenversicherung

Derzeit besteht nur im Verhältnis zu Deutschland und für die kleine Gruppe der Rheinschiffer eine Regelung über die gegenseitige Leistungsaushilfe. Schweizerische Versicherte, die in einem anderen EU-Staat erkranken, können sich in Notfällen zwar dort zu Lasten ihres schweizerischen Krankenversicherers behandeln lassen. Die Kostenübernahme durch den Versicherer ist aber auf das Doppelte dessen beschränkt, was er für die Behandlung in der Schweiz hätte vergüten müssen. Wer infolge eines Herzinfarkts in die Intensivstation eines ausländischen Spitals eingeliefert werden muss, hat dort aber keinerlei Anspruch auf Tarifschutz. Die in Rechnung gestellten Kosten können dann leicht hohe Beträge ausmachen. Der schweizerische Versicherer wird aber in der Regel höchstens das Doppelte dessen vergüten, was er bei Behandlung im Kantonsspital des Wohnkantons hätte bezahlen müssen. Hierfür gelten aber vielfach Tagespauschalen. Dann vermag selbst der doppelte Betrag dessen, was die Behandlung in der Schweiz gekostet hätte, die dem Versicherten entstandenen Aufwendungen nicht zu decken. Grosse Beträge gehen zu seinen Lasten.

Die Erweiterung der Leistungsaushilfe auf alle Mitgliedstaaten der EU gewährleistet den in der Schweiz versicherten Personen, dass sie bei einer Erkrankung im Ausland dort vom Arzt oder im Spital behandelt werden, dass die Kostenübernahme durch

den schweizerischen Versicherer garantiert ist und sie nicht befürchten müssen, letztlich den Grossteil der Rechnung selbst bezahlen zu müssen. Für die Versicherer bringt dies andererseits Einsparungen in nicht bezifferbarer Höhe, weil ihre Versicherten im Ausland dort nicht als «Ausländer», sondern zu den dortigen günstigeren Sozialversicherungstarifen für Inländer behandelt werden.

Die Einbindung der Schweiz in das Netz der europäischen Leistungsaushilfe bringt auch Vorteile für den schweizerischen Tourismus. Da im Ausland wohnhafte und versicherte Personen bei Behandlung in der Schweiz derzeit nicht unter den Tarifschutz fallen, sondern den «Ausländertarif» bezahlen müssen und zudem die ausländischen Versicherungen ihren Versicherten derzeit Behandlungen in der Schweiz zumeist überhaupt nicht oder wenn ja höchstens in Notfällen und zum Sozialversicherungstarif des Herkunftslandes vergüten, haben die versicherten Personen in der Regel die Kosten einer Behandlung während der Ferien in der Schweiz selbst zu bezahlen. Dies führt zu Problemen, weil die Touristen aus EU-Staaten wegen der bestehenden europäischen Vernetzung der Krankenversicherung es gewohnt sind, im Ausland automatisch zu Lasten der heimatlichen Versicherung gedeckt zu sein.

Die Zahl der Personen, die in den Genuss des verbesserten Versicherungsschutzes kommt, ist beträchtlich: Jedes Jahr verbringt eine grosse Zahl von Schweizerinnen und Schweizern ihren Urlaub in Ländern der EU. Andererseits stammt die grosse Mehrheit der Touristen in der Schweiz aus diesen Ländern. Mehrere hunderttausend Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus demselben Raum arbeiten bei uns und nehmen jede Gelegenheit wahr, ihre Angehörigen im Heimatstaat zu besuchen. 160 000 Grenzgänger und Grenzgängerinnen werden in der Schweiz beschäftigt. Als besonders exportintensiver Staat schickt die Schweiz Arbeitnehmer in grosser Zahl zu vielerlei Aufgaben vorübergehend in die EU-Staaten.

274.42 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Durch die Mitwirkung bei der Verordnung 1408/71 werden schweizerische Staatsangehörige mit Versicherungszeiten in EU-Staaten weit besser geschützt als durch zweiseitige Abkommen mit den einzelnen EU-Ländern. Zahlreiche Staaten sehen zum Teil sehr lange Mindestversicherungszeiten für den Erwerb von Rentenansprüchen vor. Wer nicht während der gesamten erforderlichen Zeit im betreffenden Land versichert war, erhält nur dann eine Rente, wenn ausländische Versicherungszeiten auf diese Wartezeit angerechnet werden können. Die zweiseitigen Abkommen unseres Landes sehen zwar stets die Anrechnung schweizerischer Zeiten auf die erforderliche ausländische Vorversicherungszeit vor. Wenn aber die Zeiten in der Schweiz und im Partnerstaat zusammen nicht ausreichen, um die Anspruchsvoraussetzungen für eine ausländische Rente zu erfüllen, so geht der Rentenanspruch verloren. Nach der EU-Koordinationsregelung in Verbindung mit dem Personenverkehrsabkommen müssen die Staaten mit mehr als einjährigen Mindestversicherungsvoraussetzungen stets alle Zeiten berücksichtigen, die vom Antragsteller in irgend einem EU-Staat und in der Schweiz zurückgelegt wurden. Damit wird einerseits für schweizerische Staatsangehörige ein stark verbesserter Schutz erreicht, aber auch bei in der Schweiz lebenden EU-Bürgern werden dank der generellen Anrechnung schweizerischer Zeiten durch Rentenversicherungen von EU-Staaten Leistungslücken geschlossen. Dies dürfte zu einer Verminderung bestehender Ansprüche auf Ergänzungsleistungen und andere kantonale Bedarfsleistungen führen.

274.43 Unfallversicherung

Die Leistungsaushilferegelungen in den bestehenden bilateralen Abkommen wirken sich zum Vorteil von Versicherten schweizerischer Unfallversicherungen aus, weil sie bei Berufs- wie Nichtberufsunfällen im Ausland durch die dortigen Unfallversicherungseinrichtungen wie inländische Versicherte zum Sozialversicherungstarif behandelt werden, während ohne Abkommen jeglicher Tarifschutz entfiel. Das Abkommen gewährleistet diese vorteilhaften Regelungen auch für die Zukunft.

274.44 Arbeitslosenversicherung

Heute bestehen lediglich mit den an die Schweiz angrenzenden Staaten bilaterale Abkommen über die Arbeitslosenversicherung, welche insbesondere das Prinzip der Totalisierung der Beitragszeiten beinhalten. Mit dem Abkommen über den freien Personenverkehr wird das schweizerische Arbeitslosenversicherungssystem mit denjenigen aller EU-Mitgliedstaaten koordiniert. Schweizer Arbeitnehmer, die sich in einen EU-Staat begeben, können somit dort – wenn sie die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen – wie Inländer Ansprüche auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen.

274.45 Familienzulagen

Wie ausgeführt, bringt das Personenverkehrsabkommen Prioritätsregeln für die Gewährung von Familienzulagen. Wer in der Schweiz arbeitet, hat zwar für seine Kinder im Ausland Anspruch auf die gleichen Zulagen wie für Kinder in der Schweiz. Wenn aber auch im Wohnland der Kinder wegen einer dortigen Erwerbstätigkeit des andern Elternteils ebenfalls Anspruch auf Kinderzulagen besteht, so geht dieser Anspruch vor. Schweizerische Zulagen sind dann nicht, oder höchstens in Form eines Differenzbetrages geschuldet, nämlich dann, wenn die schweizerische Zulage höher ist als die ausländische. Dies wird bei den schweizerischen Leistungen zu Einsparungen führen.

275 Anpassungen des schweizerischen Rechts

275.1 Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG)

Die Änderung des Artikel 1 ANAG führt dazu, dass für Angehörige eines EG-Mitgliedstaats, ihre Familienangehörige sowie für entsandte Arbeitnehmer in erster Linie das Abkommen über den freien Personenverkehr und hauptsächlich dessen Anhang 1 gilt. Das ANAG bleibt aber auch für diesen Personenkreis subsidiär anwendbar, wenn das Abkommen in einem bestimmten Bereich keine Regelung enthält oder wenn es günstigere Regelungen als das Abkommen vorsieht. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass ihre Rechtsstellung nie schlechter sein kann als diejenige der übrigen Ausländerinnen und Ausländer (Meistbegünstigungsprinzip). Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 12 des Abkommens niedergelegt, wonach vorteilhaftere Bestimmungen des Landesrechts weiterhin gelten sollen.

Auf die umfassende Übernahme des Abkommens in einen Gesetzestext wurde, auch im Hinblick auf die laufende Totalrevision des ANAG, verzichtet. Der mit der Europäischen Gemeinschaft ausgehandelte Abkommenstext fasst bereits – anders als das 1992 abgelehnte EWR-Abkommen – den in zahlreichen Verordnungen und Richtlinien enthaltenen «acquis communautaire» im Bereich des freien Personenverkehrs zusammen und berücksichtigt die besondere Situation unseres Landes. Seine Bestimmungen regeln die Rechtsstellung des Einzelnen direkt. Sie sind inhaltlich hinreichend bestimmt und klar, um als Grundlage für den Entscheid von Einzelfällen zu dienen. Die vom Bundesgericht aufgestellten Anforderungen an die unmittelbare Anwendbarkeit (self-executing) sind damit erfüllt und das Abkommen muss nicht in Landesrecht umgesetzt werden, um Anwendung finden zu können (BGE 120 Ia 10 f.).

Im Hinblick auf ein allfälliges Inkrafttreten des Abkommens ist geplant, detaillierte Weisungen für die Vollzugsbehörden und nötigenfalls Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen.

275.2 Soziale Sicherheit

275.21 Bundesrecht

275.211 Allgemeine Umsetzung

Artikel 8 des Abkommens über den Personenverkehr besagt, dass die Vertragsparteien die Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit gemäss Anhang II zum Abkommen regeln.

Artikel 1 dieses Anhangs bestimmt Folgendes: Die Vertragsparteien kommen überein, untereinander im Bereich der Koordination der Systeme der Sozialen Sicherheit die gemeinschaftlichen Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, in der Fassung von Teil A des Anhangs II oder gleichwertige Regelungen anzuwenden. Dies bedeutet, dass für EU-Staaten die im Sinne des Abkommens angepassten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften gelten, während die Schweiz gleichwertige Regelungen anwendet. Diese sind durch Anpassung des schweizerischen Rechts zu schaffen. Dabei bestehen zwei Möglichkeiten. Einerseits könnten sämtliche betroffene Bestimmungen der schweizerischen Sozialversicherungsgesetzgebung entsprechend angepasst werden. Dies würde bedeuten, dass sämtliche Gesetze so überarbeitet werden müssten, dass sie den in rund 220 Artikeln und in zahlreichen Anhängen niedergelegten materiellrechtlichen Regelungen und Durchführungsvorschriften der Verordnungen 1408/71 und 574/72 Rechnung tragen. Derart umfangreiche Gesetzesrevisionen lassen sich in der Praxis nicht durchführen. Sie würden einen unverhältnismässigen, sachlich nicht gerechtfertigten zusätzlichen Arbeitsaufwand für Parlament und Verwaltung zur Folge haben. Hinzu kommt, dass das Abkommen befristet ist. Im Falle seiner Kündigung müssten somit die erfolgten Gesetzesrevisionen wieder rückgängig gemacht werden, da sie ohne Vertrag nicht durchführbar sind.

Innerhalb der EU sind die Verordnungen 1408/71 und 574/72 direkt anwendbare Koordinationsinstrumente. Koordination bedeutet, dass die Gesetzgebung der beteiligten Staaten grundsätzlich nicht verändert wird. Die nationalen Sozialversicherungssysteme werden nicht angetastet. Wo deren Bestimmungen den zwischenstaatlichen Regelungen zuwiderlaufen, gehen letztere aber vor. Diese Regelungen

ergänzen oder überlagern also im Gebiet der beteiligten Staaten und für ihre Staatsangehörigen die innerstaatlichen gesetzlichen Vorschriften. Die EU-Mitgliedstaaten geben deshalb diese Koordinationsregeln nicht in ihrem innerstaatlichen Recht wieder.

Der zweite Weg besteht in der sogenannten Verweisertechnik. Danach würde in die einzelnen Gesetze eine Bestimmung aufgenommen, welche die einschlägigen Verordnungen in der Fassung des Personenverkehrsabkommens als anwendbar erklärt. Dadurch wird gewährleistet, dass zusätzlich zu den jeweiligen Gesetzesbestimmungen die einschlägigen Regelungen des Abkommens mit der EU gelten und zuwiderlaufenden Gesetzesbestimmungen vorgehen. Um jegliche Missverständnisse auszuschliessen, präzisiert diese Bestimmung, dass die Abkommensregelungen für den vom Abkommen erfassten persönlichen und sachlichen Geltungsbereich anwendbar sind.

Angesichts der dargelegten Schwierigkeiten, die eine vollständige Umsetzung der vertraglichen Regelungen in das schweizerische Recht als nicht möglich erscheinen lassen, schlagen wir dieses Verfahren vor. Es erfordert indessen, dass die als anwendbar erklärten Regelungen, das heisst unter anderem die Verordnungen, in der schweizerischen Gesetzessammlung (internationaler Teil) publiziert werden. Im Übrigen bleiben die Bestimmungen der weitergeltenden bilateralen Rumpfabkommen mit EU-Staaten und der Abkommen mit Drittstaaten weiterhin anwendbar.

Da die sozialversicherungsrechtlichen Koordinierungsvorschriften im Abkommen nicht direkt anwendbar sind, führen sie auch nicht zum automatischen Einbezug künftiger, nach der Vertragsunterzeichnung in Kraft tretender Gesetze, wie beispielsweise im Falle einer Gutheissung durch das Volk des Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung. Hier gilt das für künftige Rechtsentwicklungen in Artikel 17 des Personenverkehrsabkommens vorgesehene Verfahren. Das Comité mixte entscheidet gemäss dem in Artikel 18 des Abkommens festgelegten Verfahren über die Änderungen von Anhang II. Diese Kompetenzdelegation an das Comité mixte zur Änderung der Anhänge zum Abkommen setzt die Anerkennung der Zuständigkeit des Bundesrates für die Genehmigung dieser Änderungen voraus (vgl. Ziff. 273.221).

Die Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbstständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. Nr. L 209/46 vom 25. Juli 1998, S. 1), ist ebenfalls nicht direkt anwendbar, bedarf indessen keiner Umsetzungsbestimmungen im schweizerischen Recht, da dieses den Anforderungen der Richtlinie bereits entspricht.

275.212 Krankenversicherungsgesetz

Mit einem ergänzenden Buchstaben f in *Artikel 13* Absatz 2 KVG ist dafür zu sorgen, dass eine Mindestzahl von Versicherern die Versicherung gemäss Abkommen anbietet. Mit dieser neuen Bestimmung wird verhindert, dass die Versicherer es ablehnen, versicherungspflichtige Personen mit Wohnort in einem EU-Staat zu versichern. Überdies fördert diese Bestimmung die vom Krankenversicherungsgesetz beabsichtigte Wahlmöglichkeit der Versicherten. Der Bundesrat kann in besonderen Fällen die Versicherer von der Verpflichtung befreien, die obgenannten Personen zu

versichern, z. B. kleinere Kassen, wenn der sich aus der Durchführung des Abkommens ergebende administrative Aufwand nicht zumutbar ist.

Das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer hat in seiner Vernehmlassung diese Bestimmung begrüsst. Allenfalls wird auf Verordnungsebene noch zu definieren sein, unter welchen Umständen die Aufnahmepflicht für einzelne Versicherer nicht gelten soll. Bei Versicherern, die nicht in der ganzen Schweiz tätig sind, wird für die Aufnahme einer in einem EU-Land wohnenden Person deren Arbeitsort in der Schweiz (bei Familienangehörigen der Arbeitsort der in der Schweiz erwerbstätigen Person, bei Rentnern der letzte Wohn- oder Arbeitsort in der Schweiz) von Bedeutung sein.

Artikel 61 Absatz 2 KVG sieht vor, dass die Versicherer die Prämien nach den ausgewiesenen Kostenunterschieden kantonal und regional abstufen können.

Mit Artikel 61 Absatz 4 (neu) wird den Versicherern vorgeschrieben, die Prämien für die in einem EU-Staat wohnhaften Versicherten je Wohnland zu berechnen. Auch für die Berechnung der Prämien dieser Versicherten gelten versicherungstechnische Kriterien wie sie für die Prämien der Versicherten in der Schweiz zur Anwendung kommen. Den Krankenversicherern fallen für die Versicherten in einem EU-Land die Kosten der dort beanspruchten Leistungen und in den Fällen mit Wahlrecht zusätzlich die Kosten für Leistungen, die in der Schweiz bezogen werden, an. Es kommen dazu die Verwaltungskosten und die übrigen Versicherungskosten (Reserven, Rückstellungen). Die in einem EU-Staat bezogenen Leistungen sind dem aushelfenden Träger des jeweiligen EU-Staates je nach Personenkategorie mittels Pauschale oder auf der Grundlage der effektiven Kosten zu vergüten. Die Pauschalen richten sich nach der Kostenstatistik des jeweiligen Landes und werden später vergütet. Die Kosten für die in der Schweiz in Anspruch genommenen Leistungen (z. B. bei Grenzgängern) fallen ebenfalls als Kosten an.

Im Vernehmlassungsverfahren hat das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer bemängelt, dass die Bildung einer sinnvollen Risikogemeinschaft auf Grund einer zu geringen Anzahl von Versicherten schwierig sein wird, bei welchen statt der Pauschale die effektiven Kosten zu vergüten sind. Gleichzeitig fordert das Konkordat eine griffige Formel für die Prämienberechnung auf Verordnungsebene. Eine definierte Formel wäre aber zu schematisch, um den sehr verschiedenen Fällen (Länder, Personenkategorien, Wahlmöglichkeit, Risikobestand pro Versicherer) prämiemässig gerecht zu werden.

Dennoch werden Einzelheiten zu der Gestaltung der Prämien durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe zu regeln sein. Es werden unter Einbezug der Versicherer zweckmässige Formen für die Prämienberechnung erarbeitet werden müssen.

Betreffend das Inkasso ist auf Verordnungsebene die Rechtsgrundlage zu schaffen, damit die Prämien der in einem EU-Staat wohnenden Familienangehörigen über die in der Schweiz erwerbstätigen Personen eingezogen werden können. Für Versicherte ohne aktuellen Anknüpfungspunkt in der Schweiz, besteht die Möglichkeit, durch zwischenstaatliche Vereinbarungen das Prämieninkasso durch Mitwirkung ausländischer Stellen zu erleichtern.

Ebenfalls wird auf Verordnungsebene zu klären sein, wann gegenüber säumigen Versicherten in einem EU-Land die Versicherungsleistungen eingestellt werden können.

Ausgehend vom heutigen System der Prämienverbilligung ist vorgesehen, dass die Kantone grundsätzlich auch dafür zuständig sind, für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen, die Anspruchsvoraussetzungen, die Höhe, das Verfahren wie auch den Auszahlungsmodus für die Prämienverbilligung festzulegen. Die Kantone können insbesondere vorsehen, die Prämienverbilligungsbeiträge für Familienangehörige im EU-Land an die in der Schweiz erwerbstätige Person auszurichten.

Da jedoch nicht für alle in Frage kommenden Versicherten klar feststeht, welchem Kanton sie zuzurechnen sind, kann der Bundesrat auf Grund seiner Kompetenz in *Artikel 66a Absatz 1 KVG* Personen ohne Wohnort oder Arbeitsort in der Schweiz (Familienangehörige von in der Schweiz erwerbstätigen Personen, Bezüger und Bezügerinnen von Schweizer Renten und deren Familienangehörige) für die Gewährung der Prämienverbilligung einem Kanton zuteilen. Konkret ist vorgesehen, die Familienangehörigen einer in der Schweiz erwerbstätigen Person dem gleichen Kanton wie letztere zuzuweisen und Personen, die eine Schweizer Rente beziehen, einschliesslich ihrer Familienangehörigen dem Recht des letzten Wohn- beziehungsweise Arbeitskantons zu unterstellen. Auf Grund der wirtschaftlichen Beziehung zwischen einer Person und ihrem Wohnkanton (Steuerpflicht) ist es gerechtfertigt, nicht mehr in der Schweiz wohnhafte Rentner und Rentnerinnen, die im Regelfall während einer längeren Dauer in einem Kanton (am letzten Wohnort) steuerpflichtig waren, diesem Kanton für den Bereich der Prämienverbilligung zuzuweisen. Diese Delegationsnorm soll überdies insbesondere ermöglichen, dass – aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit und abweichend vom geltenden Recht einzelner Kantone – für diese Versicherten ein Antragssystem vorgesehen werden kann.

Die Kantone sind – wie im bestehenden System und entgegen ihrem Vernehmlassungsvorschlag – also grundsätzlich verantwortlich für die Durchführung der Prämienverbilligung für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen. Ihre Mitwirkung kann sich keinesfalls auf reine Informationsaufgaben beschränken. Wirtschaftlich gesehen profitieren die Kantone nämlich in nicht unerheblichem Ausmass von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und deren Aufenthalt in der Schweiz (Arbeitskraft, Steuern und Konsum). Für die wenigen Personen ohne Familienangehörige in der Schweiz (Renterinnen und Rentner) lässt sich eine spezielle Verbindungsstelle auf Bundesebene nicht rechtfertigen. Es ist den Kantonen jedoch anheim gestellt, hierfür eine interkantonale Vereinbarung zu schaffen.

Die Kantone werden die ausbezahlten Beiträge beim Bund geltend machen. Der Bund beteiligt sich je Kanton – in Anlehnung an die bestehende Verteilung, welche die kantonale Finanzkraft berücksichtigt – an den Beiträgen, d. h. im Verteilmodell trägt der Bund also über die Gesamtheit der Kantone 66,66 Prozent der Beiträge. Die Kantone übernehmen somit prozentual den gleichen Anteil der Beiträge wie im bestehenden System der Prämienverbilligung. Die Abgeltung der administrativen Mehraufwände bei den Kantonen wird auf Verordnungsebene zu regeln sein.

Der Bundesrat wird das dazu notwendige Verfahren gemäss *Artikel 66a Absatz 3 KVG* auf Verordnungsebene regeln.

Für die Finanzierung der Prämienverbilligung von Versicherten, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen, wird der Bund in erster Linie diejenigen Bundesbeiträge verwenden, welche von den Kantonen gemäss *Artikel 66 Absatz 5* nicht beansprucht worden sind. Mit dieser Regelung ist sichergestellt, dass die vom

Parlament festgesetzten Bundesbeiträge zweckgebunden verwendet werden. Im Übrigen kann damit verhindert werden, dass die Kantone die vom Bund nach Artikel 66 Absatz 3 KVG festgesetzten Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag auf eine grössere Anzahl von Versicherten verteilen müssen, als dies heute der Fall ist. Dies ist insbesondere für diejenigen Kantone von grosser Bedeutung, die bereits heute die gesamten zur Verfügung stehenden Bundesbeiträge beanspruchen und auf Grund ihrer Situation (Grenzkanton, überdurchschnittliche Anzahl von Saisonangestellten usw.) mit einem erheblich grösseren Kreis von Anspruchsberechtigten rechnen müssen.

Ein neuer Artikel 95a KVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.213 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

275.213.1 AHV-Gesetz

Um die finanzielle Zusatzbelastung zu vermeiden, die eine Öffnung der Freiwilligen AHV/IV für EU-Staatsangehörige auf Grund der Gleichbehandlungspflicht mit sich brächte, muss die freiwillige AHV/IV auf dem Gebiet der Europäischen Union aufgehoben werden. Der vom Bundesrat genehmigte Entwurf betreffend die Revision der freiwilligen AHV/IV sieht vor, die freiwillige AHV/IV in Bezug auf alle Staaten aufzuheben, die mit der Schweiz ein Abkommen über Soziale Sicherheit abgeschlossen haben. Dazu gehören alle EU-Mitgliedstaaten. Da diese territoriale Einschränkung der freiwilligen Versicherung als begleitende Gesetzesänderung zum vorliegenden Abkommen unentbehrlich ist, wird die im Revisionsentwurf vorgeschlagene Änderung von Artikel 2 Absatz 1 AHVG hier nochmals aufgenommen. Was die entsprechende Anpassung von Artikel 2 Absätze 2–6 AHVG anbelangt, verweisen wir auf den Entwurf betreffend die Revision der freiwilligen AHV/IV.

Der neue Artikel 2 Absatz 1 AHVG gewährleistet, dass keine Neubeurtritte zur Freiwilligen Versicherung in EU-Staaten mehr möglich sind.

In der Praxis werden die Hilflosenentschädigungen bereits heute aus den Beiträgen der öffentlichen Hand gedeckt, weil die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern zusammen weniger ausmachen, als für die Finanzierung der ordentlichen Renten nötig ist. Es bedarf aber einer klaren Zuordnung, damit eine Ausnahme von der Exportpflicht möglich ist. Gemäss Zusatzprotokoll zu Anhang II zum Abkommen werden die Hilflosenentschädigungen in die Liste der Ausnahmen von der Auslandszahlung aufgenommen, sobald im AHVG eine entsprechende Anpassung vorgenommen worden ist.

In Artikel 102 AHVG ist daher ein neuer Absatz 2 beizufügen, der besagt, dass die Hilflosenentschädigung ausschliesslich durch die öffentliche Hand finanziert wird. Damit Klarheit über die genaue Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand in der AHV besteht, ist auch eine Anpassung von Artikel 103 AHVG nötig. Auf Grund des Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 1998 wird die Finanzierung der AHV wiederum in dieser Bestimmung festgeschrieben, während sie bisher im Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung geregelt war. Die In-

kraftsetzung von Artikel 103 AHVG erfolgt voraussichtlich mit Bundesratsbeschluss vom Juni rückwirkend auf den 1. Januar 1999.

Durch den neuen Absatz 2 von Artikel 102 AHVG ändert sich die Finanzierung der Hilflosenentschädigung der AHV, welche nun ausschliesslich durch die öffentliche Hand erfolgt. Wenn man aber die Ausgaben der AHV gesamthaft betrachtet, erfährt der Finanzierungsmodus gegenüber heute keine Änderung.

Ein neuer Artikel 153a AHVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.213.2 Invalidenversicherungsgesetz

Für die Ausnahme der *Hilflosenentschädigung* der IV von der Auslandszahlungspflicht gilt das für die Hilflosenentschädigung der AHV Gesagte entsprechend.

Die Hilflosenentschädigung der IV soll wie jene der AHV nun ausschliesslich durch die öffentliche Hand finanziert werden, wobei auch in der IV bezüglich der Gesamtausgaben gegenüber heute keine Änderung des Finanzierungsschlüssels eintreten soll, sondern lediglich eine leistungsspezifische Umlagerung für den Bund. Die vorstehend diesbezüglich gemachten Ausführungen betreffend die AHV gelten für die IV sinngemäss. Anzupassen sind die Artikel 77 Absatz 2 und Artikel 78 IVG. Diese Bestimmungen sind nun in Analogie zur entsprechenden AHV-Bestimmungen abgefasst.

Ein neuer Artikel 80a IVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.213.3 Ergänzungsleistungsgesetz

Ein neuer Artikel 16a ELG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.213.4 Gesetz über die Berufliche Vorsorge

Artikel 56 Absatz 1 BVG ist durch einen neuen Buchstaben g zu ergänzen. Er bildet die gesetzliche Grundlage, wonach der Sicherheitsfonds BVG befugt ist, als Verbindungsstelle im Sinne der Verordnung 1408/71 zu handeln. Die Einzelheiten hierzu werden auf Verordnungsstufe geregelt. Hauptaufgaben einer BVG-Verbindungsstelle sind insbesondere die Weiterleitung von Leistungsanmeldungen aus dem Ausland an die zuständigen Pensionskasse sowie die Auskunfterteilung an Versicherte.

Aus den unter 275.211 angeführten Gründen ist es notwendig, einen neuen Artikel 89a ins BVG aufzunehmen, der einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht enthält. Nur so ist gewährleistet, dass die einschlägigen Ab-

kommensbestimmungen neben den Gesetzesbestimmungen anwendbar sind und allfälligen zuwiderlaufenden innerstaatlichen Vorschriften vorgehen.

275.213.5 Freizügigkeitsgesetz

Ein neuer Artikel 25a FZG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

Obschon das FZG sich auf die obligatorische und die überobligatorische Vorsorge bezieht, wird die überobligatorische Vorsorge durch Artikel 25a nicht berührt. Diese Bestimmung betrifft das Gesetz nämlich nur soweit, als es die Freizügigkeit bzw. die Barauszahlung im Bereich der gesetzlichen Mindestvorsorge regelt. Nur letztere fällt wie bereits erwähnt in den Geltungsbereich der Verordnung 1408/71.

275.214 Unfallversicherungsgesetz

Ein neuer Artikel 115a UVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.215 Arbeitslosenversicherungsgesetz

Artikel 13 Absatz 2^{bis} AVIG ist so zu ändern, dass sich nur jene Versicherten auf die Erziehungsperiode berufen können, die sich zuletzt während mindestens 18 Monaten in der Schweiz der Kindererziehung gewidmet haben.

Das EU-Recht sieht das Recht auf Familiennachzug vor. Im Gegensatz zum geltenden Ausländerrecht wird es für Familienangehörige von Arbeitnehmern aus der EU einfacher, Wohnsitz in der Schweiz zu nehmen. Gestützt auf das Aufenthaltsrecht der EU haben diese Familienangehörigen, unabhängig ihrer Nationalität, das Recht, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es ist deshalb möglich, dass sich noch mehr Versicherte, die vorher nie in der Schweiz gewesen waren, nach einem kurzen Aufenthalt in der Schweiz auf diese Bestimmung berufen werden.

Mit einer Änderung von *Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a AVIG* soll bewirkt werden, dass nur noch jene Personen im Anschluss an eine Aus-/Weiterbildung oder Umschulung von der Erfüllung der Betragszeit befreit sind, die während mindestens zehn Jahren in der Schweiz Wohnsitz hatten und deshalb eine enge Beziehung zu unserem Land haben.

Wegen dem Diskriminierungsverbot könnten sich auch EU-Bürger nach einer auch nur kurzzeitigen Beschäftigung in der Schweiz im Anschluss an eine im Ausland absolvierte Ausbildung auf diesen Befreiungsgrund berufen.

Die vorgeschlagene Lösung schränkt somit den Personenkreis auf jene Absolventen ein, die eine Beziehung zur Schweiz haben und deshalb auch im Anschluss an eine Ausbildung im Ausland, in die Schweiz zurückkehren möchten. Insbesondere lässt diese Bestimmung zu, dass auch Schweizer weiterhin einen Teil ihrer Ausbildung

im Ausland absolvieren können, ohne ihren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu verlieren.

Personen und somit auch Schweizer, die sich längere Zeit im Ausland aufgehalten haben, beispielsweise weil ihre Eltern im Ausland tätig waren, sind unter Umständen neu nicht mehr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b soll so ergänzt werden, dass nur diejenigen Personen, die in der Schweiz ihren Wohnsitz hatten und aus einem der genannten Gründe an die schweizerische Arbeitslosenversicherung keine Beiträge bezahlen konnten, von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind. (Diese Bestimmung betrifft nur Personen, die während der Dauer der Arbeitsunfähigkeit in keinem Arbeitsverhältnis standen).

Damit soll verhindert werden, dass sich EU-Bürger, die sich vorher nie in der Schweiz aufgehalten haben und die längere Zeit aus einem der genannten Gründe arbeitsunfähig waren, im Anschluss an eine Beschäftigung von kurzer Dauer in der Schweiz auf diesen Befreiungstatbestand berufen können und in der Schweiz während 520 Tagen Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen können.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c soll nur noch dann zur Anwendung kommen, wenn sich der Betroffene in der Schweiz in einer Haft- oder ähnlichen Anstalt aufgehalten hat.

Personen, die sich vorher noch nie in der Schweiz aufgehalten haben und die im Ausland eine Haftstrafe verbüsst haben, sollen sich nicht nach einer kurzfristigen Beschäftigung in der Schweiz auf diesen Befreiungstatbestand berufen können.

Im Artikel 14 Absatz 2 AVIG soll der begünstigte Personenkreis begrenzt werden: Nur wer zum Zeitpunkt der Trennung, Scheidung, Wegfall der Invalidenrente usw. in der Schweiz seinen Wohnsitz hatte, kann sich auf diesen Befreiungstatbestand berufen.

Personen, die vor Eintritt eines in *Artikel 14 Absatz 2 AVIG* aufgeführten Tatbestandes noch nie der Schweiz wohnten, oder ihren Wohnsitz erst nachher wieder in die Schweiz verlegen, sollen sich nicht auf diesen Befreiungstatbestand berufen können.

Artikel 14 Absatz 3 AVIG wird so geändert, dass nur noch Schweizer, die ausserhalb der EU eine Beschäftigung als Arbeitnehmer ausgeübt haben, von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind.

Schweizer, die in einem EU-Staat als Arbeitnehmer tätig waren, haben gemäss EU-Recht im letzten Beschäftigungsstaat einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Sie benötigen den in Absatz 3 vorgesehenen Schutz in der Schweiz nicht mehr. Diese Lösung lässt weiterhin zu, dass Auslandschweizer ausserhalb der EU, die noch nie in der Schweiz waren, in den Genuss der Beitragsbefreiung kommen können.

Um den Gleichbehandlungsgebot Rechnung zu tragen, sind unter den selben Voraussetzungen auch diejenigen niedergelassenen EU-Bürger nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr in einem nicht EU-Staat von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, deren Niederlassungsbewilligung trotz Ausreise aus der Schweiz gestützt auf Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c ANAG nicht erloschen ist, und die sich deshalb wieder in der Schweiz niederlassen können.

Artikel 14 Absatz 5^{bis} AVIG soll so angepasst werden, dass nur noch diejenigen Schulabgänger an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (Motiva-

tionssemester) teilnehmen können, die die obligatorische Schulpflicht mindestens zuletzt in der Schweiz absolviert haben.

Auf Grund des Rechts auf Familiennachzug besteht die Gefahr, dass Kinder ausländischer, in der Schweiz tätiger Arbeitnehmer nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit im Heimatstaat in die Schweiz einreisen, um hier zu Lasten der Arbeitslosenversicherung ein Berufswahlsemester, das auf ein Jahr ausgedehnt werden kann, zu besuchen.

Artikel 18 Absatz 5 (neu) AVIG soll sicherstellen, dass nicht nur Altersrenten einer schweizerischem oder ausländischen beruflichen Vorsorge, sondern auch ordentliche ausländische Altersleistungen bei der Taggeldhöhe in Abzug gebracht werden.

Auf Grund des unterschiedlichen Rentenalters in den einzelnen Ländern der EU kann es vorkommen, dass Arbeitnehmer vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters nach schweizerischer Gesetzgebung eine Altersrente von ihrem Heimatstaat beziehen können. Würde diese Rente bei der Höhe der Arbeitslosenentschädigung nicht berücksichtigt, wären diese Arbeitnehmer bei Arbeitslosigkeit besser gestellt als Schweizer, die vorzeitig eine Rente der beruflichen Vorsorge erhalten.

275.216 Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

Ein neuer Artikel 23a FLG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. Ziff. 275.211).

275.22 Kantonales Recht

Das unter Ziffer 275.211 Gesagte betreffend die allgemeine Umsetzung gilt grundsätzlich auch für die Kantone und gegebenenfalls für Gemeinden. Im Schlussbericht der vom Paritätischen Leitungsausschuss Bund/Kantone im Zusammenhang mit dem Abkommen eingesetzten Arbeitsgruppe «Soziale Sicherheit» wird auch den Kantonen und gegebenenfalls den Gemeinden empfohlen, einen Verweis auf das Personenverkehrsabkommen in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht – nach dem Muster der vorgeschlagenen Änderung bei den Bundesgesetzen – in den einzelnen Sozialversicherungsgesetzen aufzunehmen. Es ist ihnen jedoch überlassen, ob sie ihre Rechtsvorschriften zusätzlich anpassen wollen.

Ein gesetzgeberischer Änderungsbedarf besteht insbesondere dort, wo innenpolitische Gründe dies angezeigt erscheinen lassen oder wo der Vertrag untragbare finanzielle Folgen hätte. Die Gesetzgebungsarbeiten sollten stets in Kenntnis der möglichen Auswirkungen auf Grund zwischenstaatlicher Verpflichtungen geführt werden.

275.3 Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

275.31 Einleitende Bemerkungen

Bereits mit der am 1. Oktober 1997 in Kraft getretenen Änderung vom 30. April 1997 des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im

Ausland (BewG, SR 211.412.41) wurden Betriebsstätte-Grundstücke und Hauptwohnungen von der Bewilligungspflicht befreit. Seither können einerseits Grundstücke, die der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit eines Unternehmens dienen, von Personen im Ausland auch als bloss Kapitalanlage erworben und Dritten für eine Geschäftstätigkeit vermietet oder verpachtet werden (Art. 2 Abs. 2 Bst. a BewG). Andererseits können Ausländer, die in der Schweiz wohnen, ohne Bewilligung an ihrem Wohnsitzort selbstgenutztes Wohneigentum erwerben (Art. 2 Abs. 2 Bst. b BewG; vgl. dazu die Erläuterungen in der Botschaft des Bundesrats vom 26. März 1997, BBl 1997 II 1262 f.). Damit wird bereits ein wesentlicher Teil der mit der Europäischen Union für die Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten vereinbarten Liberalisierung erfüllt. Das BewG ist lediglich noch in zwei Punkten anzupassen.

Erstens sind nach Artikel 25 Absatz 1 von Anhang 1 des Abkommens über den freien Personenverkehr Angehörige der EU-Staaten, die in der Schweiz Wohnsitz haben, für jeglichen Erwerb von Grundstücken von der Bewilligungspflicht zu befreien. Sie gelten somit nicht mehr als Personen im Ausland. Zweitens haben nach Absatz 3 EU-Angehörige, die als Grenzgänger in der Schweiz arbeiten, Anrecht auf einen bewilligungsfreien Erwerb einer Zweitwohnung. Von diesen gesetzestechnisch leicht integrierbaren Änderungen sind keine erheblichen Auswirkungen auf den schweizerischen Immobilienmarkt zu erwarten, zumal sich an der Bewilligungspflicht und den Bewilligungsvoraussetzungen für den Erwerb von Ferienwohnungen nichts ändert.

275.32 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 5 Absatz 1

Buchstabe a sieht die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Angehörige der Staaten der Europäischen Union vor, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Sie gelten nicht mehr als Personen im Ausland und sind somit für jeglichen Erwerb von Grundstücken von der Bewilligungspflicht befreit. Bis anhin hat dies nur für die niederlassungsberechtigten Ausländer (Ausländerausweis C) gegolten. Damit wird für die EU-Angehörigen der Wechsel vom Niederlassungs- zum Wohnsitzprinzip vollzogen. Die erworbenen Grundstücke müssen nicht veräussert werden, wenn der Erwerber seinen Wohnsitz zu einem späteren Zeitpunkt ins Ausland verlegt.

Für Ausländer, die nicht einem EU-Staat angehören, bleibt es hingegen beim Niederlassungsprinzip nach dem geltenden Buchstaben a. Der Übersicht und Klarheit halber wird dies nun im neuen *Buchstaben a^{bis}* festgehalten.

Buchstabe d ist lediglich redaktionell an die Änderungen in den Buchstaben a und a^{bis} anzupassen.

Artikel 7 Buchstabe k (neu)

EU-Angehörige, die über eine Arbeitsbewilligung als Grenzgänger verfügen, können bewilligungsfrei in der Region ihres Arbeitsorts eine Zweitwohnung erwerben. Die in Artikel 10 der Verordnung zum BewG festgelegten Limiten für die Grundstücksfläche und die Nettowohnfläche gelten nicht, da der Erwerb nicht der Bewilligungspflicht unterliegt. Es darf sich aber – wie für den bewilligungsfreien Erwerb einer Hauptwohnung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b BewG – nur um eine einzige

Wohneinheit handeln. Der Erwerber muss die Zweitwohnung nicht veräußern, wenn er sie nicht mehr als solche verwendet.

Artikel 12 Buchstabe d

Dieser Verweigerungsgrund bezieht sich nur noch auf Zweitwohnungen im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c BewG. Mit der Ergänzung wird präzisiert, dass einem Grenzgänger der Erwerb einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel auch dann bewilligt werden kann, wenn er bereits gestützt auf Artikel 7 Buchstabe k BewG ohne Bewilligung eine Zweitwohnung erworben hat. Grenzgänger können auch bewilligungsfrei eine Zweitwohnung nach Artikel 7 Buchstabe k BewG erwerben, wenn sie bereits Eigentümer einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Aparthotel sind.

Schlussbestimmungen

Die Schlussbestimmungen der Änderung des BewG vom 30. April 1997 (übergangsrechtliche Behandlung von Erwerbsgeschäften sowie Dahinfallen von Auflagen, die das neue Recht nicht mehr vorschreibt; siehe BBl 1997 II 1265 f.) können unverändert auch für die vorliegende Gesetzesänderung übernommen werden.

275.4 Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals

275.41 Allgemeiner Teil

275.411 Einleitung und Übersicht

Während für die Ausbildung der Medizinalpersonen die kantonalen universitären Hochschulen zuständig sind, wird die Weiterbildung bislang durch private Berufsverbände in Eigenverantwortung sichergestellt. Die von diesen Berufsverbänden verliehenen Fachtitel reichen für die Freizügigkeit der Medizinalpersonen indes nicht aus, weil sie nicht staatlich anerkannt sind. Die staatliche Anerkennung eines Fachtitels erfordert eine eigentliche gesetzliche Grundlage. Diese wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf geschaffen. Die Weiterbildung bezweckt die Förderung der Qualität der medizinischen Versorgung. Es ist deshalb grundsätzlich erwünscht, dass möglichst viele Medizinalpersonen vor dem Eintritt in die selbstständige berufliche Tätigkeit zur Verfestigung ihrer beruflichen Fähigkeiten eine Weiterbildung absolvieren. Obligatorisch ist sie allerdings einzig für die Humanmedizinerinnen und Humanmediziner. Die Einführung eines Obligatoriums für alle Medizinalberufe würde zu einer Benachteiligung der Schweizer Zahn- und Tierärzte sowie Apotheker gegenüber ihren EU-Kolleginnen und -Kollegen führen, da die betreffenden sektoriellen EG-Richtlinien von diesen Berufsgruppen keine Weiterbildung verlangen für die selbstständige praktische Tätigkeit.

Der Revisionsentwurf weist folgende Neuerungen auf:

Die Berufsverbände werden durch Akkreditierung ihrer Weiterbildungsprogramme in die Weiterbildung miteinbezogen. Neben dem bisherigen Leitenden Ausschuss ist neu ein Bildungsausschuss für Fragen der Weiterbildung vorgesehen. Künf-

tige Beschwerdeinstanz für alle Sachprobleme im Zusammenhang mit der medizinischen Aus- und Weiterbildung ist eine Rekurskommission.

Der Gesetzesentwurf umfasst insgesamt 23 Artikel; er ist in fünf Kapitel auf gegliedert:

- Das *erste Kapitel* handelt von der Ausbildung. Es zählt die eidgenössischen Diplome auf und regelt die Voraussetzungen für deren Erteilung sowie für die Anerkennung ausländischer Diplome. Sodann umschreibt es die Wirkung der Diplome für die einzelnen medizinischen Berufe.
- Das *zweite Kapitel* beinhaltet Ziel und Einzelheiten der Weiterbildung. Die Weiterbildung wird im Rahmen eines akkreditierten Weiterbildungsprogramms durchgeführt.
- Das *dritte Kapitel* sieht die Pflicht zur Fortbildung vor.
- Das *vierte Kapitel* ist dem Rechtsschutz und der Aufsicht gewidmet.
- Das *fünfte Kapitel* enthält die Schlussbestimmungen.

275.412 Ausgangslage

Das geltende Recht gewährleistet durch das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877 betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 811.11) die gesamtschweizerische Freizügigkeit des Medizinalpersonals, soweit dieses ein eidgenössisches Diplom besitzt oder ein Diplom eines ausländischen Staates erworben hat, mit dem Gegenrecht besteht. Das Medizinalpersonal (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte und Apotheker) erhält seine Ausbildung an den medizinischen Fakultäten der schweizerischen Hochschulen. Es sind dies heute die Universitäten Bern, Zürich, Basel, Lausanne und Genf. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines eidgenössischen Diploms sind in der allgemeinen Medizinalprüfungsverordnung vom 19. November 1980 (AMV; SR 811.112.1) geregelt.

275.412.1 Aus- und Weiterbildung in der Schweiz

Ausbildung ist gleichbedeutend mit der Grundausbildung, die durch das Hochschulstudium erworben wird. Die Weiterbildung⁷¹ folgt auf das Studium. Die klassischen Medizinalberufe des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals beschlagen die Bereiche Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin und Pharmazie.

275.412.11 Ist-Zustand der Aus- und Weiterbildung

Die schweizerische Ausbildung in Human-, Zahn-, Veterinärmedizin und Pharmazie entspricht den Mindestanforderungen der EG-Richtlinien. Im Hinblick auf eine eu-

⁷¹ Unter Weiterbildung wird eine bezüglich Dauer und Inhalt gegliederte, evaluierbare Tätigkeit verstanden, die die erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten vertiefen und erweitern soll, mit dem Ziel, die Qualität der Berufsausübung zu sichern.

ropaweite Anerkennung der Ausbildungsdiplome ergibt sich hier für die Schweiz kein Handlungsbedarf.

Dagegen ist die Weiterbildung des Medizinalpersonals in der Schweiz nicht staatlich geregelt. Die Berufsverbände als Organisationen des Privatrechts⁷² führen die Weiterbildung durch und stellen die Weiterbildungsdiplome aus. Obschon es sich nicht um eidgenössische Diplome handelt, anerkennen einzelne kantonale Gesundheitsgesetze die Facharztitel der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH). Die Schweiz ist in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsordnung zwar frei; im Hinblick auf eine europaweite Anerkennung der schweizerischen Diplome muss sie dabei aber die Minimalvorschriften der EG berücksichtigen.

275.412.111 Ärzte

Seit über 60 Jahren regelt und organisiert die FMH die Weiterbildung der Ärzte in enger Zusammenarbeit mit den Fachgesellschaften und verleiht die FMH-Spezialtitel im Bereich der Medizin. Inzwischen verfügt sie über eine moderne Weiterbildungsordnung, auf Grund welcher sie 45 Weiterbildungsprogramme für die einzelnen Fachrichtungen anbietet. Die Weiterbildungskonferenz, eine Arbeitsgemeinschaft zur Koordination der Weiterbildung, der auch Vertreter des Bundes und der Kantone angehören, stellt die Aufsicht über die wichtigsten Regelungsbereiche sicher. Die Weiterbildung erfolgt in anerkannten Weiterbildungsstätten, d. h. in der Regel in Spitälern, aber in einem sehr geringen Ausmass auch in anerkannten Arztpraxen.

275.412.112 Apotheker

Die Bemühungen des Schweizerischen Apothekervereins (SAV) gehen dahin, Weiterbildungsprogramme für eine Spezialisierung in den Bereichen Industrie, Labor, Offizin und Spital zu organisieren. Für die Bereiche Industrie und Offizin wurden Pilotprojekte durchgeführt. Die Weiterbildung in Offizinpharmazie wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, mit der Hochschule St. Gallen und der Universität Genf erarbeitet. Seit 1994 laufen Weiterbildungsprogramme in Offizin- und Spitalpharmazie (letzteres an den Universitäten von Lausanne und Genf).

275.412.113 Tierärzte

Seit 1972 verleiht die Gesellschaft Schweizer Tierärzte (GST) ihren Mitgliedern Spezialtierarztstitel FVH. Seit 1989 vergeben die Fachsektionen unter Aufsicht der GST die Titel nach Massgabe der Reglemente. Zur Zeit gibt es FVH-Titel für Kleintiere, Schweinemedizin, Pferdemedizin, Pathologie, Zuchthygiene und Buiatrik, Labor- und Grundlagenmedizin und Lebensmittelhygiene.

Im europäischen Raum haben sich Colleges installiert, die Weiterbildungsnachweise erteilen. Diese Titel werden von der GST anerkannt. Wegen der Kleinheit des Be-

⁷² Vereine nach Artikel 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

rufsstandes gibt es in manchen dieser Bereiche keine nationale, den Colleges zugeordnete Fachsektion.

Die veterinärmedizinischen Fakultäten Bern und Zürich bieten seit einigen Jahren Weiterbildungsveranstaltungen an. Diese Veranstaltungen liefern die theoretische Grundlage für die FVH-Prüfungen. Seit 1998 gibt es bei der GST eine Zentralstelle für Weiter- und Fortbildung, in der auch Vertreterinnen und Vertreter der veterinärmedizinischen Fakultäten und der Praktiker mitarbeiten.

275.412.114 Zahnärzte

Die Schweizerische Zahnärztesgesellschaft (SSO) verleiht ihren Mitgliedern den Titel Kieferorthopäde SSO, sofern der Nachweis erbracht wird, dass die Weiterbildung reglementskonform absolviert und die Abschlussprüfung bestanden wurde. Im Rahmen der Förderungsmassnahmen des Bundes wurde ein Pilotprojekt erarbeitet für die jungen Zahnärztinnen und Zahnärzte, die in einer Privatpraxis praktische Erfahrung sammeln. Die Weiterbildung wird berufs begleitend an einem zahnärztlichen Institut angeboten.

275.412.115 Zulassung zur Sozialversicherung

Nach den geltenden sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]) und Artikel 38 Absatz 1 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102) können Ärztinnen und Ärzte zu Lasten der Sozialversicherung tätig sein, sofern sie im Besitze des eidgenössischen Arztdiploms sind und über eine zweijährige praktische Weiterbildung verfügen⁷³. Eine analoge Regelung gilt für die Zulassung der Apothekerinnen und Apotheker zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 37 Abs. 1 KVG und Art. 40 KVV).

275.42 Vorentwurf für eine Weiterbildungsregelung/Medizinalberufegesetz

275.421 Ausarbeitung eines Vorentwurfs

Nachdem sich die FMH schon seit Jahren für eine öffentlichrechtliche Anerkennung der FMH-Titel eingesetzt hatte, gelangte die Sanitätsdirektorenkonferenz (SDK) 1991 an den Bundesrat. Sie ersuchte ihn um eine Bundesregelung für die Weiterbildung der Medizinalpersonen und um den Miteinbezug der Aus- und Weiterbildung der Chiropraktoren und der Psychotherapeuten und allenfalls anderer universitärer

⁷³ Diese Regelung entspricht Artikel 31 der Richtlinie Nr. 93/16/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (Abl. Nr. L 165 vom 07. 07. 93, S. 18), der seit dem 1. Januar 1995 für die Ausübung des ärztlichen Berufes als praktischer Arzt im Rahmen des Sozialversicherungssystems im EU-Raum eine spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin, das heisst ein sechsjähriges Medizinstudium und zwei Jahre Vollzeitausbildung verlangt.

Ausbildungen im Medizinalbereich. 1993/94 befasste sich eine Arbeitsgruppe im Auftrag des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) mit dem Anliegen. Sie schlug eine Rahmengesetzgebung mit Weiterbildungsobligatorium und Delegation des Vollzugs an die Berufsorganisationen vor.

Von 1995 bis 1996 erarbeitete eine vom EDI eingesetzte Expertenkommission einen Gesetzesentwurf für die Weiterbildung der Medizinalberufe unter Miteinbezug der Aus- und Weiterbildung der Chiropraktik, Osteopathie und nichtärztlichen Psychotherapie. Sie war aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Bereiche und Bundesämter, der Kartellkommission, der SDK, der Kantone, der Schweizerischen medizinischen Interfakultätskommission sowie der Schweizerischen Assistenz- und Oberärzte zusammengesetzt. Den Vorsitz führte Prof. Dr. iur. Thomas Fleiner, Direktor des Instituts für Föderalismus, Freiburg. Die Expertenkommission lieferte im Oktober 1996 dem EDI einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der medizinischen Berufe (Medizinalberufegesetz) ab.

275.422 Konsultation zum Vorentwurf

Am 15. Dezember 1997 gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein Medizinalberufegesetz in die Vernehmlassung. Am 19. August 1998 nahm er von deren Ergebnis Kenntnis und beauftragte das EDI, im Fall des Zustandekommens des bilateralen Vertrages mit der EU den Gesetzesentwurf als Grundlage für die staatliche Anerkennung der Fachtitel zu überarbeiten.

Der *Vorentwurf* regelte in einem Gesamterlass sowohl die Aus-, wie die Weiter- und Fortbildung der Medizinalberufe. Er beinhaltete grundsätzlich folgende Neuerungen:

Er sah neben den bisherigen Medizinalberufen auch ein eidgenössisches Diplom für Psychologinnen und Psychologen, Chiropraktorinnen und Chiropraktoren, Osteopathinnen und Osteopathen, sowie nichtärztliche Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten vor. Für die Ausübung der selbstständigen Tätigkeit und für die Praxiszulassung brauchte es einen Fachtitel und die Fachtitelinhaberinnen und -inhaber waren verpflichtet, sich kontinuierlich fortzubilden. Die Berufsorganisationen sollten mittels öffentlich-rechtlicher Verträge als Weiterbildungsträger mit der Weiter- und Fortbildung beauftragt werden. Geplant waren ein Bildungsausschuss für Fragen der Weiter- und Fortbildung sowie eine Rekurskommission als Beschwerdeinstanz für Sachfragen im Zusammenhang mit der Aus- und Weiterbildung.

Ergebnis der Konsultation: Gesamthaft fand der Vorentwurf ein positives Echo, insbesondere seine EG-kompatible Ausgestaltung und die staatliche Anerkennung von Diplomen und Fachtiteln stiessen auf uneingeschränkte Zustimmung. Dagegen wurde die Koordination zwischen Vorentwurf und der im Gange befindlichen Reform der medizinischen Grundausbildung als mangelhaft beanstandet. Um diesen Koordinationsmangel zu beheben, hat der Bundesrat beschlossen, dass die Ausbildung ausschliesslich im Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die universitäre Ausbildung in den medizinischen Berufen geregelt werden soll, der in Vorbereitung ist und im Sommer 1999 in die Vernehmlassung gehen soll. Die Weiterbildungsregelung als Umsetzung des bilateralen Vertrages im schweizerischen Recht hat Übergangscharakter, denn längerfristig sollen die Grundstudienreform und die Weiterbildungsregelung zu einer Aus-, Weiter- und Fortbildungsregelung verschmolzen und dem Parlament als gemeinsame Vorlage unterbreitet werden.

Einzelne Themen wurden kontrovers beurteilt. Auf Widerstand stiess beispielsweise die vorgeschlagene *Erweiterung der Liste* der Medizinalberufe, wo die Psychologie stark umstritten war und die Osteopathie auf überwiegende Ablehnung stiess. Auch die Sonderregelung für die Zulassung zur Weiterbildung in Psychotherapie wurde von zahlreichen Stellungnehmenden zurückgewiesen. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, die Osteopathie nicht als universitären Medizinalberuf zu anerkennen und die Anforderungen an das Psychologiestudium und an die Weiterbildung in Psychotherapie im Rahmen eines separaten Gesetzes zu regeln.

Ebenfalls Anlass zu Bemerkungen gab das zwingende *Erfordernis eines Fachtitels für die Praxiszulassung*. Die Vernehmlasser stimmten mit Ausnahme der Zahnmedizin zwar der Erhöhung der Anforderungen an die Praxiszulassung zu. Über die Art und Dauer der Weiterbildung gingen die Ansichten dagegen auseinander. Engpässe bei den Weiterbildungsstätten lösten einerseits bei den Weiterzubildenden und andererseits bei den Kantonen Bedenken aus. Dennoch war für die Mehrheit klar, dass es keinen Anspruch auf Weiterbildungsstätten geben kann.

Die *Berufsverbände* waren als *Weiterbildungsträger* praktisch unbestritten. In Bezug auf die *Finanzierung der Weiterbildung* wurde dem Prinzip der Kostentragung durch die Weiterzubildenden mehrheitlich zugestimmt. Auch die *Fortbildungspflicht* für Fachtitelinhaber fand mehrheitlich Zustimmung.

275.43 Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen

275.431 Entwurf für eine Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

275.431.1 Ziele der Gesetzesrevision

Mit der vorliegenden Revision soll das Abkommen über den freien Personenverkehr im Bereich der gegenseitigen Diplomanerkennung für die medizinischen Berufe umgesetzt werden. Artikel 9 dieses Abkommens verpflichtet die Vertragsparteien, die nötigen Massnahmen zur gegenseitigen Diplomanerkennung zu ergreifen, die in Anhang III zum Abkommen vorgesehen sind. Anhang III handelt von der gegenseitigen Anerkennung von beruflichen Bezeichnungen. Gemäss Artikel 1 verpflichten sich die Vertragsparteien im Bereich der gegenseitigen Diplomanerkennung diejenigen EG-Richtlinien unter sich anzuwenden, die in der Sektion A als rechtsgültig aufgeführt sind oder entsprechend angepasst werden, oder die diesen gleichwertig sind. Buchstabe C von Sektion A bezieht sich auf die medizinischen und paramedizinischen Tätigkeiten. Hier sind die verschiedenen Berufe aus den Bereichen der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin sowie der Pharmazie, die von der vorliegenden Gesetzesrevision betroffen sind, mit den entsprechenden schweizerischen Bezeichnungen aufgeführt. Die Umsetzung des Personenverkehrsabkommens verlangt nach der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die staatliche Anerkennung der bislang von privaten Organisationen verliehenen Fachtitel. Das zu revidierende Gesetz stammt von 1877 und besteht aus sieben Artikeln. In Ermangelung von materiell-rechtlichen Gesetzesbestimmungen werden die Medizinalprüfungen durch die Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung und durch die Prüfungsverordnungen für die einzelnen medizinischen Berufe geregelt. Weil diese Verordnungen über blosse

Vollzugsregelungen hinausgehen, bedürfen sie gemäss Artikel 6 der Genehmigung durch das Parlament.

Im Zusammenhang mit der Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals gilt es allerdings festzuhalten, dass der Bund im Bereich der Weiterbildung der medizinischen Berufe nicht über eine generelle Gesetzgebungskompetenz verfügt. Dort wo das eidgenössische Diplom zur selbstständigen Berufsausübung in der Schweiz berechtigt, reichen die Artikel 33 Absatz 2 und 31^{bis} Absatz 2 der Bundesverfassung nicht aus, um eidgenössische Weiterbildungstitel zu schaffen.

Unter Ziffer 11 sind die wichtigsten Neuerungen der Gesetzesrevision in der Übersicht dargestellt.

Berufsspezifische Wirkung des eidgenössischen Diploms: Nach geltendem Recht verkörpert das eidgenössische Diplom einen Fähigkeitsausweis, der gesamtschweizerisch zur Berufsausübung berechtigt. Das geltende Recht muss diesbezüglich an die EG-Richtlinien angepasst werden. Diese umschreiben für die einzelnen medizinischen Berufe die Minimalerfordernisse für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit und den Zugang zur Weiterbildung, listen die Diplome und Fachtitel in den einzelnen Mitgliedstaaten auf und verpflichten die Mitgliedstaaten, die Diplome und Fachtitel gegenseitig zu anerkennen und ihnen hinsichtlich Berufsausübung dieselbe Wirkung zu verleihen wie den eigenen Diplomen und Fachtiteln. Nach Richtlinie Nr. 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweisen des Zahnarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 233 vom 24. Aug. 1978, S. 1 ff.) eröffnen die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes den Zugang zur zahnärztlichen Tätigkeit. Sie sind von den Mitgliedstaaten zu anerkennen und gleich zu behandeln wie im Inland erteilte Diplome. Dasselbe gilt auf Grund von Richtlinie Nr. 78/1026/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 362 vom 23. Dez. 1978, S. 1 ff.), sowie Richtlinie Nr. 85/432/EWG des Rates vom 16. September 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (Abl. Nr. L 253 vom 24. Sept. 1985, S. 35) für Diplome im Bereich der Veterinärmedizin und Pharmazie. Je nach den Bedingungen, von denen die EU-Richtlinien die Tätigkeit in den einzelnen medizinischen Berufen abhängig machen, beinhaltet das eidgenössische Diplom entweder die Berechtigung zur selbstständigen Berufsausübung (Zahn- und Veterinärmedizin sowie Pharmazie, Art. 2a, Abs. 1) oder zur Tätigkeit unter Aufsicht (Humanmedizin, Art. 2a, Abs. 2).

Weiterbildung zur Förderung der Qualität der medizinischen Versorgung: Das Erfordernis von Weiterbildung beruht auf der Idee, dass erst sie zu qualitativ hochstehender medizinischer Tätigkeit befähigt. Durch Erhöhung der Anforderungen an die Praxiszulassung soll die Qualität der medizinischen Versorgung verbessert werden. Weiterbildung kann aber nur dort für die Praxiszulassung verlangt werden, wo die EG-Richtlinien sie von den betreffenden Berufen ebenfalls verlangen. Im Zusammenhang mit der Weiterbildungsregelung müssen auch eidgenössische Weiterbildungstitel und deren Wirkungen festgelegt werden.

Staatlich anerkannte Weiterbildungstitel auf Grund eines akkreditierten Weiterbildungsprogramms: Berufsorganisationen, die bisher die Fachtitel verliehen haben, sollen das auch in Zukunft tun können, soweit ihr Weiterbildungsprogramm bestimmten im Gesetz festgelegten Kriterien entspricht und deshalb vom Bund akkreditiert worden ist. Diese Regelung profitiert vom Know-how und der Erfahrung der Berufsorganisationen und bindet sie in die Weiterbildung ein, so dass sie staatlich anerkannte Weiterbildungstitel erteilen können.

Weiterbildungsausschuss: Die Weiterbildung bestimmter medizinischer Berufe wird auf Grund der vorgeschlagenen Gesetzesänderung zu einer Bundesaufgabe. Weil der Bund aber nicht über das nötige Weiterbildungs-Know-how verfügt, ist es sinnvoll, für Weiterbildungsfragen eine Kommission einzusetzen, in der die mit der Weiterbildung der medizinischen Berufe befassten und davon betroffenen Kreise vertreten sind. Dem Ausschuss sollen sowohl Beratungsaufgaben wie Entscheidungsbefugnisse übertragen werden.

Rekurskommission: Es soll eine neue verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz für Sachfragen sowohl aus dem Bereich der Medizinalprüfungen wie der Weiterbildung geschaffen werden. In dieser Rekurskommission braucht es neben juristischen Kenntnissen in erster Linie fachliches Know-how. Die Rekurskommission löst das EDI als heutige Beschwerdeinstanz für die Medizinalprüfungen ab.

275.431.2 Ausbildung (1. Kapitel)

275.431.21 Diplome (1. Abschnitt)

In diesem Abschnitt werden die medizinischen Berufe mit eidgenössischem Diplom aufgezählt (Art. 1), die Voraussetzungen für die Diplomerteilung (Art. 2) umschrieben, die Wirkung und Verwendung des Diploms für die einzelnen medizinischen Berufe (Art. 2a) näher ausgeführt, sowie die Anerkennung ausländischer Diplome geregelt (Art. 2b).

Artikel 1 Eidgenössisches Diplom

Unter den Buchstaben a–d werden die anerkannten Medizinalberufe aufgeführt, für die ein eidgenössisches Diplom vorgesehen ist. Die Aufzählung stimmt mit dem Kreis der Medizinalpersonen des Bundesgesetzes überein, der während mehr als hundert Jahren mit Erfolg gegen Erweiterungsbegehren verteidigt wurde.

Die zwei ersten Berufe der Liste befassen sich mit dem Menschen. Ihnen folgen die Arzneimittelspezialistinnen und -spezialisten sowie die Vertreter der Veterinärmedizin am Schluss.

Artikel 2 Voraussetzungen für die Erteilung des Diploms

Eidgenössische Diplome gibt es auf Grund erfolgreicher Studienabschlüsse an schweizerischen universitären Hochschulen und bestandener Prüfung im Inland.

Artikel 2a Wirkung des Diploms und Verwendung des Diplomtittels

Während das eidgenössische Diplom nach geltendem Recht alle medizinischen Berufe gleichermaßen zur selbstständigen Tätigkeit ermächtigt, ist in Zukunft seine

Wirkung je nach medizinischem Beruf unterschiedlich. Die Unterschiede ergeben sich aus den EG-Richtlinien der einzelnen medizinischen Berufe. Mit der Wirkung des Diploms sind in erster Linie die Rechte und Befugnisse gemeint, die mit dem Besitz des Diploms verbunden sind. Es gibt spezifische EG-Richtlinien für die einzelnen medizinischen Berufe. Die Richtlinien stellen Mindestanforderungen auf für die einzelnen Berufe und richten sich an die Mitgliedstaaten der EU.

Nach *Absatz 1* berechtigen die eidgenössischen Diplome in Zahn- und Veterinärmedizin sowie Pharmazie wie bis anhin zur selbstständigen Berufsausübung. Diese Regelung entspricht Richtlinie Nr. 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechtes und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 233 vom 24. Aug. 1978, S. 1 ff.) sowie Richtlinie Nr. 78/687/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeit des Zahnarztes (ABl. Nr. L 233 vom 24. Aug. 1978, S. 10 ff.). Nach Artikel 1 von Richtlinie Nr. 78/687/EWG erfordert die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Zahnarztes den Besitz eines in Artikel 3 von Richtlinie Nr. 78/686/EWG genannten Diploms, Prüfungszeugnisses, oder sonstigen Befähigungsnachweises, die für eine richtlinienkonforme Ausbildung verbürgen. Desgleichen berechtigt ein pharmazeutisches Diplom zu einem Mindesttätigkeitsfeld gemäss Artikel 1 Absatz 2 von Richtlinie Nr. 85/432/EWG des Rates vom 16. September 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (ABl. Nr. L 253 vom 24. Sept. 1985 S. 35). Es ist von den EU-Staaten anzuerkennen auf Grund von Artikel 2 der Richtlinie Nr. 85/433/EWG des Rates vom 16. September 1985 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Apothekers und über Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts für bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten (ABl. Nr. L 253 vom 24. Sept. 1985 S. 37 ff.). Allerdings besteht eine Einschränkung hinsichtlich der Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf Grund von Artikel 37 Absatz 1 KVG und Artikel 40 KVV, die eine zweijährige praktische Weiterbildung in einer Apotheke verlangen. Das heisst, dass EU-Inhaberinnen oder EU-Inhaber eines pharmazeutischen Diploms wohl in der Schweiz eine Apotheke eröffnen, aber erst nach zwei Jahren praktischer Weiterbildung zu Lasten der Krankenkasse tätig sein können. Schliesslich genügt nach Artikel 1 von Richtlinie Nr. 78/1027/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Tierarztes (ABl. Nr. L 362 vom 23. Dez. 1978, S. 7 ff.), für die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Tierarztes der Besitz eines, in Artikel 3 der Richtlinie Nr. 78/1026/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Massnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 362 vom 23. Dez. 1978, S. 1 ff.), genannten tierärztlichen Diploms, das für richtlinienkonforme Ausbildung garantiert. In Bezug auf die in allen Mitgliedstaaten bekannten, in den betreffenden Richtlinien aufgelisteten Diplome gilt die automatische gegenseitige Anerkennung.

Demgegenüber berechtigt das in *Absatz 2* aufgeführte Diplom in Humanmedizin nur zur unselbstständigen Tätigkeit unter Aufsicht von Inhaberinnen und Inhabern eines Weiterbildungstitels. Zwar fordert die Richtlinie Nr. 93/16/EWG des Rates vom

5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise (ABl. Nr. L 165 vom 7. Juli 1993, S. 1 ff.) auch die gegenseitige Diplomanerkennung (Art. 2) und listet die Diplombezeichnungen der Mitgliedstaaten auf (Art. 4), sie verlangt aber im Titel IV unter Artikel 30 ff. für die Tätigkeit als praktischer Arzt im Rahmen der Sozialversicherung zusätzlich zur Grundausbildung eine minimale spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin⁷⁴.

Artikel 36 Absatz 1 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Tätigkeit als praktischer Arzt zu Lasten der Sozialversicherung vom Nachweis der spezifischen Ausbildung in Allgemeinmedizin abhängig zu machen. Demzufolge gestattet der Besitz eines eidgenössischen ärztlichen Diploms nur noch eine Tätigkeit unter Aufsicht.

Inhaberinnen und Inhaber eines der in den Absätzen 1 und 2 aufgeführten eidgenössischen Diplome sollen sich in Bezug auf ihr Diplom und die daraus resultierende berufliche Tätigkeit gegenüber dem Publikum korrekt und wahrheitsgetreu bezeichnen. Zu diesem Zweck erlässt der Bundesrat diesbezügliche Vorschriften (Abs. 3).

Artikel 2b Anerkennung ausländischer Diplome

Absatz 1 besagt, dass ausländische Diplome durch den Leitenden Ausschuss anerkannt werden, sofern die Gleichwertigkeit der Qualifikation in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist. Der bilaterale Vertrag mit der EU ist ein derartiger Vertrag. Er regelt, auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung, die gegenseitige Zulassung des Medizinalpersonals in der Schweiz und den EU-Staaten. Auf Grund der Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO muss die Schweiz allerdings mit anderen WTO-Mitgliedern, welche dies wünschen, ebenfalls über vergleichbare Abkommen verhandeln. Anerkannte ausländische Diplome sind in ihrer Wirkung den eidgenössischen gleichgestellt, das heisst, sie berechtigen beispielsweise auch zur Weiterbildung nach Artikel 8 Absatz 1.

Kann das ausländische Diplom nicht anerkannt werden, so legt der Leitende Ausschuss im Einzelfall die Voraussetzungen für den Erwerb des eidgenössischen Diploms fest (z. B. das besondere Fachexamen, wenn die betreffenden Medizinalpersonen bereits in der Schweiz gearbeitet haben, oder das vollständige schweizerische Staatsexamen, falls dies nicht zutrifft).

275.431.22 Prüfungen (2. Abschnitt)

Artikel 3–6 des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals werden unverändert übernommen, aber neu mit Sachüberschriften versehen. Sie sehen einen Leitenden Ausschuss (Art. 3) sowie Prüfungskommissionen (Art. 4) vor,

⁷⁴ Dazu wird in der 17. Erwägung der Richtlinie Nr. 93/16/EWG die Notwendigkeit der spezifischen Ausbildung in der Allgemeinmedizin vor allem damit begründet, dass sich durch die Entwicklung der Medizin zwischen der Forschung und medizinischen Ausbildung einerseits und der Praxis der Allgemeinmedizin andererseits eine immer grössere Kluft gebildet hat, weshalb wichtige Aspekte der Allgemeinmedizin im Rahmen der herkömmlichen medizinischen Grundausbildung in den Mitgliedstaaten nicht mehr auf befriedigende Weise gelehrt werden können.

regeln die Zusammensetzung der Prüfungskommissionen (Art. 5) und delegieren den Erlass von Prüfungsverordnungen an den Bundesrat (Art. 6).

275.431.3 Weiterbildung (2. Kapitel)

Im Gegensatz zu anderen Staaten geht die schweizerische Bundesverfassung (BV) davon aus, dass private Organisationen durchaus staatliche Aufgaben übernehmen können. Der Revisionsentwurf hält sich an Artikel 32 BV, nach dem es möglich ist, die zuständigen Organisationen der Wirtschaft beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung heranzuziehen.

An den Hochschulen verteilt sich die Ausbildung auf verschiedene Fakultäten und Diplomabschlüsse. Die Weiterbildung ihrerseits wird durch die verschiedenen zu vergebenden Weiterbildungstitel strukturiert. Der Bundesrat bestimmt, für welche Bereiche eidgenössisch anerkannte Titel zu vergeben sind. Damit verfügt er über das Grundinstrument, mit dem er die Weiterbildung im medizinischen Bereich strukturieren, lenken und entwickeln kann.

Das zweite Kapitel besteht aus den drei Abschnitten allgemeine Bestimmungen, Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme und Weiterbildungsausschuss.

275.431.31 Allgemeine Bestimmungen (1. Abschnitt)

Der erste Abschnitt bestimmt, für welche medizinischen Berufe eidgenössische Weiterbildungstitel erteilt werden (Art. 7); er regelt deren Wirkung und Verwendung (Art. 11), die Zulassungsvoraussetzung und Dauer der Weiterbildung (Art. 8 und 9) sowie die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel (Art. 10); die Festlegung der einzelnen Weiterbildungstitel, deren Dauer und Ziele er dem Bundesrat überträgt (Art. 7, 9 Abs. 4).

Artikel 7 Eidgenössische Weiterbildungstitel

Der Bund ist grundsätzlich nur dort befugt, die Weiterbildung zu regeln und Weiterbildungstitel zu erteilen, wo sie für die selbstständige Berufsausübung nötig sind. Das trifft auf den Arztberuf zu (Art. 11). Für die Weiterbildung der anderen medizinischen Berufe (Art. 2a Abs. 1) fehlt dem Bund dagegen die nötige Regelungskompetenz. Ausnahmsweise kann der jedoch auf Grund von Artikel 8 Bundesverfassung die Weiterbildung in denjenigen wenigen Bereichen regeln, in denen die Schweiz sich durch internationale Verträge verpflichtet hat, ausländische Weiterbildungstitel zu anerkennen (Abs. 1). In diesen Fällen drängt sich eine einheitliche Regelung auf Bundesebene analog der ärztlichen Weiterbildung als zweckmässigste Lösung auf, da die Kantone diesbezüglich bisher nichts geregelt haben.

Es ist Sache des Bundesrates, die einzelnen eidgenössischen Weiterbildungstitel, deren Bereiche und Weiterbildungsziele festzulegen (Abs. 2 und 3). Im Zusammenhang mit der Festlegung der Weiterbildungsziele wird aber vor einer zu detaillierten Regelung gewarnt. Techniken sind einem schnellen Wandel unterworfen und deshalb nicht mit einer aktuellen Regelung zu erfassen. Der Bundesrat muss sich damit begnügen, den Inhalt der Weiterbildung über Ziele zu beeinflussen. Er kann seine Verpflichtung aber nur in Zusammenarbeit mit den gesamtschweizerischen Berufs-

verbänden erfüllen, die bis anhin die Weiterbildungstitel erteilt haben, und die in Zukunft als Trägerorganisation des akkreditierten Weiterbildungsprogramms eidgenössische Weiterbildungstitel verleihen können. Der Begriff «eidgenössischer Weiterbildungstitel» geht über den Facharzttitel hinaus. Er umfasst auch den Befähigungsausweis für die spezifische allgemeinmedizinische Ausbildung des Arztes nach Artikel 31 f. der Richtlinie Nr. 93/16/EWG. Diese zweijährige Weiterbildung zum praktischen Arzt ist wesentlich kürzer als die Weiterbildung für den Facharzttitel Allgemein Medizin FMH. Der Bundesrat wird für die vom EG-Recht vorgeschriebene minimale Weiterbildung einen besonderen Titel schaffen müssen.

Im Zusammenhang mit dem Personenverkehrsabkommen und im Hinblick auf die gegenseitige Diplomanerkennung hat die Schweiz ihre Facharztbezeichnungen und das Fachzahnarzt Diplom gemeldet. Sie sind im Anhang III zum Personenverkehrsabkommen unter Sektion A, Buchstabe B, Ziffer 4 und 7 aufgeführt.

Die eidgenössischen Weiterbildungstitel sollen je von einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes und der Trägerorganisation des akkreditierten Weiterbildungsprogramms unterzeichnet werden. Mit dieser Doppelunterschrift wird die staatliche Anerkennung der von den Berufsverbänden verliehenen Weiterbildungstitel dokumentiert (Abs. 3).

Artikel 8 Zulassung zur Weiterbildung

Zulassungsvoraussetzung ist ein eidgenössisches oder ihm gleichgestelltes Diplom (vgl. Art. 2b Abs. 2) im entsprechenden Beruf. Die Zulassung zur Weiterbildung darf nicht von zusätzlichen Prüfungen abhängig gemacht werden. Entsprechende Berufe sind der Arztberuf (Art. 11 Abs. 2) und der Zahnarztberuf wegen des in Artikel 5 von Richtlinie Nr. 78/686/EWG vorgesehenen Weiterbildungstitels in Kieferorthopädie.

Wenn es an Weiterbildungsplätzen fehlt, so kann der Gesetzgeber weder die Träger der Weiterbildung noch die Kantone verpflichten, solche zu schaffen. Aus diesem Grunde besteht kein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch auf Begründung einer Weiterbildungsstelle. Als Weiterbildungsstätten kommen Institutionen wie etwa Universitäts- und Kantonsspitäler und deren Institute, aber auch kleinere Spitäler und private Praxen oder Apotheken in Betracht.

Artikel 9 Dauer der Weiterbildung

Die Weiterbildung zur Erlangung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels ist unterschiedlich lang. Die Dauer hängt vom Bereich des Weiterbildungstitels und den dafür erforderlichen Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten ab. Die Minimaldauer von zwei Jahren betrifft die oben erwähnte spezifische Ausbildung in Allgemeinmedizin gemäss Artikel 31 f. von Richtlinie Nr. 93/16 EWG. Artikel 26 derselben Richtlinie sieht je nach Fachgebiet eine minimale Weiterbildungsdauer von drei bis fünf Jahren, aber keine Maximaldauer vor. Der Gesetzesentwurf sieht dennoch eine obere Grenze vor, damit die Weiterbildung im Inland nicht viel länger dauert als diejenige im EU-Raum und deshalb inländische Fachtitelinhaberinnen und -inhaber gegenüber den EU-Bürgern benachteiligt. Wegen des Gebots der gegenseitigen Diplomanerkennung müssen Inhaberinnen und Inhaber eines anerkannten Facharzt Diploms aus dem EU-Raum zur Berufsausübung in der Schweiz zugelassen werden, unbekümmert darum, dass ihre Weiterbildung weniger lang dauerte als diejenige, die es für das entsprechende eidgenössische Facharzt Diplom

braucht. Eine längere Weiterbildungsdauer diskriminiert inländische Fachärztinnen und Fachärzte gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen, die ihre Weiterbildung im EU-Raum absolviert haben. Solche Inländerdiskriminierungen verstossen gemäss einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 15. Dezember 1998 gegen Artikel 31 der Bundesverfassung. Weil es aber Fachgebiete gibt, die so hohe Anforderungen an die Weiterzubildenden stellen, dass sie nicht nach sechs Jahren ihre Weiterbildung abschliessen können, sieht das Gesetz ausnahmsweise eine Weiterbildungsdauer bis zu zehn Jahren vor. Mit dieser Regelung soll den speziellen Verhältnissen in hochspezialisierten Fachgebieten Rechnung getragen werden. Absatz 2 ist allerdings nur für Bereiche anwendbar, in denen die Fachtitel im EU-Raum auch eine entsprechend längere Weiterbildung erfordern. Eine ärztliche Weiterbildung auf Teilzeitbasis ist möglich. Sie kommt vor allem den Bedürfnissen von Ärztinnen entgegen, die eine Familie haben. Die Gesamtdauer der ärztlichen Weiterbildung darf aber nicht dadurch, dass sie teilzeitlich erfolgt, gekürzt werden (Abs. 3).

In Ergänzung zu den Aufgaben gemäss Artikel 7 regelt der Bundesrat auch die Weiterbildungsdauer für die einzelnen Titel und bestimmt, ob und inwieweit Weiterbildungszeitspannen zwischen den einzelnen Weiterbildungstiteln anrechenbar sind (Abs. 4).

Artikel 10 Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel

Absatz 1 handelt von der vertraglich geregelten Freizügigkeit. Die vertraglich geregelte Freizügigkeit ist nur auf der Grundlage eines Staatsvertrages möglich. Staatliche Vereinbarungen setzen aber voraus, dass die Weiterbildungstitel, für deren Qualität der Vertragsstaat einsteht, unter staatlicher Kontrolle vergeben werden. Mit der Akkreditierung des Weiterbildungsprogramms im Rahmen eines geregelten Verfahrens (Art. 12–15) wird diese Voraussetzung auf der Seite der Schweiz geschaffen. Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung werden vom Bundesrat auf bilateralem Weg geschlossen. Absatz 1 setzt ein Abkommen voraus, das sich ausdrücklich auf die Gleichwertigkeit bezieht und sie für gegeben erachtet. Der bilaterale Vertrag mit der EU ist ein derartiges Abkommen. Er regelt auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung die gegenseitige Zulassung des Medizinalpersonals in der Schweiz und den EU-Staaten. Auf Grund der Verpflichtungen der Schweiz aus dem Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) der WTO muss die Schweiz allerdings mit anderen WTO-Mitgliedern, welche dies wünschen, ebenfalls über vergleichbare Abkommen verhandeln. Eine weitere Anerkennungsvoraussetzung betrifft die Titelinhaberin und den Titelinhaber selber. Sie oder er müssen in der Lage sein, sich in einer schweizerischen Landessprache zu verständigen. Das Verständigungsvermögen ist nötig, weil praktizierende Medizinalpersonen nicht nur mit ihren Patientinnen und Patienten sondern auch mit Krankenkassen, Spitälern, Labors oder Behörden zu tun haben, die sich der vor Ort geltenden Landessprache bedienen werden. Diese Landessprache sollte ausländischen Medizinalpersonen soweit geläufig sein, dass sie darin kommunizieren können.

Gleich wie anerkannte ausländische Diplome haben auch anerkannte ausländische Weiterbildungstitel in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie die entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitel (Abs. 2).

Neben den Ländern, mit welchen Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung abgeschlossen worden sind, wird es weiterhin Staaten ohne derartige Vereinbarungen geben. Damit Medizinalpersonen aus diesen Staaten nicht völlig diskriminiert wer-

den, überträgt Absatz 3 dem Weiterbildungsausschuss (Art. 16 und 17) die Befugnis, zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Bewerberinnen oder Bewerber einen eidgenössischen Weiterbildungstitel erwerben können. Der Weiterbildungsausschuss wird bei dieser Entscheidung nicht nur auf weitgehende Freizügigkeit sondern auch auf die Befähigung zur selbständigen Berufsausübung achten.

Artikel 11 Wirkung und Verwendung des Weiterbildungstitels

Das seit 1. Juli 1996 geltende Binnenmarktgesetz (SR 943.02) gewährleistet, «dass Personen mit Niederlassung ... in der Schweiz für die Ausübung ihrer Gewerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben». Nach Artikel 4 Binnenmarktgesetz haben kantonale Fähigkeitsausweise in der ganzen Schweiz Geltung. Was auf sie zutrifft, muss umso mehr auch für eidgenössische oder ihnen gleichgestellte Fähigkeitsausweise gelten. Der vorliegende Revisionsentwurf verleiht den bisher von privaten Organisationen erteilten Titeln die erforderliche staatliche Anerkennung. Eidgenössische ärztliche Weiterbildungstitel im Sinne von Absatz 1 ermächtigen gesamtschweizerisch zur selbstständigen Ausübung des Arztberufs. Sie sind eigentliche Fähigkeitsausweise, die nicht die alleinige aber im Bereich der Humanmedizin doch unerlässliche Voraussetzung für die kantonale Bewilligung zur Berufsausübung darstellen (Abs. 2). Hingegen sind die Kantone frei, die Praxiszulassung beispielsweise zu verweigern wegen unsittlichem Verhalten, schlechtem Leumund, strafbaren Handlungen, sowie psychischen oder körperlichen Mängeln, die mit der Berufsausübung unvereinbar sind. Den Kantonen obliegt es sodann, notfalls die Bewilligung zu widerrufen, wenn die betreffende Person aus den vorstehend aufgeführten Gründen nicht mehr in der Lage ist, ihren Beruf zum Wohle der Patientinnen und Patienten auszuüben.

Absatz 3 sieht analog zu den eidgenössischen Diplomen (Art. 2a Abs. 3) auch für eidgenössische Weiterbildungstitel eine Regelung der Ausschreibung durch den Bundesrat vor.

275.431.32 Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme (2. Abschnitt)

Dieser Abschnitt legt den Grundsatz der Weiterbildung (Art. 12) sowie die Akkreditierungskriterien fest (Art. 13) und regelt das Akkreditierungsverfahren (Art. 14 und 15).

Artikel 12 Grundsatz

Die Weiterbildung wird auf Grund eines akkreditierten Weiterbildungsprogramms vermittelt. Die Akkreditation ist Sache des Bundes. Akkreditationsentscheide sind von politischer Tragweite, deshalb ist es nötig, dass die Entscheidungsinstanz, d. h. das EDI (Art. 14), in der Lage ist, die politische Verantwortung für die Entscheide zu übernehmen. Träger des Weiterbildungsprogramms ist die Berufsorganisation, die bislang schon die Weiterbildung durchgeführt und entsprechende Weiterbildungstitel verliehen hat. Die Akkreditierung ist ein Verfahren, mit dem die Qualität der Weiterbildung sichergestellt und laufend verbessert werden soll. Im Akkreditierungsverfahren wird festgestellt, ob das Weiterbildungsprogramm der Trägerorganisation hinsichtlich der Funktion, Zielsetzung, Struktur und Resultate den Zielset-

zungen dieses Gesetzes entspricht. Das Akkreditierungsverfahren beruht auf einer Selbstevaluation (Art. 14 Abs. 2) der Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms. Der Träger des Weiterbildungsprogramms hat sich in einem Bericht über die Erfüllung der Akkreditierungskriterien auszuweisen. In der Selbstevaluation muss die Trägerorganisation nachweisen, dass ihr Weiterbildungsprogramm den Zielen des Gesetzes und den erforderlichen Standards entspricht. Die Selbstevaluation gibt ihr Gelegenheit, sich selber zu überprüfen und festzustellen, inwieweit durch Verbesserung ihres Programms die Weiterbildungsziele besser und effizienter erreicht werden können. Es ist vor allem diese Selbstüberprüfung, die es der Trägerorganisation ermöglicht, ihre eigenen Weiterbildungsstandards kontinuierlich zu verbessern.

Akkreditierungsverfahren haben sich zunächst in den angelsächsischen Ländern wie etwa in den USA schon seit 1909 und im Vereinigten Königreich seit den Achtzigerjahren entwickelt. Akkreditierungsverfahren und Instrumente der Qualitätsförderung wurden auch in den verschiedenen anderen Staaten der EU wie namentlich in Holland und Belgien eingeführt. Auf Bundesebene sieht der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (Universitätsförderungsgesetz) in Artikel 7 ein unabhängiges Institut für Qualitätssicherung vor, das der Bund und die Universitätskantone gemeinsam errichten und betreiben (BBl 1999 460). Das Akkreditierungsverfahren hat drei Vorteile. Erstens zwingt es die Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms und den Bund zu einer regelmässigen und gründlichen Prüfung der Qualität der Weiterbildung. Zweitens wird die Rechtsnatur des Weiterbildungsträgers und seines Weiterbildungsprogramms an sich nicht geändert: der private Weiterbildungsträger wird nicht zur öffentlich-rechtlichen Körperschaft; seine Befugnis zum Erlass eines Weiterbildungsprogramms beruht weiterhin auf dem Privatrecht und nicht auf einer gesetzlichen Delegation öffentlich-rechtlicher Rechtssetzungskompetenzen. Das Akkreditierungssystem erlaubt somit dem Bund im Bereich der medizinischen Berufe, die Qualität der eidgenössischen Weiterbildungstitel mit möglichst wenig Eingriffen in die jetzige Struktur der Weiterbildung zu sichern. Drittens erlaubt das System der Akkreditierung dem Bund, die Dichte der staatlichen Regelungen kleinzuhalten, solange das zu akkreditierende Weiterbildungsprogramm eine hohe Qualität aufweist.

Nach Artikel 12 setzt die Vergabe eines eidgenössischen Weiterbildungstitels voraus, dass die Weiterbildung im Rahmen eines akkreditierten Programms durchgeführt worden ist.

Artikel 13 Akkreditierungskriterien

Dieser Artikel enthält alle Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit ein Weiterbildungsprogramm für die Erteilung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels akkreditiert werden kann.

Die wichtige Aufgabe der Weiterbildung soll, wenn immer möglich, nur von einer Organisation übernommen werden, die die erforderliche Qualität im Interesse des gesamten Berufsstandes sicherstellen kann. Der Gesetzesentwurf sieht deshalb in Buchstabe a grundsätzlich nur einen gesamtschweizerischen Berufsverband als Träger des Weiterbildungsprogramms vor. Die Berufsverbände werden so zur landesweiten Zusammenarbeit angehalten. Eine regionale Aufteilung steht dem Interesse einer qualitativ hochstehenden Weiterbildung entgegen. Konkurrenz in der Weiterbildung ist auf europäischer und internationaler Ebene erwünscht, nicht aber durch

eine innerschweizerische Zersplitterung der Trägerorganisation. Buchstabe a lässt ausnahmsweise auch eine andere geeignete Organisation zu, sofern der gesamtschweizerische Verband für die Trägerschaft nicht in Frage kommen kann oder will. Eine andere Organisation als Träger soll jedoch die Ausnahme bleiben. Dem Grundsatz, dass Weiterbildungsaufgaben in der Regel den bestehenden gesamtschweizerischen Berufsverbänden obliegen, entspricht auch die in Absatz 2 der Übergangsbestimmungen vorgesehene Sonderakkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die schon vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Vergabe von Titeln geführt haben. Die Sonderakkreditierung verschafft bisherigen Trägern eines Weiterbildungsprogramms gegenüber allfälligen Konkurrenten einen Vorsprung.

Nach Buchstabe b muss das Weiterbildungsprogramm geeignet sein, die vom Bundesrat festgelegten Weiterbildungsziele (Art. 7 Abs. 3) für den betreffenden Weiterbildungstitel zu erreichen. Weil Ziele auf verschiedene Weise erreicht werden können, ist der Weiterbildungsträger frei in der Ausgestaltung seines Weiterbildungsprogramms, solange dieses die vom Bundesrat festgesetzten Ziele möglichst gut erreichen kann. Das Gesetz geht davon aus, dass die Ziele einen Idealzustand darstellen, den der Weiterbildungsträger unter den gegebenen Rahmenbedingungen wohl optimal aber nicht voll erreichen kann. Deshalb verlangt das Gesetz lediglich, dass das Weiterbildungsprogramm für die Erreichung der Weiterbildungsziele objektiv geeignet ist.

Da das Weiterbildungsprogramm von einem gesamtschweizerischen Berufsverband getragen wird, muss es auch landesweit zugänglich sein. Insbesondere müssen auch italienischsprachige Interessenten Zugang haben. Das Angebot soll für die ganze Schweiz bestehen (Bst. c). Das bedeutet aber nicht, dass Ausbildungsplätze für jedes Weiterbildungsprogramm in allen Sprachregionen vorliegen müssen.

Es braucht eine kontinuierliche Beurteilung, die während der Weiterbildung dem Beurteilten zeigt, wo er stark ist und wo er sich noch verbessern muss. Überdies braucht es eine wirksame Schlussbeurteilung, die aus einer objektiven Beurteilung mit klaren und transparenten Kriterien besteht und eine zuverlässige Schlussbeurteilung der beruflichen Kenntnisse⁷⁵, Fähigkeiten⁷⁶ und Fertigkeiten⁷⁷ der weiterzubildenden Personen erlaubt (Bst. d). Das Hauptziel der Zwischenbeurteilungen ist es, den Lernenden und Lehrenden Rückmeldung über den Lernerfolg zu geben, um die Wirksamkeit des Lehrens und Lernens zu verbessern. Das Hauptziel der Schlussbeurteilung ist es, konkrete Entscheidungen betreffend der Promotion zu fällen.

Buchstabe e umschreibt die Art des Unterrichts. Dieser darf weder nur theoretisch sein, noch ausschliesslich auf praktischen Erfahrungen beruhen, sondern muss beide Aspekte kombinieren. Beim theoretischen Teil werden allgemeines Wissen und Lehren vermittelt. Im praktischen Teil dagegen sollen die fachspezifischen Tätigkeiten und Arbeitsabläufe ausgeführt werden. Theorie und Praxis zusammen vermitteln die spezifischen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten, die den betreffenden Weiterbildungstitel ausmachen.

⁷⁵ Kenntnisse sind gespeicherte und aktualisierte Wissensbestände, die mit Kenntnistests gemessen werden können.

⁷⁶ Unter Fähigkeiten versteht man die psychische und physische Ausgangslage einer Person, die ihr das Erbringen bestimmter Leistungen ermöglicht. Fähigkeiten können anlagebedingt und in Lernprozessen erworben sein.

⁷⁷ Fertigkeiten bedeutet Beherrschung einfacher Tätigkeiten und Arbeitsabläufe, die in einem Lernprozess erworben worden und mühelos anwendbar sind.

Buchstabe f verlangt vom Träger des Weiterbildungsprogramms, dass dieser Kriterien und ein Verfahren für die Zulassung von Weiterbildungsstätten festlegt. Als Weiterbildungsstätten kommen insbesondere Universitätsspitäler und -institute, kantonale und regionale Spitäler, Institute, Privatpraxen und Apotheken in Betracht. Die Stätten werden von der zuständigen Organisation auf ihre Eignung zur Vermittlung von Weiterbildung überprüft. Werden sie für geeignet befunden, so zählen sie zu den zugelassenen Weiterbildungsstätten.

Die Weiterzubildenden müssen von den Personen, mit denen sie in den Weiterbildungsstätten beruflich zusammenarbeiten, persönlich zur Mitarbeit herangezogen werden und Mitverantwortung übernehmen. Eine derartige praktische Ausbildung ist nötig, um sie auf die entsprechende fachspezifische Tätigkeit vorzubereiten (Bst. g).

Da der Bund lediglich die Voraussetzungen für eine gesamtschweizerische staatliche Anerkennung der Weiterbildung schafft, wird weiterhin der Weiterbildungsträger die Kosten des Weiterbildungsprogramms übernehmen müssen. Er kommt für ihre Finanzierung auf, kann aber die für die Erfüllung ihrer Aufgabe anfallenden Kosten weitgehend den Weiterzubildenden überwälzen. Wer sich weitgehend auf Kosten des Staates ausbilden konnte, sollte in der Lage sein, sich grundsätzlich in eigener Verantwortung weiterzubilden. Der Weiterbildungsträger führt die Weiterbildung, die letztlich in der Eigenverantwortung jeder ausgebildeten Berufsperson liegt, für sich und im Interesse des gesamten Berufsstandes durch. Für die von den weiterzubildenden Personen aufzubringenden Kosten gelten die gleichen Prinzipien wie für Gebühren. Weiterbildungsinstitutionen sollen keine Kosten verlangen, die über die ordentliche Kostendeckung hinausgehen. Die Kosten sollten ihrerseits verhältnismässig sein und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit entsprechen. Da die weiterzubildenden Personen in den Weiterbildungsstätten Mitarbeit leisten, müssen die Weiterbildungskosten durch diese Dienstleistungen mindestens teilweise abgegolten werden können (Bst. h).

Weiterbildung soll jeder Inhaberin und jedem Inhaber eines eidgenössischen Diploms zugänglich sein unbekümmert darum, ob sie Mitglied des betreffenden Berufsverbandes sind (Bst. i). Die Weiterbildung darf nämlich nicht davon abhängen, ob die weiterzubildende Person die sonstige Berufspolitik des Berufsverbandes unterstützt.

Das Weiterbildungsprogramm muss zur Erreichung der Weiterbildungsziele ergänzt werden mit den erforderlichen Organisationsstrukturen, Verfahren und Massnahmen. Das beste Weiterbildungsprogramm wird ohne gute Trägerorganisation nichts erreichen. Deshalb gehört zur Evaluation des Weiterbildungsprogramms auch eine Evaluation dessen Trägers. Organisationsstrukturen sollen motivieren und ein Umfeld für Wettbewerb und gute Leistungen bieten, Verfahren sollen anspornen und Eigenverantwortlichkeit fördern, Massnahmen sollen zu Kreativität und Innovation herausfordern. Ganz allgemein soll ein Klima gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Zusammenarbeit und Unterstützung geschaffen werden, in welchem sich neue Leistungen in der Weiterbildung entwickeln können. Nötig ist eine kontinuierliche Evaluation sowohl hinsichtlich der Weiterzubildenden wie hinsichtlich der Weiterbildungsstätten und Prüfungsorganisation. Im Zusammenhang mit den Organisationsstrukturen gilt es aufzuzeigen, über welche personellen und finanziellen Mittel der Weiterbildungsträger verfügt (Bst. k).

Die Weiterzubildenden sollen sich gegen Machtmissbrauch, Diskriminierung oder Benachteiligung wehren können (Bst. 1). Nötig ist deshalb, dass das Weiterbildungsprogramm eine unabhängige Rekursinstanz gegen diejenigen Entscheide des Weiterbildungsträgers (Art. 19) vorsieht, die die Weiterbildungszeit wegen Nichtanrechnen von Weiterbildungsperioden verlängern, einzelne Leistungen oder ganze Prüfungen ungenügend honorieren sowie die Erteilung von Weiterbildungstiteln oder die Anerkennung von Weiterbildungsstätten verweigern. Da das Akkreditierungssystem die Rechtsnatur des Weiterbildungsträgers nicht ändert, verlangt Buchstabe l vom Träger zuerst eine interne unabhängige Rekursinstanz. Die Beschwerde soll den Betroffenen im Artikel 19 aufgezählten Fällen die Beurteilung durch eine unabhängige Instanz ermöglichen. Nur einzelne für die weiterzubildende Person sehr wichtige Entscheide dieser internen Rekursinstanz sollen an eine eidgenössische Rekurskommission weitergezogen werden können (Art. 19 und 20).

Buchstabe m verpflichtet den Weiterbildungsträger zur Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen. Die universitären Hochschulen vermitteln die wissenschaftliche medizinische Ausbildung. Sie müssen auf Grund ihres Erfahrungspotentials, ihrer Infrastruktur und ihres «Know-hows» im Bereich von Lehre und Forschung im Interesse einer kontinuierlichen Weiterbildung auch für die Organisation, Regelung und Durchführung der Weiterbildung zugezogen werden. Der Weiterbildungsträger entscheidet im Rahmen seiner Verantwortung, wie intensiv diese Zusammenarbeit im Interesse einer qualitativ hochstehenden Weiterbildung sein soll. Er soll aber die Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen suchen.

Im Rahmen seiner Vollzugskompetenz ist der Bundesrat auf Grund von Artikel 23 befugt, die Akkreditierungskriterien näher auszuführen. Der Detaillierungsgrad der Ausführungsbestimmungen hängt aber von der Qualität des bestehenden Weiterbildungsprogramms ab. Zu detaillierte Ausführungsbestimmungen schränken den Gestaltungsspielraum des Weiterbildungsträgers erheblich ein und das ist nicht nötig, solange das Weiterbildungsprogramm eine hohe Qualität aufweist.

Artikel 14 Akkreditierungsverfahren

Ein Weiterbildungsprogramm wird nicht automatisch, sondern nur auf Antrag seiner Trägerorganisation akkreditiert. Die Qualität der Weiterbildung muss nach dem Sinn dieses Gesetzes ständig im Rahmen des Möglichen verbessert und den neusten Entwicklungen entsprechend angepasst werden (Abs. 1).

Der Bericht der Trägerorganisation enthält eine Selbstevaluation, die angibt, wie die festgelegten Weiterbildungsziele verwirklicht und ob sie auch erreicht werden. Gleichzeitig liefert er den Nachweis für die Überprüfung der in ihm enthaltenen Angaben und Darlegungen (Abs. 2). Die Selbstevaluation bedingt umfangreiche Untersuchungen der Trägerorganisation, die in Zusammenarbeit aller an der Weiterbildung beteiligten einschliesslich der Weiterzubildenden durchzuführen sind.

Vor seinem Entscheid über die Akkreditation holt das EDI die Stellungnahme des Weiterbildungsausschusses ein. Der Weiterbildungsausschuss überprüft, ob die Selbstevaluation genug aussagt über die Programmqualität der Weiterbildung und die Organisationsstruktur der Trägerorganisation (Art. 18 Abs. 1 Bst. b). Das EDI ist frei, in seinem Entscheid – je nachdem wie weit es die Voraussetzungen für erfüllt erachtet – die Akkreditierung für alle oder nur für einzelne der im Weiterbildungsprogramm geregelten Weiterbildungstitel zu erteilen (Abs. 3 Bst. a). Scheinen ihm noch gewisse Verbesserungen möglich, so kann es die Akkreditierung mit Auflagen

verbinden, beispielsweise bezüglich des Weiterbildungsprogramms, der Organisationsstrukturen oder der Verfahren (Abs. 3 Bst. b). Diese Auflagen sind verbindlich für die Trägerorganisation, die sich nach zwei Jahren über die Erfüllung der Auflagen auszuweisen hat (Art. 15 Abs. 3).

Jedes Akkreditierungsverfahren gestaltet sich für die Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms aufwendig und zeitraubend. Deshalb gilt eine Akkreditierung immer für eine bestimmte Zeit (Abs. 4). Die Geltungsdauer von sieben Jahren wurde in Anlehnung an ausländische, namentlich amerikanische Erfahrungen gewählt.

Bei Verweigerung der Wiederakkreditierung eines Weiterbildungsprogramms haben die Weiterzubildenden keine Möglichkeit mehr, einen Weiterbildungstitel zu erlangen. Es ist in diesem Fall Sache des Departements, für die Betroffenen eine zufriedenstellende Lösung zu suchen und insbesondere ihre Rechtstellung zu regeln (Abs. 5).

Artikel 15 Kontrolle

Jede Änderung eines akkreditierten Weiterbildungsprogramms ist meldepflichtig (Abs. 1). Das erlaubt es dem EDI, zu prüfen und sicherzustellen, dass die Änderungen am Weiterbildungsprogramm auch den Akkreditierungskriterien entsprechen. Ist dies nicht der Fall, kann das Departement mit neuen Auflagen die gemeldeten Änderungen zu korrigieren versuchen (Abs. 2). Bei Auflagen hat die Trägerorganisation zwei Jahre Zeit, um die Auflageerfüllung darzutun. Gelingt der Nachweis der Auflageerfüllung nicht, hat das EDI die Möglichkeit, entweder neue Auflagen zu machen oder die Akkreditierung zu entziehen (Abs. 3). Bei Entzug der Akkreditierung muss sich das EDI um die vom Entzug betroffenen weiterzubildenden Personen kümmern (Art. 14 Abs. 5).

275.431.33 Weiterbildungsausschuss (3. Abschnitt)

Dieser Abschnitt regelt den Weiterbildungsausschuss (Art. 16) und dessen Aufgabenbereich (Art. 17).

Artikel 16 Zusammensetzung und Organisation

Der Weiterbildungsausschuss begleitet gewissermassen als Gegenstück zum Leitenden Ausschuss im Bereich der medizinischen Ausbildung die medizinische Weiterbildung. Ebenso wie die Mitglieder des Leitenden Ausschusses, werden auch jene des Weiterbildungsausschusses durch den Bundesrat gewählt (Abs. 1).

In diesem Ausschuss müssen sich Experten einfinden, die über die notwendige Kompetenz und das «Know-how» verfügen, um die Probleme der Weiterbildung zu beurteilen sowie das EDI kompetent zu beraten. Deshalb braucht es im Weiterbildungsausschuss nicht nur Personen mit dem notwendigen Fachwissen der betroffenen Berufskreise sondern auch solche, die die Kontroll- und Koordinationsaufgabe von Bund und Kantonen wahrnehmen können. Die Weiterbildung baut auf der durch die universitären Hochschulen vermittelten Ausbildung auf, weshalb auch die universitären Hochschulen vertreten sein sollen (Abs. 2). Der Ausschuss gibt sich ein vom EDI zu genehmigendes Geschäftsreglement (Abs. 3).

Der Leitende Ausschuss und der Weiterbildungsausschuss müssen eng zusammenarbeiten. Deshalb verpflichtet Artikel 22 beide Ausschüsse zur Koordination ihrer Tätigkeit. Gestützt auf diese Bestimmung nimmt ex officio ein Vertreter des Leitenden Ausschusses im Weiterbildungsausschuss Einsitz.

Artikel 17 Aufgaben

Der Weiterbildungsausschuss hat, wie auch der Leitende Ausschuss, sowohl Behördenfunktion, wie auch Beratungsfunktion.

Als Beratungsorgan nimmt er zu allen Fragen der Weiterbildung Stellung (Abs. 1 Bst. a), sei es, dass das EDI ihm besondere Probleme unterbreitet oder dass er aus eigener Initiative Probleme aufgreift und dem EDI zur Beurteilung vorlegt. In derselben Funktion äussert er sich auch zu den Akkreditierungsanträgen (Abs. 1 Bst. b).

Der Weiterbildungsausschuss erstattet dem EDI regelmässig Bericht (Abs. 1 Bst. c). Über diese Berichte kann das EDI seine normale Aufsichtsfunktion ausüben. Diese Berichte sollen nicht nur über die Tätigkeit des Ausschusses informieren. Sie sollen auch auf Probleme der Weiterbildung hinweisen und Verbesserungsmassnahmen aufzeigen. Des Weiteren entscheidet der Weiterbildungsausschuss einerseits über die Bedingungen und Zusatzausbildungen, die Inhaberinnen und Inhaber eines nicht anerkannten ausländischen Weiterbildungstitels erfüllen müssen, um einen schweizerischen Fachtitel zu erhalten und andererseits, wie weit ihnen dabei ausländische Weiterbildungsperioden angerechnet werden können (Abs. 1 Bst. d und e).

275.431.4 Fortbildung (3. Kapitel)

Nach Meinung des Gesetzgebers gehört die ständige Fortbildung in das normale Pflichtenheft einer beruflich tätigen Medizinalperson. Auf die Begründung einer generellen, rechtlich durchsetzbaren Pflicht zur Fortbildung wird aber verzichtet. Der damit verbundene bürokratische Kontrollaufwand wäre nicht zu verantworten. Der Gesetzgeber stellt es vielmehr in die Selbstverantwortung der einzelnen Medizinalpersonen, persönlich für die eigene Fortbildung zu sorgen.

Es ist nicht Aufgabe des Bundes, die Fortbildung durch garantierte Fortbildungskurse zu gewährleisten. Fortbildung geschieht auch nicht allein durch den Besuch von eigentlichen Fortbildungskursen. Die dauernde Verarbeitung neuer wissenschaftlicher Publikationen kann weder verordnet noch kontrolliert werden. Es ist auch nicht Aufgabe des Staates, solche Publikationen anzubieten. Im Moment stehen genügend Angebote zur Verfügung. Wichtig ist, dass das zur Verfügung stehende Angebot von den Medizinalpersonen auch genutzt wird.

Wer heute seine einmal erworbene berufliche Fähigkeit auf die Dauer erhalten will, muss sich ständig fortbilden. Die ständig sich verändernde Situation im Gesundheitswesen, die stets neuen und wachsenden wissenschaftlichen Erkenntnisse, sowie die sich verändernden technischen Möglichkeiten lassen es nicht zu, dass die Medizinalpersonen während Jahren auf dem Stand des Wissens bleiben, den sie sich mit dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung erworben haben. Damit ist auch das Ziel der Fortbildung festgelegt. Sie baut auf der Aus- oder Weiterbildung auf, die ja gewährleisten müssen, dass die Kandidatinnen und Kandidaten mit erfolgreich bestandener Schlußevaluation im Bereich des entsprechenden eidgenössischen Diploms oder Fachtitels beruflich selbstständig tätig sein können. Aufgabe der Fortbil-

dung ist es, auf dieser erworbenen beruflichen Fähigkeit aufzubauen. Darüber hinaus müssen der Erkenntnis- und Wissensstand einerseits, sowie andererseits die beruflichen Fähigkeiten verbessert, erweitert und vertieft werden. Wer auf dem Stand der einmal erworbenen Fähigkeit bleibt und diese auch fortwährend erhält, verliert das von ihm geforderte Niveau, weil sich seine Umwelt ständig verbessert und damit nach einiger Zeit im Durchschnitt höhere und bessere Fähigkeiten erfordert. Deshalb ist das Ziel der Fortbildung nicht nur die Erhaltung sondern auch die Erweiterung und Vertiefung der einmal erworbenen Fähigkeiten und Erkenntnisse.

Artikel 18 Pflicht zur Fortbildung

Bei Artikel 18 handelt es sich zwar um eine rechtlich verankerte aber letztlich nicht durchsetzbare Pflicht. Er ist in diesem Sinne eine sogenannte «lex imperfecta». Angesichts der Bedeutung der Fortbildung erscheint es aber dennoch angebracht, diese Pflicht im Gesetz zu verankern. Der Gesetzesentwurf nimmt mit dieser Bestimmung einen allgemeinen Grundsatz der guten medizinischen Berufsethik auf. Eine solche Bestimmung hat aber auch gewisse rechtliche Konsequenzen, etwa bei der Beurteilung der Fahrlässigkeit im Haftpflichtfalle.

Da die Fortbildung in der Selbstverantwortung der Betroffenen liegt, haben diese die Fortbildungskosten selber zu tragen.

275.431.5 Rechtsschutz, Aufsicht und Koordination (3. Kapitel)

275.431.51 Rechtsschutz (1. Abschnitt)

Artikel 19 Verfügungen der Trägerorganisation eines Weiterbildungsprogramms

Verfügungen von Bundesbehörden im Bereich der Ausbildung wurden schon bislang nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) beurteilt. Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf diese Verfügungen ergibt sich aus Artikel 1 VwVG und muss nicht speziell aufgeführt werden. Artikel 20 erweitert aber den Anwendungsbereich des VwVG auch auf bestimmte Entscheide der Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms, die diese im Rahmen eines akkreditierten Programms fällt. Da diese Entscheide an die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20 Abs. 1 Bst. b) weitergezogen werden können, sind sie von der Trägerorganisation und von deren interner Rekursinstanz (vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. l) nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren zu treffen. Es handelt sich vor allem um Entscheide, deren Rechtmässigkeit für die weiterzubildende Person so wichtig ist, dass eine Kontrolle durch eine richterliche Behörde des Bundes rechtsstaatlich unerlässlich erscheint. Bei dieser Sorte von Entscheiden werden zwecks Kontrolle durch die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20) die anwendbaren Bestimmungen des Weiterbildungsprogramms ausnahmsweise als öffentlich-rechtliches Bundesrecht behandelt.

Artikel 20 Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung

Damit sind fortan die Verfügungen in Anwendung dieses Gesetzes nicht mehr beim EDI, sondern bei der zu schaffenden Rekurskommission anzufechten. Diese hat die

Stellung einer Beschwerdeinstanz nach Artikel 71a VwVG. Für Urteile der Rekurskommission in «zivilrechtlichen Streitigkeiten» im Sinne von Artikel 6 EMRK sind damit die, von der europäischen Menschenrechtskonvention geforderten Bedingungen erfüllt. Die Einsetzung der Rekurskommission obliegt dem Bundesrat. Er bestimmt auch die Organisation, d. h. das Sekretariat. Absatz 2 regelt die Zusammensetzung der Kommission. Da die Rekurskommission vor allem Sachprobleme zu beurteilen hat, die in engem Zusammenhang zur medizinischen Aus- und Weiterbildung stehen, sollen neben der Präsidentin oder dem Präsidenten und zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten, die juristische Ausbildung sowie richterliche Erfahrung haben müssen, auch Sachverständige gewählt werden, die mit diesem Bildungsbereich vertraut sind. Selbstverständlich haben diese auf vier Jahre gewählten Richterinnen oder Richter die nach Artikel 6 EMRK erforderliche Unabhängigkeit, da sie auf eine feste Amtszeit gewählt sind und ihnen die Rechte nach Artikel 71c VwVG zukommen. Im Sinne von Artikel 57 Absatz 2 VwVG und gemäss Artikel 23 der Verordnung vom 3. Februar 1993 über die Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (SR 173.31) kann die Rekurskommission auch auf Grund einer mündlichen Verhandlung entscheiden, womit die Voraussetzungen für die Öffentlichkeit des Verfahrens nach Artikel 6 EMRK ebenfalls erfüllt sind.

Wenn Prüfungsergebnisse und die Anerkennung bzw. Nichtanerkennung von Weiterbildungsstätten angefochten werden, entscheidet die Rekurskommission auf Grund von Artikel 99 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) endgültig (Abs. 3). Für Prüfungen gelten übrigens die Bestimmungen des VwVG nur teilweise (Art. 2 Abs. 2 VwVG).

Beschwerden gegen die Entscheide des EDI im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens (Art. 14 Abs. 3, Art. 16 Abs. 3 zweiter Satz) werden von der Kommissionspräsidentin oder vom Kommissionspräsidenten und den zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten allein beurteilt. Die Laienrichter aus medizinischen Berufen, die zwei Drittel dieser Rekurskommission ausmachen, könnten ihre Unabhängigkeit in einer für die Trägerorganisation, so wichtigen Fragen wie die der Akkreditierung eines Weiterbildungsprogramms in Frage stellen.

275.431.52 Aufsicht (2. Abschnitt)

Artikel 21 Aufsicht

Dem Bundesrat obliegt die Aufsicht über den Vollzug. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes ist dagegen das EDI. Auf Grund von Artikel 3 Absatz 2 zweiter Satz unterstehen die Verwaltung und Leitung der Medizinalprüfungen direkt dem EDI, das auf diese Weise in die Rechte der kantonalen universitären Hochschulen eingreifen kann.

Gegenüber der Trägerorganisation des Weiterbildungsprogramms ist das EDI als Akkreditierungsorgan zugleich auch Aufsichtsorgan. Auf Grund dieser Kompetenz kann das Departement sich Informationen beschaffen und Massnahmen treffen, damit die Trägerorganisation die Weiterbildung auch wirklich im Rahmen des akkreditierten Weiterbildungsprogramms durchführt.

275.431.53 Koordination (3. Abschnitt)

Artikel 22 Koordination

Für die medizinische Ausbildung sind die Kantone und ihre universitären Hochschulen verantwortlich. Die Weiterbildung wird im Rahmen eines akkreditierten Weiterbildungsprogramms durchgeführt. Ihre Trägerorganisation muss mit den kantonalen Institutionen der Weiterbildung und mit den universitären Hochschulen zusammenarbeiten. Die Koordinationspflicht auf der Stufe des Vollzuges obliegt dem Leitenden Ausschuss und dem Weiterbildungsausschuss. Sie sollen durch gegenseitige Information und Zusammenarbeit dafür sorgen, dass ihre Massnahmen, Entscheidungen und Verfügungen sich gegenseitig nicht widersprechen, sondern sinnvoll ergänzen. Durch Delegierte im jeweils anderen Ausschuss wird die Koordination sichergestellt.

275.431.6 Schlussbestimmungen (4. Kapitel)

Artikel 23 Vollzug

Die Ausführungsbestimmungen zum Revisionsentwurf werden vom Bundesrat erlassen.

II

Übergangsbestimmungen

Sie sollen die wohlverworbenen Rechte von Medizinalpersonen erhalten, die nach altem Recht Diplome und Titel erhalten haben, und gleichzeitig dafür sorgen, dass auch diejenigen Medizinalpersonen, die noch keinen Weiterbildungstitel nach neuem Recht erwerben konnten, von den angebotenen Möglichkeiten der Freizügigkeit weitestgehend profitieren können.

Wer einen Titel einer privaten Organisation besitzt, welcher einem Weiterbildungstitel nach neuem Recht entspricht, kann auf Grund von Absatz 1 die mit dem entsprechenden Weiterbildungstitel verbundenen Rechte weiterhin ausüben. Eine formelle Umwandlung des Titels ist nicht notwendig. Der Bundesrat erstellt eine Liste derjenigen Medizinalpersonen, die berechtigt sind, bereits einen Titel nach bisherigem Recht zu führen. Auf Grund dieser Liste können sie, falls sie sich im Rahmen der Freizügigkeit auch im Ausland betätigen wollen, gegenüber den zuständigen ausländischen Behörden einen eidgenössisch anerkannten Weiterbildungstitel vorweisen. Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat zur Sonderakkreditierung eines bisherigen Weiterbildungsprogramms, das nach altem Recht zur Vergabe von Titeln geführt hat. Die Trägerorganisation des übergangsweise akkreditierten Weiterbildungsprogramms kann während drei Jahren bereits eidgenössische Weiterbildungstitel erteilen. Danach muss sie aber beim EDI die Akkreditierung nach dem ordentlichen Verfahren (Art. 15) beantragen.

Nach Absatz 3 brauchen Ärztinnen und Ärzte, die bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung zur Praxisausübung zugelassen sind, für die Freizügigkeit im Inland auch nach neuem Recht keinen Weiterbildungstitel. Da aber in Zukunft Weiterbil-

derungstitel Anknüpfungspunkt für die Fragen betreffend Tarife, die Fortbildung und die Abrechnungsberechtigung gegenüber den Sozialversicherern sein werden, fühlen sich die praktizierenden Ärztinnen und Ärzte ohne Weiterbildungstitel existentiell und in ihrer beruflichen Qualität bedroht. Aus diesem Grunde sind sie daran interessiert, im Rahmen der Übergangsbestimmungen einen Weiterbildungstitel zu erhalten. Der Bundesrat legt fest, unter welchen Voraussetzungen sie einen ihrer tatsächlichen praktischen und theoretischen Weiterbildung entsprechenden Titel bekommen können.

275.5 Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

Gestützt auf das bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr haben die Vertragsparteien die notwendigen Massnahmen zu treffen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Ausweise und anderer Titel gemäss den Gemeinschaftsrichtlinien, die in Anhang III des Personenfreizügigkeitsabkommens enthalten sind. Im Zusammenhang mit dem Anwaltsberuf hat die Schweiz drei Richtlinien umzusetzen, damit Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, ihren Beruf auch in der Schweiz ausüben können. Der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA) ist deshalb mit entsprechenden Bestimmungen ergänzt worden. Das neue Anwaltsgesetz wird in einer separaten Botschaft behandelt.

276 Flankierende Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs

276.1 Allgemeiner Teil

276.11 Ausgangslage

Die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der Schweiz beinhaltet einen Verzicht auf jegliche diskriminierende Kontrolle hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Angehörigen von EU-Staaten. Für die Schweiz bedeutet das konkret die schrittweise Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO, insbesondere Art. 7 und 9). Diese Aussicht weckt in der Bevölkerung Ängste vor dem Entstehen eines sozialen Dumpings, wie sich schon in der Volksabstimmung von 1992 zeigte.

Auch wenn die Einführung des freien Personenverkehrs in Europa nicht zu einer Nivellierung der Löhne zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten geführt hat, so müssen diese Befürchtungen doch ernst genommen werden. In Berücksichtigung des allgemein hohen Preis- und Lohnniveaus in der Schweiz kann das befürchtete Lohndumping nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Dies gilt insbesondere für die Grenzregionen und -kantone, wo der freie Personenverkehr unzweifelhaft eine stärkere Konkurrenz mit sich bringen wird, als dies heute der Fall ist.

Aus diesen Gründen schlägt der Bundesrat dem Parlament ein Paket mit flankierenden Massnahmen vor, um dem befürchteten Sozialdumping zu begegnen. Die erar-

beiteten Massnahmen stützen sich auf die Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe, in der die Sozialpartner vertreten waren und die unter der Leitung der Verwaltung (BWA) stand.

276.12 Zweck der Massnahmen

Die im vorliegenden Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen wollen eine gesetzliche Grundlage schaffen, um ein Sozial- und/oder Lohndumping zu Lasten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Schweiz zu verhindern. Ein solches Dumping könnte sich im Rahmen des liberalisierten Arbeitnehmerverkehrs zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der EU ergeben und wird von zahlreichen Teilen der Bevölkerung befürchtet.

Es ist darauf hinzuweisen, dass diesen Massnahmen nicht dieselbe Tragweite zukommt wie den Bestimmungen der heutigen Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer. Insbesondere erfolgt ein Wechsel von einem System mit genereller und präventiver Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu einem System mit nachträglichen und punktuellen Kontrollen. Nur wenn in einer Branche Missbräuche aufgedeckt werden, können die entsprechenden Massnahmen (erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV oder Erlass eines NAV) ergriffen werden.

Es geht hauptsächlich um das Festlegen eines zentralen Kerns von Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen. Wegen ihrer Wichtigkeit für einen ausgewogenen Arbeitsmarkt müssen diese Bestimmungen von allen Marktteilnehmern und -teilnehmerinnen eingehalten werden, unabhängig davon, wo sich ihr Herkunftsort oder Wohnsitz befindet. Nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung ist es klar, dass diese Bestimmungen auf Schweizer Bürger und Bürgerinnen wie auch auf solche der EU Anwendung finden, gleich ob sie ihren Wohnsitz in der Schweiz oder in einem Mitgliedstaat der EU haben.

Jede der hier vorgeschlagenen Massnahmen zielt auf einen spezifischen Aspekt der Probleme ab, die sich im Falle des Fehlens von flankierenden Massnahmen ergeben könnten. Um zu einem insgesamt befriedigenden Ergebnis zu gelangen, sind alle Massnahmen notwendig, weil nur so eine effiziente Abdeckung der verschiedenen Risiken erreicht wird.

276.13 Inhalt der Massnahmen

Die vorgesehenen Massnahmen betreffen im Wesentlichen das Erarbeiten einer Regelung der Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die durch ausländische Arbeitgeber für eine bestimmte Zeit in die Schweiz entsandt werden (entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen), die Möglichkeit, bei festgestellten Missbräuchen Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen festzulegen, sowie die Erleichterung der Voraussetzungen zur Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen.

276.131 Neues Bundesgesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

A. Allgemeines

Die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen kann auf drei verschiedene Arten erfolgen.

Erstens, und dies ist der häufigste Fall, wenn der Arbeitgeber einen Teil seiner Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in ein anderes Land entsendet (als der Staat, in dem er seinen Sitz hat und die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gewöhnlich ihre Arbeit verrichten), um dort in seinem bzw. ihrem Namen und auf seine bzw. ihre Rechnung eine Arbeitsleistung zu erbringen. Eine solche Konstellation trifft sich am häufigsten im Hoch- und Tiefbau sowie im industriellen Sektor an. Diese Praxis wird sich mit der weltweiten Ausbreitung der Handelsbeziehungen vermutlich verallgemeinern und auf andere Sektoren übergreifen, namentlich auf den Dienstleistungsbereich.

Die zweite Möglichkeit der Entsendung besteht darin, dass der Arbeitgeber Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in eine ausländische Niederlassung oder in einen der Unternehmensgruppe angehörenden Betrieb im Ausland entsendet.

Bei der dritten Art entsendet ein Verleihbetrieb Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in einen Drittstaat, um dort als Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen tätig zu sein oder diese Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zur Verfügung eines Einsatzbetriebes zu stellen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Thema des grenzüberschreitenden Personalverleihs nicht Gegenstand der Liberalisierung im Rahmen des Übereinkommens mit der EU ist. Dieser Bereich ist ausdrücklich vom freien Dienstleistungsverkehr gemäss Übereinkommen ausgenommen. Artikel 12 des Gesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih, der den Personalverleih aus dem Ausland verbietet, kann deshalb in unserer Rechtsordnung verbleiben. Der vorliegende Entwurf enthält deshalb keine Massnahme auf diesem Gebiet.

In allen Fällen der Entsendung bleiben die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dem Arbeitsvertrag unterstellt, den sie mit ihrem Arbeitgeber abgeschlossen haben. Sie werden nach den Bestimmungen des Staates entlohnt, in dem sie gewöhnlich ihre Arbeitsleistung erbringen und bleiben den Sozialversicherungen desselben Staates unterstellt.

Es liegt auf der Hand, dass in solchen Fällen die Gefahr eines Sozialdumpings gross ist, besonders für ein Land wie die Schweiz, das hohe Löhne kennt und moderne Sozialleistungen gewährt.

Die Europäische Union wurde bereits 1990 auf dieses Thema aufmerksam. Zu diesem Zeitpunkt hat die Kommission einen ersten Vorschlag für eine Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ausgearbeitet. Insbesondere wegen der Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU war es jedoch schwierig, einen Konsens zu finden. 1996 konnte man sich schliesslich einigen. In der Zwischenzeit hatten aber Deutschland und Frankreich innerstaatliche Regelungen erlassen, weil sie nicht mehr auf die Richtlinie der Gemeinschaft warten konnten.

Der vorliegende Gesetzesentwurf berücksichtigt die endgültige Fassung der europäischen Richtlinie (96/71), welche vom Europäischen Parlament und vom Europä-

ischen Rat am 16. Dezember 1996 angenommen wurde. Er berücksichtigt ferner auch die in den beiden obgenannten Staaten auf Grund ihrer innerstaatlichen Regelungen gemachten Erfahrungen.

B. Inhalt des Gesetzesentwurfs

Das Gesetz will verhindern, dass die Ausführung von (öffentlichen oder privaten) Aufträgen durch entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu einem Lohn- und/oder Sozialdumping zu Lasten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Schweiz führt. Zu diesem Zweck stellt das Gesetz die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen auf, die den entsandten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen gewährt werden müssen, indem es eine bestimmte Anzahl der in der Schweiz geltenden Normen auf diese Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen anwendbar erklärt.

Die Liste der einzuhaltenden Normen und der betroffenen Bereiche entspricht derjenigen der europäischen Richtlinie. Es handelt sich um die folgende Bereiche:

- a. die Entlohnung;
- b. die Arbeits- und Ruhezeit;
- c. die Ferien;
- d. die Arbeitssicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- e. den Schutz der schwangeren Frauen und Wöchnerinnen, der Kinder und Jugendlichen;
- f. die Nichtdiskriminierung, namentlich die Gleichbehandlung von Frau und Mann;

sofern diese Regelungen:

- in Bundesgesetzen und Verordnungen des Bundesrates,
- in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen
- oder in Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a Obligationenrecht (Mindestlöhne) enthalten sind.

Der Gesetzesentwurf hält im Übrigen fest, welche Arten von Arbeiten unter das Gesetz fallen und was für einen zeitlichen Geltungsbereich es enthält. Er regelt einige Nebenpflichten für den Arbeitgeber, welcher Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entsendet, das für die Entsendung einzuhaltende Verfahren sowie die Vollzugsvorschriften und Massnahmen des Verwaltungsstrafrechts. Schliesslich enthält das Gesetz auch zivilprozessrechtliche Bestimmungen (Gerichtsstand und Klagerecht).

Das Problem der Entsendung ist nicht ein Problem, das ausschliesslich an unsere Beziehungen mit der Europäischen Union geknüpft ist. Im Gegenteil, nicht selten führen Betriebe aus Staaten, die nicht zur EU gehören, in der Schweiz Arbeiten aus. Das Gesetz gelangt deshalb auf alle Fälle der Entsendung zur Anwendung, auf Entsendungen aus einem Mitgliedstaat der EU, wie auch aus einem Drittstaat. Da die bundesrätliche Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) für Angehörige aus Drittstaaten weiterhin in Kraft bleibt und damit für letztere eine Kontrolle der orts- und berufsüblichen Arbeits- und Lohnbedingungen nach Artikel 9 BVO weiterhin durchgeführt werden kann, wird es nötig sein, in der Ausführungsverordnung zum Entsendegesetz die notwendigen Koordinationsregeln zwischen dem zukünftigen Entsendegesetz und der aktuellen BVO vorzusehen, um

Doppelspurigkeiten im Verfahren (insbesondere bezüglich der Meldepflicht) zu verhindern.

276.132 Einführung von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen

A. Allgemeines

In den Branchen und Berufen, in denen keine GAV bestehen, ist das Mittel der Allgemeinverbindlicherklärung (s. Ziff. 276.133) unwirksam. In diesen Fällen muss auf ein anderes Instrument zurückgegriffen werden: den Normalarbeitsvertrag (NAV).

Ein NAV kann alles regeln, was auch in einem Einzelarbeitsvertrag stehen könnte (Art. 359 OR). Der NAV spielt im Vergleich zum GAV nur eine subsidiäre Rolle, denn er dient dazu, als Lückenfüller in den Branchen einzuspringen, in denen keine GAV bestehen, z. B. weil eine organisierte Arbeitnehmervertretung fehlt.

Das Instrument des NAV beinhaltet jedoch einen schwachen Punkt, der ihn für den beabsichtigten Zweck unwirksam macht: Nach Obligationenrecht kann der NAV nur dispositiven Bestimmungen enthalten. Die Parteien des Einzelarbeitsvertrages können also von dessen Inhalt abweichen, sogar ohne dass dazu die Einhaltung der Schriftform erforderlich wäre (Art. 360 OR).

B. Änderung des Obligationenrechts

In einer Änderung des Obligationenrechts soll ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen werden, durch Normalarbeitsvertrag zwingende Mindestlöhne festzusetzen, falls ein wiederholtes Lohndumping vorliegt. Dieser Vorschlag stellt somit eine Ausnahme zur dispositiven Natur des NAV dar.

Das schweizerische Arbeitsrecht ist jedoch stark vom Grundsatz der Vertragsfreiheit geprägt, so dass die Festsetzung eines Minimallohnes durch eine staatliche Stelle einen nicht unbedeutenden Eingriff in diese Freiheit darstellt. Es muss also ein bestimmter Rahmen definiert werden, in welchem eine solche Intervention stattfinden kann. Erstens kann es sich dabei nicht um eine generelle und präventive Massnahme handeln. Der Staat ist zum Erlass eines Normalarbeitsvertrages mit Mindestlöhnen nur dann befugt, wenn ein wiederholtes Lohndumping vorliegt. Zweitens kann der Staat nicht von sich aus eingreifen. Der Entwurf sieht nämlich vor, dass sowohl die Kantone wie auch die Eidgenossenschaft eine tripartite Kommission einzusetzen haben, welche den Arbeitsmarkt sowie dessen Entwicklung auf Grund der Einführung des freien Personenverkehrs beobachten soll. Stellt das tripartite Organ fest, dass in einem Kanton, einer Region oder auf nationaler Ebene die Löhne und/oder Arbeitsbedingungen in einer Branche in missbräuchlicher Weise unterboten werden, so kann es bei der zuständigen Behörde den Erlass eines Normalarbeitsvertrages beantragen, der für die betroffene Branche Mindestlöhne festlegt. Es wird auch Aufgabe der Kommission sein, der Behörde einen konkreten Vorschlag über die Höhe dieser Mindestlöhne zu unterbreiten. Im Verhältnis zu den Gesamtarbeitsverträgen soll die Massnahme schliesslich eine subsidiäre Rolle spielen. Ein NAV mit zwingenden Mindestlöhnen ist deshalb nur in den Branchen vorgesehen, in denen kein GAV besteht, in denen der GAV keine Lohnbestimmungen enthält oder wenn der GAV nicht allgemeinverbindlich erklärt werden kann, weil die gesetzlichen Voraussetzungen dazu nicht erfüllt sind.

Der Vollzug der Massnahme wird den Sozialpartnern überlassen, das Gesetz räumt ihnen hierzu die Legitimation zum Einreichen einer Feststellungsklage vor dem zuständigen Gericht ein. Die betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen können ihre Rechte nach wie vor individuell geltend machen. Artikel 360b OR sieht zudem vor, dass der tripartiten Kommission die Aufgabe zukommen wird, die Entwicklung des Marktes zu beobachten und der zuständigen Behörde Vorschläge über eine allfällige Änderung oder Aufhebung der Mindestlöhne zu machen.

276.133 Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

A. Allgemeines

Ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) regelt grundsätzlich nur die Arbeitsbedingungen zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen, die Mitglieder der vertragsunterzeichnenden Verbände sind. Ein GAV kann jedoch unter bestimmten Voraussetzungen allgemeinverbindlich erklärt werden. Betrifft der Geltungsbereich des allgemeinverbindlich erklärten GAV die ganze Schweiz oder mehrere Kantone, so wird der Beschluss vom Bundesrat gefasst. Betrifft der Geltungsbereich nur einen Kanton, so ist die kantonale Regierung zuständig. Ist der Geltungsbereich eines GAV ausgedehnt worden, so wird dessen Inhalt zu zwingendem Recht. Anders ausgedrückt: Ein allgemeinverbindlich erklärter GAV findet, innerhalb seines geografischen Geltungsbereichs, auf alle Arbeitgeber sowie auf alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einer Branche oder eines Wirtschaftssektors Anwendung, unabhängig davon, ob diese Personen Mitglieder der Verbände sind, welche den GAV unterzeichnet haben. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs eines GAV erfolgt nie von Amtes wegen, sondern setzt ein Gesuch aller Vertragsparteien voraus.

Die Allgemeinverbindlicherklärung fördert den Abschluss von GAV und hat damit hauptsächlich zum Zweck, den sozialen Frieden zu sichern sowie den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen einen gewissen Mindeststandard hinsichtlich der ihnen angebotenen Arbeitsbedingungen zu garantieren. Gäbe es keine Allgemeinverbindlicherklärung, könnte dies in der Tat dazu führen, dass gewisse GAV wegen möglicher Marktvorteile der Aussenseiterbetriebe nicht mehr aufrechterhalten werden könnten. Die nicht an den GAV gebundenen Arbeitgeber wären dann nämlich u. U. in der Lage, ihre Leistungen zu wesentlich tieferen Preisen anzubieten, als es die am GAV beteiligten Arbeitgeber tun könnten, und zwar wegen den Kostendifferenzen, welche auf die im GAV garantierten Arbeitsbedingungen zurückgehen.

Durch die Allgemeinverbindlicherklärung ist die Anwendung eines GAV nicht mehr auf die Mitglieder der vertragsunterzeichnenden Verbände beschränkt, der Vertrag gilt vielmehr für alle Arbeitgeber sowie alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einer Branche in einem bestimmten geografischen Gebiet. Damit ist das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung dazu geeignet, ein allfälliges Lohn- und Sozialdumping zu bekämpfen, das durch die Einwanderung ausländischer Intervenienten auf dem Arbeitsmarkt hervorgerufen werden könnte, weil letztere ungünstigere Lohn- und Arbeitsbedingungen kennen als die üblicherweise in der Schweiz praktizierten.

Von besonderer Wichtigkeit ist noch ein weiteres Merkmal: Mit Ausnahme des AVE-Beschlusses selbst bedarf das Instrument der Allgemeinverbindlicherklärung

keiner weiteren staatlichen Intervention. Die Sozialpartner der betreffenden Branche sind allein kompetent, um abzuklären, ob es opportun erscheint, einen GAV abzuschliessen und auch selbstständig zu entscheiden, ob sie dessen Allgemeinverbindlicherklärung verlangen wollen oder nicht. Die Rolle des Staates beschränkt sich darauf, die notwendigen Instrumente zur Verfügung zu stellen. Hingegen wird den Sozialpartnern der Entscheid überlassen, was erstens gut für ihren Wirtschaftszweig ist, und zweitens, ob sie von den ihnen zur Verfügung gestellten Instrumente Gebrauch machen wollen.

Aus diesen Gründen schlagen wir vor, für den Missbrauchsfall eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung gewisser Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages vorzusehen. Diese Massnahme ist allerdings für sich allein noch nicht ausreichend. Zusätzlich sollen die Kontrollmöglichkeiten in der Anwendung eines GAV geändert werden. Diese Kontrolle wird ebenfalls auf die Sozialpartner übertragen.

B. Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung

Damit eine Allgemeinverbindlicherklärung ausgesprochen werden kann, verlangt Artikel 2 Ziffer 3 des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (AVEG, SR 221.215.311) in seiner heutigen Fassung das Vorliegen von drei Quoren:

1. Am Gesamtarbeitsvertrag müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitgeber, auf die der GAV schliesslich Anwendung finden soll, beteiligt sein;
2. Die am GAV beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausmachen, auf die der GAV zur Anwendung gelangen soll;
3. Die am GAV beteiligten Arbeitgeber müssen mehr als die Hälfte aller Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen der Branche oder des Berufs beschäftigen.

Nach geltendem Recht kann bei besonderen Verhältnissen vom Erfordernis des zweiten Quorums, also dem der beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, abgewichen werden.

Mit dem Erfordernis der drei Quoren wollte der Gesetzgeber der Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV eine gewisse demokratische Legitimation geben. Bei einer näheren Überprüfung zeigt sich jedoch, dass die Lösung der drei Quoren wenigstens in einem Punkt relativiert werden muss.

So rechtfertigt sich das Quorum der beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen nicht in demselben Mass wie dasjenige der Arbeitgeber. Es kann nämlich davon ausgegangen werden, dass die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen immer ein Interesse an der Geltung eines GAV haben, von dem sie Vorteile erlangen, indem ihre Arbeitsbedingungen verbessert und ihnen Minimalrechte (Lohn, Arbeitszeit, Ferien usw.) garantiert werden. Der Gesetzgeber war sich dessen übrigens bewusst, da er im Jahre 1956 bereits das Abweichen von diesem Erfordernis erlaubte. Heute machen die Sozialpartner immer häufiger von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch, weshalb es zweckmässig scheint, auf diese Voraussetzung ganz einfach zu verzichten. Dadurch wird das Verfahren vereinfacht, indem den gesuchstellenden Verbänden wie auch der zuständigen Behörde erspart wird, langwierige und kostspielige Untersuchungen zu machen, um sicherzustellen, dass das Arbeitnehmerquorum oder die Notwendigkeit zum Abweichen von diesem erfüllt ist. Es wird bereits heute ziemlich oft von der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen

abgewichen. Der Vorschlag, auf das Erfordernis des Arbeitnehmerquorums zu verzichten, würde deshalb keine grosse Änderung im Vergleich zur heutigen Praxis bedeuten.

Ausser diesem Punkt, dessen praktische Auswirkungen als unbedeutend bezeichnet werden können, besteht die vorgesehene Massnahme darin, die Allgemeinverbindlicherklärung der Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages einer Branche zu ermöglichen, welche die Entlohnung, die Arbeits- und Ruhezeit und die paritätischen Kontrollen betreffen, wenn festgestellt wird, dass in der betreffenden Branche die Löhne und/oder Arbeitszeitbedingungen wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. In diesem Fall braucht das Erfordernis der beiden verbleibenden Quorumsvorschriften nur in der Höhe von 30% erfüllt zu sein, statt der normalerweise geltenden 50%.

Mit dieser Reduktion der beiden Quorumsvorschriften soll die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen ermöglicht werden, welche normalerweise nicht ausgedehnt werden könnten, um einem Lohndumping zu entgehen.

Der Entwurf sieht dabei vor, dass die Allgemeinverbindlicherklärung von der tripartiten Kommission, die auf Grund des neuen Artikels 360b Obligationenrecht besteht, und mit der Zustimmung der Vertragsparteien des GAV zu beantragen ist.

Das Zurückgreifen auf die tripartiten Kommissionen rechtfertigt sich durch die Beobachtungsaufgabe, die dieser neuen Behörde übertragen wird, sowie durch ihre Zusammensetzung, welche die Sozialpartner miteinschliesst. Es wird Aufgabe der Kommissionen sein, in einer bestimmten Branche zu prüfen, ob auf Stufe Kanton, Region oder Schweiz ein Lohndumping besteht, was sie berechtigen würde, ein Gesuch auf erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung im Sinne der neuen Bestimmung zu stellen. Der Schlussentscheid obliegt der für die Allgemeinverbindlicherklärung zuständigen Behörde, und zwar sowohl hinsichtlich der Allgemeinverbindlicherklärung selbst wie auch bezüglich der Frage, ob die Voraussetzungen für die erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung erfüllt seien.

Die materielle Beschränkung auf die drei obgenannten Bereiche (Entlohnung, Arbeits- und Ruhezeiten und paritätische Kontrollen) ist darauf zurückzuführen, dass es sich um Bereiche handelt, die das Gesetz über die Entsendung von Arbeiterinnen und Arbeitnehmern auf die entsandten Arbeiterinnen und Arbeitnehmer anwendbar erklärt und die zum möglichen Regelungsinhalt einer vertraglichen Vereinbarung gehören. Die andern in Artikel 2 des Entwurfs über ein Entsendegesetz geregelten – und von der europäischen Richtlinie übernommenen – Bereiche sind hauptsächlich Gegenstand öffentlich-rechtlicher Regelungen, die so oder so zur Anwendung gelangen. Bezüglich dieser Bereiche ist es somit nicht notwendig, auf die Allgemeinverbindlicherklärung zurückzugreifen, um ein Lohndumping zu verhindern.

Der Bundesrat hat beschlossen, auf eine erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung der gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen über die Ferien zu verzichten. Der Ferienanspruch wird über eine längere Zeitperiode (in der Regel ein Jahr) erworben, während Entsendeverhältnisse im Allgemeinen einen kurzfristigen Tatbestand darstellen. Das bedeutet, dass auch bei entsandten Arbeitnehmern der Ferienanspruch regelmässig im Wesentlichen auf Grund ihrer Arbeitstätigkeit zu Hause begründet wird und nicht aufgrund ihrer zeitlich begrenzten Tätigkeit in der Schweiz. Ausserdem sind bei entsandten Arbeitnehmern die Gewährung und der effektive Bezug der Ferien kaum kontrollierbar. Schliesslich regelt das Obligationenrecht die minimale

gesetzliche Feriendauer; diese wird über das Entsendegesetz anwendbar erklärt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Entlohnung alle Lohnbestimmungen umfasst, die durch die Vertragsparteien des GAV vereinbart wurden (Lohn, 13. Monatslohn, Lohnerhöhung, Zulagen für Nachtarbeit, Zulagen für Schwerarbeit usw.).

Die Allgemeinverbindlicherklärung der Bestimmungen über die paritätischen Kontrollen rechtfertigt sich dadurch, dass es sinnlos wäre, die Allgemeinverbindlicherklärung eines GAV vorzusehen, ohne die durch den GAV eingesetzten paritätischen Organe mit Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Aussenseitern (nicht beteiligte Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, auf die der Geltungsbe- reich des GAV ausgedehnt wird) auszustatten.

C. Vollzugskontrolle

Die zweite, im Rahmen des AVEG vorgeschlagene Massnahme betrifft die Kontrollorgane für die Anwendung des GAV. Sie bezweckt das Beseitigen einer Gesetzeslücke. Nach geltendem Recht können die Vertragsparteien eine paritätische Kommission mit den Kontrollaufgaben betrauen. Solche Vertragsbestimmungen können allgemeinverbindlich erklärt werden. Nach Artikel 6 AVEG können die nicht organisierten Arbeitgeber sowie die nicht organisierten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (sog. Aussenseiter) die Kontrolle durch das paritätische Kontrollorgan ablehnen und die Einsetzung eines unabhängigen Kontrollorgans verlangen. Probleme treten dann auf, wenn ein Arbeitgeber die Kontrolle durch das paritätische Kontrollorgan verweigert, ohne aber die Einsetzung eines unabhängigen Kontrollorgans zu verlangen. Ein solches Verhalten zwingt die Parteien, ein Gerichtsverfahren einzuleiten. Diese Verfahren ziehen sich aber in der Regel dahin, und bis die Parteien über ein endgültiges und vollstreckbares Urteil verfügen, ist die Gefahr gross, dass allfällige Ansprüche der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bereits verjährt sind. Es muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es hier nicht darum geht, einen Arbeitgeber zur Zahlung der vertraglich geschuldeten Leistungen an den Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin zu verurteilen. Es geht vielmehr darum, den Arbeitgeber dazu zu bringen, eine Kontrolle zu dulden, damit festgestellt werden kann, ob der GAV eingehalten wird und ob die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, wenn dies nicht der Fall ist, Ansprüche geltend machen können. Solche Ansprüche wären dann Gegenstand eines separaten Verfahrens, an welchem die paritätischen Kontrollorgane nicht beteiligt wären.

Diese Gesetzeslücke kann geschlossen werden, indem im Gesetz festgehalten wird, dass auch die Vertragsparteien selbst die Einsetzung eines unabhängigen Kontrollorgans verlangen können. Zuständig für die Bestimmung des Kontrollorgans ist dieselbe Behörde, die die Allgemeinverbindlicherklärung ausgesprochen hat.

276.134 Besondere Probleme

A. Kurzaufenthalter

Gemäss Artikel 27 Absatz 2 des Annex I zum Abkommen über den Personenverkehr benötigen EU-Angehörige vor jeder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine Aufenthaltsbewilligung, solange die während der Übergangsfrist noch vorgesehenen Einschränkungen des freien Personenverkehrs angewendet werden.

Danach benötigen Kurzaufenthalter (inklusive Dienstleistungserbringer) bis zu einem Aufenthalt von drei Monaten keine Aufenthaltsbewilligung mehr. Es besteht jedoch weiterhin die Möglichkeit, alle Angehörigen eines EU-Mitgliedstaats unabhängig von der Aufenthaltsdauer einer Anmeldepflicht zu unterstellen (Art. 2 Abs. 4 Annex I). Geplant ist, diese Meldepflicht nach Ablauf der hierfür vorgesehenen zweijährigen Übergangsfrist auch auf die Arbeitgeber zu übertragen und die Verordnung über Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (SR 142.211) entsprechend zu ergänzen.

B. Scheinselbstständige

Für die sogenannten scheinselbstständigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat der Bundesrat keine besonderen Massnahmen getroffen, weil die schweizerische Rechtsordnung allfällige Probleme bezüglich der Qualifikation eines Arbeitsvertrages zufriedenstellend zu lösen vermag. Der Gesetzesentwurf über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bestimmt ausdrücklich, dass sich der Begriff der Arbeitnehmenden nach schweizerischem Recht bestimmt. Diese Frage ist im innerstaatlichen Recht klar geregelt. Die Rechtspraxis⁷⁸ und die Lehre⁷⁹ berücksichtigen verschiedene Kriterien, nach denen sich bestimmt, ob eine vertragliche Beziehung dem Arbeitsvertragsrecht zuzuordnen ist. Die formellen Kriterien, wie beispielsweise die Vertragsbezeichnung, die Erklärungen der Parteien oder der Abzug der Sozialversicherungsbeiträge genügen in der Regel dazu nicht aus, weil die materiellen Kriterien massgebend sind, d. h. die Art und Weise, wie die Arbeit ausgeführt wird. Diese Kriterien beziehen sich hauptsächlich auf das Vorliegen eines Subordinationsverhältnisses zwischen den Vertragsparteien; ein Element, das für den Einzelarbeitsvertrag typisch ist. Ferner muss der Grad der Freiheit in der Arbeitsorganisation und der Arbeitszeit berücksichtigt werden, die Pflicht, über seine Tätigkeit Rechenschaft abzulegen, die Pflicht, Instruktionen zu befolgen oder weiter die Identifikation der Partei, die das wirtschaftliche Risiko trägt.

Falls diese verschiedenen Kriterien auf das Vorliegen eines Arbeitsvertrages schliessen lassen, so sind die Vertragsparteien den entsprechenden arbeitsrechtlichen Gesetzesbestimmungen vollständig unterstellt.

Dasselbe gilt für die selbstständigen Akkordgruppen, die bereits heute allen Bestimmungen über den Arbeitsvertrag unterstellt sind, falls die Analyse der tatsächlichen Situation im Einzelfall zu diesem rechtlichen Schluss führt.

276.14 Zusammenhang zwischen den Massnahmen und den bilateralen Abkommen

Gemäss Abkommen soll der freie Personenverkehr auf progressive Weise eingeführt werden. Artikel 10 des Abkommens über den freien Personenverkehr sieht deshalb Übergangsphasen vor. Grundsätzlich behält die Schweiz die Kontrollmöglichkeiten bezüglich der Arbeits- und Lohnbedingungen der ausländischen Arbeitskräfte. Sie kann auch das Prinzip des Vorrangs der einheimischen Arbeitskräfte (d. h. der

⁷⁸ z. B. Bundesgerichtsentscheid vom 21. März 95 in *Plädoyer* 4/1995; BGE **112** II 41; BGE **107** II 430.

⁷⁹ z. B. *Streiff/von Kaenel*, Leitfaden zum Arbeitsvertragsrecht, 5. Aufl., 1992, Art. 319 N. 1 ff.; *Rehbinder*, Berner Kommentar, 1985, Art. 319 N. 42 ff.; *Brunner/Bühler/Waerber*, Commentaire du contrat de travail, 1996, Art. 319 N. 1–9.

Schweizer und der ausländischen Niedergelassenen) während einer Höchstdauer von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens geltend machen. Nach Artikel 10 Absatz 2 untersucht das «Comité mixte» die Notwendigkeit betreffend den Beibehalt dieser Einschränkungen. Das «Comité» kann die obgenannte Maximaldauer verkürzen.

Die Schweiz behält zudem das Recht, während einer Frist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Abkommens Fremdarbeiterkontingente vorzusehen.

Die flankierenden Massnahmen, wie sie in den hier vorliegenden Entwürfen vorgestellt werden, sollen nur in Kraft treten, wenn die bilateralen Abkommen ratifiziert werden. Es ist zudem nicht notwendig, dass sie gleichzeitig mit den Abkommen in Kraft treten. Sie müssen hingegen gleich nach dem Ablauf der Übergangsfrist in Kraft treten, während der die Schweiz noch die Lohn- und Arbeitsbedingungen kontrollieren kann. Wie weiter oben erwähnt, ist aber dieser Zeitpunkt im Abkommen noch nicht definitiv festgelegt.

Daraus folgt, dass dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden muss, das Datum des Inkrafttretens der flankierenden Massnahmen in Abhängigkeit der durch das «Comité mixte» zu treffenden Entscheide festzulegen. Auf diese Weise wird garantiert, dass die Massnahmen ihre Wirkungen entsprechend der schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs entfalten können.

Die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr werden wie die anderen Gesetzgebungsmassnahmen, die an das Abkommen gekoppelt sind (Umsetzungsmassnahmen der Abkommen und flankierende Massnahmen zum Landverkehr) in unser ordentliches Recht integriert. Materiell ist die Frage der zeitlichen Befristung für die Tragweite der Massnahmen nicht von Bedeutung. Im Falle einer Beendigung der bilateralen Abkommen, wird dannzumal zu prüfen sein, welche Umsetzungsgebung bzw. flankierenden Massnahmen ebenfalls einer Anpassung bzw. Aufhebung bedürfen.

276.2 Kommentar zu den Gesetzesentwürfen

276.21 Neues Bundesgesetz über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Artikel 1 Gegenstand

Im Vergleich zur Fassung des Vernehmlassungsentwurfs wurde der Gesetzestext über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer redaktionell überarbeitet und vereinfacht.

Artikel 1 umschreibt den Gegenstand des Gesetzes, den Begriff der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Anwendungsfälle des Gesetzes. Wie bereits vorne erwähnt, regelt der Entwurf den grenzüberschreitenden Personalverleih nicht, weil diese Tätigkeit nicht zum liberalisierten Dienstleistungsverkehr des Abkommens gehört. Zudem ist der Personalverleih aus dem Ausland in die Schweiz auf Grund der innerstaatlichen Gesetzgebung verboten.

Es ist zu beachten, dass der Begriff der Arbeitnehmerin und des Arbeitnehmers – in der Praxis ist er wichtig zur Abgrenzung gegenüber Selbstständigerwerbenden – sich

immer nach Schweizer Recht bestimmt, egal welches das Herkunftsland der betreffenden Person ist.

Artikel 2 Minimale Arbeits- und Lohnbedingungen

Dieser Artikel ist von wesentlicher Bedeutung. Er enthält die Definition der Bestimmungen, die auf entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzuwenden sind, um ihnen die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen zu garantieren. Die Liste der betreffenden Bereiche entspricht derjenigen der EU-Richtlinie 96/71.

Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Schweiz entsenden, müssen ausser den entsprechenden Bestimmungen von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen auch andere Bestimmungen einhalten. Es handelt sich im Wesentlichen um Vorschriften des öffentlichen Rechts, z. B. des Arbeitsgesetzes, des Unfallversicherungsgesetzes (und der Unfallverhütungsverordnung) oder des Gleichstellungsgesetzes. Das BWA wird ein Merkblatt herausgeben, in dem die zu beachtenden Bestimmungen aufgelistet werden.

Artikel 2 Absatz 2 regelt im Ergebnis die Entschädigungen, die den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als Ersatz für die effektiven Aufwendungen im Zusammenhang mit der Entsendung gewährt werden. Solche Entschädigungen gelten nicht als Lohnbestandteil.

Gemäss Absatz 3 ist das Gesetz auf die ganze Dauer des Einsatzes anwendbar, d. h. bereits ab dem ersten Tag der Entsendung. Der Entwurf sieht aber – wie die EU-Richtlinie auch – Ausnahmen in der Anwendung einzelner Bestimmungen vor. Für gewisse Arbeiten – insbesondere bei Einsätzen von kurzer Dauer – sind die Bestimmungen über den Mindestlohn und die Ferien ausgenommen (s. Art. 4 hienach).

Artikel 3 Unterkunft

Auf Grund von Feststellungen – hauptsächlich in Deutschland – über die Unterkunftsbedingungen entsandter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Ort ihrer Arbeitsleistung, erscheint es als notwendig, im Gesetz ausdrücklich vorzusehen, dass der Arbeitgeber eine Unterkunft garantieren muss, die dem üblichen Standard bezüglich Komfort und insbesondere Hygiene entspricht. Das bedeutet, dass die Unterkünfte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere über eine Toilette und andere sanitärische Einrichtungen verfügen und mit einem individuellen Schrank sowie einem Bett ausgestattet sein müssen. Ausserdem muss ein ausreichender Schutz vor äusseren klimatischen Einflüssen gewährleistet sein.

Diese Vorschriften entsprechen insgesamt der bisherigen Regelung in Artikel 11 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO).

Artikel 4 Ausnahmen

Diese Ausnahmen betreffen einerseits Arbeiten von geringem Umfang und andererseits Montage- oder erstmalige Einbauarbeiten. Der Entwurf gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Kriterien festzulegen, nach denen zu bestimmen ist, ob eine dieser beiden Voraussetzungen erfüllt ist. Die wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Rahmenbedingungen können sich nämlich rasch ändern, weshalb es sich rechtfertigt, eine Lösung vorzusehen, die eine rasche Anpassung des Rechts ermöglicht.

In Bezug auf Arbeiten von geringem Umfang enthält bereits das Gesetz gewisse Kriterien: die Art und Dauer des Einsatzes, die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Häufigkeit der Einsätze. Zudem ist es nicht möglich, nur eine einzige Lösung vorzusehen. Es geht vielmehr darum, in Abstimmung mit den Sozialpartnern, an die einzelnen Wirtschaftsbranchen angepasste Lösungen zu finden. Es sind verschiedene Möglichkeiten denkbar: die Festlegung von Höchstzahlen (was die Anzahl der Tage sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrifft); oder eine Lösung, die gleichzeitig beide Kriterien berücksichtigt, indem die Anzahl der betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit der Dauer des Einsatzes kombiniert wird. Als selbstständiges Kriterium zu betrachten ist die Häufigkeit der Einsätze.

Montage oder erstmalige Einbauarbeiten sind solche Arbeiten, die einen integralen Bestandteil eines Warenlieferungsvertrages bilden und unabdingbar für das Funktionieren einer gelieferten Ware sind und von qualifizierten und/oder spezialisierten Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern des Lieferanten ausgeübt werden (Art. 3 § 2 der EU-Richtlinie).

Streng angewendet, würden diese Ausnahmen eine ganze Reihe von wirtschaftlichen Aktivitäten ausschliessen, namentlich solche, in denen das Risiko des Sozialdumpings besonders gross ist. Aus diesem Grund sieht der Entwurf – wie auch die EU-Richtlinie – vor, dass das Baugewerbe ausgenommen und damit der ordentlichen Regelung unterstellt ist. Ausgenommen wird auch das Hotel- und Gastgewerbe, weil diesbezügliche grenzüberschreitende Dienstleistungen in bedeutendem Ausmass zugenommen haben (Catering). Der Entwurf gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Branchen von der strikten Anwendung von Absatz 1 auszunehmen.

Artikel 5 Subunternehmer

Recht häufig handelt es sich bei den auf Baustellen anwesenden Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nicht um solche des Unternehmens, das vom Bauherr zur Ausführung der Arbeiten beauftragt wurde. Es kommt vielmehr häufig vor, dass alle oder ein Teil der Arbeiten von einem Generalunternehmen an Subunternehmen vergeben werden. Ein Unternehmer mit Sitz in der Schweiz – der somit vom vorliegenden Gesetz an sich nicht betroffen ist – kann an ein ausländisches Unternehmen Arbeiten weitervergeben, was zur Folge hat, dass auf der Baustelle entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzutreffen sind.

Wenn der Bauherr zum Subunternehmen keine rechtliche Verbindung hat, ist es ihm nicht möglich – soweit er von ihrer Anwesenheit überhaupt Kenntnis hat – die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Subunternehmens zu kontrollieren. Deshalb erscheint es als notwendig, für das Unternehmen, das einen Teil oder alle Arbeiten weitervergift, die Pflicht einzuführen, in den Verträgen mit den Subunternehmen vorzusehen, dass diese die Bestimmungen des Gesetzes einhalten müssen.

Wie in Absatz 1 präzisiert wird, ist nicht nur der Unternehmer (sogeannter Erstunternehmer) betroffen, der einen Teil der Arbeiten an einen Subunternehmer weitergibt. Auch der Totalunternehmer (der sich mit dem gesamten Auftrag, von der Planung bis zur Realisierung befasst) wird erfasst, wie auch der Generalunternehmer im engen Sinn. Der Generalunternehmer realisiert ganzheitlich ein Werk, indem er unter seiner eigenen Verantwortung verschiedene Unternehmen mit der eigentlichen Ausführung beauftragt, wobei die Pläne von Dritten erarbeitet werden. Es kommt

zudem nicht selten vor, dass auch der Subunternehmer die bestellte Leistung nicht selbst erbringt sondern diese an einen weiteren Subunternehmer vergibt. Er verhält sich somit in seinen vertraglichen Beziehungen mit seinem Subunternehmer wie ein Hauptunternehmer und ist deshalb dem Artikel 5 ebenfalls unterstellt.

Nach Absatz 2 kann der Unternehmer, der die obgenannte Pflicht verletzt, für Verstösse gegen das Gesetz, die von allfälligen Subunternehmern verübt werden, zivilrechtlich verantwortlich gemacht und zudem mit den verwaltungsrechtlichen Sanktionen nach Artikel 9 belegt werden.

Artikel 6 Meldung

Nach den von den französischen und deutschen Behörden erhaltenen Informationen ist die (übrigens auch in der EU-Richtlinie vorgesehene) Pflicht, die Einsätze zu melden, von wesentlicher Bedeutung. Es ist dies das einzige Mittel für die Behörde, davon Kenntnis zu erhalten, dass entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kommen und für eine gewisse Zeit Arbeiten auf dem Gebiet des Landes ausüben werden. Es ist aber auch hier notwendig, dass der Bundesrat gewisse Arbeiten von dieser Pflicht ausnimmt, weil sich der administrative Aufwand einer solchen Meldung – für den Arbeitgeber wie auch für die Behörde – nicht rechtfertigt. Zu denken ist insbesondere an Arbeiten von sehr kurzer Dauer mit nur wenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Der Verzicht auf die Meldepflicht bedeutet jedoch nicht, dass für solche Arbeiten die Vorschriften des Gesetzes nicht einzuhalten wären.

Wie bereits vorne erwähnt, muss diesbezüglich eine Koordination mit den Betrieben aus Staaten vorgesehen werden, die nicht zur EU gehören. Solche Betriebe bleiben weiterhin der Bewilligungspflicht im Sinne der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer unterstellt. In diesen Fällen kann auf eine Meldung verzichtet werden.

Artikel 7 Vollzug

Der Entwurf will die Kontrolle über die Einhaltung des Gesetzes so weit als möglich den Sozialpartnern übertragen. Diese sind am besten mit den Verhältnissen vertraut; ausserdem sind die hinsichtlich der paritätischen Kontrollen im Zusammenhang mit Gesamtarbeitsverträgen gemachten Erfahrungen erwiesenermassen positiv. Für die Bereiche, die nicht in die Kompetenz der Sozialpartner fallen, sind entweder die entsprechenden Vollzugsorgane der Spezialgesetze (z. B. die Suva oder die kantonalen Arbeitsinspektorate) oder – subsidiär – die von den Kantonen bezeichneten Behörden zuständig.

Artikel 8 Zusammenarbeit

Da der Vollzug des Gesetzes verschiedenen – öffentlichen und privaten – Stellen übertragen wird, ist es notwendig, im Gesetz ausdrücklich vorzusehen, dass diese Instanzen nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht haben, zusammenzuarbeiten und die für den Vollzug des Gesetzes notwendigen Informationen auszutauschen. Dadurch können allfällige nachträgliche Differenzen vermieden werden.

Artikel 9 Sanktionen

Verstösse gegen das Gesetz werden von den Vollzugsorganen der zuständigen kantonalen Behörde des Einsatzortes gemeldet. Diese allein ist zuständig, Verwaltungsstrafaktionen gegen einen verantwortlichen Betrieb auszusprechen. Es können zwei Arten von Sanktionen getroffen werden:

- eine Verwaltungsbusse bis zu 5000 Franken im Falle von geringfügigen Widerhandlungen gegen die Bestimmung über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen (Art. 2) und bei Verstössen gegen den Artikel über die Unterkunft (Art. 3) oder gegen die Meldepflicht (Art. 6);
- bei schwerwiegenderen Verstössen gegen Artikel 2 ein Verbot, während ein bis fünf Jahren in der Schweiz seine Dienste anzubieten, wobei strafrechtliche Sanktionen vorbehalten bleiben.

Es ist darauf hinzuweisen, dass für Bussen, die den Betrag von 5000 Franken nicht übersteigen, Artikel 7 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht⁸⁰ anwendbar ist. Danach kann von einer Verfolgung der strafbaren Personen abgesehen werden, wenn die Ermittlung dieser Personen unverhältnismässige Untersuchungsverfahren bedingen würde. Es ist in diesem Fall möglich, statt dessen die juristische Person zu verurteilen, bei der die strafbaren Personen angestellt sind.

Die Behörden haben dem BWA eine Kopie aller gefällten Entscheide zuzustellen. Das BWA führt eine Liste der durch rechtskräftig und vollstreckbaren Entscheid sanktionierten Betriebe.

Artikel 10 Rechtsmittel

Auf die Beschwerden, die sich gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide richten, ist das Verwaltungsverfahrensgesetz⁸¹ und das Bundesrechtspflegegesetz⁸² anwendbar. Diese Verweise sind rein deklaratorischer Natur.

Artikel 11 Klagerecht

Weiter stellt sich die heikle Frage der Vollstreckung der sich aus dem Gesetz ergebenden zivilrechtlichen Ansprüche. Der Arbeitgeber hat als Schuldner allfälliger unbezahlter Leistungen seinen Sitz im Prinzip nämlich in einem fremden Staat. Der entsandte Arbeitnehmer bzw. die entsandte Arbeitnehmerin wird zudem als Gläubiger bzw. Gläubigerin dieser Leistungen nicht immer ein persönliches und sofortiges Interesse daran haben, eine Klage einzureichen, weil er bzw. sie nach dem Vertrag entlöhnt wird, den er bzw. sie in seinem bzw. ihrem Herkunftsland unterzeichnet hat.

Der Entwurf begegnet diesem Problem, indem einerseits durch eine Änderung des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht (IPRG)⁸³ ein Gerichtsstand in der Schweiz für diejenigen Ansprüche geschaffen wird, die aus der Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen abgeleitet werden (Art. 115 Abs. 3 [neu] IPRG). Andererseits wird für die Berufsverbände ein Klagerecht geschaffen, wobei aber der Anspruch nur auf Feststellung geht.

⁸⁰ SR 313.0

⁸¹ SR 172.021

⁸² SR 173.110

⁸³ IPRG; SR 291

Das Lugano-Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen⁸⁴ enthält keinen Gerichtsstand am Entsendeort. Dagegen sieht die europäische Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen einen solchen Gerichtsstand vor. Im Rahmen der Revision des Brüsseler und des Lugano-Übereinkommens ist ein schweizerischer Vorschlag zur Ergänzung des Protokolls Nr. 3 über die Anwendung von Artikel 57 des Lugano-Übereinkommens unbestritten geblieben, der es den EFTA-Staaten ganz allgemein ermöglicht, in europäischen Rechtsakten verankerte Gerichtsstände in ihrem internen Recht nachzuvollziehen, sofern sie dies für notwendig erachten. Mit diesem Vorschlag wird ein gewisses Gleichgewicht zur bestehenden Regelung geschaffen, wonach in europäischen Rechtsakten enthaltene Gerichtsstände den Gerichtsständen der Brüsseler und Lugano-Übereinkommen vorgehen. Der neue Gerichtsstand in Artikel 115 Absatz 3 IPRG hat damit auch innerhalb des Anwendungsbereichs des Lugano-Übereinkommens vollumfängliche Geltung.

Artikel 12 und 13 Strafbestimmungen/Strafverfolgung

Diese Bestimmungen legen in einem Übertretungstatbestand die Sanktionen für Widerhandlungen gegen das Gesetz fest, indem sie Bussen vorsehen, deren Höchstbetrag von der Schwere des Delikts abhängt. Einerseits werden Verstösse gegen Formalvorschriften des Gesetzes (Weigerung, eine Kontrolle durchführen zu lassen oder ein Dokument herauszugeben, falsche Auskunfterteilung usw.) mit einer Busse von höchstens 40 000 Franken geahndet (Abs. 1), wobei in leichten Fällen von einer Strafverfolgung abgesehen werden kann (Abs. 2) und bei Erfüllen einer andern Bestimmung des Strafgesetzbuches eine schwerere Qualifikation vorbehalten bleibt. Andererseits regelt Absatz 3 die qualifizierten Gesetzesverstösse. Der Wortlaut lehnt sich dabei an die Formulierung des Strafgesetzbuches über die gewerbmässige Ausübung einer Straftat an. Es wurde darauf verzichtet, eine Gefängnisstrafe vorzusehen, weil die vorgesehene Busse mit dem angedrohten Höchstbetrag von 1 000 000 Franken in diesem Kontext als genügend abschreckend angesehen wird. Auch hier bleibt das Erfüllen eines schwerwiegenderen Tatbestandes durch eine andere Bestimmung des Strafgesetzbuches vorbehalten.

Zu erwähnen ist hier auch die Einziehung der durch die strafbare Handlung erlangten Vermögenswerte im Sinne von Artikel 59 des Strafgesetzbuches⁸⁵ (Abs. 4).

Artikel 13 überträgt die Verfolgung und Beurteilung der Gesetzesverstösse an die Kantone.

Artikel 14 Aufsicht über den Vollzug

Diese Bestimmung sieht schliesslich vor, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit die Oberaufsicht über den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone ausübt. Das Bundesamt erhält die Kompetenz, Weisungen zuhanden der kantonalen Vollzugsbehörden zu erlassen. Der Sinn dieser Regelung ist klar: Der Eidgenossenschaft müssen die Mittel gegeben werden, um einen einheitlichen Vollzug des Gesetzes zu garantieren.

⁸⁴ SR 0.275.11
⁸⁵ SR 311.0

276.22 Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG)

Wir verweisen hier auf den Kommentar zu Artikel 11 (Ziff. 276.21)

276.23 Einführung von Mindestlöhnen in Normalarbeitsverträgen

Artikel 360a OR Mindestlöhne / Voraussetzungen

Nach dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde – des Kantons oder des Bundes, letzteres, wenn der NAV auf das Gebiet mehrerer Kantone oder des ganzen Landes anwendbar ist – einen NAV erlassen, wenn die orts- oder branchenüblichen Löhne wiederholt in missbräuchlicher Weise unterboten werden. Damit diese Voraussetzung erfüllt ist, ist es notwendig, dass die Unterschiede klar erkennbar sind. Ein einzelner, isolierter Fall genügt grundsätzlich nicht, um den Erlass eines NAV erwirken zu können. Es kann aber in besonderen Situationen vorkommen, dass ein Betrieb ausreicht, um die Voraussetzung zu erfüllen, wenn dieser eine dominante Rolle im Kanton oder in der Region innehat.

Absatz 2 hält die allgemeine Regel fest, wonach diese Mindestlöhne weder dem Gesamtinteresse zuwiderlaufen noch die berechtigten Interessen anderer Branchen oder Bevölkerungskreise beeinträchtigen dürfen.

Art. 360b OR Tripartite Kommissionen

Die Frage der Überprüfung der in Artikel 360a OR gesetzten Voraussetzungen sowie der Opportunität, einen NAV zu erlassen, bilden weitgehend einen Ermessensentscheid, der am besten durch eine Behörde getroffen werden kann, welche die Realitäten des Marktes kennt. Aus diesem Grunde wird in jedem Kanton sowie in der Eidgenossenschaft die Schaffung einer tripartiten Kommission vorgeschlagen, deren Aufgabe es sein wird, den Arbeitsmarkt zu untersuchen. Stellt eine Kommission Situationen fest, die – wie oben beschrieben – den Erlass eines NAV mit Mindestlöhnen rechtfertigen könnten, so kommt ihr die Aufgabe zu, der für sie zuständigen Behörde einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung kein Einsetzen neuer Instanzen verlangt. Es steht den Kantonen frei, bereits bestehende tripartite Kommissionen zu bezeichnen. Solche Kommissionen bestehen in verschiedenen Kantonen bezüglich der Zuweisung ausländischer Arbeitskräfte, im Zusammenhang mit den regionalen Arbeitsvermittlungsstellen oder ganz allgemein zur Beobachtung des Arbeitsmarktes.

Absatz 2 bietet den tripartiten Kommissionen die Möglichkeit, sich direkt an die betroffenen Arbeitgeber zu wenden, um eine Verständigung auf dem Diskussionsweg zu suchen. Führt dieser Schritt nicht zum gewünschten Erfolg, so erarbeitet die Kommission einen NAV-Entwurf, den sie der zuständigen Behörde unterbreitet.

Nach dem Erlass von Mindestlohnvorschriften im NAV kommt der Kommission die Aufgabe zu, den Arbeitsmarkt weiterhin zu beobachten, um der zuständigen Behörde eine allfällige Änderung oder Aufhebung der Mindestlohnvorschriften vorzuschlagen zu können (Abs. 3).

Damit die tripartiten Kommissionen die ihnen übertragenen Aufgaben wahrnehmen können, räumt ihnen der Entwurf ein Untersuchungsrecht in den Betrieben ein

(Abs. 4). Wenn sich die Kommissionen ein genaues Bild der arbeitsmarktlichen Situation machen wollen – sei dies vor dem Erlass eines NAV oder in der Beobachtungsphase nach dem Erlass eines solchen – so ist es notwendig, dass sie sich die Informationen beschaffen können, die sie benötigen.

Artikel 360e OR Meldung

Die im Vernehmlassungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen haben den Bundesrat bewogen, auf die Genehmigung der kantonalen NAV durch den Bund zu verzichten. Damit sich die Bundesbehörden und die tripartite Kommission des Bundes eine Übersicht über die Lage in der Schweiz verschaffen können, sieht der Entwurf statt dessen eine Pflicht der Kantone vor, dem Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit ein Exemplar der in Anwendung von Artikel 360a OR erlassenen NAV zuzustellen.

Im Übrigen kann auf die Erläuterungen im allgemeinen Teil (Ziff. 276.132) verwiesen werden.

276.24 Erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen

Wir verweisen hier auf die Ziffer 276.133 des besonderen Teils.

3 Auswirkungen

31 Finanzielle und personelle Auswirkungen

311 Auf Bundesebene

Ausgabenseitig ist zu unterscheiden zwischen den sich für den Bund ergebenden Mehrausgaben in verschiedenen Bereichen sowie den erwarteten Minderausgaben. Einnahmeseitig sind die Wachstumseffekte zu schätzen.

311.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Auswirkungen der sieben Abkommen auf die Bundesfinanzen sind im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Umsetzung der Verhandlungsergebnisse und der flankierenden Massnahmen auf die gesamte Volkswirtschaft zu betrachten. Ausschlaggebend wird sein, welche Initiativen die Wirtschaftssubjekte der Schweiz ergreifen, um aus den neuen Rahmenbedingungen Nutzen zu ziehen. Wie stark die Finanzrechnung des Bundes über das BIP-Wachstum schliesslich zusätzlich verbessert werden kann, wird sich zeigen.

Mit welchen zusätzlichen Mehrbelastungen der Bundeshaushalt durch die Abkommen, die Umsetzungs- und Begleitmassnahmen konfrontiert werden könnte, zeigt nachfolgende Tabelle. Die aufgeführten Beträge stellen lediglich Schätzungen dar und sind mit grösster Vorsicht zu bewerten. Die Zahlen berücksichtigen keine indirekten Kosten und abstrahieren von den politischen Aspekten und den makroökonomischen Auswirkungen der Abkommen.

Geschätzte Belastung des Bundeshaushalts (im Jahre 2001)

Abkommen	Mehrausgaben (+) Mindereinnahmen (-) Total Bund (in Mio. Fr.)	Im Finanzplan nicht enthalten* (in Mio. Fr.)
1. Freier Personenverkehr	(+ 106,5)	(+ 106,5)
– Alters-, Hinterlassenen- und Invali- denversicherung (AHV/IV) ¹⁾	+ 21,0	
– Ergänzungsleistungen (AHV/IV, EL) ²⁾	+ 3,0	
– Unfallversicherung (UV) ³⁾	+ 0,05	
– Krankenversicherung (KV) ⁴⁾	+ 70,5	
– Arbeitslosenversicherung (ALV): A-fonds-perdu Beiträge ⁵⁾	+ 10,5	
– Familienzulagen Landwirtschaft (FZ) ⁶⁾	+ 1,3	
2. Landverkehr	(+ 130,0)	(+ 80,0)
– Beteiligung am Bau von Terminal- kapazitäten (Produktivitätssteigerung bei der Bahninfrastruktur)	+ 30,0	+ 30,0
– Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr (Verkehrsverlagerung Strasse-Schiene) ⁷⁾	+ 100,0	+ 50,0
– Strassenverkehrskontrollen ⁸⁾	–	–
– Teilbefreiung von der LSVA für Fahrzeuge im Kombiverkehr und Auf- hebung der Radialzonen ⁹⁾	–	–
3. Luftverkehr	–	–
4. Forschung¹⁰⁾	(159,0)	(159,0)
– Vollbeteiligung am 5. RFP	+ 51,0	
– <i>Auslaufende projektweise Beteiligun- gen</i>	+ 108,0	
5. Landwirtschaft	(– 112,0)	(– 112,0)
– Rückgang der Zolleinnahmen ¹¹⁾	– 112,0	– 112,0
6. Öffentliches Beschaffungswesen	–	–
7. Technische Handelshemmnisse	–	–
Erhöhung Personalbestand der Bundes- verwaltung¹²⁾	+ 10,0	+ 10,0

Abkommen	Mehrausgaben (+) Mindereinnahmen (-) Total Bund (in Mio. Fr.)	Im Finanzplan nicht enthalten* (in Mio. Fr.)
Belastung des Bundeshaushalts (Zwischentotal)	+ 520,0	+ 470,0
– Bundesdarlehen an ALV-Fonds ¹³	+ 100,0	+ 100,0
Belastung des Bundeshaushalts insgesamt (gerundet)	+ 620,0	+ 570,0

* Bezugsgrösse: Finanzplan des Bundes vom 28. 9. 98.

Legende

- 1 – Mehrkosten für AHV/IV infolge der Einführung eines Teilrentensystems nach dem Pro-rata-Prinzip: 97 Millionen Franken. Vom Bund werden davon 18 Millionen Franken im Rahmen der Beteiligung an der Finanzierung der AHV/IV übernommen.
- Mehrkosten für den Export der IV-Viertelsrenten: 8 Millionen Franken (nur falls in der Volksabstimmung vom 14. Juni 1999 über die 4. IV-Revision die Abschaffung der Viertelsrenten abgelehnt würde) Vom Bund würden davon 3 Millionen Franken im Rahmen der Beteiligung an der Finanzierung der IV übernommen.
- 2 Mehrkosten für die Ergänzungsleistungen AHV/IV: 11 Millionen Franken. Vom Bund werden davon 3 Millionen Franken im Rahmen der Beteiligung an der Finanzierung der Ergänzungsleistungen AHV/IV übernommen.
- 3 Mehrkosten für die Unfallversicherung bei der Leistungsaushilfe: 0,2 Millionen Franken. Der Bund erstattet die Zinskosten zurück.
- 4 – *Leistungsaushilfe*: Mehrkosten von 5 Millionen Franken für die Versicherer im Bereich der Leistungsaushilfe. Der Bund erstattet die Zinskosten in der Höhe von 1,5 Millionen Franken zurück.
- *Prämienverbilligung*: Maximal 69 Millionen Franken gehen zu Lasten des Bundes im Rahmen der Beteiligung an den zusätzlichen Verwaltungskosten der Kantone, welche die Ausführung der Massnahmen übernehmen. Die Finanzierung erfolgt zu zwei Drittel durch den Bund. Unter den Kantonen werden die übrigen Kosten gemäss einem Modell verteilt, das deren Finanzkraft berücksichtigt.
- 5 A-fonds-perdu Beitrag (5%) des Bundes an die jährlichen Mehrkosten der Arbeitslosenversicherung von 210 Millionen Franken während der siebenjährigen Übergangsfrist. Ab dem achten Jahr wird die Netto-Zusatzbelastung des ALV-Fonds 170–400 Millionen Franken betragen, womit sich der à-fonds-perdu Beitrag (5%) auf 8,5–20 Millionen Franken belaufen wird.
- 6 Gesamte Mehrkosten: 2 Millionen Franken, wovon 1,3 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 0,7 Millionen Franken zu Lasten der Kantone gehen.
- 7 Einzelne Jahrestanchen werden definitiv im Rahmen der jährlichen Budgetdebatten festgelegt.
- 8 Der Bund wird keine zusätzlichen Ausgaben im Bereich der Strassenverkehrskontrollen haben. Zusätzliche Kosten gehen zu Lasten des FinöV-Fonds.
- 9 Keine finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt. Der Einnahmenausfall, rund 5 Millionen Franken, geht zu Lasten des FinöV-Fonds.
- 10 Gemäss dem Forschungsabkommen bezahlt die Schweiz die vollen Beiträge per 1. Januar des auf das Inkrafttreten des Abkommens folgenden Jahres. Diese Beiträge umfassen die zusätzlichen Kosten, welche die Schweiz bei voller Beteiligung am 5. Rahmenforschungsprogramm entrichten müsste. Die Vollbeteiligung verursacht als Mehrkosten einen Beitrag an das Programm, der um 51 Millionen Franken pro Jahr über den bisherigen Ausgaben für die projektweise Beteiligung liegt. Ausserdem ändert sich der Zeitplan der Zahlungen,

ohne jedoch den Gesamtbeitrag während der ganzen Dauer des fünften Rahmenforschungsprogramms zu verändern. Während einer Übergangszeit kumulieren sich die Zahlungen für die bisherige Beteiligung und jene für die neue Vollbeteiligung am 5. Forschungsrahmenprogramm. Diese Kumulation bewirkt im Jahr 2001 eine zusätzliche Erhöhung von 108 Millionen Franken. (2002: 49 Millionen Franken).

- 11 Rückgang der Zolleinnahmen von jährlich 112 Millionen Franken ab Inkrafttreten des Abkommens wegen dem Zollabbau bei landwirtschaftlichen Produkten.
- 12 Der überwiegende Personalmehrbedarf dürfte sich durch die Anwendung der Vertragsbestimmungen im Bereich der sozialen Sicherheit ergeben. Schrittweise müssten rund 150 zusätzliche Stellen (Ausgleichskasse) geschaffen werden. Diese zusätzlichen Personalbedürfnisse verteilen sich auf eine Dauer von fünf bis zehn Jahren ab Inkrafttreten der Abkommen.
- 13 Der Bund und die Kantone gewähren Darlehen zu gleichen Teilen, wenn die ALV-Beiträge zusammen mit den Reserven des Ausgleichsfonds nicht ausreichen, um die Ausgaben der Versicherung zu decken. Diese Darlehen werden inkl. Verzinsung vom ALV-Fonds zurückbezahlt. Die Höhe dieser Darlehen ist auch abhängig von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Der Bundesrat rechnet, während der siebenjährigen Übergangsfrist, mit einer Darlehensbelastung des Bundeshaushaltes (Mehrausgaben oder Mindereinnahmen) von jährlich etwa 100 Millionen Franken. Keine Belastung für Bund und Kantone aus der Darlehensgewährung besteht mehr ab dem Zeitpunkt, in dem der Ausgleichsfonds seine Schulden getilgt haben wird und die Ausgaben der Versicherung wiederum voll durch die ALV-Beiträge gedeckt sein werden.

311.11 Forschung

Kreditantrag für die Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm

Die Kosten für eine Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm wurden auf Grund folgender Daten und Schätzungen berechnet: Gesamtbetrag des 5. FTE-Rahmenprogramms (14.96 Mia. Euro), relatives BIP (3,3%), Wechselkurs Euro/Franken (1,6)⁸⁶. Die so ermittelten Kosten belaufen sich auf 790 Millionen Franken. Da die Kosten für eine Vollbeteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm (1999-2002) frühestens auf den 1. Januar 2001 anfallen, hat der beantragte Kredit die Beiträge für die Jahre 2001 und 2002 abzudecken. Diese ergeben sich aus den von der Europäischen Kommission für die beiden betreffenden Jahre vorgesehenen Verpflichtungen (Gewichtungsfaktor je 0,26 der Gesamtsumme). Der so berechnete jährliche Beitrag der Schweiz an die EU beläuft sich auf 205 Millionen Franken. Dazu kommen die Kosten für nationale Begleitmassnahmen (11 Mio. Franken jährlich), was einen jährlichen Betrag von 216 Millionen ergibt. Der beantragte Verpflichtungskredit für die zwei betreffenden Jahre (2001 und 2002) beträgt somit 432 Millionen Franken.

In der Botschaft vom 25. November 1998 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2000–2003 wird für die Jahre 2000–2002 ein Verpflichtungskredit von 459 Millionen Franken (153 Mio. Fr. für jedes der drei betreffenden Jahre) beantragt. Davon entfallen jährlich 11 Millionen Franken auf die Begleitmassnahmen. Der entsprechende Kreditantrag beruht auf einer Schätzung des Finanzbedarfs für die Unterstützung sämtlicher «projektweisen» Beteiligungen sowie für den Beitrag der Schweiz zum Kernfusionsprogramm der EURATOM. Ausser dem Beitrag zu EURATOM und der Finanzierung der Begleitmassnahmen sollen über diesen Kredit nur die Verpflichtungen der «projektweisen» Beteiligung ge-

⁸⁶ Die angegebenen Werte entsprechen den jüngsten verfügbaren Daten; sie sind zu gegebener Zeit zu aktualisieren. Der Quotient BIP_{CH}/BIP_{UE} beispielsweise ist jährlich auf der Grundlage der OECD-Daten neu zu berechnen.

deckt werden. Sobald die im bilateralen Abkommen vorgesehenen Finanzierungsmodalitäten in Kraft getreten sind, wird die Beteiligung am FTE-Rahmenprogramm nicht mehr über obigen Kredit, sondern über den in vorliegender Botschaft beantragten Kredit für die Vollbeteiligung am FTE-Rahmenprogramm finanziert. Diese Abfolge der Verpflichtungskredite geht aus nachfolgender Tabelle 1 hervor, unter Annahme des Inkrafttretens der Finanzierungsmodalitäten (Beitragsleistung) auf den 1. Januar 2001.

Die sich aus der Vollbeteiligung ergebenden Mehrkosten belaufen sich auf höchstens 126 Millionen Franken (unter Annahme des Inkrafttretens der Finanzierungsmodalitäten auf den 1. Jan. 2001). Dieser Betrag entspricht der Differenz zwischen dem in dieser Botschaft beantragten Verpflichtungskredit für die Vollbeteiligung (410 Mio. Fr.) und dem in der Botschaft vom 25. November 1998 für die Weiterführung der «projektweisen» Beteiligung vorgesehenen Verpflichtungskredit (284 Mio. Fr. für die Jahre 2001 und 2002).

In den nachfolgenden Tabellen sind die für die Unterstützung der schweizerischen Beteiligung am 5. FTE-Rahmenprogramm (bei den Zahlungen auch 4. RP) in den Jahren 1999 bis 2002 vorgesehenen Verpflichtungen und Zahlungen angeführt, unter Annahme des Inkrafttretens der Finanzierungsmodalitäten auf den 1. Januar 2001.

Vorgesehene Verpflichtungen für das 5. FTE-Rahmenprogramm (1999–2002)

Tabelle 1

Verpflichtungen in Millionen Franken	1999	2000	2001	2002	Total
Vom BBW unterstützte Projekte, einschliesslich EURATOM (bis 31. Dez. 2000) gemäss BB D der Botschaft vom 25. November 1998	130	142			272
Beitrag der Schweiz an die EU (einschliesslich EURATOM) gemäss BB dieser Botschaft			205	205	410
Begleitmassnahmen	11	11	11	11	44
Total	141	153	216	216	726
In der Botschaft vom 25. November 1998 beantragte Kredite (1999: bewilligter Kredit aus dem Jahr 1994)	141	153	153	153	600
Saldo	0	0	63	63	126

Geschätzte Zahlungen für das 4. und 5. FTE-Rahmenprogramm (1999–2002)

Tabelle 2

Zahlungen in Millionen Franken	1999	2000	2001	2002	Total
Vom BBW unterstützte Projekte im 5. FTE-Rahmenprogramm einschliesslich EURATOM (bis zum 31. Dez. 2000 eingegangene Verpflichtungen)	22	117	88	45	272
Vom BBW unterstützte Projekte im 4. FTE-Rahmenprogramm	87	37	20	4	148
Beitrag der Schweiz an die EU (einschliesslich EURATOM)			205	205	410
Begleitmassnahmen	6	11	11	11	39
Total	115	165	324	265	869
Finanzplan	115	165	165	165	610
Differenz Zahlungen (4. und 5. FTE-Rahmenprogramm) gegenüber Finanzplan	0	0	159	100	259

Für die Deckung der sich aus einer Beteiligung an einem eventuellen 6. FTE-Rahmenprogramm ab dem Jahr 2003 ergebenden Verpflichtungen wird dem Parlament zu gegebener Zeit ein neuer Kredit zu beantragen sein.

Der hohe Zahlungskredit in den Jahren 2001 und 2002 kann finanzwirtschaftliche Probleme aufwerfen. Die Mehrkosten erklären sich durch die Tatsache, dass der Beitrag der Schweiz auf dem jährlichen Verpflichtungskredit des 5. FTE-Rahmenprogramms beruht. Dieser ist von einem Jahr zum andern mehr oder weniger konstant (die Europäische Kommission sieht vor, jährlich jeweils zwischen 23% und 27% des Gesamtbetrages des 5. FTE-Rahmenprogramms einzusetzen). Sobald die Finanzierungsmodalitäten in Kraft sind, hat die Schweiz die entsprechende Beitragsleistung für die Vollbeteiligung zu erbringen. Gleichzeitig muss sie dazu aber auch noch die vorher begonnenen Projekte gemäss «projektweiser» Beteiligung unterstützen. Diese anfängliche Mehrbelastung wird ab dem dritten Jahr der Vollbeteiligung, das heisst bei Beginn eines wahrscheinlichen 6. FTE-Rahmenprogramms (2003–2006) abgebaut sein.

311.12 Öffentliches Beschaffungswesen

Die neuen Verpflichtungen im Rahmen des bilateralen Abkommens führen zu einem gewissen Mehraufwand einerseits bei den Beschaffungsstellen, die bisher noch nicht den Regeln des Beschaffungsrechts unterstellt waren und andererseits bei den Publikationsorganen, in welchen die entsprechenden Angaben zu veröffentlichen sind. Auf Bundesebene werden insbesondere die Unternehmen im Bereich des Schienenverkehrs und der Telekommunikation neu den Beschaffungsregeln unterstellt wer-

den. Der Mehraufwand in finanzieller und personeller Hinsicht dürfte sich jedoch in Grenzen halten, da mit der Standardisierung der auszuschreibenden Angaben und der Einführung der elektronischen Übermittlung der entsprechenden Formulare eine Vereinfachung des Verfahrens erfolgen wird.

311.13 Technische Handelshemmnisse

Künftig werden schweizerische Experten für jene Produktbereiche, für die das schweizerische Recht mit jenem der EG übereinstimmt, wie die Vertreter der EWR-Länder bei der Ausarbeitung der Vorschriften und später bei deren Vollzug gemäss dem Verfahren nach Artikel 100 des EWR-Abkommens von der EG-Kommission konsultiert. Dies wird gegenüber heute eine beachtliche Intensivierung der internationalen Aktivitäten mit sich bringen. Diese Aufgaben können nur mit zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen erfolgreich wahrgenommen werden. Andererseits dürfte diese aktivere Mitwirkung auf europäischer Ebene letztlich den Vollzug für die betreffenden Vorschriften auf nationaler Ebene erleichtern.

311.14 Landwirtschaft

In finanzieller Hinsicht werden mit Inkrafttreten des Abkommens die Konzessionen der Schweiz an die EU einen Rückgang der Zolleinnahmen von 110–115 Millionen Franken auslösen. Dieser Rückgang ist vor allem durch die Liberalisierung des Handels mit Käse, wie auch durch die Konzessionen in den Bereichen Obst und Gemüse sowie Gartenbau bedingt.

Die vorgeschlagene Änderung des Lebensmittelgesetzes dürfte zusätzliche Kosten zeitigen. Das EG-Recht sieht nämlich für gewisse tierische Lebensmittel tägliche amtliche Kontrollen und für andere regelmässige amtliche Kontrollen vor (je nach Risikolage und Grösse des Betriebs). Diese Kontrollen werden Kosten von rund 2 Millionen Franken pro Jahr verursachen, dem Bund oder den Kantonen – je nachdem, wer diese Kontrollen durchführen wird – gestützt auf den neu vorgeschlagenen Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe f LMG jedoch durch Gebühren wiedererstattet werden.

Zudem ist zu bemerken, dass das Agrarabkommen, in Übereinstimmung mit der AP 2002, einen stufenweisen Abbau der Subventionen für Käseexporte in die EU vorsieht, die sich im Rahmen der neuen Milchmarktordnung auf ungefähr 130 Millionen Franken im Jahr belaufen.

311.15 Luftverkehr

Das Abkommen hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen zur Folge.

311.16 Landverkehr und flankierende Massnahmen

Die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens betreffend den Transport von Waren und Personen auf Schiene und Strasse hat nur geringe finanzielle Auswirkungen.

So erfordert die Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht und die sich daraus ergebende Harmonisierung der Verkehrspolitik die Einführung von Umsetzungsmassnahmen auf Bundesebene, deren Kosten sich auf etwas mehr als eine Million Franken pro Jahr belaufen (Vergabe von Lizenzen an Transportunternehmen, Verwaltung der Kontingente und Druck der dazu notwendigen Dokumente, Anschaffung von Datenverarbeitungsmaterial). Diese Kosten werden durch die Einnahmen der im Abkommen vorgesehenen Kontingente gedeckt.

Im Übrigen stehen die von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Erstellung der NEAT im Einklang mit dem Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale vom 4. Oktober 1991 (Alpentransit-Beschluss; SR 742.104), geändert am 20. März 1998, und mit dem Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs vom 20. März 1998.

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen ist, auch wenn es sich nur indirekt aus dem Landverkehrsabkommen ergibt, ein Zahlungsrahmen von 2850 Millionen Franken für den Zeitraum 2000–2010 zu Gunsten des kombinierten Verkehrs vorgesehen. Dieses neue System staatlicher Beihilfen wird das heutige Subventionssystem ersetzen, unter dessen Titel in den letzten Jahren etwas mehr als 100 Millionen Franken pro Jahr zugesprochen worden sind.

Ebenfalls im Rahmen der flankierenden Massnahmen sind vom Bund für die Mitfinanzierung von Bauvorhaben zur Erhöhung der Kapazitäten ausländischer Kombiverkehrs-Terminals bis 2007 ausserdem zirka 20 Millionen Franken jährlich einzustellen.

Die dem Bund entstehenden Kosten der flankierenden Massnahmen sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

Massnahme	Zeitraum	Kosten
Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr	2000–2010 ¹	Durchschnittlich 259 Millionen Franken pro Jahr ² (Maximum 300 Mio. Fr.)
Erhöhung Mehrjahresprogramm für Terminalbeiträge zur Mitfinanzierung von Terminals im Ausland	Mehrjahresprogramm Ende 1999–2003	Erhöhung um jährlich durchschnittlich 30 Millionen Franken
	Mehrjahresprogramm 2004–2008	Erhöhung um jährlich durchschnittlich 12 Millionen Franken

¹ Der beantragte Zahlungsrahmen umfasst die Periode 2000–2010, für die folgende Zeit muss dannzumal ein neuer Zahlungsrahmen beantragt werden.

² Heute werden bereits Betriebsbeiträge im Umfang von 125 Millionen Franken gewährt; Mehrkosten somit 134 Millionen Franken.

In der Zeitspanne zwischen 2000 und 2010 werden die flankierenden Massnahmen, welche für die kontinuierliche Erreichung des im Alpenschutzartikels angestrebten Verlagerungsziels notwendig sind, finanzielle Folgen für den Bund im Ausmass von insgesamt 3030 Millionen Franken haben. Die jährlichen Mehrkosten belaufen sich auf rund 150 Millionen Franken.

311.17 Freier Personenverkehr

311.171 Soziale Sicherheit

311.171.1 Im Allgemeinen

Für den Bund wird insgesamt mit Mehrkosten von voraussichtlich maximal rund 103 Millionen Franken (inkl. Arbeitslosenversicherung) gerechnet. Nicht berücksichtigt sind hierbei die vielfältigen Vorteile, die sich aus den vertraglichen Regelungen insbesondere für Schweizer Versicherte und Versicherungen ergeben (vgl. Ziff. 321.1).

Gesamte Mehrkosten für die einzelnen Versicherungsweige

Zweig	Massnahme	Mehrkosten (in Mio. Fr.)
KV	Prämienverbilligung für Versicherte im Ausland Leistungsaushilfe in der Schweiz: Verwaltungskosten	max. 90,0 5,0
AHV/IV ⁸⁷	Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System	97,0
EL	Wegfall der Karenzfrist für Staatsangehörige von EU-Staaten	11,0
UV	Leistungsaushilfe (Schätzung) Pro-rata-Beteiligung bei der Pneumokoniose	0,2 nicht bezifferbar
ALV	Ansprüche von Arbeitnehmern mit unterjährigen Arbeitsverträgen auf AL-Entschädigung	170–400 ⁸⁸
FZ	Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten bei den Haushaltsszulagen	2,0

⁸⁷ Falls der Entscheid des Parlaments, die IV-Viertelsrenten im Rahmen der 4. IVG-Revision (1. Teil) abzuschaffen, bei einer Referendumsabstimmung aufgehoben würde und diese exportiert werden müssten (vgl. 275.233.1), wäre mit zusätzlichen Kosten von jährlich 8 Millionen Franken zu rechnen.

⁸⁸ Während der ersten sieben Jahre der Vertragsdauer jährlich 210 Millionen Franken. Ab dem 8. Jahr 370–600 Millionen Franken, abzüglich 200 Millionen Franken Grenzgänger-Retrozessionen an umliegende Staaten, was jährlich eine Netto-Zusatzbelastung zwischen 170–400 Millionen Franken ergibt. An diesen Mehrkosten beteiligt sich der Bund nötigenfalls in Form von rückzahlbaren Darlehen. Die daraus resultierende Belastung der Bundesrechnung (100 Millionen Franken) wird in der Tabelle unter Ziffer 311.1 ausgewiesen.

Beteiligung des Bundes

Zweig	Massnahme	Mehrkosten (in Mio. Fr.)
KV	Prämienverbilligung für Versicherte im Ausland gemäss bestehendem Modell (dieser Betrag kann aber je nach den von den Kantonen rückwirkend geltend gemachten Beiträgen starken Schwankungen unterliegen)	69,0
	Leistungsaushilfe in der Schweiz: Verwaltungskosten	1,5
AHV/IV ⁸⁹	Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System	18,0
EL	Wegfall der Karenzfrist für Staatsangehörige von EU-Staaten	3,0
UV	Zinskosten bei der Leistungsaushilfe	0,05
ALV ⁹⁰	Beteiligung an ALV-Fonds davon:	
	– A-fonds-perdu Beiträge	10,5
	– Darlehen	100,0
FZ	Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten bei den Haushaltungszulagen	1,3

311.171.2 Krankenversicherung

Aus der Einrichtung einer Krankenversicherung für Personen im Ausland werden sich keine Zusatzkosten ergeben. Analog zum KVG werden von den Versicherten den von ihnen verursachten Leistungs- und Verwaltungskosten entsprechende Prämien erhoben werden.

Die durch das Abkommen dem Versicherungsobligatorium unterstellten Personen haben wie die übrigen Versicherten grundsätzlich Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.

Es ist noch schwer abzuschätzen, wieviele Personen neu dem Obligatorium unterstellt und wieviele von ihnen Prämienverbilligungen erhalten werden. Einzelne Statistiken liefern zwar teilweise einen Überblick über die Kategorie der Grenzgänger und Grenzgängerinnen sowie der Personen, die eine Rente beziehen und deren Verteilung in den EU-Ländern. Daten über die (nichterwerbstätigen) Familienmitglieder der Grenzgänger und Grenzgängerinnen, Kurzaufenthalter und Kurzaufenthalterinnen sowie der Rentenbezüger und -bezügerinnen und über die wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Familienangehörigen sind hingegen schwer zu ermitteln.

Die Berechnung der zu erwartenden Kosten gestaltet sich sehr schwierig, hängen diese doch von sehr vielen Faktoren ab; durch verschiedene Annahmen, zum Beispiel über die Grösse der Familie und den Anteil der in bescheidenen Verhältnissen lebenden Familien, lässt sich die Zahl der Anspruchsberechtigten mutmassen. Wei-

⁸⁹ Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten hätte der Bund 3 Millionen Franken zu tragen.

⁹⁰ Vgl. Tabelle unter Ziffer 311.1.

tere Annahmen über die Höhe der von den Versicherern erhobenen Prämien und die Verteilung der Anspruchsberechtigten unter den Kantonen erlauben eine grobe Schätzung der für Bund und Kantone zu erwartenden Kosten. Vorausgesetzt, dass die Anspruchsberechtigten den gleichen Anteil an der Versichertengemeinschaft ausmachen wie in der Schweiz (1997 27,5% der Versicherten), lässt sich ein hypothetischer Kostenbetrag von jährlich 60–90 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und der Kantone vermuten. Es ist jedoch nicht abschätzbar, welcher Anteil vom Bund beziehungsweise von den Kantonen zu tragen ist, denn die Kantone werden die Beiträge rückwirkend mit dem Bund abrechnen. Der Bund beteiligt sich – in Anlehnung an das bestehende Verteilmodell, das die kantonale Finanzkraft berücksichtigt – je Kanton prozentual im gleichen Verhältnis wie bei den Beiträgen nach Artikel 66 Absatz 3. Die Kantone tragen also den gleichen prozentualen Anteil wie bei den bestehenden Prämienverbilligungen. Es ist vorgesehen, die Abgeltung der administrativen Mehraufwände der Kantone auf Verordnungsstufe zu regeln.

Bundesseitig soll die Finanzierung in erster Linie durch diejenigen Bundesbeiträge erfolgen, welche von den Kantonen gemäss Artikel 66 Absatz 5 nicht beansprucht worden sind.

Die angegebenen Beträge beruhen auf der Annahme, dass die Versicherungsberechtigten in Italien, Österreich und Deutschland trotz der Möglichkeit der Versicherung im Wohnland sich für die schweizerische Versicherung entscheiden und dass die durch die Zuschüsse erzielte Prämienverbilligung wie für die übrigen in der Schweiz wohnhaften Versicherten durchschnittlich 36% der zu bezahlenden Prämie beträgt. Es wird davon ausgegangen, dass durch die tieferen Lebenshaltungskosten im Ausland der Anteil der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht über dem in der Schweiz festgestellten Anteil liegt. Bei Wahl der Versicherung des Wohnlandes (insbesondere Österreich und Deutschland) würde sich die Zahl der Anspruchsberechtigten erheblich vermindern. Die Kategorie der Kurzaufenthalter wird sich nur unbedeutend auf die Kosten auswirken, da diese in den meisten Kantonen schon heute in den Genuss der Prämienverbilligung gelangen.

Nach der KVV werden die Verwaltungskosten der Leistungsaushilfe von den Versicherern und die Zinskosten vom Bund getragen. Die Gemeinsame Einrichtung KVG schätzt die aus der Leistungsaushilferegelung resultierenden Kosten auf fünf Millionen Franken, wovon 1,5 Millionen als Zinskosten zu Lasten des Bundes gehen würden.

311.171.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Die gesamten Mehrkosten für die Versicherungsbranche, Bund und Kantone werden in der AHV/IV (1. Säule) inkl. Ergänzungsleistungen insgesamt auf 108 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Eine Kostenspannweite besteht in diesen Bereichen nicht. Diese Mehrkosten ergeben sich einerseits aus der notwendigen Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System (97 Mio.). Hierbei handelt es sich um Kosten mit Übergangscharakter, weil nur die vor 1973 liegenden Beitragszeiten betroffen sind. Ohne Umgestaltung würde das Teilrentensystem für Neurenten im Jahre 2017 vollständig in ein Pro-rata-System übergehen. Der vorstehend genannte Betrag gilt nur für das erste Anwendungsjahr. Hernach nehmen die Kosten stetig ab. Weitere Zusatzaufwendungen bringt der Wegfall der Karenzfrist bei den Ergänzungsleistungen für Staatsangehörige von EU-Staaten (11 Mio.). Falls der Entscheid

des Parlaments, die IV-Viertelsrenten im Rahmen der 4. IVG-Revision (1. Teil) abzuschaffen, bei einer Referendumsabstimmung aufgehoben würde und diese Leistungen exportiert werden müssten (vgl. Ziff. 273.233.1), wäre mit zusätzlichen Kosten von jährlich 8 Millionen Franken zu rechnen.

An den geschätzten jährlichen Mehrkosten von 108 Millionen Franken beteiligt sich die öffentliche Hand bei der AHV/IV (1. Säule) inkl. Ergänzungsleistungen mit 34 Millionen Franken jährlich, wovon der Bund 21 Millionen zu tragen hat. Davon fallen 18 Millionen auf die Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System und drei Millionen auf den Wegfall der Karenzfrist bei den Ergänzungsleistungen für Staatsangehörige von EU-Staaten. Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten müsste der Bund drei Millionen Franken übernehmen. Die Finanzierung des Sicherheitsfonds der Beruflichen Vorsorge wird von den Vorsorgeeinrichtungen getragen.

311.171.4 Unfallversicherung

Wie oben erwähnt, werden auf Grund der Unfallversicherungsverordnung die Kosten der Leistungsaushilfe zwischen den Versicherern (Verwaltungskosten) und dem Bund (Zinskosten) geteilt. Es lässt sich derzeit nicht sagen, ob überhaupt und gegebenenfalls inwieweit die derzeitigen Kosten zunehmen werden. Mangels der notwendigen statistischen Daten kann die Suva keine zuverlässigen Angaben über die Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Entschädigung von Berufskrankheiten machen.

311.171.5 Arbeitslosenversicherung

Wie in Kapitel 273.235 detailliert beschrieben, betragen die jährlichen Mehraufwendungen für die Arbeitslosenversicherung während der siebenjährigen Übergangsfrist zirka 210 Millionen Franken und nach Ablauf der Übergangsfrist zwischen 170–400 Millionen Franken.

311.171.6 Familienzulagen

Bei den bundesrechtlichen Familienzulagen für die Landwirtschaft werden die Zusatzkosten bei den Haushaltzulagen auf zwei Millionen Franken geschätzt, wovon 1,3 Millionen zu Lasten des Bundes und 0,7 Millionen zu Lasten der Kantone gehen.

311.172 Lex Koller

Die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland bringt für den Bund voraussichtlich eine geringfügige Entlastung, weil etwas weniger kantonale Entscheide überprüft werden müssen.

311.173 Medizinalpersonal

Die Weiterbildung geht zu Lasten der Träger der akkreditierten Weiterbildungsprogramme sowie der Weiterzubildenden. Dem Bund erwachsen jedoch im Zusammenhang mit dem Bildungsausschuss und der Rekurskommission Mehrkosten in der Grösse von schätzungsweise 100 000 Franken/Jahr.

311.2 Personelle Auswirkungen

Nach heutigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass die sich aus den sieben Abkommen, den Umsetzungs- und Begleitmassnahmen ergebenden Aufgaben langfristig die Einrichtung von 202,5 Stellen nötig machen.

Es ist jedoch keineswegs vorgesehen, den Stellenbestand in der allgemeinen Bundesverwaltung ab Inkrafttreten des Abkommens um diese Anzahl ansteigen zu lassen. Die neuen Aufgaben müssen nicht von einem Tag auf den anderen Tag wahrgenommen werden. Die Schaffung neuer Stellen wird sich daher auf einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren erstrecken. Hingegen ist im heutigen Zeitpunkt noch nicht auszuschliessen, dass künftig anderweitig Personalaufwand eingespart werden kann und somit weniger als die vorgesehenen 20 Millionen Franken notwendig sein werden. Eine Quantifizierung der Sparmöglichkeiten ist allerdings noch nicht möglich. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit beim Parlament die notwendigen finanziellen Mittel mit dem Voranschlag und Finanzplan beantragen. Eine Schätzung der Kosten der zusätzlichen Stellen ist in der Tabelle der zusätzlichen Mehrbelastung des Bundeshaushalts in Ziffer 311 jedoch bereits berücksichtigt. Die vorgesehenen rund 202,5 Stellen verteilen sich schwerpunktmässig auf die folgenden Bereiche (siehe nachfolgende Tabelle):

Abkommensbereich	Tätigkeitsbereich	Anzahl Stellen
Forschung		5 ⁹¹
Luftverkehr		1
Landverkehr	– Bewilligungen usw. (UVEK)	10 ⁹²
	– Kontrolle, Inkasso der Kontingente an der Grenze	20–25
Personenverkehr	– Schweizerische Ausgleichskasse in Genf	150
	– Sozialversicherung (EDI)	7
	– Arbeitslosenversicherung (EVD)	5
	– Medizinalpersonen (EDI)	3,5
	– Flankierende Massnahmen (EVD)	1
		Total ca. 202,5

⁹¹ Umwandlung befristeter in feste Stellen.

⁹² Ab 2005 dürften 6 Stellen ausreichen.

311.21 Forschung

Die Vollbeteiligung bedeutet für die Schweiz mehr Rechte und mehr Pflichten, dies bedeutet wiederum, dass sie eine strategische Rolle spielen kann, die ihr heute durch die «projektweise» Beteiligung verwehrt ist. Diese neue Situation verpflichtet zur Stärkung der Koordination von nationalen Interessen, vor allem die Vertretung und die Leitung der Schweizer Vertretung in allen Ausschüssen und Advisory groups des 5. FTE-Rahmenprogramms wie auch die an potenzielle Partner herausgegebene Information. Diese neuen Verantwortungsbereiche erfordern hochqualifiziertes und motiviertes Personal, was nur mit einem angemessenen Status erreicht werden kann. Deshalb sind die fünf befristeten Stellen im BBW in feste Stellen umzuwandeln. Diese Massnahme wird sich günstig auf den «return on investment» des finanziellen Beitrags auswirken und erleichtert in hohem Mass die Verfolgung einer kohärenten, mit andern Instrumenten und nationalen wie internationalen Programmen zur Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung abgestimmten Politik.

311.22 Öffentliches Beschaffungswesen

Das Abkommen hat keinerlei Auswirkungen auf den Personalbestand.

311.23 Technische Handelshemmnisse

Die Intensivierung der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene bedingt gewisse zusätzliche personelle Ressourcen für die betroffenen Bundesstellen.

311.24 Landwirtschaft

Die Änderung des Lebensmittelgesetzes wird durch die nach dem EG-Recht geforderten zusätzlichen Kontrollen zu einem erhöhten Personalbedarf führen. So werden schätzungsweise 15 zusätzliche Stellen geschaffen werden müssen. Ob diese beim Bund oder bei den Kantonen anfallen werden, wird davon abhängen, auf welche Art und Weise der Vollzug organisiert wird.

311.25 Luftverkehr

Die neu übernommenen Erlasse müssen regelmässig angepasst und aufdatiert werden. Zudem wird die Schweiz im Rahmen der ihr gebotenen Mitwirkungsmöglichkeiten nur dann Gehör finden, wenn sie ihre Möglichkeiten aktiv nutzt. Unter Berücksichtigung aller im Abkommen enthaltenen Regelungsbereiche wird dafür eine zusätzliche Personaleinheit erforderlich sein.

Zudem wird der Bund im Zusammenhang mit der Umsetzung der Verordnung über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen einen vom Flughafenbetrieb unabhängigen Koordinator ernennen, dessen Finanzierung allerdings durch die unmittelbaren Nutzniesser der Koordinierung sicherzustellen ist.

311.26 Landverkehr und flankierende Massnahmen

Die Verwaltung und die Zuteilung der 40-Tonnen-Bewilligungen, der Genehmigungen für leere und leichtbeladene Fahrzeuge sowie der Ökopunkte für den Transit durch Österreich an Schweizer Transportunternehmen stellen neue Aufgaben dar. Dasselbe gilt für die Lizenzvergabe für den Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs sowie für die Eisenbahnlicenzen. Schliesslich wird auch die Festlegung der Emissionskategorien der Fahrzeuge ebenfalls Personal erfordern. Die Umsetzung der Bestimmungen des Landverkehrsabkommens wird im UVEK bis zum Jahr 2005 maximal 10 zusätzliche Stellen erfordern. Nach dem Wegfallen der Kontingente ab Einführung der 40-Tonnen-Limite ab dem Jahr 2005 werden von den 10 obengenannten Stellen deren 6 weiterhin notwendig sein.

Darüber hinaus wird zwischen 2001 und 2005 die Kontrolle der an schweizerische und EU-Transporteure zugeteilten Kontingente sowie die mit den entsprechenden Bewilligungen zusammenhängende Gebührenerhebung an den Grenzposten zirka 20–25 Personen in der Zollverwaltung des Bundes beanspruchen.

311.27 Freier Personenverkehr

311.271 Soziale Sicherheit

Es ist generell mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den Versicherungsträgern zu rechnen. Beim Bund muss insbesondere mit einer Erhöhung des Personalbestandes bei der Schweizerischen Ausgleichskasse gerechnet werden. Diese Kasse ist mit der Durchführung der Freiwilligen Versicherung der Auslandschweizer und der zwischenstaatlichen Sozialversicherungsabkommen betraut. Verursacht wird der zusätzliche Personalbedarf in erster Linie durch den Wegfall der in den bilateralen Abkommen vorgesehenen administrativen Vereinfachungen wie der Beitragsüberweisung und der Pauschalabfindungen. Ferner erfahren die Aufgaben als zwischenstaatliche Verbindungsstelle im Verhältnis zu ausländischen Versicherungen, namentlich infolge der weitergehenden Leistungskordinierung, eine starke Zunahme. Zur Bewältigung dieser Zusatzbelastung sind 150 zusätzliche Stellen verteilt auf zehn Jahre und entsprechende zusätzliche Mittel im Bereich der Logistik und Informatik erforderlich.

Das Bundesamt für Sozialversicherung rechnet mit einem zusätzlichen Personalbedarf von 7 Personen, das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit braucht ungefähr 5 zusätzliche Stellen.

311.272 Medizinalpersonal

Ein Mehraufwand erwächst dem Bund durch die Gesetzesrevision insofern, als das EDI inskünftig Akkreditationsinstanz für die Weiterbildungsprogramme ist. Dadurch wird nicht nur dem EDI mehr Arbeit anfallen, sondern auch dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), das die Unterlagen für den Akkreditierungsentscheid vorzubereiten hat. Sodann braucht der neu zu schaffende Weiterbildungsausschuss eine Geschäftsstelle, die wie diejenige des Leitenden Ausschusses im BAG angesiedelt wird. Sie wird unter anderem die nötigen Abklärungen vorzunehmen haben, die die sektoriellen Richtlinien für die Anerkennung der Diplome und Weiterbildungstitel

vorsehen. Da nach Inkrafttreten des Personenverkehrsabkommens im Bereich der medizinischen Berufe voraussichtlich tausende von Gesuchen um Anerkennung von Diplomen und Weiterbildungstiteln aus dem EU-Raum bei den zuständigen schweizerischen Behörden eingereicht werden, zeichnet sich ein grosser Arbeitsanfall ab. Für den Mehraufwand im GS EDI rechnen wir mit einem personellen Mehrbedarf von 50 Prozent und im BAG zunächst in der 3jährigen Übergangsphase mit 300 Prozent, so dass es auf Bundesebene insgesamt dreieinhalb Stellen mehr braucht.

311.273 Flankierende Massnahmen

Mit dem Entsendegesetz wird ein Teil der Kontrollaufgaben an Bundesbehörden übertragen (Art. 7 EntsendeG). Zudem liegt die Oberaufsicht über den Vollzug ebenfalls beim Bund (Art. 14 EntsendeG). Die Erfüllung dieser Aufgaben bedeutet einen gewissen Mehraufwand.

Die Einsetzung einer tripartiten Kommission (für die AVE und für die Mindestlöhne) wird ebenfalls finanzielle und personelle Auswirkungen haben, weil damit ganz neue und vor allem periodische Aufgaben (Beobachtung des Marktes) wahrgenommen werden müssen. Vor allem die Eruiierung der Löhne und allfälliger Missbräuche sowie die Kontrolle über die Einhaltung der Mindestlöhne wird einen zusätzlichen Aufwand mit sich bringen.

Mit der Massnahme der erleichterten Allgemeinverbindlicherklärung von GAV kann allenfalls eine gewisse Zunahme der entsprechenden Beschlüsse erfolgen. Ab Einreichen des Gesuchs dauert ein AVE-Verfahren erfahrungsgemäss zirka vier bis sechs Monate (ohne allfällige Einsprachen). Die Vertragsbestimmungen müssen eingehend geprüft und danach publiziert werden. Dies bedeutet einen gewissen administrativen Mehraufwand, dessen genaue Bezifferung indes von der Anzahl der zusätzlich eingehenden Gesuche abhängt. Zur Bewältigung dieses Mehraufwandes wird eine zusätzliche Stelle geschaffen.

311.28 Integrationspolitische Koordination

Die ordentliche Umsetzung und Verwaltung der neuen Abkommen werden grundsätzlich von den in der Sache zuständigen Amtsstellen von Bund und Kantone besorgt. Die für das einheitliche Auftreten der Schweiz gegenüber der EU verantwortliche Koordinationsstelle im Integrationsbüro EDA/EVD und die Mission in Brüssel werden in den Gemischten Ausschüssen mitwirken. Im Falle von politisch erheblichen Konflikten bei der Umsetzung der Verträge sowie bei der Führung von Revisions- oder Zusatzverhandlungen wird das Integrationsbüro EDA/EVD seine Mitverantwortung wahrzunehmen haben. Diese neuen Aufgaben dürften, im Normalfall, mit den gegenwärtigen personellen Ressourcen des Integrationsbüros EDA/EVD zu besorgen sein.

311.3 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b nBV (Art. 88 Abs. 2 BV) sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen in Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Die folgenden Gesetzesbestimmungen und Bundesbeschlüsse unterstehen demzufolge der Ausgabenbremse:

- BG zum Abkommen zwischen der EG, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit (AHV-Gesetz: Art. 102 Abs.2, IV-Gesetz: Art. 77 Abs. 2, KVG: Art. 66a Abs. 2)
- BB über die Finanzierung der Vollbeteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich der Forschung, der technologischen Entwicklung und der Demonstration (einschliesslich EURATOM) in den Jahren 2001 und 2002 (Verpflichtungskredit)
- BG zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Art. 4 Abs. 2, Art. 6 Bst. 1)
- BB über den Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs

312 Auf Kantonsebene

312.1 Öffentliches Beschaffungswesen

Ab Inkrafttreten des Abkommens müssen u. a. Beschaffungen von Städten und Gemeinden über den im Abkommen festgelegten Schwellenwerten ausgeschrieben werden. Auch daraus wird ein gewisser Mehraufwand resultieren, der jedoch, wie beim Bund, teilweise durch den Einsatz der neuen elektronischen Kommunikationsmittel aufgefangen werden kann. Ein gewisser Mehraufwand auf Kantonsebene – wo zahlreiche Beschaffungsstellen auf Grund des bilateralen Abkommens neu dem Beschaffungsregime unterstellt werden – dürfte sich möglicherweise durch einen gesteigerten Schulungsbedarf der bei den Beschaffungsstellen mit öffentlichen Beschaffungen betrauten Personen ergeben, zumindest in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens.

312.2 Technische Handelshemmnisse

Da die Produktvorschriften mit Ausnahme der meisten Arzneimittel in den Kompetenzbereich des Bundes fallen, und zudem auf Grund des Abkommens keine Gesetzesanpassungen erforderlich sind, dürfte bei den Kantonen einzig für die Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS) gewisse finanzielle und personelle Mehraufwendungen als Folge der aus dem Abkommen zu erwartenden Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit entstehen.

312.3 Landwirtschaft

Das Agrarabkommen hat für die Kantone keine grösseren Auswirkungen in wirtschaftlicher oder finanzieller Hinsicht. Verwaltungsmässig wird der Anhang über veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen den kantonalen Veterinärämtern infolge der Zunahme des internationalen Handels mit Tieren allerdings zusätzliche Kontrollaufgaben aufbürden. Da in Zukunft beim Import von Nutztieren weniger kontrolliert wird, sind die internen Kontrollen zu verstärken.

Die vorgeschlagene Revision des Lebensmittelgesetzes erfordert ebenfalls zusätzliche Kontrollen. Soweit diese von den Kantonen vorgenommen werden, wird der dabei entstehende Aufwand über die nach Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe f LMG vorgesehenen Gebühren den betroffenen Betrieben überbunden werden können. Das Gleiche gilt für die im Zusammenhang mit den Betriebsbewilligungen nach Artikel 17 Absatz 4 LMG anfallenden Kosten.

Beim Wein und bei den Spirituosen werden die Kantonschemiker Bezeichnungen vermehrt kontrollieren müssen. Die ausschliessliche Anerkennung der Bezeichnung «Champagne» für Frankreich erfordert eine Anpassung des Regierungsratsbeschlusses vom 28. Juni 1995 über die kontrollierten Ursprungsbezeichnungen der Waadtländer Weine.

Ein zusätzlicher Stellenbedarf ergibt sich für die Kantone dann, wenn die nach dem EG-Recht zusätzlich vorzunehmenden Kontrollen von den Kantonen durchgeführt werden (vgl. Ziff. 311.14 oben). Der für das Erteilen von Betriebsbewilligungen (Art. 17 Abs. 4 LMG) anfallende Aufwand wird vor allem in der Übergangsphase, d. h. bis alle Produktions- und Lagerbetriebe nach neuem Recht zugelassen sind, ins Gewicht fallen. Wird bei sämtlichen Lebensmitteln tierischer Herkunft die Anerkennung der Äquivalenz erreicht, werden für diese Zeit schätzungsweise 20 zusätzliche Stellen benötigt. Diese werden nach Ablauf der Übergangsphase teilweise jedoch wieder abgebaut werden können.

312.4 Luftverkehr

Der Luftverkehr ist grundsätzlich Sache des Bundes (Art. 71 neue Bundesverfassung; alt Art. 37^{ter}). Das Luftverkehrsabkommen betrifft denn auch in erster Linie bundesrechtliche Vorschriften und Zuständigkeiten. Die Kantone werden durch das Abkommen allerdings insofern betroffen, als sie teilweise an Flugplätzen beteiligt sind. Hier wird die Richtlinie über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft zu Anpassungen der Betriebsreglemente führen müssen, werden doch die schweizerischen Flughäfen den Wettbewerb bei den Bodenabfertigungsdiensten im Sinne der Richtlinie zulassen müssen. Die praktischen Auswirkungen werden allerdings gering sein, kennen doch die schweizerischen Flughäfen bereits heute ein recht liberales Regime. Treten auf einem Flughafen Engpässe bei der Zuteilung von Zeitnischen auf, so können die Luftfahrtunternehmen die Koordinierung des betreffenden Flughafens bei den staatlichen Behörden verlangen. Damit verlagert sich die Kompetenz zur Zuteilung von Zeitnischen vom Flughafen auf einen übergeordneten, unabhängigen Koordinator.

Schliesslich wird auch die finanzielle Unterstützung von Fluglinien durch die Kantone geregelt. Will ein Kanton eine für ihn wichtige Luftverkehrslinie finanziell unterstützen, so muss dies in einem transparenten Verfahren bekannt gemacht wer-

den. Nach Artikel 14 des Abkommens verbleibt die Überwachung solcher staatlichen Beihilfen indessen ausdrücklich in der Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

Im Rahmen der Vernehmlassung stellte sich verschiedentlich die Frage nach der Vereinbarkeit der neuen europäischen Erlasse mit den auf einigen schweizerischen Flughäfen eingeführten lärm- und immissionsabhängigen Abgaben; solange diese Abgaben in nicht diskriminierender Weise gestützt auf objektive Sachverhalte erhoben werden, sind sie mit dem von der Schweiz übernommenen europäischen Recht vereinbar. So führte etwa auch Schweden ein Abgabenmodell ein, das dem schweizerischen sehr ähnlich ist.

312.5 Landverkehr und flankierende Massnahmen

Die im Rahmen der flankierenden Massnahmen vorgesehene Intensivierung der Kontrollen im Strassengüterverkehr und die bessere Durchsetzung der Einhaltung der Verkehrsregeln werden zu einem Mehraufwand bei den Kantonspolizeien und zu einem Ausbau ihrer personellen Mittel führen. Obwohl zwischen dem UVEK und der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein Grobkonzept erarbeitet worden ist, muss die verfeinerte Analyse abgewartet werden, um die genaueren Auswirkungen auf den Personalbestand der Kantonspolizeien quantifizieren zu können.

Im Bereich der technischen Vorschriften führen die verkürzten Nachprüffristen für schwere Motorwagen und ihrer Anhänger, die auf Grund des Artikels 7 Absatz 2 des Abkommens notwendig sind, zu einer zusätzlichen Belastung der Kantone, welche für die Durchführung dieser Prüfungen zuständig sind. Wegen der höheren Anzahl der Prüfungen müssen die Kantone ihre Kapazität vergrössern: Infrastrukturanpassungen und -ausbau (Anschaffung zusätzlicher Geräte, bauliche Massnahmen usw.) sowie Rekrutierung und Ausbildung von zusätzlichem Personal.

Artikel 15 Ziffer 3 des Abkommens sieht vor, dass die Ausnahmegewilligungen vom Nachfahrverbot gegen eine Gebühr abgegeben werden, die nicht über den Verwaltungskosten für ihre Erteilung liegen darf. Bei einigen Kantonen könnte es deshalb zu einer Anpassung dieser Gebühr kommen.

312.6 Freier Personenverkehr

312.61 Soziale Sicherheit

312.611 Im Allgemeinen

Bei den Kantonen wird mit bezifferbaren Mehrkosten von maximal 43,7 Millionen Franken gerechnet. Im Schlussbericht der vom Paritätischen Leistungsausschuss Bund/Kantone im Zusammenhang mit dem Abkommen eingesetzten Arbeitsgruppe «Soziale Sicherheit» wurde festgehalten, dass es schwierig, wenn nicht unmöglich ist, Angaben über das Ausmass der finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Auswirkungen auf ihren Personalbestand und die Infrastruktur zu machen. Der Aufwand könnte bei Leistungen wie den kantonalen Ergänzungsleistungen, den kantonalen Beihilfen an Mütter bzw. Eltern zunehmen. Der Verwaltungsaufwand könnte sich ebenfalls erhöhen.

Nicht berücksichtigt sind hierbei die vielfältigen Vorteile, die sich aus den vertraglichen Regelungen insbesondere für Schweizer Versicherte und Versicherungen ergeben.

Beteiligung der Kantone

Zweig	Massnahme	Mehrkosten (in Mio. Fr.)
KV	<ul style="list-style-type: none"> – Prämienverbilligung für Versicherte im Ausland gemäss bestehendem Modell (dieser Betrag kann aber je nach den von den Kantonen rückwirkend geltend gemachten Beiträgen starken Schwankungen unterliegen) – Leistungsaushilfe in der Schweiz: Verwaltungskosten 	<p>21,0</p> <p>nicht bezifferbar</p>
AHV/IV ⁹³	Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System	5,0
EL	Wegfall der Karenzfrist für EU-Staatsangehörige bei den Ergänzungsleistungen	8,0
FZ	<p>Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei den Haushaltungszulagen – bei den kantonalen Familienzulagen 	<p>0,7</p> <p>nicht bezifferbar</p>
andere Kosten	– z. B. für Zusatzergänzungsleistungen und andere bedarfsabhängige Leistungen inkl. Arbeitslosenhilfe	nicht bezifferbar

312.612 Krankenversicherung

Im Vertrag mit der EG ist vereinbart, dass bei Leistungsaushilfefällen von Versicherten ausländischer Versicherungen die effektiven Kosten in Rechnung gestellt werden, ähnlich wie dies derzeit gemäss KVG für Behandlungen von in der Schweiz versicherten, aber im Ausland wohnhaften Grenzgängern und Grenzgängerinnen vorgesehen ist. Die bei in der Schweiz wohnhaften Personen vom Wohnkanton übernommenen Kosten gehen in solchen Fällen somit zu Lasten der ausländischen Versicherer. Im Ausland versicherte, aber in der Schweiz wohnhafte und steuerpflichtige Personen haben hingegen Anspruch auf Behandlung nach dem Tarif des Wohnkantons und bei medizinisch erforderlicher ausserkantonaler Behandlung auf die gleiche Beteiligung des Wohnkantons wie in der Schweiz versicherte Kantonseinwohner. Inwieweit sich daraus für die Wohnkantone Zusatzkosten ergeben (heute sind solche Personen in der Schweiz versichert), lässt sich nach den Feststellungen der gemischten Arbeitsgruppe Bund/Kantone zur Regelung gemeinsamer

⁹³ Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten hätten die Kantone 1 Million Franken zu übernehmen.

Vollzugsfragen im Zusammenhang mit dem Abkommen mit der EU über den Personenverkehr nicht abschätzen.

Die vorgeschlagene Änderung im Bereich der Prämienverbilligung wird bei den Kantonen direkte Zusatzkosten für die Prämienverbilligungsbeiträge gemäss bestehendem Verteilmodell von 21 Millionen Franken verursachen; die übrigen Beiträge (69 Millionen Franken) werden ihnen vom Bund zurückvergütet. Die Verteilung der abgerechneten Beiträge auf Bund und Kantone wird jedoch in Abhängigkeit der von den Kantonen ausgerichteten Beiträge starken Schwankungen unterliegen. Es werden sich für die Kantone auch administrative Mehraufwände ergeben, deren Abgeltung auf Verordnungsstufe geregelt werden soll.

312.613 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Die Kantone beteiligen sich an den geschätzten Mehrkosten mit 13 Millionen Franken, wovon fünf Millionen auf die Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System fallen und acht Millionen auf den Wegfall der Karenzfrist bei den Ergänzungsleistungen für Staatsangehörige von EU-Staaten. Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten übernehmen die Kantone eine Million Franken.

Inwieweit den Kantonen aus der Pflicht zur Gleichbehandlung von EU-Staatsangehörigen Mehraufwendungen bei den kantonalen Zusatzergänzungsleistungen entstehen, lässt sich nicht abschätzen. Wie die Arbeitsgruppe Bund/Kantone feststellte, sind die Kantone derzeit nicht in der Lage, hierzu Angaben zu machen.

312.614 Unfallversicherung

Allfällige Kosten, die sich für die öffentliche Hand durch Anwendung des Unfallversicherungs-Tarifs bei der Leistungsaushilfe für Versicherte ausländischer Versicherungen ergeben, dürften sich in bescheidenem Rahmen bewegen. Es lässt sich derzeit auch nicht abschätzen, ob und gegebenenfalls inwieweit sich bei der Leistungsaushilfefällen eine Zunahme ergeben wird.

312.615 Arbeitslosenversicherung

Was die kantonale Arbeitslosenhilfe anbelangt, so sind die einkommensabhängigen kantonalen Leistungen von der Exportpflicht ausgenommen. Hängt der Anspruch auf diese Leistungen jedoch von der Zurücklegung von Wohnzeiten ab, müssen ausländische Zeiten dann berücksichtigt werden, sofern sie, wären sie in der Schweiz zurückgelegt worden, angerechnet würden.

312.616 Familienzulagen

Die Mehrbelastung von zwei Millionen Franken bei den bundesrechtlichen Haushaltungszulagen kosten die Kantone 0,7 Millionen Franken. Im Bereich der kantonalen Familienzulagen können die Mehrausgaben nicht geschätzt werden. Mehr als 800

Kassen wenden 26 verschiedene kantonale Gesetze an und gewisse Kantone sehen zudem für Arbeitgeber die Befreiung von der Erfassung vor, wenn sie selbst ihren Beschäftigten die entsprechenden Zulagen gewähren. Im Übrigen haben die Abklärungen der zuständigen Arbeitsgruppe Bund/Kantone auch hier gezeigt, dass es nicht möglich ist, die Zusatzaufwendung der Kantone abzuschätzen.

312.62 Lex Koller

Die kantonalen Bewilligungsbehörden werden durch die Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland geringfügig entlastet, weil etwas weniger Erwerbsgeschäfte zu prüfen und entscheiden sind.

312.63 Medizinalpersonal

Für die Weiterbildung kommen wie bis anhin u. a. kantonale Spitäler als anerkannte Weiterbildungsstätten in Betracht. Für ihren Weiterbildungsaufwand werden sie teilweise durch die persönlichen Dienstleistungen der Weiterzubildenden entschädigt. Für sie ändert sich mit der künftigen Akkreditierung von Weiterbildungsprogrammen nichts in Bezug auf Weiterbildungskosten.

Möglicherweise muss mit einem stärkeren Zustrom von Medizinalpersonen aus dem EU-Raum und vermehrten Gesuchen um Zulassung zur Praxisausübung gerechnet werden. Ein allfälliger Verwaltungsmehraufwand sollte aber unseres Erachtens für die Kantone und Gemeinden verkraftbar sein.

312.64 Flankierende Massnahmen

Auch für die Kantone ist mit einem Mehraufwand zu rechnen. Grundsätzlich gelten die oben für den Bund angebrachten Bemerkungen auch hier. Mit der Einsetzung der tripartiten Kommissionen und der erleichterten AVE haben die Kantone mit zusätzlichen Kosten zu rechnen. Vor allem für kleine Kantone mit nur geringem bisherigem Personalbestand dürfte die Bewältigung der neuen Aufgaben gewisse Auswirkungen haben. Dabei ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass den Kantonen das Schwergewicht in Bezug auf den Vollzug des Entsendegesetzes zukommt.

Gleichzeitig fallen aber den Kantonen die in Anwendung des Entsendegesetzes ausgesprochenen Bussen und eingezogenen Beträge zu. Zudem bewirkt die Aufhebung der Voraussetzung des Nachsuchens einer Arbeitsbewilligung im Sinne der BVO für die Staatsangehörigen der EU-Länder eine bedeutende Entlastung bezüglich des Arbeitsaufwandes für die kantonalen Behörden, die diese Bewilligungen erteilen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 angekündigt (BBl 1996 II 328 sowie 356; Ziffer II B5, Ziel 18 und R36 sowie als Richtliniengeschäft im Anhang 2).

Die flankierenden Massnahmen sind mit den verkehrspolitischen Zielsetzungen des Bundesrates für das Jahr 1999 vereinbar und verstärken insbesondere den im Rahmen der Umsetzung des Alpenschutzartikels angestrebten Verkehrsverlagerungseffekt.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Landwirtschaftsgesetzes und des Lebensmittelgesetzes sind in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht vorgesehen.

5 Verhältnis zum europäischen Recht und WTO-Recht⁹⁴

51 Forschung

Die für die Umsetzung des bilateralen Forschungsabkommens in der Schweiz vorgesehenen Massnahmen stimmen naturgemäss mit dem europäischen Recht überein. Im europäischen Recht findet sich die entsprechende Grundlage im Beschluss Nr. 182/1999/EK des Europaparlaments und des Rats vom 22. Dezember 1998 bezüglich des 5. Rahmenprogramms der Europäischen Gemeinschaft für Aktivitäten in Forschung, technologischer Entwicklung und Demonstration (1998–2002), publiziert am 1. Februar 1999 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L26.

52 Öffentliches Beschaffungswesen

Mit dem Abkommen findet keine Übernahme von EU-Recht durch die Schweiz statt. Das Abkommen geht vielmehr von der Gleichwertigkeit der Rechtssysteme der beiden Parteien aus. Mit den auf Bundes- und Kantonsebene noch vorzunehmenden Rechtsanpassungen (vgl. Kap. 225) wird sichergestellt, dass Anbieter aus der EU denselben Marktzugang in der Schweiz haben wie Anbieter aus der Schweiz in der EU. Dasselbe gilt für den Zugang zu den Rechtsmitteln.

Vom Abkommen unberührt bleiben Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen WTO-Mitgliedern. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) auf die Gemeinden, beschränkt sich auf Anbieter aus der EU, da hier Gegenrecht besteht. Auf die Unterstellung der Gemeinden unter das GPA durch die Schweiz können sich somit andere GPA-Mitglieder nicht berufen. Die gegenseitige Liberalisierung in den anderen Bereichen berührt die Verpflichtungen der Schweiz gegenüber anderen GPA- oder WTO-Mitgliedern ebenfalls nicht.

53 Technische Handelshemmnisse

Das Abkommen ist, was die Beseitigung technischer Handelshemmnisse anbelangt, mit dem Recht und der Politik der EG sowie mit den Zielen der schweizerischen Integrationspolitik vollauf vereinbar. Es ergänzt das Freihandelsabkommen von 1972, das keine expliziten Bestimmungen über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen enthält. Die gegenseitige Anerkennung auf zwei Niveaus hat jedoch nicht ei-

⁹⁴ Die sektoriellen Abkommen müssen der WTO gemäss Artikel XXIV GATT 1999 notifiziert werden.

ne zwingende Harmonisierung des Schweizer Rechts mit demjenigen der Gemeinschaft zur Folge. Werden die Schweizer Vorschriften gemäss Artikel 1 Absatz 2 des Abkommens als mit den EG-Vorschriften gleichwertig anerkannt, haben die Schweizer Produkte einen direkten Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Wenn der Gesetzgeber auf Grund der in Artikel 4 Absatz 2 des THG (SR 946.51) festgelegten überwiegenden öffentlichen Interessen entscheidet, die Schweizer Vorschriften für gewisse unter das Abkommen fallende Produkte nicht an diejenigen der EG anzupassen, wird den Schweizer Produkten lediglich ein indirekter Zugang zur EG gewährt, indem deren Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht gemäss Artikel 1 Absatz 1 in einem zweiten Bewertungsverfahren nochmals überprüft werden muss. Diese Lösung gewährt dem Schweizer Gesetzgeber einen grossen Spielraum hinsichtlich des gesetzgeberischen Anpassungsprozesses.

Zur Gewährleistung eines möglichst homogenen europäischen Marktes ist zudem vorgesehen, dass die Schweiz mit den EFTA-EWR-Staaten ein analoges Abkommen abschliesst.

Als Mitglied der WTO beteiligt sich die Schweiz auch am Abkommen über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse (SR 0.632.231.41), das allgemeine Regeln über die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder bezüglich der technischen Vorschriften und Normen sowie bezüglich der Konformitätsbewertungsverfahren festlegt. Diese Regeln sollen verhindern, dass technische Vorschriften, Normen oder Konformitätsbewertungsverfahren zu unnötigen Handelshemmnissen werden.

Dieses Abkommen trägt im Übrigen auch der zentralen Rolle der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen für den Abbau solcher Handelshemmnisse Rechnung, werden doch die Mitgliedstaaten in Artikel 6.3 «...ermutigt, auf Ersuchen anderer Mitglieder dazu bereit zu sein, in Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung der Ergebnisse von Konformitätsbewertungsverfahren einzutreten.» Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz ist deshalb auch mit den Regeln der WTO vollauf kompatibel.

54 Landwirtschaft

Was das Verhältnis zum europäischen Recht anbelangt, wird mit dem Agrarabkommen eine Annäherungsdynamik geschaffen, indem der Gemischte Agrarausschuss die Möglichkeit erhält, die von den Anhängen abgedeckten Rechtsbereiche weiter auszudehnen, sobald die Schweiz äquivalente Gesetzesnormen verabschiedet.

Beim Agrarabkommen ist zu unterscheiden zwischen der quantitativen Ebene, welche auf das Verhältnis zum europäischen Recht keinen Einfluss hat, und der qualitativen Ebene mit dem Abbau der technischen Handelshemmnisse (vgl. auch Ziff. 243.41), der in dieser Beziehung grosse Bedeutung zukommt. Die entsprechenden Anhänge beruhen in der Mehrheit auf der gegenseitigen Anerkennung der jeweiligen Gesetzgebungen, die damit automatisch enger aneinander gebunden und angenähert werden. Dies gilt für den Pflanzenschutzbereich, wo der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung durch eine gemeinsame Erklärung weiter untermauert wird, welche die zur Anerkennung notwendigen Schritte festlegt. Im Bereich der Futtermittel wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Anforderungen durch eine Evolutivklausel ergänzt. Auch im Saatgut-Anhang ist die gegenseitige Anerkennung der Gesetzgebung vorgesehen; diese beschränkt sich auf bestimmte

Arten, kann jedoch auf weitere ausgedehnt werden, sobald die Schweiz ihre Bestimmungen angepasst hat. Die gegenseitige Anerkennung ist auch bei den Weinbauprodukten vorgesehen. Im Anhang zu den Spirituosen kommt dieser Grundsatz zwar nicht zum Tragen, doch wird er gestützt durch eine gemeinsame Erklärung, in der sich die Schweiz dazu verpflichtet, ihre Gesetzgebung jener der EU anzupassen. Der Anhang zu den Bio-Produkten legt die Äquivalenz der Gesetzesbestimmungen und Verordnungen der beiden Parteien fest, wobei sich diese gleichzeitig zu einer Ausweitung seines Anwendungsbereichs verpflichten. Während sich der Anhang zu den Vermarktungsnormen für frisches Obst und Gemüse auf die Anerkennung der Konformitätskontrollen bezüglich der EU-Normen beschränkt, wird im Anhang zum Veterinärbereich anerkannt, dass die beiden Parteien über ähnliche Gesetzgebungen verfügen, die zu den gleichen Ergebnissen führen. Auch die Schaffung eines Gemischten Veterinärausschusses mit dem Auftrag, alle mit diesem Anhang und seiner Durchführung in Zusammenhang stehenden Fragen zu erörtern, ist hinsichtlich der Entwicklung der jeweiligen Gesetzgebung der beiden Parteien positiv zu werten. Ebenso ist die gemeinsame Erklärung über den Schutz der geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarprodukte und Lebensmittel zu erwähnen, in der die Schweiz und die EU vorsehen, die gegenseitige Anerkennung ihrer diesbezüglichen Vorschriften in das Agrarabkommen aufzunehmen, sobald die Umsetzung der Gemeinschaftsgesetzgebung erfolgt ist. Nicht zu vergessen ist auch die Erklärung der Schweiz über Kennzeichnung von Geflügel aus artgerechter Haltung, in der sich unser Land bereit erklärt, die notwendigen Schritte zur Verabschiedung einer Rechtsetzung zu unternehmen, die dem Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich entspricht. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Lebensmittelgesetzes werden die Rahmenbedingungen geschaffen, um die Äquivalenz des schweizerischen Rechts mit demjenigen der EU zu erreichen.

Was das WTO-Recht anbelangt, ist das Agrarabkommen, welches präferentiellen Charakter hat, mit den Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994) über Zollunionen und Freihandelsräume insofern vereinbar, als es den im Freihandelsabkommen von 1972 vereinbarten zollpräferentiellen Marktzutritt für bestimmte Agrarprodukte wesentlich ausdehnt und mit weiterführenden Bestimmungen und Erleichterungen im nichttarifären Bereich ergänzt. Der bestehende Agrarschutz gegenüber Drittstaaten wird in keinem Fall erhöht. Die aus der Uruguay-Runde stammenden Marktzutrittsmöglichkeiten bleiben unverändert erhalten und stehen allen Handelspartnern auf der Basis der schweizerischen Verpflichtungsliste LIX uneingeschränkt und unverändert zur Verfügung. Die der EU gewährten Zollkonzessionen wurden im Rahmen von präferentiellen Zollkontingenten gewährt. Die entsprechenden Kontingentsmengen widerspiegeln die heutigen Marktanteile der EU auf dem Schweizer Markt. Diese Einfuhren zum präferentiellen Ansatz erfolgen in einigen speziellen Fällen als Teil der WTO-Zollkontingentsmengen, sonst aber im Rahmen von zusätzlichen Mengen. Die Bedingungen gemäss GATT 1994, insbesondere Artikel XXIV, werden erfüllt und erlauben von der Meistbegünstigungsklausel der WTO abzuweichen, nach welcher einer Partei gewährte Konzessionen für alle WTO-Mitglieder gelten.

Die vorgeschlagene Änderung des Lebensmittelgesetzes bezweckt die Anpassung der Hygienevorschriften des Lebensmittelgesetzes an das EG-Recht. Dieses entspricht dem heute allgemein anerkannten internationalen Standard des Codex Alimentarius (gemeinsamer Nahrungsmittelstandard von FAO/WHO). Die neuen Bestimmungen erfüllen damit die in den Artikeln 2 und 3 des Übereinkommens vom 15. April 1994 über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutz-

rechtlicher Massnahmen (SPS-Übereinkommen; SR 0.632.20, AS 1995 2178) aufgeführten Anforderungen. Sie sind verhältnismässig und haben keine Diskriminierung importierter Produkte zur Folge. Sie stehen zum WTO-Recht somit nicht im Widerspruch.

55 Luftverkehr

Das Luftverkehrsabkommen strebt eine weitgehende Harmonisierung des schweizerischen und des europäischen Luftverkehrsrechts an. Der Anhang zum Abkommen enthält eine Vielzahl von Erlassen des EG-Rechts, die fortan auch in der Schweiz anwendbar sein werden. Damit steht das Abkommen im Einklang mit dem europäischen Recht.

Die Regeln der WTO finden auf den Bereich der Luftfahrt nur beschränkt Anwendung. Insbesondere der gesamte verkehrsrechtliche Teil ist von den WTO-Regeln nicht erfasst. Insofern es sich um Bestimmungen zur technischen Harmonisierung handelt, bringt das Abkommen – wie oben dargelegt – nichts grundsätzlich Neues, finden doch die betreffenden Bestimmungen bereits kraft der Mitgliedschaft der Schweiz bei den betreffenden technischen Organisationen Anwendung. Sie sind vereinbar mit den im WTO-Recht für die Luftfahrt festgelegten Grundsätzen.

56 Landverkehr

Das Abkommen enthält nur ein einziges wesentliches Element, das mit dem gegenwärtigen Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar ist, und zwar das Verbot der nationalen Kabotage in den Gebieten der Schweiz und der Gemeinschaft. Diese Einschränkung ergab sich aber aus dem Wunsch beider Vertragsparteien, den Zugang zum eigenen Verkehrsmarkt zu beschränken. Jedoch erfordert das Abkommen eine Abänderung zahlreicher bilateraler Strassenverkehrsabkommen mit EU-Mitgliedstaaten.

In Bezug auf die europäischen Nicht-EG-Mitgliedstaaten sei darauf hingewiesen, dass die meisten bilateralen Strassenverkehrsabkommen zwischen diesen Ländern und der Schweiz eine Bestimmung enthalten, wonach die nationale Gesetzgebung nichtdiskriminierend, also in gleicher Weise auf die Transportunternehmen dieser Länder wie auf schweizerische Unternehmungen anzuwenden ist. Es ist daher durchaus denkbar, dass gewisse Länder auf Grund dieser Bestimmung um die Zuteilung von 40-Tonnen-Kontingenten während der Übergangsphase ersuchen. Dafür wird eine Gesamtlösung zu finden sein, die für die Mitteleuropäischen und Osteuropäischen (MOE) sowie die EFTA-Staaten gilt und die den in diese Länder fliessenden Verkehrsströmen Rechnung trägt.

Die im Rahmen des Landverkehrsabkommens vorgesehenen Gebühren sind mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Inländerbehandlung des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr (GATS) vereinbar. Die Gebühren werden nämlich gleichermassen für Schweizer und ausländische Transporteure erhoben.

Auch die Kontingente für 40-Tonnen-Fahrzeuge stehen nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen des GATS, obwohl es sich um mengenmässige Beschränkungen handelt. Tatsächlich handelt es sich dabei um einen Schritt in Richtung eines tech-

nisch vereinfachten Zugangs zum Schweizer Verkehrsmarkt. Auch hier wird der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachtet, da die Kontingente für die Mitgliedsstaaten der EG mindestens so hoch sind wie jene für schweizerische Transporteure.

Die Tatsache, dass europäische Staaten, die nicht Mitglied der EG sind, keine Kontingente zugeteilt bekommen, steht ebenfalls nicht im Widerspruch zu den von der Schweiz im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen. Im GATS-Abkommen hat die Schweiz nämlich den Zugang zu ihrem Strassenverkehrsmarkt auf den in bilateralen Abkommen vereinbarten Liberalisierungsgrad beschränkt und hat somit in diesem Bereich eine Ausnahme von der Meistbegünstigungsklausel (MFN) erreicht. Die obengenannten Staaten können sich somit weder auf das GATS im Allgemeinen, noch auf die Meistbegünstigungsklausel im Besonderen berufen, um sich Kontingente zu sichern.

Die flankierenden Massnahmen stehen im Einklang mit dem europäischen Recht und dem WTO-Recht.

57 Freier Personenverkehr

Das Personenverkehrsabkommen richtet sich nach dem EU-Recht und steht im Einklang mit den Regeln der WTO.

571 Lex Koller

Mit der Revision des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland können bestehende Widersprüche zum internationalen Recht und insbesondere zum EG-Recht (vgl. Ziff. 9 der Botschaft des Bundesrats vom 23. März 1994, BBl 1994 II 542 ff.) zwar gemildert, aber nicht umfassend bereinigt werden.

572 Medizinalpersonal

Im Rahmen des Personenverkehrsabkommens und der dort vorgesehenen gegenseitigen Diplomanerkennung sind die diesbezüglichen sektoriellen EG-Richtlinien berücksichtigt worden.

573 Flankierende Massnahmen

Wie bereits erwähnt, stützt sich der Gesetzesentwurf über die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die EU-Richtlinie 96/71 vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen.⁹⁵ Artikel 22 des Anhangs 1 zum Abkommen über den freien Personenverkehr bezieht sich ausdrücklich auf diese Richtlinie und sieht vor, dass unser Land für die entsandten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen die in der Schweiz geltenden Arbeitsbedingungen vorbehalten darf. Der Entwurf entspricht der EU-

⁹⁵ Abl. Nr. L 18 vom 21.1.1997, S. 1

Richtlinie und übernimmt deren materielle Regelungen. Die beiden andern Entwürfe über die Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen und die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen stützen sich allein auf das innerstaatliche Recht. In der EU sind keine entsprechenden Regelungen vorhanden. Die Entwürfe enthalten zudem keine Bestimmungen, die mit dem europäischen Recht nicht kompatibel wären.

6 Verfassungsmässigkeit

Wir schlagen den eidgenössischen Räten vor, einerseits die sieben sektoriellen Abkommen in einem einzigen Bundesbeschluss zur Genehmigung vorzulegen und andererseits über die gesetzgeberischen Umsetzungs- und Begleitmassnahmen nach Sektoren separat Beschluss zu fassen. Die begleitenden Massnahmen zur Bekämpfung des Dumpings von Löhnen und Sozialleistungen im Rahmen der Realisierung des freien Personenverkehrs mit den Mitgliedstaaten der EG werden in einem separaten Bundesbeschluss aufgeführt. In der gleichen Weise wird mit den flankierenden Massnahmen zur Verlagerung des alpenüberquerenden Güterverkehrs auf die Schiene verfahren. Diese Lösung ist verfassungskonform, respektiert das Prinzip der Einheit der Materie und entspricht der Praxis der Bundesbehörden auf dem Gebiet der Genehmigung und Umsetzung von Staatsverträgen. Zur Genehmigung der Abkommen, der Umsetzungsgesetzgebung und der flankierenden Massnahmen vergleiche Übersichtstabelle in Ziffer 91.

61 Genehmigungsbeschluss

Die sieben sektoriellen Abkommen enthalten die gleichen Bestimmungen bezüglich Inkrafttreten, Verlängerung und gleichzeitiger Kündigung («Guillotine-Klausel»). Diese Bestimmungen stellen damit eine rechtliche Verbindung der Abkommen her. Die Vorlage eines einzigen Bundesbeschlusses trägt dem Rechtsverhältnis zwischen den Abkommen Rechnung und hat den Vorteil einer einfachen, praktischen und transparenten Lösung. Die Vorlage lässt eine einzige Wahl zu und verhindert so ein rechtlich nicht erlaubtes «Rosinenpicken».

Die Verfassungsmässigkeit des Beschlussentwurfs zu den sieben sektoriellen Abkommen beruht auf Artikel 54 Abs. 1, der dem Bund eine umfassende Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten verleiht und ihn ermächtigt, Staatsverträge mit dem Ausland abzuschliessen. Die Kompetenz der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 166, Absatz 2 nBV (Art. 85, Ziff. 5).

62 Gesetzgeberische Umsetzungs- und Begleitmassnahmen

Der Entwurf des Bundesgesetzes zum Abkommen zwischen der EG und der Schweiz über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse stützt sich auf die Artikel 63, Absatz 1; 82, Absatz 1 und 95, Absatz 1 der nBV (Art. 34^{ter}, Abs. 1, Bst. g; 37^{bis}; 31^{bis}, Abs. 2).

Der Gesetzesentwurf zum Abkommen zwischen der europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über den freien Personenverkehr beruht

hauptsächlich auf den Artikeln 112; 113; 114; 116, Abs. 2; 117; 121 und 122, Abs. 1 der nBV (Art. 34^{quater}; 34^{bis}; 34^{novies}; 34^{quinquies}, Abs. 2; 69^{ter} und 64). Die im Gesetzesentwurf enthaltene Änderung des Bundesbeschlusses vom 4. Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.100.2) beruht auf Ziffer II des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1984, welches das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AS 1985 2002) ändert.

Die Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals stützt sich auf den Artikel 95 nBV (33 Abs. 2 sowie 31^{bis}). Der Beizug der Berufsverbände als Träger der zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme beruht auf Artikel 63 nBV (Art. 32 Abs. 3). Für diejenigen medizinischen Berufe, in denen das eidgenössische Diplom zur selbstständigen Berufsausübung berechtigt (Art. 2a Abs. 1) hat der Bund an sich keine Kompetenz, die Weiterbildung zu regeln. Ausnahmsweise kann er sich aber auf Artikel 54 nBV (Art. 8) stützen, um die Weiterbildung in den engen Bereichen zu regeln, in denen sich die Schweiz durch internationale Verträge verpflichtet hat, ausländische Weiterbildungstitel anzuerkennen. Eine einheitliche Regelung auf Bundesebene in Anlehnung an die ärztliche Weiterbildung ist die einzige zweckmässige Lösung, zumal die Kantone die Weiterbildung in diesen Fällen bisher nicht geregelt haben.

Die Änderung des Bundesgesetzes über Landwirtschaft stützt sich auf Artikel 104 nBV (31^{octies}).

Zentrale Verfassungsgrundlage für die Änderung des Lebensmittelgesetzes ist Artikel 118 nBV (69^{bis}). Diese Bestimmung gibt dem Bund die Kompetenz, Bestimmungen über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln zu erlassen sowie den Verkehr mit anderen Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen zu regeln, soweit solche das Leben oder die Gesundheit gefährden können (Art. 69^{bis} Abs. 1). Mit den hier vorgeschlagenen Änderungen werden die Grundlagen geschaffen, um das Hygienerecht der EU im Bereich der tierischen Lebensmittel in das schweizerische Recht überführen zu können. Das EG-Hygienerecht bezweckt den Schutz der Gesundheit. Es wurde von verschiedenen Fachgremien der EU-Kommission wissenschaftlich überprüft und entspricht dem heute allgemein anerkannten internationalen Standard des Codex Alimentarius. Die vorgeschlagenen Änderungen der Artikel 17a und 23 Absatz 5 und 26a LMG bewegen sich somit innerhalb der dem Bund nach dem Artikel 118 nBV (Art. 69^{bis} Abs. 1) übertragenen Kompetenzen. Sie verstossen zudem weder gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip noch gegen das Rechtsgleichheitsprinzip.

63 Gesetzgeberische Begleitmassnahmen in den Bereichen Landverkehr und freier Personenverkehr

Der Entwurf des Bundesgesetzes zur Verlagerung von alpenüberquerendem Güterverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss) beruht auf Artikel 84 nBV (Art. 36^{sexies}).

Der Gesetzesentwurf betreffend die Entsendung von Arbeitnehmern und andere begleitende Massnahmen zur Bekämpfung des Dumpings von Löhnen und Sozialleistungen im Rahmen der Realisierung des freien Personenverkehrs mit den Mitgliedstaaten der EU stützt sich auf die Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a und b nBV (Art. 34^{ter}).

64 Kreditbeschlüsse

Der Entwurf des Bundesbeschlusses betreffend die Finanzierung der Teilnahme der Schweiz an den Programmen der Forschung, der technologischen Entwicklung und Demonstration der EU während der Jahre 2001 und 2002 beruht auf Artikel 64 nBV (Art. 27^{sexies}).

Die Budgetkompetenz der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 167 nBV (Art. 85 Ziff. 10).

Der Entwurf des Bundesbeschlusses über den Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs beruht auf Artikel 84 nBV (Art. 36^{sexies}).

65 Fakultatives Staatsvertragsreferendum

Gemäss Artikel 141 Absatz 1, Buchstabe d, Ziffer 1–3, nBV (Art. 89 Abs. 3, Bst. a bis c) unterliegen Staatsverträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen, dem fakultativen Referendum.

Die sieben sektoriellen Abkommen sind kündbar und sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Es bleibt zu prüfen, ob sie eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen. Da die sieben Abkommen in einem einzigen Genehmigungsbeschluss zusammengefasst werden, genügt es nach der Praxis, dass ein einzelnes Abkommen eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführt, damit der gesamte Bundesbeschluss dem Referendum nach Artikel 141, Absatz 2, Buchstabe d, Ziffer 3 nBV unterliegt. Diese Lösung, die auf eine Prüfung jedes einzelnen Abkommens verzichtet (mit Hinweis auf Art. 141 Abs. 2, Bst. d, Ziff. 3; Art. 89 Abs. 3 Bst. c), bietet den Vorteil der Klarheit und der Verfahrensvereinfachung. Eine detaillierte Prüfung jedes einzelnen Abkommens würde an der Anwendung von Artikel 141 Absatz 2, Buchstabe d, Ziffer 3 nBV (89 Abs. 3, Bst. c) für die Gesamtheit der Abkommen im einzigen Genehmigungsbeschluss nichts ändern und nur Probleme bereiten in Bezug auf die Anwendbarkeit dieser Referendums-klausel.

Man spricht im Allgemeinen von multilateraler Rechtsvereinheitlichung im Sinne von Artikel 141 Absatz 2, Buchstabe d, Ziffer 3 nBV (89 Abs. 3, Bst. c), wenn ein Staatsvertrag Einheitsrecht enthält, das im Wesentlichen direkt anwendbar ist und ein bestimmtes, genau umschriebenes Rechtsgebiet genügend umfassend regelt (BBl 1994 IV 421). Die Mehrheit der Bestimmungen des Abkommens über den freien Personenverkehr, insbesondere sein Anhang I, schaffen weitgehend einheitliches Recht und sind grösstenteils für eine direkte Anwendung geeignet. Die Bestimmungen richten sich an die Verwaltungs- und Justizbehörden und sind genügend präzise, um eine direkte Wirkung zu entfalten und im Einzelfall so anwendbar zu sein, dass als Grundlage für eine konkrete Entscheidung dienen können (BGE 120 Ia 10ss ff.). Zudem ist das Abkommen über den freien Personenverkehr das einzige Abkommen, das mit der europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten («gemischtes Abkommen») abgeschlossen werden soll. Die «Gemischtheit» des Vertrages auf der gemeinschaftlichen Ebene verleiht ihm ohne Zweifel einen multilateralen Charakter im Sinne der Verfassungspraxis. Weil dieser Vertrag und sein Anhang I die Voraussetzungen der multilateralen Rechtsvereinheitlichung erfüllen, schlägt der Bundesrat

vor, an Artikel 141 Absatz 2, Buchstabe d, Ziffer 3 nBV (89 Abs. 3, Bst. c) als Verfassungsgrundlage für den einheitlichen Genehmigungsbeschluss der sektoriellen Verträge festzuhalten. Diese Entscheidung nimmt das für spätere Abänderungen der fraglichen Verträge vorgesehene Verfahren nicht vorweg.

Falls das Parlament die Position des Bundesrates bezüglich des einzigen Genehmigungsbeschlusses nicht teilen sollte, müsste jeder Vertrag im Hinblick auf Artikel 141 Absatz 2, Buchstabe d, Ziffer 3 nBV (89 Abs. 3, Bst. c) einzeln überprüft werden. Angesichts der politischen Bedeutung der sieben bilateralen Abkommen in ihrer Gesamtheit und im Hinblick auf unsere europäische Integrationspolitik würde es der Bundesrat für wünschbar halten, dass das Parlament diejenigen Verträge, die das Kriterium der multilateralen Rechtsvereinheitlichung nicht erfüllen, dem Referendum gemäss Artikel 141 Absatz 2 nBV (89 Abs. 4) unterstellt.

7 Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AKP	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik
Apec	Asian Pacific Economic Cooperation <i>Wirtschaftskooperation der Anrainerstaaten des pazifischen Beckens</i>
Asean	Association of South-East Asian Nations <i>Verband südostasiatischer Nationen</i>
Asem	Asia Europe Meeting <i>Asiatisch-europäischer Dialog</i>
BIP	Bruttoinlandprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Coreper	Comité des représentants permanents <i>Ausschuss der Ständigen Vertreter</i>
Cosac	Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires des parlements des Etats membres de l'UE <i>Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente</i>
Cost	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique <i>Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung</i>
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
Ecofin	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU
Ecu ⁹⁶	European Currency Unit <i>Europäische Währungseinheit</i>
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFTA	European Free Trade Association <i>Europäische Freihandelsassoziation</i>
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union (1. Pfeiler: EG, EGKS, Euratom; 2. Pfeiler: GASP; 3. Pfeiler: ZBJI)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EG-Gerichtshof)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Eureka	Europäische Initiative im Bereich der technologischen Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; heute EG
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Währungssystem
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Food and Agricultural Organization of the United Nations <i>Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO</i>

⁹⁶ Am 1. Januar 1999 unwiderruflich im Verhältnis 1:1 in die europäische Einheitswährung Euro konvertiert.

FEDER	Fonds européen de développement régional <i>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung</i>
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
FHA	Freihandelsabkommen Schweiz–EWG
FRP	Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (Forschungsrahmenprogramm)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EG)
GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (2. EU-Pfeiler)
GATS	General Agreement on Trade in Services <i>Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen</i>
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade <i>Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen</i>
GLP	Gute Laborpraxis
GMB	Gute Herstellungspraxis
GPA	Government Procurement Agreement <i>WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen</i>
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
GZT	Gemeinsamer Zolltarif
ITU	International Telecommunication Union <i>Internationale Fernmeldeunion</i>
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KSK	Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MAI	Multilateral Agreement on Investments <i>Multilaterales Investitionsabkommen</i>
Mercosur	Mercado Común del Sur <i>Gemeinsamer Markt Lateinamerikas</i>
MOES	Mittel- und Osteuropäische Staaten
MRA	Mutual Recognition Agreement
MwSt	Mehrwertsteuer
Nafta	North American Free Trade Agreement <i>Nordamerikanisches Freihandelsabkommen</i>
NATO	North Atlantic Treaty Organization <i>Nordatlantikpakt</i>
nBV	neue Bundesverfassung
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development <i>Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
Osec	Office suisse d'expansion commerciale <i>Schweizerische Zentrale für Handelsförderung</i>
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Phare	Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy <i>EU-Unterstützungsprogramm für mittel- und osteuropäische Staaten</i>
Rs	Rechtssache
SAEB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SDK	Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband

SIS	Schengener Informationssystem
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz
SNB	Schweizerische Nationalbank
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States <i>EU-Unterstützungsprogramm für die GUS</i>
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights <i>WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums</i>
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development <i>Handels- und Entwicklungskonferenz der UNO</i>
Unesco	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization <i>Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur der UNO</i>
UNO	United Nations Organization <i>Organisation der Vereinten Nationen</i>
WEU	Westeuropäische Währungsunion
WHO	World Health Organization <i>Weltgesundheitsorganisation</i>
WTO	World Trade Organization <i>Welthandelsorganisation</i>
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZBJI	Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (3. EU-Pfeiler)
Ziff.	Ziffer

8 Übereinstimmungstabellen zwischen der alten und neuen Nummerierung der EU- bzw. EG-Verträge

Artikel 12 des Vertrags von Amsterdam bestimmt, dass die Artikel, Titel und Abschnitte des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in der Fassung des Amsterdamer Vertrags unnummeriert werden. Somit sind ab Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (1. Mai 1999) die in den nachfolgenden Übereinstimmungstabellen unter dem Titel «neu» aufgeführten Artikel gültig. Die vorliegende Botschaft verwendet durchwegs die im Zeitpunkt der Paraphierung der Abkommen gültige Nummerierung («bisher»).

A. Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)

Nummerierung		Nummerierung	
bisher	neu	bisher	neu
Titel I	Titel I	Artikel J.17	Artikel 27
Artikel A	Artikel 1	Artikel J.18	Artikel 28
Artikel B	Artikel 2	Titel VI (***)	Titel VI
Artikel C	Artikel 3	Artikel K.1	Artikel 29
Artikel D	Artikel 4	Artikel K.2	Artikel 30
Artikel E	Artikel 5	Artikel K.3	Artikel 31
Artikel F	Artikel 6	Artikel K.4	Artikel 32
Artikel F.1 (*)	Artikel 7	Artikel K.5	Artikel 33
Titel II	Titel II	Artikel K.6	Artikel 34
Artikel G	Artikel 8	Artikel K.7	Artikel 35
Titel III	Titel III	Artikel K.8	Artikel 36
Artikel H	Artikel 9	Artikel K.9	Artikel 37
Titel IV	Titel IV	Artikel K.10	Artikel 38
Artikel I	Artikel 10	Artikel K.11	Artikel 39
Titel V (***)	Titel V	Artikel K.12	Artikel 40
Artikel J.1	Artikel 11	Artikel K.13	Artikel 41
Artikel J.2	Artikel 12	Artikel K.14	Artikel 42
Artikel J.3	Artikel 13	Titel VIa (**)	Titel VII
Artikel J.4	Artikel 14	Artikel K.15 (*)	Artikel 43
Artikel J.5	Artikel 15	Artikel K.16 (*)	Artikel 44
Artikel J.6	Artikel 16	Artikel K.17 (*)	Artikel 45
Artikel J.7	Artikel 17	Titel VII	Titel VIII
Artikel J.8	Artikel 18	Artikel L	Artikel 46
Artikel J.9	Artikel 19	Artikel M	Artikel 47
Artikel J.10	Artikel 20	Artikel N	Artikel 48
Artikel J.11	Artikel 21	Artikel O	Artikel 49
Artikel J.12	Artikel 22	Artikel P	Artikel 50
Artikel J.13	Artikel 23	Artikel Q	Artikel 51
Artikel J.14	Artikel 24	Artikel R	Artikel 52
Artikel J.15	Artikel 25	Artikel S	Artikel 53
Artikel J.16	Artikel 26		

(*) Neuer Artikel, eingefügt durch den Vertrag von Amsterdam.

(**) Neuer Titel, eingefügt durch den Vertrag von Amsterdam.

(***) Titel, umstrukturiert durch den Vertrag von Amsterdam.

B. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag)

Numerrierung		Numerrierung	
bisher	<i>neu</i>	bisher	<i>neu</i>
Erster Teil	Erster Teil	Kapitel 2	Kapitel 2
Artikel 1	Artikel 1	Artikel 30	Artikel 28
Artikel 2	Artikel 2	Artikel 31 (aufgehoben)	–
Artikel 3	Artikel 3	Artikel 32 (aufgehoben)	–
Artikel 3a	Artikel 4	Artikel 33 (aufgehoben)	–
Artikel 3b	Artikel 5	Artikel 34	Artikel 29
Artikel 3c (*)	Artikel 6	Artikel 35 (aufgehoben)	–
Artikel 4	Artikel 7	Artikel 36	Artikel 30
Artikel 4a	Artikel 8	Artikel 37	Artikel 31
Artikel 4b	Artikel 9	Titel II	Titel II
Artikel 5	Artikel 10	Artikel 38	Artikel 32
Artikel 5a (*)	Artikel 11	Artikel 39	Artikel 33
Artikel 6	Artikel 12	Artikel 40	Artikel 34
Artikel 6a (*)	Artikel 13	Artikel 41	Artikel 35
Artikel 7 (aufgehoben)	–	Artikel 42	Artikel 36
Artikel 7a	Artikel 14	Artikel 43	Artikel 37
Artikel 7b (aufgehoben)	–	Artikel 44 (aufgehoben)	–
Artikel 7c	Artikel 15	Artikel 45 (aufgehoben)	–
Artikel 7d (*)	Artikel 16	Artikel 46	Artikel 38
Zweiter Teil	Zweiter Teil	Artikel 47 (aufgehoben)	–
Artikel 8	Artikel 17	Titel III	Titel III
Artikel 8a	Artikel 18	Kapitel 1	Kapitel 1
Artikel 8b	Artikel 19	Artikel 48	Artikel 39
Artikel 8c	Artikel 20	Artikel 49	Artikel 40
Artikel 8d	Artikel 21	Artikel 50	Artikel 41
Artikel 8e	Artikel 22	Artikel 51	Artikel 42
Dritter Teil	Dritter Teil	Kapitel 2	Kapitel 2
Titel I	Titel I	Artikel 52	Artikel 43
Artikel 9	Artikel 23	Artikel 53 (aufgehoben)	–
Artikel 10	Artikel 24	Artikel 54	Artikel 44
Artikel 11 (aufgehoben)	–	Artikel 55	Artikel 45
Kapitel 1	Kapitel 1	Artikel 56	Artikel 46
Abschnitt 1 (gestrichen)	Kapitel 1	Artikel 57	Artikel 47
Artikel 12	Artikel 25	Artikel 58	Artikel 48
Artikel 13 (aufgehoben)	–	Kapitel 3	
Artikel 14 (aufgehoben)	–	Artikel 59	Artikel 49
Artikel 15 (aufgehoben)	–	Artikel 60	Artikel 50
Artikel 16 (aufgehoben)	–	Artikel 61	Artikel 51
Artikel 17 (aufgehoben)	–	Artikel 62 (aufgehoben)	–
Abschnitt 2 (gestrichen)		Artikel 63	Artikel 52
Artikel 18 (aufgehoben)	–	Artikel 64	Artikel 53
Artikel 19 (aufgehoben)	–	Artikel 65	Artikel 54
Artikel 20 (aufgehoben)	–	Artikel 66	Artikel 55
Artikel 21 (aufgehoben)	–	Kapitel 4	
Artikel 22 (aufgehoben)	–	Artikel 67 (aufgehoben)	–
Artikel 23 (aufgehoben)	–	Artikel 68 (aufgehoben)	–
Artikel 24 (aufgehoben)	–	Artikel 69 (aufgehoben)	–
Artikel 25 (aufgehoben)	–	Artikel 70 (aufgehoben)	–
Artikel 26 (aufgehoben)	–	Artikel 71 (aufgehoben)	–
Artikel 27 (aufgehoben)	–	Artikel 72 (aufgehoben)	–
Artikel 28	Artikel 26	Artikel 73 (aufgehoben)	–
Artikel 29	Artikel 27	Artikel 73a (aufgehoben)	–

Nummerierung

bisher	neu
Artikel 73b	Artikel 56
Artikel 73c	Artikel 57
Artikel 73d	Artikel 58
Artikel 73e (aufgehoben)	–
Artikel 73f	Artikel 59
Artikel 73g	Artikel 60
Artikel 73h (aufgehoben)	–
Titel IIIa (**)	Titel IV
Artikel 73i (*)	Artikel 61
Artikel 73j (*)	Artikel 62
Artikel 73k (*)	Artikel 63
Artikel 73l (*)	Artikel 64
Artikel 73m (*)	Artikel 65
Artikel 73n (*)	Artikel 66
Artikel 73o (*)	Artikel 67
Artikel 73p (*)	Artikel 68
Artikel 73q (*)	Artikel 69
Titel IV	Titel V
Artikel 74	Artikel 70
Artikel 75	Artikel 71
Artikel 76	Artikel 72
Artikel 77	Artikel 73
Artikel 78	Artikel 74
Artikel 79	Artikel 75
Artikel 80	Artikel 76
Artikel 81	Artikel 77
Artikel 82	Artikel 78
Artikel 83	Artikel 79
Artikel 84	Artikel 80
Titel V	Titel VI
Kapitel 1	Kapitel 1
Abschnitt 1	Abschnitt 1
Artikel 85	Artikel 81
Artikel 86	Artikel 82
Artikel 87	Artikel 83
Artikel 88	Artikel 84
Artikel 89	Artikel 85
Artikel 90	Artikel 86
Abschnitt 2 (gestrichen)	–
Artikel 91 (aufgehoben)	–
Abschnitt 3	Abschnitt 2
Artikel 92	Artikel 87
Artikel 93	Artikel 88
Artikel 94	Artikel 89
Kapitel 2	Kapitel 2
Artikel 95	Artikel 90
Artikel 96	Artikel 91
Artikel 97 (aufgehoben)	–
Artikel 98	Artikel 92
Artikel 99	Artikel 93
Kapitel 3	Kapitel 3
Artikel 100	Artikel 94
Artikel 100a	Artikel 95
Artikel 100b (aufgehoben)	–

Nummerierung

bisher	neu
Artikel 100c (aufgehoben)	–
Artikel 100d (aufgehoben)	–
Artikel 101	Artikel 96
Artikel 102	Artikel 97
Titel VI	Titel VII
Kapitel 1	Kapitel 1
Artikel 102a	Artikel 98
Artikel 103	Artikel 99
Artikel 103a	Artikel 100
Artikel 104	Artikel 101
Artikel 104a	Artikel 102
Artikel 104b	Artikel 103
Artikel 104c	Artikel 104
Kapitel 2	Kapitel 2
Artikel 105	Artikel 105
Artikel 105a	Artikel 106
Artikel 106	Artikel 107
Artikel 107	Artikel 108
Artikel 108	Artikel 109
Artikel 108a	Artikel 110
Artikel 109	Artikel 111
Kapitel 3	Kapitel 3
Artikel 109a	Artikel 112
Artikel 109b	Artikel 113
Artikel 109c	Artikel 114
Artikel 109d	Artikel 115
Kapitel 4	Kapitel 4
Artikel 109e	Artikel 116
Artikel 109f	Artikel 117
Artikel 109g	Artikel 118
Artikel 109h	Artikel 119
Artikel 109i	Artikel 120
Artikel 109j	Artikel 121
Artikel 109k	Artikel 122
Artikel 109l	Artikel 123
Artikel 109m	Artikel 124
Titel VIa (**)	Titel VIII
Artikel 109n (*)	Artikel 125
Artikel 109o (*)	Artikel 126
Artikel 109p (*)	Artikel 127
Artikel 109q (*)	Artikel 128
Artikel 109r (*)	Artikel 129
Artikel 109s (*)	Artikel 130
Titel VII	Titel IX
Artikel 110	Artikel 131
Artikel 111 (aufgehoben)	–
Artikel 112	Artikel 132
Artikel 113	Artikel 133
Artikel 114 (aufgehoben)	–
Artikel 115	Artikel 134
Titel VIIa (**)	Titel X
Artikel 116 (*)	Artikel 135

Nummerierung

bisher

*neu***Titel VIII****Kapitel 1 (***)**

Artikel 117
Artikel 118
Artikel 118*a*
Artikel 118*b*
Artikel 118*c*
Artikel 119
Artikel 119*a*
Artikel 120
Artikel 121
Artikel 122

Kapitel 2

Artikel 123
Artikel 124
Artikel 125

Kapitel 3

Artikel 126
Artikel 127

Titel IX

Artikel 128

Titel X

Artikel 129

Titel XI

Artikel 129*a*

Titel XII

Artikel 129*b*
Artikel 129*c*
Artikel 129*d*

Titel XIII

Artikel 130

Titel XIV

Artikel 130*a*
Artikel 130*b*
Artikel 130*c*
Artikel 130*d*
Artikel 130*e*

Titel XV

Artikel 130*f*
Artikel 130*g*
Artikel 130*h*
Artikel 130*i*
Artikel 130*j*
Artikel 130*k*
Artikel 130*l*
Artikel 130*m*
Artikel 130*n*
Artikel 130*o*
Artikel 130*p*
Artikel 130*q* (aufgehoben) –

Titel XI**Kapitel 1**

Artikel 136
Artikel 137
Artikel 138
Artikel 139
Artikel 140
Artikel 141
Artikel 142
Artikel 143
Artikel 144
Artikel 145

Kapitel 2

Artikel 146
Artikel 147
Artikel 148

Kapitel 3

Artikel 149
Artikel 150

Titel XII

Artikel 151

Titel XIII

Artikel 152

Titel XIV

Artikel 153

Titel XV

Artikel 154
Artikel 155
Artikel 156

Titel XVI

Artikel 157

Titel XVII

Artikel 158
Artikel 159
Artikel 160
Artikel 161
Artikel 162

Titel XVIII

Artikel 163
Artikel 164
Artikel 165
Artikel 166
Artikel 167
Artikel 168
Artikel 169
Artikel 170
Artikel 171
Artikel 172
Artikel 173

Nummerierung

bisher

*neu***Titel XVI**

Artikel 130*r*
Artikel 130*s*
Artikel 130*t*

Titel XVII

Artikel 130*u*
Artikel 130*v*
Artikel 130*w*
Artikel 130*x*
Artikel 130*y*

Vierter Teil

Artikel 131
Artikel 132
Artikel 133
Artikel 134
Artikel 135
Artikel 136
Artikel 136*a*

Fünfter Teil**Titel I****Kapitel 1****Abschnitt 1**

Artikel 137
Artikel 138
Artikel 138*a*
Artikel 138*b*
Artikel 138*c*
Artikel 138*d*
Artikel 138*e*
Artikel 139
Artikel 140
Artikel 141
Artikel 142
Artikel 143
Artikel 144

Abschnitt 2

Artikel 145
Artikel 146
Artikel 147
Artikel 148
Artikel 149 (aufgehoben)
Artikel 150
Artikel 151
Artikel 152
Artikel 153
Artikel 154

Abschnitt 3

Artikel 155
Artikel 156
Artikel 157
Artikel 158
Artikel 159
Artikel 160
Artikel 161

Titel XIX

Artikel 174
Artikel 175
Artikel 176

Titel XX

Artikel 177
Artikel 178
Artikel 179
Artikel 180
Artikel 181

Vierter Teil

Artikel 182
Artikel 183
Artikel 184
Artikel 185
Artikel 186
Artikel 187
Artikel 188

Fünfter Teil**Titel I****Kapitel 1****Abschnitt 1**

Artikel 189
Artikel 190
Artikel 191
Artikel 192
Artikel 193
Artikel 194
Artikel 195
Artikel 196
Artikel 197
Artikel 198
Artikel 199
Artikel 200
Artikel 201

Abschnitt 2

Artikel 202
Artikel 203
Artikel 204
Artikel 205
–
Artikel 206
Artikel 207
Artikel 208
Artikel 209
Artikel 210

Abschnitt 3

Artikel 211
Artikel 212
Artikel 213
Artikel 214
Artikel 215
Artikel 216
Artikel 217

Nummerierung

bisher

neu

Artikel 162

Artikel 163

Abschnitt 4

Artikel 164

Artikel 165

Artikel 166

Artikel 167

Artikel 168

Artikel 168*a*

Artikel 169

Artikel 170

Artikel 171

Artikel 172

Artikel 173

Artikel 174

Artikel 175

Artikel 176

Artikel 177

Artikel 178

Artikel 179

Artikel 180

Artikel 181

Artikel 182

Artikel 183

Artikel 184

Artikel 185

Artikel 186

Artikel 187

Artikel 188

Abschnitt 5Artikel 188*a*Artikel 188*b*Artikel 188*c***Kapitel 2**

Artikel 189

Artikel 189*a*Artikel 189*b*Artikel 189*c*

Artikel 190

Artikel 191

Artikel 191 (*)

Artikel 192

Kapitel 3

Artikel 193

Artikel 194

Artikel 195

Artikel 196

Artikel 197

Artikel 198

Kapitel 4Artikel 198*a*Artikel 198*b*Artikel 198*c*

Artikel 218

Artikel 219

Abschnitt 4

Artikel 220

Artikel 221

Artikel 222

Artikel 223

Artikel 224

Artikel 225

Artikel 226

Artikel 227

Artikel 228

Artikel 229

Artikel 230

Artikel 231

Artikel 232

Artikel 233

Artikel 234

Artikel 235

Artikel 236

Artikel 237

Artikel 238

Artikel 239

Artikel 240

Artikel 241

Artikel 242

Artikel 243

Artikel 244

Artikel 245

Abschnitt 5

Artikel 246

Artikel 247

Artikel 248

Kapitel 2

Artikel 249

Artikel 250

Artikel 251

Artikel 252

Artikel 253

Artikel 254

Artikel 255

Artikel 256

Kapitel 3

Artikel 257

Artikel 258

Artikel 259

Artikel 260

Artikel 261

Artikel 262

Kapitel 4

Artikel 263

Artikel 264

Artikel 265

Nummerierung

bisher

*neu***Kapitel 5**Artikel 198*d*Artikel 198*e***Titel II**

Artikel 199

Artikel 200 (aufgehoben)

Artikel 201

Artikel 201*a*

Artikel 202

Artikel 203

Artikel 204

Artikel 205

Artikel 205*a*

Artikel 206

Artikel 206*a* (aufgehoben)

Artikel 207

Artikel 208

Artikel 209

Artikel 209*a***Sechster Teil**

Artikel 210

Artikel 211

Artikel 212 (*)

Artikel 213

Artikel 213*a* (*)Artikel 213*b* (*)

Artikel 214

Artikel 215

Artikel 216

Artikel 217

Artikel 218 (*)

Artikel 219

Artikel 220

Artikel 221

Artikel 222

Artikel 223

Artikel 224

Artikel 225

Artikel 226 (aufgehoben)

Artikel 227

Artikel 228

Artikel 228*a*

Artikel 229

Artikel 230

Artikel 231

Artikel 232

Artikel 233

Artikel 234

Artikel 235

Artikel 236 (*)

Artikel 237 (aufgehoben)

Artikel 238

Artikel 239

Artikel 240

Kapitel 5

Artikel 266

Artikel 267

Titel II

Artikel 268

–

Artikel 269

Artikel 270

Artikel 271

Artikel 272

Artikel 273

Artikel 274

Artikel 275

Artikel 276

–

Artikel 277

Artikel 278

Artikel 279

Artikel 280

Sechster Teil

Artikel 281

Artikel 282

Artikel 283

Artikel 284

Artikel 285

Artikel 286

Artikel 287

Artikel 288

Artikel 289

Artikel 290

Artikel 291

Artikel 292

Artikel 293

Artikel 294

Artikel 295

Artikel 296

Artikel 297

Artikel 298

–

Artikel 299

Artikel 300

Artikel 301

Artikel 302

Artikel 303

Artikel 304

Artikel 305

Artikel 306

Artikel 307

Artikel 308

Artikel 309

–

Artikel 310

Artikel 311

Artikel 312

Nummerierung

bisher	<i>neu</i>
--------	------------

Artikel 241 (aufgehoben)	–
Artikel 242 (aufgehoben)	–
Artikel 243 (aufgehoben)	–
Artikel 244 (aufgehoben)	–
Artikel 245 (aufgehoben)	–
Artikel 246 (aufgehoben)	–

(*) Neuer Artikel, eingefügt durch den Vertrag von Amsterdam.

(**) Neuer Titel, eingefügt durch den Vertrag von Amsterdam.

(***) Kapitel I, umstrukturiert durch den Vertrag von Amsterdam.

Nummerierung

bisher	<i>neu</i>
--------	------------

Schlussbestimmungen

Artikel 247	Artikel 313
Artikel 248	Artikel 314

9 Erlassentwürfe

91 Übersicht

Genehmigung der sieben Abkommen

1. Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit
Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens
Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen
Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen
Abkommen über den Luftverkehr
Abkommen über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse
Abkommen über die Freizügigkeit (Personenverkehr)
-

Gesetzesanpassungen

2. Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) 9. 10. 92
 3. Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse mit Änderungen der folgenden 2 Gesetze:
 - Strassenverkehrsgesetz (SVG) 19. 12. 58
 - Personenbeförderungsgesetz (PBG) 18. 6. 93
 4. Bundesgesetz zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz über die Freizügigkeit (Personenverkehr) mit Änderungen der folgenden 12 Gesetze:
 - BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) 26. 3. 31
 - BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) 16. 12. 83
 - BG über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals 19. 12. 1877
 - Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz (AHVG) 20. 12. 46
 - Invalidenversicherungsgesetz (IVG) 19. 6. 59
 - BG über die Ergänzungsleistungen (ELG) 19. 3. 65
 - BG über die berufliche Vorsorge (BVG) 25. 6. 82
 - Krankenversicherungsgesetz (KVG) 18. 3. 94
 - Freizügigkeitsgesetz (FZG) 17. 12. 93
 - Unfallversicherungsgesetz (UVG) 20. 3. 81
 - Familienzulagegesetz (FLG) 20. 6. 52
 - Arbeitslosenversicherungsgesetz 25. 6. 82
-

Umsetzungsmassnahme in Form eines Kreditbeschlusses

5. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an Forschungsprogrammen der Europäischen Union in den Jahren 2001 und 2002;*
-

* nicht dem Referendum unterstellt

Begleitmassnahmen in Form separater Erlasse

6. Bundesgesetz über die Landwirtschaft (LWG) 29. 4. 98

 7. Bundesgesetz zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene

 8. Bundesgesetz über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen
 - BG über das Internationale Privatrecht (IPRG) 18. 12. 1987
 - BG betreffend die Ergänzung des Obligationenrechts (OR) 30. 3. 1911
 - BG über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AGAV) 28. 9. 1956
-

Begleitmassnahmen in Form eines Kreditbeschlusses

9. Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des kombinierten Verkehrs.*
-

* nicht dem Referendum unterstellt