

**EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTS-
DEPARTEMENT**

**DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE**

**EIDGENÖSSISCHES DEPARTE-
MENT FÜR AUSWÄRTIGE
ANGELEGENHEITEN**

**DEPARTEMENT FEDERAL DES
AFFAIRES ETRANGERES**

Die sektoriellen Abkommen Schweiz - EG

Accords sectoriels Suisse - CE

Erklärender Bericht für die Vernehmlassung:

**Ergebnisse der Verhandlungen
Rechtsanpassungen
Flankierende Massnahmen**

Rapport explicatif pour la procédure de consultation:

**Présentation des résultats
Législation de mise en oeuvre
Mesures d'accompagnement**

Bern, März 1999

| | |
|---|-----------|
| 1 ALLGEMEINER TEIL | 8 |
| 1.1 Kurzer Überblick..... | 8 |
| 1.2 Verhandlungsergebnisse..... | 9 |
| 1.2.1 Forschung | 9 |
| 1.2.2 Öffentliches Beschaffungswesen | 10 |
| 1.2.3 Technische Handelshemmnisse | 11 |
| 1.2.4 Landwirtschaft | 12 |
| 1.2.5 Luftverkehr..... | 13 |
| 1.2.6 Landverkehr | 14 |
| 1.2.7 Freier Personenverkehr | 16 |
| 1.2.7.1 Erwerbstätige und Nichterwerbstätige..... | 16 |
| 1.2.7.2 Dienstleistungen | 18 |
| 1.2.7.3 Soziale Sicherheit..... | 18 |
| 1.2.7.4 Diplomanerkennung..... | 20 |
| 1.3 Würdigung der Abkommen | 20 |
| 1.3.1 Politische Würdigung..... | 20 |
| 1.3.2 Wirtschaftliche Würdigung und finanzielle Konsequenzen | 21 |
| 1.4 Genehmigung der Abkommen, der Umsetzungsgesetzgebung und flankierenden Massnahmen | 24 |
| 2 BESONDERER TEIL | 26 |
| 2.1 Accord sur la coopération scientifique et technologique | 26 |
| 2.1.1 Situation initiale | 26 |
| 2.1.2 Objectifs de la négociation | 27 |
| 2.1.2.1 Point de départ | 27 |
| 2.1.2.2 Principaux résultats de la négociation | 28 |
| 2.1.2.3 Bref historique de la négociation | 28 |
| 2.1.3 Contenu de l'accord | 29 |
| 2.1.3.1 Etendue de l'accord et forme de la coopération | 29 |
| 2.1.3.1.1 Comités du 5e PCRD..... | 29 |
| 2.1.3.2 Entrée en vigueur et durée de l'accord..... | 30 |
| 2.1.3.3 Contribution financière de la Suisse | 30 |
| 2.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse..... | 31 |
| 2.1.4.1 Introduction | 31 |
| 2.1.4.2 Les avantages de la participation intégrale au programme-cadre | 31 |
| 2.1.4.3 Signification pour les organismes suisses concernés | 32 |
| 2.1.4.4 Signification sur la base des expériences de participation | 33 |
| 2.1.4.4.1 Etat de la participation suisse..... | 33 |
| 2.1.4.4.2 Inconvénients liés à l'absence d'un accord bilatéral | 34 |
| 2.1.4.5 Conclusion..... | 35 |
| 2.1.5 Base légale..... | 36 |
| 2.2 Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen..... | 36 |
| 2.2.1 Ausgangslage | 36 |
| 2.2.2 Zielsetzung des Abkommens..... | 37 |
| 2.2.3 Inhalt des Abkommens..... | 37 |
| 2.2.3.1 Erstes Kapitel..... | 38 |
| 2.2.3.2 Zweites Kapitel | 38 |
| 2.2.3.3 Drittes Kapitel | 41 |
| 2.2.3.4 Anhänge | 45 |
| 2.2.3.5 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz..... | 45 |
| 2.2.4 Anpassungen des schweizerischen Rechts..... | 46 |
| 2.2.4.1 Auf Bundesebene | 46 |
| 2.2.4.2 Auf kantonaler Ebene | 48 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen | 49 |
| 2.3.1 Ausgangslage | 49 |
| 2.3.2 Verhandlungsziele | 49 |
| 2.3.3 Inhalt des Abkommens..... | 50 |
| 2.3.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz..... | 57 |
| 2.3.5 Notwendige Gesetzesanpassungen des schweizerischen Rechts | 58 |
| 2.4 Agrarhandelsabkommen | 59 |
| 2.4.1 Ausgangslage | 59 |
| 2.4.2 Verhandlungsziele | 59 |
| 2.4.3 Gegenstand des Abkommens | 60 |
| 2.4.3.1 Einleitung | 60 |
| 2.4.3.2 Rahmenvertrag | 62 |
| 2.4.3.3 Tarifäre Konzessionen | 62 |
| 2.4.3.3.1 Milchprodukte | 62 |
| 2.4.3.3.2 Gartenbauerzeugnisse | 64 |
| 2.4.3.3.3 Obst und Gemüse | 65 |
| 2.4.3.3.4 Rind- und Schweinefleisch | 65 |
| 2.4.3.3.5 Weinspezialitäten | 66 |
| 2.4.3.4 Beseitigung der technischen Handelshemmnisse | 68 |
| 2.4.3.4.1 Einleitung | 68 |
| 2.4.3.4.2 Pflanzenschutz | 68 |
| 2.4.3.4.3 Futtermittel | 68 |
| 2.4.3.4.4 Saatgut | 68 |
| 2.4.3.4.5 Weinbauprodukte..... | 69 |
| 2.4.3.4.6 Spirituosen und aromatisierte Getränke aus Wein | 69 |
| 2.4.3.4.7 Bio-Produkte | 69 |
| 2.4.3.4.8 Kontrollen bezüglich Konformität mit den Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse | 70 |
| 2.4.3.4.9 Veterinärbereich | 70 |
| 2.4.3.5 Erklärungen | 71 |
| 2.4.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz..... | 72 |
| 2.4.4.1 Auf allgemeiner Ebene | 72 |
| 2.4.4.1.1 Ein ausgewogenes Abkommen | 72 |
| 2.4.4.1.2 Eine Herausforderung für unsere Landwirtschaft | 72 |
| 2.4.4.1.3 Aus WTO-Sicht positives Abkommen | 72 |
| 2.4.4.1.4 Keine Auswirkungen auf die internen agrarpolitischen Massnahmen | 73 |
| 2.4.4.2 Bedeutung für die einzelnen Bereiche | 73 |
| 2.4.4.2.1 Milchprodukte | 73 |
| 2.4.4.2.2 Gartenbauerzeugnisse | 74 |
| 2.4.4.2.3 Obst und Gemüse, inklusive Anhang über die Vermarktungsnormen | 74 |
| 2.4.4.2.4 Rind- und Schweinefleisch | 74 |
| 2.4.4.2.5 Wein und Spirituosen | 75 |
| 2.4.4.2.6 Pflanzenschutz | 75 |
| 2.4.4.2.7 Futtermittel | 76 |
| 2.4.4.2.8 Saatgut | 76 |
| 2.4.4.2.9 Bio-Produkte | 76 |
| 2.4.4.2.10 Veterinärbereich | 76 |
| 2.4.4.3 Auswirkungen auf die Kantone | 77 |
| 2.4.5 Notwendige Anpassung des schweizerischen Rechts | 77 |
| 2.5 Luftverkehrsabkommen | 78 |
| 2.5.1 Ausgangslage | 78 |
| 2.5.2 Ziel der Verhandlungen | 79 |
| 2.5.3 Inhalt des Abkommens..... | 79 |
| 2.5.3.1 Allgemeines | 79 |
| 2.5.3.2 Die einzelnen Bestimmungen des Abkommens | 80 |
| 2.5.3.3 Die Erklärungen zum Abkommen..... | 84 |
| 2.5.3.4 Der Anhang zum Abkommen | 86 |
| 2.5.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz..... | 88 |
| 2.5.5 Anpassungen des schweizerischen Rechts | 88 |

| | |
|--|-----------|
| 2.5.6 Auswirkungen des Luftverkehrsabkommens auf die Kantone | 89 |
| 2.6 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route | 89 |
| 2.6.1 Négociations et accord | 89 |
| 2.6.1.1 Situation initiale | 89 |
| 2.6.1.2 Objectifs de la négociation | 90 |
| 2.6.1.3 Contenu de l'accord | 91 |
| 2.6.1.3.1 Préambule | 91 |
| 2.6.1.3.2 Dispositions générales | 91 |
| 2.6.1.3.3 Transports internationaux routiers | 92 |
| 2.6.1.3.3.1 Dispositions communes | 92 |
| 2.6.1.3.3.2 Transports internationaux routiers de marchandises | 95 |
| 2.6.1.3.3.3 Transports internationaux de voyageurs en autocar et autobus | 97 |
| 2.6.1.3.4 Transports ferroviaires internationaux | 98 |
| 2.6.1.3.5 Politique coordonnée des transports | 100 |
| 2.6.1.3.5.1 Dispositions générales | 100 |
| 2.6.1.3.5.2 Transports ferroviaires et combinés | 101 |
| 2.6.1.3.5.3 Systèmes de redevances des transports routiers | 103 |
| 2.6.1.3.5.4 Mesures d'accompagnement de l'accord | 107 |
| 2.6.1.3.5.5 Mesures correctives | 107 |
| 2.6.1.3.6 Dispositions générales et finales | 108 |
| 2.6.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse | 110 |
| 2.6.1.4.1 Sicherung der internationalen Zusammenarbeit bei der Verkehrsverlagerung | 110 |
| 2.6.1.4.2 Freier Marktzugang im Strassen- und Schienengüterverkehr | 111 |
| 2.6.1.4.3 Ablösung der 28-t-Limite und Fiskalität | 111 |
| 2.6.1.4.4 Verlagerung | 112 |
| 2.6.1.5 Adaptation nécessaire du droit suisse | 113 |
| 2.6.1.5.1 Internationaler Strassenverkehr | 113 |
| 2.6.1.5.1.1 Strassenverkehrsrecht | 113 |
| 2.6.1.5.1.1.1 Gesetzesstufe und internationale Abkommen | 114 |
| 2.6.1.5.1.1.1.1 Gewichtsbestimmungen | 114 |
| 2.6.1.5.1.1.1.2 AETR-Abkommen | 115 |
| 2.6.1.5.1.1.2 Ausblick auf die Verordnungsstufe | 116 |
| 2.6.1.5.1.1.2.1 Sozialvorschriften | 116 |
| 2.6.1.5.1.1.2.2 Ausbildung der Transportfahrzeugführer | 116 |
| 2.6.1.5.1.1.2.3 Technische Vorschriften | 116 |
| 2.6.1.5.1.1.2.4 Gefährliche Güter | 117 |
| 2.6.1.5.1.2 Zugang zum Beruf des Strassentransporteurs | 117 |
| 2.6.1.5.1.3 Grenzüberschreitende Personenbeförderung | 118 |
| 2.6.1.5.1.4 Abgaben im Strassengüterverkehr | 118 |
| 2.6.1.5.1.5 Anpassung bilateraler Abkommen | 118 |
| 2.6.1.5.1.5.1 Transitabkommen | 118 |
| 2.6.1.5.1.5.2 Bilaterale Strassenverkehrsabkommen | 119 |
| 2.6.1.5.2 Internationaler Eisenbahnverkehr | 119 |
| 2.6.1.5.2.1 Free access im Eisenbahnbereich | 119 |
| 2.6.1.5.2.2 Lizenzen, Sicherheitszertifikate, Trassenvergabe | 119 |
| 2.6.2 Flankierende Massnahmen | 120 |
| 2.6.2.1 Ausgangslage | 120 |
| 2.6.2.2 Verlagerungsbeschluss | 121 |
| 2.6.2.3 Stossrichtung der flankierenden Massnahmen | 121 |
| 2.6.2.3.1 Strategie der flankierenden Massnahmen | 121 |
| 2.6.2.3.2 Strassenseitige Rahmenbedingungen | 122 |
| 2.6.2.3.3 Bahnseitige Rahmenbedingungen | 124 |
| 2.6.2.3.4 Produktivitätssteigerungen der Bahnen | 127 |
| 2.6.2.3.5 Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase | 129 |
| 2.6.2.3.6 Nicht ergriffene Massnahmen | 129 |
| 2.6.3 Auswirkungen des Abkommens und der bahnseitigen Massnahmen | 130 |
| 2.6.3.1 Verkehrlicher Beitrag | 130 |
| 2.6.3.2 Beitrag an die Umwelt | 132 |
| 2.6.3.3 Auswirkungen auf die Strasseninfrastruktur | 133 |
| 2.6.3.4 Conséquences financières de l'accord et des mesures d'accompagnement et effets sur l'état du | |

| | |
|--|------------|
| personnel | 133 |
| 2.6.3.4.1 Sur le plan de la Confédération | 133 |
| 2.6.4 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen | 135 |
| 2.6.4.1 Erläuterungen zum Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss) | 135 |
| 2.6.4.2 Erläuterungen zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs | 138 |
| 2.7 Abkommen über den Freien Personenverkehr | 145 |
| 2.7.1 Ausgangslage | 145 |
| 2.7.2 Ziele der Verhandlungen | 145 |
| 2.7.3 Inhalt des Abkommens | 146 |
| 2.7.3.1 Der Personenverkehr im engeren Sinn | 146 |
| 2.7.3.1.1 Der Freie Personenverkehr in der EU | 146 |
| 2.7.3.1.2 Schrittweiser Übergang zum Freien Personenverkehr | 149 |
| 2.7.3.1.3 Die einzelnen Aufenthaltskategorien | 151 |
| 2.7.3.1.4 Weitere Besonderheiten des Abkommens | 152 |
| 2.7.3.2 Soziale Sicherheit | 153 |
| 2.7.3.2.1 EU-Recht | 153 |
| 2.7.3.2.2 Die auf die Schweiz anwendbaren Koordinierungsvorschriften | 154 |
| 2.7.3.2.2.1 Allgemeines | 154 |
| 2.7.3.2.2.2 Die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung 1408/71 | 156 |
| 2.7.3.2.2.3 Die Bestimmungen der Verordnung 1408/71 über die versicherungsrechtliche Unterstellung | 158 |
| 2.7.3.2.2.4 Die besonderen Bestimmungen der Verordnung 1408/71 zu den einzelnen Leistungsarten | 158 |
| 2.7.3.2.2.4.1 Krankheit und Mutterschaft | 158 |
| 2.7.3.2.2.4.2 Invalidität | 160 |
| 2.7.3.2.2.4.3 Alter und Tod (Renten) | 161 |
| 2.7.3.2.2.4.4 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten | 162 |
| 2.7.3.2.2.4.5 Leistungen bei Arbeitslosigkeit | 162 |
| 2.7.3.2.2.4.6 Familienleistungen | 164 |
| 2.7.3.2.2.5 Die Bestimmungen der Verordnung 1408/71 über die Verwaltungskommission und den Beratenden Ausschuss für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer | 165 |
| 2.7.3.2.2.6 Durchführungs- und Übergangsvorschriften der Verordnung 1408/71 | 165 |
| 2.7.3.2.2.7 Die Anhänge zur Verordnung 1408/71 | 166 |
| 2.7.3.2.2.8 Die Richtlinie 98/49 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche | 167 |
| 2.7.3.2.2.9 Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung 1612/68 | 167 |
| 2.7.3.2.3 Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungszweige | 167 |
| 2.7.3.2.3.1 Im Allgemeinen | 167 |
| 2.7.3.2.3.2 Krankenversicherung | 169 |
| 2.7.3.2.3.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge | 177 |
| 2.7.3.2.3.3.1 AHV/IV | 177 |
| 2.7.3.2.3.3.2 Ergänzungsleistungen | 181 |
| 2.7.3.2.3.3.3 Berufliche Vorsorge | 181 |
| 2.7.3.2.3.4 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten | 182 |
| 2.7.3.2.3.5 Arbeitslosenversicherung | 183 |
| 2.7.3.2.3.6 Familienzulagen | 184 |
| 2.7.3.2.3.7 Weitere kantonale Leistungen | 185 |
| 2.7.3.3 Diplomanerkennung | 185 |
| 2.7.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz | 188 |
| 2.7.4.1 Auswirkungen auf den Bund | 188 |
| 2.7.4.2 Auswirkungen auf die Kantone | 189 |
| 2.7.4.3 Steuerrechtliche Aspekte | 190 |
| 2.7.4.3.1 Steuerrechtliche Bestimmungen im Abkommen | 190 |
| 2.7.4.3.2 Auswirkungen | 191 |
| 2.7.5 Notwendige Änderungen im schweizerischen Recht | 193 |
| 2.7.5.1 Rechtsanpassungen / ANAG | 193 |
| 2.7.5.2 Soziale Sicherheit | 195 |
| 2.7.5.2.1 Bundesrecht | 195 |
| 2.7.5.2.1.1 Allgemeine Umsetzung | 195 |

| | |
|--|-----|
| 2.7.5.2.1.2 KVG | 196 |
| 2.7.5.2.1.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge | 201 |
| 2.7.5.2.1.3.1 AHVG | 201 |
| 2.7.5.2.1.3.2 IVG | 206 |
| 2.7.5.2.1.3.3 ELG | 209 |
| 2.7.5.2.1.3.4 BVG | 212 |
| 2.7.5.2.1.3.5 FZG | 215 |
| 2.7.5.2.1.4 UVG | 218 |
| 2.7.5.2.1.5 AVIG | 221 |
| 2.7.5.2.1.6 FLG | 227 |
| 2.7.5.2.2 Kantonales Recht | 230 |
| 2.7.5.3 Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland | 230 |
| 2.7.5.3.1 Einleitende Bemerkungen | 230 |
| 2.7.5.3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln | 231 |
| 2.7.5.3.3 Auswirkungen auf den Bund | 232 |
| 2.7.5.3.4 Auswirkungen auf die Kantone | 232 |
| 2.7.5.3.5 Legislaturplanung | 232 |
| 2.7.5.3.6 Verhältnis zum internationalen Recht | 232 |
| 2.7.5.3.7 Rechtliche Grundlagen | 232 |
| 2.7.5.3.7.1 Erlassform | 232 |
| 2.7.5.4 Medizinalpersonen | 237 |
| 2.7.5.5 Anwältinnen und Anwälte | 237 |
| 2.7.6 Flankierende Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs | 237 |
| 2.7.7 Finanzielle Auswirkungen und Personalbedarf im Bereich Personenverkehr | 238 |
| 2.7.7.1 Auf Bundesebene - Soziale Sicherheit | 238 |
| 2.7.7.1.1 Im Allgemeinen | 238 |
| 2.7.7.1.2 Krankenversicherung | 238 |
| 2.7.7.1.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge | 239 |
| 2.7.7.1.4 Unfallversicherung | 240 |
| 2.7.7.1.5 Arbeitslosenversicherung | 240 |
| 2.7.7.1.6 Familienzulagen | 240 |
| 2.7.7.1.7 Auswirkungen auf den Personalbestand | 240 |
| 2.7.7.2 Auf kantonaler und kommunaler Ebene | 241 |
| 2.7.7.2.1 Im Allgemeinen | 241 |
| 2.7.7.2.2 Krankenversicherung | 241 |
| 2.7.7.2.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge | 242 |
| 2.7.7.2.4 Unfallversicherung | 242 |
| 2.7.7.2.5 Arbeitslosenversicherung | 242 |
| 2.7.7.2.6 Familienzulagen | 242 |
| 2.7.7.3 Gesamtübersicht über die finanziellen Auswirkungen | 243 |
| 2.7.7.3.1 Gesamte Mehrkosten für die einzelnen Versicherungszweige | 243 |
| 2.7.7.3.2 Beteiligung des Bundes | 243 |
| 2.7.7.3.3 Beteiligung der Kantone | 244 |
| 2.7.8 Auswirkungen anderer Art | 244 |
| 2.7.8.1 Personenverkehr | 245 |
| 2.7.8.2 Soziale Sicherheit: Der Nutzen der sozialversicherungsrechtlichen Koordination für die Schweiz | 245 |
| 2.7.8.2.1 Krankenversicherung | 245 |
| 2.7.8.2.2 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge | 246 |
| 2.7.8.2.3 Unfallversicherung | 246 |
| 2.7.8.2.4 Arbeitslosenversicherung | 246 |
| 2.7.8.2.5 Familienzulagen | 247 |

Anhänge:

| | |
|---|-----|
| Anhang I: Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz) | 244 |
| Anhang II: Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft | 320 |

Beilagen:

| | |
|--------------------------------------|-----|
| – Liste der Kontaktpersonen..... | 354 |
| – Liste der Gesetzesänderungen | 359 |

1 Allgemeiner Teil

In diesem Kapitel wird die Verhandlungsgeschichte umschrieben; alsdann erfolgt eine Zusammenfassung der Verhandlungsergebnisse sowie eine politische und wirtschaftliche Beurteilung der Vorlage. Es umfasst sodann eine Übersicht über die Gesetzesänderungen und flankierenden Massnahmen und endet mit den Verfahren für die Ratifizierung der Verhandlungsergebnisse und den Aspekten der Genehmigung der Rechtserlasse.

1.1 Kurzer Überblick

Anfangs 1993 entschied der Bundesrat, der sektoriellen Vertiefung der Beziehungen zur EU mit einem doppelten Ziel zeitlichen Vorrang einzuräumen: Einerseits galt es, die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft zu erhalten und die Qualität des Standorts Schweiz im Verhältnis zum EU-Binnenmarkt zu verbessern; andererseits wollte der Bundesrat damit die angestrebte umfassende Beteiligung am Integrationsprozess erleichtern.

Aufgrund 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, aufgrund der von der Schweiz gelieferten Präzisierungen zur nicht-diskriminierenden Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Auftrags zum Schutz der Alpen, zur Verabschiedung formeller Verhandlungsmandate und am 12. Dezember 1994 zur formellen Aufnahme der Verhandlungen führte.

Der Verlauf der Verhandlungen für die verschiedenen Bereiche wird separat in der entsprechenden Teilen der Botschaft geschildert. Als Schlüsselpunkte der Verhandlungen können die Präzisierungen der Verhandlungsmandate durch den Bundesrat am 3. April 1996 gelten, welche aufgrund einer internen Konsultation verabschiedet wurden und welche wesentlich zum Durchbruch beim Personenverkehr, der am 15. Juli 1996 stattfand, beitrugen. 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 im alten Tower des Flughafens Kloten erzielt. Am 16. Juni 1998 schliesslich konnte auf der Ebene der Koordinatoren der technische Abschluss der Verhandlungen erreicht werden. Am 11. Dezember 1998 erfolgte in Wien der Abschluss auf politischer Ebene; am 26. Februar 1999 wurden die Abkommenstexte paraphiert.

1.2 Verhandlungsergebnisse

1.2.1 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)¹ vorgesehenen Aktionen. Umgekehrt, 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 Bereiche 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 und wiederverhandelt werden.

Die Schweiz ist zurzeit projektweise nur mit mehreren wichtigen 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 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. Das Abkommen ermöglicht den Schweizer Teilnehmern, die Kontrolle und Ausführung der Projekte wirklich zu beeinflussen und die Einbindung 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 in den verschiedenen Forschungsausschüssen des 5. FRP und können dadurch auch indirekt die Strategie der Programme und den Inhalt der Forschungsarbeiten beeinflussen. Dieser Status ist praktisch identisch mit demjenigen, der den EFTA-EWR Staaten im Rahmen des EWR-Abkommen zugestanden wurde.

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

¹ 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.

wirksam. Die Kosten werden auf 205 Mio. Franken pro Jahr geschätzt; dabei handelt es sich um 63 Mio. Franken mehr als bei der 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 seiner Tragweite und Charakters keine spezifischen Auswirkungen auf die Kantone.

1.2.2 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 plurilateralen² WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. April 1994³ (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. Für Beschaffungen unterhalb der festgelegten Schwellenwerte⁴ 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

² Da nicht für alle WTO-Mitglieder verbindlich, wird dieses Abkommen in der WTO-Terminologie als plurilateral und nicht multilateral bezeichnet.

³ SR 0.632.231.42. Dem erwähnten Abkommen sind bis heute neben der Schweiz, der EG und ihren Mitgliedsländern, die USA, Kanada, Japan, Korea, Israel, Norwegen, Hong Kong, Singapur, Aruba und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten.

⁴ Für Güter und Dienstleistungen im Schienenverkehr betragen die Schwellenwerte 400'000 EURO (ca. 640'000 Franken) und für Bauleistungen 5 Mio. EURO (ca. 8 Mio. Franken). Im Telekommunikationsbereich lauten diese für Güter und Dienstleistungen 600'000 EURO (ca. 960'000 Franken) und für Bauleistungen 5 Mio. EURO (ca. 8 Mio. 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. 2.2.3.2

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 Wettbewerbsbedingungen 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 Mrd. EURO jährlich geschätzt (ca. 1'150 Mia. Franken) oder ca. 11% des Bruttoinlandsprodukts der EU. Das gesamte schweizerische Beschaffungsvolumen beläuft sich auf ca. 36 Mia. 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 aufgrund 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.

1.2.3 Technische Handelshemmnisse

Das vorliegende 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, Spielzeugen, 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.

1.2.4 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 sind.⁵ 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

⁵ Agrarhandel Schweiz-EU (Kap. 1-24 HS ; Zahlen 1997) ; Importe : 5.4 Mrd. sfr. ; Exporte: 2 Mrd. sfr. ; Defizit Agrarhandel: 3.4 Mrd. sfr. 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.

Briefwechsel; auch erweist es sich anspruchsvoller als der Agrarteil des seinerzeitigen EWR-Abkommens, der toter Buchstabe blieb.

Das Abkommen sieht einerseits im Sinne von gegenseitigen tarifären Konzessionen zugunsten 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 Schnittblumen) sowie in geringerem Ausmass 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, Tierernährung, Saatgut, Weinerzeugnisse sowie Biolandbau. Darüber hinaus gewähren die Vertragsparteien einander den gegenseitigen Schutz ihrer Bezeichnungen in den Bereichen Wein und Spirituosen. 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 Teil- und auf die verschiedenen betroffenen Sektoren abgestimmte Liberalisierung 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 Mio. 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.

1.2.5 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 (partielle Vollintegration). 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 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 14⁶ 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 schweizerischer 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 Luftmarkt. Sie kommen in den Genuss der Freiheit der Preis- und Flugplangestaltung, d.h. es sind keine Genehmigungen für Tarife und Flugrouten mehr nötig. Neue, kommerziell wünschbare Destinationen können angefliegen werden. Bestehende Verkaufs- und Angebotsrestriktionen fallen weg und Anpassungen der Kapazitäten an die Kundenbedürfnisse können nicht untersagt werden, 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 schlecht 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.

1.2.6 Landverkehr

Das Landverkehrsabkommen sieht eine koordinierte Verkehrspolitik zwischen der Schweiz und den EU-Staaten vor, mit dem Ziel der Förderung der nachhaltigen Mobilität und des Umweltschutzes sowie eines effizienten Verkehrsflusses durch die Wahl der geeigneten Verkehrsmittel und Strecken. Es handelt sich aber auch 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 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.

⁶ Mit Frankreich besteht kein Abkommen.

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 28t-Lastwagen 25 Franken bezahlt werden, so steigt dies Abgabe im Jahr 2001 für eine Fahrt mit einem 34t-Lastwagen auf durchschnittlich 172 Franken, im Jahr 2005 für eine Fahrt mit einem 40t-Lastwagen auf etwa 300 Franken und ab Eröffnung des ersten NEAT-Basistunnels (Lötschberg), spätestens aber ab dem 1. Januar 2008, auf 325 bis 330 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 40t-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. Das Ziel einer Koordinierung der Verkehrspolitiken wird somit erreicht.

Zweitens kommen Schweizer Firmen durch das Abkommen in den Genuss derselben Marktzutrittsbedingungen wie Firmen der EG. Der Standort Schweiz wird dadurch gestärkt.

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 Südzulaufs 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.

1.2.7 Freier Personenverkehr

1.2.7.1 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 sechs 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 schwer wiegender 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 gilt.

Für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung an Kurzaufenthalter (unterjährige Arbeitsverträge) wurde eine Übergangsfrist von sieben Jahren vereinbart, während die Zusammenrechnung der Leistungen (Totalisierung), wie sie in der EU vorgeschrieben ist, nicht angewendet wird.

1.2.7.2 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 eine Dienstleistung zu erbringen. Dieses Recht steht Selbstständigerwerbenden sowie juristischen Personen, welche ihre Angestellten in den Gaststaat entsenden wollen, zu.

1.2.7.3 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 wird⁷.

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 aufgrund 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

⁷ Die Mehrkosten für den Bund betragen (in Franken pro Jahr):

AHV/IV: für die Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Pro-rata-System, 18 Mio.

EL: Wegfall der Karenzfrist für Staatsangehörige von EU-Staaten, 3 Mio.

KV: Prämienverbilligung, 69 Mio.; Leistungsaushilfe in der Schweiz 5 Mio.

FZ: Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten bei den Haushaltsgulagen, 1.3 Mio.

ALV: Leistung an Arbeitnehmer mit Arbeitsverhältnis von weniger als einem Jahr, 210 Mio. (während ersten sieben Jahren) und 370-600 Mio. (nach ersten sieben Jahren). Siehe ausführliche Tabelle in 1.3.2.

Für eine ausführlichere Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Bereich Personenverkehr vgl. 2.7.7.1.1

Ausland berücksichtigt werden. Je nach Wohnland gelten Sonderbestimmungen, wonach die betreffenden Personen im Wohnland krankenversichert bleiben können. Die Regelung sieht auch Prämienzuschüsse für wirtschaftlich schwache Personen vor.

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 zulasten 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 aufgrund 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 ausgezahlt. 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 sind zwei Phasen vorgesehen. In der Schweiz wird nämlich während einer Übergangsfrist von sieben Jahren bei Arbeitnehmenden mit unterjährigen Arbeitsverhältnissen die im Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten nicht totalisiert, so dass Kurzaufenthalter nur dann Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben, wenn sie die Mindestbeitragszeit nach schweizerischem Recht erfüllen. Nach sieben Jahren wird der Grundsatz der Totalisierung von Versicherungszeiten in den Beziehungen Schweiz - EU-Staaten 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.

1.2.7.4 Diplomanerkennung

Im Rahmen des Abkommens akzeptiert die Schweiz, die Substanz des einschlägigen EG-Acquis in schweizerisches Recht umzusetzen, 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 aufgrund ihrer nachgewiesenen Ausbildung eine berufliche Tätigkeit ausüben dürfen, die dort reglementiert, d.h. den Inhabern eines bestimmten nationalen Diploms oder Berufsausweises vorbehalten ist.

1.3 Würdigung der Abkommen

1.3.1 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 zu vertiefen. 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.

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.

Der Bundesrat stimmte dem politischen Abschluss der sektoriellen Verhandlungen zu aus der Überzeugung, 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 wird. Die stufenweise und kontrollierte Schaffung der Freizügigkeit für Personen wird für Schweizerinnen und Schweizer zusätzliche Entfaltungsmöglichkeiten im EU-Raum schaffen.

Vor dem Hintergrund seines strategischen Ziels eines EU-Beitritts stellt der Bundesrat zudem fest, dass wichtige Probleme, die sich im Falle einer Beitrittsverhandlung stellen würden, gelöst wurden. Die vereinbarten Liberalisierungsschritte werden von auf Sozial- und Umweltverträglichkeit ausgerichteten Massnahmen begleitet.

Der erfolgreiche Abschluss der sektoriellen Verhandlungen mit massgeschneiderten Lösungen müsste für Gegner wie für Befürworter einer EU-Mitgliedschaft Grund genug sein, sich hinter die Abkommen zu stellen. Die integrationspolitische Lage der Schweiz wird mit diesen Abkommen verbessert, ohne die integrationspolitische Zukunft des Landes zu präjudizieren. Die Genehmigung dieser Abkommen dürfte für die EU auch die Voraussetzung für allfällige zusätzliche sektorielle Verhandlungen sein.

Dem Abschluss weiterer sektorieller Abkommen dürften im heutigen, durch die EU-Erweiterung gekennzeichneten europäischen Umfeld freilich enge politische und institutionelle Grenzen gesetzt sein. Die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zu sektoriellen massgeschneiderten Lösungen mit Drittstaaten dürfte im Zuge der EU-Erweiterung noch abnehmen. Für Interessenwahrung und Einfluss der Schweiz in Europa wichtige Anliegen lassen sich zudem nur über einen Beitritt verwirklichen: die gleichberechtigte Mitentscheidung in der EU, die umfassende Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, die Beseitigung des Wechselkursrisikos mit dem für die Schweiz wichtigsten Wirtschaftsraum, die Beseitigung der Zollunionsgrenzen im Warenhandel und die Teilnahme an Wirtschaftsvereinbarungen zwischen der EU und anderen Weltregionen sind Beispiele dafür.

Politisch entscheidend für die Gestaltung der Beziehungen zur EU in der nächsten Zukunft wird aber die Genehmigung der sieben sektoriellen Abkommen sein. Die Schweiz selbst hat diesen Zusammenarbeitsansatz vorgeschlagen. Nicht ohne intensive politische und diplomatische Bemühungen gelang es ihr, die EU schliesslich dafür zu gewinnen.

1.3.2 Wirtschaftliche Würdigung⁸ und finanzielle Konsequenzen

Obschon die Schweiz mit den EU-Staaten wirtschaftlich bereits stark verflochten ist⁹ und es namentlich im Rahmen des Freihandelsabkommens von 1972 gelungen ist, wichtige Hindernisse im Warenverkehr abzubauen (Zölle und Kontingente), sind heute die Bedingungen für binnenmarktähnliche Verhältnisse zwischen der Schweiz und der EU längst nicht erfüllt. Die sieben neuen Verträge werden den Marktzugang verbessern, was Wachstumsimpulse geben wird. Sie können aber den Beitritt zum Binnenmarkt nicht ersetzen.

⁸ Die nachfolgende Bewertung ist vorläufiger Natur und erfasst nicht alle Aspekte; in seiner Botschaft an die Bundesversammlung über die Ergebnisse der bilateralen sektoriellen Verhandlungen wird der Bundesrat eine Gesamtbeurteilung vornehmen.

⁹ Vgl. dazu Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 96/1+2 vom 15. Januar 1997, BBl 1997 III 1, 121 ff.

Das grössere Wachstum wird durch den Wegfall bisheriger konkreter wirtschaftlicher Benachteiligungen erfolgen: Dazu gehören die im Luftverkehr geschätzten jährlichen Mehrkosten von 200 Mio. Franken sowie die technischen Handelshemmnisse im Agrarhandel (doppelte Qualitätskontrolle) oder die doppelten Konformitätsbewertungen in der EU und in der Schweiz für gewisse Maschinen und Medikamente von bis zu etwa 0,5% der Exportpreise. Hinzu kommt die Vorschrift der lokalen Wertschöpfung von 50% sowie der 3%-Preisdifferenzierungsklausel beim öffentlichen Beschaffungswesen für die Bereiche des Schienenverkehrs und der Telekommunikation. Sodann bestehen Wachstumspotenziale durch neue Geschäftsmöglichkeiten.

Damit sind eindeutig positive Auswirkungen auf den Wohlstand der Schweiz zu erwarten, die kaum unter früheren Schätzungen liegen dürften, die im Zusammenhang mit dem EWR erstellt wurden¹⁰.

Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, insbesondere auf den Bundeshaushalt, betragen ca. 404 Mio. Franken; sie werden weit unter dem absehbaren Wohlstandsgewinn dieser sieben Abkommen liegen.

Die nachfolgenden Angaben beruhen auf vorläufigen Schätzungen.

¹⁰ In einer vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Studie veranschlagt Prof. Hauser von der Hochschule St. Gallen die Wirkung der EWR-Teilnahme nach einer Anpassungsfrist von 10 Jahren auf 4-6% des Bruttoinlandprodukts. Über zehn Jahre verteilt, entspricht dies einem jährlichen Mehrwachstum von 0,4-0,6 Prozentpunkten. Dieser Wert bewegt sich in einer Grössenordnung, wie ihn die EG im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm auch für ihre eigenen Mitgliedstaaten annimmt.

Die im Zusammenhang mit dem Integrationsbericht in Auftrag gegebenen Studien (vgl. unten) werden im Frühjahr veröffentlicht. Sie werden neben den Auswirkungen eines EU-Beitritts auch die Auswirkungen der sektoriellen Abkommen umschrieben:

Jährliche Mehrbelastung des Bundeshaushalts

| [Jahresbeträge in Mio. Franken] | Ausgaben | Einnahmen | Saldo ¹¹ |
|---|----------|-----------|---------------------|
| Zollkonzessionen auf landwirtschaftlichen Produkten | | - 112 | -112 |
| Veterinärbereich | + 2 | | - 2 |
| Soziale Sicherheit ¹² : | | | |
| - AHV/IV | + 21 | | - 21 |
| - Haushalts- und Familienzulagen | + 1 | | - 1 |
| - Krankenversicherung | + 73 | | - 73 |
| - Arbeitslosenversicherungsfonds ¹³ | + 10 | | - 10 |
| - Ausländerpolitik (Fremdenpolizei) | + 2 | | - 2 |
| - Forschung und Entwicklung ¹⁴ | + 63 | | - 63 |
| - Landverkehr ¹⁵ | + 110 | | - 110 |
| - Erhöhung Personalbestand der Bundesverwaltung ¹⁶ | + 10 | | - 10 |
| Total (gerundet) | | | <u>- 404</u> |

¹¹ + : Wirkung positiv; - :Wirkung negativ.

¹² Die Beibehaltung der Viertelsrenten würde eine zusätzliche Belastung von 3,5 Mio. Franken bewirken.

¹³ Es handelt sich um eine neue zusätzliche Belastung des Arbeitslosenversicherungsfonds. Sofern keine Massnahmen ergriffen werden, resultieren folgende Belastungen: Während der ersten sieben Jahre der Vertragsdauer jährlich 210 Mio. Franken. Ab dem 8. Jahr 370-600 Mio. Franken, abzüglich 200 Mio. Franken Grenzgänger-Retrozessionen an umliegende Staaten, was jährlich eine Netto-Zusatzbelastung zwischen 170-400 Mio. Franken ergibt. Der Bund beteiligt sich im Rahmen des à-fond-perdu Beitrages (5%) daran. Zudem gewähren der Bund und die Kantone rückzahlbare Darlehen zu gleichen Teilen, wenn die ALV-Beiträge zusammen mit den Reserven des Ausgleichsfonds nicht ausreichen, um die Ausgaben der Verischerung zu decken. Diese Darlehen werden in der Bundesrechnung als Aufwand aufgewiesen. Jährliche Darlehen in der Höhe von 100 Millionen Franken könnten während der 7 jährigen Übergangsfrist die Folge sein.

¹⁴ Gemäss dem Forschungsabkommen bezahlt die Schweiz die vollen Beiträge per 1. Januar des auf das Inkrafttreten des Abkommens folgenden Jahres. Das heisst, bei einem Inkrafttreten im Jahre 1999 müsste die Schweiz ab dem Jahr 2001 jährlich rund 63 Mio. Franken zusätzlich aufbringen. Diese Beträge umfassen die zusätzlichen Kosten, die für die Schweiz bei voller Beteiligung am fünften Forschungsrahmenprogramm resultieren dürften.

¹⁵ Kosten inkl. flankierende Massnahmen

¹⁶ Der überwiegende Personalmehrbedarf dürfte sich aus der Anwendung der sozialversicherungsrechtlichen Vertragsbestimmungen ergeben. Es handelt sich um einen Mehrbedarf von ca. 150 Stellen, verteilt auf die nächsten fünf bis zehn Jahre ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der sektoriellen Abkommen.

1.4 Genehmigung der Abkommen, der Umsetzungsgesetzgebung und flankierenden Massnahmen

Jedes der **sieben Abkommen** enthält eine gleiche Bestimmung, mit welcher zwischen diesen Verträgen ein angemessener Parallelismus (parallélisme approprié) sichergestellt wird. Die sieben Abkommen können nur gleichzeitig in Kraft treten; im Falle einer Nicht-Verlängerung oder Kündigung auch nur eines Vertrages, bedeutet dies die Beendigung auch der anderen sechs Abkommen. Diese sieben Abkommen werden durch einen Beschluss genehmigt, der gemäss Artikel 89, Absatz 3 und 4 der Bundesverfassung, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterliegt.

Angesichts der kurzen Fristen für die Vernehmlassung war es bisher noch nicht möglich, alle Rechtserlassentwürfe einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und allfällige Aenderungen vorzunehmen. Wir bitten Sie daher, sich auf eine materielle Stellungnahme zu beschränken. Die notwendigen Anpassungen werden während des Vernehmlassungsverfahrens nachgeholt und in die Botschaft eingearbeitet.

Die **Umsetzungsgesetzgebung** im Rahmen des Landverkehrs und des Personenverkehrs wird in zwei Beschlüssen gebündelt, die dem fakultativen Referendum, gemäss Artikel 89, Absatz 2 der Bundesverfassung, unterliegen. Die **Begleitmassnahmen** auf denselben Gebieten werden durch drei Beschlüsse genehmigt, wovon zwei dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Artikel 89, Absatz 2 der Bundesverfassung, unterliegen; beim dritten Beschluss handelt es sich um einen Kreditbeschluss.

Zwei Rechtserlasse, die Revision des Anwaltsgesetzes und des Gesetzes über die Medizinalberufe, werden im gleichen Kontext, aber je mit separaten Gesetzen behandelt; sie unterliegen dem fakultativen Gesetzesreferendum, gemäss Artikel 89, Absatz 2 der Bundesverfassung.

Schliesslich bleibt ein Kreditbeschluss über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an Forschungsprogrammen der EU, der nicht dem Referendum untersteht.

Die nachfolgende Tabelle 1 vermittelt einen genaueren Ueberblick über die verschiedenen Rechtserlasse und deren Genehmigungsart.

TABELLE I

| # | Genehmigung der sieben Abkommen |
|---|--|
| 1 | Abkommen über wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit Abkommen über gewisse Aspekte des öffentlichen Auftragswesens Abkommen über gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen Abkommen über den Handel mit Landwirtschaftsprodukten Luftverkehrsabkommen Abkommen über Waren- und Personentransport auf Schiene und Strasse Abkommen über freien Personenverkehr |
| | Gesetzesänderungen |
| 2 | Bundesgesetz zur Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über Waren- und Personentransport auf Schiene und Strasse mit Änderungen der folgenden Gesetze: <ul style="list-style-type: none"> • Strassenverkehrsgesetz (19.12.58) • Personenbeförderungsgesetz (PBG) (18.6.93) |
| 3 | Bundesgesetz zur Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft, seinen Mitgliedstaaten und der Schweiz über den freien Personenverkehr mit Änderungen der folgenden Gesetze: <ul style="list-style-type: none"> • BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) (26.3.31) • Krankenversicherungsgesetz (KVG) (18.3.94) • 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) • Freizügigkeitsgesetz (FZG) (17.12.93) • Unfallversicherungsgesetz (UVG) (20.3.81) • BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (25.6.82) • Familienzulagegesetz (FLG) (20.6.52) • BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller (16.12.83) • Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz (4.10.85) |
| | Umsetzungsmassnahmen in Form von Gesetzen mit separaten „Botschaften“ |
| 4 | Neues Anwaltsgesetz |
| 5 | BG über die Freizügigkeit des Medizinalpersonals |
| | Umsetzungsmassnahme in Form eines Kreditbeschlusses |
| 6 | Bundesbeschluss über die Finanzierung der Beteiligung der Schweiz an Forschungsprogrammen der Europäischen Union in den Jahren 2000 bis 2003;* |
| | Begleitmassnahmen in Form separater Bundesbeschlüsse |
| 7 | Bundesbeschluss zur Verlagerung des alpenquerenden Warenverkehrs auf die Schiene |
| 8 | Bundesbeschluss über die Entsendung von Arbeitnehmern und andere flankierende Massnahmen zwecks Bekämpfung von Sozialdumping im Rahmen der Umsetzung des freien Personenverkehrs mit den Staaten der Europäischen Union |
| | Begleitmassnahmen in Form eines Kreditbeschlusses |
| 9 | Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs; * |

Anzahl Gesetzesakte

* nicht dem Referendum unterstellt

2 Besonderer Teil

In diesem Teil finden sich detaillierte Kommentare zu den Abkommen¹⁷ sowie eine Einschätzung ihrer Bedeutung für die Schweiz. Daran schliesst eine Umschreibung der zu ändernden Gesetze sowie der flankierenden Massnahmen, mit den allfälligen Bundesbeschlüssen.

2.1 Accord sur la coopération scientifique et technologique

2.1.1 Situation initiale

Depuis la création d'EURATOM en 1958, qui comprend les programmes de recherche pour l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, la Communauté européenne a pris de plus en plus de poids dans le soutien et la coordination des activités de recherche et de développement technologique en Europe. En 1984 elle lançait le premier programme-cadre de recherche et développement technologique (PCRD). Cette nouvelle structure a constitué un tournant qui a permis d'intensifier la collaboration européenne dans les domaines scientifiques et technologiques d'importance stratégique à l'échelle internationale. Depuis 1987 la Suisse participe aux PCRD qui se sont succédés jusqu'à aujourd'hui. Mais à l'exception du programme spécifique d'EURATOM sur la fusion¹⁸, la participation s'est toujours effectuée dans le mode « projet par projet » qui est réservé par l'Union européenne (UE) aux Etats Tiers. En dehors du PCRD, la Suisse est un membre à part entière, et souvent un membre fondateur, de toutes les organisations, programmes et initiatives d'une certaine envergure sur le plan européen et international.

C'est donc pour s'adapter à cette évolution en comblant une lacune importante que le Conseil fédéral, dans ses « Objectifs de la politique de la Confédération en matière de recherche après 1992 » du 28 mars 1990, décidait d'attribuer une très haute priorité à la participation intégrale de la Suisse aux programmes-cadres de recherche et développement technologique de l'UE. Cet objectif ne pouvait être obtenu qu'en associant pleinement la Suisse au programme-cadre à travers un accord global comme celui sur l'espace économique européen (EEE) ou à travers un accord bilatéral spécifique avec l'UE.

L'accord sur l'EEE aurait atteint le « but déclaré de pleine participation de la Suisse aux programmes de recherche et d'éducation des Communautés européennes » selon le message du 20 mai 1992 sur la participation aux programmes communautaires de recherche et d'éducation¹⁹ qui portait sur la participation suisse au 3^e PCRD. Dans ce même message, le Conseil fédéral avait déclaré « qu'en cas de rejet de l'accord sur l'EEE, ce but devrait être atteint par accord bilatéral ». Après le rejet de l'accord sur

¹⁷ Die diversen Vertragstexte sind auf dem Internet wie folgt abrufbar: <http://www.europa.admin.ch>. Die Abkommenstexte können mit dem beiliegenden Bestellschein beim Integrationsbüro EDA/EVD, Bundeshaus Ost, 3003 Bern (Tel. 031/324 46 24) bezogen werden.

¹⁸ Depuis 1979, la Suisse bénéficie d'un accord bilatéral pour la recherche nucléaire en matière de fusion qui lui assure tous les droits réservés aux Etats membres de l'UE.

¹⁹ FF 1992 III 1345

l'EEE, le financement de la participation suisse aux 3^e PCRD (1991-1994) et 4^e PCRD (1995-1998) ainsi qu'à la première année active du 5^e PCRD (1999) a été assuré par des crédits successifs que les Chambres fédérales ont voté à une large majorité²⁰. Le Parlement confirmait ainsi qu'une adhésion de la Suisse à l'espace européen de la recherche constitue un objectif à long terme. La poursuite du soutien de la participation suisse jusqu'à la fin du 5^e PCRD (1999-2002) est proposée dans le message du 25.11.1998 sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003²¹. Toutefois, le crédit de 459 millions de francs inscrit dans l'arrêté fédéral proposé dans ce message a été calculé pour assurer la participation dans le mode « projet par projet » jusqu'à la fin du 5^e PCRD (1999-2002) et ne permet pas de faire face aux engagements liés à une participation intégrale. Le message du 25.11.1998 précisait « qu'en cas de conclusion d'un accord bilatéral avant la fin du 5^e PCRD » il faudrait qu'un nouveau message portant sur les accords sectoriels demande pour la recherche l'approbation d'un crédit complémentaire. Le calcul de la contribution annuelle pour une participation intégrale de la Suisse au 5^e PCRD est présenté au point 2.1.3.3 ci-dessous.

Le 5^e PCRD a été officiellement approuvé par l'UE le 22.12.1998²² et les programmes spécifiques qui le composent, le 25.1.1999. On rappelle que les programmes de recherche EURATOM sur la fission et la fusion nucléaires en font partie, même s'ils font l'objet d'une décision juridiquement séparée au niveau communautaire. L'enveloppe financière qui a finalement été attribuée au 5^e PCRD s'élève à 14,96 milliards d'euros, dont 1,26 milliards réservés à EURATOM, pour la période allant de 1999 à 2002. Le message du 25.11.1998 cité plus haut fournit de plus amples informations sur la structure, les objectifs et le contenu du 5^e PCRD.

2.1.2 Objectifs de la négociation

2.1.2.1 Point de départ

Au départ, le but de la négociation était d'obtenir, par un accord sectoriel, la possibilité de participer au 4^e PCRD (1995-1998) à des conditions similaires que celles garanties par l'Accord EEE. Le 4^e PCRD venant à échéance à la fin 1998, les négociations ont porté par la suite sur la participation au 5^e PCRD (1999-2002) suivant les mêmes modalités.

Avec l'accord sur l'EEE, la Suisse et les participants suisses auraient été pratiquement traités sur un pied d'égalité par rapport aux Etats membres de l'UE. Par conséquent, le but visé par la négociation bilatérale était d'atteindre l'objectif d'une participation pleine et entière à des conditions similaires à celles qui avaient été obtenues pour l'accord sur

²⁰ Décision n° 182/1999 du Parlement européen et du Conseil du 22 décembre 1998 relative au cinquième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1998-2002), JOCE n° L 26 du 1er février 1999, p. 1.

²¹ FF 1999 I 271. Voir en particulier le ch. 172.1. A noter que le message a été approuvé par le Conseil fédéral avant l'aboutissement politique des négociations bilatérales avec l'UE, le 11.12.98.

²² Décision No. 182/1999/CE publiée le 1.2.99 au Journal Officiel des Communautés européennes L26.

l'EEE. A défaut, les points sur lesquels des concessions majeures ne pouvaient pas être concédées sont d'une part la présence de représentants suisses dans les divers comités de recherche du 5^e PCRD et d'autre part l'obtention des mêmes droits, au niveau des projets, que les Etats membres de l'UE dont les participants suisses sont actuellement privés. En ce qui concerne ces derniers on relève en premier lieu le droit de coordonner un projet, de ne soumettre une proposition qu'avec un seul partenaire d'un Etat membre de l'EEE et d'accéder aux résultats d'autres projets. En second lieu, on mentionne également les droits liés à la possession, l'exploitation et la dissémination d'informations et de la propriété intellectuelle.

2.1.2.2 Principaux résultats de la négociation

Si l'on peut affirmer que tous les objectifs définis ci-dessus ont été finalement atteints, il faut cependant admettre qu'ils n'ont pas pu l'être sans quelques concessions acceptables par rapport aux conditions prévues par l'accord sur l'EEE (cf. ch. 2.1.3 ci-dessous). On relève en particulier les concessions qui concernent le statut juridique des représentants suisses dans les comités (cf. point 2.1.3.1.1) et le mode de calcul de la contribution financière de la Suisse, sur la base des crédits d'engagements, ainsi que la clé de calcul ($\text{PIB}_{\text{CH}}/\text{PIB}_{\text{UE15}}$). Alors que le calcul sur la base des engagements renchérit le coût de la participation par rapport au calcul sur la base des paiements (intérêts perdus sur le surcoût initial qui s'additionneront chaque année), la clé de répartition défavorable à la Suisse revient à renchérir en permanence le coût de la participation suisse au PCRD d'environ 3%. Par ailleurs, le coût de la participation intégrale au PCRD est soumis à des fluctuations qui peuvent être bien plus importantes en fonction du cours de change euro/franc suisse et du PIB relatif de la Suisse. Par exemple, le PIB relatif de la Suisse par rapport à celui de l'UE a baissé de 13,8% entre 1995 et 1998.

2.1.2.3 Bref historique de la négociation

Dès le départ, un accord bilatéral dans le domaine de la recherche et du développement technologique était considéré par les deux parties comme d'intérêt mutuel et équilibré mais le « parallélisme approprié » voulu par le Conseil des ministres de l'UE a empêché une issue rapide. Après avoir obtenu leur mandat de négociation en 1994, le Conseil fédéral et la Commission européenne ont entamé des négociations sur le dossier de la recherche en janvier 1995 avec en point de mire un accord bilatéral permettant à la Suisse de participer intégralement au 4^e programme-cadre. En juin 1995, les deux délégations étaient déjà pratiquement d'accord sur un texte commun où ne demeuraient en suspens que des points techniques concernant les modalités de financement et le statut des représentants suisses dans les comités de gestion de programmes du 4^e PCRD. La solution à ces points importants mais pas contestés sur le fonds a tardé à se concrétiser à cause de certaines lenteurs de la part de la Commission européenne. Finalement, un accord sur les modalités de financement était trouvé en mai 1997. Le 11 décembre 1998, date à laquelle les négociations sectorielles entreprises avec l'UE ont été conclues au niveau politique, le Conseil des ministres a invité la Commission européenne à adapter le projet d'accord (participation de la Suisse au 4^e PCRD) pour assurer la participation de la Suisse au 5^e PCRD. La question de la présence suisse dans les différents comités de recherche a été réglée à cette même date, dans le cadre d'une

solution horizontale établissant les modalités de participation de la Suisse dans l'ensemble des comités couverts par les accords sectoriels (cf. ch. 2.1.3.1).

2.1.3 Contenu de l'accord

2.1.3.1 Etendue de l'accord et forme de la coopération

L'accord bilatéral ouvre aux entités²³ établies en Suisse tous les programmes spécifiques et actions prévues par le 5^e PCRD²⁴ dès l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral et jusqu'à la fin du 5^e PCRD. Cette ouverture complète sera accompagnée pour les participants suisses de droits égaux à ceux de leurs partenaires de l'UE (cf. ch. 2.1.2.1 ci-dessus). Une prolongation de l'accord pour un 6^e PCRD (2003-2006), dans le cas, très probable, où il serait décidé, est évidemment prévue dans cet accord (cf. ch. 2.1.3.2 ci-dessous). Réciproquement, l'accord prévoit pour les entités établies dans l'UE la possibilité de participer à des projets de recherche nationaux (en particulier aux programmes prioritaires) s'ils traitent des domaines scientifiques couverts par le 5^e PCRD. Cette participation n'est autorisée qu'à certaines conditions bien précises: ces entités doivent respecter les règles de participation suisses, elles doivent couvrir leur propre coût de participation et leur part des coûts administratifs du projet et elles doivent obtenir l'accord du chef de projet, et, le cas échéant du responsable de la gestion du programme.

Le « Comité Recherche Suisse-Communautés » appelé « Comité-mixte » institué par l'accord-cadre du 8.1.1986²⁵ est chargé de la supervision de l'accord bilatéral et de sa mise en œuvre.

2.1.3.1.1 Comités du 5e PCRD

La présence de représentants suisses dans les divers comités du 5^e PCRD n'est pas réglée dans le texte de l'accord bilatéral sur la recherche mais dans l'Acte final des accords sectoriels. En effet, en tant que question horizontale qui concerne plusieurs accords sectoriels, la présence de représentants suisses dans les comités a été fixée dans une déclaration contenue dans l'Acte final des sept accords sectoriels. La "Déclaration du Conseil de l'UE sur les comités" qui concerne précisément ce point dans l'Acte final, précise que "des représentants suisses participent en qualité d'observateurs et pour les points qui les concernent aux réunions des comités et groupes d'experts suivants: Comité de programmes pour la recherche²⁶; y compris le comité de recherche scientifique et technique (CREST)". Si du point de vue juridique le statut d'observateurs des représentants suisses n'est pas identique à celui des Etats AELE-EEE, il ne devrait

²³ Par entité on entend en particulier les universités, les organismes de recherche, les entreprises et les individus (ces derniers étant concernés par les programmes qui prévoient la mobilité du personnel entre Etats).

²⁴ En fait, l'accord parle de deux programmes-cadres en parlant du 5^e PCRD (l'un pour EURATOM et l'autre pour l'ensemble des autres domaines), car les deux programmes-cadres font l'objet d'une décision séparée de la part de l'UE. Pour alléger le texte, lorsqu'on parle du 5^e PCRD on recouvre en fait les deux programmes-cadres.

²⁵ RS 0.420.518

²⁶ Sous le terme « comités de programmes » sont compris : les comités de gestion de programmes spécifiques, les "Advisory groups", le CREST et l'ERF (European Research Forum).

cependant en résulter aucune conséquence négative. En effet, sur le plan pratique, la présence des représentants suisses sera assurée, la Direction générale concernée au niveau de la Commission européenne²⁷, par l'intermédiaire du Directeur général adjoint, M. François Lamoureux, ayant confirmé par écrit que "l'absence des représentants suisses dans les réunions des comités "recherche" sera donc tout à fait exceptionnelle" et ne concernera que des "questions relatives au règlement interne" ou "ayant un caractère interinstitutionnel, et par conséquent interne à l'Union". Par ailleurs, le statut juridique accordé aux représentants suisses au sein des comités pour la recherche est identique à celui que la Commission entend octroyer aux pays associés candidats à l'adhésion.

2.1.3.2 Entrée en vigueur et durée de l'accord

L'entrée en vigueur de l'Accord est prévue le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification finale du dépôt des instruments de ratification ou d'approbation de tous les sept accords sectoriels. A partir de cette date, la Suisse participera de manière intégrale au 5^e PCRD. Quant aux modalités financières elles entreront en vigueur le 1^{er} janvier de l'année qui suivra l'entrée en vigueur de l'Accord. Dans l'hypothèse où les procédures de ratification s'accompliront dans les meilleurs délais, il s'agira du 1^{er} janvier 2001.

La date de l'entrée en vigueur des modalités financières sera décisive pour déterminer selon quel régime les projets seront soutenus: la Confédération sera responsable du soutien des participants suisses sur toute la durée des projets qui débutent avant le 1.1.2001 et pour le crédit d'engagement prévu par le contrat. Pour les projets qui ne débiteront qu'à partir de cette date, c'est la Commission européenne qui sera responsable du soutien financier. Les contributions financières que la Suisse devra verser directement à la Commission européenne seront également calculées à partir de cette date (cf. ch. 2.1.3.3 ci-dessous).

Contrairement aux autres accords sectoriels, la durée de l'accord sur la recherche est limitée par la fin du 5^e PCRD fixée au 31.12.2002. L'accord ne portera donc que sur deux ans au maximum (2001 et 2002). Cet accord pourra toutefois être renouvelé sur la base d'un accord mutuel ou renégocié pour un 6^e programme-cadre qui succéderait au 5^e PCRD pour la période 2003 à 2006 ou dans l'éventualité d'une prolongation du 5^e PCRD.

En cas de révision ou d'extension du 5^e programme-cadre, pendant les trois premiers mois qui suivent l'adoption de la décision communautaire la Suisse peut dénoncer l'accord avec un préavis de six mois sans que les dispositions de la clause "guillotiné" ne s'appliquent.

2.1.3.3 Contribution financière de la Suisse

La contribution de la Suisse au budget du programme-cadre de recherche sera calculée à partir de la date de l'entrée en vigueur des modalités financières sur la base des crédits d'engagement inscrits au budget communautaire pour le 5^e PCRD, en fonction du

²⁷ DG 1A, Relations extérieures, Europe et NEI, Politique étrangère et de sécurité commune

produit intérieur brut relatif de la Suisse par rapport à celui des quinze Etats membres de l'Union (sauf pour le programme sur la fusion). La contribution sera versée en euros. Le montant de la contribution annuelle de la Suisse pour la participation intégrale au 5^e PCRD à partir de 2001 a été calculé à 205 millions de francs. Ce calcul se base sur les données et les hypothèses suivantes: le budget communautaire du 5^e PCRD qui est de 14,96 milliards d'euros multiplié par le facteur 0,26 qui est la part annuelle estimée pour 2001 comme pour 2002, le cours du change euro/franc suisse (=1,6) et le PIB relatif (=3,3%)²⁸.

2.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse

2.1.4.1 Introduction

Le PCRD est l'instrument de coopération scientifique et technologique à large spectre thématique qui dispose, et de loin, des moyens financiers les plus importants sur le plan européen, ce qui se reflète également en Suisse. Il est donc logique que la participation pleine et entière au 5^e PCRD soit une priorité pour la Suisse et que les autorités fédérales se soient résolument engagées pour la participation intégrale, la seule qui soit valable à long terme. La situation actuelle où la Suisse est considérée comme Etat Tiers n'est pas satisfaisante. On rappelle que l'ouverture globale, telle qu'elle fut pratiquée jusqu'à ce jour par l'UE, a été accordée aux participants suisses uniquement en prévision de la conclusion d'un accord de participation intégrale. En écartant un risque de marginalisation de la Suisse, la récente issue positive des négociations bilatérales, qui devrait se concrétiser par la participation intégrale au 5^e PCRD au plus tôt à la fin de l'année 2000 constitue une réponse qui va dans la bonne direction.

2.1.4.2 Les avantages de la participation intégrale au programme-cadre

Les avantages qui sont liés à la participation intégrale aux programmes-cadres de recherche et développement technologique et de démonstration de l'UE, ont été amplement exposés dans deux messages précédents²⁹ relatifs à la participation de la Suisse aux programmes communautaires. Ces considérations restent valables. Avec le recul et l'expérience accumulée ces dernières années, elles ont même pris du relief et il est possible d'en mesurer davantage l'ampleur. Les six points suivants donnent une synthèse de ces avantages:

1. La possibilité pour un participant suisse d'initier une collaboration, de lancer et de diriger un projet en tant que coordinateur. Outre les contacts privilégiés qu'elle permet d'établir avec les partenaires aussi bien qu'avec la Commission européenne, la fonction de coordinateur donne un réel pouvoir dans le contrôle et le pilotage du projet. Cette possibilité est particulièrement intéressante dans les domaines où la Suisse a une position forte sur le plan international ainsi que dans des projets

²⁸ Ces valeurs devront être mises à jour le moment venu. Par exemple, le quotient PIB_{CH}/PIB_{UE} devra être calculé tous les ans sur la base des données de l'OCDE.

²⁹ FF 1992 III 1341, FF 1994 III 1429

- technologiques de grande taille où il est vital de pouvoir partager les risques liés aux coûts élevés des recherches et des investissements.
2. La possibilité pour la Suisse d'influencer la stratégie du programme-cadre et le contenu des thèmes de recherche à travers la présence de représentants suisses dans les comités de programmes spécifiques, dans les *Advisory groups* ainsi que dans les comités consultatifs du 5e PCRD (le "Comité de la recherche scientifique et technique" CREST, et le "European Research Forum" ERF). De nouveaux liens seront également établis avec les autres directions de la Commission européenne qui soutiennent la recherche et le développement.
 3. Eviter un risque de marginalisation des milieux scientifiques et technologiques de la Suisse à l'échelle internationale. Le pôle d'attraction que constitue l'UE sur l'échiquier mondial en fait de plus en plus le centre névralgique européen où les décisions importantes se prennent pour de vastes projets menés au niveau mondial. Seule la participation intégrale permet à la Suisse d'être représentée et ainsi de défendre valablement ses intérêts.
 4. Plusieurs thèmes du programme-cadre sont reliés à des politiques sectorielles de l'UE telles que la politique des transports, de l'énergie, de l'environnement ou encore dans le domaine de la standardisation. Ces possibilités de collaboration et ces synergies jouent souvent un rôle déterminant dans la résolution de problèmes européens et revêtent une importance particulière dans les relations de la Suisse avec ses Etats voisins.
 5. Des études récentes montrent que la Suisse n'est pas à la pointe en ce qui concerne les investissements dans plusieurs domaines scientifiques et technologiques qui correspondent à des secteurs de haute technologie à forte croissance et plus-value économique. La Suisse a tout intérêt à développer des coopérations ciblées dans ces domaines et le programme-cadre représente le principal instrument de coopération internationale pour y parvenir.
 6. La pleine participation de la Suisse sera également perçue comme un acte de solidarité vis-à-vis des pays de l'UE parce que la contribution suisse servira aussi à couvrir les frais de gestion du programme-cadre ainsi que les programmes ou domaines scientifiques où la Suisse est moins intéressée. Ce fait ne manquera pas d'exercer un impact positif du point de vue de la politique extérieure (image de la Suisse).

2.1.4.3 Signification pour les organismes suisses concernés

A la fin de 1997 les principaux organismes nationaux concernées³⁰ ont été consultés sur les avantages et inconvénients d'une participation intégrale au 5^e PCRD. Les avis exprimés par ces instances peuvent être résumés ainsi:

- L'utilité sur le plan de la politique d'intégration n'est contestée par aucune des instances consultées qui considèrent au contraire comme primordial que la Suisse et les Suisses puissent accéder pleinement, rapidement et sans restrictions aux programmes de recherche et développement technologique de l'UE.

³⁰ Organismes représentant l'économie: Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort), Société suisse des constructeurs de machines VSM, Société suisse des industries chimiques SSIC. Organismes représentant la recherche et l'éducation: CSS, CDIP, CRUS, CUS, CASS, FNRS

- L'utilité en matière de politique scientifique et technologique est également reconnue par toutes les instances consultées mais souvent avec des restrictions en ce qui concerne les dépenses supplémentaires qui ne devraient pas se faire au détriment du soutien des activités nationales. La recherche libre, en particulier, ne doit pas souffrir à cause de la participation à un instrument conçu pour soutenir la recherche orientée.

En résumé, toutes les instances veulent la participation intégrale aux programmes de l'UE tout en défendant le soutien des activités scientifiques sur le plan national.

2.1.4.4 Signification sur la base des expériences de participation

2.1.4.4.1 Etat de la participation suisse

Les résultats des expériences de participation en Suisse³¹ montrent que la grande majorité des instituts et entreprises suisses qui ont participé au 3^e PCRD et/ou au 4^e PCRD en ont retiré des bénéfices qui compensent largement les efforts et les investissements initiaux consentis. Au moment où le 4^e PCRD (1995-1998) vient de se terminer, on peut dresser un bilan de la participation suisse (des informations plus détaillées figurent dans le rapport sur la participation suisse aux PCRD de l'OFES, bilan au 12.1.1999). La répartition globale par catégories de la participation au 4^e PCRD est la suivante: 64% des subsides fédéraux vont aux participants du secteur public et 36% à ceux du secteur privé qui contribue avec un montant au moins équivalent à la réussite des projets. 58% des subsides vont aux hautes écoles (33% au domaine des EPF et 25% aux universités) et 29% aux entreprises (15% aux grandes entreprises et 14% aux PME). Ces répartitions globales varient cependant énormément en fonction du domaine scientifique et technologique.

Domaine des technologies de l'information et des communications

Avec 31% des participations et 47% du budget global (engagements contractés par l'OFES pour le 4^e PCRD), il est intéressant de constater que la Suisse rencontre le plus de succès dans un domaine qui requiert des investissements particulièrement élevés et où la dimension internationale des projets est un facteur-clé de succès. De plus, la participation suisse est très équilibrée entre le secteur privé et le secteur public (en premier lieu les écoles polytechniques)

Domaine des sciences du vivant

Avec 24% des participations et 16% du budget global, ce secteur prend solidement la deuxième place pour les Suisses. Les universités sont très fortement représentées par rapport aux entreprises ce qui tend à confirmer l'importance de la place scientifique de la Suisse dans ce domaine. Enfin, le programme prioritaire national sur la biotechnologie, qui s'est déroulé en parallèle avec le PCRD, a sans doute contribué à accélérer l'intégration d'équipes suisses dans des projets européens.

Domaine des technologies industrielles

³¹ cf. le rapport d'évaluation (Balthasar A., Reger, G., Bättig, Chr., Bühler, S., Evaluation der schweizerischen Beteiligung an den FTE-Rahmenprogrammen des Europäischen Union, OFES 1997)

Avec 13% des participations et 12% du budget global, la participation suisse est bonne même si elle ne reflète pas encore le véritable potentiel industriel de la Suisse dans ce domaine. Cette situation semble découler du fait que le secteur privé rencontre plus d'obstacles dans ce domaine du programme-cadre que dans d'autres (cf. le point suivant ci-dessous). Toutefois, signe encourageant, la participation des entreprises équivaut à celle des hautes écoles, ce qui correspond bien aux objectifs des programmes spécifiques dans ce domaine.

Domaine de l'environnement

Avec 13% des participations pour 10% du budget global ce domaine est très attrayant pour les scientifiques suisses mais moins pour les entreprises même si des petites entreprises y font de très bonnes expériences. Le programme prioritaire national sur le thème de l'environnement a certainement contribué à accélérer l'intégration d'équipes suisses dans des projets européens.

Domaine de l'énergie

Ce domaine représente 9% des participations et 8,5% du budget global (sans compter la pleine participation au programme EURATOM sur la fusion nucléaire qui représente 10% du budget). Il convient de distinguer la participation au domaine des énergies conventionnelles ou renouvelables de celle au programme très spécialisé d'EURATOM sur la sécurité des installations de fission nucléaire. Dans ce dernier cas, les participants suisses sont en grande majorité des chercheurs de l'Institut Paul Scherrer (PSI) alors que dans le premier cas on constate un bon équilibre entre le secteur des hautes écoles (surtout écoles polytechniques) et le secteur privé, essentiellement représenté par des petites entreprises.

Autres domaines (TMR, transports, recherche socio-économique, mesures pour les PME et Coopération internationale)

La participation de la Suisse dans ces domaines est encore relativement faible à l'exception du programme TMR *Training and Mobility for Researchers* qui représente 7% de la participation suisse au 4^e PCRD et 5% du budget global. TMR intéresse beaucoup la communauté scientifique suisse parce qu'il permet de lancer des thèmes de participation qui ne sont pas prédéfinis dans le PCRD et parce qu'il soutient la mobilité des chercheurs entre les Etats.

2.1.4.4.2 Inconvénients liés à l'absence d'un accord bilatéral

Malgré la grande ouverture envers la Suisse, le mode de participation "projet par projet" qui est en vigueur aujourd'hui exclut les participants suisses de plusieurs actions du 5^e PCRD, notamment de celles qui concernent la mobilité des chercheurs (bourses), les mesures spéciales en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) et l'organisation de manifestations en Suisse.

Certains obstacles importants qui empêchent souvent de participer au PCRD subsistent en particulier pour les entreprises, la grande industrie et surtout les PME, notamment à cause du fait que les programmes les plus orientés vers l'innovation, les applications industrielles ou le transfert de technologie imposent des quotas de participation industrielle qui ne prennent pas en compte les Etats Tiers, donc la Suisse. D'autres

restrictions sont dues à l'exclusion de certaines mesures et instruments du PCRD qui visent précisément à soutenir l'innovation et les PME ou encore au manque d'expérience du soutien ciblé des participants potentiels industriels sur le plan national pour les aider à franchir les obstacles d'ordre administratif et psychologique.

En outre, on a constaté une détérioration de la situation de la Suisse entre le 3^e PCRD et le 4^e PCRD qui est en train de se répéter entre le 4^e PCRD et le 5^e PCRD. Il est donc clair que ces inconvénients ne pourront être surmontés qu'avec une participation intégrale.

2.1.4.5 Conclusion

Depuis quelques années la Suisse n'est plus à l'abri du chômage et certains avantages qu'elle possédait sur les plans scientifique, technologique et industriel ont disparu alors que les autres ne peuvent plus être considérés comme acquis dans un monde où le rythme des changements s'accélère. La place scientifique et technologique suisse reste de grande qualité, mais il convient de la renforcer également à travers un soutien accru de la coopération internationale. La ferme volonté du Conseil fédéral de participer pleinement à tous les volets de l'espace scientifique européen s'inscrit dans cette stratégie.

Si les hautes écoles suisses ne semblent pas avoir trop souffert d'une absence de participation intégrale, il n'en va pas de même pour les entreprises. La contribution importante des PME à la création d'emploi est un fait incontestable, or le pourcentage de PME qui participent au PCRD n'a cessé de progresser ces dernières années en Europe pour atteindre désormais un niveau qui dépasse celui de tous les autres programmes nationaux et internationaux³². Ainsi par exemple, en 1997 24% du total des participants au PCRD sont des PME et le total des PME ayant participé au 4^e PCRD s'élève à 12'500 contre 5'400 au 3^e PCRD. De plus, comme le montre clairement le rapport publié conjointement par l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'OFS sur la recherche et le développement de l'économie privée en Suisse³³, depuis 1992 l'industrie suisse investit davantage à l'étranger (8,06 milliards de francs en 1996) qu'en Suisse (7,77 milliards en 1996). Au même titre que les hautes écoles et les centres de recherche, il est donc particulièrement important de soutenir nos industries (grande industrie et PME) aussi à travers les avantages qu'elles retirent de leur participation au PCRD. En exerçant un impact très net sur la place scientifique, industrielle et économique en Suisse, les bénéfices attendus par la participation intégrale aux programmes de l'UE vont donc bien au-delà de leur coût immédiat.

³² Rapport annuel 1998 de la Commission européenne, « Activités de l'UE dans le domaine de la recherche et du développement technologique » COM (1998), 439 final.

³³ Union suisse du commerce et de l'industrie, OFS (éd.), *Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft* 1996, Zurich, 1998

2.1.5 Base légale

La base légale pour l'utilisation du crédit proposé dans le présent message est constituée, en ce qui concerne le domaine de la recherche, par l'art. 16, al. 3, let. c, de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche³⁴.

2.2 Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen

2.2.1 Ausgangslage

In der Europäischen Union werden von der öffentlichen Hand alljährlich ca. 720 Mia. EURO (ca. 1'150 Mia. Franken) für den Kauf von Waren, Dienstleistungen und Bauleistungen ausgegeben, das schweizerische Beschaffungsvolumen wird auf ca. 36 Mia. 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 Beschaffungswesen 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. Das BoeB diente zudem als ein Baustein der marktwirtschaftlichen Erneuerung (vgl. GATT-Botschaft 2 vom 19. September 1994, S.

³⁴ RS 420.1

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 aufgrund 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 (IVöB³⁵, 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.

2.2.2 Zielsetzung des Abkommens

Das sektorielle Abkommen über einzelne Aspekte betreffend das öffentliche Beschaffungswesen 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 Beschaffungen unterhalb der Schwellenwerte in Form einer Empfehlung³⁶, Ausnahmen von der Anwendung des Abkommens bei Vorliegen gewisser Bedingungen (sog. „Ausklinkklausel“) sowie die Schaffung je eines unabhängigen Überwachungsorgans.

2.2.3 Inhalt des Abkommens

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

³⁵ In Kraft getreten am 21. Mai 1996

³⁶ 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.

2.2.3.1 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 EG, 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 EG, 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.

2.2.3.2 Zweites Kapitel

Dieses Kapitel (Art. 3 bis 5) regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge durch staatliche Behörden aller Stufen, öffentliche Unternehmen und Private, die aufgrund 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;
- 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, insbesondere von Dienstleistungen der Grundversorgung, sowie Unternehmen, die aufgrund einer Funkkonzession Telekommunikationsdienstleistungen anbieten. Ferner werden Eisenbahngesellschaften, 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-Uebereinkommen 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 aufgrund 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 (u.a. Skiliftanlagen) 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. EG-Schwellenwerte abzustellen. Diese betragen 600'000 EURO (ca. 960'000 Franken) für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen und 5 Mio. 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 Mio. 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 Franken³⁷) für Beschaffungen von Gütern und Dienstleistungen und 5 Mio. 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 | Baufaufträge |
| Beschaffungen durch Bezirke und Gemeinden | (200'000 SZR) 383'000 Fr. | (200'000 SZR) 383'000 Fr. | (5 Mio. SZR) 9'575'000 Fr. |
| Aufgrund 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 geographischen Gebietes Konkurrenten dieselben Dienstleistungen

³⁷ 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.

unter im wesentlichen gleichen Bedingungen anzubieten in der Lage sind. Bei Erfüllung dieser Kriterien kann ein Bereich oder Teilbereich vom Geltungsbereich des Abkommens ausgenommen werden. So dürfte sich z.B. die Swisscom bei Erfüllung der im Abkommen genannten Bedingungen auf diese Klausel berufen können. Bei Vorliegen einer derartigen Wettbewerbssituation erachten die Vertragsparteien es als genügend gewährleistet, dass die Beschaffung nach wirtschaftlichen 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 9.8.1993). Aufgrund 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 27.11.1996, ABl. Nr. C 287/92 vom 22.9.1997), 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. Derartigen Entwicklungen wird die Schweiz bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen Rechnung tragen.

Die Art. 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 VoeB erfüllt. Auf kantonaler Ebene erfolgt dies durch die entsprechenden kantonalen Erlasse.

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.

2.2.3.3 Drittes Kapitel

Kapitel III (Artikel 6 bis 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 Annex 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 Beschaffungsstellen 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 aber zweckmässig. Eine rechtlich einklagbare Verpflichtung zur Gleichbehandlung unterhalb der Schwellenwerte besteht indessen nicht. Die Schweiz hat dies in Annex IX klargestellt und hat die aufgrund 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 sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler 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. In der Schweiz soll diese Aufgabe durch die von der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und vom Bundesrat eingesetzten 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 Vorbringen 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 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 Annexe zu beschliessen, falls dies von einer der Parteien verlangt wird. Für die Schweiz beinhaltet diese Kompetenzdelegation zur Anpassung der Annexe an den Gemischten Ausschuss die implizite Anerkennung einer Kompetenzdelegation an den Bundesrat, solche Aenderungen zu genehmigen. Damit beinhaltet die Genehmigung des Abkommens durch die Eidgenössischen Räte automatisch die Gewährung einer solchen Kompetenzdelegation (VPB 51, S. 377-380).

Gerade 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 die 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.

2.2.3.4 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 aufgrund 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 aufgrund des schweizerischen Binnenmarktes. In diesem Anhang hält die Schweiz fest, dass die aufgrund 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.

2.2.3.5 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-Land³⁸. 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 EG-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.

³⁸ Die EFTA-Länder (Norwegen, Island und Liechtenstein) sind vom bilateralen Abkommen zwischen der EG und der Schweiz nicht erfasst.

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. 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 EG und der Schweiz erreichte Liberalisierung auf das Verhältnis zwischen der Schweiz und den drei anderen EFTA-Ländern ausgedehnt werden kann.

2.2.4 Anpassungen des schweizerischen Rechts

2.2.4.1 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. Januar 1996) sowie die Departementsverordnung des EVD (Schwellenwertverordnung), auf Ebene der Kantone durch die Schaffung der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 25. November 1994³⁹ (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 Art. 2 Abs. 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. Diese Stellen umfassen einerseits die vom Bund mehrheitlich beherrschten Unternehmen in den Bereichen Telekommunikation, Schienenverkehr sowie Gas- und Wärmeversorgung. Andererseits fallen alle von Privaten beherrschten Stellen, die in diesen Bereichen sowie in den Bereichen der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung tätig sind, unter die bundesrechtlichen Beschaffungsbestimmungen.

Zur Klarstellung der staatsvertraglichen Verpflichtungen dieser Stellen werden die Schwellenwerte, ab welchen die Bestimmungen des Vertrages anwendbar sind, auf Verordnungsstufe konkretisiert. 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

³⁹ SR 172.056.4

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. Es wird festzulegen sein, wer den Entscheid für die Nichtanwendung der Beschaffungsregeln für diese Stellen fällt.

Die im bilateralen Abkommen enthaltene Mindestdauer von drei Jahren für die Aufbewahrungspflicht von Unterlagen im Rahmen eines Beschaffungsverfahrens ist auf Bundesebene durch das neue Archivgesetz und die dazugehörige Verordnung sowie durch obligationenrechtliche Bestimmungen abgedeckt. Die Verankerung einer minimalen Aufbewahrungsfrist auf Verordnungsebene scheint trotzdem angezeigt.

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-Uebereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen ergeben. Sie besteht aus Vertretern des Bundes und der Kantone. Deren Unabhängigkeit soll durch die Anwendung strikter Ausstandsregeln sichergestellt werden.

Die Kommission wird gemäss Art. 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 Art. 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) durch das Überwachungsorgan an die entsprechende Aufsichtsbehörde soll die in Artikel 8 Absatz 2 des Abkommens enthaltene Verpflichtung umgesetzt werden, wonach die Aufsichtsbehörde in die Lage versetzt werden soll, bei Verletzung der Bestimmungen des Abkommens ein Verfahren einzuleiten oder administrative Massnahmen oder Rechtsmittel zu ergreifen. 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 Art. 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 via Internet allen potentiellen Anbietern zugänglich zu machen.

2.2.4.2 Auf kantonaler Ebene

Auf kantonaler Ebene werden ebenfalls gewisse Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen notwendig sein.

Was die Unterstellung der Gemeinden sowie der von Kantonen oder Gemeinden mehrheitlich beherrschten Unternehmen in den Bereichen des Schienenverkehrs, der Telekommunikation und der Gas- und Wärmeversorgung anbelangt, sieht die IVöB deren Unterstellung aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages schon heute vor. Die für die Bereiche der Telekommunikation und des Schienenverkehrs von den Schwellenwerten in den übrigen Bereichen abweichenden Werte, ab welchen eine Auftragsvergabe dem Abkommen unterstellt ist, sollen in der IVöB oder in den die IVöB ergänzenden Vergaberichtlinien (VRöB) festgehalten werden. Dasselbe gilt für Ausnahmen, sofern die IVöB diese nicht bereits im Rahmen der Umsetzung des GPA vorgesehen hat.

Der Entscheid, ob aufgrund einer Wettbewerbssituation eine dem kantonalen Recht unterstellte Beschaffungsstelle aus dem Geltungsbereich des Abkommens entlassen werden soll, hat in Koordination mit den zuständigen Bundesstellen durch eine Anpassung der IVöB bzw. der relevanten kantonalen Vorschriften zu erfolgen.

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. In einer gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien, welche Bestandteil des Abkommens ist, wird schweizerischerseits darauf hingewiesen, dass das Überwachungsorgan entweder eine Stelle für das ganze schweizerische Gebiet, oder je eine Bundesstelle und eine kantonale Stelle sein kann, wobei letztere nur für diejenigen Beschaffungen zuständig wäre, die in kantonale Kompetenz fallen. 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 vorgesehen ist.

2.3 Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen⁴⁰

2.3.1 Ausgangslage

Unterschiedliche nationale Produktvorschriften sowie die Nichtanerkennung ausländischer Konformitätsbewertungen (Prüfungen, Inspektionen, Zertifizierungen, Anmeldungen und Zulassungen) stellen eine 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 den Markt der EU exportiert werden können, müssen diese gemäss den EG-Vorschriften oder gemäss den Vorschriften der Mitgliedstaaten hergestellt und von europäischen Prüfstellen kontrolliert werden. Dies versetzte die Schweizer Exporteure gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU in eine schwierige Lage.

2.3.2 Verhandlungsziele

Das generelle Verhandlungsziel war die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen in dem Sinne, dass Schweizer Konformitätsbewertungen in der EU 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. Dazu gehören nicht nur die gegenseitige Anerkennung von Prüfungen und Konformitätsbewertungen, sondern auch die daraus resultierende Erteilung von 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-Label 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 nicht weiter verfolgt.

Die Verhandlungen, die auf einem Modell-Abkommen basieren, das die EU bereits anderen Drittstaaten unterbreitet hatte, haben im Januar 1995 begonnen und konnten,

⁴⁰Die nachfolgende Version des Kapitels 2.3 ist eine unvollständige Version. Auf der Website des Integrationsbüros EDA/EVD www.europa.admin.ch finden Sie ein Corrigendum mit der vollständigen, aktualisierten Version.

mit Ausnahme einiger politisch ungelöster Fragen, im Oktober 1996 abgeschlossen werden. Gegenstand der horizontalen Verhandlungen waren die generellen Bestimmungen, die auf sämtliche Sektoren Anwendung finden. Die sektoriellen Verhandlungen beinhalteten spezifische Fragen betreffend die verschiedenen vom Abkommen erfassten Produktbereiche.

2.3.3 Inhalt des Abkommens

Das Übereinkommen besteht aus einem Rahmenabkommen mit zwei Anhängen. Das **Rahmenabkommen** 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, Spielzeuge, Medizinprodukte, Gasgeräte und Heizkessel, Druckgeräte, Fernmeldeanlagen, Geräte zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen, elektrische Apparate einschliesslich elektromagnetische Verträglichkeit, Baumaschinen, Messgeräte, 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.

Das Rahmenabkommen

Das Rahmenabkommen 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 sowie die Zulassungen von den Konformitätsbewertungsstellen der einen Vertragspartei auf der Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen der anderen Vertragspartei auszustellen (Artikel 1, Absatz 1). Diese *klassische Form der gegenseitigen Anerkennung* erlaubt das Vornehmen der verschiedenen für das Inverkehrbringen in der Schweiz und der EU notwendigen Kontrollen durch eine einzige Stelle. Werden hingegen die Anforderungen der Schweizer Gesetzgebung im Rahmen des Abkommens mit den Anforderungen der EG als 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 (Artikel 1, Absatz 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 (Artikel 1, Absatz 3).

Inspektionen bei den Konformitätsbewertungsstellen oder bei den Firmen werden entweder durch die Behörden des Sitzlandes oder gemeinsam durch die Behörden beider Staaten 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.

Anhang 1

Anhang 1 ergänzt die generellen Bestimmungen des Rahmenabkommens durch Bestimmungen betreffend die diversen Produktbereiche. 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 sowie der Schweiz, die auf den entsprechenden Produktbereich 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 (Artikel 1, Absatz 1), der letztere zur vereinfachten Form der gegenseitigen Anerkennung (Artikel 1, Absatz 2). Der *zweite Abschnitt* enthält die Liste der schweizerischen und europäischen Konformitätsbewertungsstellen, die zur Überprüfung der Produkte gemäss der Gesetzgebung der anderen Vertragspartei (Artikel 1, Absatz 1) oder der eigenen Vertragspartei (Artikel 1, Absatz 2) anerkannt sind. Diese Liste wird vom Ausschuss beim Inkrafttreten des Abkommens erstellt und gemäss Artikel 11 des Rahmenabkommens 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 dieses Abkommens kompetent sind. Die EU hat als benennende Behörden die kompetenten Behörden der Mitgliedstaaten aufgeführt. In der Schweiz sind die benennenden Behörden die für die einzelnen Produktbereiche zuständigen Ämter. Der *vierte Abschnitt* nennt die spezifischen Grundsätze, die von den benennenden Behörden bei der Benennung der Stellen zu berücksichtigen sind. *Abschnitt fünf* enthält Präzisierungen oder Ergänzungen von Bestimmungen des Rahmenabkommens. 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.

Kapitel 1: Maschinen

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 finden. 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 Inverkehrsbringens 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 Rahmenabkommen.

Kapitel 3: Spielzeuge

Die schweizerischen Vorschriften stimmen nicht vollständig mit jenen der EG überein, da im schweizerischen Recht zur Zeit noch keine Konformitätsbewertung für Spielzeuge verlangt wird. Weil die Produkteanforderungen gleich sind, können Spielzeuge, die dem EG-Recht entsprechen, auch in der Schweiz in Verkehr gebracht werden.

In diesem Kapitel sind keine das Rahmenabkommen 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 Hindernisse für den Handel mit Medizinprodukten zwischen der Schweiz und der EU beseitigt, mit dem Ziel unseren Exporteuren bzw. Produkten den gleichen Zugang zum EG-Markt zu gewähren, wie ihn die übrigen EFTA-Staaten aufgrund des EWR-Abkommens geniessen.

Kapitel 5: Gasgeräte und Heizkessel

Für Gasgeräte und Heizkessel stimmen die schweizerischen Vorschriften mit jenen der EG weitestgehend überein. Einzig bezüglich Lufthygiene und Energieeffizienz bestehen

in der Schweiz weiterhin teilweise strengere Grenzwerte. Die Prüfmethode 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.

Kapitel 6: Druckgeräte

Im Bereich der Druckgeräte sind die Vorschriften in der Schweiz und in der EU heute noch unterschiedlich. Unser zum Teil überaltertes Vorschriftenwerk soll jedoch an die nach der neuen Konzeption aufgebauten EU-Richtlinie 97/23 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

In diesem Produktbereich 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

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 EU 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 Sicherheit und Elektromagnetische Verträglichkeit

In diesem Produktbereich 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: 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 das Rahmenabkommen ergänzende 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 Geräte 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 EU und in der Schweiz hinsichtlich der industriellen Fertigpackungen für Lebensmittel sind heute noch unterschiedlich. Dennoch können aufgrund 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 den Verkehr gebracht werden. In Absatz 2 dieser Ziffer anerkennt die EG die von der Schweiz angewandte statistische Methode zur Kontrolle der Mengenangaben auf den 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 EU exportierten Fertigpackungen anzubringen, wenn diese von einer zuständigen schweizerischen Stelle gemäss dieser Methode kontrolliert wurden. Konkret hat dies zur Folge, dass dieselben Fertigpackungen aufgrund einer einzigen Überprüfung sowohl für den Inlandmarkt wie für die Exporte in die EU verwendet werden können.

Kapitel 12: Motorfahrzeuge

In diesem Produktbereich 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 diese auch in der EG noch gültig sind. 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 Traktoren

In diesem Produktbereich 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 diese 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 Inspektionen und 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 wurden.

Die Verpflichtungen dieses 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: Herstellungskontrolle und Batchzertifizierung von Arzneimitteln

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.

Anhang 2

Punkt A des Anhangs 2 (**Anforderungen und generelle Voraussetzungen**) bekräftigt den Grundsatz der Verantwortlichkeit der benennenden Behörde bei der Benennung. Die Behörden haben Stellen zu benennen, die die Erfordernisse und Konformitätsbewertungsverfahren der in Anhang 1 aufgeführten Bestimmungen verstehen und über die notwendige fachliche Kompetenz verfügen (namentlich Fachkenntnisse der einzelnen Produktebereiche, Verständnis der technischen Normen, der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, materielle Befähigung zur Erfüllung dieser Aufgaben, die angemessene Bewältigung der Aufgaben sowie sämtliche anderen Elemente, die die zufriedenstellende Ausführung der Aufgaben sichern). Gemäss Anhang 2 sollen sich die Vertragsparteien bemühen, die Benennungsverfahren aufeinander abzustimmen, um einen einheitlichen Benennungsprozess zu gewährleisten. Betreffend das **Verfahren zur Überprüfung der 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/CEI (International Standardisation Organization / Commission électrotechnique internationale) 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, Befähigungsprüfungen 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 eines Arrangements über die gegenseitige Anerkennung beurteilt und anerkannt. Bezüglich die **Bewertung der Überprüfungsverfahren** (Punkt C) sieht Anhang 2 vor, dass die Vertragsparteien gegenseitig ihre Verfahren zur Überprüfung der Kompetenz der Stellen überprüfen, um so das notwendige Vertrauen für das gute Funktionieren des Abkommens zu begründen. Diese Überprüfung betrifft nicht die Stellen selbst, sondern das Verfahren, das zu deren Benennung führt. Schliesslich enthält Anhang 2 einen Punkt betreffend die **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, Produktebereiche oder Produkte, Verfahren und Dienstleistung die durch die Benennung angestrebt werden, Mittel die zur Ermittlung der Befähigung der Stelle angewendet worden sind).

2.3.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

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-Abkommen⁴¹. Einzig für Arzneimittel fällt lediglich die Anerkennung der Herstellungskontrollen, der Batchzertifikate für die einzelnen Arzneimittellose 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 vorliegende Abkommens. Dies bedeutet, dass für Arzneimittel als Voraussetzung für das Inverkehrbringen weiterhin je eine Zulassung durch mindestens eine Behörde in der EU 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 Drucksysteme) 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 Ausschluss der EU-Regelungen betreffend ECO-Label und ECO-Audit zur Folge hatte.

2.3.5 Notwendige Gesetzesanpassungen des schweizerischen Rechts

Das Abkommen selbst erfordert weder auf kantonaler noch auf Bundesebene zwingende Änderungen des schweizerischen Rechts. In beiden Fällen erfolgt die Anpassung der Vorschriften autonom. Die gegenseitige Anerkennung auf zwei Niveaus hat nicht eine zwingende Harmonisierung des Schweizer Rechts mit demjenigen der EG zur Folge. Werden die Schweizer Vorschriften mit den europäischen Vorschriften als gleichwertig anerkannt, haben die Schweizer Produkte einen direkten Zugang zum europäischen Markt. Wenn der Gesetzgeber aufgrund der in Artikel 4, Absatz 2 des THG (SR 946.51) festgelegten überwiegenden öffentlichen Interessen entscheidet, die Schweizer Vorschriften nicht an diejenigen der EG anzupassen, wird den Schweizer Produkten lediglich ein indirekter Zugang zum europäischen Markt gewährt, indem deren Konformität mit dem Gemeinschaftsrecht in einem zweiten Bewertungsverfahren überprüft werden muss. Diese Lösung erlaubt so dem Schweizer Gesetzgeber einen grossen Spielraum hinsichtlich des gesetzgeberischen Anpassungsprozesses.

⁴¹ Dies gilt für Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen, Medizinprodukte, Gasgeräte, einfache Druckbehälter, Telekommunikationsendgeräte, 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 gewonnenen Prüfungen für Chemikalien und der Herstellungskontrollen und Freigaben von Arzneimitteln.

2.4 Agrarhandelsabkommen

2.4.1 Ausgangslage

Der Handel mit Agrarprodukten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union ist sehr rege. Die EU ist gleichzeitig unser Hauptlieferant und Hauptabnehmer von Agrarerzeugnissen. So führte die Schweiz in den letzten Jahren EU-Agrarprodukte für über 5 Mia. Franken ein, was rund drei Viertel unserer gesamten Agrarimporte entspricht. Auf der anderen Seite exportierte die Schweiz Agrarprodukte im Wert von rund 2 Mia. Franken in die EU. Dies sind rund zwei Drittel unserer gesamten Agrarausfuhren. Die schweizerische Agrarhandelsbilanz weist gegenüber der Gemeinschaft ein Defizit von über 3 Mia. 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 ca. 1,1 Mia 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.

2.4.2 Verhandlungsziele

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

Das Ziel der EU war ursprünglich, mit unserem Land im Hinblick auf eine weitgehende Liberalisierung des Agrarhandels ein Präferenzabkommen zu schliessen, das zur Abschaffung oder zumindest zur 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 für den 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 werden. Für eine ganze Reihe von

Erzeugnissen wollte die EU schliesslich einen erleichterten Zugang zum Schweizer Markt erwirken.

Infolge der tiefgreifenden Reform unserer Agrarpolitik, vor allem aber auch angesichts der 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 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 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 weitreichenden Öffnung unserer Grenzen zur EU mit ihren vorhersehbaren negativen Folgen für die schweizerische Landwirtschaft ab. Diese braucht Zeit, um sich an die Konsequenzen einer partiellen 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.

2.4.3 Gegenstand des Abkommens

2.4.3.1 Einleitung

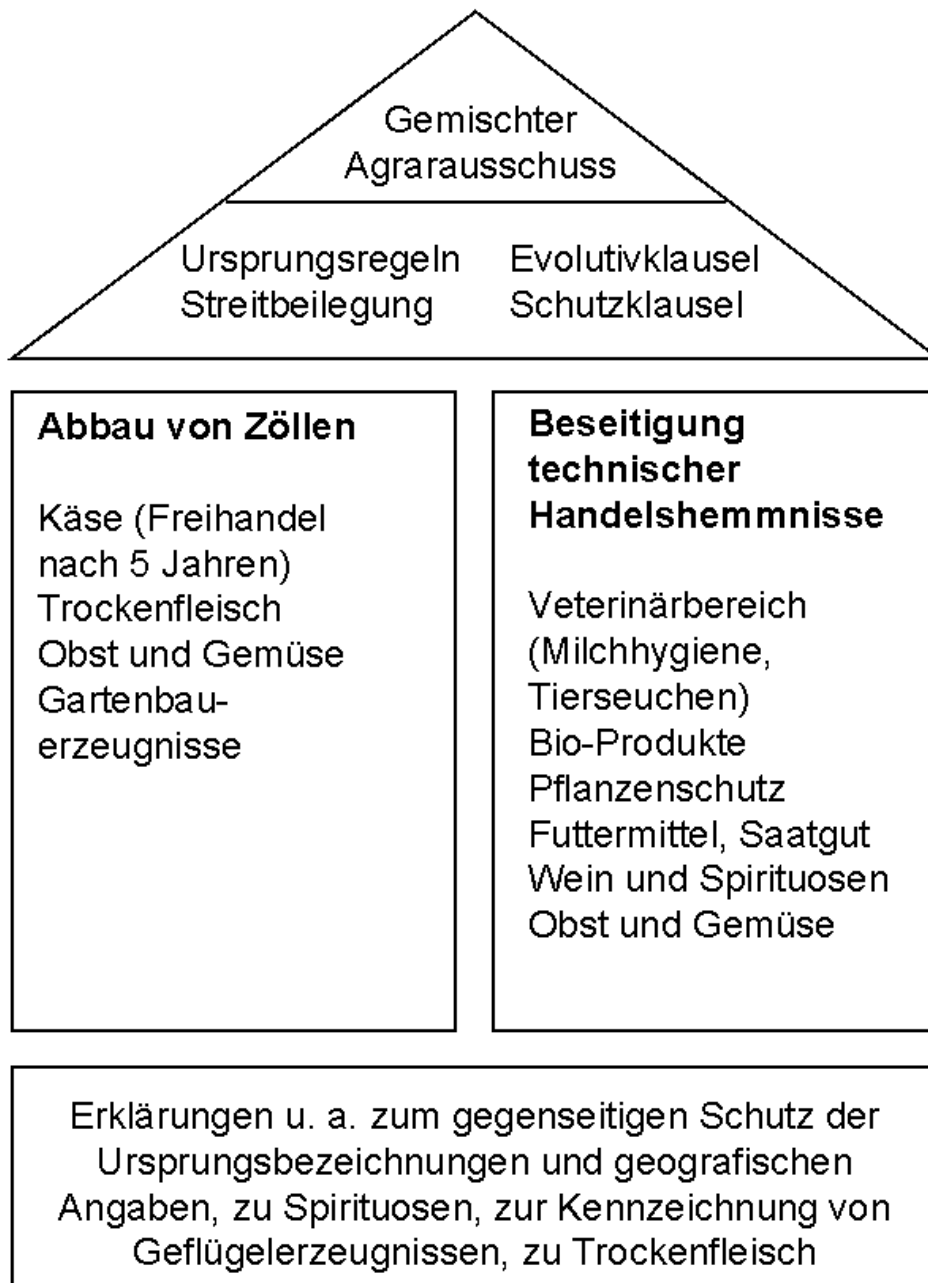
Das Agrarabkommen hat zum Ziel, die Freihandelsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz durch eine auf Gegenseitigkeit beruhende Verbesserung des Marktzugangs für Agrarprodukte zu stärken. Es gilt jedoch nicht für verarbeitete Agrarerzeugnisse, wie sie im FHA von 1972 definiert wurden. Angesichts der grossen Bedeutung der Exporte dieser Produkte für unser Land sahen beide Parteien, auf Initiative der Schweiz, in einer gemeinsamen Erklärung über künftige zusätzliche Verhandlungen die spätere Aufnahme entsprechender Gespräche vor.

Das Agrarabkommen umfasst quantitative und qualitative Aspekte (s. nachfolgende Übersicht). Der quantitative Teil betrifft die tarifären Konzessionen in den Bereichen Käse, Obst und Gemüse, Rind- und Schweinefleisch, Weinspezialitäten sowie Gartenbau.

Im qualitativen Teil wird der Abbau der technischen Handelshemmnisse in folgenden Bereichen behandelt: Käse, Pflanzenschutz, Futtermittel, Saatgut, Weinbauprodukte, Spirituosen und aromatisierte Getränke, Bio-Produkte, Kontrolle 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 abgegeben, auf die in den nachstehenden Kapiteln näher eingegangen wird.

Das Agrarabkommen auf einen Blick



2.4.3.2 Rahmenvertrag

Der Rahmenvertrag umfasst die Gliederung des Abkommens sowie folgende horizontalen Kernbestimmungen:

- Schaffung eines Gemischten Agrarausschusses. Dieses ist mit der Verwaltung des Abkommens mit den 11 Anhängen und den entsprechenden Beilagen betraut (Veterinäranghang ausgenommen, siehe Ziffer 2.4.3.4.9). Es fasst Beschlüsse im Konsensverfahren und kann gegebenenfalls Arbeitsgruppen für die Verwaltung des Abkommens einsetzen. Es hat in den im Abkommen und seinen Anhängen vorgesehenen Bereichen Beschlusskraft.
- Bestimmungen zu Streitbeilegung, Informationsaustausch, Vertraulichkeit, Schutzmassnahmen, Revision und Umsetzung des Abkommens.
- Das Abkommen gilt einerseits für die Gebiete, in denen der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft gilt 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 paneuropäischen Kumulation hervor. Es handelt sich dabei um Vorzugsregeln, nach denen die Ausgangsprodukte für von Konzessionen betroffene Erzeugnisse ausschliesslich aus der paneuropäischen Zone stammen dürfen.
- Wie andere 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 Monats, der auf die letzte erforderliche Ratifizierung oder Annahme aller sieben im Rahmen der sektoriellen Verhandlungen abgeschlossenen Verträge folgt, 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.

2.4.3.3 Tarifäre Konzessionen

2.4.3.3.1 Milchprodukte

Im Milchbereich betreffen die Verhandlungsergebnisse sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte. Mit den letzteren befasst sich jedoch auch der Veterinäranghang (s. dazu Ziffern 2.4.3.3.8 und 2.4.4.2.10).

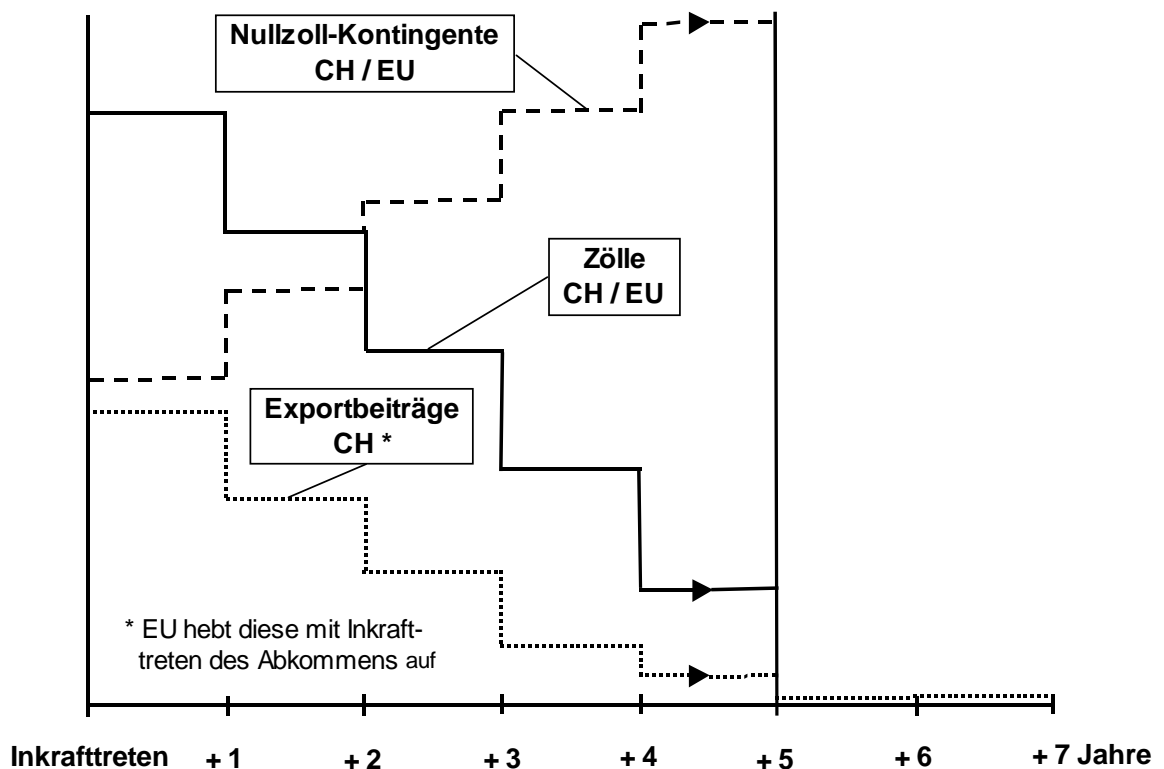
Die gegenseitigen Konzessionen in quantitativer Hinsicht betreffen nur den Käse. Die einzige Ausnahme bildet eine Konzession der EU an die Schweiz in Form eines 2'000 t Null-Zollkontingents für Rahm und Joghurt.

Die Konzessionen im Käsebereich bilden den eigentlichen Kern des Agrarabkommens. Die Europäische Gemeinschaft und die Schweiz verpflichten sich, innerhalb von fünf

Jahren den Handel mit Käse in beide Richtungen vollständig zu liberalisieren. Dieses Ziel soll nach Inkrafttreten des Abkommens schrittweise verwirklicht werden. Der Liberalisierungsprozess beruht im wesentlichen auf drei Elementen (s. nachfolgende Grafik):

- Zölle: die Schweiz und die Gemeinschaft werden die noch bestehenden Zölle ab Inkrafttreten des Abkommens in fünf jährlichen Tranchen von je 20% abbauen.
- Die Zollkontingente werden jährlich von der Gemeinschaft um 1'250 t und von der Schweiz um 2'500 t erhöht und entfallen auf das 6. Jahr.
- Schrittweiser Abbau der Exportsubventionen durch die Schweiz: 30% nach dem ersten Jahr, 55% nach dem zweiten, 80% nach dem dritten, 90% nach dem vierten und 100% nach dem fünften Jahr ab Inkrafttreten. Die Gemeinschaft wird ihrerseits ab Inkrafttreten des Abkommens auf alle Ausfuhrerstattungen verzichten.

Die nachstehende Graphik stellt den Liberalisierungsprozess im Käsehandel dar

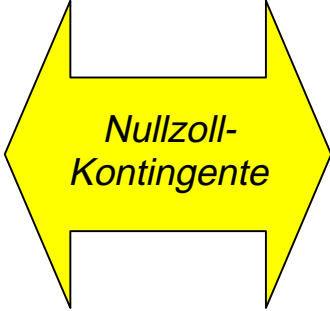
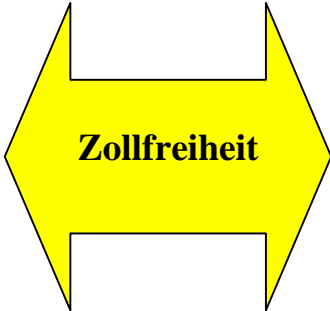


Der Anhang zum Käsehandel sieht auch den Ersatz der Mindestimportpreise in der EU durch maximale Exportsubventionen vor.

Die Umsetzung des Anhangs wird auch zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse beim Käse führen (Gewicht, Gehalt, Verpackung usw.).

Die Europäische Gemeinschaft hat sich auch bereit erklärt, die Liste der für „Fonduemischungen“ verwendeten Käsesorten im Rahmen der Anpassung des Protokolls Nr. 2 über verarbeitete Agrarerzeugnisse zum Freihandelsabkommen von 1972 zu überprüfen.

Zusätzlich zur vorstehenden Graphik sind in dieser Tabelle die von beiden Parteien gewährten Konzessionen ab Inkrafttreten des Abkommens aufgeführt

| Konzessionen CH | | Konzessionen EU |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Frischkäse <p>Weichkäse</p> <p>Schmelzkäse ⇒ 1'500 Tonnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Halbhartkäse <p>Hartkäse</p> <p>⇒ 10'500 Tonnen *</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Erhöhung <p>⇒ 2'500 Tonnen</p> |  <p>Nullzoll-Kontingente</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Frischkäse <p>Schimmelkäse</p> <p>Weichkäse</p> <p>Halbhartkäse Hartkäse ⇒ 3'000 Tonnen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Erhöhung <p>⇒ 1'250 Tonnen</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reibkäse • Schimmelkäse • Einige spezielle Käse (z.B. griechischer Feta aus Schafmilch, Cantal, Idiazabal, Roncal) |  <p>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

2.4.3.3.2 Gartenbauerzeugnisse

Die beiden Parteien sind übereingekommen, den Handel mit lebenden Pflanzen, wie etwa Rosen oder Gemüsesetzlinge, gegenseitig vollständig zu liberalisieren. Eine Ausnahme bilden die Kern- und Steinobstgehölze, für die unser Land der EU eine Konzession in Form eines Null-Zollkontingents von 60'000 Stück einräumt.

Der Handel mit Schnittblumen soll jährlich 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 Null-Zollkontingent von 1'000 t netto gewährt. Die Schweiz erhält als Gegenleistung ganzjährig freien Zugang zum EU-Markt.

2.4.3.3.3 Obst und Gemüse

Im Obst- und Gemüsesektor gewähren beide Seiten, den Exportinteressen der Parteien entsprechend, bei einer Reihe von Erzeugnissen Zollkonzessionen. 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 Null-Zollkontingenten. 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 Null-Zollkontingenten 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 vereinbart, dass die Zollbehörden der Schweiz und der Gemeinschaft die tarifliche Einreihung aufgrund der bei der Anwendung tariflicher Konzessionen gemachten Erfahrungen überprüfen werden, um die Umsetzung der von der Gemeinschaft gewährten Konzessionen zu sichern und ihren Wert zu erhalten.

2.4.3.3.4 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 Null-Zollkontingente von 1'000 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 zugunsten einzelner EU-Mitgliedstaaten. Ihrerseits bietet die EU der Schweiz ein Null-Zollkontingent von 1'200 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 aufrechterhalten. Ab dem 1. Juli 1999 wird die Gemeinschaft, wie sie in einer gemeinsamen Erklärung zum Fleischbereich bestätigte, ausnahmsweise ein autonomes Null-Zollkontingent 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 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.

2.4.3.3.5 Weinspezialitäten

Hier beschränken sich die Konzessionen der Schweiz auf einige als Spezialitäten eingestufte Erzeugnisse. Sie eröffnet zwei Null-Zollkontingente von 500 hl für griechischen Retsina-Weisswein und 1'000 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; sie ist nicht abschliessend; für Einzelheiten siehe Anhänge 1, 2 und 3 des Agrarabkommens.

Konzessionen CH**Konzessionen EU**

| | | |
|--|--|---|
| freier Zugang nach 5 J keine | Milch | freier Zugang nach 5 J 2'000 Tonnen |
| | Käse Joghurt / Rahm | |
| 1'000 Tonnen 200 Tonnen | Fleisch | keine 1'200 Tonnen |
| | Rohschinken (Schwein) Trockenfleisch (Rind) | |
| 10'000 Tonnen keine keine 2'000 Tonnen keine keine freier Zugang keine keine | Gemüse | 1'000 Tonnen 5'000 Tonnen 5'500 Tonnen 4'000 Tonnen 5'000 Tonnen 1'000 Tonnen freier Zugang 4'000 Tonnen 3'000 Tonnen |
| | Tomaten | |
| | Zwiebeln / Lauch | |
| | Kohl | |
| | Salate | |
| | Karotten | |
| | Gurken | |
| | Champignons | |
| | Saatkartoffeln Kartoffeln / -produkte | |
| keine keine 2'000 Tonnen keine 10'000 Tonnen keine freier Zugang keine | Früchte | 3'000 Tonnen 3'000 Tonnen 500 Tonnen 1'500 Tonnen keine 1'000 Tonnen keine freier Zugang |
| | Äpfel | |
| | Birnen | |
| | Aprikosen | |
| | Kirschen | |
| | Erdbeeren | |
| | Pflaumen | |
| | Zitrusfrüchte / Melonen | |
| | Obst- / Gemüsepulver | |
| 50% Zollreduktion 1'000 Hektoliter 1'000 Tonnen freier Zugang | Anderes | keine keine freier Zugang freier Zugang |
| | Olivenöl | |
| | Portwein | |
| | Schnittblumen | |
| | Zierpflanzen | |

2.4.3.4 Beseitigung der technischen Handelshemmnisse

2.4.3.4.1 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 und mit einigen Nuancen beruhen die Anhänge, welche die Verhandlungsergebnisse konkretisieren, auf der gegenseitigen Anerkennung der Gesetzgebung. 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.

2.4.3.4.2 Pflanzenschutz

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

2.4.3.4.3 Futtermittel

Grundlage des Anhangs in diesem Bereich 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.

2.4.3.4.4 Saatgut

Hier sieht der Anhang 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 (Randen, Futterpflanzen, Ölsaaten und Faserpflanzen) betrifft die Anerkennung die Konformitätszertifikate, die aufgrund 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.

2.4.3.4.5 Weinbauprodukte

Ziel des Anhangs im Weinbereich ist es, die Handelsbeziehungen mit der Union zu vereinfachen und zu fördern. Vorgesehen sind hier insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Gesetzgebungen, der gegenseitige Schutz der geographischen und traditionellen Bezeichnungen gestützt auf die Listen im Anhang Wein, sowie die gegenseitige Rechtshilfe der Kontrollorgane. In einer gemeinsamen Erklärung wurde festgelegt, dass die Vorschriften des Lebensmittelgesetzes in Bezug auf den Verschnitt von Weinen für Produkte aus der EU nicht gelten. Schweizer Weine dürfen jedoch nicht mehr mit ausländischen Erzeugnissen 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 definiert und geschützt sind. Für Weine, bei denen dies nicht zutrifft, sieht der Anhang eine Frist von drei Jahren nach Inkrafttreten für notwendige Anpassungen vor. Beim Export von Schweizer Weinen wird die Schweiz wie bisher die europäischen Bestimmungen über Etikettierung und oenologische Praxis beachten müssen.

Der Anhang über den Handel mit Weinbauprodukten 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 Weine aus der waadtländischen Gemeinde verwendet werden, sofern diese nicht auf dem Gebiet der Gemeinschaft verkauft und die Konsumenten dadurch über die Herkunft des Produkts nicht getäuscht werden.

2.4.3.4.6 Spirituosen und aromatisierte Getränke aus Wein

Der Anhang beschränkt sich in diesem Bereich auf die gegenseitige Anerkennung und den Schutz der Bezeichnungen aufgrund gemeinsamer Listen. In einer gemeinsamen Erklärung der beiden Parteien 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 Getränken aus Wein innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach Inkrafttreten des Anhangs mit denjenigen der Gemeinschaft zu harmonisieren. In der strittigen Frage um die Bezeichnung „Grappa“, deren Verwendung gemäss EG-Recht italienischen Produkten vorbehalten ist, konnte eine Einigung erzielt werden. So hat die Schweiz das Recht, diese Bezeichnung für Spirituosen zu verwenden, die aus den italienischsprachigen Landesteilen stammen und mit Trauben aus diesen Regionen hergestellt werden, sofern sie der EU-Definition für dieses Produkt entsprechen. Die Gemeinschaft schützt andererseits die fünf betroffenen Schweizer Bezeichnungen.

2.4.3.4.7 Bio-Produkte

Der Anhang beschränkt sich im Augenblick 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 EG ihre entsprechenden Gesetzgebungen

erlassen haben. Der Anhang 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.

2.4.3.4.8 Kontrollen bezüglich Konformität mit den Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse

Hier wurde festgelegt, dass die Europäische Gemeinschaft die Konformitätskontrollen der vom Bundesamt für Landwirtschaft beauftragten Schweizer Organe bezüglich der europäischen oder gleichwertiger 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.

2.4.3.4.9 Veterinärbereich

Der Titel I des Anhangs über sanitärische und tierzüchterische Massnahmen im Handel mit 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.

Die beiden Parteien anerkennen, dass ihre jeweiligen Gesetzgebungen in diesem Bereich ähnlich sind und dasselbe bewirken. Der Titel II des Anhangs erwähnt den Handel mit Tierprodukten. Zu seiner Erleichterung soll ein Mechanismus für die Anerkennung der Gleichwertigkeit 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 gleichwertig anerkannt. Dies gilt jedoch nicht für Fleisch und Fleischerzeugnisse einschliesslich Geflügel, Wild, Fisch und ebensowenig für Eiprodukte. Bei diesen ändert sich nichts.

Der Anhang umfasst eine Klausel, welche die einzelnen Schritte des Verfahrens zur Abklärung, ob eine sanitäre Massnahme eines Exportlandes den Anforderungen genügt, genau festlegt. Er sieht ein gemischtes Veterinärkomitee vor, dessen Aufgabe es ist, alle mit dem Anhang und seiner Durchführung verbundenen Fragen zu prüfen. Zudem enthält er eine Schutzklausel.

2.4.3.5 Erklärungen

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

- Gemeinsame Erklärung über den Schutz der geographischen Angaben und der Ursprungsbezeichnungen von Agrarerzeugnissen 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 geographischen Angaben (GGA) in das Agrarabkommen aufzunehmen.
- Erklärung der Schweiz über die Kennzeichnung von Geflügel bezüglich Aufzucht, 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 Aufzucht und Kennzeichnung von Geflügel zu verfügen, die dem Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich entspricht. Dieses ist allgemein restriktiver und detaillierter als die privatrechtlichen Bestimmungen der Schweiz.
- Gemeinsame Erklärung über die bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz. Diese sieht vor, dass die Bestimmungen dieser Abkommen nur dann weiterhin gültig sind, wenn sie mit dem Gemeinschaftsrecht und mit dem WTO-Recht vereinbar sind.
- Im Zusammenhang mit der BSE-Krise haben die beiden Parteien in einer weiteren gemeinsamen Erklärung zum Anhang 11 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 nicht gegen die Gemeinschaft oder deren Mitgliedstaaten zu intervenieren.

2.4.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

2.4.4.1 Auf allgemeiner Ebene

2.4.4.1.1 Ein ausgewogenes Abkommen

Der Bundesrat ist der Meinung, dass dieses Abkommen generell sowohl aus politischer als auch aus wirtschaftlicher Sicht eine ausgewogene Lösung darstellt.

Dies gilt einerseits auf politischer Ebene angesichts der Grössenunterschiede unserer Märkte und der bestehenden und potentiellen Zugangsmöglichkeiten. Diese vergrössern sich für die Schweiz, deren Produkte zukünftig erleichterten Zugang zum Gemeinschaftsmarkt mit seinen über 370 Millionen Verbrauchern erhalten. Ohne dieses Abkommen mit der EU wäre die erfolgreiche Verwirklichung unserer Reform (AP 2002) erschwert.

Auch aus wirtschaftlicher Sicht ist das Abkommen ausgewogen, was die Zollkonzessionen und den Abbau der technischen Handelshemmnisse anbelangt. Es stimmt mit der Reform der schweizerischen Agrarpolitik überein und erlaubt uns insbesondere im Milchbereich einem der Hauptziele der Agrarpolitik 2002 – der Erhaltung des Produktionsvolumens - gerecht zu werden. Das Abkommen erlaubt es auch, das im Verhandlungsauftrag des Bundesrates definierte Ziel der progressiven und sektoriell differenzierten Handelsliberalisierung zu erreichen. Diese betrifft vor allem den Käsesektor, in dem die Schweiz den grössten Standortvorteil auf internationaler Ebene und einen deutlichen Handelsüberschuss gegenüber der Gemeinschaft 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.

2.4.4.1.2 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, nicht zuletzt durch die Entwicklung von Produkten mit Schweizer Label, zu verfolgen. 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.

2.4.4.1.3 Aus WTO-Sicht positives Abkommen

Die Ergebnisse der Agrarverhandlungen, die in einem präferentiellen Abkommen festgehalten wurden, sind mit den Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT 1994) vereinbar, insofern als sie den Freihandel auf weitere

Produkte ausdehnen. Das Agrarabkommen ergänzt das Freihandelsabkommen von 1972. Deshalb kann von der Meistbegünstigungsklausel abgewichen werden, nach welcher einer Partei gewährte Konzessionen für alle WTO-Mitglieder gelten. Die Resultate entsprechen auch den von der Schweiz gegenüber der WTO eingegangenen Verpflichtungen bezüglich Marktzugang und Exportsubventionen. Ausserdem sollten sie die Ausgangsposition der Schweiz für die kommenden WTO-Verhandlungen stärken.

2.4.4.1.4 Keine Auswirkungen auf die internen agrarpolitischen Massnahmen

Das Agrarhandelsabkommen beeinflusst die internen Massnahmen grundsätzlich nicht und beeinträchtigt auch die heute angewandten Instrument, z. B. zur Zuteilung von Zollkontingenten nicht. Beide Parteien haben allerdings in einer Erklärung zur Bewirtschaftung der Zollkontingente im Fleischbereich durch die Schweiz die Absicht bekundet, gemeinsam die Methode der Schweiz zur Bewirtschaftung der Zollkontingente im Fleischbereich, insbesondere in Berücksichtigung der WTO-Bestimmungen zu überprüfen.

2.4.4.2 Bedeutung für die einzelnen Bereiche

2.4.4.2.1 Milchprodukte

Es ist schwierig, die Auswirkungen der Handelsliberalisierung im Käsebereich 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, d.h. 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-, Halbhart- und Weichkäsen zu rechnen. Dieser könnte sich jedoch für die Konsumenten in einem grösseren Angebot und niedrigeren Preisen widerspiegeln.

Die im Rahmen der Agrarpolitik 2002 anvisierte Annäherung des schweizerischen Produzentenpreisniveaus an jenes der EG wird sich durch die Bestimmungen des Käseabkommens beschleunigen und bei ungünstiger Entwicklung der Einflussfaktoren 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. Wenn man vom heutigen Produktionsvolumen ausgeht, dürfte der Anhang Käse jährlich im Durchschnitt positive oder negative Auswirkungen von +/- 5 Prozent dieses Volumens zeitigen.

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.

2.4.4.2 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 1'000 t netto während der Produktionsperiode dürften begrenzt sein.

2.4.4.2.3 Obst und Gemüse, inklusive Anhang 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 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 Früchtepulver und -flocken realisieren lassen. Die Abschaffung der Zölle auf diesen Produkten mit hoher Wertschöpfung bietet der Schweiz gute Exportmöglichkeiten auf die EU-Märkte.

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 Qualitätskontrollen im Obst- und Gemüsebereich sollte die Verwaltungsformalitäten wesentlich vereinfachen. Indem sie ein Konformitätszeugnis vorweisen, werden die schweizerischen Obst- und Gemüseexporteure in Zukunft die Kontrollen durch die zuständigen Behörden der EU-Staaten vermeiden können, denen ihre Ware vor der Vermarktung auf dem Gebiet der EU heute noch unterworfen ist.

2.4.4.2.4 Rind- und Schweinefleisch

Die gegenseitigen Konzessionen können als ausgewogen bezeichnet werden. Das von der EU eröffnete Kontingent von 1'200 t für getrocknetes Rindfleisch aus der Schweiz dürfte sich vor allem für die Verwertungsunternehmen positiv auswirken. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang dass die aus der paneuropäischen Kumulation (siehe Ziffer

2.4.3.2) hervorgegangenen Ursprungsregeln gelten. Sobald die Konzessionen umgesetzt werden, dürfen demnach nur noch ausschliesslich aus der gesamteuropäischen Zone stammende Rohstoffe verwendet werden. Die von der Schweiz gewährten Konzessionen für 1'000 t Trocken- und Räucherschinken sowie 200 t für Rindtrockenfleisch sollten unserer Landwirtschaft keine Nachteile bringen; es handelt sich grösstenteils um bereits bestehende Kontingente zugunsten von EU-Mitgliedstaaten.

2.4.4.2.5 Wein und Spirituosen

Die tarifären Konzessionen 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 technischen Handelshemmnisse wird der Anhang über Weinbauprodukte hinsichtlich der Verwaltungsformalitäten 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 Rebarten 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.

2.4.4.2.6 Pflanzenschutz

Die 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 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 das wichtigste 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, gewisses 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.

2.4.4.2.7 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.

2.4.4.2.8 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 EG-Bestimmungen entsprechende Gesetzgebung für das Inverkehrbringen von Saatgut erlassen hat (z.B. Futterpflanzen, Obstbäume und Reben). Die Arbeiten dazu sind im Gang.

2.4.4.2.9 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.

2.4.4.2.10 Veterinärbereich

Der Veterinär-Anhang hat für die Schweiz eine ganz besondere Bedeutung, sieht es doch die gegenseitige Anerkennung der Gesetzgebung in den Bereichen Tierseuchen, Milch und Milchprodukte 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 Gleichwertigkeit gewährleisten. Der Handel wird dadurch wesentlich erleichtert, insbesondere 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 und zusätzliche Garantien bei Importen. Es ist daher eine Zunahme der Exporte betreffender Schweizer Erzeugnisse zu erwarten.

2.4.4.3 Auswirkungen auf die Kantone

Das Agrarhandelsabkommen hat für die Kantone keine grösseren Auswirkungen in wirtschaftlicher oder finanzieller Hinsicht. Verwaltungsmässig wird der Veterinäranghang den kantonalen Veterinärämtern infolge der Zunahme des internationalen Handels mit Tieren allerdings zusätzliche Kontrollaufgaben aufbürden. Da bei der Einfuhr von Nutztieren in die Schweiz auf einzelne, bisher im Rahmen der Ausfuhrzeugnisse gegebene Garantien verzichtet wird, sind die internen Kontrollen zu verstärken.

Beim Wein und bei den Spirituosen werden die Kantonschemiker der Kontrolle der Bezeichnungen mehr Zeit widmen 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.

2.4.5 Notwendige Anpassung des schweizerischen Rechts

Die im Folgenden erläuterten materiellen Bestimmungen des Abkommens erfordern keine Anpassung auf Gesetzesebene. Hingegen drängen sich 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 den Absatz der Rebbauerzeugnisse (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 6. 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 Agrarhandelsabkommen wird die Schweiz zudem eine neue Verordnung über traditionelle Bezeichnungen und eine weitere über Zuchtmethoden und Bezeichnungen für Geflügel ausarbeiten müssen.

2.5 Luftverkehrsabkommen

2.5.1 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 sind⁴².

Schon als sich gegen Ende der Achtzigerjahre die ersten Liberalisierungsschritte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) abzuzeichnen begannen, strebte die Schweiz bereits 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.

⁴² 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 BS 13 673, Schweden AS 1951 600.

Heute ist der Luftverkehr innerhalb 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 ein Luftfahrtunternehmen mehr leisten, ohne Partnergesellschaft tätig zu sein. So bildete etwa die Swissair zusammen mit ihren Partnergesellschaften⁴³ die Qualiflyer 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.

2.5.2 Ziel der Verhandlungen

Aufgrund 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.

2.5.3 Inhalt des Abkommens

2.5.3.1 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 verbinden⁴⁴, um dadurch einen möglichst weit

⁴³ Austrian Airlines, Sabena, TAP Air Portugal, Turkish Airlines, AOM, Crossair, Lauda Air, Tyrolean Airways, Air Littoral.

⁴⁴ Gedacht wird dabei an das EWR-Abkommen sowie an das zur Zeit in Aushandlung stehende Luftverkehrsabkommen mit osteuropäischen Staaten.

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.

2.5.3.2 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 übernommen werden, muss in einem besonderen Verfahren vom Gemischten Ausschuss (Art. 21ff.) 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 hauptsächlichen 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 EG-Vertrages. 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 Ueberprüfung aller wettbewerbsrechtlicher Sachverhalte, die nur Auswirkungen auf den schweizerischen Markt haben, in der ausschliesslichen Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

Hingegen wird die Kompetenz für die Ueberprüfung 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 Europäische Kommission bereits heute als zuständig für alle Sachverhalte die, wenngleich 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 EG-Vertrages. 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 Ueberwachung 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. Freiheit⁴⁵; darüber hinaus sollen zwei Jahre

⁴⁵ Für eine schweizerische Fluggesellschaft würden die Luftverkehrsfreiheiten bedeuten:

1. Freiheit: Ueberflugsrecht;

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 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 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.

-
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 stammen. Dies ist in der EU seit April 1997 gestattet).
 - 9.

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 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 andern 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 Uebernahme neuen Rechts. Artikel 22 Absatz 6 enthält eine Uebergangsbestimmung 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 Aenderung des Abkommens selbst zu beantragen. Eine solche Aenderung 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 Aenderungen 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 Drittländern 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 Uebereinkommens vorübergehend ausser Kraft setzen.

Die **Artikel 28 bis 36** enthalten die Schlussbestimmungen. Nach Artikel 28 unterstehen alle im Rahmen des Übereinkommens erlangten Erkenntnisse dem Amts- bzw. Berufsgeheimnis. Streitigkeiten über die Auslegung des Uebereinkommens werden nach Artikel 29 grundsätzlich durch den Gemischten Ausschuss geregelt. In Uebereinstimmung mit den Artikeln 22 und 23 wird in den Artikeln 30 und 31 das Verfahren im Fall einer Aenderung 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 Uebereinkommens. Gemäss Artikel 33 geht dieses Abkommen für alle darin geregelten Bereiche den bestehenden bilateralen Abkommen mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, unter Vorbehalt weitergehender Verkehrsrechte (Artikel 16), vor. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die aus grundsätzlichen Ueberlegungen 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.

2.5.3.3 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 Uebereinkommen 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 Aenderung der Satzung des Europäischen Gerichtshofs bedingen würde. Sofern allerdings eine derartige Aenderung

vorgenommen wird (etwa für die mittel- und osteuropäischen Staaten), erwartet die Schweiz, dass dieses Recht auch schweizerischen Anwälten eingeräumt wird.

2.5.3.4 Der Anhang zum Abkommen

Der Anhang bildet einen integrierenden Bestandteil des Abkommens. Er enthält sämtliche für die Schweiz anwendbaren bzw. umzusetzenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts. 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, wie der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC), den Joint Aviation Authorities (JAA) oder der Eurocontrol, denen die Schweiz angehört. 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 1992⁴⁶ 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

⁴⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen, ABI 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, ABI Nr. L 240 vom 24. August 1992, S. 8; Verordnung (EWG) Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über Flugpreise und Luftfrachtraten, ABI Nr. L 240 vom 24. August 1992, S. 5.

Ausweisen für Flugpersonal (Reglement über die Ausweise für Flugpersonal, SR 748.222.1), die zudem im Rahmen der Joint Aviation Authorities (JAA), an welchen die Schweiz mitwirkt, harmonisiert worden sind. 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 Flughafenkonzessionen 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 EG-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 8 und 9 des Abkommens, die praktisch identisch sind mit den Artikeln 85 und 86 des EG-Vertrages. Neben der ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EG-Vertrages 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, Tarifkonsultationen 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.

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 ist in der Schweiz durch die Verordnung über die Untersuchung von Flugunfällen und schweren Vorfällen (SR 748.126.3) umgesetzt.

In 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.

2.5.4 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. 3.5.3.4). 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 dürfte 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.

2.5.5 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.

2.5.6 Auswirkungen des Luftverkehrsabkommens auf die Kantone

Der Luftverkehr ist grundsätzlich Sache des Bundes (Artikel 37ter Bundesverfassung). 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 werden. Nach Artikel 14 des Abkommens verbleibt die Ueberwachung solcher staatlichen Beihilfen indessen ausdrücklich in der Zuständigkeit der schweizerischen Behörden.

2.6 Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route

2.6.1 Négociations et accord

2.6.1.1 Situation initiale

Depuis 1993, les relations entre la Communauté et la Suisse dans le domaine des transports reposent principalement sur l'Accord entre la Suisse et la CE sur le transport de marchandises par route et par rail (accord de 1992 ; RS 0740.71). Cet accord d'une durée de 12 ans (échéance en 2005) porte sur la coopération en matière de transport ferroviaire (infrastructures à réaliser, priorité au trafic combiné), ainsi que sur certaines facilitations du trafic routier.

Dans le secteur de l'accès au marché des transports routiers, les relations entre la Suisse et les Etats membres sont réglées par des accords bilatéraux (à l'exception de l'Irlande).

Suite au refus de l'accord EEE en décembre 1992, la Suisse a proposé en janvier 1993 à la CE l'ouverture de négociations bilatérales, en prenant pour base l'article 13 de l'accord de transit. Selon cet article, la négociation devait porter sur l'accès réciproque aux marchés de transport de marchandises par route.

Dans son mandat de négociation de mars 1995, la CE a immédiatement mis sur la table la question des 40 t, ce qui a eu pour effet d'étendre le champ d'application du futur accord au domaine de la politique coordonnée des transports dans l'arc alpin. Enfin, les parties ont saisi l'occasion desdites négociations pour englober également dans leurs discussions la question de l'accès aux infrastructures ferroviaires (« free access »).

L'abandon de la limite des 28 tonnes, décidée par le Conseil fédéral en avril 1996 (changement de paradigme), était une condition indispensable pour permettre la continuation et l'aboutissement des négociations avec la CE. En contrepartie, la Suisse a cependant obtenu que cette augmentation de la limite de poids soit accompagnée d'une augmentation parallèle de la fiscalité routière, ce qui constitue l'un des éléments essentiels permettant de réaliser une politique coordonnée des transports dans l'arc alpin. C'est également en avril 96 qu'est née l'idée d'un accord subdivisé en étapes (de l'entrée en vigueur à fin 2000 ; 2001-2004 ; dès 2005). En automne 1996, la négociation a principalement porté sur le « processus de rendez-vous » qui aurait conduit à l'élaboration d'un accord contenant les principes d'une politique coordonnée des transports, les détails chiffrés surtout en matière de fiscalité étant fixés plus tard. Rejetée par le Conseil des ministres transports en automne 1996, cette idée a fait place à diverses propositions de la Commission (fixation d'un plafond fiscal pour un transport en transit à travers la Suisse ; accès à 40 t au Plateau suisse).

C'est au printemps 1997 qu'est apparue la question politique principale du dossier « transports terrestres » : la fixation d'une valeur fiscale moyenne pondérée pour un trajet à 40 t entre Bâle et Chiasso basée sur la structure de la flotte circulant en Suisse et composée de prix différents selon la classification Euro. En automne 1997, l'offre suisse s'est précisée en comprenant des propositions de tarification routière, des contingents à 40 t valables en Suisse et des clauses de sauvegarde. Suite à d'intenses négociations, la Commission européenne, assistée de la présidence britannique et la Suisse ont pu se mettre d'accord sur le compromis de Kloten du 23 janvier 1998. L'élément principal de ce compromis a été la fixation à 200 ECU (325 CHF – 330 CHF) du prix pour un trajet de 300 km pour un véhicule de 40 t traversant la chaîne alpine en 2005. Ce compromis n'a toutefois pas été avalisé par les ministres lors du Conseil transports du 17 mars 1998 en raison de l'opposition de certains Etats membres. Le oui à la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) en septembre et au financement des projets d'infrastructure des transports publics en novembre, les délibérations des ministres des transports et des affaires étrangères à la fin de novembre et au début de décembre constituaient les prémisses de la décision politique de conclure les accords. C'est finalement à Bruxelles dans la nuit du 30 novembre au 1er décembre 1998 – à l'occasion du Conseil des ministres transports – que les négociations ont pu aboutir et déboucher sur l'accord sur les transports terrestres commenté ci-après.

2.6.1.2 Objectifs de la négociation

Les buts principaux de la Suisse dans le cadre des négociations bilatérales étaient, d'une part, d'assurer que sa politique des transports, en particulier l'augmentation prévue de la fiscalité routière, soit acceptée par la CE et, d'autre part, de fixer les objectifs d'une politique coordonnée des transports dans l'arc alpin, basée sur les principes de

développement durable et d'efficacité du système de transport, dans un accord. Il s'agissait également d'améliorer les conditions cadre de la place économique suisse, en assurant l'accès aux marchés ferroviaires et routiers de personnes et de marchandises. En renforçant la coordination en matière d'infrastructure et d'offre ferroviaire et de transport combiné dans l'arc alpin, en particulier sur les lignes d'accès à la NLFA au Nord et au Sud de la Suisse, l'accord répond également à l'objectif d'intégrer les projets ferroviaires suisses dans le programme de développement des infrastructures de la CE (projets TEN). En outre, cette coordination en matière d'infrastructures ferroviaires contribuera à faciliter l'objectif suisse de transfert du trafic de la route au rail et ceci à l'échelon européen.

Les résultats des négociations, en particulier ceux contenus dans les titres II à IV de l'accord ont permis à la Suisse d'atteindre les objectifs susmentionnés.

2.6.1.3 Contenu de l'accord

L'accord sur les transports terrestres conclu entre la CE et la Suisse est subdivisé en cinq titres. Il comprend, outre le préambule, 58 articles et dix annexes faisant partie intégrante de l'accord. Enfin, des déclarations des parties contractantes complètent l'accord et servent avant tout à mieux l'interpréter.

2.6.1.3.1 Préambule

Le préambule de l'accord définit les trois domaines principaux de celui-ci, à savoir la libéralisation de l'accès au marché des transports routiers de marchandises et de voyageurs, l'accès au marché des transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises, ainsi que la coordination des politiques de transport communautaire et suisse, en particulier dans l'arc alpin.

La protection de l'environnement, la concurrence entre modes de transport et la couverture des coûts par les modes de transports qui les occasionnent constituent autant d'éléments-clé pris en compte par les parties contractantes dans l'élaboration de l'accord.

2.6.1.3.2 Dispositions générales

Le Titre I de l'accord (art. 1 à 4) fixe les principes, objectifs généraux et le champ d'application de cet instrument international et contient une série de définitions nécessaires à la bonne compréhension du texte. Il régle également les rapports entre l'accord de 1992 (accord sur le transit) et le nouvel accord. Aux termes de *l'article 1*, l'accord sur les transports terrestres vise à libéraliser l'accès des parties contractantes à leur marché des transports routiers et ferroviaires des marchandises et des voyageurs, ainsi qu'à déterminer les modalités d'une politique coordonnée des transports. De tels objectifs sont basés sur des principes généraux tels la réciprocité, le libre choix du mode de transport et la non-discrimination et permettront d'assurer un écoulement plus efficace du trafic sur l'itinéraire techniquement, géographiquement et économiquement

le plus adapté pour tous les modes de transport visés par l'accord. En d'autres termes, il s'agit avant tout d'éviter ou de restreindre tout trafic dit de détournement.

Le champ d'application de l'accord défini à *l'article 2* précise les types de trafic pris en considération dans l'accès au marché des transports routiers, à savoir le trafic bilatéral, de transit, triangulaire et le grand cabotage. L'accord porte également sur le transport ferroviaire international de voyageurs et de marchandises et le transport combiné international, mais non sur les transports urbains, suburbains ou régionaux. Enfin la compétence *ratione personae* est limitée aux entreprises de transport routier ou aux entreprises ferroviaires établies dans le territoire de l'une des parties contractantes.

L'article 3 contient une série de définitions permettant d'interpréter clairement les notions et éléments essentiels de l'accord. Les définitions correspondent à celles utilisées habituellement dans le domaine des transports.

L'article 4 précise que l'accord sur les transports terrestres n'affecte en rien les droits et obligations des parties résultant de l'accord de 1992 (accord sur le transit) qui arrivera à échéance en 2005, à l'exception des dérogations spécialement prévues par le nouvel accord (voir en particulier les articles 7, 8, 15 et 16).

2.6.1.3.3 Transports internationaux routiers

Le Titre II de l'accord définit le régime applicable en matière d'accès au marché des transports routiers de marchandises (art. 9 à 16) et de voyageurs (art. 17 à 21), ainsi que l'harmonisation des règles de concurrence nécessaires à l'établissement d'un tel marché (art. 5 à 8).

2.6.1.3.3.1 Dispositions communes

L'article 5 et l'annexe 1, section 1, régissent la question de l'accès à la profession de transporteur par route, portant en particulier sur les critères d'honorabilité, de capacité financière et de capacité professionnelle. Pour rendre sa législation équivalente à celle applicable en la matière au sein de l'UE, le Conseil fédéral mettra en vigueur la section 3 (art. 7 à 15) de la Loi fédérale du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route (RS 744.10), conformément aux termes de l'article 24 de cette même loi.

Conformément à *l'article 6 et à l'annexe 1, section 2*, l'équivalence des législations devra également s'effectuer en matière sociale, soit plus particulièrement en matière d'appareil de contrôle (tachygraphe), de temps de conduite et de repos des chauffeurs, ainsi qu'en matière de formation de conducteurs de véhicules de transport par route. Une telle équivalence existe déjà par le biais de l'Ordonnance du 19 juin 1998 sur la durée du travail et du repos des conducteurs professionnels de véhicules automobiles (RS 822.221).

L'article 7 qui renvoie à *l'annexe 1, section 3* de l'accord constitue l'une des dispositions-clé de cet instrument international. Elle concrétise le changement de paradigme voulu par le Conseil fédéral, à savoir l'augmentation de la limite de poids à

34 tonnes au 1er janvier 2001 pour tous les types de trafic et à 40 tonnes au 1er janvier 2005. Une telle augmentation doit toutefois être impérativement accompagnée par la mise en place de redevances routières définies au Titre IV de l'accord. Cette adaptation progressive de la limite de poids aux dispositions applicables dans la CE nécessite la modification de la Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01), en particulier de son article 9.

La Suisse dispose également d'une période transitoire de deux ans à dater de l'entrée en vigueur de l'accord pour rendre équivalente au droit communautaire sa législation relative au contrôle technique des véhicules, soit l'Ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (RS 741.41).

Hormis les exceptions énoncées ci-avant, la Suisse devra, dans les six mois suivant la signature de l'accord, rendre sa législation équivalente à la législation communautaire relative aux conditions techniques régissant le transport routier. (Pour le détail des modifications légales à effectuer dans ce domaine, voir point 261.5). Enfin, chaque partie contractante s'engage à ne pas soumettre les véhicules homologués dans l'autre partie contractante à des conditions plus restrictives que celles en vigueur sur son propre territoire.

L'article 8 et l'annexe 2 régissent la question des contingents pour véhicules de 40 tonnes que la CE et la Suisse reçoivent durant la période transitoire (de l'entrée en vigueur de l'accord au 31 décembre 2004).

Le tableau suivant détermine, d'après les années, le volume des contingents et le prix de référence d'une autorisation pour véhicules de 40 tonnes :

♦ **Réglementation dérogatoire pour les années 2000 – 2004: contingents de 40 tonnes (valables tant pour la Suisse que pour la CE)**

| Année | Poids: | Nombre de courses: | Catégorie d'émissions: | Prix: |
|--------------------|---------------|---------------------------|-------------------------------|--|
| 2000 ⁴⁷ | 40t | 250'000 | | 180 FR.S. (transit) 70 FR.S. (importation/exportation) |
| 2001/2 | 40t | 300'000 | EURO 0 | 252 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,10 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| | | | EURO I | 211 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| | | | EURO II/III | 178 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,48 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| 2003/4 | 40t | 400'000 | EURO 0 | 300 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,50 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| | | | EURO I | 240 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 2,00 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| | | | EURO II/III | 210 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond à une redevance maximale de 1,75 ct/km (pour les contingents du trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |

⁴⁷ Pour le cas où l'accord est en vigueur à cette date

Dans une déclaration jointe à l'accord, la CE précise que ses contingents seront utilisés par moitié pour des courses de transit et, par moitié, pour des courses d'importation et d'exportation. De son côté, la Suisse indique, dans une déclaration également jointe à l'accord, que les contingents prévus pour le trafic d'importation, d'exportation et de transit et attribués à ses propres transporteurs ne dépasseront pas le 50% du volume total accordé à la Suisse.

Le prix forfaitaire de Frs 180.-- pour une course de transit effectuée en l'an 2000 vaut pour un seul trajet. En revanche, le prix forfaitaire de Frs 70.-- pour une course d'importation et d'exportation durant la même année vaut pour un trajet aller/retour. Les prix indiqués dans le tableau pour les années 2001 à 2004 et variant d'après les catégories Euro sont des prix de référence valables pour un trajet de 300 kilomètres à travers la chaîne alpine. Des trajets plus courts ou plus longs seront calculés en proportion des kilomètres parcourus et sur la base du système RPLP correspondant. A partir du 1er janvier 2005, les véhicules de 40 tonnes ne seront plus soumis à un régime de contingent ou d'autorisations, conformément au principe de la non-introduction de restrictions quantitatives unilatérales.

2.6.1.3.3.2 Transports internationaux routiers de marchandises

Au sein de l'UE, la libéralisation de l'accès au marché des transports routiers de marchandises a été l'un des objectifs du Marché unique européen. Un tel objectif, la Suisse l'avait également à l'esprit lorsqu'elle a signé l'accord de 1992 (cf art. 13 de cet accord). En effet, dans le secteur des transports routiers de marchandises, les relations entre notre pays et les Etats membres de l'UE sont pour l'instant réglées au moyen d'accords bilatéraux qui souvent constituent un frein aux échanges (contingentement, trafic triangulaire le plus souvent non-libéralisé).

Le chapitre B du Titre II de l'accord permet de remédier à cette situation en prévoyant une libéralisation progressive de l'accès au marché entre les parties contractantes. Aux termes de *l'article 9*, le transport de marchandises entre les territoires des parties (trafic bilatéral, par ex. Zurich-Stuttgart) sera libéralisé dès l'entrée en vigueur de l'accord (abolition des contingents) et exécuté sous le couvert d'une licence dont le modèle figure à *l'annexe 3*. Ce document remplace toute autorisation bilatérale échangée entre les Etats membres et la Suisse. Sur le plan législatif suisse, la procédure régissant la délivrance, l'utilisation, le renouvellement et le retrait des licences sera réglée par la Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route et son ordonnance d'exécution.

L'article 10 prévoit également la libéralisation des transports de marchandises en transit à travers le territoire des parties (trafic de transit), et cela dès l'entrée en vigueur de l'accord. La seule exception à ce régime est le transit à travers l'Autriche pour lequel la Suisse, à l'instar des Etats membres de l'UE, devra reprendre le système des écopoints. Ce système défini à *l'article 11* sera appliqué jusqu'à fin 2003 et fera l'objet d'un arrangement administratif établi d'un commun accord entre les parties contractantes au moment de la conclusion de l'accord CH-CE sur les transports terrestres.

La libéralisation du grand cabotage pour les transporteurs suisses (appelé aussi trafic triangulaire intra-communautaire, par ex. Zurich-Berlin-Amsterdam) prévue à *l'article 12* sera introduite par étapes. Dès l'an 2001, de tels transports sont limités à une opération de transport, sur la route du retour, consécutive à un transport de marchandises entre la Suisse et un Etat membre de la Communauté. Jusqu'à cette date toutefois, les droits existants découlant des accords bilatéraux en vigueur et mentionnés à *l'annexe 5* continueront à pouvoir être exercés (certains Etats membres reconnaissent en effet aujourd'hui déjà aux transporteurs suisses le droit d'effectuer librement des transports triangulaires intra-communautaires). Le grand cabotage sera entièrement libéralisé dès l'an 2005.

Les opérations de transport triangulaire entre la Suisse et les pays tiers (par ex. Zurich-Berlin-Varsovie) sont pour la plupart réglées par les dispositions d'accords bilatéraux conclues entre la Suisse et ces pays. La majorité de ces accords prévoient la libéralisation du trafic triangulaire, voire un régime de contingent pour de telles opérations. Si ces dernières devraient toutefois toucher le territoire de la Communauté, il conviendra de tenir compte des accords que la Communauté aura passés avec ces Etats pour déterminer le degré de libéralisation de tels trafics. Un tel principe destiné à assurer la réciprocité de traitement entre les opérateurs communautaires et suisses est indiqué à *l'article 13* de l'accord. Dans l'attente d'éventuels accords Communauté-pays tiers, les droits figurant dans les accords entre les Etats membres et la Suisse et concernant le transport avec les pays tiers (cf *annexe 5*) demeurent réservés. Suite à l'établissement d'un régime Communauté-pays tiers régissant les transports triangulaires, la Suisse pourrait être tenue – dans la mesure nécessaire – de conclure ou d'adapter ses accords bilatéraux avec ces pays tiers, de manière à harmoniser les régimes applicables sur l'ensemble des territoires concernées par de telles opérations.

Selon *l'article 14*, le transport entre deux points situés sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté (par ex. Munich-Berlin) et effectué par un véhicule immatriculé en Suisse reste interdit (interdiction du cabotage national). Il en va de même pour un transport effectué entre deux points situés en Suisse par un transporteur de la CE (par ex. Berne-Lausanne).

L'article 15 régle la question de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et ses exemptions, ainsi que d'autres exemptions de la limite de poids. L'interdiction de circuler la nuit sur le territoire suisse entre 22 heures et 5 heures est maintenue telle quelle. Dans une déclaration jointe à l'accord, la Suisse précise toutefois qu'elle est prête – en coopération avec les Etats voisins concernés – à accepter l'extension des heures d'ouverture de certains postes frontières (le soir jusqu'à 23 heures et le matin dès 4 heures), ainsi qu'à diminuer le temps de passage de la frontière, de manière à faciliter les opérations de dédouanement et, partant, la fluidité du passage de la frontière et du trafic dès l'ouverture des barrières à 5 heures. Un catalogue des mesures est en préparation dans le cadre du Comité mixte CH-CE établi par l'accord de 1992. Par ailleurs, les exemptions à l'interdiction de circuler la nuit mentionnées à l'article 92, alinéa 3 de l'Ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11) sont reprises à *l'annexe 6* (en particulier le transport de denrées agricoles périssables et le transport de fleurs coupées).

Les exemptions à la limite de poids pendant la période se terminant au 31 décembre 2004 ou se prolongeant au delà de cette date figurent à l'annexe 6 et correspondent à celles existant aujourd'hui dans la législation suisse.

Les exemptions à l'interdiction de circuler la nuit peuvent être obtenues auprès d'un guichet unique (l'OFROU en vertu de l'article 92, alinéa 2 OCR), mais la compétence des cantons de délivrer de telles autorisations subsiste.

On relèvera enfin que *l'article 16* prévoit la suppression du système de surplus (cf annexe 6, point II 3 et 4 de l'accord de 1992), lequel n'a plus sa raison-d'être en raison des contingents pour véhicules de 40t garantis aux parties contractantes.

2.6.1.3.3 Transports internationaux de voyageurs en autocar et autobus

Le chapitre C du Titre II de l'accord porte sur l'accès au marché des transports internationaux de voyageurs par route. Ce chapitre et plus particulièrement *l'annexe 7* qui y est liée reprend quasi intégralement les dispositions du Règlement (CEE) n° 11/98 du 11 décembre 1997 modifiant le règlement (CEE) n° 684/92 établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus.

L'article 17 régle les conditions d'accès à la profession tant pour les transporteurs pour compte d'autrui que pour compte propre (voir commentaires relatifs à l'article 5). Pour les transporteurs suisses, une licence semblable à la licence communautaire leur permettra d'exécuter des transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus. Le modèle et les procédures régissant la délivrance, l'utilisation et le renouvellement des licences sont couvertes par des dispositions suisses équivalentes au droit communautaire. Celles-ci figurent au chapitre 5 de l'Ordonnance du 25 novembre 1998 sur les concessions pour le transport des voyageurs (OCTV ; RS.....).

Il est à noter que l'accord sur les transports terrestres – en particulier l'annexe 7 déroge sur certains points à l'OCTV (la législation communautaire ne parle par ex. plus de services de navettes; les conditions d'octroi des autorisations prévues dans l'annexe 7 diffèrent quelque peu de celles de l'OCTV). Conformément à l'article 6 de la loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route, de telles dérogations sont cependant possibles dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux (pour les détails, voir point 261.5).

L'article 18 définit le régime applicable en matière d'accès au marché. Les services occasionnels (circuits touristiques à portes fermées; services touristiques de navette avec hébergement en hôtel), sont exemptés de toute autorisation et exécutés sous le couvert d'un document de contrôle (feuille de route). Les services réguliers spécialisés (transport de travailleurs, d'écoliers, de militaires) sont exemptés d'autorisation, à condition d'être couverts, sur le territoire de la Communauté, par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur. Sur le territoire suisse, de tels services sont exemptés de toute autorisation.

Les déplacements à vide des véhicules en rapport avec les types de transports précités sont également exemptés de toute autorisation. Une telle libéralisation oblige la Suisse à modifier l'Ordonnance du 19 juillet 1960 concernant le dédouanement intérimaire de véhicules routiers (RS 631.251.4) et plus particulièrement le système d'autorisations d'entrée à vide régi par l'article 3 de cette ordonnance.

Les services réguliers (appelés aussi services de ligne réguliers par ex. service de ligne Genève-Nice) sont soumis à autorisation.

Les transports par route pour compte propre sont en Suisse exemptés d'autorisation. Sur le territoire communautaire, de tels services sont soumis à un régime d'attestation.

Les opérations triangulaires avec pays tiers sont réglées par *l'article 19* (voir commentaires portant sur l'article 13).

Conformément à *l'article 20*, tant le grand cabotage que le cabotage national ne sont pas autorisés en vertu de l'accord. Toutefois, les droits existants découlant des accords bilatéraux entre les Etats membres de la Communauté et la Suisse et contenus dans la liste figurant à *l'annexe 8* demeurent réservés et continuent à pouvoir être exercés. *L'article 21* régle les questions de procédure applicables en la matière et *l'article 22* permet d'étendre jusqu'à leur expiration la validité des autorisations des services existant à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

2.6.1.3.4 Transports ferroviaires internationaux

Le titre III de l'accord définit le régime applicable en matière d'accès réciproque à l'infrastructure ferroviaire des parties contractantes (art. 23 et 24) en trafic international de voyageurs et de marchandises et précise les conditions que les entreprises ferroviaires doivent remplir pour obtenir ce droit (art. 25 à 29).

L'article 23 précise les conditions dans lesquelles doivent pouvoir opérer les entreprises ferroviaires. Les parties contractantes doivent leur assurer une indépendance de gestion suffisante pour pouvoir ajuster leurs activités aux besoins du marché. En outre, les transports et l'infrastructure des chemins de fer doivent être séparés au moins sur le plan comptable, afin d'éviter des subventions croisées entre ces deux secteurs.

Ces dispositions ont déjà été traduites dans le droit suisse. En effet, l'article 62 de la Loi sur les chemins de fer, selon sa modification du 20 mars 1998 (RS 742.101) prévoit que l'infrastructure doit être séparée sur les plans comptable et de l'organisation des autres activités de l'entreprise.

En ce qui concerne les CFF, la réforme des chemins de fer les a transformés en une société anonyme de droit public, ce qui leur garantit un statut d'indépendance suffisant au titre du droit ferroviaire de la CE. Enfin, dans le cadre de la convention sur les prestations, les CFF sont libres d'adapter leur offre à l'évolution des besoins du marché en trafic international.

L'article 24 et l'annexe 1, section 4 indiquent l'étendue des droits de transit et d'accès à l'infrastructure ferroviaire. Ceux-ci sont déterminés par la législation communautaire

actuelle de la CE, à savoir les Directives 91/440, 95/18 et 95/19 CE. La solution la plus libérale en la matière a été accordée aux services combinés internationaux, puisque les entreprises ferroviaires effectuant de tels transports obtiennent un droit d'accès à l'infrastructure. A ce titre, elles peuvent, en plus du transit du territoire suisse ou d'un pays membre de la CE, prendre en charge des marchandises lors d'un transport international en direction ou en provenance de ces pays. Par contre, pour les autres transports ferroviaires internationaux (art. 24, chiffre 1), il est nécessaire de former des regroupements internationaux, c'est-à-dire de créer une association d'au moins deux entreprises ferroviaires établies dans deux états membres de la CE ou, pour l'une d'elles, en Suisse. Ces regroupements internationaux obtiendront des droits d'accès uniquement dans les états où sont établies les entreprises ferroviaires qui les constituent, ainsi que des droits de transit dans tous les états membres de la CE ou en Suisse.

Pour l'instant, une entreprise ferroviaire individuelle ne peut donc bénéficier de droits d'accès et de transit, ni au titre de l'article 24, chiffre 1, ni au titre de la législation communautaire à laquelle il est fait référence dans l'annexe 1, section 4. Néanmoins, il est possible que le droit communautaire octroie cette possibilité dans le futur. Dans cette hypothèse, la notion d'entreprise ferroviaire individuelle a déjà à ce stade été intégrée dans l'énoncé de l'article 24, chiffre 1. Ainsi, il sera nécessaire de modifier uniquement l'annexe 1, section 4 en citant le nouvel acquis communautaire et non le corps de l'accord lui-même. Cette solution présente l'avantage de la souplesse, puisque, selon l'article 55 de l'accord, cette annexe peut être modifiée par une décision du Comité mixte.

Comme le précise *l'article 25*, l'entreprise ferroviaire doit être en possession d'une licence pour pouvoir faire une demande d'accès à une infrastructure. Pour obtenir ce document, elle doit répondre à des exigences en matière d'honorabilité, de capacité financière, de capacité professionnelle et de couverture d'assurance. Les articles 4 à 6 de l'ordonnance sur l'accès au réseau (OARF) du 25 novembre 1998 (RS.....) prévoient déjà des dispositions largement analogues.

Selon *l'article 26*, l'entreprise ferroviaire doit obtenir en plus de la licence un certificat de sécurité auprès d'une instance désignée par la partie contractante où se trouve l'infrastructure empruntée. Comme cela est déjà précisé dans l'article 8 de l'OARF, cela signifie que toute entreprise souhaitant circuler sur une ligne suisse devra prouver qu'elle est à même de respecter les exigences techniques et de sécurité fixées par la législation nationale pour le trajet concerné.

L'article 27 précise les procédures d'attribution des sillons horaires lorsqu'un chemin de fer fait une demande d'accès à l'infrastructure. L'organisme chargé de la répartition des capacités disponibles doit garantir un traitement équitable et non discriminatoire. Il communique la demande à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure concernés et se prononce dans les deux mois. En outre, lors de la répartition des capacités d'infrastructure, la priorité peut notamment être donnée aux services fournis dans l'intérêt du public.

Afin d'assurer l'équilibre des comptes, *l'article 28* prévoit que l'entreprise ferroviaire ou le regroupement international empruntant les lignes du gestionnaire d'une infrastructure

doit lui payer une redevance. Comme la Suisse l'a déjà fait dans le chapitre 6 de l'OARF, chaque partie contractante peut définir les modalités de fixation de ces redevances.

L'article 29 exige que les décisions du gestionnaire de l'infrastructure prises en matière de répartition des sillons ou en ce qui concerne les redevances prélevées soient susceptibles d'un recours devant une instance indépendante. Une telle commission d'arbitrage est prévue par l'article 40 a) de la Loi sur les chemins de fer. Les décisions de l'instance susmentionnée doivent en outre être soumises à un contrôle juridictionnel. Cette dernière condition est également remplie par la Suisse, puisqu'un recours de droit administratif contre les décisions de la commission d'arbitrage peut être déposé auprès du Tribunal fédéral.

2.6.1.3.5 Politique coordonnée des transports

Le titre IV de l'accord définit les objectifs à atteindre en matière de politique des transports (art. 30 à 32), les mesures à prendre en vue d'améliorer l'offre de transports ferroviaires et combinés (art. 33 à 36), le système de redevances pour les transports routiers (art. 37 à 42), les mesures d'accompagnement (art. 43 à 45), ainsi que les clauses de sauvegarde (art. 46 à 48).

2.6.1.3.5.1 Dispositions générales

Selon *l'article 30*, l'un des objectifs fondamentaux de l'accord est de tendre autant que possible vers une politique coordonnée des transports alliant l'efficacité des systèmes de transports à la protection de l'environnement. Afin d'éviter le trafic de détournement dans l'Arc alpin et les émissions polluantes inutiles qui en découlent, les conditions des systèmes de transports devront en outre être rendues comparables. En augmentant progressivement sa limite de poids et en rendant équivalentes ses dispositions sociales en matière de transports routiers à celles en vigueur dans l'UE, la Suisse satisfera à cet objectif. Avec la décision des Ministres des transports les 30 novembre et 1^{er} décembre 1998 d'accepter une redevance moyenne de 84 EURO pour le trajet Kufstein – Brenner, une certaine comparabilité existera également en matière de fiscalité. En effet, le niveau de redevance prélevé par kilomètre parcouru est pour ainsi dire égal sur les itinéraires de transit suisses et autrichiens.

L'article 31 décrit de manière générale les mesures permettant de mettre en oeuvre progressivement les objectifs de mobilité durable et de saine concurrence, à savoir le développement des infrastructures et la mise à disposition de transports ferroviaires ainsi que l'établissement de systèmes appropriés de redevances pour le transport routier. Ces mesures devraient être mises en oeuvre de manière si possible coordonnée.

L'article 32 fixe les principes à respecter en matière de politique des transports. Il est notamment rappelé que les mesures prises ne doivent pas être discriminatoires et doivent permettre le libre-choix du mode de transport. La redevance poids lourds proportionnelle aux prestations respecte ces principes. Les parties contractantes s'interdisent également l'introduction de restrictions quantitatives unilatérales. Comme cela est mentionné à l'article 8, chiffre 6, cela signifie en particulier que les véhicules

lourds utilisés pour le transports de marchandises doivent être exemptés de tout régime de contingent ou d'autorisations. A ce propos, l'on rappellera que l'article 106, chiffre 8 de la LCR ne prévoit la possibilité d'introduire des contingents qu'à l'égard de véhicules immatriculés dans un pays soumettant les transporteurs suisses à un tel système. En outre, l'imposition des modes de transports doit être proportionnelle aux coûts qu'ils occasionnent. Enfin, les principes de la territorialité, de la transparence des mesures prises et de la réciprocité doivent être respectés.

2.6.1.3.5.2 Transports ferroviaires et combinés

Aux termes de *l'article 33*, les parties contractantes s'engagent, tout en garantissant le libre jeu des forces du marché et l'autonomie des entreprises ferroviaires, à mettre en place une offre ferroviaire et de transport combiné suffisante en termes de capacité et compétitive par rapport au transport par route, tant sur le plan qualitatif, qu'au niveau du prix. Dans ce sens et afin de garantir un système performant sur de longues distances, la Suisse et la CE amélioreront l'interconnexion de leur réseau ferroviaire et prendront les mesures infrastructurelles et opérationnelles nécessaires à cet effet.

Dans *l'article 34*, les parties contractantes confirment les engagements pris en matière d'infrastructures ferroviaires dans le cadre de l'accord de 1992. Pour la Suisse, il s'agit de la réalisation des tunnels de base à travers le Gothard et le Lötschberg. De son côté, la Communauté améliorera la capacité des voies d'accès nord et sud à la NLFA, conformément aux lignes directrices contenues dans la décision 1692/96 du Parlement européen et du Conseil relative au réseau transeuropéen de transport (TEN). Ce document définit les grands axes d'intérêt communautaire et comprend notamment la NLFA. Un sous-groupe du Comité mixte sera chargé de surveiller la coordination de ces projets ferroviaires, en veillant en particulier à harmoniser l'échéancier des travaux de manière à adapter les capacités à la demande. En relation avec l'amélioration des voies d'accès, l'on rappellera que la Convention entre la Suisse et l'Allemagne sur la garantie de la capacité des lignes d'accès nord à la NLFA (RS.....) est entrée en vigueur en juin 1998. Un accord bilatéral du même type est actuellement négocié avec l'Italie.

Afin de mettre en place une offre ferroviaire et de transport combiné compétitive, *l'article 35* autorise les parties contractantes à accorder des aides publiques à ces modes de transports. Elles peuvent en particulier contribuer au financement des infrastructures ferroviaires, des terminaux et du matériel de transport utilisé en trafic combiné. Elles peuvent également participer à la couverture des coûts d'exploitation non couverts des services de transport combiné en transit par la Suisse, étant entendu que ces aides ne doivent pas créer de distorsions de concurrence entre opérateurs. En outre, les parties contractantes ont la possibilité de commander aux chemins de fer des prestations de service public, si ces prestations permettent par exemple de réduire les atteintes à l'environnement. En relation avec cet article, l'on rappellera que l'ordonnance sur le trafic combiné du 25 novembre 1998 (RS ...) permet d'accorder des contributions d'exploitation, ainsi que des contributions d'investissement à fonds perdu ou des prêts à taux d'intérêt préférentiel pour les installations et équipements utilisés par ce mode de transport.

L'article 36 prévoit une série de mesures visant à améliorer la qualité et les capacités des services de transport combiné. Dans ce contexte, conformément à l'accord de 1992, la Suisse s'est engagée à mettre en place une offre de transport combiné accompagné compétitive par rapport au transport routier pendant la phase transitoire prévue à l'article 8. Les parties contractantes s'engagent en outre à améliorer la surveillance du respect des réglementations en matières de normes techniques et sociales pour le transport routier, les limitations de vitesse, ainsi que les normes de poids et dimensions maximaux.

Pour faciliter le recours au trafic combiné, l'article 36 prône également une simplification des conditions réglementaires et administratives qui régissent ces transports. Dans le cadre de la Directive 92/106 CE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés, la Communauté européenne a déjà pris des mesures dans ce sens. Cette directive a permis de libérer de tout régime de contingentement les transports routiers effectués dans le cadre d'un transport combiné entre le point de chargement/déchargement des marchandises et le terminal approprié le plus proche.

Enfin, les parties contractantes favoriseront la création de corridors de fret ferroviaire. Il est à mentionner qu'un tel "Freeway" menant de la Scandinavie/Pays-Bas à l'Italie en transit par les axes du Lötschberg/Simplon et du Gothard a déjà été mis en place au début de 1998.

L'article 36 est en particulier important par rapport à la clause de sauvegarde prévue à l'article 46. En effet, la Suisse ne pourra recourir à cette mesure que si les services de transport combiné satisfont à une série de critères mentionnés à *l'annexe 9*. Il y est notamment stipulé que le prix moyen du transport combiné à travers la Suisse ne devra pas être supérieur à la somme des redevances et coûts variables du véhicule pour un transport routier de même distance. En outre, le transport combiné devra également satisfaire certains critères qualitatifs, en particulier en matière de temps de parcours et de fiabilité des services.

L'article 36 et l'annexe 9 conduiront à une amélioration des services de transport combiné non seulement en Suisse, mais également dans les pays membres de la CE. Ainsi, la CE apportera sa contribution à la réalisation de l'objectif constitutionnel de transfert du trafic de la route au rail. En outre, ces dispositions permettront une meilleure coordination entre les programmes suisse et communautaire d'infrastructures et de facilitation des opérations de transports combinés, favorisant ainsi le transfert sur le rail bien au-delà des frontières suisses. Cela améliorera la rentabilité du transport combiné, puisque celle-ci augmente en fonction de la distance parcourue. Cette tendance, combinée avec les effets attendus de la réforme des chemins de fer et les subventions prévues dans le cadre du programme d'accompagnement, devrait permettre de satisfaire l'objectif de compétitivité du transport combiné d'ici à la date d'application possible de la clause de sauvegarde prévue à l'article 46. La fiabilité et les temps de transports des services de navettes en transport combiné à travers la Suisse étant déjà aujourd'hui satisfaisants, les critères de qualité devraient également pouvoir être remplis.

2.6.1.3.5.3 Systèmes de redevances des transports routiers

Ce chapitre constitue la partie clé de l'accord puisque les parties contractantes y ont fixé certains critères d'application et certaines valeurs-limite ou valeurs de référence à respecter. Pour la Suisse, les dispositions de ce chapitre sont d'une très grande importance, dans la mesure où elles doivent lui permettre de réaliser la politique des transports définie par le Conseil fédéral (en particulier le transfert de la route au rail voulu par l'article constitutionnel sur la protection des Alpes) et d'assumer le financement des grands projets ferroviaires accepté par le peuple et les cantons en novembre 1998. Ce chapitre constitue par ailleurs le complément indispensable à l'augmentation de la limite de poids des véhicules. Pour la Communauté européenne, cette partie de l'accord se révèle aussi fondamentale puisqu'elle permet d'assurer une certaine comparabilité des redevances des transports routiers sur ses propres axes transalpins (Brenner, Mont-Blanc).

L'article 37 définit les objectifs à atteindre en la matière, à savoir l'introduction progressive de systèmes de redevances, basée sur la couverture par les différents modes de transport des coûts qu'ils occasionnent (principe de l'utilisateur-payeur). Il se réfère également à l'imputation des coûts externes tels que définis à l'article 12 de l'accord de 1992 et garantit l'indépendance des compétences et procédures des parties contractantes.

Les principes à la base des systèmes de redevances sont énoncés à *l'article 38*. Outre la non-discrimination, la proportionnalité et la transparence, on relèvera également l'adoption de mesures permettant d'éviter les détournements de trafic ou empêchant d'entraver la libre circulation des biens ou des services. La perception des redevances devra être facilitée et les contrôles effectués sans formalités excessives. Les impôts sur les véhicules, les taxes sur les carburants et les redevances d'utilisation des routes constituent la liste exhaustive de la tarification routière. Celle-ci s'applique aux véhicules ayant un poids maximal autorisé (PMA) figurant sur le certificat d'immatriculation égal ou supérieur à 12 tonnes. Chaque partie est toutefois libre d'adopter, sur son territoire, des mesures visant les véhicules ayant un PMA inférieur à 12 tonnes (p.ex. application de la RPLP aux véhicules de plus de 3,5 tonnes). Enfin, aucune aide d'état directe ou indirecte ne peut être accordée aux entreprises, notamment de transport qui subiraient un impact sur le plan économique dû à l'imputation des coûts sur les opérations de transport. Dans une déclaration conjointe relative à l'article 38, paragraphe 6, les parties ont toutefois relevé que l'application dans le cadre du système fédéral suisse, des instruments relevant de la péréquation financière fédérale, demeurerait réservée.

L'article 39 rappelle la nécessité d'une coopération entre les parties afin d'atteindre un niveau approprié d'interopérabilité des systèmes électroniques de perception des redevances routières.

L'article 40 décrit les mesures prises par la Suisse en matière de redevances routières et développées par étapes (1.1.2001 et 1.1.2005). La redevance principale introduite dès 2001 par la Suisse sera la RPLP, différenciée en fonction de 3 catégories de normes d'émission (Euro). La différence de redevance entre chaque catégorie ne dépassera pas 15% de la redevance moyenne perçue. La Suisse a la possibilité d'introduire une taxe

sur le transit alpin (TTA) pour l'utilisation des infrastructures spéciales alpines, mais celle-ci ne devra représenter plus de 15% du tarif global.

Les valeurs fixées par les parties contractantes pour, d'une part, un véhicule de 34 tonnes effectuant un trajet d'une distance de 300 kilomètres traversant la chaîne alpine (période 2001–2004) et d'autre part, un véhicule de 40 tonnes effectuant un trajet semblable dès 2005 figurent dans le tableau ci-dessous :

Réglementation générale à partir de 2000 : limite de poids et fiscalité

| Année : | Poids : | Catégorie d'émissions : | Tarif : |
|--|---------|--|---|
| 2001-2004 | 34t | EURO 0 EURO 1 EURO II/III | 205 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) 172 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 1,68 t/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) 145 FR.S. (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 1,42 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| Dés 2005 et jusqu'à la réalisation du 1er tunnel NLFA (Lötschberg); au plus tard jusqu'au 31.12.2007 | 40t | Moyenne pondérée Maximum : EURO 0 | 180 ECU (297 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2,47 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) 212 ECU (350 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) correspond au taux maximal RPLP de 2,91 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |
| Dés l'ouverture du 1er tunnel NLFA (Lötschberg); au plus tard le 1.1.2008 | 40t | Moyenne pondérée Maximum : EURO 0 | 200 ECU (325-330 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 2,75 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) 230 ECU (380 FR.S) (trajet de 300 km; Bâle-Chiasso = référence) - correspond au taux maximal RPLP de 3,16 ct/km (pour le trafic intérieur, de transit, d'importation et d'exportation) |

Ces valeurs sont des prix de référence pour le trajet indiqué. Dans l'annexe 10 portant sur l'article 40, les parties ont déclaré que les redevances routières suisses (à l'exception

de celles figurant aux paragraphes 3 b et 5) seraient appliquées selon les modalités suivantes :

- elles sont, pour les transports empruntant un itinéraire en Suisse dont la distance est inférieure ou supérieure à 300 km, modifiées de manière proportionnelle pour tenir compte du rapport de distance effectivement parcourue en Suisse (Cette disposition justifie la perception par la Suisse d'une RPLP applicable à l'ensemble du territoire) .
- elles sont proportionnelles à la catégorie par poids du véhicule.

La moyenne pondérée de 180 ECU applicable dès 2005 jusqu'à la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007 ne figure pas dans l'accord, mais dans une déclaration de la Suisse jointe à l'accord. Il s'agit en quelque sorte d'une application différée de la moyenne pondérée de 200 ECU fixée dans l'accord et que la Suisse pourrait percevoir dès 2005 conformément au compromis de Kloten. Les parties se sont également mis d'accord sur le taux de conversion qui sera basé sur le cours de change moyen des douze derniers mois précédant immédiatement la signature de l'accord. Cependant le résultat chiffré pour 200 ECU ne devra pas être inférieur à 325 CHF, ni supérieur à 330 CHF.

Le calcul des valeurs moyennes pondérées est défini au paragraphe 6 de l'article 40 et sera déterminé par le Comité mixte chargé de l'application de l'accord sur la base d'examen bisannuels dont le premier aura lieu avant le 1.7.2004 et portant sur l'évolution de la structure du parc de véhicule circulant en Suisse et de l'évolution des normes Euro (le tarif le meilleur marché sera appliqué à la catégorie de véhicules la plus récente, le tarif intermédiaire à la catégorie suivante et le tarif le plus cher à toutes les autres catégories).

Des contingents à prix réduits (de 50, 60, 70 et 80 Frs durant la période limitée de 2001 à 2004) pour des courses de véhicules à vide et des courses de véhicules chargés de produits légers sont octroyés aux transporteurs communautaires qui transitent à travers la Suisse via les Alpes. La Suisse reçoit également un contingent aux mêmes conditions. Ces contingents s'élèvent, pour la CE comme pour la Suisse, à 220'000 autorisations par année. De tels transports à vide ou à moins de 28 t existent déjà aujourd'hui, mais à un prix de deux à trois fois inférieur. Il est à noter que des critères d'appréciation d'un produit considéré comme léger seront développés par le Comité mixte chargé de l'application de l'accord de 1992.

L'article 41 définit les mesures développées par la Communauté et composant les systèmes de tarification appliqués sur son territoire. Basés sur le principe de l'utilisateur-payeur, ces systèmes sont pour l'essentiel basés sur les dispositions de la nouvelle directive sur l'Eurovignette.

Selon *l'article 42*, les redevances perçues en Suisse peuvent être réexaminées à un rythme bisannuel pour tenir compte du taux d'inflation en Suisse. Le taux d'inflation basé sur les deux dernières années prendra effet au 1er janvier 2007. Le taux d'inflation allant de la signature de l'accord au 31 décembre 2004 sera pris en compte uniquement si sa moyenne dépasse 2% annuellement. Dès le 1er janvier 2007, les niveaux maximaux

des redevances perçues en Suisse pourront également être réexaminés de manière générale par le Comité mixte et être ajustés vers le haut ou vers le bas sur la base de critères définis dans l'accord. Toute décision d'ajustement des niveaux des redevances doit être prise d'un commun accord.

2.6.1.3.5.4 Mesures d'accompagnement de l'accord

Les mesures d'accompagnement décrits aux articles 43 à 45 complètent celles portant sur l'accès au marché, le développement des infrastructures ferroviaires traversant les Alpes et des systèmes de redevances pour les transports routiers.

L'article 43 porte sur la simplification des formalités pesant sur le transport ferroviaire et routier, notamment dans le domaine douanier et fait référence à divers accords internationaux liant les parties contractantes.

L'article 44 reflète l'intention des parties contractantes d'introduire des normes d'un haut niveau de protection pour les émissions de gaz, de particules et de bruit émis par les véhicules utilitaires lourds. Il précise également que la catégorie d'émission (Euro) du véhicule doit être mentionnée sur le certificat d'immatriculation du véhicule ou, à défaut, pouvoir être vérifiée par d'autres moyens (1ère mise en circulation, document spécial). L'application de l'accord par le Comité mixte nécessitera un suivi des trafics routiers, ferroviaires et combinés dans la région alpine et l'établissement de bon nombre de rapports scientifiques et techniques. *L'article 45* prévoit donc la constitution d'un observatoire permanent (organe composé d'experts) dont le contrôle est assuré par le Comité mixte et dont les modalités administratives de fonctionnement sont déterminées par ce même comité. Ce dernier a également la compétence de fixer la clé de répartition entre les parties du financement de l'observatoire.

2.6.1.3.5.5 Mesures correctives

La politique coordonnée des transports convenue entre les parties repose sur une répartition équitable des flux de trafic et sur une série de principes et d'objectifs permettant d'assumer une mobilité durable. Or des circonstances ou événements peuvent survenir et perturber plus ou moins gravement le système mis en place par les parties. Pour pallier à de telles situations, des clauses de sauvegarde unilatérales, consensuelles et en cas de crise figurent dans l'accord.

L'article 46 définit les mesures de sauvegarde unilatérales auxquelles chacune des parties peut recourir en cas de nécessité. Il s'agit d'une augmentation de 12,5% du montant global des redevances prévues à l'article 40 paragraphe 4 et 5 de l'accord dont le produit sera intégralement affecté aux transports ferroviaire et combiné. Cette mesure est applicable pendant 12 mois au maximum (2 fois 6 mois) avec un intervalle de 18 mois et est utilisable deux fois en 5 ans. Des prolongations ultérieures sont possibles si elles sont acceptées par les deux parties. Le déclenchement de cette clause peut intervenir de manière unilatérale - après examen par le Comité mixte - lorsque la capacité ferroviaire est disponible mais son taux d'utilisation est inférieur à 66% pendant 10 semaines. Le recours à une telle mesure est théoriquement prévue dès le

1.1.2005 mais, en réalité, celle-ci ne pourra être introduite qu'après application pleine et entière des redevances prévues en Suisse (au plus tôt dès la mise en service du premier tunnel de base).

Conformément à *l'article 47*, le comité mixte peut décider d'un commun accord d'éventuelles mesures de sauvegarde selon une procédure bien définie. De telles mesures fiscales ou non fiscales (interdiction de circuler, contingentement etc.) seront prises en cas de graves distorsions dans les flux de trafic à travers l'arc alpin et limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. La définition de situations concrètes pouvant tomber sous le coup de cet article sera une tâche du Comité mixte.

Aux termes de *l'article 48*, les parties prendront, de façon concertée et chacune pour son territoire toutes les dispositions utiles pour permettre l'acheminement du trafic à travers l'arc alpin, en cas de perturbation grave due à la force majeure (p.ex. catastrophe naturelle) et veilleront à ce que certains transports sensibles comme les denrées périssables bénéficient d'un traitement prioritaire.

2.6.1.3.6 Dispositions générales et finales

Le Titre V de l'accord porte sur les dispositions dites horizontales régissant principalement la mise en œuvre de l'accord, la surveillance de son bon fonctionnement par le biais d'un comité mixte, le développement du droit, le règlement des différends et les clauses finales.

L'article 49 reflète la volonté des parties d'assurer pleinement l'exécution des obligations de l'accord et précise également que l'augmentation de la limite de poids et les mesures de tarification routière s'effectuent en deux étapes (2001-2004, 2005ss).

L'article 50 rappelle que l'accord contient des droits et des obligations équilibrés et que toute rupture de cet équilibre peut – après consultation du comité mixte – entraîner pour la partie lésée l'adoption de mesures de rééquilibrage (p.ex. restriction d'accès au marché). Un comité mixte dénommé « Comité des transports terrestres Communauté/Suisse » et composé de représentants des deux parties est chargé de la gestion et de la bonne application de l'accord. Les tâches de ce comité sont définies à *l'article 51*. Pour l'essentiel, il assure le suivi et l'application des dispositions de l'accord et met en œuvre les clauses d'adaptation (développement du droit) et de révision de l'accord. Le comité mixte adopte son règlement intérieur dans lequel il définit les modalités de procédure (présidence, convocation des réunions au moins une fois par an etc.) et peut décider de constituer tout groupe de travail propre à l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. Ce comité reprendra les fonctions du Comité mixte institué par l'article 18 de l'accord de 1992.

D'une manière générale, le droit applicable sur la base de l'accord est celui accepté au moment de la signature de celui-ci. Toutefois, aux termes de *l'article 52*, chaque partie a le droit de modifier sa législation interne de façon autonome dans les domaines couverts par l'accord si elle respecte le principe de la non-discrimination. Dans un tel cas, la procédure à suivre sera la suivante :

- a) Lors de l'élaboration d'une nouvelle législation (ce qui sous-entend également la modification de celle-ci), les parties se consultent mutuellement et peuvent avoir un échange de vues préliminaire au sein du comité mixte.
- b) Dès l'adoption de la législation modifiée, et au plus tard huit jours après sa publication au Journal officiel des Communautés Européennes ou dans le Recueil officiel des lois fédérales, la partie concernée notifie à l'autre partie le texte de ces nouvelles dispositions. A la demande d'une des parties, il est procédé à un échange de vues au sein du Comité mixte sur les conséquences de l'amendement quant au fonctionnement du présent accord au plus tard dans un délai de deux mois après la date de la demande.
- c) Le comité mixte dispose alors de 5 possibilités d'action, à savoir :
 - il adopte une décision portant révision de ses annexes 1, 3, 4 et 7 afin d'y intégrer les modifications intervenues dans la législation concernée
 - il propose aux parties contractantes la révision des dispositions de l'accord
 - il adopte une décision aux termes de laquelle les modifications de la législation concernée sont réputées conformes à l'accord
 - il décide de toute autre mesure visant à sauvegarder le bon fonctionnement de l'accord
 - il propose la dénonciation de l'accord (art. 58).

L'accord sur les transports terrestres n'oblige pas la Suisse à reprendre l'acquis communautaire, mais à rendre sa législation équivalente à celui-ci. L'article 52, alinéa 6 constitue la disposition générale de l'accord qui consacre le principe de l'équivalence des législations (voir aussi annexe 1 in initio).

L'article 53 rappelle le devoir de confidentialité des représentants, experts ou agents agissant dans le cadre de l'exécution de l'accord. *Selon l'article 54*, le comité mixte a la compétence de régler les différends touchant l'interprétation ou l'application de l'accord en recherchant une solution acceptable pour les deux parties et permettant de maintenir le bon fonctionnement de l'accord.

L'article 55 porte sur la révision des dispositions de l'accord et de l'annexe 2 par les parties contractantes et sur la révision des autres annexes par une décision du comité mixte. En ce qui concerne la révision des annexes l'Accord entraîne une délégation de compétences du Parlement au Conseil fédéral.

Il est rappelé à *l'article 56* que les annexes font partie intégrante de l'accord. *L'article 57* définit quant à lui le champ d'application territorial de l'accord, à savoir les territoires de la Communauté et de la Confédération suisse.

L'article 58 définit les clauses finales de l'accord, en particulier la clause dite « guillotine ».

L'accord sera ratifiée ou approuvé par les parties selon les procédures qui leur sont propres et entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière modification du dépôt des instruments de ratification ou d'approbation des sept accords sectoriels.

Il est conclu pour une période initiale de sept ans, puis – sauf notification contraire – reconduit pour une période indéterminée. L'accord peut également être dénoncé par une partie par notification à l'autre partie. Tant en cas de non-reconduction que de dénonciation, les sept accords cessent d'être applicables six mois après la réception de la notification y relative.

L'accord est rédigé en 11 langues, chacun de ces textes faisant foi.

2.6.1.4 Signification de l'accord pour la Suisse

2.6.1.4.1 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 Union mitbeeinflusst. Die EU hat im Verlaufe dieser Verhandlungen wichtige Grundsätze ihrer Verkehrspolitik neu gestaltet und weiterentwickelt, insbesondere für den Alpenraum. So hatten die Verhandlungen über das Abkommen mit der Schweiz einen direkten Einfluss auf die Entscheide 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 EU 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 EU-Verkehrspolitik.

Kernpunkt des Abkommens ist die Ersetzung der 28-Tonnen-Limite im Strassengüterverkehr durch eine flächendeckende und fahrleistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe; eine Abgabe, die auch für Europa neu ist. Der hohen Attraktivität der Routen durch die Schweiz wird Rechnung getragen. Die EU akzeptiert für die Schweiz eine Abgabenhöhe für eine Transitfahrt Basel – Chiasso von 325 bis 330 Fr. (200 Euro); im Vergleich dazu beträgt die Brennermaut rund 137 Fr. (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 EU als

flächendeckende Abgabe akzeptierten LSVA stehen die Mittel für die unerlässliche Modernisierung der Bahninfrastruktur zur Verfügung.

2.6.1.4.2 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 EU-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.

2.6.1.4.3 Ablösung der 28-t-Limite und Fiskalität

Das Hauptanliegen der EU im Rahmen des Landverkehrs war die Erhöhung der Schweizer Gewichtslimite auf 40 Tonnen. Ursprünglich forderte die EU 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 Abgabe 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 330 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 ohne aussenpolitische Probleme die heutige niedrige pauschale Abgabe durch die flächendeckende und deutlich höhere LSVA ersetzen kann. Durch die gemeinsame Festlegung 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 3,7 mal mehr schwere Nutzfahrzeuge die Schweizer Alpen. Im Jahr 1997 wurde die Rekordhöhe von 1'145'000 Lkw über die 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 rund 1,4 Mio. und im Jahr 2007 gar mit rund 1,6 Mio. alpenquerenden Lkw 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 Mont Blanc betrug der Zuwachs nur rund zwei Drittel des Schweizer Wertes und am Brenner gar nur 45% des Wachstums in der Schweiz. Wichtigster Grund für diese laufende Verkehrszunahme ist die heutige zu tiefe Fiskalität (maximal 25 Fr. 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 aufgrund 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.

2.6.1.4.4 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 vollständiger Inbetriebnahme der NEAT erreicht werden, was gegenüber heute beinahe

einer Halbierung des alpenquerenden Strassengüterverkehrs gleichkommt. Dass hierzu flankierende Massnahmen notwendig sind, ist nicht eine Folge des Landverkehrsabkommens, sondern des ambitionösen Verlagerungsziels. 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 LSVA nicht in der geplanten Höhe einführen könnte, weil sowohl mit innenpolitischen Widerständen als auch mit Retorsionen der EU 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.

2.6.1.5 Adaptation nécessaire du droit suisse

2.6.1.5.1 Internationaler Strassenverkehr

2.6.1.5.1.1 Strassenverkehrsrecht

La mise en oeuvre de l'accord nécessite des adaptations, modifications, compléments à notre droit interne de la circulation routière, de manière qu'il soit rendu équivalent à la législation communautaire, en principe dans les six mois qui suivent la signature de l'accord, exception faite de plusieurs domaines pour lesquels un délai plus long et un régime transitoire ont été prévus. Ces adaptations touchent à la fois la loi (LCR) et ses ordonnances d'exécution. La loi doit être modifiée en ce qui concerne les limites de poids autorisées en Suisse pour les véhicules articulés et les trains routiers, ainsi que pour les mesures d'accompagnement qu'il conviendra de prendre dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la fluidité du trafic. En revanche, s'agissant des normes sociales et techniques, de la formation des conducteurs professionnels, des matières dangereuses, etc., il suffira d'adapter les ordonnances d'exécution. Enfin, signalons que plusieurs accords bilatéraux devront être modifiés et qu'il conviendra également de ratifier l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transport internationaux par route (AETR). Quant aux droits et obligations résultant de l'accord de 1992, il ne sont pas affectés, sous réserve de certaines dérogations introduites par le nouvel accord bilatéral en question.

2.6.1.5.1.1.1 Gesetzesstufe und internationale Abkommen

2.6.1.5.1.1.1.1 Gewichtsbestimmungen

L'article 7, al. 3 de l'accord prescrit qu'à partir du premier janvier 2001, la limite de poids effectif pour les véhicules articulés et les trains routiers appliquée par la Suisse est de 34 tonnes pour tous les types de trafic et qu'à partir du premier janvier 2005, la Suisse rend sa législation en matière de poids maximaux autorisés en trafic international pour ces véhicules équivalente à celle en vigueur dans la Communauté au moment de la signature de l'accord. En l'occurrence, il s'agit de la limite de 40 t, qui peut être exceptionnellement portée à 44 t en cas de trafic combiné (Directive 96/53/CE fixant pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international).

A cet effet, le Conseil fédéral propose de modifier l'article 9 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) pour donner au Conseil fédéral la compétence de fixer les poids autorisés des véhicules ou ensemble de véhicules jusqu'à un maximum de 40 t, respectivement 44 t en cas de transport combiné (nouvel alinéa 1) et de déterminer la charge par essieu (nouvel alinéa 2).

Cette délégation est limitée non seulement par les poids maxima autorisés, mais aussi par les cautions mises par le parlement pour la délégation en matière de dimensions, intervenue lors de la révision du même article en 1998 et qui sont intégralement reprises dans le nouvel alinéa 1: il s'agit des exigences concernant les intérêts de la sécurité routière, de l'économie et de l'environnement, ainsi que les réglementations internationales. A cela s'ajoute que le Conseil fédéral fixera le poids autorisé des véhicules et ensemble de véhicules en parallèle avec le niveau des redevances routières, en particulier celles prévues par la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL).

Grâce à cette délégation de compétence, le Conseil fédéral disposera de la flexibilité indispensable pour mettre en oeuvre les instruments particuliers, utiles pendant la période transitoire précédant le moment de l'harmonisation des poids à 40 tonnes: c'est ainsi qu'il lui appartiendra de régler notamment les questions concernant les poids des véhicules s'agissant des autorisations spéciales pour les contingents de transports jusqu'à 40 t, l'article 106, al. 7 LCR ne constituant pas une base légale suffisante à cet effet.

De même, le Conseil fédéral pourra continuer, dans la limite des 44 t, à déterminer des mesures spécifiques au transport combiné, notamment le régime des autorisations spéciales routières pour la partie du parcours à destination et en provenance des gares de transbordement. Il pourra fixer les charges par essieu afin de les harmoniser avec celles de la Communauté européenne et déterminer un rapport approprié entre la puissance du moteur et le poids total du véhicule ou de l'ensemble de véhicules (nouvel alinéa 2).

Quant à la disposition selon laquelle toute limitation indiquée par un signal est réservée (alinéa 7 actuel) elle figurera dorénavant à la fin de l'article, soit au nouvel alinéa 4, par

souci de systématique législative. Les prescriptions relatives aux exceptions que le Conseil fédéral peut prévoir en particulier pour les véhicules automobiles et les remorques affectées au trafic de ligne (alinéa 8 actuel) seront reprises dans le nouvel alinéa 3.

2.6.1.5.1.1.2 AETR-Abkommen

Das Europäische Übereinkommen vom 1. Juli 1970 über die Arbeit des im internationalen Strassenverkehr beschäftigten Fahrpersonals (AETR), ein Übereinkommen der ECE (Wirtschaftskommission der UNO für Europa), regelt die Lenk- und Ruhezeiten der berufsmässigen Motorfahrzeugführer im internationalen Verkehr. Als berufsmässige Fahrzeugführer im Sinne des Übereinkommens gelten grundsätzlich die Führer von Motorwagen oder Fahrzeugkombinationen zum Sachentransport über 3,5 t Gesamtgewicht sowie die Führer von Motorwagen zum Personentransport mit mehr als acht Sitzplätzen ausser dem Fahrersitz. Nachdem das AETR 1991 umfassend revidiert wurde, stimmt es - was den materiellen Inhalt betrifft - mit der EG-Verordnung 3820/85⁴⁸ über bestimmte Sozialvorschriften im Strassenverkehr und der EG-Verordnung 3821/85⁴⁹ über das Kontrollgerät im Strassenverkehr überein.

Am 17. Dezember 1975 haben die eidgenössischen Räte das ursprüngliche AETR von 1970 genehmigt und den Bundesrat ermächtigt, das Übereinkommen zu gegebener Zeit mit oder ohne Vorbehalte zu ratifizieren, Änderungen vorzuschlagen oder solchen zuzustimmen und die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Bundesrat hat indessen aus verschiedenen Gründen, namentlich weil das AETR von 1970 nicht mit den EG-Verordnungen 3820/85 und 3821/85 im Einklang war, auf eine Ratifikation verzichtet.

Mit Erlass der Chauffeurverordnung vom 19. Juni 1995 (ARV 1; SR 822.221) hat die Schweiz ihre Lenk- und Ruhezeitvorschriften für Berufschauffeure den Bestimmungen der EG-Verordnungen 3820/85 und 3821/85 angepasst. Weil die beiden EG-Verordnungen mit dem AETR materiell übereinstimmen, besteht keine Veranlassung mehr, mit der Ratifikation des AETR weiter zuzuwarten. Daher beabsichtigt der Bundesrat dem Parlament die Ratifikation des AETR in der 1991 dem EG-Recht angepassten Fassung zu beantragen. Damit kann einem in den bilateralen Verhandlungen geäusserten Wunsch der EG entsprochen werden.

⁴⁸ Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Strassenverkehr
ABI Nr. L 370 vom 31.12.1985 S. 8

⁴⁹ Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates vom 20. Dezember 1985 über das Kontrollgerät im Strassenverkehr
ABI Nr. L 370 vom 31.12.1985 S. 1

2.6.1.5.1.1.2 Ausblick auf die Verordnungsstufe

2.6.1.5.1.1.2.1 Sozialvorschriften

Die EG-Verordnung 3820/85⁵⁰ über bestimmte Sozialvorschriften im Strassenverkehr und die EG-Verordnung 3821/85⁵¹ über das Kontrollgerät im Strassenverkehr regeln die Lenk- und Ruhezeiten der Berufschauffeure. 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 besteht daher keine Notwendigkeit mehr, die Chauffeurverordnung dem EG-Recht anzupassen.

2.6.1.5.1.1.2.2 Ausbildung der Transportfahrzeugführer

Die Richtlinie des Rates 76/914/EWG⁵² 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 Geographiekenntnisse 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.

2.6.1.5.1.1.2.3 Technische Vorschriften

Art. 7 Abs. 1 und 2 des Landverkehrsabkommens verlangen, dass die EG-Regelungen betreffend gewisse technische Anforderungen an Fahrzeuge (Abgas- und Lärmvorschriften, Ausrüstung mit Geschwindigkeitsbegrenzungseinrichtungen) und betreffend technische Kontrollen von im Verkehr befindlichen Fahrzeugen von der Schweiz übernommen werden müssen. 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.

⁵⁰ vgl. Fn. 1

⁵¹ vgl. Fn. 2

⁵² Richtlinie 76/914/EWG des Rates vom 16. Dezember 1976 über das Mindestniveau für Fahrer von Transportfahrzeugen im Strassenverkehr
ABl Nr. L 357 vom 29.12.1976 S. 36

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. Ziff. 312.2) wurde mit der EG eine zweijährige Übergangsfrist ausgehandelt.

2.6.1.5.1.1.2.4 Gefährliche Güter

Dans ce domaine aussi, il conviendra d'adapter notre législation, en particulier l'ordonnance du 17 avril 1985 relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR; RS 741.621) pour qu'elle soit équivalente à plusieurs directives CE, notamment celle qui a pour but d'harmoniser les contrôles concernant les transports de matières dangereuses, ou celle qui concerne l'application de l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route. Une nouvelle ordonnance devra être créée pour satisfaire à la directive 96/35/CE⁵³ qui prévoit la désignation de conseillers à la sécurité dans toutes les entreprises qui s'occupent de la manutention ou du transport de matières dangereuses par route, rail ou par voie navigable. Ces conseillers occuperont une fonction stratégique au sein de l'entreprise. Ils devront veiller à l'application des réglementations, rechercher et promouvoir toute action permettant d'accroître le niveau de sécurité.

2.6.1.5.1.2 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. Um eine bessere Qualifikation des Verkehrsunternehmers im Interesse der Verkehrsnutzer, der Verkehrsunternehmer und der gesamten Wirtschaft zu gewährleisten, enthalten die Richtlinien 96/26/EG und 96/76/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 Strassentransportunternehmung vom 18. Juni 1993, geändert am 20. März 1998 (PBG; SR 744.10) hält in seinem dritten Abschnitt bereits entsprechende Vorschriften über die Zulassung als Strassentransportunternehmung fest (Kriterien der Zuverlässigkeit, der finanziellen Leistungsfähigkeit und der fachlichen Eignung), jedoch wurde dessen Inkrafttreten in Art. 24 Abs. 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. Da mit Inkrafttreten des bilateralen Landverkehrsabkommens die

⁵³ Directive 96/35/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant la désignation ainsi que la qualification professionnelle de conseillers à la sécurité pour le transport par route, par rail ou par voie navigable de marchandises dangereuses
JO n° L 145 du 19.6.1996 p. 10

Bestimmungen über den Zugang zum Beruf rechtskräftig werden und damit keine Übergangsfrist für Strassentransportunternehmungen im grenzüberschreitenden Verkehr vorgesehen ist, muss Art. 23 PBG ergänzt werden.

2.6.1.5.1.3 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 und zwischen der Schweiz und Drittstaaten andererseits anwendbar sind (So beispielsweise die Verknüpfung der Bewilligungserteilung an die Gefährdung bzw. Konkurrenzierung eines vergleichbaren Eisenbahndienstes), was gemäss Art. 6 Abs. 1 PBG gestattet ist.

Es ist auch zu erwähnen, dass aufgrund der in Art. 18 Abs. 3 des Abkommens statuierten Liberalisierung der Leerfahrten im Personentransport Art. 3 der Verordnung über die Zwischenabfertigung von Strassenfahrzeugen vom 19. Juli 1960 (SR 631.251.4) geändert werden muss.

2.6.1.5.1.4 Abgaben im Strassengüterverkehr

Die in Art. 38 des bilateralen Landverkehrsabkommens bezüglich der Abgaben im Strassengüterverkehr aufgeführten Prinzipien der Nichtdiskriminierung, Proportionalität und Transparenz sind sowohl im Gesetz als auch in der Verordnung über die (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe) enthalten. Beide sind in Kraft zu setzen. Ausserdem gibt Art. 40, Ziff. 5 des Abkommens die Möglichkeit, eine Alpentransitabgabe von maximal 15% der im Vertrag vorgesehenen Höchsttarife zu erheben. Um von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, wird der Bundesrat dem Parlament spätestens im Jahre 2006 ein Ausführungsgesetz zu Art. 36^{sexies} BV unterbreiten.

Die in der Richtlinie 92/82/EG zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze 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.

2.6.1.5.1.5 Anpassung bilateraler Abkommen

2.6.1.5.1.5.1 Transitabkommen

Les droits et obligations résultant de l'accord de 1992 ne sont pas affectés, sous réserve des dérogations introduites par le nouvel accord dans les articles 7, 8, 15, 16 ainsi que dans l'annexe 6. Ces dérogations deviendront effectives avec l'introduction d'une

nouvelle limite de poids autorisé et concernant la référence aux 28 t figurant à l'article 10 de l'accord de transit intitulé "Facilitation de transport par route" ainsi que les exemptions de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche et l'exemption de la limite de 28 t mentionnées à l'annexe 6 du même accord : en particulier le modèle dit de "surplus" (autorisations spéciales délivrables en cas d'absence de capacités disponibles en transport combiné sur l'axe Bâle-Chiasso) disparaîtra avec l'entrée en vigueur de l'accord (voir article 16).

2.6.1.5.1.5.2 Bilaterale Strassenverkehrsabkommen

Diverse bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und Mitgliedstaaten der EU müssen teilweise aufgrund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EG abgeändert werden. (Betroffen im internationalen Strassenverkehr sind insbesondere die Kapitel B und C des zweiten Titels des bilateralen Landverkehrsabkommens.) Eine solche Abänderung könnte auch die Strassenverkehrsabkommen mit Drittstaaten betreffen (falls beispielsweise die Problematik des 40t-Kontingents auftauchen würde; siehe Punkt 5.1/5.2).

2.6.1.5.2 Internationaler Eisenbahnverkehr

2.6.1.5.2.1 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.

Aufgrund der bereits durch die Bahnreform angepassten Vorschriften im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, geändert am 20. März 1998 (EBG; SR 742.101), in der Eisenbahnnetz Zugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV), in 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 Art. 9 NZV geregelt.

2.6.1.5.2.2 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.

2.6.2 Flankierende Massnahmen

2.6.2.1 Ausgangslage

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 80er Jahre 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 Mio. Fahrten gestiegen. Würde 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 rund 1,4 und im Jahr 2007 mit rund 1,6 Mio. 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 Art. 36^{sexies} BV auf nichtdiskriminierende Weise und insbesondere 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.

Hierbei hat der Bundesrat auch das Verlagerungsziel mengenmässig festgelegt. Die alpenquerenden Fahrten sollen *im Ausmass* des Transitverkehrs von Grenze zu Grenze auf die Schiene verlagert werden. Konkret bedeutet dies eine Begrenzung auf rund 650'000 alpenquerende Fahrten (erwarteter Binnen-, Import- und Exportverkehr auf den vier zentralen Alpenübergängen im Jahr 1999). 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.

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 Vorlagen 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 LSVA, 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 Ziffer 2.6.1.3.5.2).

2.6.2.2 Verlagerungsbeschluss

Schon in der Vernehmlassung zur Umsetzung des Alpenschutzartikels hat der Bundesrat seinen Willen bekräftigt, die Verlagerung des Schwerverkehrs durch eine Reihe von weiteren flankierenden Massnahmen zu beschleunigen und abzusichern. Die damals skizzierte Strategie wurde seither konkretisiert und weiterentwickelt und soll nun konsequent umgesetzt werden. Namentlich für die Übergangszeit bis zur vollen Erhebung der LSVA und der Eröffnung des Lötschbergbasistunnels ist es ausserdem unumgänglich, das Wachstum des Schwerverkehrs auf den Alpen transitstrassen durch erhöhte Abgeltungen und eine Vergünstigung der Trassenpreise einzudämmen.

Den rechtlichen Rahmen für dieses Massnahmenpaket bildet ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss. Er legt zunächst mengenmässige Ziele fest: Begrenzung des Wachstums des alpenquerenden Strassengüterverkehrs bis 2004; kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens ab 2005; ab 2008 0,7 bis 1 Mio. alpenquerende Schwerverkehrsfahrten pro Jahr; längerfristig weiterer Rückgang. Bei Nicht-Erreichen der Verlagerungsziele wird der Bundesrat verpflichtet, zusätzliche Massnahmen zu prüfen und dem Parlament gegebenenfalls entsprechende Anträge zu stellen. Nach Ablauf der Übergangsregelung soll der Beschluss durch ein Ausführungsgesetz zu Art. 36^{sexies} BV abgelöst werden; spätestens 2006 hat der Bundesrat den eidg. Räten eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten. Schliesslich wird der allgemeinverbindliche Bundesbeschluss mit der Gewährung eines Zahlungsrahmens für die Förderung des Schienengüterverkehrs gekoppelt.

2.6.2.3 Stossrichtung der flankierenden Massnahmen

2.6.2.3.1 Strategie der flankierenden Massnahmen

Der Bundesrat strebt die Verlagerung nicht mit Zwangsmassnahmen wie z.B. Fahrverboten an. Derartige Massnahmen würden die Probleme nicht lösen, sondern vor allem den Verkehr auf die französischen und österreichischen Alpenübergänge abschieben. Vielmehr sollen die Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, dass die Marktchancen für den Bahngüterverkehr erhöht werden.

Das Hauptziel der bundesrätlichen Strategie ist die Steigerung der Produktivität der Bahnen. Dies geschieht durch die konsequente Einführung, Durchsetzung und Überwachung des Wettbewerbs. Zudem werden dort, wo der Wettbewerb weniger spielt, z.B. im Infrastrukturbereich, Produktivitätssteigerungsvorgaben festgelegt.

Des Weiteren sorgt der Bundesrat für einen fairen Wettbewerb unter den Verkehrsträgern, indem er die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften sicherstellt.

2.6.2.3.2 Strassenseitige Rahmenbedingungen

A) Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen

Die Gestaltung geeigneter Rahmenbedingungen führt nur dann zum Erfolg, wenn die rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Laut Kontrollen am Gotthard verstossen heute rund 15 bis 25% der Lenker gegen geltende Strassenverkehrsvorschriften bezüglich Lenk- und Ruhezeit, Höchstgewicht, Höchstgeschwindigkeit etc., 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 (Betrugsvermeidung).

Das UVEK hat gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) ein Grobkonzept erarbeitet, welches bis zum Frühjahr 1999 durch die interkantonale Kommission für den Strassenverkehr (IKSt) verfeinert wird. Das Konzept sieht vor, bis zum Jahr 2001 die bestehenden regionalen Schwerverkehrskontrollen der kantonalen Polizei zu verdoppeln. In einer zweiten Phase soll ab 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 permanent die Achslasten des schweren Güterverkehrs und damit das Gesamtgewicht 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 vom Kantonsdrittel der LSVA gewährt werden kann (vgl. Verlagerungsbeschluss Art. 3 und Änderung geltenden Rechts Art. 10 des LSVA-Gesetzes).

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 (vgl. Ziffer 2.6.1.5.1.1.2) 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. Ziffer 2.6.1.5.1.2). Gemäss Art. 10 dieses Abschnitts erhält in der Schweiz neu nur diejenige Person die Zulassung zum Beruf eines Strassentransportunternehmers in der Schweiz, welche unter anderem keine wiederholten Widerhandlungen gegen Vorschriften über die für den Berufszweig geltenden Entlöhnungs- und Arbeitsbedingungen 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 Transportunternehmen 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) Mindestgeschwindigkeit auf Gebirgsstrecken

Im Jahre 1997 wurden in der EU 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, bzw. mit starkem Gefälle, durch die Senkung der Mindestmotorisierung Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit eintreten. Der Bundesrat wird deshalb auf diesen gefährlichen Streckenabschnitten aus Sicherheitsgründen eine Mindestgeschwindigkeit erlassen, welche der Lkw erreichen muss. Erreicht ein Fahrzeug diese Mindestgeschwindigkeit nicht, so muss der Chauffeur den entsprechenden Streckenabschnitt durch eine andere Routenwahl umfahren.

Die Vorschrift der Mindestgeschwindigkeit kann ohne Gesetzesänderung ergriffen werden, da der Bundesrat gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. a bzw. Art. 43 Abs. 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 vorsegnalisiert (z.B. bei den Grenzübergängen sowie auf den bei neuralgischen Punkten des Autobahnnetzes im Aufbau begriffenen Wechseltanzeigen).

D) Nicht volle Ausschöpfung des schweizerischen Kontingents-Plafonds

Die Schweiz gewährt der EU in der Übergangsperiode in den Jahren 2001/02 jeweils 300'000 und in den Jahren 2003/04 jeweils 400'000 40-t-Kontingente. Ausserdem gilt im Transitverkehr für jährlich 220'000 Leer- und Leichtfahrten ein reduzierter Preis. Die Schweiz hat grundsätzlich die Möglichkeit, nicht aber die Verpflichtung, den Schweizer Transporteuren gleich viele Kontingente zu gewähren (vgl. Ziffer 2.6.1.3.3.1).

Der Bundesrat will bei der Festlegung der Anzahl 40-t-Kontingente für die Schweiz sowohl die berechtigten Interessen der Strassentransportbranche und der verladenden Wirtschaft, als auch das verkehrspolitische Ziel der Verlagerung berücksichtigen. Als Grundsatz sollen die Schweizer Transporteure im Import-/Exportverkehr gegenüber der ausländischen Konkurrenz ihren Marktanteil halten und im Transitverkehr ihren heutigen bescheidenen Anteil im Zuge der mit dem Landverkehrsabkommen gewährten grossen Kobotage erhöhen können. Gemäss der aktuellsten Erhebung von 1993 führen die Schweizer Transporteure etwas mehr als halb so viele Import-/Exporttransporte durch wie die ausländischen Transporteure (Verhältnis 1 zu 0,58). Im alpenquerenden Transitverkehr betrug der Marktanteil der Schweizer Transporteure hingegen lediglich 4% (jeweils beladene und leere Fahrten).

Auf der Basis dieses Grundsatzes sollen den Schweizer Transportunternehmungen, bzw. der verladenden Wirtschaft, jeweils die Hälfte der der EU zugestandenen 40-t-Kontingente gewährt werden, d.h. in den Jahren 2001/02 jeweils 150'000 und in den Jahren 2003/04 jeweils 200'000. Bei den Leer- und Leichtfahrtenkontingenten, welche nur im Transitverkehr einsetzbar sind, sollen die Schweizer Transporteure 10% der an die EU gewährten Kontingente erhalten. Die Schweizer 40-t-Kontingente sind im Transit-, im Import-/Export- oder im Binnenverkehr einsetzbar.⁵⁴ Durch diese Regelung 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.

2.6.2.3.3 Bahnseitige Rahmenbedingungen

A) Bahnreform auch im kombinierten Verkehr – Neugestaltung der Abgeltungen

Mit der auf den den 1. Januar 1999 eingeführten 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. Bislang subventionierte der Bund mit einer jährlichen Abgeltung von zuletzt 125 Mio. Fr. die kombinierten Verkehre der SBB. Andere Anbieter, beispielsweise die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn BLS, die Mittelthurgaubahn MThB oder ausländische Bahnen, können heute 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

⁵⁴ Sollten die Schweizer Transporteure mehr als 50% der an die EU gewährten 40-t-Kontingente erhalten, so dürfen in den Jahren 2001/02 insgesamt nicht mehr als 150'000 und in den Jahren 2002/03 nicht mehr als 200'000 Kontingente im Transit- und Import-/Exportverkehr genutzt werden. Die weiteren Kontingente müssten in diesem Fall zwingend im Binnenverkehr genutzt werden.

zukunftsweisenden Technologien und effizienten Betriebskonzepten für einen bestimmten finanziellen Betrag am meisten Gütertransporte befördern können. Zudem sollen jederzeit neue Anbieter die Möglichkeit erhalten, subventionsbedürftige Verkehre durchzuführen.

Dies wird erreicht, indem ab Fahrplanwechsel 2000 gesamtschweizerisch ein Teil der Beiträge an den kombinierten Verkehr zur Verbilligung der Trassenpreise eingesetzt wird. Dieser soll gegenüber heute in etwa halbiert werden. Besonders effiziente Kombiverkehre werden bei diesem tieferen Trassenpreis selbsttragend. Die damit verbundenen Gewinne, welche bei den Kombiverkehrsunternehmungen verbleiben, schaffen grosse 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.

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 oder Ausschreibung). Es handelt sich um Angebote, welche trotz Trassenpreisreduktion noch nicht kostendeckend geführt werden können, sowie um eine Anschubfinanzierung neuer innovativer Produkte.

Der Bund verpflichtet sich bei der Trassenpreisverbilligung in Angebotsvereinbarungen mit den Infrastrukturbetreibern zur Übernahme der ungedeckten Kosten. Bei den Abgeltungen wird eine Bestellvereinbarung mit den Stellplatzanbietern abgeschlossen. Beide Vereinbarungen werden wie im Regionalverkehr im Voraus abgeschlossen. Bei der Trassenpreisvergünstigung werden die Infrastrukturbetreiber jedoch erst nachträglich pro verkaufte Trasse entschädigt, damit sie weiterhin einen Anreiz haben, möglichst viele Trassen zu verkaufen. Hierfür wird die Kombiverkehrsverordnung entsprechend 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 finanziell an der Erstellung zusätzlicher Umschlagkapazitäten beteiligen. Hierfür soll der Kredit des bereits aufgrund der innerschweizerischen Bedürfnisse geplanten Mehrjahresprogramms 1999 bis 2003, welches Ende 1999 vorgelegt wird, um zusätzlich 120 Mio. Fr. für Investitionen im

Ausland aufgestockt werden (durchschnittlich 30 Mio. Fr. pro Jahr). Für das nachfolgende Mehrjahresprogramm 2003 bis 2007 ist eine zusätzliche Aufstockung des Kredits für Terminals im Ausland im Umfang von 60 Mio. Fr. beabsichtigt (durchschnittlich 15 Mio. Fr. pro Jahr). 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

Die LSVA verbessert die Rahmenbedingungen für den Bahngüterverkehr. Es widerspräche deshalb der Zielsetzung dieser Abgabe, wenn der Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs mit der vollen LSVA belastet würde. Der UKV würde verteuert, zumal im Umkreis von 30 km um die heutigen Terminals im Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs bereits die 44-t-Limite gilt. Der LSVA steht hier somit kein Produktivitätseffekt infolge Gewichtslimitenerhöhung gegenüber. Deshalb soll innerhalb des schweizerischen Territoriums der strassenseitige Vor- und Nachlauf des kombinierten Verkehrs *zur Hälfte* von der LSVA befreit werden. Mit dieser Massnahme wird die Verlagerung von der Strasse auf den kombinierten Verkehr maximal gefördert, wohingegen bei einer vollständigen LSVA-Befreiung des Vor- und Nachlaufs eine unerwünschte Konkurrenzierung des Wagenladungsverkehrs eintreten könnte.

Parallel dazu wird die unflexible und die Verlagerung behindernde heutige Radialzonenregelung liberalisiert. Dadurch wird für weitere Unternehmungen der verladenden Wirtschaft der kombinierte Verkehr eine interessante Alternative zum Strassentransport. Nicht nur Firmen im Umkreis von 30 km um einen Terminal sollen in Zukunft den Umschlagbahnhof mit dem auf der Bahn transportierbaren Gewicht anfahren können, sondern grundsätzlich jede Firma. Dies ist um so wichtiger, als nicht ab jedem Terminal die vom Kunden gewünschte Transportrelation angeboten werden kann, beziehungsweise die schienenseitige Feinverteilung einzelner Bahnwagen mit enormen Kosten (insb. Rangieraufwand) verbunden wäre.

Die notwendigen Anpassungen des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen des Landverkehrsabkommens, der Verordnung über die Umladestationen des kombinierten Verkehrs und der Verkehrsregelnverordnung werden noch im Jahr 1999 realisiert, so dass diese Massnahme in der schwierigen Übergangsphase voll wirken kann (vgl. Ziffer 261.51111). Zudem wird die Teilbefreiung des Vor- und Nachlaufs des kombinierten Verkehrs von der LSVA in der im Frühjahr 1999 in Vernehmlassung gehenden LSVA-Verordnung beinhaltet sein.

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 wurden bereits Zielvorgaben zu Händen der Schweizer Vertreter in diesen internationalen Foren zum Schienengüterverkehr formuliert. Die Zielerreichung wird periodisch überprüft.

E) Beschleunigte Realisierung des Lötschberg-Basistunnels

Der EU wurde in der Phase ab 2005 bis zur Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels, maximal aber bis Ende 2007, eine Ermässigung der Fiskalität um 10% zugestanden (180 anstatt 200 Euro 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 dem aktuellen Zeitplan ca. anfangs 2007 in Betrieb gehen können. Damit die maximale Fiskalität von 200 Euro 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.

2.6.2.3.4 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 Produktivitätssteigerungen realisiert werden, denn die Entgelte für die Benutzung der Schieneninfrastruktur sind ein wichtiger Kostenbestandteil.

Bei der Schieneninfrastruktur spielt der Wettbewerb nur beschränkt. Deshalb legt 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 die 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 Unternehmensstruktur 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 Mio. Fr. erarbeitet, u.a. mittels neuem Rollmaterial und Verfahren wie Funkfernsteuerung und schiebetauglichen Wagen. Rund 60% dieser Massnahmen sind bereits realisiert. Das angestrebte Joint Venture mit den italienischen Staatsbahnen ist für die mittel- bis längerfristige Zukunft der SBB im Bahngüterverkehr wichtig und sichert ihr die strategische Position als grosser europäischer Anbieter von logistischen Gesamtlösungen.

Die BLS sind mit der Deutschen Bahn AG eine Kooperation eingegangen, um den Güterverkehr zwischen Nordeuropa und Italien über die Lötschbergachse zu fördern. Zudem lancieren sie konkrete Einzelprojekte mit gezielten Verlagerungswirkungen.

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. Sollte es realisierbar sein, so würden die Betreiber von den Trassenpreisverbilligungen profitieren.

2.6.2.3.5 Beschleunigte Verlagerung in der Übergangsphase

Mit der NEAT und der LSVA 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 LSVA-Satz wird erst ab diesem Zeitpunkt eingeführt.

Um bereits in der Übergangsphase den Wachstumstrend im alpenquerenden Strassengüterverkehr zu brechen und die Verlagerung von der Strasse auf die Schiene zu beschleunigen, hat der Bundesrat im Herbst 1997 beschlossen, die Betriebsbeiträge an den Schienengüterverkehr von heute 125 Mio. Fr. auf maximal 200 Mio. Fr. pro Jahr zu erhöhen. 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.

Die hierfür notwendigen finanziellen Mittel werden durch einen Bundesbeschluss „über einen Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs“, für die Zeitspanne von 2001 bis 2010 gesichert. Die finanziellen Mittel stammen in erster Linie aus Mineralölsteuererträgen sowie aus den Kontingentseinnahmen.

Das Maximum der jährlichen Betriebsbeiträge beläuft sich auf 200 Mio. Franken. Ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels (ca. Jahr 2007) beabsichtigt der Bundesrat, die Subventionen wiederum kontinuierlich abzubauen. Es wäre wenig zweckdienlich, in der Übergangsphase unbegrenzt Betriebsbeiträge zu gewähren. Denn erstens müssen auch schienenseitig die notwendigen Kapazitäten vorhanden sein. Ein teurer Ausbau der Bergstrecken für wenige Jahre bis zur Inbetriebnahme der Basistunnels wäre eine nicht verantwortbare Investition. Zweitens soll der mit der Bahnreform entstehende Wettbewerb keinesfalls durch eine zu starke Erhöhung der Subventionen gelähmt werden.

Eine Subventionierung des heute insgesamt rentablen Wagenladungsverkehrs ist im vorliegenden Massnahmenpaket nicht vorgesehen. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich der Wagenladungsverkehr dank eigenen Anstrengungen der Bahnen weiterhin am Markt behaupten kann und keiner Betriebsbeiträge bedarf. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, weil das Potential für die Schweizer 40-t-Kontingente nur zur Hälfte ausgeschöpft werden soll.

2.6.2.3.6 Nicht ergriffene Massnahmen

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. Eine zusätzliche Verankerung der Geltungsdauer des Nacht- und Wochenendfahrverbots im Strassenverkehrsgesetz würde keine Vorteile bringen.

Vorderhand soll auch keine Alpentransitabgabe ATA eingeführt werden. Das Landverkehrsabkommen eröffnet der Schweiz zwar die Möglichkeit, maximal 15% der mit der EU 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 durch ein solches Vorgehen die Konkurrenzfähigkeit der Bahn im Binnen- und Import-/Exportverkehr verschlechtert. Dies ist insbesondere in der Übergangsphase zu vermeiden. Die Alpentransitabgabe ist aber für die Erhebung der Schutzklausel gemäss Artikel 46 des Landverkehrsabkommens notwendig.

2.6.3 Auswirkungen des Abkommens und der bahnseitigen Massnahmen

2.6.3.1 Verkehrlicher Beitrag

Das künftige Verkehrsaufkommen lässt sich heute nicht exakt vorhersagen. Prognosen sind immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Ebenso wenig lässt sich die spezifische Wirkung jeder einzelnen Massnahme bestimmen. Aufgrund mehrerer wissenschaftlicher Studien 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 die mittelfristige Erreichung des Verlagerungsziels gemäss Alpenschutzartikel ermöglicht. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr kann die heutige Entwicklung gebrochen werden.

Binnen- und Import-/Exportverkehr (nicht alpenquerend und alpenquerend)

Während der Strassengüterverkehr seit den fünfziger Jahren mit Ausnahme der Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte der siebziger Jahre permanent zulegen konnte, stagnierte der Bahngüterverkehr. Im Binnen- und Import-/Exportverkehr hat sich der Strassengüterverkehr seit 1970 verzweieinhalbfacht (Verkehrsleistung, gemessen in Tonnenkilometern). Die Verkehrsleistung des Bahngüterverkehrs ist hingegen praktisch konstant geblieben.

Mit dem Landverkehrsabkommen und den bahnseitigen sowie flankierenden Massnahmen kann dieser Trend gebrochen werden. Der Strassengüterverkehr nimmt im Vergleich zur Entwicklung bei Beibehaltung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums markant ab. Sein Wachstum dürfte im Binnenverkehr nur gut die Hälfte und im Import-/Exportverkehr gar nur ein Drittel bis ein Viertel des Wertes betragen, der bei Beibehaltung des heutigen Instrumentariums (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe, keine flankierenden Massnahmen) eintreten würde.

Die Bahnen können die seit den siebziger Jahren anhaltende Stagnation überwinden und ihre Transportmenge ausweiten. Im Binnenverkehr dürfte bereits in der Übergangsphase

ein Verkehrswachstum stattfinden. Aufgrund 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 dürften die Bahnen in den ersten Jahren der Übergangsphase einen geringfügigen Rückgang erleiden. Dieser dürfte aber bereits im Jahr 2005 wiederum ausgeglichen sein. Im Jahr 2010 dürfte die Verkehrsleistung der Bahnen um rund 20 bis 25% höher sein als im Jahr 2000. Der Modal-Split kann beinahe gehalten werden.

Alpenquerender Verkehr (Transit-, Import-/Export und Binnenverkehr)

Im alpenquerenden Verkehr sollte nach vollständiger Inbetriebnahme der NEAT, d.h. nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels, das Verlagerungsziel des Alpenschutzartikels von noch 650'000 verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehrtfahrten realisiert werden können.

Bei Beibehaltung des heutigen Instrumentariums (28-t-Limite, pauschale Schwerverkehrsabgabe) würde der alpenquerende Strassengüterverkehr ungebremst weiter wachsen und im Jahr 2007 einen Wert von rund 1,6 Mio. Lkw-Fahrten erreichen. Mit der Erreichung des Verlagerungsziels nach vollständiger Inbetriebnahme der NEAT wird der alpenquerende Strassengüterverkehr hingegen auf rund 40% dieses Wertes reduziert.

Die Bahnen sollten dank den bahnseitigen und flankierenden Massnahmen ihre Leistung im alpenquerenden Verkehr massiv ausweiten können. Verglichen mit dem Verkehrsaufkommen im Jahr 1998 dürfte der alpenquerende Bahngüterverkehr zu Beginn der Übergangsphase um rund 250'000 bis 450'000 zusätzliche alpenquerende Sendungen zunehmen. Ab 2005 dürfte der Mehrverkehr der Bahnen rund 450'000 bis 550'000 und ab dem Jahr 2007 rund 550'000 bis 650'000 Sendungen betragen.

In der Übergangsphase bis 2004 genügt diese Leistungssteigerung der Bahnen vermutlich jedoch noch nicht, um die teilweise Rücknahme des Umwegverkehrs über Frankreich und Österreich auszugleichen. Kurzfristig ist eine leichte Zunahme des alpenquerenden Strassengüterschwerverkehrs nicht zu vermeiden. Dennoch wird der heutige Wachstumstrend reduziert. Im positiven Fall kann in der Übergangsphase bis 2004 das heutige alpenquerende Fahrtenaufkommen stabilisiert werden. Im negativen Fall ist mit einem weiteren Wachstum auf bis zu 1,5 Mio. alpenquerende Fahrten zu rechnen. Ab dem Jahr 2005, mit höherer Fiskalität, beziehungsweise ab Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels sinkt die Anzahl alpenquerender Lastwagen unter das heutige Niveau – und dies trotz Verkehrswachstum und Rücknahme von bisherigem Umwegverkehr über Frankreich und Österreich. Die nachfolgende Tabelle fasst diese Effekte zusammen.

Verkehrliche Auswirkungen im alpenquerenden Güterverkehr:

| Jahr | Hypothetisches Fahrtenaufkommen Strasse mit Landverkehrsabkommen, aber | Alpenquerender Verkehr : Zusätzliche Verlagerung auf die | Verbleibender alpenquerender Strassengüterverkehr |
|------|--|--|---|
| | | | |

| | ohne Massnahmen ¹ | bahnseitige Bahn ² | |
|-------------|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| bis 2004 | 1'550'000 – 1'750'000 | 250'000 – 450'000 | 1'100'000 – 1'500'000 |
| 2005 | 1'450'000 – 1'600'000 | 450'000 – 550'000 | 900'000 – 1'150'000 |
| ab 2008 | 1'350'000 – 1'550'000 | 550'000 – 650'000 | 700'000 – 1'000'000 |

1 mit LSVA, 40-t-Kontingenten und Kontingenten für Leer- und Leichtfahrten, aber ohne Auswirkungen von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen

2 aufgrund von Bahnmodernisierung, Bahnreform und flankierenden Massnahmen

2.6.3.2 Beitrag an die Umwelt

Generell wird sich die Luftqualität gegenüber heute spürbar verbessern. Die NO_x-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs dürften im Jahr 2007, verglichen zum Jahr 1997, um über 50% tiefer sein. Dieser Effekt beruht zu gut einem Drittel auf den verkehrlichen Wirkungen des Landverkehrsabkommens sowie der bahnseitigen und zusätzlichen flankierenden Massnahmen. Zu knapp zwei Dritteln ist die Verbesserung der Luftqualität auf die verschärften Abgasnormen (Euro-2, Euro-3, ...) zurückzuführen. Auch die CO₂-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs werden um rund 10% tiefer sein.

Selbst während der Übergangsphase des Landverkehrsabkommens bis zum Jahr 2004 werden die NO_x-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs um knapp 10% reduziert. Der negative Effekt des vorübergehend weiteren Verkehrszuwachses wird überkompensiert durch den zunehmend saubereren Fahrzeugpark. Die CO₂-Emissionen des alpenquerenden Strassengüterverkehrs werden in der Übergangsphase gegenüber heute allerdings noch zunehmen.

Auch im Binnen- und Import-/Exportverkehr wird sich die Luftqualität verbessern. Kurzfristig werden die Fahrleistungen dank dem Produktivitätseffekt der Erhöhung der Gewichtslimite sogar minim sinken. Die 40-t-Kontingente verstärken diesen Effekt. Längerfristig steigt zwar der Binnen- und Import-/Exportgüterverkehr auf der Strasse im Zuge des allgemeinen Verkehrswachstums wiederum an. Der negative Effekt des wachsenden Verkehrs wird aber überkompensiert durch den positiven Effekt des zunehmend saubereren Fahrzeugparks.

Bezüglich der Entwicklung der schwerverkehrsbedingten Lärmbelastung sind gesamtschweizerische Aussagen von relativ geringer Aussagekraft, da der Lärm ein lokales Problem ist. In den Alpenkorridoren dürfte in der Übergangsphase die durch den Schwerverkehr verursachte Lärmbelastung in 50 m Abstand zur Autobahn gegenüber dem Jahr 1997 minim um bis zu 2 dB(A) zunehmen. Im Jahr 2007 wird aber das heutige Niveau wiederum erreicht bis sogar leicht unterschritten. Zudem dürfte die

Lärmbelastung des Gesamtverkehrs (Lkw und Pkw) auch in der Übergangsphase stabil bleiben.

2.6.3.3 Auswirkungen auf die Strasseninfrastruktur

Die Erhöhung der Gewichtslimite auf 40 Tonnen hat keine negativen 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 Strassengüterverkehr 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-Töner keine Konsequenzen. Diejenigen Brücken, welche nach der ab 1970 geltenden Sicherheitsnorm realisiert sind, weisen unter dem 40-t-Verkehr immer noch eine genügende Sicherheit auf. Alte Brücken, welche nach der ab 1956 gültigen Norm gebaut wurden, weisen bereits für den heutigen 28-t-Verkehr eine unzureichende Sicherheit auf. Sie müssten deshalb auch bei Beibehaltung des heutigen verkehrspolitischen Instrumentariums im Rahmen der Ausführung grösserer Unterhaltsarbeiten in Bezug auf die Tragfähigkeit verstärkt werden.

2.6.3.4 Conséquences financières de l'accord et des mesures d'accompagnement et effets sur l'état du personnel

2.6.3.4.1 Sur le plan de la Confédération

La mise en œuvre des dispositions contenues dans l'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route lui-même n'ont que peu de conséquences financières.

En effet, l'adaptation de la législation suisse au droit communautaire et l'harmonisation de la politique des transports qui en résulte nécessitent l'introduction de mesures d'application sur le plan fédéral, dont les coûts devraient être de l'ordre d'un peu plus d'un million de francs par an (octroi de licences aux transporteurs, impression et gestion des contingents, acquisition de matériel informatique). De tels coûts seront couverts par les recettes tirées des contingents prévus dans le cadre de l'accord.

En outre, les engagements pris par la Suisse en ce qui concerne la réalisation de la NLFA sont conformes à l'Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin; RS 742.104), modifié le 20 mars 1998, ainsi qu'à l'Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics.

Die dem Bund entstehenden Kosten der flankierenden Massnahmen sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich:

| Massnahme | Zeitraum | Kosten |
|---|--|--|
| Betriebsbeiträge an den kombinierten Verkehr | 2001 bis 2010 ¹ | Durchschnittlich 183 Mio. Fr. pro Jahr ² (Maximum 200 Mio. Fr.) |
| Erhöhung Mehrjahresprogramm für Terminalbeiträge zur Mitfinanzierung von Terminals im Ausland | Mehrjahresprogramm 1999 – 2003 Mehrjahresprogramm 2003 - 2007 | Erhöhung um jährlich durchschnittlich 30 Mio. Fr. Erhöhung um jährlich durchschnittlich 15 Mio. Fr. |
| Strassenverkehrskontrollen , gezielte Beiträge des Bundes an die Kantone | Ab 2001 | Jährlich ca. 20 Mio. Fr. |
| Teilbefreiung des Vor-/Nachlaufs des UKV von der LSVA | Ab 2001 | Einnahmenausfälle von 3 bis 5 Mio. Fr. jährlich |

¹ Der beantragte Zahlungsrahmen umfasst die Periode 2001 - 2010, für die folgende Zeit muss dannzumal ein neuer Zahlungsrahmen beantragt werden.

² Heute werden bereits Betriebsbeiträge im Umfang von 125 Mio. Fr. gewährt.

In der Zeitspanne zwischen 2001 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 2'260 Mio. Fr. haben. Die jährlichen Mehrkosten belaufen sich auf rund 100 Mio. Fr.

La gestion et la distribution aux transporteurs suisses du contingent à 40 tonnes, des autorisations pour véhicules vides ou chargés de produits légers ainsi que des écopoints pour le transit à travers l'Autriche sont des tâches nouvelles. Il en va de même pour l'octroi des licences en matière d'accès à la profession de transporteur routier et des licences ferroviaires. Enfin, l'établissement des catégories d'émissions des véhicules nécessitera également du personnel. L'exécution des dispositions de l'accord sur les transports terrestres devrait nécessiter au maximum 10 postes supplémentaires au sein de l'ETEC jusqu'en l'an 2005. Néanmoins, les contingents étant supprimés dès le passage à 40 tonnes, 6 postes supplémentaires seront encore nécessaires à partir de 2005.

En outre, de 2001 à 2005, le contrôle aux postes frontières des contingents accordés aux transporteurs suisses et de l'UE ainsi que l'encaissement des redevances pour ces autorisations occupera environ 20 personnes dans l'administration fédérale des douanes.

2.6.3.4.2 Sur le plan des cantons

Die im Rahmen der flankierenden Massnahmen vorgesehene Intensivierung der Kontrollen im Strassengüterverkehr und die bessere Durchsetzung des Einhaltens 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 jedoch abgewartet werden (Frühjahr 1999), um die genaueren Auswirkungen auf den Personalbestand der Kantonpolizeien quantifizieren zu können.

Im Bereich der technischen Vorschriften führen die verkürzten Nachprüffristen für schwere Motorwagen und ihrer Anhänger, die aufgrund des Artikels 7 Abs. 2 des Abkommens notwendig sind, zu einer zusätzlichen Belastung der Kantone, die 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.

2.6.4 Erläuterungen zu den Bundesbeschlüssen

2.6.4.1 Erläuterungen zum Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss)

Gemäss *Ingress* stützt sich der neue Bundesbeschluss auf Artikel 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 vom ... 1999 (Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Union).

Artikel 1 Absatz 1 definiert im Sinne des Alpenschutzartikels (Artikel 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, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die *Absätze 2 und 3* konkretisieren diese allgemeine Zielsetzung und definieren mengenmässige Zielgrössen. Die Zielerreichung wird an jenem Verkehr gemessen, welcher auf den im Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (SR 725.14) definierten alpenquerenden Transitstrassen verbleibt. Bis zum Jahr 2004 sollen der Trend des Verkehrszuwachses gebrochen und das Verkehrsaufkommen auf eine Grössenordnung von 1,2 bis 1,5 Mio. alpenquerende Fahrten pro Jahr stabilisiert werden. Ab dem Jahr 2005 mit der höheren Strassenfiskalität, dem Wegfall der Kontingente und voraussichtlich 2006/07 der Inbetriebnahme des Lötschberg-Basistunnels soll das Strassenverkehrsaufkommen sukzessive zurückgehen. Als Zwischen-Richtgrösse für das Jahr 2008 wird ein Verkehrsaufkommen von 0,7 bis 1 Mio. Fahrten pro Jahr festgelegt, wobei dieser Wert gegenüber dem heutigen Verkehrsaufkommen bereits einem Rückgang um 10 bis 40% entspricht. Mittelfristig soll der alpenquerende Güterschwerverkehr auf der Strasse weiter reduziert werden, so dass spätestens ein Jahr nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels das vom Bundesrat angestrebte Verlagerungsziel des Alpenschutzartikels erreicht wird. Dies entspricht 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 Massnahmen die Möglichkeit, die Verkehrsentwicklung entsprechend zu steuern, nämlich bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Strassen- und den Bahnverkehr, der 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. 2.6.2.3) sind die zur Zeit vom Bundesrat geplanten Massnahmen erläutert.

Artikel 3 regelt gewisse Bereiche zur fiskalischen Abgabe auf Kontingenten nach internationalen Verkehrsabkommen (Schweiz – EU; Schweiz – Drittstaat). Während das Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für die generelle Regelung der Strassenfiskalität und ihre Tarife eine explizite Bezugnahme auf das System der LSVA beinhaltet, fehlt dieser Bezug bei den in der Übergangsregelung (ab Inkrafttreten bis 2004) enthaltenden Kontingenten für 40-Tonnen- und für Leer- und Leichtfahrten. Zwar enthält das Abkommen teilweise direktanwendbare Bestimmungen zur Höhe der Kontingente und zum anstelle der LSVA zu entrichtenden Tarif, nicht jedoch für die übrigen Bereiche der Abgabenerhebung (z.B. Vollzugs- und Strafbestimmungen etc.) oder die Verwendung der Erträge. Auch andere internationale Verkehrsabkommen (Schweiz – Drittstaat) könnten künftig derartige Kontingentsbestimmungen enthalten, da diesen Ländern aufgrund der Drittstaatenregelung mit den Schweizern vergleichbare, nicht diskriminierende Bedingungen gewährt werden sollten. *Absatz 1* legt deshalb fest, dass für die nicht in den internationalen Verkehrsabkommen speziell geregelten Bereiche der Abgabenerhebung das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabegesetz anwendbar ist und *Absatz 2* legt die Verwendung der Erträge aus diesen Kontingenten fest. Die Erträge aus den Kontingenten werden nach Abzug des Vollzugsaufwandes in erster Linie zur Finanzierung der Massnahmen nach Absatz 2 verwendet, um die Finanzierung der flankierenden Massnahmen sicherstellen zu können, die nicht zuletzt wegen den in der Übergangsphase gewährten Kontingenten notwendig sind. Dementsprechend können diese Erträge für Beiträge des Bundes an die Kantone zur Intensivierung der Schwerverkehrskontrollen oder für die Förderung des Bahngüterverkehrs eingesetzt werden. Eine weitere Finanzierungsquelle für die flankierenden Massnahmen sind die bereits gemäss heutigen Rechtsgrundlagen für die Förderung des kombinierten Verkehrs zweckgebundenen Teile der Mineralölsteuererträge. 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 eingespielen werden. Der Gesamtertrag aus den Kontingenten dürfte pro Jahr rund 100 Mio. Franken betragen. Der Anteil der Kantone am Ertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe von jährlich rund 250 Mio. Fr. in der Übergangsphase wird durch die Regelung für die Kontingentseinnahmen nicht geschmälert.

Nach *Artikel 4* 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 der 40-Tonnen-, Leer- und Leichtfahrtenbewilligungen an Schweizer festlegt. Er berücksichtigt dabei die in *Absatz 2* genannten Rahmenbedingungen.

Gemäss *Artikel 5* beschliesst die Bundesversammlung im Rahmen eines Zahlungsrahmens Mittel zur Finanzierung der flankierenden Massnahmen. Dieser Zahlungsrahmen bezieht sich nicht auf die gesamten für die Umsetzung der flankierenden Massnahmen erforderlichen Mittel, sondern nur auf jenen Teil, für den nicht bereits eine andere Finanzierungsgrundlage besteht, wie dies z.B. für die Investitionsbeiträge an Terminals im Rahmen von Mehrjahresprogrammen der Fall ist. Die finanziellen Mittel stammen in erster Linie aus Mineralölsteuererträgen und aus den Erträgen der Kontingente nach Artikel 3.

Nach *Artikel 6 Absatz 1* verfolgt der Bundesrat laufend die Verkehrsentwicklung und das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Massnahmen nach Artikel 2 und orientiert die zuständigen parlamentarischen Kommissionen über die Ergebnisse dieser Analysen. *Absatz 2* hält fest, dass für den Fall, dass die Zielgrössen nicht erreicht werden, der Bundesrat dem Parlament über das weitere Vorgehen Bericht erstattet und darlegt, ob zusätzliche Massnahmen opportun sind. Sofern es sich um Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundesrates handelt, werden diese im vorerwähnten Bericht dargestellt; Massnahmen im Kompetenzbereich des Parlamentes wären Teil einer entsprechenden Botschaft.

Gemäss *Artikel 7* handelt es sich bei diesem Verlagerungsbeschluss um einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss primär zur Regelung einer Übergangsphase. Er soll im Hinblick auf die im Landverkehrsabkommen festgelegte Dauerlösung ab 2006/08 durch ein Ausführungsgesetz zu Art. 36^{sexies} BV (Alpenschutzartikel) abgelöst werden, welches insbesondere auch die Umsetzung der Zielsetzung gemäss Artikel 1 Absatz 3 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. Der Verlagerungsbeschluss gilt längstens bis zum Jahr 2010, um sicherzustellen, dass für den Bundesbeschluss zum Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs welcher bis 2010 gilt, in jedem Fall eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Der Verlagerungsbeschluss soll gleichzeitig mit dem bilateralen Landverkehrsabkommen in Kraft treten. Er 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.

Unter dem Begriff *Änderung des geltenden Rechts* wird mit dem vorliegenden Bundesbeschluss das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe dahingehend ergänzt, dass den besonders betroffenen Kantonen (neben Geldern aus den

Kontingentseinnahmen während der Übergangsphase) vom Kantonsdrittel der LSVA-Erträge mittels eines Vorabzuges ein finanzieller Beitrag für Schwerverkehrskontrollen zur Verfügung gestellt werden kann. Die leistungsabhängige 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.

2.6.4.2 Erläuterungen zum Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs

Mit dem im Bundesbeschluss über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs festgelegten Betrag von 1'830 Mio. Fr. (Im Durchschnitt pro Jahr 183 Mio Fr. bzw. gegenüber heute eine Zunahme von jährlich 58 Mio. Fr.) ist insbesondere die Sicherstellung der Finanzierung von Abgeltungen und Trassenpreisvergünstigungen im kombinierten Verkehr gewährleistet. Der Zahlungsrahmen wird auf 10 Jahre ausgerichtet, weil die Möglichkeit besteht, dass der Bund z.B. für die Bestellung des Angebots der Rollenden Autobahn am Lötschberg-Simplon Rahmenvereinbarungen über 10 Jahre abschliesst und somit deren finanzielle Grundlage gesichert werden muss.

Bundesbeschluss**zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene
(Verlagerungsbeschluss)****vom***Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 36sexies der Bundesverfassung,

in Ausführung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse vom ... 1999

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ,

*beschliesst***Art. 1 Ziel**

¹ Der Bund ist bestrebt, zum Schutz des Alpengebietes in Zusammenarbeit mit den Kantonen, den Bahnen, der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten eine sukzessive Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene zu erzielen.

² Für den auf den Transitstrassen im Alpengebiet verbleibenden alpenquerenden Güterschwerverkehr werden folgende Zielgrössen angestrebt:

- a) Bis 2004: Begrenzung des Verkehrsaufkommens auf 1,2 - 1,5 Mio. Fahrten pro Jahr;
- b) Ab 2005: Kontinuierlicher Rückgang des Verkehrsaufkommens;
- c) Spätestens ab 2008: Verkehrsaufkommen von 0,7 - 1 Mio. Fahrten pro Jahr.

³ Längerfristig sollen der Schienenanteil weiter erhöht und der Güterschwerverkehr nach Absatz 2 weiter reduziert werden.

Art. 2 Massnahmen

¹ Die Zielsetzungen gemäss Artikel 1 sollen in erster Linie durch die zeitgerechte und zielgerichtete Umsetzung der Bahnreform, des Gesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, des Alpentransitbeschlusses und des bilateralen Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft erreicht werden.

² Flankierend dazu trifft der Bundesrat weitere geeignete Massnahmen, insbesondere nach dem Eisenbahngesetz, dem Transportgesetz, dem Bundesgesetz über die

Personenbeförderung und die Zulassung als Strassentransportunternehmung, dem Strassenverkehrsgesetz, dem Umweltschutzgesetz und dem Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer, welche dazu beitragen, die Zielgrössen nach Artikel 1 zu erreichen.

Art. 3 Abgabe auf Kontingenten gemäss internationalen Verkehrsabkommen

¹ Auf die Erhebung der Abgabe auf Kontingenten für 40-Tonnen- und Leer- und Leichtfahrten nach der Übergangsregelung des Landverkehrsabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft oder nach anderen bilateralen Verkehrsabkommen ist das Gesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe anwendbar, soweit die besonderen Bestimmungen in den internationalen Verkehrsabkommen keine abweichenden Vorschriften enthalten.

² Die Erträge aus der Erhebung der Abgabe nach Absatz 1 werden nach Abzug des Vollzugsaufwandes in erster Linie zur Finanzierung der Massnahmen nach Artikel 2 verwendet. Hierfür nicht verwendete Erträge fallen in den Fonds für Eisenbahngrossprojekte.

Art. 4 Verteilung der schweizerischen Kontingente

1 Der Bundesrat regelt für die Schweizer Kontingente nach den internationalen Verkehrsabkommen die Anzahl und die Verteilung der Bewilligungen für 40-Tonnen-, Leer- und Leichtfahrten.

2 Dabei berücksichtigt er insbesondere das Verlagerungsziel gemäss Artikel 1 Absatz 2 und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft und der schweizerischen Transporteure.

Art. 5 Finanzierung

Die Bundesversammlung beschliesst soweit erforderlich die Mittel für die Finanzierung der flankierenden Massnahmen gemäss Artikel 2 Absatz 2 mit einem Zahlungsrahmen.

Art. 6 Monitoring

¹ Der Bundesrat beobachtet und analysiert laufend die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit der Massnahmen und die Verkehrsentwicklung und orientiert die zuständigen parlamentarischen Kommissionen periodisch über die Ergebnisse.

² Werden die Zielgrössen gemäss Artikel 1 Absatz 2 nicht erreicht, unterbreitet er den Eidgenössischen Räten einen Bericht oder eine Botschaft über das weitere Vorgehen und gegebenenfalls über zusätzliche Massnahmen.

Art. 7 Übergangs- und Schlussbestimmung

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Er tritt spätestens gleichzeitig mit dem bilateralen Landverkehrsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft in Kraft.

³ Er gilt bis zum Inkrafttreten eines Ausführungsgesetzes zu Art. 36^{sexies} BV, längstens jedoch bis zum 31.12.2010. Der Bundesrat unterbreitet den Eidgenössischen Räten spätestens 2006 eine Botschaft für ein Ausführungsgesetz zu Art. 36^{sexies} BV.

Änderung geltenden Rechts

Das Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe wird wie folgt geändert:

Art.10 Vollzug

³ *(neu) Vom Kantonsdrittel der Erträge kann speziell betroffenen Kantonen vorab ein finanzieller Beitrag an Schwerverkehrskontrollen zur Verfügung gestellt werden.*

**Bundesbeschluss
über den Zahlungsrahmen für die Förderung des Schienengüterverkehrs**

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf den Bundesbeschluss zur Verlagerung von alpenquerendem Güterschwerverkehr auf die Schiene (Verlagerungsbeschluss)⁵⁵

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁵⁶

beschliesst:

1

Für die Förderung des Schienengüterverkehrs, insbesondere die Abgeltungen und die Trassenpreisvergünstigungen im kombinierten Verkehr, wird ein Zahlungsrahmen von höchstens 1'830 Millionen Franken für die Jahre 2001 bis 2010 bewilligt.

2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

⁵⁵ XXXXXXXXXX

⁵⁶ BBl 1999 ...

Bundesgesetz

über die Umsetzung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend den Transport von Waren und Personen auf Schiene und Strasse

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...

beschliesst:

I

Das Strassenverkehrsgesetz⁵⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 9

¹ Le Conseil fédéral édicte des prescriptions sur les dimensions et le poids des véhicules automobiles et de leurs remorques en tenant compte des intérêts de la sécurité routière, de l'économie et de l'environnement, ainsi que des réglementations internationales. Il peut, parallèlement au niveau des redevances routières, fixer le poids autorisé du véhicule ou ensemble de véhicules au maximum à 40 t, respectivement 44 t en cas de transport combiné.

² Il détermine la charge par essieu ainsi qu'un rapport approprié entre la puissance du moteur et le poids total du véhicule ou de l'ensemble de véhicules.

³ Après avoir consulté les cantons, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions pour les véhicules automobiles et les remorques affectés au trafic de ligne et pour ceux qui, en raison de l'usage spécial auquel ils sont destinés, doivent nécessairement avoir des dimensions ou des poids supérieurs. Pour d'autres véhicules, de dimensions ou de poids supérieurs, il prescrit les conditions auxquelles peuvent être autorisées, dans certains cas, des courses nécessitées par les circonstances.

⁴ Est réservée toute limitation, indiquée par un signal, des dimensions, du poids et de la charge par essieu des véhicules.

Das Personenbeförderungsgesetz⁵⁸ wird wie folgt geändert:

⁵⁷ SR 741.01

Art. 23 Abs. 2 (neu)

² Ab Inkrafttreten des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft betreffend den Transport von Waren und Personen auf Schiene und Strasse dürfen grenzüberschreitende Transporte des Personen- und Güterverkehrs nur mit einer entsprechenden Bewilligung ausgeführt werden..

II

¹ Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten der Gesetzesänderungen.

2.7 Abkommen über den Freien Personenverkehr

2.7.1 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.

2.7.2 Ziele der Verhandlungen

La situation de départ des négociations bilatérales était sensiblement différente de ce qu'elle était au début des négociations EEE. Il ne s'agissait plus de réaliser l'ensemble des quatre libertés afin de participer pleinement et entièrement au marché unique. Dans l'optique de la Suisse, l'objectif n' était donc pas la réalisation complète de la libre circulation des personnes; de notre point de vue, était seule concevable, l'ouverture partielle de notre politique des étrangers et du marché du travail. L'ampleur de cette ouverture dépendait d'une part de nos intérêts spécifiques dans ce domaine, d'autre part, de la mesure dans laquelle cette ouverture était propre à faire avancer les dossiers de négociations prioritaires de la Suisse.

Pour des motifs économiques (réforme/revitalisation du marché du travail), de politique migratoire et de politique extérieure (négociations sur la circulation des personnes en tant que clé des négociations sectorielles avec la CE), comme aussi pour prévenir la discrimination des Suisses de l'étranger, la Suisse avait sans conteste un intérêt propre à engager des négociations sur la circulation des personnes avec la CE. Il en va de même d'une reconnaissance mutuelle des diplômes et d'une coordination - sous une forme restreinte - de la sécurité sociale.

Le Conseil fédéral a pris le 31 août 1994 la décision de principe de donner la préférence, dans le domaine de la circulation des personnes, à un mandat de négociation limité. Dès lors, il optait pour une ligne de négociations consistant à accepter conventuellement la reprise par volets, dans le droit suisse, d'éléments équivalents de l'acquis communautaire en matière de libre circulation des personnes,

dans le but d'opérer une libéralisation qualitative de la circulation des personnes en ce qui concerne les conditions de séjour et d'emploi.

Mit Beschluss vom 3. April 1996 hat der Bundesrat sein ursprüngliches Verhandlungsmandat um die folgenden Punkte erweitert (Mandatserweiterung):

- 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 Mandatserweiterung weiter geführt, und es konnte schliesslich ein auf diesem erweiterten Ansatz Verhandlungsergebnis erzielt werden (Details siehe nachfolgend). Der eigentliche Durchbruch im Bereich Personenverkehr fand am 15. Juli 1996 statt.

2.7.3 Inhalt des Abkommens

2.7.3.1 Der Personenverkehr im engeren Sinn

2.7.3.1.1 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 Schweiz⁵⁹. Das bilaterale Abkommen sieht einen schrittweisen, nicht automatischen Übergang zum freien Personenverkehr vor. Die konkrete Übergangsregelung wird unter Ziff. 2.7.3.1.2 umfassend dargestellt.

Der Freie Personenverkehr, der bereits im EWG-Vertrag in den Art. 48 ff definiert wurde, umfasst die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Selbständigerwerbenden, 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 selbständigen oder unselbständigen Tätigkeit; es gibt im Binnenmarkt keine Freizügigkeit der Arbeitslosen

⁵⁹ 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).

(Leistungsexport der Leistungen der Arbeitslosenversicherung während maximal 3 Monaten).

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer umfasst das Gleichbehandlungsgebot, resp. 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 Arbeitsbedingungen 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 auszuüben; 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 12 Monaten eine Beschäftigung ausgeübt und sich seit mindestens 3 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 5 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 selbständigen 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. 2.7.3.1.3).

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, so dass 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).

2.7.3.1.2 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 5 Jahren, definitiv aber erst nach 12 Jahren (unter Vorbehalt der konsensuellen Schutzklausel; Ziff. 2.7.3.1.5.a) eingeführt.

Im Dossier Personenverkehr wurden die folgenden Bereiche verhandelt:

- Freizügigkeit für Erwerbstätige (Arbeitnehmer und Selbständige)
- 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. 2.7.3.1.5.a).

Nach 2 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. 2.7.6).

Die Schweiz kann aber an der Kontingentierung während 5 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 5. 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 2 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 zustande kommt, kann das Schweizer Stimmvolk über dessen Weiterführung abstimmen. Die EU ihrerseits wird das Abkommen stillschweigend weiterführen.

Nach 12 Jahren gilt die Freizügigkeit unter Vorbehalt der Anrufung der konsensuellen Schutzklausel (Ziff. 2.7.3.1.5. a) unbeschränkt.

Besondere Bestimmungen gelten während der Übergangsfrist⁶⁰ für verschiedene Bereiche in Abweichung vom „Acquis communautaire“:

- Kurzaufenthalter
- Grenzgänger
- Umwandlung in Jahresaufenthalterbewilligung
- Selbständig 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 entgegen gehalten werden. Der Wechsel zum Daueraufenthalt bleibt aber kontingentiert.

Grenzgänger haben während der Übergangsfrist Anspruch auf berufliche und geographische Mobilität nur innerhalb der Grenzzonen.

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 selbständigen Erwerbstätigkeit. Wer eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben will, erhält während einer Einrichtungszeit von sechs Monaten eine auf diesen Zeitraum befristete Aufenthaltsbewilligung. In der Folge erhält der selbständig Erwerbstätige eine fünfjährige Aufenthaltsbewilligung, wenn er den Nachweis erbringt, dass er effektiv eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt.

⁶⁰ Zur Dauer der Übergangsfrist vgl. oben.

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).

2.7.3.1.3 Die einzelnen Aufenthaltskategorien

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 überjährigem Arbeitsvertrag 5 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 aufgrund 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 6 Monaten in der benachbarten Grenzzone wird nicht mehr verlangt. Die Bewilligungsdauer beträgt 5 Jahre. Es besteht ein Recht auf Verlängerung der Bewilligung und auf Mobilität (während einer Übergangsfrist von 5 Jahren nur in der Grenzzone). 5 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. Bsp. 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 selbständig Erwerbstätige) vor, sich in einen Gaststaat zu begeben und dort für

eine befristete Zeit (90 Arbeitstage pro Kalenderjahr) Dienstleistungen zu erbringen. Während 2 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-Entsenderichtlinie
- 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 selbständigen Erwerbstätigkeit
- Geographische und berufliche Mobilität
- Anspruch auf Familiennachzug
- Recht auf Erwerbstätigkeit der Familienangehörigen
- Automatische Verlängerung der Bewilligung
- Verbleiberecht nach Beendigung der Beschäftigung
- Rückkehrrecht

2.7.3.1.4 Weitere Besonderheiten des Abkommens

a. Gemischte Kommission/Schutzklausel (Art. 14, Accord)

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 vorgesehen Fällen Entscheide fällen. Für Entscheide der Gemischten Kommission wird Einstimmigkeit verlangt.

Im Falle einer starken Zunahme der Einwanderung, resp. von ernststen Problemen ökonomischer oder sozialer Art, kommt die Gemischte Kommission zusammen, um Massnahmen zu beraten, die geeignet sind, die Probleme zu lösen.

b. Arbeitsvermittlungssystem Eures (European-Employment-System; Art. 11, Annexe 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, Annexe I)(vgl. Ziff. 2.7.5.5)

Das Freizügigkeitsrecht umfasst auch das Recht, in den anderen Mitgliedstaaten Grundeigentum wie Inländer zu erwerben; die selbständig Erwerbstätigen 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.

2.7.3.2 Soziale Sicherheit

2.7.3.2.1 EU-Recht

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 abwandern⁶¹ (im Folgenden als Verordnung 1408/71 bezeichnet) sowie die Verordnung Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die

⁶¹ 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 Selbständige 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.

Durchführung der Verordnung 1408/71⁶² (im Folgenden als Verordnung 574/72 bezeichnet). 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 98/49⁶³ (Mindestvorschriften zur Aufrechterhaltung erworbener ergänzender betrieblicher Rentenansprüche) sowie in der Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer⁶⁴ (im Folgenden als Verordnung 1612/68 bezeichnet). Art. 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.

2.7.3.2.2 Die auf die Schweiz anwendbaren Koordinierungsvorschriften

2.7.3.2.2.1 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 Ziff. 2.7.5.2.1.1 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 Selbständigen, die

⁶² Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, ABl. Nr. L 74 vom 27. März 1972, S. 1 (kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996, ABl. Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999, ABl. Nr. L 38 vom 12. Februar 1999, S. 1.

⁶³ Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, die innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. Nr. L 209 vom 25. Juli 1998, S. 46.

⁶⁴ Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. Nr. L 257 vom 19. Okt. 1968, S. 2. zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 (Abl. Nr. L 245 vom 26. August 1992, S. 1).

innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu- und abwandern (vgl. 2.7.3.2.2.8) 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. 2.7.3.2.2.9).

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 Rechtssprechung 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 Verwaltungskommission 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.

2.7.3.2.2 Die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung 1408/71

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 unselbständige oder selbständige 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 aufgrund der Staatsangehörigkeit. Personen, auf welche die Verordnung Anwendung findet und die im Gebiet eines Vertragsstaates wohnen, haben bei Anwendung der Sozialversicherungsgesetzgebungen 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 Berufs-

krankheiten, 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 aufgrund einer selbst- oder unselbständigen 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 vor 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 Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeitnehmer gegenüber einheimischen Arbeiterinnen und Arbeitnehmern bessergestellt sind. Sie gewährleistet aber gleichzeitig, dass diese nationalen Antikumulierungsbestimmungen nicht zu unannehmbaren, den Verordnungsregeln entgegenstehenden Leistungskürzungen führen.

2.7.3.2.2.3 Die Bestimmungen der Verordnung 1408/71 über die 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 Selbständigerwerbende, in mehreren Staaten tätige Personen, Beschäftigte in grenzüberschreitenden Betrieben, in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig unselbständig und selbständig tätige Personen und das Geschäftspersonal von Botschaften und Konsulaten.

Eine Ausweichklausel (Art. 17) ermöglicht darüber hinaus, im Einzelfall Korrekturen zugunsten der versicherten Person vorzunehmen. Bieten die vorgesehenen Zuordnungsregeln keine Anknüpfungsmöglichkeit, zieht die Verordnung subsidiär das Wohnlandprinzip heran.

2.7.3.2.2.4 Die besonderen Bestimmungen der Verordnung 1408/71 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.

2.7.3.2.2.4.1 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.

Wohnt 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 aufgrund 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 Aufent-

haltslandes. 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. 22ter 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.

2.7.3.2.2.4.2 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.

2.7.3.2.2.4.3 Alter und Tod⁶⁵ (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, aufgrund 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 unterhaltsberechtignte 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 An-

⁶⁵Für die Kinderzuschüsse und die Waisenrenten vgl. Titel III Kapitel 8 der Verordnung ("Leistungen für unterhaltsberechtignte Kinder von Rentnern und für Waisen").

spruchsvoraussetzungen 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.

2.7.3.2.2.4.4 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Wie in der Krankenversicherung, so sieht die Verordnung 1408/71 auch in der Unfallversicherung die gegenseitige Leistungsaushilfe 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 Heilbehandlung, 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.

2.7.3.2.2.4.5 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 bis 71 der Verordnung 1408/71 bilden drei Schwerpunkte:

1. 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.

2. 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.

3. 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 Saisonarbeiter - ein Arbeitnehmer, der aufgrund 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, so dass 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.

2.7.3.2.2.4.6 Familienleistungen

Die Leistungsgewährung wird durch die Artikel 72 - 76 der Verordnung 1408/71 geregelt. Artikel 72 enthält den bereits beschriebenen Grundsatz der Totalisierung. Aufgrund 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.

2.7.3.2.2.5 Die Bestimmungen der Verordnung 1408/71 über die Verwaltungskommission und den Beratenden Ausschuss für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

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 aufgrund 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.

2.7.3.2.2.6 Durchführungs- und Übergangsvorschriften der Verordnung 1408/71

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 Gebührenermässigungen oder -befreiungen auch auf die Erstellung von Dokumenten angewandt werden, die aufgrund 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, gegen-

seitig 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 aufgrund 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 aufgrund 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.

2.7.3.2.2.7 Die Anhänge zur Verordnung 1408/71

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 unselbständig bzw. selbständig erwerbstätig beziehungsweise als Familienangehörige gelten.

Anhang II führt die nationalen Systeme beziehungsweise teilweise auch Leistungen auf, die aufgrund 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 unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit in mehreren Staaten eine getrennte versicherungsrechtliche Erfassung.

2.7.3.2.2.8 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.

2.7.3.2.2.9 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.

2.7.3.2.3 Auswirkungen auf die schweizerischen Versicherungszweige

2.7.3.2.3.1 Im Allgemeinen

Wie dargelegt, beschränkt sich der Vertrag im Bereich der Sozialen Sicherheit auf die Koordination der Sozialversicherungssysteme. Dadurch werden direkte und indirekte Benachteiligungen aufgrund 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 im 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. 2.7.3.2.2.1).

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 erfasst⁶⁶.

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 aufrechtzuhalten.

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.

⁶⁶Betreffend die Berechnung der BVG-Leistungen vgl. 273.232.3 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.

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 unbenommen, 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.

Aufgrund 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.

2.7.3.2.3.2 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. Aufgrund 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 aufgrund der verursachten Kosten 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 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, Italien, 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, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden oder Spanien wohnen. Im weiteren sind zu erfassen alle in Deutschland, Finnland, 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 kanto-

nalen 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. Die Ausübung der Versicherungskontrolle kann über ein Formularverfahren erfolgen: Danach händigen die Kantone der in der Schweiz erwerbstätigen Person, deren Familienangehörigen in einem EU-Staat leben, ein Formular für den von ihnen gewählten Versicherer aus. Der Versicherer lässt sich durch den Träger am ausländischen Wohnort die dort für die Eintragung gemeldeten Familienangehörigen auf dem Formular bestätigen und nimmt die Versicherung der Familienangehörigen vor. Die Kantone werden durch den Versicherer informiert. Wenn ein Kanton innerhalb einer gewissen Frist das Formular nicht zurückerhalten würde, fordert er die erwerbstätige Person auf, für sich und ihre Familienangehörigen einen Versicherungsnachweis zu erbringen, ansonsten er diese Personen einem Versicherer zuweist.

Im übrigen muss die erwerbstätige Person Änderungen in den Familienverhältnissen, die für die Versicherungspflicht von Bedeutung sind, ihrem Versicherer umgehend melden. Der Versicherer informiert die für die Beitrittskontrolle zuständige kantonale Stelle. Selbstverständlich kann mangels Zugriff auf die ausländischen Daten der Familienangehörigen in diesem Punkt 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 ver-

anlassen, dass sich diese Personen nach KVG versichern. In diesen Fällen kann die Gemeinsame Einrichtung KVG gemäss Artikel 18 KVG eine Zuweisungsaufgabe übernehmen.

Die Versicherungsbedingungen hängen mit der Regelung des 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 Verordnungsbestimmungen 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 Aufenthaltsortes 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 - aufgrund 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 der 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.

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. 2.7.5.2.2).

Individuelle Prämienzuschüsse: Das KVG sieht in Artikel 65 Absatz 1 vor, dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren. Diese Zuschüsse sind im geltenden Kopfprämiensystem 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 Antragssystem, Antragssystem mit automatischer Zustellung der Antragsformulare bei bisherigen Bezüglern und Bezüglern und reines Antragssystem.

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. 12. 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 Gesamtbetrag, 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 Beitragszuschüsse, 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. Es macht deshalb Sinn, an der Zuständigkeit der Kantone für die Durchführung nichts zu ändern. Die Kantone werden bei der Ausgestaltung der Beitragszuschussysteme das Gebot der

Gleichbehandlung aller versicherter Personen beachten müssen. 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 aufgrund des ihnen in Art. 66 Abs. 5 KVG eingeräumten Kürzungsrechts verzichten. Den Kantonen werden aus der Durchführung der Prämienverbilligung für Personen mit Wohnsitz 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.

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 ge-

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 Art. 105 KVG ist nicht nötig. Art. 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 aufgrund 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 Aenderung des KVG ist in diesem Bereich nicht erforderlich.

Im gleichen Zuge sind wegen der Auswirkungen des Abkommens auf die Anerkennung der sogenannten paramedizinischen Berufe (Pysio-, Ergotherapie, Krankenpflege etc.) die diesbezüglichen Verordnungsbestimmungen entsprechend zu überarbeiten. Diese Regelung muss im Hinblick auf die Umsetzung des Personenverkehrsabkommens angepasst werden, weil sich aufgrund 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 Aenderung des KVG ist in diesem Bereich nicht erforderlich.

Im gleichen Zuge sind wegen der Auswirkungen des Abkommens auf die Anerkennung der sogenannten paramedizinischen Berufe (Pysio-, Ergotherapie, Krankenpflege etc.) die diesbezüglichen Verordnungsbestimmungen entsprechend zu überarbeiten.

2.7.3.2.3.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

2.7.3.2.3.3.1 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 selbständig und im Ausland unselbständig 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 Gleichbe-

handlung konnte dagegen für den Nicht-EU-Raum erreicht werden (Anhang II zum Abkommen in Anhang VI (Ziffer 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 aufgrund 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 beiträgt, 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 (Ziffer 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 aufgrund 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: Aufgrund 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. 273.224.3). Um die Berechnung weiterhin autonom durchführen zu können, muss bei der Teilrentenberechnung somit die Linearität gewahrt sein. Dies bedingt eine Änderung von Art. 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 aufgrund 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 aufgrund 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 aufgrund 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.

2.7.3.2.3.3.2 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 müssen Wohnzeiten in einem EU-Staat für die Erfüllung von Karenzzeiten angerechnet werden.

2.7.3.2.3.3.3 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 versicherte Person nach den Rechtsvorschriften eines EU-Mitgliedstaates obligatorisch versichert ist.

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.

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.

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.

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.

2.7.3.2.3.4 Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Artikel 9 der Verordnung hat Auswirkungen auf die freiwillige Versicherung von Selbständigerwerbenden im Rahmen des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (SR 832.20;UVG). Nach Artikel 4 UVG ist die freiwillige Versicherung von Selbständigerwerbenden auf Personen mit Wohnsitz in der Schweiz beschränkt. Künftig müssten auch Personen mit Wohnsitz in einem EU-Staat und selbständiger Erwerbstätigkeit in der Schweiz aufgenommen werden. Angesichts der relativ hohen Prämien dürfte das Interesse am Beitritt allerdings gering sein.

Die Leistungsaushilferegelungen 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 un-

sere 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.

2.7.3.2.3.5 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 circa 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 Mio. 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 Mio. Franken pro Jahr betragen. Insgesamt muss demnach während der Übergangsfrist bezüglich Kurzaufenthalter und Saisonniers mit jährlichen Zusatzausgaben von 210 Mio. Franken gerechnet werden.⁶⁷

Nach Ablauf der Übergangsfrist entstehen für die schweizerische Arbeitslosenversicherung zusätzliche Kosten in der Höhe von 370 bis 600 Mio. Franken.⁶⁸ Ab diesem Zeitpunkt muss die Schweiz jedoch die Beiträge der

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Diese Kostenschätzungen sind mit Vorsicht zu geniessen, da das Verhalten der Kurzaufenthalter und

Grenzgänger an die Arbeitslosenversicherung den Wohnsitzstaaten der Arbeitnehmer nicht mehr retrozedieren, wodurch rund 200 Mio. Franken eingespart werden. Insgesamt dürften die zusätzlichen Ausgaben der Arbeitslosenversicherung nach Ablauf der Übergangsfrist 170 bis 400 Mio. 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.

2.7.3.2.3.6 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 Haushaltzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auch dann zu gewähren sind, wenn ihre Familie im Ausland lebt.

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

Saisonniers unter den Bedingungen eines freien Personenverkehrs nicht präzise genug vorausgesehen werden kann.

Selbständigerwerbende 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.

2.7.3.2.3.7 Weitere kantonale Leistungen

Die gemeinschaftsrechtlichen Koordinationsgrundsätze, das heisst die Gleichbehandlung von Schweizer Staatsangehörigen und von Staatsangehörigen von EU-Ländern, die Auslandzahlung der Leistungen, die Anrechnung ausländischer Versicherungs-, Beschäftigungs- und Wohnzeiten gelten grundsätzlich auch in bezug auf weitere kantonale oder gegebenenfalls kommunale Leistungen der Sozialen Sicherheit.

2.7.3.3 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 aufgrund 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 allgemeine 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 Architekten⁶⁹ 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. 1⁷⁰, 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.

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 Befähigungsnachweise⁷¹, 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 Rechtsanwaltsberufs⁷² 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.

⁶⁹Richtlinie 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.

⁷⁰Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsbildung abschliessen, ABl. Nr. L 19 vom 24. Januar 1989, S. 16.

⁷¹Richtlinie 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.

⁷²Richtlinie 98/5 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über die Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde, ABl. Nr. L 77 vom 14. März 1998, S. 36.

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 geregelt⁷³. 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 eine formelle Anpassung des schweizerischen Landesrechts. Das Abkommen mit der EU sieht vor, dass Schweizer Fachhochschul-Architekten wie auch die bisherigen HTL-Architekten europäisch anerkannt sind, wenn sie ihr dreijähriges Studium – unmittelbar im Anschluss oder zu einem späteren Zeitpunkt – durch ein einjähriges Nachdiplomstudium ergänzen oder während wenigstens vier Jahren im Architektenberuf praktisch tätig sind. Es ist somit angehenden schweizerischen Fachhochschul-Architekten möglich, zu den von der EU genannten Bedingungen ein anerkanntes Diplom zu erwerben. Darüber hinaus trägt das Abkommen den Anliegen bereits praktizierender Architekten optimal Rechnung. Sollte es sich dereinst als zweckmässig erweisen, das Fachhochschulstudium der Architekten allgemein auf vier Jahre auszudehnen, ist dies der Schweiz jederzeit unbenommen.]⁷⁴

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.

⁷³ Art. 45 und Art. 56 Abs. 5 des Bundesgesetzes vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG; SR 412.10).

⁷⁴ Im Bereich der Äquivalenz von nicht-universitären Architekturdiplomen besteht eine Differenz zum paraphierten Text, welche noch ausgeräumt werden muss. Der betreffende Teil von Annex III wird zur Vernehmlassung nachgeliefert, sobald die Differenz bereinigt ist.

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.

2.7.4 Bedeutung des Abkommens für die Schweiz

2.7.4.1 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 bspw. im Rahmen der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen bei Arbeitslosigkeit bereits heute geschieht.

Aufgrund 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 Ziff. 2.7.6 umfassend dargestellt und erläutert.

d. Zulassung zum öffentlichen Dienst

Art. 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 nicht hoheitlichen 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 zu Händen des Parlamentes verabschiedet. Die Eidgenössischen Räte werden die Vorlage im Verlaufe des Jahres 1999 beraten.

2.7.4.2 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. Grenzgängerregelung:

Die Liberalisierungen im Rahmen des Abkommens dürften sich im Grenzraum möglicherweise durch eine Verschärfung der Konkurrenz auswirken. Bei den Grenzgängern wird eine massgebliche Liberalisierung bereits 2 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens eintreten, d.h. nach dem Wegfall des Inländervorrangs und der Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Die Grenzgänger geniessen ab diesem Zeitpunkt vollumfängliche Freizügigkeit innerhalb der Grenzzonen und sind keinen weiteren arbeitsmarktlichen Beschränkungen unterworfen. Falls sich in diesem Bereich effektiv Schwierigkeiten ergeben würden, müsste die Schutzklausel angerufen werden.

2.7.4.3 Steuerrechtliche Aspekte

2.7.4.3.1 Steuerrechtliche Bestimmungen im Abkommen

Das Abkommen geht in Artikel 22 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 Grenzgängerbegriff, 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 1 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.

2.7.4.3.2 Auswirkungen

Der in Artikel 22 Absatz 1 formulierte Vorbehalt zugunsten der DBA der Vertragsstaaten bedeutet, dass die in den Artikeln 7 und 13 sowie in den Artikeln 29 und 33 (Uebergangsbestimmungen) des Anhangs 1 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 1 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 Aenderung 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 1 zum Abkommen vorgesehen ist, hat für die Besteuerung keine Bedeutung.

Der in Absatz 2 von Artikel 22 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 22 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 unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben und ausländische Arbeitnehmer, welche nicht im Besitz einer fremdenpolizeilichen Niederlassungsbewilligung sind, werden sowohl bei der direkten Bundessteuer⁷⁵ als auch nach den Steuergesetzen der Kantone⁷⁶ für ihr Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit dem Steuerabzug an der Quelle unterworfen. Nach diesen Bestimmungen unterliegen auch EU-Bürger auf ihrem in der Schweiz erzielten Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit der Quellensteuer. Die Möglichkeit, dass der Steuerpflichtige nachträglich ein ordentliches Veranlagungsverfahren verlangen kann, ist nach geltender Gesetzeskonzeption ausgeschlossen. Uebersteigt jedoch das quellenbesteuerte Bruttoeinkommen einen bestimmten Betrag, ist obligatorisch ein ordentliches Veranlagungsverfahren durchzuführen⁷⁷. 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 ansässigen 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 nur Personen ohne schweizerische Staatsbürgerschaft dieser Quellenbesteuerung unterworfen werden, gerät diese Regelung ins Spannungsfeld des Diskriminierungsverbots von Artikel 22 Absatz 2 des Abkommens.

⁷⁵ Art. 83ff. Und Art. 91 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11)

⁷⁶ s. Art. 32 und Art. 35 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; 642.14)

⁷⁷ s. Art. 90 Abs. 2 DBG bzw. Art. 34 Abs. 2 StHG. Gemäss Ziff 2 des Anhanges zur Verordnung über die Quellensteuer bei der direkten Bundessteuer (QStV; SR 642.118.2) beträgt diese Limite zurzeit Fr. 120'000.--.

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 Gerichtshof (EuGH) zu beachten. Im Zusammenhang mit Art. 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. Schumacker⁷⁸ entschied er, 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.

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 zusätzlicher, im Tarif nicht vorgesehener Abzüge oder Entlastungen (z.B. den Abzug von Beiträgen an die gebundene berufliche Vorsorge, den Abzug von Schuldzinsen, oder die Berücksichtigung der Gemeindesteuer-Anlage) 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 Anpassungsbedarf entsteht.

2.7.5 Notwendige Änderungen im schweizerischen Recht

2.7.5.1 Rechtsanpassungen / ANAG

a. Notwendige Anpassung des ANAG im Hinblick auf das Abkommen über den freien Personenverkehr

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

⁷⁸ EuGH, Urteil v. 14.2.1995, Rs C-279/93; FA Köln-Altstadt v. Roland Schumacker

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 10f).

Im Hinblick auf ein allfälliges Inkrafttreten des Abkommens ist geplant, detaillierte Weisungen für die Vollzugsbehörden und nötigenfalls Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene zu erlassen.

b. Änderung bisherigen Rechts:

Das Bundesgesetz vom 26. März 1931⁷⁹⁾ über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer wird wie folgt geändert:

Art. 1

Dieses Gesetz gilt für Angehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft, deren Familienangehörige sowie für entsandte Arbeitnehmer nur soweit, als das Abkommen vom ...⁸⁰⁾ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten über den freien Personenverkehr keine abweichende Bestimmung enthält oder dieses Gesetz für sie keine vorteilhaftere Rechtsstellung vorsieht.

Art. 1a

Bisheriger Artikel

⁷⁹⁾ SR 142.20

⁸⁰⁾ AS 1999 ...

2.7.5.2 Soziale Sicherheit

2.7.5.2.1 Bundesrecht

2.7.5.2.1.1 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 betroffenen 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 weitgeltenden 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. 2.7.3.2.2.1)

Die Richtlinie 98/49/EG des Rates vom 29. Juni 1998 zur Wahrung ergänzender Rentenansprüche von Arbeitnehmern und Selbständigen, 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.

2.7.5.2.1.2 KVG

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.

Artikel 61 Absatz 2 KVG sieht vor, dass die Versicherer die Prämien nach den ausgewiesenen Kostenunterschieden kantonale und regional abzustufen können.

Sinngemäss wird mit Artikel 61 Absatz 4 (neu) den Versicherern vorgeschrieben, die Prämien für die in einem EU-Staat wohnhaften Versicherten je Wohnland nach den anfallenden Kosten abzustufen. Unter anfallenden Kosten sind neben den Verwaltungskosten und den übrigen versicherungstechnischen Kosten einerseits die Kosten für Leistungen, die von den Versicherten im eigenen Wohnland beansprucht werden, und in den Fällen mit Wahlrecht zusätzlich die Kosten für Leistungen, die in der Schweiz bezogen werden, zu verstehen.

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 sind ebenfalls bei der Prämienfestlegung zu berücksichtigen.

Einzelheiten zu der Gestaltung der Prämien sollen durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe geregelt werden können. Gleiches gilt für das Inkasso. In der Verordnung ist 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.

Ausgehend vom heutigen System der Prämienverbilligung ist vorgesehen, dass die Kantone 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. Da jedoch nicht für alle in Frage kommenden Versicherten klar feststeht, welchem Kanton sie zuzurechnen sind, kann der Bundesrat aufgrund seiner Kompetenz in Artikel 66a Absatz 4 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 Wohnbeziehungsweise Arbeitskantons zu unterstellen. Aufgrund 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 also grundsätzlich verantwortlich für die Durchführung der Prämienverbilligung für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen. Die Kantone müssen folglich auch die ermittelten Prämienverbilligungen an die anspruchsberechtigten Versicherten in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union entrichten. 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 aufgrund ihrer Situation (Grenzkanton, überdurchschnittliche Anzahl von Saisonangestellten etc.) 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.2.7.5.2.1.1)

Bundesgesetz über die Krankenversicherung
(KVG)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom.....¹,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)² wird wie folgt geändert.

Art. 13 Abs. 2 Bst. f (neu)

²Die Versicherer müssen insbesondere:

- f. die soziale Krankenversicherung auch den versicherungspflichtigen Personen anbieten, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen; auf Gesuch hin kann der Bundesrat Versicherer in besonderen Fällen von dieser Verpflichtung befreien.

Art. 61 Abs. 4 (neu)

⁴Für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen, sind die Prämien je Mitgliedstaat entsprechend den anfallenden Kosten abzustufen. Der Bundesrat kann Vorschriften erlassen, wie die Prämien dieser Versicherten und das Inkasso zu gestalten sind.

⁵bisheriger Abs. 4

¹BBl. 1999...

²SR 832.10

Art. 66a (neu) Prämienverbilligung für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen

¹ Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen, Beiträge zur Prämienverbilligung.

²Die Kantone rechnen über die ausgerichteten Beiträge rückwirkend mit dem Bund ab. Der Bund übernimmt davon je Kanton den gleichen Anteil, der sich aus dem Verteilmodell von Art. 66 Abs. 3 ergibt. Die Beiträge werden in erster Linie aus denjenigen Mitteln erbracht, welche von den Kantonen gemäss Artikel 66 Absatz 5 nicht beansprucht worden sind. Die Kantone finanzieren die verbleibenden Kosten.

³Der Bundesrat regelt das Verfahren für die Geltendmachung, die Abrechnung und die Auszahlung der Beiträge nach Absatz 1.

⁴ Er kann auch für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union wohnen, nähere Bestimmungen, namentlich über deren Anspruchsberechtigung und die Gewährung von Prämienverbilligungen vorsehen.

6. Titel: Verhältnis zum europäischen Recht

Art.95a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71¹ und Nr. 574/72² in ihrer angepassten Fassung³ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende 6.Titel erhält neu die Bezeichnung 7.Titel .

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

²Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

³AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

2.7.5.2.1.3.1 AHVG

Um die finanzielle Zusatzbelastung zu vermeiden, die eine Öffnung der Freiwilligen AHV/IV für EU-Staatsangehörige aufgrund 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 Neubeitritte 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 des nachfolgend zitierten Bundesbeschlusses nötig.

Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung

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. Der Anteil der Kantone bleibt bei allen AHV-Leistungen unverändert bei 3 Prozent. Da der Bund bei der Hilflosenentschädigung nun die restlichen 97 Prozent (heute 17 Prozent) übernehmen muss, ist er bei allen andern AHV-Leistungen entsprechend zu entlasten (1,14

Prozent), was in Artikel 1 Buchstabe a neu einen Bundesanteil von 15,86 Prozent ergibt.

Dieser Bundesbeschluss ist anzupassen, weil er seit 1985 Artikel 103 AHVG derogiert. Gegenwärtig soll dieser Artikel auch im neuen Spielbankengesetz sowie im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 angepasst werden. Da aber diese Gesetzesprojekte im Zeitpunkt der Verabschiedung noch nicht in Kraft sind, ist die vorliegend skizzierte Anpassung dieses Bundesbeschlusses nötig. Je nach Reihenfolge des Inkrafttretens der betreffenden Gesetzgebungsvorlagen werden formelle Anpassungen nötig werden. Die vorliegende Neuregelung der AHV-Finanzierung soll aber ohne inhaltliche Auswirkung auf die erwähnten andern Gesetzgebungsvorlagen sein.

Ein neuer Artikel 153a AHVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Entwurf

Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹,
beschliesst:

I.

Das AHV-Gesetz² wird wie folgt geändert:

Art. 2 Abs. 1

¹ Personen, die in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz keine Vereinbarung über Soziale Sicherheit abgeschlossen hat, können der freiwilligen Versicherung beitreten, falls sie unmittelbar vorher während mindestens fünf aufeinanderfolgenden Jahren obligatorisch versichert waren.

Art. 102 Abs. 2 (neu)

² Die Hilflosenentschädigung wird ausschliesslich durch die öffentliche Hand finanziert.

¹) BBl. 1999...

²) SR 831.10

Dritter Teil: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 153a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71¹ und Nr. 574/72² in ihrer angepassten Fassung³ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende Dritte Teil erhält neu die Bezeichnung Vierter Teil.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

²Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

³AS 1999.....(SR 0.8.....)

Entwurf

Bundesbeschluss über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹,
beschliesst:*

I.

Der Bundesbeschluss vom 4. Oktober 1985 über den Beitrag des Bundes und der Kantone an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung² wird wie folgt geändert:

Art. 1

1 Abweichend von Artikel 103 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung in der Fassung vom 5. Oktober 1984:

- a. beträgt der Beitrag der Bundes an die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung vorbehältlich Buchstabe c 15,86 Prozent;
- b. beträgt der Beitrag der Kantone 3 Prozent der Gesamtausgaben der Alters- und Hinterlassenenversicherung;
- c. finanziert der Bund die Hilflosenentschädigung zu 97 Prozent.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Ziffer II der Änderung vom 5. Oktober 1984 des Bundesgesetzes über die Alters-, und Hinterlassenenversicherung nicht dem Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

1) BBl. 1999...

2) SR 831.100.2

2.7.5.2.1.3.2 IVG

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 78 Absatz 2 IVG. In der IV besteht im Gegensatz zur AHV keine Derogierung durch einen Bundesbeschluss. Artikel 72 Absatz 2 ist nun in Analogie zur entsprechenden AHV-Bestimmungen abgefasst, das heisst der Anteil der öffentlichen Hand wird für den Bund und die Kantone in Beziehung zu den Gesamtausgaben der Versicherung gesetzt.

Ein neuer Artikel 80a IVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
(IVG)

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹,
beschliesst:*

I.

Das IV-Gesetz² wird wie folgt geändert:

Art. 77 Abs. 2

² Die Hilflosenentschädigung wird ausschliesslich durch die öffentliche Hand finanziert.

Art. 78 Abs. 2

² Zur Finanzierung der jährlichen Ausgaben der Versicherung:

- a. beträgt der Beitrag des Bundes vorbehältlich Buchstabe c 36,6 Prozent;
- b. beträgt der Beitrag der Kantone 12,5 Prozent;
- c. finanziert der Bund die Hilflosenentschädigung zu 87,5 Prozent.

Die Artikel 104 und Artikel 107 Absatz 2 AHVG sind sinngemäss anwendbar.

Vierter Teil: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 80a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71¹ und Nr. 574/72² in ihrer angepassten Fassung³ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende Vierte Teil erhält neu die Bezeichnung Fünfter Teil.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

2 Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

²Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

³AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.3.3 ELG

Ein neuer Artikel 16a ELG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
(ELG)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 19. März 1965² über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) wird wie folgt geändert:

4. Abschnitt: Verhältnis zum europäischen Recht

Art.16a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71³ und Nr. 574/72⁴ in ihrer angepassten Fassung⁵ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende 4. Abschnitt erhält neu die Bezeichnung 5. Abschnitt.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹BBl. 1999...

²SR 831.30

³Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997);

zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

⁴Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

⁵AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.3.4 BVG

Ferner ist Artikel 56 Absatz 1 BVG 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.

Ein neuer Artikel 89a BVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Entwurf

Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
(BVG)

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom¹,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982² über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge wird wie folgt geändert:

Art. 56 Abs. 1 Bst. g

Der Sicherheitsfonds:

"g. ist für die Anwendung von Artikel 89a Verbindungsstelle zu den Staaten der Europäischen Union. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten."

¹) BBl. 1999...

²) SR 831.40

Siebenter Teil: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 89a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71¹ und Nr. 574/72² in ihrer angepassten Fassung³ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende Siebente Teil erhält neu die Bezeichnung Achter Teil.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

²Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

³AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.3.5 FZG

Ein neuer Artikel 25a FZG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Entwurf

Bundesgesetz über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
(Freizügigkeitsgesetz, FZG)

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993²⁾ über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Freizügigkeitsgesetz, FZG) wird wie folgt geändert:

8. Abschnitt: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 25a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71³⁾ und Nr. 574/72⁴⁾ in ihrer angepassten Fassung⁵⁾ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende 8. Abschnitt erhält neu die Bezeichnung 9. Abschnitt.

II

¹⁾Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹BBl. 1999...

²SR 831.42

³Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

⁴Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

⁵AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.4 UVG

Ein neuer Artikel 115a UVG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Entwurf

Bundesgesetzes über die Unfallversicherung
(UVG)

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 20. März 1981²⁾ über die Unfallversicherung wird wie folgt geändert:

Zehnter Titel: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 115a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71³ und Nr. 574/72⁴ in ihrer angepassten Fassung⁵ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende Zehnte Titel erhält neu die Bezeichnung Elfter Titel.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹BBl. 1999...

²SR 832.20

³Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997);

zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

⁴Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

⁵AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.5 AVIG

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 Bst. a AVIG soll bewirkt werden, dass nur noch jene Personen im Anschluss an eine Aus-/Weiterbildung oder Umschulung von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, die während mindestens 10 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 Abs. 1^{bis} Bst. a ersetzt Artikel 14 Absatz 1 Bst. b AVIG. Diese Bestimmung 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 Abs. 1^{bis} Bst. b ersetzt Artikel 14 Abs. 1 Bst. c AVIG. Der Befreiungstatbestand von Artikel 14 Absatz 1 Bst. c AVIG 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, 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 etc. in der Schweiz seinen Wohnsitz hatte, kann sich auf diesen Befreiungstatbestand berufen.

Personen, die vor Eintritt eines in Art. 14 Abs. 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.

Artikel 14 Absatz 5^{bis} AVIG soll so angepasst werden, dass nur noch diejenigen Schulabgänger an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (Motivationssemester) 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.

Entwurf

**Bundesgesetz
über die obligatorische Arbeitslosenversicherung
und die Insolvenzenschädigung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG])**

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ... ⁸¹,

beschliesst:

I

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz wird wie folgt geändert:

Art. 13 Abs. 2^{bis} zweiter Satz (neu)

^{2bis} ... Die Erziehungsperiode ist anrechenbar, wenn sie in der Rahmenfrist für die Beitragszeit mehr als 18 Monate gedauert hat und in der Schweiz zurückgelegt worden ist.

Art. 14 Abs. 1, 1^{bis}, 2, 3 und 5^{bis}

¹ Von der Erfüllung der Beitragszeit ist befreit, wer während mindestens 10 Jahren in der Schweiz seinen Wohnsitz hatte und innerhalb der Rahmenfrist (Art. 9 Abs. 3) während insgesamt mehr als zwölf Monaten wegen Schulausbildung, Umschulung oder Weiterbildung nicht in einem Arbeitsverhältnis stand und deshalb die Beitragszeit nicht erfüllen konnte.

^{1bis} Von der Erfüllung der Beitragszeit ist befreit, wer innerhalb der Rahmenfrist (Art. 9 Abs. 3) während insgesamt mehr als zwölf Monaten aus einem der folgenden Gründe

81

nicht in einem Arbeitsverhältnis stand und deshalb die Beitragszeit nicht erfüllen konnte:

- a. Krankheit, Unfall oder Mutterschaft, sofern der Versicherte während dieser Zeit in der Schweiz seinen Wohnsitz hatte.
- b. Aufenthalt in einer schweizerischen Haft-, schweizerischen Arbeitserziehungs- oder in einer ähnlichen schweizerischen Anstalt.

² Ebenfalls von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind Personen, die wegen Trennung oder Scheidung der Ehe, wegen Invalidität oder Todes des Ehegatten oder aus ähnlichen Gründen oder wegen Wegfalls einer Invalidenrente gezwungen sind, eine unselbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern. Diese Regel gilt nur dann, wenn das betreffende Ereignis nicht mehr als ein Jahr zurückliegt und die betroffene Person beim Eintreten dieses Ereignisses ihren Wohnsitz in der Schweiz hatte.

³ Schweizer, die nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr aus einem nicht EU-Staat in die Schweiz zurückkehren, sind während eines Jahres von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, sofern sie sich über eine entsprechende Beschäftigung als Arbeitnehmer im Ausland ausweisen können. Der Bundesrat bestimmt, unter welchen Voraussetzungen in der Schweiz niedergelassene Ausländer, die nicht EU-Bürger sind, bei Rückkehr nach einem Auslandsaufenthalt von über einem Jahr von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind.

^{5bis} Personen, die sich im Anschluss an die schweizerische obligatorische Schulpflicht der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen, können während der ihnen in den Absätzen 4 und 5 auferlegten Wartezeit an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung teilnehmen. Der Bundesrat bestimmt nach Artikel 75 die anrechenbaren Kosten dieser Programme.

Art. 18 Abs. 5 (neu)

⁵ Absatz 4 gilt auch für Personen, die eine Altersleistung einer ausländischen obligatorischen oder freiwilligen Altersversicherung beziehen, unabhängig davon, ob es sich um eine ordentliche Altersleistung oder um eine Vorruhestandsleistung handelt.

Viertes Kapitel: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 121

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71¹ und Nr. 574/72² in ihrer angepassten Fassung³ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in Bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Das geltende vierte Kapitel erhält neu die Bezeichnung: Fünftes Kapitel: Referendum und Inkrafttreten

Der bisherige Artikel 121 wird zu Artikel 122.

¹Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

²Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

³AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.1.6 FLG

Ein neuer Artikel 23a FLG enthält einen Verweis betreffend die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Personenverkehrsabkommens in Verbindung mit dem dort aufgeführten EU-Recht (vgl. 2.7.5.2.1.1)

Entwurf

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
(FLG)

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom¹⁾, beschliesst

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952²⁾ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

wird wie folgt geändert:

V. Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 23a (neu)

Das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über den Freien Personenverkehr, sein Anhang II und die Verordnungen Nr. 1408/71³ und Nr. 574/72⁴ in ihrer angepassten Fassung⁵ gelten auch für die in Artikel 2 der Verordnung 1408/71 bezeichneten Personen und in bezug auf die in Artikel 4 dieser Verordnung vorgesehenen Leistungen, soweit sie im Anwendungsbereich dieses Gesetzes liegen.

Der geltende Titel V. Vollzugs- und Schlussbestimmungen erhält neu die Bezeichnung VI. Vollzugs- und Schlussbestimmungen.

II

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

¹BBl. 1999

²SR 836.10

³Verordnung (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 (ABl Nr. L 149 vom 5. Juli 1971) (kodifiziert durch Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABl Nr. L 28 vom 30. Januar 1997); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates¹ vom 8. Februar 1999 (ABl Nr. L 38 vom 12. Februar 1999)

⁴Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (ABl Nr. L 74 vom 27. März 1972) (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dezember 1996); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Februar 1999.

⁵AS 1999.....(SR 0.8.....)

2.7.5.2.2 Kantonales Recht

Das unter Ziffer 275.311 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 aufgrund zwischenstaatlicher Verpflichtungen geführt werden.

2.7.5.3 Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland

2.7.5.3.1 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 blosse 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 Abs. 1 von Annex 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.

2.7.5.3.2 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

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 Grundstückfläche 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.

2.7.5.3.3 Auswirkungen auf den Bund

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.

2.7.5.3.4 Auswirkungen auf die Kantone

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.

2.7.5.3.5 Legislaturplanung

Eine Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland ist nicht erwähnt.

2.7.5.3.6 Verhältnis zum internationalen Recht

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.

2.7.5.3.7 Rechtliche Grundlagen

2.7.5.3.7.1 Erlassform

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird im ordentlichen Verfahren revidiert.

**Bundesgesetz
über den Erwerb von Grundstücken
durch Personen im Ausland
(BewG)**

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ⁸²⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1983⁸³⁾ über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 Bst. a, a^{bis} (neu) und d

¹ Als Personen im Ausland gelten:

a. Angehörige der Staaten der Europäischen Union, die ihren rechtmässigen und tatsächlichen Wohnsitz nicht in der Schweiz haben;

a.^{bis} *Angehörige anderer ausländischer Staaten, die nicht das Recht haben, sich in der Schweiz niederzulassen;*

d. natürliche und juristische Personen sowie vermögensfähige Gesellschaften ohne juristische Persönlichkeit, **die nicht Personen im Ausland nach den Buchstaben a, a^{bis} und c sind**, wenn sie ein Grundstück für Rechnung von Personen im Ausland erwerben.

⁸²⁾ BBl 1999 ...

⁸³⁾ SR 211.412.41

Art. 7 Bst. k (neu)

Keiner Bewilligung bedürfen:

- k. Angehörige der Staaten der Europäischen Union, die als Grenzgänger in der Region des Arbeitsorts eine Zweitwohnung erwerben.

Art. 12 Bst. d

Die Bewilligung wird auf jeden Fall verweigert, wenn:

- d. dem Erwerber einer Zweitwohnung *im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c*, einer Ferienwohnung oder einer Wohneinheit in einem Apparthotel, seinem Ehegatten oder seinen Kindern unter 20 Jahren bereits eine solche Wohnung in der Schweiz gehört.

II

Die Schlussbestimmungen der Änderung vom 30. April 1997⁸⁴ gelten für diese Änderung analog.

III

Referendum und Inkrafttreten

1 ..

2 ...

⁸⁴ AS 1997 2086

**Loi fédérale
sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger
(LFAIE)**

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du ⁸⁵⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 16 décembre 1983 ⁸⁶⁾ sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est modifiée comme il suit:

Art. 5, 1^{er} al., let. a, a^{bis} (nouvelle) et d

¹ Par personnes à l'étranger on entend:

- a. **Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui n'ont pas leur domicile légalement constitué et effectif en Suisse;**
- a.^{bis} **Les ressortissants des autres Etats étrangers qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse;**
- d. Les personnes physiques ainsi que les personnes morales ou les sociétés sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, **qui ne sont pas des personnes à l'étranger au sens des lettres a, a^{bis} et c**, lorsqu'elles acquièrent un immeuble pour le compte de personnes à l'étranger.

Art. 7, let. k (nouvelle)

Ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation:

⁸⁵⁾ FF 1999 ...

⁸⁶⁾ RS 211.412.41

k Les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne qui, en tant que frontaliers, acquièrent une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail.

Art. 12, let. d

L'autorisation d'acquérir est refusée en tout état de cause, lorsque:

d. L'acquéreur d'une résidence secondaire **au sens de l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre c**, d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel, son conjoint ou ses enfants de moins de 20 ans sont déjà propriétaires d'un immeuble de ce genre en Suisse;

II

Les dispositions finales de la modification du 30 avril 1997⁸⁷⁾ sont applicables par analogie à la présente modification.

III

Référendum et entrée en vigueur

1
...

2
...

⁸⁷⁾ RO 1997 2086

2.7.5.4 Medizinalpersonen

Vergleiche Anhang II dieser Vernehmlassungsunterlagen.

2.7.5.5 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 (vgl. Anhang I). Da der Entwurf des Anwaltsgesetzes aber bereits Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens gewesen war (24.4.-31.8.1997), betrifft das nun durchzuführende Vernehmlassungsverfahren nur die neuen Bestimmungen über die Anwältinnen und Anwälte aus EU-Mitgliedstaaten (Art. 19-33).

2.7.6 Flankierende Massnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs

Um der Gefahr eines allfälligen sozialen Druckes, den das Erscheinen billiger Arbeitskräfte aus EU-Ländern auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt auslösen könnte, entgegenzutreten, hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) Begleitmassnahmen zur Einführung des freien Personenverkehrs erarbeitet. Es geht um die Aenderung des Schweizerischen Obligationenrechts im Bereich der Normalarbeitsverträge (Mindestlohnbestimmungen im Missbrauchsfall), des Bundesgesetzes über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (Erleichterung der Voraussetzungen im Missbrauchsfall) sowie den Erlass eines neuen Gesetzes über die Entsendung von Arbeitnehmern (aus dem Ausland in die Schweiz).

Diese Massnahmen waren Gegenstand einer separaten Vernehmlassung, die das Volkswirtschaftsdepartement am 3. Februar 1999 einleitete und die am 12. März 1999 abgelaufen ist⁸⁸.

⁸⁸ Die Frage der Koppelung der Gültigkeitsdauer dieser Massnahmen an die Existenz des Vertrages steht noch in Prüfung und wird in der Botschaft zuhanden der Eidg. Räte erläutert.

2.7.7 Finanzielle Auswirkungen und Personalbedarf im Bereich Personenverkehr

2.7.7.1 Auf Bundesebene - Soziale Sicherheit

2.7.7.1.1 Im Allgemeinen

Für den Bund wird insgesamt mit Mehrkosten von voraussichtlich (vgl. 2.7.7.1.1.1.2 sowie 2.7.7.3.2) maximal rund 93 Millionen Franken (ohne Arbeitslosenversicherung) gerechnet. Nicht berücksichtigt sind hierbei die vielfältigen Vorteile, die sich aus den vertraglichen Regelungen insbesondere für Schweizer Versicherte und Versicherungen ergeben (vgl. 2.7.8.2.2).

2.7.7.1.2 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 (nicht erwerbstätigen) 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. 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. Weitere 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 bis 90 Millionen Franken zulasten 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 Art. 66 Abs. 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 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.

2.7.7.1.3 Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Die gesamten Mehrkosten **für die Versicherungszweige, Bund und Kantone** werden in der **AHV/IV (1. Säule) inkl. Ergänzungsleistungen** insgesamt auf 108 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Diese Mehrkosten ergeben sich aus der notwendigen Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Prorata-System (97 Mio.) und aus dem Wegfall der Karenzfrist bei den Ergänzungsleistungen für Staatsangehörige von EU-Staaten (11 Mio.). Falls der Entscheid des Parlaments, die IV-Viertelrenten im Rahmen der 4. IVG-Revision (1. Teil) abzuschaffen, bei einer Referendumsabstimmung aufgehoben würde und diese Leistungen exportiert werden müssten (vgl. 273.233.1), wäre mit zusätzlichen Kosten von jährlich acht 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 Prorata-System und drei Millionen auf den Wegfall der Karenzfrist bei den Ergänzungslei-

stungen 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

2.7.7.1.4 Unfallversicherung

Wie oben erwähnt, werden aufgrund 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.

2.7.7.1.5 Arbeitslosenversicherung

Wie in Kapitel 273.235 detailliert beschrieben, betragen die jährlichen Mehraufwendungen für die Arbeitslosenversicherung während der siebenjährigen Übergangsfrist ca. 210 Mio. Franken und nach Ablauf der Übergangsfrist zwischen 170 bis 400 Mio. Franken.

2.7.7.1.6 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.

2.7.7.1.7 Auswirkungen auf den Personalbestand

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 10 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.

2.7.7.2 Auf kantonaler und kommunaler Ebene

2.7.7.2.1 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 (vgl. 2.7.8.2.2).

2.7.7.2.2 Krankenversicherung

Im Vertrag mit der EU 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 zulasten 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 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 Mio. Franken verursachen; die übrigen Beiträge (69 Mio. Franken) werden ihnen vom Bund zurückvergütet. Die Verteilung der abgerechneten Beiträge auf Bund und Kantone wird jedoch in Abhängigkeit der von den Kantonen ausrichteten Beiträge starken Schwankungen unterliegen. Es werden

sich für die Kantone auch administrative Mehraufwände ergeben, deren Abgeltung auf Verordnungsstufe geregelt werden soll.

2.7.7.2.3 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 Prorata-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.

2.7.7.2.4 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.

2.7.7.2.5 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.

2.7.7.2.6 Familienzulagen

Die Mehrbelastung von zwei Millionen Franken bei den bundesrechtlichen Haushaltzulagen 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.

2.7.7.3 Gesamtübersicht über die finanziellen Auswirkungen

2.7.7.3.1 Gesamte Mehrkosten für die einzelnen Versicherungsbranche

| Zweig | Massnahme | Mehrkosten (in Mio. Fr.) |
|----------------------|--|-----------------------------|
| KV | Prämienzuschüsse für Versicherte im Ausland | max. 90.0 |
| | Leistungsaushilfe in der Schweiz: Verwaltungskosten | 5.0 |
| AHV/IV ⁸⁹ | Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Prorata-System | 97.0 |
| EL | Wegfall der Karenzfrist für Staatsangehörige von EU-Staaten | 11.0 |
| UV | Leistungsaushilfe (Schätzung) Prorata-Beteiligung bei der Pneumokoniose | 0.2 nicht bezifferbar |
| ALV | Ansprüche von Arbeitnehmern mit unterjährigen Arbeitsverträgen auf AL-Entschädigung | 170 - 400 ⁹⁰ |
| FZ | Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten bei den Haushaltungszulagen | 2.0 |

2.7.7.3.2 Beteiligung des Bundes

| Zweig | Massnahme | Mehrkosten (in Mio. Fr.) |
|----------------------|---|-----------------------------|
| KV | Prämienzuschüsse 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 ⁹¹ | Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Prorata-System | 18.0 |

⁸⁹Falls 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.

⁹⁰ Während der ersten sieben Jahre der Vertragsdauer jährlich 210 Mio. Franken. Ab dem 8. Jahr 370-600 Mio. Franken, abzüglich 200 Mio. Franken Grenzgänger-Retrozessionen an umliegende Staaten, was jährlich eine Netto-Zusatzbelastung zwischen 170-400 Mio. Franken ergibt.

| | | |
|-----|--|------|
| EL | Wegfall der Karenzfrist für Staatsangehörige von EU-Staaten | 3.0 |
| UV | Zinskosten bei der Leistungsaushilfe | 0.05 |
| ALV | | ?? |
| FZ | Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten bei den Haushaltungszulagen | 1.3 |

2.7.7.3.3 Beteiligung der Kantone

| Zweig | Massnahme | Mehrkosten (in Mio. Fr.) |
|---------------------|---|-------------------------------|
| KV | Prämienzuschüsse 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 | 21,0 nicht bezifferbar |
| AHV/I ⁹² | Umgestaltung des Teilrentensystems in ein Prorata-System | 5.0 |
| EL | Wegfall der Karenzfrist für EU-Staatsangehörige bei den Ergänzungsleistungen | 8.0 |
| FZ | Auswirkungen der Pflicht zur Gleichbehandlung von Staatsangehörigen von EU-Staaten - bei den Haushaltungszulagen - bei den kantonalen Familienzulagen | 0.7 nicht bezifferbar |
| andere Kosten | z.B. für Zusatzergänzungsleistungen und andere bedarfsabhängige Leistungen inkl. Arbeitslosenhilfe | nicht bezifferbar |

⁹¹ Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten hätte der Bund 3 Millionen Franken zu tragen.

⁹² Von den aus einem Export der IV-Viertelsrenten resultierenden Mehrkosten hätten die Kantone 1 Million Franken zu übernehmen.

2.7.8 Auswirkungen anderer Art

2.7.8.1 Personenverkehr

2.7.8.2 Soziale Sicherheit: Der Nutzen der sozialversicherungsrechtlichen Koordination für die Schweiz

2.7.8.2.1 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 zulasten 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 zulasten 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.

2.7.8.2.2 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.

2.7.8.2.3 Unfallversicherung

Die Leistungsaushilferegeln 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.

2.7.8.2.4 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.

2.7.8.2.5 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.

Anhang I: Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)

Übersicht

Anfangs dieses Jahrhunderts gab es in der Schweiz kaum mehr als zweihundert Anwälte; 1998 waren es mehr als 6'000 Anwältinnen und Anwälte. Deren Mobilität nimmt immer mehr zu und die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Voraussetzungen für die Ausübung des Anwaltsberufs wird immer mehr spürbar. Nach Artikel 33 Absatz 2 BV hat der Bund dafür zu sorgen, dass die in einem Kanton erlangten Fähigkeitsausweise in der ganzen Schweiz gültig sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf hat deshalb zum Ziel, die Modalitäten der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz festzulegen. Der Entwurf umfasst zwei Hauptteile: Einerseits verwirklicht er die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte mit Hilfe von kantonalen Registern; andererseits vereinheitlicht er als Folge dieser Freizügigkeit gewisse Aspekte der Ausübung des Anwaltsberufs, insbesondere im Bereich der Berufsregeln und der Disziplinaraufsicht.

Der Gesetzesentwurf verwirklicht die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, indem er die Einrichtung kantonalen Anwaltsregister vorschreibt, welche das heutige Kontrollsystem mit kantonalen Berufsausübungsbewilligungen ersetzen sollen. Die Anwältinnen und Anwälte, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, haben sich im Anwaltsregister desjenigen Kantons, in welchem sie über eine Geschäftsadresse verfügen, eintragen zu lassen. Für den Registereintrag haben sie ein Anwaltspatent vorzuweisen, das auf Grund bestimmter fachlicher Voraussetzungen erteilt wurde (Lizenziat, einjähriges Praktikum, das mit einem Examen abgeschlossen worden ist). Zudem müssen sie gewisse persönliche Voraussetzungen erfüllen. Einmal im Register ihres Kantons eingetragen, können diese Anwältinnen und Anwälte ihren Beruf in der ganzen Schweiz ohne weitere Bewilligung ausüben. Der Gesetzesentwurf enthält Bestimmungen über die Führung und ständige Aktualisierung der kantonalen Anwaltsregister sowie über die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden.

Der Gesetzesentwurf regelt zudem die wesentlichen Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs. Es handelt sich um eine Vereinheitlichung auf Bundesebene der heute bereits in den kantonalen Gesetzgebungen enthaltenen Berufsregeln. Die Vereinheitlichung der Disziplinarmaßnahmen stellt eine weitere Begleitmassnahme zur Freizügigkeit dar.

Schliesslich regelt der Gesetzesentwurf nach dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) über die Personenfreizügigkeit die grundlegenden Modalitäten für die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind.

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Die interkantonale Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

Nach Artikel 33 Absatz 1 BV können die Kantone die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Fähigkeitsausweis abhängig machen. Der Anwaltsberuf ist ein wissenschaftlicher Beruf⁹³. Mit Ausnahme des Kantons Solothurn behalten alle Kantone die Vertretung von Parteien vor allen oder gewissen Gerichtsbehörden Personen mit einem Anwaltspatent vor⁹⁴. Artikel 33 Absatz 2 BV beauftragt den Bundesgesetzgeber, dafür zu sorgen, dass Fähigkeitsausweise für die wissenschaftlichen Berufsarten für die ganze Schweiz gültig erworben werden können. Der Bundesgesetzgeber ist seinem Auftrag in Bezug auf den Anwaltsberuf bislang nicht nachgekommen. Für die medizinischen Berufe hingegen hat er eidgenössische Fähigkeitsausweise geschaffen.

Die interkantonale Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte wird heute nach Artikel 5 UeB BV und nach dem Bundesgesetz über den Binnenmarkt vom 6. Oktober 1995 (Binnenmarktgesetz, BGBM, SR 943.02) garantiert. Auf Grund von Artikel 5 UeB BV gilt der von einem Kanton nach Artikel 33 Absatz 1 BV ausgestellte Fähigkeitsausweis auf dem gesamten Gebiet der Schweiz, wie wenn es sich um einen schweizerischen Fähigkeitsausweis im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 BV handeln würde. Da es für den Anwaltsberuf keinen schweizerischen Fähigkeitsausweis im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 BV gibt, hat das Bundesgericht in seiner Praxis die Mindestanforderungen festgelegt, denen ein kantonales Anwaltspatent genügen muss, um in einem anderen Kanton anerkannt zu werden⁹⁵.

112 Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte

Das Bundesgericht hat schon vor längerer Zeit entschieden, dass Artikel 5 UeB BV die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte generell gewährleistet. Es verlangt, dass die Gesetzgebungen der Kantone alle Anwältinnen und Anwälte, die in der Schweiz niedergelassen sind und einen kantonalen Fähigkeitsausweis besitzen, gleich behandeln. Für kantonsfremde Anwältinnen und Anwälte kann - je nach Ersuchen der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller generell oder für einen bestimmten Rechtsstreit - ein Bewilligungsverfahren vorgesehen werden⁹⁶. Artikel 5 UeB BV untersagt aber jede diskriminierende Bedingung oder Auflage, welche den Zugang der Anwältinnen und Anwälte zu den Gerichten des Zulassungskantons verhindern oder wesentlich

⁹³ BGE 112 Ia 318; René Rhinow, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 31^{bis}, Rz. 40.

⁹⁴ Zu diesem Thema vgl. Felix Wolfers, Der Rechtsanwalt in der Schweiz, Zürich 1986, S. 79 ff.

⁹⁵ BGE 111 Ia 108 E. 2.

⁹⁶ BGE 89 I 366 E. 2.

erschweren könnte⁹⁷. So ist es unzulässig, von kantonsfremden Anwältinnen oder Anwälten zu verlangen, dass sie im Zulassungskanton eine Geschäftsadresse haben⁹⁸. Ausserdem können kantonsfremde Anwältinnen und Anwälte, die nur in einem bestimmten Rechtsstreit Parteien vertreten wollen, nicht gezwungen werden, grössere Sicherheiten zu leisten⁹⁹ oder Pflichtmandate zu übernehmen¹⁰⁰.

Das Bundesgericht hat Freizügigkeitsbeschränkungen in Bezug auf die beruflichen Fähigkeiten (theoretische und praktische Ausbildung) als zulässig betrachtet. Angesichts der Bedeutung der Anwaltstätigkeit für die Rechtssuchenden und die Gerichte dürfen die Kantone Mindestvoraussetzungen sowohl für die wissenschaftliche Ausbildung als auch für die praktischen Kenntnisse und Erfahrungen der Anwältinnen und Anwälte aufstellen¹⁰¹. Das Bundesgericht ist der Auffassung, dass die Kantone dann verpflichtet sind, ein in einem anderen Kanton erworbenes Anwaltspatent als genügend anzuerkennen, wenn dieser Ausweis bestätigt, dass die Anwältin oder der Anwalt ein Examen sowohl über die wissenschaftlichen Kenntnisse als auch über die praktischen Fähigkeiten bestanden hat. Die Kantone können es demzufolge ablehnen, ein Anwaltspatent für ihr Gebiet als genügend anzuerkennen, das ausschliesslich auf Grund eines Hochschulabschlusses erteilt worden ist¹⁰². Im Laufe der Zeit hat das Bundesgericht seine Anforderungen erhöht. Im Entscheid BGE 111 Ia 108 hat es festgehalten, dass *"die ausserordentliche Grosszügigkeit der alten Praxis des Bundesgerichts sich wohl aus der Erwartung des baldigen Erlasses eines Bundesgesetzes im Sinne von Art. 33 Abs. 2 BV erklären lässt. Nach dieser Bestimmung hätte der Bundesgesetzgeber für den Erwerb des Fähigkeitsausweises einheitliche Vorschriften zu erlassen, die entweder in einer eidgenössischen Prüfung oder in einheitlichen gesetzlichen Anforderungen an kantonale Prüfungen bestehen könnten [...]. Nachdem sich diese Erwartung bis heute nicht erfüllt hat und in absehbarer Zeit kaum erfüllen wird, obliegt es der Praxis, einstweilen nach der Übergangsbestimmung der Bundesverfassung die Mindestanforderungen festzulegen, denen der Fähigkeitsausweis eines Kantons genügen muss, um in einem anderen Kanton anerkannt zu werden. [...] In Änderung der bisherigen Praxis ist somit die Abnahme einer Prüfung als Standard im Sinne von Art. 5 UebBest. BV festzulegen."* Das Bundesgericht hat allerdings nicht präzisiert, welches die Mindestdauer der Ausbildung und des Praktikums sein soll¹⁰³.

Die Kantone können die Ausübungsbewilligung für den Anwaltsberuf auch vom Nachweis abhängig machen, dass gewisse persönliche Voraussetzungen (guter Leumund, Zahlungsfähigkeit usw.) erfüllt sind, die aus polizeilichen Gründen gerechtfertigt und im überwiegenden öffentlichen Interesse geboten sind. Ausserdem dürfen die Kantone nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht verlangen, dass

⁹⁷ BGE vom 10. April 1996 in Sachen L. W., M. und D. gegen den Kanton Waadt.

⁹⁸ BGE 39 I 48, 65 I 4, 80 I 146.

⁹⁹ BGE 42 I 277.

¹⁰⁰ BGE 67 I 332.

¹⁰¹ BGE 84 I 24.

¹⁰² BGE 69 I 1.

¹⁰³ Vgl. auch Fritz Rothenbühler, Freizügigkeit für Anwälte, Bern 1995, S. 222.

die Anwaltstätigkeit die Haupttätigkeit der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers darstellt¹⁰⁴. Auch das schweizerische Bürgerrecht kann nicht mehr als Voraussetzung für die Berufsausübungsbewilligung gefordert werden¹⁰⁵.

Während des Vernehmlassungsverfahrens zu diesem Gesetzesentwurf hat das Bundesgericht einen wichtigen Entscheid zur Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte gefällt (Urteil vom 30. Mai 1997; BGE 123 I 313). Gestützt auf das Binnenmarktgesetz erklärte das Bundesgericht einerseits, dass für Anwältinnen und Anwälte, die in einem Kanton zur Berufsausübung zugelassen sind, die Vermutung gilt, dass sie die Voraussetzungen für die Ausübung des Anwaltsberufs in einem anderen Kanton erfüllen. Andererseits entschied das Bundesgericht, dass die Berufsausübungsbewilligung von nun an unentgeltlich zu erteilen ist. Das Bundesgericht hat demnach die Anforderungen für die Erteilung der Berufsausübungsbewilligung vereinfacht. Der Entscheid des Bundesgerichts geht allerdings nicht so weit wie der Entwurf des Bundesgesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), da er die kantonale Bewilligung als solche nicht aufhebt, sondern sich darauf beschränkt vorzuschreiben, dass die Bewilligung kostenlos und ohne unnötige Erfordernisse (beispielsweise Prüfung des Leumunds oder Erfordernis eines aktuellen Strafregisterauszugs) zu erteilen ist. Schliesslich will das Anwaltsgesetz nicht nur die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte gewährleisten, sondern auch Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz festlegen. Trotz dieses Bundesgerichtsentscheids bleibt das Anwaltsgesetz folglich nötig, damit jede Form einer Berufsausübungsbewilligung beseitigt wird, damit die Voraussetzungen der Freizügigkeit harmonisiert und damit gewisse Fragen in Zusammenhang mit der Ausübung dieses Berufs (Berufsregeln, Disziplinaufsicht und -massnahmen, Berufsbezeichnung) geregelt werden.

113 Die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes für Anwältinnen und Anwälte

Die Zahl der Anwältinnen und Anwälte nimmt kontinuierlich zu. Anfangs dieses Jahrhunderts gab es etwa zweihundert praktizierende Anwälte. 1977 zählte der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) 2'497 eingetragene Anwältinnen und Anwälte. 1997 waren es 5'541, was einer Zunahme um 121,9% entspricht¹⁰⁶. Dieses Tempo scheint sich kurz- oder mittelfristig nicht zu verlangsamen. Die Mobilität der Anwältinnen und Anwälte wächst ebenfalls; heutzutage kommt es häufig vor, dass eine Anwältin oder ein Anwalt in mehreren Kantonen Parteien vor Gericht vertritt. Die relativ geringe Ausdehnung der Kantonsgebiete - im Vergleich beispielsweise mit den deutschen Ländern, die für deutsche Anwältinnen und Anwälte das Gebiet darstellen, in dem sie gerichtlich tätig sein dürfen (vgl. Ziff. 151.1) - führt fast zwangsläufig dazu, dass die Anwältinnen und Anwälte ihren Beruf auf dem Gebiet mehrerer Kantone ausüben.

¹⁰⁴ BGE 112 Ia 318.

¹⁰⁵ BGE 119 Ia 35.

¹⁰⁶ Vgl. Michael Pfeifer, Der Rechtsanwalt in der heutigen Gesellschaft, ZSR 115/1996, S. 282; Der Schweizer Anwalt 167/1997, S. 20.

Zurzeit müssen Anwältinnen und Anwälte, die in einem anderen Kanton als demjenigen, in dem sie ihr Anwaltsbüro haben, Parteien vertreten wollen, eine Berufsausübungsbewilligung beantragen. Auch wenn auf Grund des Binnenmarktgesetzes vermutet wird, dass sie die Voraussetzungen erfüllen, um in einem anderen Kanton Parteien zu vertreten, müssen sie ausser dem Anwaltspatent gewisse Dokumente vorweisen, die belegen, dass sie die persönlichen Voraussetzungen erfüllen (namentlich keine Disziplinarstrafen haben). Diese Voraussetzungen sind in formeller Hinsicht von Kanton zu Kanton verschieden. Sie sind in der Regel in den kantonalen Anwaltsgesetzen festgehalten. Die Berufsausübungsbewilligungen werden künftig auf Grund des Binnenmarktgesetzes kostenlos erteilt (BGE 123 I 313). Anwältinnen und Anwälte, die auf dem ganzen Gebiet der Schweiz tätig sein wollen, müssen in praktisch allen Kantonen ein Gesuch einreichen. Einzig der Kanton Solothurn verlangt für die Zulassung zum Anwaltsberuf keine Bewilligung. Eine Aufhebung dieser Berufsausübungsbewilligungsverfahren, die wegen ihres bürokratischen Charakters häufig kritisiert worden sind, die aber zur Konkretisierung von Artikel 5 UeB BV notwendig waren, ist deshalb wünschenswert.

Die heutzutage von den Kantonen mit dem System der Berufsausübungsbewilligungen ausgeübte Kontrolle wird durch eine Reihe von Massnahmen ersetzt werden müssen, welche es erlauben, die erforderlichen Auskünfte über Anwältinnen und Anwälte schnell und einfach einzuholen. Dafür ist die im Anwaltsgesetz vorgesehene Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden und Harmonisierung der Inhalte der kantonalen Anwaltsregister nötig. Oftmals üben Anwältinnen und Anwälte ihren Beruf nicht unmittelbar nach Erwerb des Anwaltspatents aus, sondern arbeiten als Angestellte in der Verwaltung oder in einem Unternehmen oder absolvieren beispielsweise ein Nachdiplomstudium. Eröffnen sie einige Jahre später dann tatsächlich ein Anwaltsbüro, ist nicht gewährleistet, dass sie die persönlichen Voraussetzungen für die Ausübung des Anwaltsberufs in diesem Zeitpunkt noch erfüllen. Die Kantone können nicht dazu verpflichtet werden, Anwältinnen und Anwälte, die das Anwaltspatent mehrere Jahre zuvor in einem anderen Kanton erworben haben und die bis anhin in keinem Anwaltsregister eingetragen sind, ohne vorgängige Prüfung der persönlichen Voraussetzungen zuzulassen. Mit dem Anwaltsgesetz sollen nur diejenigen Anwältinnen und Anwälte ohne weitere Formalitäten in der ganzen Schweiz Parteien vertreten oder ein Anwaltsbüro eröffnen können, die tatsächlich in einem kantonalen Register eingetragen sind.

Ein Bundesgesetz sollte auch die zwischen den Kantonen bestehenden Unterschiede bei der Aufsicht und den Berufsregeln beseitigen. Auch wenn diese Disparitäten nicht überbewertet werden dürfen, werden sie von den Anwältinnen und Anwälten gleichwohl als störend empfunden und von der Lehre kritisiert¹⁰⁷. Bei den Berufsregeln und den Disziplinarmaßnahmen ist eine Harmonisierung auch erwünscht, um gewisse kantonale Besonderheiten zu beseitigen, die heute kaum mehr gerechtfertigt sind. Die Kantone haben eine Harmonisierung in diesen Bereichen selbst gewünscht (vgl. Ziff.

¹⁰⁷ Vgl. Rothenbühler, S. 221 ff.

172). Obwohl sich die kantonalen Gesetze voneinander unterscheiden, ist es möglich, einen "gemeinsamen Nenner" zu bestimmen, eine Art schweizerisches Anwaltsrecht¹⁰⁸. Genau dies ist das Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs, im Interesse der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte.

Klare und harmonisierte Berufsregeln, eine dank der Zusammenarbeit der kantonalen Aufsichtsbehörden wirksame Kontrolle, welche den Zugang zu den notwendigen Informationen über Anwältinnen und Anwälte erleichtert, und die Möglichkeit für unabhängige Anwältinnen und Anwälte, ihren Eintrag in einem kantonalen Register zusammen mit ihrem Titel zu erwähnen, sind weitere Elemente, die eine Klärung der Beziehungen zwischen Anwältinnen und Anwälten und den "Rechtskonsumentinnen" und "Rechtskonsumenten" bringen und auch die Arbeit der Aufsichtsbehörden vereinfachen werden. Damit werden die Anwältinnen und Anwälte ihre Einzigartigkeit gegenüber anderen Dienstleistungserbringern im Bereich des Rechts besser zur Geltung bringen können.

Schliesslich erfüllt der Bund mit diesem Gesetz seinen in Artikel 33 Absatz 2 BV festgehaltenen verfassungsmässigen Auftrag. Dieser sieht vor, dass auf dem Weg der Bundesgesetzgebung dafür zu sorgen ist, dass Personen, die einen wissenschaftlichen Beruf ausüben, Fähigkeitsausweise erwerben können, die in der ganzen Schweiz gültig sind.

114 Bisherige Bestrebungen für ein Bundesgesetz für Anwältinnen und Anwälte

Bereits im Jahre 1901 reichte der SAV dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement einen Gesetzesentwurf ein, der die Schaffung eines eidgenössischen Anwaltpatents vorsah. Im Jahre 1942 setzte der SAV eine Kommission ein mit dem Auftrag, einen Vorentwurf für ein eidgenössisches Anwaltsgesetz auszuarbeiten. Dieses Gesetz hätte sich auf einen neuen Artikel 33 Absatz 3 BV abgestützt, der eine Befugnis des Bundes vorgesehen hätte, "einheitliche Bestimmungen über die Ausübung des Rechtsanwaltsberufes aufzustellen". Es handelte sich diesmal nicht mehr um die Einführung eines eidgenössischen Anwaltpatents, sondern darum, Mindestanforderungen festzulegen, nach denen weiterhin die Kantone die Anwaltpatente ausstellen sollten¹⁰⁹. Dieses Vorhaben ist jedoch gescheitert.

Im Hinblick auf einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum belebte sich die Diskussion wieder. Am 16. Juli 1993 reichte der SAV den zuständigen Behörden des Bundes und der Kantone zwei Gesetzesskizzen ein: einen Entwurf "Eurolex", der den in diesem Bereich zu übernehmenden Bestimmungen des Acquis communautaire Rechnung trug und, als Folge der Ablehnung des EWR am 6. Dezember 1992, eine Gesetzesskizze "Swisslex".

¹⁰⁸ Vgl. Wolffers, S. 17 f.

¹⁰⁹ Vgl. Bois, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 33, Rz. 24 ff.

Die im Rahmen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren konsultierten Vorsteher der kantonalen Justizdepartemente sprachen sich am 15. April 1994 einstimmig bei drei Enthaltungen zu Gunsten eines Bundesrahmengesetzes an Stelle eines Konkordats aus. Mit Schreiben vom 17. Juni 1994 haben sie den Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements um Ausarbeitung eines Gesetzes über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte ersucht. Hinsichtlich der Anwaltsfreizügigkeit in Europa drückten sie den Wunsch aus, dass der Bund dieses Thema in den bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union zur Sprache bringe. Die Konferenz der Kantonsregierungen und das Kontaktgremium Bund-Kantone schlossen sich in dieser Sache am 24. Juni 1994 der Meinung der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren an.

Auf parlamentarischer Ebene reichte Nationalrat Luzi Stamm am 17. Juni 1994 eine Motion ein, mit der er die Schaffung eines öffentlichen Bundesregisters verlangte, in welchem alle Personen aufgeführt werden sollten, die ein Anwaltspatent in einem Kanton erworben haben (vgl. Ziff. 18). Diese Motion ist vom Nationalrat am 20. Dezember 1995 angenommen¹¹⁰ und vom Ständerat am 3. Juni 1996 in ein Postulat umgewandelt worden¹¹¹.

Schliesslich hat der Abschluss der bilateralen Verträge mit der EU das Bedürfnis nach einem eidgenössischen Anwaltsgesetz gestärkt.

12 Komplementarität zum Binnenmarktgesetz

Da heute ein spezielles Bundesgesetz oder eine interkantonale Vereinbarung über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte fehlt, gilt für den Anwaltsberuf grundsätzlich das Binnenmarktgesetz. Dieses vermag jedoch die spezifischen Probleme (z.B. Disziplinaraufsicht, Berufsregeln, Berufsbezeichnung) nicht zu lösen. Der vorliegende Gesetzesentwurf schliesst folglich eine Lücke in der Bundesgesetzgebung.

In Artikel 3 sieht das Binnenmarktgesetz vor, dass der freie Zugang zum Markt anderer Kantone nur dann nach Massgabe der Vorschriften des Bestimmungsorts eingeschränkt werden kann, wenn diese Beschränkungen gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind und wenn sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Damit fördert das neue Gesetz die tatsächliche Verwirklichung der Handels- und Gewerbefreiheit nach Artikel 31 BV. Es schliesst allerdings nicht aus, dass die Kantone für Zweifelsfälle ein einfaches, rasches und kostenloses Verfahren zur Prüfung der Gleichwertigkeit der Ausbildungen vorsehen (Art. 4 BGBM).

Die Eigentümlichkeit der Anwaltstätigkeit und die besondere Rolle der Anwältinnen und Anwälte im Justizverfahren haben zur Folge, dass die Kantone auf Grund ihrer

¹¹⁰ AB 1995 N 2658 f.

¹¹¹ AB 1996 S 292.

Kompetenz im Bereich der Gerichtsorganisation ein Verfahren vorsehen könnten, das gewährleistet, dass die Anwältinnen und Anwälte aus anderen Kantonen dieselben Voraussetzungen erfüllen wie die "einheimischen" Anwältinnen und Anwälte. Eine Überprüfung der Ausbildungsanforderungen wäre demnach theoretisch auf Grund von Artikel 4 Absatz 3 BGBM möglich; diese würde gegenüber der heutigen Situation allerdings einen Rückschritt bedeuten. Nach Artikel 3 Absatz 1 BGBM darf der freie Zugang zum Markt für ortsfremde Anbieterinnen und Anbieter jedoch nur dann nach Massgabe der Vorschriften des Bestimmungsorts eingeschränkt werden, wenn diese Beschränkungen gleichermassen auch für ortsansässige Personen gelten, zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich und verhältnismässig sind. Diese Beschränkungen dürfen darüber hinaus in keinem Fall ein verdecktes Handelshemmnis zu Gunsten einheimischer Wirtschaftsinteressen beinhalten (Art. 3 Abs. 4 BGBM). Gestützt auf das Binnenmarktgesetz hat das Bundesgericht deshalb einerseits entschieden, dass für Anwältinnen und Anwälte, die in einem Kanton zur Berufsausübung zugelassen sind, die Vermutung gilt, dass sie die Anforderungen für die Berufsausübung in einem anderen Kanton erfüllen. Andererseits hat es erklärt, dass die Bewilligung zur Berufsausübung künftig kostenlos zu erteilen ist¹¹². Das Binnenmarktgesetz hebt die Bewilligungsverfahren als solche allerdings nicht auf. Als Ergänzung zum Binnenmarktgesetz und zur definitiven Aufhebung der Bewilligungsverfahren sowie zur Konkretisierung der Modalitäten der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte muss deshalb festgelegt werden, welche fachlichen und persönlichen Voraussetzungen höchstens verlangt werden können, in welchem Zeitpunkt sie durch wen geprüft werden und schliesslich wie die Behörden die notwendigen Informationen über Anwältinnen und Anwälte aus anderen Kantonen einholen können.

13 Anwaltstätigkeit und Anwaltsmonopol

Alle Kantone mit Ausnahme des Kantons Solothurn behalten die Vertretung von Parteien vor Gericht ganz oder teilweise den Anwältinnen und Anwälten vor¹¹³. Es ist unmöglich, im vorliegenden Gesetzesentwurf eine Regelung zu diesem Monopol aufzustellen, das die kantonalen Besonderheiten in der Gerichtsorganisation widerspiegelt. Die Kompetenz der Kantone in diesem Bereich würde dies nicht zulassen.

Bei der Anwaltstätigkeit können drei Kategorien unterschieden werden¹¹⁴: die monopolisierte Anwaltstätigkeit, die nicht monopolisierte Anwaltstätigkeit und schliesslich die Tätigkeit ausserhalb des eigentlichen Anwaltsberufs. Der monopolisierte Anwaltstätigkeitsbereich lässt sich auf Grund des kantonalen Rechts relativ einfach abgrenzen. Schwieriger ist die Unterscheidung zwischen der nicht monopolisierten Anwaltstätigkeit und der Tätigkeit ausserhalb des Anwaltsberufs. Das Bundesgericht

¹¹² BGE 123 I 313 und Urteil 2P.17/1998 des Bundesgerichts vom 21.8.98.

¹¹³ Vgl. Wolffers, S. 79 ff.; Rothenbühler, S. 66 ff.

¹¹⁴ Albert-Louis Dupont-Willemin, Le secret professionnel et l'indépendance de l'avocat, in: Der Schweizer Anwalt, 101/1986, S. 9.

hat in seiner Rechtsprechung zum Umfang des Berufsgeheimnisses hierzu einige Grundsätze entwickelt, die weiter unten (Ziffer 233.22) dargestellt werden.

Noch vor wenigen Jahrzehnten betraf der grösste Teil der Anwaltstätigkeit die Vertretung von Parteien vor Gericht und somit das Anwaltsmonopol. Heutzutage gewinnt die aussergerichtliche Tätigkeit der Anwältinnen und Anwälte ständig an Bedeutung. Im Bereich der Rechtsberatung können die Anwältinnen und Anwälte vom Monopol, das ihnen im Allgemeinen für ihre gerichtliche Tätigkeit zugute kommt, nicht profitieren, obwohl sie auch hier den Aufsichtsbehörden unterstellt sind und die Berufsregeln in ihrer gesamten Berufstätigkeit, einschliesslich der Rechtsberatung, beachten müssen. Die unabhängigen Anwältinnen und Anwälte stehen somit im Bereich der Rechtsberatung in Konkurrenz mit juristisch gebildeten Personen, die oft selbst ein Anwaltspatent erworben haben, aber in Rechtsberatungsunternehmen, Treuhandgesellschaften, Banken usw. tätig sind und den Berufs- und Standesregeln (namentlich im Bereich der Werbung) und der Kontrolle der Aufsichtsbehörden nicht unterworfen sind. Ob für die Rechtsberatung die Berufsregeln und die disziplinarische Aufsicht zur Anwendung kommen, hängt demnach davon ab, ob die betreffenden Anwältinnen und Anwälte unabhängig tätig sind (zum Begriff der Unabhängigkeit vgl. Ziff. 172.1 und 233.21).

Die Unterstellung unter die Berufsregeln und die disziplinarische Aufsicht sind die unmittelbaren Folgen des Anwaltsmonopols. Zur Vermeidung von unlauterem Wettbewerb ist es notwendig, erkennbar zu machen, ob eine Person, die den Anwaltstitel verwendet, einer Aufsichtsbehörde untersteht und gehalten ist, die Berufsregeln zu beachten. Das Bundesgericht hat entschieden, dass der alte Artikel 5 des Genfer Anwaltsgesetzes, der das Führen des Anwaltstitels Anwältinnen und Anwälten verbot, die nicht im Verzeichnis der praktizierenden Anwältinnen und Anwälte aufgeführt waren, gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip versties¹¹⁵. Eine Lösung könnte darin bestehen, das Führen des Anwaltstitels den unabhängigen Anwältinnen und Anwälten, die den kantonalen Aufsichtsbehörden unterstellt sind, vorzubehalten. Die in einem Unternehmen oder in der Verwaltung angestellten Anwältinnen und Anwälte könnten nur darauf hinweisen, dass sie ein Anwaltspatent erworben haben. Nun ist es aber üblich, dass Anwältinnen und Anwälte, die in der Verwaltung oder als Angestellte im privaten Sektor arbeiten, von ihrem Titel Gebrauch machen. Das Gleiche gilt auch für Anwältinnen und Anwälte, die altershalber verlangen, dass ihr Name im Verzeichnis der praktizierenden Anwältinnen und Anwälte gestrichen wird. Mit dem vorliegenden Anwaltsgesetz wird folgende Lösung vorgeschlagen: Die unabhängigen Anwältinnen und Anwälte erwähnen ihren Eintrag in einem Anwaltsregister. Mit dieser Erwähnung wird ersichtlich, dass sie den Berufsregeln und den Aufsichtsbehörden unterstehen. Die in einem Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte haben folglich mit der Erwähnung ihres Registereintrags zu zeigen, dass sie sich von anderen Anwältinnen und Anwälten unterscheiden.

¹¹⁵ BGE 112 Ia 318.

Nach den Artikeln 3 und 5 des Gesetzesentwurfs müssen alle Anwältinnen und Anwälte, die im Rahmen des kantonalen Monopols zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zugelassen sind und die Voraussetzungen nach den Artikeln 6 und 7 erfüllen, in einem kantonalen Register eingetragen sein. Zudem wird die Angabe des Registereintrags, der den unabhängigen Anwältinnen und Anwälten vorbehalten ist, durch das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (UWG, SR 241, Art. 3 Bst. c und 23) geschützt. Der vorliegende Gesetzesentwurf schafft auf diese Weise ein einfaches und wirksames System, mit dem Anwältinnen und Anwälte, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten (monopolisierte Tätigkeit), von den übrigen Anwältinnen und Anwälten unterschieden werden können. Anwältinnen und Anwälte, die nicht in einem kantonalen Register eingetragen sind, können e contrario auf Grund dieses Gesetzes in anderen Kantonen von der monopolisierten Anwaltstätigkeit ausgeschlossen werden.

14 Die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Europäischen Union

Der Abschluss des Vertrags zwischen der Schweiz und der EU über die Liberalisierung des Personenverkehrs macht es notwendig, im Entwurf des Anwaltsgesetzes die Modalitäten des Zugangs zum Anwaltsberuf für Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, zu regeln.

Die Anerkennung von Berufsdiplomen, die in einem anderen Mitgliedstaat der EU erworben worden sind, ist eine wesentliche Stützungsmaßnahme, die für die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr unerlässlich ist. Für die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU gelten drei Richtlinien, die insbesondere in Anwendung der Artikel 49, 57 und 66 des EG-Vertrags erlassen worden sind:

- Richtlinie 77/249/EWG vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte¹¹⁶;
- Richtlinie 89/48/EWG vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen¹¹⁷;
- Richtlinie 98/5/EG vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde¹¹⁸.

Die **Richtlinie 77/249/EWG**, welche die vorübergehende Ausübung der Anwaltstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat regelt, legt keine Voraussetzungen für die Anerkennung von Diplomen fest. Sie verlangt bloss, dass jede im Herkunftsstaat unter einer der Bezeichnungen nach Artikel 1 Absatz 2 zur Ausübung des Anwaltsberufs

¹¹⁶ ABl. Nr. L 78 vom 26.3.1977, S. 17.

¹¹⁷ ABl. Nr. L 19 vom 24.1.1989, S. 16.

¹¹⁸ ABl. Nr. L 77 vom 14.3.1998, S. 36.

befähigte Person zur Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat ermächtigt ist (Rechtsberatung und gerichtliche Tätigkeit). Die Anwältinnen und Anwälte können nur dazu verpflichtet werden, ihre Eigenschaft als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt nachzuweisen. Für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung und Verteidigung von Parteien im Bereich der Rechtspflege verbunden sind, kann der Aufnahmestaat ausserdem verlangen, dass die auswärtigen Anwältinnen und Anwälte zusammen mit einer Anwältin oder einem Anwalt handeln, die oder der beim angerufenen Gericht zugelassen ist. Die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte verwenden die Berufsbezeichnung des Staats, in dem sie niedergelassen sind. Neben den im Herkunftsstaat obliegenden Verpflichtungen unterstehen sie zudem für die vorübergehend ausgeübten Tätigkeiten den Berufsregeln des Aufnahmestaats.

Die Anwendung dieser Richtlinie löste eine umfangreiche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus. Unter den neueren Entscheiden ist vor allem das wichtige Urteil vom 30. November 1995 in Sachen Reinhard Gebhard gegen Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano hervorzuheben¹¹⁹. Zur Abgrenzung der Dienstleistungserbringung von der Niederlassung präzierte der EuGH, dass der vorübergehende Charakter der Dienstleistungen unter Berücksichtigung ihrer Dauer, ihrer Häufigkeit, ihrer regelmässigen Wiederkehr oder ihrer Dauerhaftigkeit zu beurteilen sei. Der vorübergehende Charakter der Leistung schliesst die Möglichkeit für Dienstleistungserbringer nicht aus, sich im Aufnahmestaat mit einer bestimmten Infrastruktur (Büro, Anwaltspraxis oder Anwaltskanzlei) auszustatten, soweit diese Infrastruktur für die Erbringung der Leistungen erforderlich ist. Übt ein Angehöriger eines Mitgliedstaats in stabiler und kontinuierlicher Weise eine Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aus, indem er sich von einem Berufsdomizil aus u.a. an die Angehörigen dieses Staats wendet, fällt er unter das Niederlassungsrecht und nicht unter das Recht über die Dienstleistungen.

Die **Richtlinie 89/48/EWG** enthält ein allgemeines System zur Anerkennung der Hochschuldiplome. Sie stellt den allgemeinen Grundsatz auf, wonach jede Inhaberin und jeder Inhaber eines nach drei Jahren Studium erteilten Diploms den Beruf in den anderen Mitgliedstaaten der EU ausüben darf, soweit diese Ausbildung im Herkunftsstaat für die Zulassung zum betreffenden Beruf ausreicht. Unterscheidet sich die Ausbildung oder der Beruf im Staat, der das Diplom ausgestellt hat, wesentlich von den Anforderungen des Aufnahmestaats, kann dieser von der Antragstellerin oder dem Antragsteller zusätzliche Ausbildungsmassnahmen verlangen, die je nach Wunsch der Antragstellerin oder des Antragstellers in der Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs absolviert werden können. Bei den Rechtsberufen kann der Aufnahmestaat einen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung vorschreiben. In Bezug auf die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte haben sich alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Dänemark dazu entschlossen, von den Antragstellerinnen und Antragsteller, die sich niederlassen wollen, eine Eignungsprüfung im Landesrecht des Aufnahmestaats zu verlangen. Haben die auswärtigen Anwältinnen und Anwälte

¹¹⁹ Rs. C-55/94, Slg. 1996, S. I - 4165.

die Eignungsprüfung bestanden und nachgewiesen, dass sie die anderen allfällig geforderten persönlichen Voraussetzungen erfüllen, sind sie ihren Kolleginnen und Kollegen im Aufnahmestaat vollständig gleichgestellt, namentlich hinsichtlich der Zulassung zur Parteienvertretung vor Gericht, der Unterstellung unter die Berufsregeln und der Berufsbezeichnung.

Die Anwendung der Richtlinie 89/48/EWG auf Anwältinnen und Anwälte hat in der EU gewisse Probleme verursacht. Die Einführung der Eignungsprüfung liess grosse Unterschiede zwischen den Staaten sichtbar werden. Eine Eignungsprüfung kann sich zudem auch als protektionistische Massnahme erweisen. Für Anwältinnen und Anwälte mit Berufserfahrung ist die Prüfungspflicht häufig abschreckend, zumal nicht alle primär Parteien vor Gericht vertreten wollen oder Rechtsberatung im Recht des Aufnahmestaats erteilen wollen. Weil das allgemeine System zur Anerkennung der Hochschuldiplome die Situation der Anwältinnen und Anwälte nicht in befriedigender Weise regelt, sahen sich der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft (Conseil des barreaux de la Communauté Européene, CCBE) und schliesslich die Europäische Kommission veranlasst, einen Vorschlag für eine spezielle Richtlinie über die Niederlassung der Anwältinnen und Anwälte auszuarbeiten.

Die **Richtlinie 98/5/EG** erleichtert die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde. Sie soll die Niederlassungsmöglichkeiten erweitern. Die weltweite Ausdehnung des wirtschaftlichen Austausches und der Dienstleistungen hat einen neuen Kontext geschaffen, in dem Handel getrieben und Verträge abgeschlossen werden und Personen sich gegebenenfalls verteidigen müssen - eine Entwicklung, die nicht unterschätzt werden darf. Die Veränderungen des wirtschaftlichen und finanziellen Umfeldes hat bereits eine Vermehrung der grossen Anwaltskanzleien nach angelsächsischem Vorbild zur Folge, was in zahlreichen Ländern der EU zu einer grundlegenden Umwälzung der traditionellen Voraussetzungen für die Berufsausübung geführt hat. Die Richtlinie trägt diesen Veränderungen Rechnung und schafft einen Rahmen für die neuen Formen der Berufsausübung.

Die Richtlinie ermöglicht den Anwältinnen und Anwälten eines Mitgliedstaats, unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung in jedem anderen Mitgliedstaat die gleichen beruflichen Tätigkeiten auszuüben wie die Anwältinnen und Anwälte, die mit der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats praktizieren. Voraussetzung für die Berufsausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung ist, dass die zuwandernden Anwältinnen und Anwälte sich bei der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats registrieren lassen. Neben den Berufs- und Standesregeln des Herkunftsstaats haben die zuwandernden Anwältinnen und Anwälte für die dort ausgeübten Tätigkeiten auch die Berufs- und Standesregeln des Aufnahmestaats zu beachten. Nach drei Jahren können die Anwältinnen und Anwälte ohne Eignungsprüfung nach der Richtlinie 89/48/EWG ihre Eingliederung in den Berufsstand im Aufnahmestaat beantragen, wenn sie nachweisen, dass sie während mindestens drei Jahren effektiv und regelmässig im Recht des Aufnahmestaats tätig gewesen sind. Schliesslich regelt die Richtlinie die Modalitäten, nach denen der

Anwaltsberuf gemeinsam in einer Gruppe ausgeübt werden kann und gewährleistet den Grundsatz der Unabhängigkeit der im Rahmen einer Gruppe tätigen Anwältinnen und Anwälte.

15 Rechtsvergleich

151 Deutschland

151.1 Freizügigkeit der deutschen Anwältinnen und Anwälte

Der Rechtsanwaltsberuf wird in Deutschland von der Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO) vom 1. August 1959 und dem Deutschen Richtergesetz (DRiG) vom 19. April 1972 geregelt. Diese beiden Erlasse enthalten auch Bestimmungen über die Freizügigkeit. § 5 BRAO sieht vor, dass die Anwältinnen und Anwälte, die in einem deutschen Land die Befähigung zum Richteramt nach dem DRiG erlangt haben, auch in den anderen Ländern die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beantragen können. Das DRiG legt die fachlichen Voraussetzungen zur Erlangung der Befähigung zum Richteramt fest. Es bestimmt insbesondere die Dauer und den Inhalt des Studiums, den Ablauf des Vorbereitungsdienstes (obligatorisches Praktikum) und den Verlauf der Prüfungen. Mit dem Nachweis der fachlichen Voraussetzungen kann Antrag auf Zulassung zur Rechtsanwaltschaft gestellt werden. Die Zulassung darf nur verweigert werden, wenn ein Versagungsgrund nach § 7 BRAO besteht. Die Versagungsgründe sind persönliche Eigenschaften, die für eine Zulassung nicht vorliegen dürfen. Sie entsprechen grundsätzlich den persönlichen Voraussetzungen im vorliegenden Entwurf für ein Anwaltsgesetz.

Die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte müssen bei einem bestimmten Gericht zugelassen sein. Sie dürfen nur vor demjenigen Gericht auftreten, bei dem sie örtlich zugelassen sind. Dieses so genannte Lokalisationsprinzip gilt noch bis zum Jahre 2000. Das Verfahren für die Zulassung bei einem Gericht wird in den §§ 18-36 BRAO geregelt. Jedes Gericht führt eine Liste mit den bei ihm zugelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten (§ 31 BRAO).

151.2 Erbringung von Dienstleistungen durch Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten

Das Rechtsanwaltsdienstleistungsgesetz (RADG)¹²⁰ regelt die Stellung der Anwältinnen und Anwälte, die Staatsangehörige eines EU- oder EWR-Staats sind. Diese können grundsätzlich sämtliche Anwaltstätigkeiten auf allen Rechtsgebieten, einschliesslich des deutschen Rechts, ausüben.

151.3 Niederlassung der Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten

¹²⁰ Gesetz vom 16. August 1980 zur Durchführung der Richtlinie 77/249/EWG zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte.

Anwältinnen und Anwälte, die Staatsangehörige eines EU- oder EWR-Staats sind, können unter einer der anwaltlichen Berufsbezeichnungen der EU-/EWR-Staaten (§ 1 RADG) Rechtsberatung und Parteivertretung auf dem Gebiet des ausländischen und des internationalen Rechts vornehmen, wenn sie in die für den Ort ihrer Niederlassung zuständige Rechtsanwaltskammer aufgenommen worden sind und binnen dreier Monate nach ihrer Aufnahme eine Anwaltskanzlei eingerichtet haben (§§ 206 Absatz 1 und 207 BRAO).

Das Gesetz vom 6. Juli 1990 und die Verordnung vom 18. Dezember 1990 über die Eigungsprüfung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft regeln die Anforderungen für die Eigungsprüfung für Staatsangehörige eines EU- oder EWR-Staats, die bereits über ein Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48/EWG verfügen. Bestehen diese die Eigungsprüfung, sind sie den deutschen Anwältinnen und Rechtsanwälten gleichgestellt und können auch in deutschem Recht tätig sein. Sie müssen sich aber nicht notwendigerweise in Deutschland niederlassen. Sie können sich darauf beschränken, in ihrem Herkunftsstaat den Titel "Rechtsanwalt" zu tragen.

151.4 Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO)

Üben Anwältinnen und Anwälte aus einem Mitgliedstaat der WTO einen dem Rechtsanwalt nach BRAO entsprechenden Beruf aus, haben sie in Deutschland die Befugnis zur Rechtsberatung im Recht des Herkunftsstaats und des Völkerrechts (unter Ausschluss des EU-Rechts). Sie müssen jedoch in die örtliche Rechtsanwaltskammer aufgenommen werden und binnen dreier Monate nach ihrer Aufnahme eine Anwaltskanzlei einrichten (§§ 206 Absatz 2 und 207 BRAO).

151.5 Andere Anwältinnen und Anwälte

Anwältinnen und Anwälten, die Angehörige anderer Staaten sind, können nur im Recht ihres Herkunftsstaats tätig sein, vorausgesetzt, sie üben einen dem Rechtsanwalt nach BRAO entsprechenden Beruf aus und die Gegenseitigkeit mit dem Herkunftsstaat ist gewährleistet. Eine Verordnung wird die Staaten und Berufe festlegen, die das Gegenseitigkeitserfordernis erfüllen. Die Anwältinnen und Anwälte müssen in die örtliche Rechtsanwaltskammer aufgenommen werden und binnen dreier Monate nach Aufnahme eine Anwaltskanzlei einrichten (§§ 206 III und 207 BRAO).

152 Frankreich

152.1 Freizügigkeit der französischen Anwältinnen und Anwälte

Der wichtigste Erlass unter den zahlreichen Gesetzen, Verordnungen und Dekreten über den Anwaltsberuf ist das Gesetz Nr. 71-1130 vom 31. Dezember 1971¹²¹, welches

¹²¹ Journal officiel vom 5. Januar 1972.

durch das Gesetz Nr. 90-1259 vom 31. Dezember 1990¹²² geändert worden ist und eine Reform gewisser Gerichts- und Rechtsberufe mit sich gebracht hat.

Artikel 3^{bis} des Gesetzes Nr. 71-1130 erlaubt Anwältinnen und Anwälte, sich für die Ausübung ihres Berufs frei niederzulassen. Anwältinnen und Anwälte, welche die gesetzlichen Vorschriften erfüllen, können grundsätzlich auf dem gesamten Gebiet Frankreichs tätig sein. Das französische Gesetz unterscheidet zwischen persönlichen und fachlichen Voraussetzungen, auch wenn es dies nicht ausdrücklich festhält. Die Artikel 8-1 und 8-2 des Gesetzes Nr. 71-1130 und die Artikel 165-169 des Dekrets Nr. 91-1197 vom 27. November 1991 über die Organisation des Anwaltsberufs¹²³ legen die zusätzlichen Voraussetzungen für die Berufsausübung fest. Die Anwältinnen und Anwälte sind verpflichtet, ihr Geschäftsdomizil im Bereich des Obergerichts zu errichten, bei dem sie zugelassen sind. Sie können ausserhalb des Bereichs ihrer Anwaltskammer ein zweites Büro einrichten. Treten sie vor einem Gericht ausserhalb des Bereichs ihrer Anwaltskammer auf, sind sie verpflichtet, sich dem Präsidenten oder der Präsidentin, der Magistratsperson von der Staatsanwaltschaft und der Gegenanwältin oder dem Gegenanwalt vorzustellen.

152.2 Dienstleistungserbringung durch Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten

Die Artikel 200-204 des Dekrets Nr. 91-1197 gelten für Anwältinnen und Anwälte aus einem Mitgliedstaat der EU oder des EWR, die dauernd in einem dieser Staaten ausserhalb Frankreichs niedergelassen sind und die ihren Beruf gelegentlich in Frankreich ausüben. Sie können unter den gleichen Bedingungen wie die bei einer französischen Anwaltskammer eingetragenen Anwältinnen und Anwälte Parteien vor Gericht oder öffentlichen Behörden vertreten oder verteidigen. Ist die Vertretung vor einem Obergericht in Zivilsachen obligatorisch, müssen die Anwältinnen und Anwälte ein Domizil bei einer Anwältin oder einem Anwalt wählen, die oder der beim zuständigen Gericht zugelassen ist und der oder dem die Verfahrensakte rechtsgültig eröffnet werden können. Vor dem Appellationsgericht müssen sie zusammen mit einer Anwältin oder einem Anwalt dieses Appellationsgerichts oder einer zur Vertretung von Parteien vor diesem Appellationsgericht befähigten Person handeln.

Die Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten haben die französischen Berufsregeln zu beachten. Für die Ausübung von Tätigkeiten ausserhalb des oben erwähnten Bereichs gelten für sie die Berufsregeln desjenigen Staats, in dem sie niedergelassen sind.

¹²² Journal officiel vom 5. Januar 1991.

¹²³ Journal officiel vom 28. November 1991.

152.3 Eintragung der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU und des EWR bei der Anwaltskammer

Artikel 11 des Gesetzes Nr. 71-1130 über die Reform gewisser Gerichts- und Rechtsberufe umschreibt die Voraussetzungen für die Zulassung zum Anwaltsberuf. Artikel 99 des Dekrets Nr. 91-1197 über die Organisation des Anwaltsberufs präzisiert die besonderen Voraussetzungen für die Eintragung der Anwältinnen und Anwälte aus EU-Staaten bei einer Anwaltskammer. Die Kandidatinnen und Kandidaten müssen eine Fähigkeitsprüfung bestehen, deren Umfang entsprechend ihrer Ausbildung und praktischen Erfahrung variiert. Der nationale Rat der Anwaltskammern bestimmt die Gegenstände, zu denen die Kandidatinnen und Kandidaten befragt werden sollen, von Fall zu Fall. Diese Vorschriften gelten auf Grund des EWR-Abkommens auch für Anwältinnen und Anwälte aus den EWR-Staaten.

152.4 Anwältinnen und Anwälte aus Staaten, die nicht Mitglied der EU oder des EWR sind

Personen, die einen Anwaltstitel in einem Staat erworben haben, welcher nicht zur EU oder zum EWR gehört, können - neben den Möglichkeiten, die ihnen im Rahmen des GATS offen stehen - unter bestimmten Voraussetzungen eine Prüfung vor einer Jury ablegen, um das Recht auf Eintragung bei einer französischen Anwaltskammer zu erwerben. Artikel 11 des Gesetzes Nr. 71-1130 verlangt als Voraussetzung die Gegenseitigkeit. Artikel 93 desselben Gesetzes fordert den Erwerb eines Fähigkeitsausweises oder das Bestehen einer Prüfung über die Fachkenntnisse. Eine Verordnung vom 7. Januar 1993¹²⁴ regelt das Programm und die Modalitäten der Prüfung.

153 Italien

153.1 Allgemeines

In Italien wird zwischen "procuratore legale" und "avvocato" unterschieden. Diese Berufe sind im regio decreto-legge vom 27. November 1933, Nr. 1578 (legge professionale forense) und im regio decreto vom 22. Januar 1934, Nr. 37 geregelt.

Ein procuratore legale muss gewisse Anforderungen in Bezug auf seine theoretischen und praktischen Kenntnisse erfüllen (Lizenziat, Praktikum, Staatsexamen). Zudem hat er sich in einem Berufsregister (albo professionale) eintragen zu lassen. Der procuratore legale ist für die Vertretung von Parteien vor Gericht und für die aussergerichtliche Rechtsberatung zuständig.

Wer den Beruf des avvocato ausüben will, muss die Ausbildung eines procuratore legale absolvieren. Nach zweijähriger Berufsausübung kann der procuratore legale das

¹²⁴ Journal officiel vom 29. Januar 1993.

Staatsexamen für avvocati ablegen. Nach sechsjähriger Tätigkeit wird er auch ohne Staatsexamen direkt ins Register der avvocati eingetragen. Der avvocato übernimmt in einem Prozess nicht die Parteivertretung, sondern besorgt die "difesa tecnica", die eigentliche Planung des Prozesses. In der Praxis wird diese Unterscheidung dadurch abgeschwächt, dass jeder avvocato auch im Register der procuratori legali eingetragen sein muss und deshalb auch Parteivertretungen übernehmen kann.

Vor höheren Gerichtsinstanzen (Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti usw.) sind nur avvocati zugelassen, die in einem Spezialregister (albo speciale delle giurisdizioni superiori) eingetragen sind. Dieser Eintrag ist ohne Prüfung nach achtjähriger Berufsausübung oder mit Prüfung nach mindestens zweijähriger Berufsausübung möglich.

153.2 Freizügigkeit der italienischen Anwältinnen und Anwälte

Der procuratore legale darf seinen Beruf nur in dem Appellationsgerichtsbezirk ausüben, in dem er eingetragen ist. Er ist verpflichtet, Wohnsitz in diesem Bezirk und zwar am Hauptort dieses Bezirks zu nehmen. Der avvocato hingegen kann seinen Beruf in ganz Italien ausüben. Handelt er jedoch als procuratore legale, vertritt er also Parteien vor Gericht, ist er denselben Beschränkungen unterworfen wie der procuratore legale und muss folglich einen procuratore legale des betreffenden Bezirks beiziehen.

153.3 Dienstleistungserbringung durch Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten

Das Gesetz Nr. 31 vom 9. Februar 1982 regelt die Stellung der Anwältinnen und Anwälte aus den EU-Staaten. Haben diese ihr Diplom in einem EU-Staat erworben, dürfen sie ohne weitere Bewilligung in Italien arbeiten, vorausgesetzt, sie arbeiten dort nur vorübergehend. Artikel 2 des Gesetzes Nr. 31 verbietet Anwältinnen und Anwälten aus anderen EU-Staaten - und aufgrund des EWR-Abkommens auch denjenigen aus den EWR-Staaten - ausdrücklich, in Italien ein Anwaltsbüro oder auch nur eine zweite Kanzlei einzurichten. Diese Bestimmung muss jedoch in Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil vom 30. November 1995 in Sachen Reinhard Gebhard gegen Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (vgl. Ziff. 142) relativiert werden. Im Rahmen von Dienstleistungen dürfen diese Anwältinnen und Anwälte gerichtlich und aussergerichtlich wie ein avvocato tätig sein. Für eine gerichtliche Tätigkeit müssen sie allerdings einen avvocato oder einen procuratore legale beiziehen. Zusätzlich müssen sie der Präsidentin oder dem Präsidenten der Anwaltskammer des Bezirks, in dem sie gerichtlich tätig sein wollen, den Sitz ihrer Anwaltskanzlei und den Namen ihrer italienischen Anwaltskollegin oder ihres italienischen Anwaltskollegen mitteilen.

153.4 Niederlassung der Anwältinnen und Anwälte aus den EU- und EWR-Staaten

Das Gesetz Nr. 115 vom 27. Januar 1992 regelt die Voraussetzungen für Anwältinnen und Anwälte aus EU-Staaten, die ins Register der avvocati und procuratori legali eingetragen werden wollen. Sie haben ein Diplom vorzuweisen, das gewissen Anforderungen zu genügen hat. Zudem haben sie eine Fähigkeitsprüfung zu bestehen. Mit der Registereintragung sind sie den avvocati und procuratori legali gleichgestellt. Auch wenn das Gesetz vom 27. Januar 1992 Anwältinnen und Anwälte aus den EWR-Staaten nicht ausdrücklich erwähnt, können sich diese auf Grund des EWR-Abkommens ebenfalls auf dieses Gesetz berufen.

153.5 Anwältinnen und Anwälte aus anderen Staaten

Unter Vorbehalt des GATS gibt es in Italien keine Regelung über die Anwaltstätigkeit von Angehörigen aus Staaten, die nicht zur EU oder zum EWR gehören. Auf Grund des bestehenden Rechts sind sie grundsätzlich von der Vertretung von Parteien vor Gericht ausgeschlossen. Sie dürfen aber Rechtsberatung vornehmen, soweit diese nicht den italienischen avvocati und procuratori legali vorbehalten ist. Anwältinnen und Anwälte aus Staaten, die nicht zur EU oder zum EWR gehören, dürfen in Italien keine Anwaltskanzlei (weder Hauptsitz noch Zweitsitz) einrichten.

16 Vorarbeiten für das Anwaltsgesetz

Am 7. November 1994 verschickte das Bundesamt für Justiz einen Fragebogen an die Justizdepartemente der Kantone, an die kantonalen Gerichte und an die juristischen Fakultäten der Universitäten. Mit diesem Fragebogen wurde erstens bezweckt, einen Überblick über die kantonalen Regelungen für die Erlangung des Anwaltspatents und die Berufsausübung zu erhalten; zweitens sollte in Erfahrung gebracht werden, wie sich die Adressaten des Fragebogens zu den Vorschlägen des SAV für ein Anwaltsgesetz im Einzelnen stellen.

Das Bundesamt für Justiz hat daraufhin zwei Varianten für ein Bundesgesetz geprüft. Die erste Variante sah die Schaffung eines zentralen Anwaltsregisters auf Bundesebene vor, während die zweite sich darauf beschränkte, die kantonalen Register auszubauen und zu harmonisieren. Es wurde schliesslich aus verschiedenen Gründen an der zweiten Variante festgehalten. Ein Bundesregister würde sich allenfalls rechtfertigen, wenn der Anwaltsberuf umfassend auf Bundesebene geregelt würde. Solange die Kantone für die Erteilung der Anwaltspatente zuständig sind und die Disziplinaraufsicht ausüben, müssen die kantonalen Register unabhängig von einem zentralen Register weitergeführt werden. Ein Bundesregister wäre demnach nur ein Doppel der kantonalen Register. Zudem kann die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte auch ohne die Schaffung eines Bundesregisters garantiert werden. Der Informationsaustausch unter den Kantonen kann ebenso wirksam durch die

Harmonisierung und den Ausbau der kantonalen Register gewährleistet werden. Schliesslich hat der Rückgriff auf bestehende Register weniger Kosten und administrativen Aufwand zur Folge als die Schaffung eines zusätzlichen Instruments. Die doppelte Führung von Registern auf verschiedenen Ebenen wäre darüber hinaus einmalig in Europa. Das Modell eines Ausbaus der kantonalen Register trägt auch dem Grundsatz der Subsidiarität mehr Rechnung und führt zu einer weniger weit gehenden Intervention des Bundes.

Der SAV hat mit einer Ad hoc-Kommission an der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs mitgewirkt. Diese hat die Redaktionsarbeiten am Vorentwurf intensiv begleitet. Es war unerlässlich, die mit dem Gesetz direkt Angesprochenen frühzeitig in die Vorarbeiten einzubeziehen. Schliesslich sind auch Vertreter der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vor der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens angehört worden.

17 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

171 Zusammenfassung

Am 16. April 1997 hat der Bundesrat den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 31. August 1997. Hundert Vernehmlassungsadressaten (eidgenössische Gerichte, Bundesbehörden, Kantonsregierungen und Kantonsgerichte, politische Parteien und verschiedene Organisationen) waren eingeladen, zum Entwurf Stellung zu nehmen. In Anbetracht des Gegenstands des Gesetzesentwurfs wurden die Kantonsgerichte direkt begrüsst. Sie erteilen in der Regel die Anwaltspatente und sind für die Disziplinaraufsicht über die Anwältinnen und Anwälte zuständig. Aus diesem Grunde waren sie besonders betroffen.

Dreiundsiebzig Stellungnahmen sind beim EJPD eingegangen. Davon stammen siebenundsechzig von offiziell konsultierten Kreisen, sechs Antworten erfolgten von nicht offiziell begrüsst Vernehmlassern. Von den kantonalen Behörden haben nur drei Regierungen und drei Gerichte nicht geantwortet. Vier politische Parteien (FDP, CVP, SP, LPS) haben geantwortet, während eine Partei (SVP) ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet hat.

Insgesamt ist der Gesetzesentwurf sehr positiv aufgenommen worden. Alle konsultierten Kreise haben den Vorschlag begrüsst, zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz ein Bundesgesetz zu erlassen, mit Ausnahme einer einzigen Partei (LPS), die ein Konkordat vorgezogen hätte, ohne jedoch ein Eintreten auf den Gesetzesentwurf abzulehnen.

Gewisse Punkte des Gesetzesentwurfs wurden von den konsultierten Kreisen allerdings kritisiert, zum Teil auch verworfen. Dies betrifft zur Hauptsache das Verhältnis der eidgenössischen Berufsregeln zu den kantonalen Berufsregeln (der in

die Vernehmlassung gegebene Entwurf sah eine gewisse Anzahl eidgenössischer Berufsregeln vor, überliess aber den Kantonen die Möglichkeit, zusätzliche Berufsregeln zu erlassen), die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte (nur als Berufsregel vorgesehen) und schliesslich die Frage der Honorare (der Entwurf sah vor, dass die Kantone Empfehlungen abgeben). Auf diese drei Punkte wird weiter unten eingegangen (vgl. Ziff. 172).

Die Verfassungsmässigkeit des Teils des Gesetzesentwurfs über die Berufsregeln, die Disziplinaraufsicht und die Honorare ist von der LPS und der CVP bezweifelt worden. Ihrer Auffassung nach bietet Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV hierfür keine genügende Verfassungsgrundlage. Dieser Frage wird unter Ziffer 6 nachgegangen.

Bundesgericht

Das Bundesgericht begrüsst eine Regelung der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in einem Bundesgesetz sowie die eidgenössische Rahmengesetzgebung betreffend Berufsregeln, Disziplinaraufsicht und Honorare grundsätzlich. Es wies indessen darauf hin, dass die Unterscheidung zwischen kantonalen und eidgenössischen Berufsregeln sowie die fehlenden Bestimmungen über den Rechtsschutz verschiedene heikle Fragen aufwerfen und zu Auslegungsproblemen führen könnten.

Kantone

Mit Ausnahme des Kantonsgerichts des Kantons Zürich begrüssen sämtliche Kantonsregierungen und Kantonsgerichte eine Normierung der Berufsregeln und der Disziplinaraufsicht. Zwei Kantonsregierungen (BE, BS) und zwei Kantonsgerichte (FR, GL) vertraten jedoch die Meinung, dass das Verhältnis zwischen den eidgenössischen und den kantonalen Berufsregeln geklärt werden sollte, da ihre gleichzeitige Anwendbarkeit problematisch sei. In Bezug auf die kantonalen Empfehlungen für die Honorare wünschten vier Kantonsregierungen (LU, TG, UR, OW) und vier Kantonsgerichte (BS, OW, SG, TG), dass die Lösung mit staatlichen Tarifen beibehalten wird, während vier andere Kantonsgerichte (AG, GL, BL, SO) sich gegen den Erlass staatlicher Tarife und auch gegen Empfehlungen für die Honorare aussprachen.

Politische Parteien

Von den politischen Parteien ist der Gesetzesentwurf bezüglich der Berufsregeln, der Disziplinaraufsicht und der Honorare deutlich weniger gut aufgenommen worden. Zwei Parteien (LPS und CVP) zweifelten an der Verfassungsmässigkeit dieses Teils des Entwurfs. Für die CVP schafft die halbherzige Zentralisierung nur Unklarheiten und Verwirrungen. Zwei Parteien (SP und FDP) befürworteten das Gesetz vollumfänglich; für die SP gilt dies indessen nur, wenn dieses Gesetz den ersten Schritt in Richtung einer abschliessenden gesetzlichen Regelung des Anwaltsberufs bildet.

Organisationen

Bei den Organisationen schliesslich begrüssten der Schweizerische Gewerbeverband (SGV), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SBG), die Vereinigung Rechtsstaat, der Schweizerische Anwaltsverband (SAV), die Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen (VSUJ), die Treuhand-Kammer, der Schweizerische Verband freier Berufe (SVFB), die Wettbewerbskommission, der Schweizerische Versicherungsverband (SVV), die Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) und der Vorort die vorgenommenen Harmonisierungsbestrebungen grundsätzlich. Ihre wichtigsten Bemerkungen betrafen ebenfalls die drei bereits erwähnten Punkte: Unabhängigkeit, Berufsregeln und Honorare.

Im Herbst 1998 wurden die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren, die Wettbewerbskommission, der Schweizerische Anwaltsverband und die Vereinigung Schweizerischer Unternehmensjuristen eingeladen, um über mögliche Lösungen für drei im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens relativ umstrittene Punkte zu diskutieren: die Unabhängigkeit, das gleichzeitige Bestehen eidgenössischer und kantonalen Berufsregeln sowie das Bestehen kantonalen Tarife im Bereich der Honorare.

172 Wesentliche Punkte

172.1 Unabhängigkeit

172.11 Problemstellung

Der umstrittenste Punkt des Vernehmlassungsentwurfs war der Umfang der Unabhängigkeit, der von den Anwältinnen und Anwälten nach Bundesrecht verlangt werden soll, damit sie sich im Register eintragen und folglich ohne weitere Formalitäten in der ganzen Schweiz Parteien vor Gericht vertreten können. Da die Anforderungen an die Unabhängigkeit von Kanton zu Kanton verschieden sind, befürchten verschiedene konsultierte Kreise, dass angestellte Anwältinnen und Anwälte, die in einigen "liberalen" Kantonen Parteien vor Gericht vertreten dürfen, dies dann mittels des Registereintrags in der ganzen Schweiz tun können. Diese Frage stellt sich allerdings bereits heute auf Grund des Binnenmarktgesetzes. Danach gilt die Vermutung, dass Anwältinnen und Anwälte, die in einem Kanton Parteien vor Gericht vertreten dürfen, die Voraussetzungen erfüllen, um den Beruf auch in einem anderen Kanton auszuüben (BGE 123 I 313). Wenn Anwältinnen und Anwälte, die in einem Kanton mit liberaler Praxis (beispielsweise ZH) zur Vertretung von Parteien vor Gericht zugelassen sind, in einem anderen Kanton mit einem engeren Unabhängigkeitsbegriff (beispielsweise GE) keine entsprechende Bewilligung erhalten, können sie bereits heute Beschwerde einreichen wegen Verletzung des Binnenmarktgesetzes. Das Problem der verschiedenen kantonalen Auffassungen der Unabhängigkeit stellt sich deshalb unabhängig vom Inkrafttreten des Anwaltsgesetzes.

172.12 Der Grundsatz der Unabhängigkeit

Es ist allseits unbestritten, dass die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Anwaltsberufs ist. Sie ist in den Standesregeln der Rechtsanwälte der Europäischen Gemeinschaft (CCBE, Ziff. 2.1), in den Richtlinien des SAV (Art. 1), dem Ethik-Kode der "International Bar Association" (Art. 3) und in den Grundsätzen für den Anwaltsberuf der "Union internationale des avocats" ausdrücklich vorgesehen. Auch in den Anwaltsgesetzen der welschen Kantone sowie der Kantone Bern, St. Gallen, Thurgau und Tessin wird die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte erwähnt. Sie wird aber auch in den übrigen Kantonen vermutet und aus anderen Berufsregeln, namentlich im Zusammenhang mit Interessenkollisionen, abgeleitet.

172.13 Kantonale Praxis

In der Praxis hat die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte zahlreiche Diskussionen ausgelöst, insbesondere in Zusammenhang mit der Frage der Vereinbarkeit mit einer Anstellung. Die Kantone haben hierfür unterschiedliche Lösungen gefunden. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Anwältinnen und Anwälte in sämtlichen Kantonen neben ihrer anwaltlichen Tätigkeit in einem Unternehmen angestellt sein. Es ist jedoch nur in drei Kantonen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, dass angestellte Anwältinnen und Anwälte Klientinnen und Klienten ihres Arbeitgebers vor Gericht vertreten: Thurgau¹²⁵, St. Gallen¹²⁶ und Zürich¹²⁷. Diese Kantone mit "liberaler" Praxis gehen allerdings ebenfalls vom Grundsatz aus, dass die Anwältinnen und Anwälte unabhängig sind und bleiben. Ihrer Meinung nach bleibt diese Unabhängigkeit im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses möglich, wenn gewisse Garantien im Arbeitsvertrag geregelt sind. Nach Ansicht der Kantone BL und LU ist dies hingegen ausgeschlossen (vgl. BGE 123 I 197). LU vertritt sogar die Auffassung, dass es auf Grund des für den Arbeitsvertrag begriffswesentlichen Abhängigkeitsverhältnisses eine tatsächliche Unabhängigkeit einer angestellten Anwältin oder eines angestellten Anwalts gar nicht geben könne¹²⁸.

¹²⁵ Ein bei einer Treuhandgesellschaft angestellter Anwalt darf Dritte vor den Gerichten vertreten (Rechenschaftsbericht des Obergerichts des Kantons Thurgau, 1982, Nr. 10: Entscheid der Rekurskommission vom 26. April 1982).

¹²⁶ Das Kantonsgericht St. Gallen erachtet es als zulässig, dass ein bei einer Treuhandfirma angestellter Anwalt Mandate für die Klientschaft des Arbeitgebers übernimmt (Entscheid vom 27. Februar 1994, zitiert bei Wolfers, S. 59). Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hat sich die Regierung des Kantons St. Gallen allerdings für eine enge Definition des Begriffs der Unabhängigkeit ausgesprochen im Sinne von Artikel 21 des st.gallischen Anwaltsgesetzes vom 11. November 1993. Derzeit ist eine Beschwerde beim Kantonsgericht St. Gallen hängig gegen einen Entscheid der Anwaltskammer, wonach einem bei einer Treuhandfirma angestellten Anwalt die Berufsausübungsbewilligung verweigert worden ist.

¹²⁷ Im Kanton Zürich verlangt die Aufsichtsbehörde, dass angestellte Anwältinnen und Anwälte einem Arbeitsvertrag unterstellt sind, der eine Reihe von Anforderungen zur Wahrung ihrer Unabhängigkeit enthält (die Standesregeln der Anwaltskammer müssen respektiert werden; die Treuepflicht gegenüber der Klientschaft hat Vorrang vor der Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber; der Arbeitgeber hat kein Recht, Abrechnungen von den Angestellten zu verlangen oder ihre Unterlagen zu prüfen usw.).

¹²⁸ Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide 1985 I Nr. 33; Dominique Dreyer, L'avocat dans la société actuelle, ZSR 115/1996, S. 416.

172.14 Internationale Aspekte

Auf internationaler Ebene kann ein Unterschied festgestellt werden zwischen den angelsächsischen Ländern, in denen die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte ein Anstellungsverhältnis nicht ausschliesst, und den Ländern, deren Gesetzgebung sich aus dem französischen Recht herleitet, die den Begriff der Unabhängigkeit sehr eng auslegen. In Frankreich beispielsweise können Anwältinnen und Anwälte von anderen Anwältinnen und Anwälten oder von einer Anwaltsgemeinschaft angestellt sein¹²⁹. Angestellte Anwältinnen und Anwälte können keine persönlichen Klientinnen und Klienten haben. Bei der Erfüllung der ihnen anvertrauten Mandate sind sie gemäss ihrem Eid unabhängig und stehen nur bezüglich der Arbeitsbedingungen in einem Unterordnungsverhältnis zu ihrem Arbeitgeber¹³⁰. Der Arbeitsvertrag einer Anwältin oder eines Anwalts bedarf in jedem Fall der Schriftlichkeit und hat die Modalitäten der Entlohnung aufzuführen¹³¹.

In Deutschland sind die Anwältinnen und Anwälte unabhängige Organe der Rechtspflege (§ 1 der Bundesrechtsanwaltsordnung, BRAO). Angestellte Anwältinnen und Anwälte sind von der monopolisierten Tätigkeit grundsätzlich ausgeschlossen. Angestellte Anwältinnen und Anwälte ("Syndikusanwältinnen und -anwälte") können ihren Arbeitgeber auch nicht in ihrer Eigenschaft als Anwältin oder Anwalt vor Gericht vertreten (§ 46 Abs. 1 BRAO). § 43 Absatz 1 BRAO präzisiert, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte keine Bindungen eingehen dürfen, die ihre berufliche Unabhängigkeit gefährden¹³².

In Dänemark hingegen ist 1996 ein Abkommen zwischen der Regierung, der Vereinigung der Unternehmensjuristinnen und -juristen sowie der Anwaltskammer zu Stande gekommen. Dieses Abkommen erlaubt den Unternehmensjuristinnen und -juristen, sich bei der Anwaltskammer eintragen zu lassen und damit wie unabhängige Anwältinnen und Anwälte behandelt zu werden¹³³.

Wegen der Verschiedenheit der nationalen Regelungen in den EU-Staaten behält das europäische Recht den Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, ihren - sogar bei privaten Unternehmen - angestellten Anwältinnen und Anwälten die Vertretung von Parteien vor Gericht zu erlauben. Nach Artikel 8 der Richtlinie 98/5/EG über die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat können Anwältinnen und Anwälte im Aufnahmestaat unter ihrer ursprünglichen

¹²⁹ Art. 136 des Dekrets Nr. 91-1197 vom 27. November 1991 über den Anwaltsberuf; vgl. Jacques Hamelin/André Damien, *Les règles de la profession d'avocat*, Paris 1995, S. 69ff.

¹³⁰ Artikel 7 des Gesetzes Nr. 71-1130 vom 31. Dezember 1971 über die Reform gewisser juristischer Berufe.

¹³¹ Vgl. Hamelin/Damien, S. 69.

¹³² Jessnitzer/Blumberg, *Bundesrechtsanwaltsordnung*, Köln/Berlin/Bonn/München 1995, Rz.16 ff. zu § 7, der lautet: "Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft ist zu versagen, [...] wenn der Bewerber eine Tätigkeit ausübt, die mit dem Beruf des Rechtsanwalts, insbesondere seiner Stellung als unabhängiges Organ der Rechtspflege nicht vereinbar ist oder das Vertrauen in seine Unabhängigkeit gefährden kann; [...]".

¹³³ *European Counsel*, September 1996, S. 29.

Berufsbezeichnung als Angestellte einer anderen Anwältin oder eines anderen Anwalts, eines Zusammenschlusses von Anwältinnen und Anwälten, einer Anwaltssozietät oder eines öffentlichen oder privaten Unternehmens tätig sein, wenn der Aufnahmestaat dies für die unter der Berufsbezeichnung dieses Mitgliedstaats eingetragenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte gestattet.

Die Frage, ob im Herkunftsstaat angestellte Anwältinnen und Anwälte im freien Dienstleistungsverkehr Parteien vor Gericht eines anderen Mitgliedstaats vertreten dürfen, wird in Artikel 6 der Richtlinie 77/249/EWG geregelt. Danach kann jeder Mitgliedstaat "die im Gehaltsverhältnis stehenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die durch einen Arbeitsvertrag an ein staatliches oder privates Unternehmen gebunden sind, von der Ausübung der Tätigkeiten der Vertretung und Verteidigung im Bereich der Rechtspflege für dieses Unternehmen insoweit ausschliessen, als die in diesem Staat ansässigen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte diese Tätigkeit nicht ausüben dürfen".

172.15 Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf beschränkte sich auf den als Berufsregel ausgestalteten Grundsatz, wonach Anwältinnen und Anwälte zur Unabhängigkeit verpflichtet sind, sobald sie nach kantonalem Recht zur Parteienvertretung vor Gerichtsbehörden zugelassen sind. Wie die kantonalen Anwaltsgesetze umschrieb er den Begriff der Unabhängigkeit nicht näher. Nach dem Vernehmlassungsentwurf war es für angestellte Anwältinnen und Anwälte nicht ausdrücklich ausgeschlossen, sich ins Anwaltsregister eintragen zu lassen. Angestellte Anwältinnen und Anwälte waren ebenfalls zur Unabhängigkeit verpflichtet und handelten in ihrem eigenen Namen und auf ihre eigene Verantwortung. Wären aber angestellte Anwältinnen und Anwälte auf Grund der "liberalen" Praxis eines Kantons im Anwaltsregister eingetragen worden, hätten Kantone mit einer strengeren Praxis ihnen das Recht, auf ihrem Gebiet Parteien vor Gericht zu vertreten, nicht auf Grund der Tatsache, dass sie angestellt sind, verweigern können. Sie hätten gegen diese angestellten Anwältinnen und Anwälte allerhöchstens ein Disziplinarverfahren einleiten können wegen Verletzung der (eidgenössischen) Berufsregel der Unabhängigkeit. Im Falle einer Beschwerde hätte schliesslich das Bundesgericht die Frage entscheiden müssen

Sämtliche Kreise, die sich zur Unabhängigkeit geäussert haben, forderten eine präzisere Umschreibung der Unabhängigkeit auf Bundesebene und demnach eine einheitliche Lösung für die ganze Schweiz. Im Übrigen waren die Meinungen unterschiedlich und können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Vernehmlasser, die ohne weitere Präzisierung eine einheitliche Lösung befürworteten [zwei Kantonsregierungen (SH und TG), fünf Kantonsgerichte (GL, LU, SO, UR, TG), eine politische Partei (FDP)];
- Vernehmlasser, die angestellten Anwältinnen und Anwälten die Vertretung von Parteien vor Gericht verbieten wollten, wenigstens, wenn ihr Arbeitgeber nicht

selber im Register eingetragen ist [zehn Kantonsregierungen (AR, BE, BL, FR, GE, NE, SG, SO, UR, VD), vier Kantonsgerichte (JU, BL, VD und ZG), zwei politische Parteien (SP und CVP), der SAV, der SVFB, die SVR und die ACSI]; sie befürchteten, dass die in Kantonen mit "liberaler" Praxis angestellten Anwältinnen und Anwälte auf Grund des Reistereintrags auch in Kantonen Parteien vor Gericht hätten vertreten können, in denen ein Anstellungsverhältnis mit der monopolisierten Tätigkeit unvereinbar ist;

- und schliesslich Vernehmlasser, die für eine liberale Lösung eintraten [die Kantonsregierung ZH, die VSUJ, der SVV, der Vorort, die SBV, die Wettbewerbskommission].

172.16 Rechtsprechung des Bundesgerichts

Das Bundesgericht hatte Gelegenheit, sich zu verschiedenen Anforderungen im Bereich der Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte zu äussern.

1. Parallele Ausübung einer Tätigkeit im Angestelltenverhältnis und in unabhängiger Stellung, ohne dass zwischen diesen beiden Tätigkeiten eine Beziehung besteht

Im Entscheid Sauvin vom 18. Oktober 1985 (RDAF 1986, S. 157ff.) sowie im Urteil vom 12. Dezember 1996 in Sachen G. hielt das Bundesgericht ausdrücklich fest, dass ein angestellter Anwalt unabhängig von seinem Arbeitsverhältnis Parteien vor Gericht vertreten kann. Die Ausübung einer parallelen Erwerbstätigkeit tangiere die Qualität der als Anwalt erbrachten Leistungen und die Unabhängigkeit des Anwalts nicht, auch wenn diese zusätzliche Erwerbstätigkeit die Anwaltstätigkeit überwiege. Ein lohnabhängiger Zweitberuf neben der Anwaltstätigkeit sei verfassungsrechtlich gestattet (BGE 123 I 193)¹³⁴. Im Kanton Bern werden Beamtinnen und Beamte, die sich nebenberuflich als Fürsprecherinnen und Fürsprecher betätigen, auch zur Prozessführung zugelassen, obwohl das Berner Gesetz formell die Unabhängigkeit fordert¹³⁵.

2. *Vertretung der Klientschaft eines Arbeitgebers durch Anwältinnen und Anwälte, die bei diesem Arbeitgeber angestellt sind*

Dieser Fall ist heikler und stellt den wirklichen Kern der Diskussion über die Unabhängigkeit dar. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu dieser Frage ist differenziert. In den Entscheiden Ilg und Clivaz hat das Bundesgericht festgehalten, dass Anwältinnen und Anwälte, die bei einer juristischen Person angestellt sind, rechtsgültig Parteien vor Gericht vertreten können, während es im bisher letzten Entscheid (BGE 123 I 193) einem von einer Rechtsschutzversicherung angestellten

¹³⁴ Da die im Anwaltsgesetz enthaltene Aufzählung der Voraussetzungen für den Registereintrag erschöpfend ist, braucht dieser Punkt im Gesetz nicht präzisiert zu werden.

¹³⁵ Entscheid des bernischen Verwaltungsgerichts vom 15. April 1985; vgl. Wolfffers, S. 59.

Anwalt das Recht absprach, die Klientschaft der Versicherung vor Gericht zu vertreten.

- Entscheid Ilg vom 17. Oktober 1980 (nicht publiziert)

In diesem Entscheid hatte das Bundesgericht zu prüfen, ob das Unabhängigkeitsgebot bei einem Anwalt gewahrt ist, der von einer Gewerkschaft angestellt ist und im Rahmen dieser Tätigkeit die rechtliche Beratung und Vertretung der Gewerkschaftsmitglieder ausübt. Das Bundesgericht hielt fest, dass die finanzielle Unabhängigkeit des Anwalts gegenüber seiner Klientschaft gewahrt war, da die Entschädigung durch die Gewerkschaft und nicht durch die vertretenen Klientinnen und Klienten erfolgte.

- Entscheid Clivaz vom 22. Oktober 1987 (BGE 113 Ia 279)

Im Fall eines Anwalts, der bei einer sozialen Institution tätig war (Gewährung unentgeltlicher Rechtsberatung für Bedürftige und Vertretung im Prozess bei der Durchführung von Alimenterinkassi), vertrat die Anwaltskammer des Kantons Bern die Auffassung, dass das Unabhängigkeitsgebot des bernischen Fürsprechergesetzes verletzt war. Das Bundesgericht kritisierte, dass eine Verletzung der Unabhängigkeit des Anwalts vorgeschoben wurde, um rein standespolitische Interessen zu verteidigen, die mit der Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar sind. Das Bundesgericht hob somit den Entscheid der Anwaltskammer des Kantons Bern auf.

- Entscheid I. vom 18. April 1997 (BGE 123 I 193)

In seinem jüngsten Entscheid zur Unabhängigkeit hat das Bundesgericht seine Rechtsprechung präzisiert. Im Fall eines Anwalts, der bei einer Rechtsschutzversicherung angestellt war und die Kundinnen und Kunden dieser Versicherung vor Gericht vertreten wollte, hielt das Bundesgericht die erforderliche Unabhängigkeit des Anwalts für gefährdet, obwohl ihm im Arbeitsvertrag bei der Mandatsausübung vollständige Unabhängigkeit gewährt wurde. Zwischen den Interessen der Rechtsschutzversicherung und denjenigen ihrer Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer könnten Kollisionen entstehen. Dem Interesse der Rechtsschutzversicherung, den finanziellen Aufwand für die gerichtliche Vertretung in Grenzen zu halten, kann das Interesse der Kundinnen und Kunden gegenüber stehen, optimalen Rechtsschutz zu erhalten.

3. Zusammenfassung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Es lassen sich folgende Thesen aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ableiten:

- Die Anwaltstätigkeit muss nicht vollzeitlich sein; eine zusätzliche Erwerbstätigkeit im Angestelltenverhältnis ist zulässig.

- Grundsätzlich ist es angestellten Anwältinnen und Anwälten nicht verboten, Klientinnen und Klienten ihres Arbeitgebers vor Gericht zu vertreten.
- Angestellte Anwältinnen und Anwälte dürfen Klientinnen und Klienten ihres Arbeitgebers vor Gericht vertreten, solange keine Interessenkollision zwischen der Klientschaft und dem Arbeitgeber möglich ist.
- Ein Interessenkonflikt ist im Fall von Anwältinnen und Anwälten, die bei einer Rechtsschutzversicherung angestellt sind, ausreichend wahrscheinlich, um ihnen die Berufsausübung im Rahmen des Monopols zu untersagen.

172.17 Kriterien für eine Regelung der Frage der Unabhängigkeit

Die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte muss sowohl im Moment des Registereintrags als auch bei der Berufsausübung garantiert sein. Wie vorne erläutert, stellt sich das Problem der verschiedenen Auslegungen des Begriffs der Unabhängigkeit durch die kantonalen Behörden bereits heute auf Grund des Binnenmarktgesetzes. Es ist ziemlich schwierig, zwischen dem allgemeinen Ausschluss von angestellten Anwältinnen und Anwälten vom Registereintrag und ihrer allgemeinen Zulassung zum Registereintrag eine differenziertere Lösung zu finden, die den vom Bundesgericht entwickelten Grundsätzen entspricht. Es gibt auch kein kantonales Gesetz, das heute eine genaue Definition der Unabhängigkeit enthält.

Das Anwaltsgesetz strebt vor allem die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte an. Die Lösung im Anwaltsgesetz sollte insbesondere:

- eine mögliche Entwicklung in diesem Bereich nicht blockieren¹³⁶;
- die Kasuistik des Bundesgerichts berücksichtigen;
- in der Frage der angestellten Anwältinnen und Anwälte im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU eurokompatibel, ja europafreundlich sein (einfach, transparent)¹³⁷;
- im Interesse der Rechtssuchenden sein;
- und schliesslich eine Umschreibung der Unabhängigkeit ermöglichen, die in der ganzen Schweiz gültig ist.

Die Beachtung dieser Kriterien führt zu einer relativ einfachen und offenen Lösung. Ohne ausdrücklich auf den Begriff "angestellte Anwältinnen und Anwälte" abzustellen, beschränkt sich der vorliegende Gesetzesentwurf darauf vorzusehen, dass die Behörde, die das Register führt, im Zeitpunkt des Antrags auf Eintragung im Register bereits prüft, ob die Anwältin oder der Anwalt in der Lage ist, den Beruf unabhängig auszuüben. Im Unterschied zum Vernehmlassungsentwurf wird folglich

¹³⁶ Die Frage der Organisation von Anwaltskanzleien (beispielsweise in Form einer Aktiengesellschaft) wird sich - wie bereits in zahlreichen anderen Staaten - wahrscheinlich bald auch in der Schweiz stellen (vgl. Dreyer, S. 514).

¹³⁷ Vgl. Ziffer 2.13; nach Artikel 6 der Richtlinie 77/249/EWG, die im Rahmen eines bilateralen Vertrags zwischen der EU und der Schweiz übernommen wird, wird sich die Frage der Berufsausübung von Anwältinnen und Anwälte in einem Angestelltenverhältnis erneut stellen.

bereits eine erste Prüfung der Unabhängigkeit im Zeitpunkt des Antrags auf Registereintrag eingeführt. Die kantonalen Aufsichtsbehörden haben im Einzelfall zu prüfen, ob eine Anwältin oder ein Anwalt "unabhängig" ist, insbesondere im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts. Die Unabhängigkeit bleibt selbstverständlich eine Berufsregel, der die Anwältinnen und Anwälte während ihrer gesamten beruflichen Tätigkeit unterstehen.

Diese Lösung überlässt es den Aufsichtsbehörden und den Gerichten, die Konturen der Unabhängigkeit zu bestimmen und vor allem auch dem Problem der Interessenkollision Rechnung zu tragen. Sie beeinträchtigt die Entwicklung der kantonalen Praxis in diesem Bereich nicht. Sie begünstigt auf dem Weg der bundesgerichtlichen Rechtsprechung die Entstehung eines in der Schweiz einheitlichen Begriffs der Unabhängigkeit und führt damit zu einer fortschreitenden Harmonisierung der kantonalen Praxis. Schliesslich trägt diese Lösung auch der Rechtsprechung des Bundesgerichts vollumfänglich Rechnung.

172.2 Berufsregeln

Im Vernehmlassungsverfahren haben mehrere Vernehmlasser kritisiert, dass der Gesetzesentwurf direkt anwendbare eidgenössische Berufsregeln aufstellte und den Kantonen die Möglichkeit vorbehielt, zusätzliche kantonale Berufsregeln zu erlassen. Diese doppelte Reglementierung könne praktische Probleme hervorrufen. Im Falle einer Beschwerde beispielsweise müsse eine Anwältin oder ein Anwalt, die oder der wegen Verletzung einer eidgenössischen und einer kantonalen Berufsregel gleichzeitig disziplinarisch bestraft worden ist, zwei Beschwerden ans Bundesgericht richten: Eine Verwaltungsbeschwerde wegen Verletzung der eidgenössischen Berufsregel und eine staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der kantonalen Berufsregel.

Um dieses doppelte System von Berufsregeln zu vermeiden, regelt der vorliegende Gesetzesentwurf die Berufsregeln für Anwältinnen und Anwälte abschliessend. Damit können Anwältinnen und Anwälte aus der Schweiz und der EU, die in einem anderen Kanton Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, sicher sein, dass sie sich im Bereich der Berufsregeln nicht mehr um kantonale Besonderheiten kümmern müssen. Ein Nebeneinander von 26 verschiedenen Berufsregelungen für den Anwaltsberuf in der Schweiz ist auch mit Blick auf die Freizügigkeit nicht mehr gerechtfertigt. Bemerkenswerterweise ist der Anwaltsberuf in allen Nachbarstaaten auf nationaler Ebene geregelt.

Eine Vereinheitlichung der Berufsregeln wird auch die Mobilität der Anwältinnen und Anwälte begünstigen und eine transparentere Praxis der Aufsichtsbehörden in Beschwerdefällen ermöglichen. Diese Lösung würde zudem die Bedeutung der Standesregeln begrenzen, die von den Berufsverbänden erlassen werden und die vor allem der allenfalls notwendigen Auslegung der Berufsregeln dienen würden. Gegen diese Standesregeln ist Kritik aufgekommen, da es manchmal fraglich ist, ob sie im öffentlichen Interesse liegen. Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (Kartellgesetz, KG, SR 251) hat im

Übrigen die Fragwürdigkeit von Standesregeln noch vermehrt zu Tage gebracht¹³⁸. Durch die bundesrechtliche Vereinheitlichung der Berufsregeln, die alle Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz beachten müssen, verhindert das Anwaltsgesetz nicht nur Konkurrenzprobleme zwischen kantonalen Berufsregeln, sondern schafft auch eine klare Unterscheidung zwischen (staatlichen) Berufsregeln und Standesregeln.

172.3 Honorare

Im Bereich der Honorare sah der Vernehmlassungsentwurf vor, dass die Kantone nur Empfehlungen hätten erlassen können. Staatliche Tarife wären abgeschafft worden. Einige Vernehmlasser vertraten die Meinung, dass staatliche Tarife notwendig seien, um eine gewisse Transparenz zu gewährleisten, andere wiederum hielten Empfehlungen für unnötig oder sogar kontraproduktiv¹³⁹. Die Mehrheit der Vernehmlasser, die sich zu dieser Frage geäußert haben, waren für eine Liberalisierung der Honorare, auch wenn die Meinungen über das zu bevorzugende System auseinander gingen¹⁴⁰.

In der Praxis besteht heute schon ein Wettbewerb. Selbst wenn staatliche Tarife existieren, können im gleichen Kanton bemerkenswerte Unterschiede in der Berechnung der Honorare festgestellt werden, da diese Tarife flexibel sind und grosses Ermessen bei der Art und Weise der Berechnung der Honorare zulassen. Dies relativiert die Bedeutung solcher staatlicher Tarife.

Auf Grund der unterschiedlichen Meinungen der Vernehmlasser und der geringen Beziehung zwischen Freizügigkeit und Honorare, wird darauf verzichtet, im vorliegenden Gesetzesentwurf den Kantonen eine einheitliche Regelung im Bereich der Honorare zu auferlegen. Jeder Kanton kann bei der Revision seines

¹³⁸ Benoît Chappuis, Signification et fonction des règles déontologiques, in *Droit suisse des avocats*, Walter Fellmann éd., Bern 1998, S. 140.

¹³⁹ Vier Kantonsregierungen (LU, TG, UR, OW) finden, dass die Rechtssuchenden aus Transparenzgründen zum Voraus abschätzen können sollen, was sie die anwaltliche Vertretung ungefähr kosten wird. Es brauche deshalb staatliche Tarife und keine unverbindlichen Empfehlungen. Die Regierungen der Kantone TG und UR sprachen sich ebenfalls dafür aus, dass die Kantone weiterhin Tarife erlassen können. Die Kantonsregierung NE findet demgegenüber, dass die Kantone nur die Möglichkeit und nicht die Verpflichtung zum Erlass von Empfehlungen haben sollten. Die Regierung des Kantons BE hält die staatlichen Tarife für die unentgeltliche Prozessführung und die amtliche Verteidigung für notwendig. Vier Kantonsgerichte (BS, OW, SG, TG) ziehen ebenfalls eine Lösung mit staatlichen Tarifen vor (vorbehältlich jedoch der Vereinbarung eines tieferen Honorars zwischen Anwältin oder Anwalt und der Klientschaft).

¹⁴⁰ Obwohl der Kanton AG noch Zwangstarife kennt, findet die Regierung AG, dass eine staatliche Intervention in diesem Bereich kontraproduktiv ist. Sie ist deshalb gegen eine Regelung, auch wenn sie unverbindlich ist. Für die Kantonsregierung SO soll es Sache der Berufsorganisationen bleiben, Tarife im Rahmen des Kartellgesetzes aufzustellen; ob der Tarif "richtig" ist, soll der Markt entscheiden. Vier Kantonsgerichte (AG, BL, GL, SO) sind gegen Empfehlungen für die Honorare. Nach Ansicht des Kantonsgerichts AG stehen staatliche Honorarempfehlungen dem freien Wettbewerb entgegen. Das Kantonsgericht GL vertritt dieselbe Ansicht und ist sowohl gegen staatliche Tarife als auch gegen Empfehlungen. Das Kantonsgericht BL hält staatliche Tarife hingegen für notwendig für die unentgeltliche Prozessführung und die Pflichtverteidigung. Das Kantonsgericht GL wünscht zudem für den Fall, dass staatliche Empfehlungen vorgesehen werden, dass die Funktion im Gesetz klarer herausgearbeitet wird. Eine politische Partei (CVP) schlägt vor, diese Bestimmung zu streichen, da ihr das System wenig klar erscheint.

Anwaltsgesetzes das Problem der Honoare prüfen und das System wählen, das ihm am besten erscheint.

18 Abschreibung eines parlamentarischen Vorstosses

Das Postulat 94.335 Stamm Luzi "Interkantonale Freizügigkeit beim Rechtsanwaltsberuf", das vom Nationalrat am 20. Dezember 1995 als Motion angenommen und vom Ständerat am 3. Juni 1996 in ein Postulat umgewandelt worden ist, kann abgeschrieben werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf erfüllt die Anliegen des Postulats vollumfänglich, indem es allen Anwältinnen und Anwälte, die in einem Anwaltsregister eingetragen sind, erlaubt, den Anwaltsberuf in irgendeinem Kanton ohne Kosten oder Formalitäten auszuüben. Aus den unter Ziffer 16 dargelegten Gründen verzichtet das Anwaltsgesetz allerdings darauf, ein eidgenössisches Register einzurichten, um dieses Ziel zu erreichen.

2 Besonderer Teil

21 Bemerkungen zur Terminologie

Die Begriffe "Fähigkeitsausweis", "Patent" und "Berufsausübungsbewilligung" können in den kantonalen Gesetzgebungen verschiedene Bedeutungen haben. Es muss deshalb präzisiert werden, welchen Sinn sie im vorliegenden Gesetz haben. Die folgenden Definitionen sind von der Lehre¹⁴¹ und der Mehrheit der Kantone entwickelt worden.

Unter "Fähigkeitsausweis", dem in Artikel 33 BV verwendeten Begriff, wird der Ausweis verstanden, mit dem das theoretische und praktische Fachwissen bestätigt wird. Das "Patent" dagegen wird nach Prüfung der fachlichen Kenntnisse und gewisser persönlicher Voraussetzungen (guter Ruf, Zahlungsfähigkeit usw.) erteilt. Der Begriff "Berufsausübungsbewilligung" schliesslich bezeichnet die Ermächtigung einer Anwältin oder eines Anwalts, in einem anderen Kanton als dem, in welchem sie oder er das Anwaltspatent erhalten hat, Parteien vor Gericht vertreten zu dürfen¹⁴².

22 Konzept des Gesetzes

Das Anwaltsgesetz gewährleistet die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte in der Schweiz und legt gewisse Grundsätze und Mindestanforderungen für die Ausübung des Anwaltsberufs fest. Das allgemeine Konzept des Gesetzes geht von den Umstrukturierungen aus, die für die Verwirklichung des Grundsatzes der Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte und die Aufhebung der kantonalen Bewilligungsverfahren für die Berufsausübung notwendig sind. Wenn die in einem kantonalen Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte ohne vorgängige Kontrolle

¹⁴¹ Vgl. Wolffers, S. 63; vgl. auch Rothenbühler, S. 59.

¹⁴² Einige Kantone erteilen diese Berufsausübungsbewilligung in Form des eigentlichen kantonalen Patents (vgl. beispielsweise Art. 36 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 24. September 1978 des Kantons Graubünden).

durch die andern kantonalen Behörden ihren Beruf auf dem ganzen Gebiet der Schweiz frei ausüben können und Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU unter gewissen Bedingungen in der Schweiz tätig sein können, sollten gewisse Punkte auf Bundesebene vereinheitlicht werden:

- die Voraussetzungen der interkantonalen Freizügigkeit für Inhaberinnen und Inhaber von kantonalen Anwaltspatenten;
- die kantonalen Anwaltsregister;
- die Berufsregeln;
- die Disziplinaraufsicht;
- die Regelung der Berufsbezeichnung;
- Zugang zum Anwaltsberuf für Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind.

Da kein eidgenössisches Anwaltspatent vorgesehen ist, müssen die kantonalen Strukturen für die Disziplinaraufsicht beibehalten und harmonisiert werden. Das Anwaltsgesetz geht von kantonalen Aufsichtsbehörden aus. An Stelle des Systems mit den Berufsausübungsbewilligungen sieht das Anwaltsgesetz einen Ausbau der kantonalen Anwaltsregister vor sowie den Austausch von Informationen über die im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte. Diese Register werden von den Behörden geführt, die mit der Disziplinaraufsicht betraut sind.

23 Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

231 Gegenstand und Geltungsbereich (1. Abschnitt)

231.1 Gegenstand (Art. 1)

Die interkantonale Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte wird heute in Artikel 5 UeB BV und im Binnenmarktgesetz gewährleistet. Künftig soll das Anwaltsgesetz diese Freizügigkeit für Anwältinnen und Anwälte, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, in der ganzen Schweiz garantieren (Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3). Es legt zudem die wichtigsten Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz fest.

Das Anwaltsgesetz will die kantonalen Anwaltsgesetzgebungen nicht vollständig ersetzen. Diese bleiben weiterhin notwendig. Mit dem neuen Gesetz sollen gewisse Punkte vereinheitlicht werden, weil die bis heute im Zeitpunkt der Ausstellung der Berufsausübungsbewilligungen durch die Kantone ausgeübte Kontrolle der Anwältinnen und Anwälte wegfällt.

Der Abschluss der Vertragsverhandlungen mit der EU, namentlich das Abkommen über den freien Personenverkehr hat zur Folge, dass das relevante Gemeinschaftsrecht (Richtlinien 77/249/EWG, 89/48/EWG und 98/5/EG, vgl. Ziff. 14) im schweizerischen Recht umgesetzt werden muss. Diese Umsetzung hat im Wesentlichen auf Bundesebene zu erfolgen. Deshalb bestimmt der vorliegende Gesetzesentwurf nach

Artikel 1 Absatz 2 die Modalitäten für die Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden durch Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind.

231.2 Persönlicher Geltungsbereich (Art. 2)

Das Anwaltsgesetz gilt nur für Personen, die über ein Anwaltspatent verfügen und im Rahmen des vom kantonalen Recht definierten Monopols tatsächlich Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten¹⁴³. Es handelt sich um Anwältinnen und Anwälte, die unabhängig arbeiten (zum Begriff der Unabhängigkeit vgl. Ziff. 172.1). Der persönliche Geltungsbereich des Gesetzes umfasst folglich nicht alle Personen mit einem Anwaltspatent. In zahlreichen Fällen üben Anwältinnen und Anwälte eine Tätigkeit als Richter oder Gerichtsschreiber aus, arbeiten in Verwaltungen oder sind Angestellte von Banken, Treuhandgesellschaften usw.; diese werden sich demnach nicht ins Register eintragen lassen und nicht der Kontrolle der Aufsichtsbehörde unterstehen. Dieses Gesetz findet auch keine Anwendung für Anwältinnen und Anwälte, die keine Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, sondern nur rechtsberatend tätig sein wollen, und die sich nicht in einem kantonalen Anwaltsregister eintragen lassen. Diese können folglich in ihrem Titel auch nicht erwähnen, dass sie im Register eingetragen sind; dies wird sie in den Augen der Öffentlichkeit von den Anwältinnen und Anwälten unterscheiden, die im Register eingetragen sind.

Die Kompetenz zur Festlegung des Tätigkeitsbereichs vor den kantonalen Gerichtsbehörden, der zum "Anwaltsmonopol" gehört, liegt nach wie vor bei den Kantonen. Ermächtigen gewisse Kantone Anwältinnen und Anwälte, die beispielsweise von Banken, Treuhandgesellschaften oder Rechtsschutzversicherungen angestellt sind, zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden, sind diese Anwältinnen und Anwälte dem vorliegenden Gesetz unterstellt und müssen sich in ein kantonales Register eintragen lassen. In diesem Fall unterstehen sie den Berufsregeln und der Kontrolle durch die kantonalen Aufsichtsbehörden.

Das Gesetz kann auch für Personen gelten, die kein schweizerisches Bürgerrecht besitzen, da ein kantonales Anwaltspatent auch Ausländerinnen und Ausländern erteilt werden kann. Vor einigen Jahren hielt das Bundesgericht kantonale Gesetzgebungen, die das Recht zur Ausübung des Anwaltsberufs nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger vorbehalten, noch für verfassungsmässig. Im Jahre 1993 fand jedoch eine Umkehr der Rechtsprechung statt¹⁴⁴. Nach der neuen Auffassung des Bundesgerichts liegt es zwar im öffentlichen Interesse, dass Anwältinnen und Anwälte mit den politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen des Landes vertraut sind. Es geht aber davon aus, dass

¹⁴³ Der Kanton Solothurn kennt kein Monopol für die Parteienvertretung vor Gericht. Personen, die über ein Anwaltspatent verfügen und im Kanton Solothurn Parteien vertreten, werden sich ebenfalls im kantonalen Register eintragen müssen, wenn sie von der interkantonalen Freizügigkeit profitieren wollen.

¹⁴⁴ BGE 119 Ia 35 und Urteil des Bundesgerichts vom 27. April 1993 in der Rechtssache Tim Brockmann gegen den Staatsrat des Kantons Genf.

Ausländerinnen und Ausländer zum Nachweis zugelassen werden müssten, dass sie die Schweiz wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger kennen und ihnen die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse des Landes ebenso vertraut sind. Das Festhalten am Erfordernis des Schweizerbürgerrechts sei mit der in Artikel 31 BV garantierten Handels- und Gewerbefreiheit nicht vereinbar. Im Rahmen dieser Rechtsprechung bleiben die Kantone frei, die übrigen Voraussetzungen zu bestimmen, die für die Erteilung des Anwaltspatents erfüllt sein müssen.

Das Anwaltsgesetz gilt selbstverständlich auch für Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die auf Grund dieses Gesetzes zur gerichtlichen Vertretung von Parteien in der Schweiz zugelassen werden. Zudem gelten die relevanten Bestimmungen des Anwaltsgesetzes (Berufsregeln, Disziplinaraufsicht und -massnahmen) auch für ausländische Anwältinnen und Anwälte, die nicht aus Mitgliedstaaten der EU kommen und die von einem kantonalen Gericht ausnahmsweise zur Parteienvertretung in einer bestimmten Sache zugelassen werden.

232 Interkantonale Freizügigkeit und kantonales Anwaltsregister (2. Abschnitt)

232.1 Grundsatz der interkantonalen Freizügigkeit (Art. 3)

Artikel 3 garantiert Anwältinnen und Anwälten, die in einem kantonalen Register eingetragen sind, die Möglichkeit, in der Schweiz ohne Bewilligung Parteien vor Gerichtsbehörden zu vertreten. Die Kantone können von Anwältinnen und Anwälten, die bereits in einem kantonalen Register eingetragen sind, nicht mehr verlangen, dass sie andere fachliche oder persönliche Voraussetzungen erfüllen als diejenigen, die im Anwaltsgesetz vorgesehen sind. Diese Voraussetzungen werden bei der Eintragung ins kantonale Register geprüft. Sind Anwältinnen und Anwälte einmal eingetragen, können sie ohne weitere Formalitäten in der ganzen Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten. Will eine Behörde im Zweifelsfall überprüfen, ob eine Person zur Ausübung des Anwaltsberufs zugelassen ist, kann sie sich darüber informieren, indem sie das Register des Kantons konsultiert, in welchem diese Person eingetragen ist (Art. 9 BGFA). Erhalten beispielsweise die Gerichtsbehörden des Kantons X eine Rechtsschrift eines Anwalts, der im Register des Kantons Y eingetragen ist, können sie sich bei der Aufsichtsbehörde des Kantons Y erkundigen, ob der Anwalt dort eingetragen ist und die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind. Die Gerichtsbehörden können sich auch vergewissern, ob der Anwalt nicht disziplinarisch bestraft worden ist. Als Konsequenz dieses Freizügigkeitsgrundsatzes ergibt sich, dass die Kantone berechtigt sind, Anwältinnen und Anwälten, die nicht in einem kantonalen Register eingetragen sind, die Berechtigung zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zu verweigern.

Zwei Vernehmlasser (Kantonsgericht BS und VD) sprachen sich dafür aus, dass Anwältinnen und Anwälte ihren Eintrag in einem kantonalen Register nachweisen sollten, wenn sie das erste Mal vor einer Gerichtsbehörde auftreten. Auf die Verankerung einer solchen Verpflichtung im Gesetz wird jedoch verzichtet. Wenn nötig und im Zweifelsfall können die Gerichtsbehörden verlangen, dass eine Anwältin

oder ein Anwalt den Registereintrag nachweist oder sie können sich direkt bei der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dem sie oder er eingetragen ist, darüber informieren.

232.2 Kantonales Anwaltsregister (Art. 4)

Aus den oben dargelegten Gründen (vgl. Ziff. 16) ist auf die Schaffung eines eidgenössischen Anwaltsregisters verzichtet worden; dafür sollen die kantonalen Register gesamtschweizerisch ausgebaut werden. Wegen der Aufhebung der Bewilligungsverfahren für die Berufsausübung werden die Kantone in Zukunft nicht mehr über Unterlagen verfügen, die nachweisen, dass Anwältinnen und Anwälte aus anderen Kantonen die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Es ist jedoch unerlässlich, dass die kantonalen Behörden nach Artikel 9 nötigenfalls schnell überprüfen können, ob eine Anwältin oder ein Anwalt diese Voraussetzungen erfüllt. Der Aufbau des Anwaltsregisters soll deshalb in allen Kantonen identisch sein.

Jeder Kanton hat ein Register der Anwältinnen und Anwälte zu führen, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, auf dem Kantonsgebiet eine Geschäftsadresse haben und die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen nach den Artikeln 6 und 7 erfüllen. Anwältinnen und Anwälte, die gelegentlich oder regelmässig in einem Kanton gerichtlich tätig sind, dort aber kein Anwaltsbüro haben, müssen nicht im Register eingetragen sein. Personen mit einem Anwaltspatent, die nicht unabhängig sind - und die deshalb nicht zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zugelassen sind - werden ebenfalls nicht im Register aufgeführt und auch nicht der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellt. Lassen hingegen gewisse Kantone unter bestimmten Voraussetzungen angestellte Anwältinnen und Anwälte zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zu, müssen sich diese im Register eintragen lassen und unterstehen dann auch der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörde.

Artikel 4 Absatz 2 BGFA präzisiert den Inhalt des Registers. Es handelt sich um gewisse persönliche Daten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe a des Datenschutzgesetzes (DSG, SR 235.1): den Namen, den Vornamen, das Geburtsdatum, den Heimatort für Schweizer Anwältinnen und Anwälte oder die Staatsangehörigkeit für Anwältinnen und Anwälte, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, eine Kopie des Anwaltspatents (aus welcher die Berufsbezeichnung der Anwältin oder des Anwalts ersichtlich ist), die Bescheinigungen, welche belegen, dass die Voraussetzungen nach Artikel 7 erfüllt sind, die Geschäftsadressen sowie gegebenenfalls den Namen des Anwaltsbüros, in dem sie arbeiten (verfügen die Anwältinnen und Anwälte auch in einem anderen Kanton über ein Anwaltsbüro, muss dieses ebenfalls angegeben werden) und schliesslich die nicht gelöschten Disziplinar massnahmen. Nach Artikel 14 Absatz 3 wird die Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register eine Anwältin oder ein Anwalt eingetragen ist, über die in einem anderen Kanton ausgesprochenen Disziplinar massnahmen informiert und trägt diese, sobald sie in Kraft getreten sind, ins Register ein.

Schliesslich bestimmt Artikel 4 Absatz 3 BGFA, dass das Anwaltsregister von der Aufsichtsbehörde geführt wird. Damit sowohl die Aufsicht über die Anwältinnen und

Anwälte als auch die Mitteilung von Informationen über sie möglichst einfach durchgeführt werden können, ist es wünschbar, dass eine einzige kantonale Behörde mit der Aufsicht und der Führung des Registers betraut ist.

232.3 Eintragung ins Register (Art. 5)

Anwältinnen und Anwälte, die Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, müssen sich ins Register eintragen lassen, sobald sie über eine Geschäftsadresse (Anwaltsbüro) in einem Kanton verfügen. Das Kriterium für die Eintragung in ein kantonales Register ist demnach die geografische Lage des Anwaltsbüros und nicht der Herkunftsort des Anwaltspatents. Eine Person, die im Kanton X ihr Anwaltspatent erworben hat und ein Anwaltsbüro im Kanton Y einrichtet, wird nur im Kanton Y eingetragen. Hat sie mehrere Anwaltsbüros, so hat sie sich in dem Kanton eintragen zu lassen, in dem sie ihr Hauptbüro hat.

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass die Anwältinnen und Anwälte sich in jedem Kanton eintragen lassen mussten, in dem sie eine Geschäftsadresse haben. Die Anwältinnen und Anwälte, die in mehreren Kantonen eine Geschäftsadresse haben¹⁴⁵, hätten sich in all diesen Kantonen eintragen lassen müssen, damit es nicht zwei Anwaltskategorien innerhalb desselben Kantons gegeben hätte: diejenigen, die in diesem Kanton ihre Hauptkanzlei führen und diejenigen, die hier eine "Zweitadresse" haben. Der vorliegende Gesetzesentwurf verzichtet auf diese Lösung, da er gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf in zwei Punkten geändert worden ist: Einerseits werden die Berufsregeln nun auf eidgenössischer Ebene vereinheitlicht (Art. 11); andererseits gilt ein Berufsausübungsverbot, das eine Aufsichtsbehörde eines Kantons angeordnet hat, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt nicht eingetragen ist, nun auf dem gesamten Gebiet der Schweiz (Art. 16).

Das Gesetz sieht keine ausdrückliche Strafe vor für Anwältinnen und Anwälte, die sich in keinem Register eintragen lassen: Diese Anwältinnen und Anwälte würden sich selbst bestrafen, da ihnen die Möglichkeit verweigert werden könnte, Parteien vor Gerichtsbehörden anderer Kantone zu vertreten.

Es ist denkbar, wenn auch unwahrscheinlich, dass ein Kanton weiterhin Anwaltspatente erteilt, die den Anforderungen nach den Artikeln 6 und 7 BGFA nicht genügen. Ein Kanton könnte Anwältinnen und Anwälte mit einem solchen Anwaltspatent zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zulassen, ohne dass diese das Recht auf Eintragung in ein Anwaltsregister hätten.

Nach Artikel 11 Buchstabe i haben die in einem Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte der registerführenden Behörde - der Aufsichtsbehörde - jede Änderung der sie betreffenden Daten im Register mitzuteilen (Adressänderung, Eröffnung oder

¹⁴⁵ Nach der Statistik des SAV gab es 1998 160 Anwältinnen/Anwälte in der Schweiz, die bei zwei kantonalen Anwaltskammern eingetragen waren und nur drei Anwältinnen/Anwälte, die in drei Kantonen eingetragen waren.

Schliessung eines Anwaltsbüros in einem anderen Kanton usw.). Unterlassen sie diese Mitteilung, haben sie mit einer Disziplinar massnahme zu rechnen, die von der Aufsichtsbehörde ausgesprochen wird.

Die Aufsichtsbehörde prüft, ob die Anwältinnen und Anwälte die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen (Art. 6 und 7 BGFA) erfüllen. Die Verweigerung eines Eintrags wird mit einer Verfügung mitgeteilt. Diese Verfügung kann Gegenstand einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht sein, da sie in Anwendung von Bundesrecht ergeht.

Schliesslich können Kantone, die bereits über Register oder Verzeichnisse mit den notwendigen Angaben über die Anwältinnen und Anwälte mit Geschäftsadresse auf ihrem Gebiet verfügen, darauf verzichten, von den bereits eingetragenen Anwältinnen und Anwälte nochmals Bescheinigungen im Sinne von Artikel 4 zu verlangen.

232.4 Fachliche Voraussetzungen (Art. 6)

Für die Freizügigkeit müssen zwei Arten von Voraussetzungen erfüllt sein: fachliche Voraussetzungen und persönliche Voraussetzungen. Das Anwaltsgesetz legt nur diejenigen Anforderungen fest, welche die Kantone für die Anerkennung der Anwaltspatente anderer Kantone höchstens verlangen können. Für den Erwerb ihres eigenen Anwaltspatents steht es den Kantonen hingegen frei, strengere Anforderungen aufzustellen, da die Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone bleibt. Damit ein kantonales Anwaltspatent jedoch in anderen Kantonen anerkannt wird, muss es den Voraussetzungen nach Artikel 6 genügen.

232.41 Juristisches Hochschulstudium (Art. 6 Bst. a)

Heute schreiben die meisten Kantone keine Mindestdauer des Studiums vor, sondern verlangen einen Hochschulabschluss (Lizenziat der Rechte), um das für den Erhalt eines Anwaltspatents erforderliche Praktikum antreten zu können¹⁴⁶. Die Dauer der Ausbildung ist somit diejenige, die für die Erwerbung eines Lizenziats der Rechte an einer schweizerischen Hochschule erforderlich ist; sie ist in keinem Fall kürzer als drei Jahre und dauert oft sogar vier Jahre. Der Kanton Graubünden¹⁴⁷ verlangt eine Studiendauer von mindestens drei Jahren, während der Kanton Schwyz eine ausreichende juristische Ausbildung verlangt, "wovon wenigstens vier Semester an schweizerischen Universitäten"¹⁴⁸. Der Kanton Waadt fordert neben dem Lizenziat der Rechte, dass die Anwaltskandidatin oder der Anwaltskandidat eine der drei folgenden Voraussetzungen erfüllt: Ermächtigung zur Verfassung einer Dissertation an einer

¹⁴⁶ AR, OW, SZ und TG verlangen hingegen kein Hochschuldiplom im formellen Sinn.

¹⁴⁷ Art. 3 Ziff. 3 der Verordnung vom 1. Dezember 1955 über den Fähigkeitsausweis und die Berufsausübung der Anwälte.

¹⁴⁸ § 4 Bst. d des Reglements vom 28. Oktober 1952 für die Erteilung und den Entzug des Rechtsanwaltspatentes (GS des Kantons Schwyz 238).

schweizerischen oder ausländischen Rechtsfakultät, ein nach mindestens zwei Semestern abgeschlossenes juristisches Nachdiplomstudium an einer schweizerischen oder ausländischen Hochschule oder eine mindestens zweijährige anerkannte juristische Praxis¹⁴⁹. Die Voraussetzung einer juristischen Ausbildung von mindestens drei Jahren, die mit einem Hochschuldiplom abgeschlossen wird, sollte folglich in den meisten Kantonen keine praktischen Probleme bieten. Sie entspricht den Anforderungen der Richtlinie 89/48/EWG über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschliessen (vgl. Ziff. 14). Um dieser Richtlinie Rechnung zu tragen, müssen die Kantone auch Angehörige von Mitgliedstaaten der EU zum Praktikum zulassen, wenn diese über ein Hochschuldiplom eines Mitgliedstaats der EU auf Grund eines mindestens dreijährigen Studiums verfügen.

232.42 Praktikum (Art. 6 Bst. b)

In den deutschschweizerischen Kantonen beträgt die Mindestdauer des Praktikums in der Regel ein Jahr. Die Kantone Bern und Thurgau schreiben eine Dauer von 18 Monaten vor. Die welschen Kantone und der Kanton Tessin fordern hingegen eine Dauer von zwei Jahren. Ein einziger Kanton, nämlich Obwalden, begnügt sich mit einem sechsmonatigen Praktikum, auch wenn die Kandidatinnen und Kandidaten in der Praxis oft ein einjähriges Praktikum absolvieren. Das Anwaltsgesetz sieht deshalb ein mindestens einjähriges Praktikum vor. Folglich muss nur der Kanton Obwalden seine Gesetzgebung in diesem Punkt anpassen, damit sein Anwaltspatent den Anforderungen des Anwaltsgesetzes entspricht.

Die welschen Kantone und der Kanton Tessin sind der Auffassung, dass diese Praktikumsdauer zu kurz ist, während die deutschschweizerischen Kantone eine länger dauernde Hochschulausbildung vorziehen würden (vgl. Ziff. 16). In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Anwaltsgesetz nur die Anforderungen festlegt, die ein Kanton von den Anwältinnen und Anwälten, die ihr Patent in einem anderen Kanton erworben haben, höchstens verlangen kann. Bereits heute erteilen die welschen Kantone Anwältinnen und Anwälten aus Kantonen, in denen die Dauer des Praktikums nur ein Jahr beträgt, die Bewilligung zur Berufsausübung. Da die welschen Kantone und der Kanton Tessin zudem frei bleiben, für den Erwerb ihres eigenen Anwaltspatents eine längere Praktikumsdauer vorzuschreiben, brauchen die Anforderungen an das Praktikum für die interkantonale Anerkennung des Anwaltspatents nicht erhöht zu werden. Dies hätte zudem zur Folge, dass die Praktikumsdauer für die Mehrheit der Kantone verlängert würde. Dieselben Überlegungen können den deutschschweizerischen Kantonen, die eine längere Studiendauer als drei Jahre bevorzugen würden, entgegengehalten werden. Im Übrigen wäre die Voraussetzung eines Studiums von mehr als drei Jahren nicht mit der Richtlinie 89/48/EWG vereinbar.

¹⁴⁹ Art. 20 des waadtländischen Anwaltsgesetzes vom 22. November 1944.

Der Vernehmlassungsentwurf sah vor, dass Kantone, in denen Italienisch Amtssprache ist (Tessin und Graubünden), ausnahmsweise ein dem Lizenziat gleichwertiges Diplom einer italienischen Hochschule hätten anerkennen können. Es ist in der Tat wünschbar, dass Personen mit italienischer Muttersprache ihre Ausbildung in ihrer Sprache absolvieren können. Dies ist in der Schweiz zurzeit nicht möglich. Der Kanton Tessin lässt zum Anwaltspraktikum bereits heute Personen zu, die ihr juristisches Diplom in Italien erworben haben. Auf Grund des bilateralen Vertrags über die Personenfreizügigkeit mit der EU und der neuen Formulierung von Artikel 6 des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist es nicht mehr nötig, eine spezielle Ausnahme für Kantone vorzusehen, in denen Italienisch Amtssprache ist.

Das Praktikum, das in der Schweiz zu absolvieren ist, muss mit einem Examen über die theoretischen und praktischen Rechtskenntnisse abgeschlossen werden.

232.5 Persönliche Voraussetzungen (Art. 7)

Wie bei den fachlichen Voraussetzungen bleiben die Kantone grundsätzlich frei, eine Reihe von persönlichen Voraussetzungen für die Erteilung des Anwaltpatents zu verlangen. Im Zusammenhang mit der interkantonalen Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte und im Zeitpunkt der Eintragung in ein kantonales Anwaltsregister sind jedoch einzig die persönlichen Voraussetzungen nach Artikel 7 des Anwaltsgesetzes massgebend. Diese entsprechen jedoch praktisch weitgehend den persönlichen Voraussetzungen, die von den Kantonen heute schon verlangt werden¹⁵⁰.

232.51 Handlungsfähigkeit (Art. 7 Bst. a)

Mehrere kantonale Gesetze schreiben ausdrücklich vor, dass die Anwältinnen und Anwälte handlungsfähig sein müssen. Die einhellige Lehre ist der Auffassung, dass das Erfordernis der Handlungsfähigkeit selbst dann gefordert werden kann, wenn es in der kantonalen Gesetzgebung nicht ausdrücklich erwähnt wird¹⁵¹. Es wäre in der Tat unverständlich, dass eine Person eine andere vertreten könnte, wenn sie nicht einmal in der Lage wäre, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu besorgen. Da es theoretisch möglich ist, dass eine Anwältin oder ein Anwalt die übrigen persönlichen Voraussetzungen erfüllt, aber für handlungsunfähig erklärt worden ist, muss die Voraussetzung der Handlungsfähigkeit in das Gesetz aufgenommen werden. Die Handlungsfähigkeit muss jedoch nicht bewiesen werden; sie wird vielmehr vermutet.

232.52 Keine strafrechtliche Verurteilung, wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht zu vereinbaren sind (Art. 7 Bst. b)

Das Vertrauensverhältnis, das zwischen einer Anwältin oder einem Anwalt und der Klientschaft bestehen muss, kann gestört sein, wenn die Anwältin oder der Anwalt nicht vollumfänglich für Seriosität und Ehrenhaftigkeit bürgt. Allerdings ist nicht jede

¹⁵⁰ Vgl. Rothenbühler, S. 60 f.

¹⁵¹ Vgl. Wolfers, S. 67 und die dort zitierten Hinweise.

strafrechtliche Verurteilung geeignet, dieses Vertrauensverhältnis zu beeinträchtigen. Anwältinnen und Anwälte, die wegen Geschwindigkeitsüberschreitungen gebüsst worden sind, kann das Recht zur Berufsausübung in einem Kanton nicht aus diesem Grund verweigert werden. Es können nur solche Verurteilungen Auswirkungen auf die Ausübung des Anwaltsberufs haben, die mit der Würde dieses Berufs nicht vereinbar sind (zum Beispiel Vermögensdelikte). Das Gesetz bestimmt zudem, dass ein gelöschter Strafregistereintrag einer Anwältin oder einem Anwalt nicht entgegeng gehalten werden kann.

232.53 Guter Leumund (Art. 7 Bst. c)

Es gibt keinen bundesrechtlichen Begriff des "guten Leumunds". Ein guter Leumund ist allerdings eine Bedingung, welche die meisten Kantone für die Ausübung des Anwaltsberufs verlangen¹⁵². Das Bundesgericht erklärte, dass bei der Frage, ob eine Person mit Rücksicht auf ihren Leumund zu einem bestimmten Beruf zuzulassen ist, geprüft werden muss, ob die Lebensführung dieser Person mit einem Makel behaftet ist, der sie für die Ausübung des betreffenden Berufs ungeeignet erscheinen lässt. Diese Prüfung habe auf Grund des aus Artikel 4 BV abgeleiteten Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zu erfolgen¹⁵³. Der gute Leumund muss somit im Hinblick auf die Natur der Anwaltstätigkeit beurteilt werden. Sind die vorgeworfenen Tatsachen strafrechtlich nicht relevant, muss aber grosse Zurückhaltung geübt werden. Das Bundesgericht ist beispielsweise der Auffassung, dass das Vertrauensverhältnis zwischen den Behörden und einer Anwältin oder einem Anwalt beeinträchtigt ist, wenn die Anwältin oder der Anwalt nicht zögert, sich gewaltsam gegen die verfassungsmässige Ordnung zu stellen¹⁵⁴.

Erteilt ein Kanton kein "Leumundszeugnis" mehr - wie beispielsweise der Kanton Graubünden - ist das Vorhandensein des guten Leumunds zu vermuten, da die Anwältinnen und Anwälte, die sich ins Register eintragen lassen wollen, keine Möglichkeit haben, mit einem Dokument nachzuweisen, dass sie diese Voraussetzung erfüllen.

232.54 Keine gegen sie bestehenden Verlustscheine und kein Konkurs in den vergangenen zehn Jahren (Art. 7 Bst. d und e)

Die Voraussetzung der Zahlungsfähigkeit der Anwältinnen und Anwälte findet sich ebenfalls in mehreren kantonalen Gesetzgebungen. Vertrauen Klientinnen und Klienten ihren Anwältinnen und Anwälten ihr Vermögen an, sollten diese selber zahlungsfähig sein. Anwältinnen und Anwälte sollten in finanzieller Hinsicht alle wünschbaren Garantien geben können. Artikel 26 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs¹⁵⁵ sieht ausdrücklich vor, dass die fruchtlose Pfändung

¹⁵² Vgl. Wolffers, S. 72 f.

¹⁵³ BGE 104 Ia 189.

¹⁵⁴ BGE 106 Ia 105.

¹⁵⁵ SR 281.1; AS 1995 1233.

und die Konkursöffnung öffentlichrechtliche Folgen haben können, wie beispielsweise die Unfähigkeit, einen bewilligungspflichtigen Beruf oder bewilligungspflichtige Tätigkeiten auszuüben. Nach Artikel 7 Buchstabe d BGFA dürfen gegen Anwältinnen und Anwälte weder provisorische noch definitive Verlustscheine bestehen. Nach Artikel 7 Buchstabe e BGFA dürfen diese zudem in den vergangenen zehn Jahren nicht persönlichen Konkurs gemacht haben, auch wenn gegen sie (beispielsweise im Falle eines Nachlassvertrags) keine Verlustscheine ausgestellt worden sind.

232.55 Unabhängigkeit (Art. 7 Bst. f)

Die Aufsichtsbehörde prüft bereits im Zeitpunkt des Antrags auf Eintragung in das kantonale Anwaltsregister, ob die Anwältin oder der Anwalt in der Lage ist, den Anwaltsberuf völlig unabhängig auszuüben (vgl. Ziff. 172.1).

232.6 Löschung des Registereintrags (Art. 8)

Stellt die Behörde fest, dass eine Anwältin oder ein Anwalt eine der Voraussetzungen für den Registereintrag nicht mehr erfüllt, hat sie die Löschung des Eintrags von Amtes wegen vorzunehmen. Da die Löschung auf Grund von Bundesrecht vollzogen wird, steht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht offen. Die Löschung hat demnach in Form einer Verfügung zu ergehen, gegen welche auf kantonaler Ebene Gerichtsbeschwerde eingereicht werden kann.

232.7 Einsicht in das Register (Art. 9)

Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b ist die Einsicht in das Anwaltsregister den eidgenössischen und kantonalen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (im Bundesrecht sind die Gemeindebehörden im Begriff "kantonale Behörden" miteingeschlossen) sowie den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Mitgliedstaaten der EU vorbehalten, vor denen eine Anwältin oder ein Anwalt auftritt. Eine Behörde kann folglich nicht grundlos Registereinsicht verlangen. Die Anwältin oder der Anwalt muss sich im Zusammenhang mit der Ausübung des Anwaltsberufs an diese Behörde gewendet haben. Handelt eine Anwältin oder ein Anwalt ausserhalb des Anwaltsberufs als Privatperson, hat die Behörde kein Recht auf Einsicht in das Register. Die kantonalen Aufsichtsbehörden hingegen können uneingeschränkt Registereinsicht verlangen (Art. 9 Bst. c BGFA).

Im Anwaltsgesetz muss vorgesehen werden, dass die betroffenen Personen - die Anwältinnen und Anwälte - in Bezug auf ihren Eintrag im Register Einsicht verlangen können (Art. 9 Bst. d BGFA, analog zu Art. 8 Abs. 1 DSG). Da die kantonalen Register nicht von Bundesstellen geführt werden, gilt das Datenschutzgesetz für die Behandlung der Daten in den kantonalen Register grundsätzlich nicht, es sei denn, die Kantone hätten noch keine Datenschutzbestimmungen erlassen. Nach Artikel 37 Datenschutzgesetz gelten nämlich für das Bearbeiten von Personendaten durch kantonale Organe beim Vollzug von Bundesrecht, soweit keine kantonalen

Datenschutzvorschriften bestehen, die Artikel 1-11, 16-23 und 25 Absätze 1-3 Datenschutzgesetz. Gegenwärtig verfügen sechzehn Kantone¹⁵⁶ über eigene Datenschutzgesetze. Ein Kanton¹⁵⁷ hat einige Mindestbestimmungen in sein Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen. Vier Kantone¹⁵⁸ haben hingegen nur Richtlinien erlassen und fünf Kantone¹⁵⁹ haben überhaupt keine Regelung. Nach Artikel 37 Datenschutzgesetz gilt in diesen neun Kantonen folglich derzeit¹⁶⁰ das Datenschutzgesetz.

Auch wenn der Inhalt des Registers nicht öffentlich ist, sollte jede Person bei der Aufsichtsbehörde anfragen können, ob eine Anwältin oder ein Anwalt im Register eingetragen ist und ob gegen sie oder ihn ein Berufsausübungsverbot verhängt ist. Eine Klientschaft, selbst eine potenzielle, muss sich vergewissern können, ob die Anwältin oder der Anwalt, die oder den sie konsultiert, befähigt ist, den Beruf auszuüben. Ein Berufsausübungsverbot muss im Zeitpunkt der Antwort allerdings wirksam sein; ein früher ergangenes provisorisches Verbot darf nicht mitgeteilt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann zudem eine Liste mit den im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte veröffentlichen. Mehrere Kantone veröffentlichen bereits heute auf unterschiedliche Arten Listen mit den Anwältinnen und Anwälten, die zur Berufsausübung zugelassen sind¹⁶¹. Jede Person kann sich folglich bei der Aufsichtsbehörde vergewissern, dass eine Anwältin oder ein Anwalt, die oder der vorgibt, im Register eingetragen zu sein, es tatsächlich auch ist.

232.8 Berufsbezeichnung (Art. 10)

Während in der welschen Schweiz die Anwältinnen und Anwälte alle dieselbe Berufsbezeichnung haben, findet man in der deutschen Schweiz je nach Kanton unterschiedliche Titel: "Rechtsanwalt", "Anwalt", "Fürsprecher", "Fürsprech" oder "Advokat". Will sich beispielsweise eine Person, welche die Berufsbezeichnung "Fürsprecher" erhalten hat, ins Register eines Kantons eintragen lassen, in dem die Berufsbezeichnung "Rechtsanwalt" lautet, sollte sie die Möglichkeit haben, den gleichwertigen Titel dieses Kantons zu verwenden. Nach dem Anwaltsgesetz ist das Recht, die Berufsbezeichnung eines Kantons zu verwenden, vom Registereintrag abhängig. Anwältinnen und Anwälte, die nur gelegentlich in einem anderen Kanton Parteien vor Gericht vertreten, in dem sie nicht eingetragen sind, dürfen die Berufsbezeichnung dieses Kantons nicht verwenden.

¹⁵⁶ BBl 1997 I 723.

¹⁵⁷ St. Gallen.

¹⁵⁸ Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Graubünden, Aargau.

¹⁵⁹ Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell Innerrhoden.

¹⁶⁰ In Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn und Graubünden wird ein Gesetz ausgearbeitet.

¹⁶¹ Beispielsweise veröffentlicht der Kanton Neuenburg jedes Jahr im offiziellen Jahrbuch der Republik und des Kantons Neuenburg die Liste der offiziell beim rôle officiel du barreau eingetragenen Anwältinnen und Anwälte. Die Liste der Anwältinnen und Anwälte anderer Kantone, die zur Parteienvertretung zugelassen sind, können beim Kantonsgericht angefordert werden.

Damit erkennbar ist, dass eine Anwältin oder ein Anwalt in einem Register eingetragen ist und dass sie oder er folglich die Berufsregeln einzuhalten hat, muss sie oder er im Geschäftsverkehr den Registereintrag angeben. Um den Gewohnheiten und der Praxis in den welschen Kantonen Rechnung zu tragen, sollen Anwältinnen und Anwälte auch die Zugehörigkeit zu einem "barreau" statt dem Registereintrag erwähnen dürfen. Diese Möglichkeit bezieht sich demnach nur auf den französischen Text des Anwaltsgesetzes.

Die Berufsbezeichnung für Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU sind in den Artikeln 22 (im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs), 27 (im Rahmen der ständigen Ausübung des Anwaltsberufs unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung) und 32 (nach dem Registereintrag) geregelt.

Eine Regelung der Berufsbezeichnung für ausländische Anwältinnen und Anwälte, die nicht aus Mitgliedstaaten der EU kommen, ist nicht nötig. Es gibt zurzeit zwei mögliche Fallbeispiele: Sind erstens ausländische Anwältinnen und Anwälte im Rahmen des GATS tätig, sind sie von der monopolisierten Anwaltstätigkeit ausgeschlossen und können nur Rechtsberatung im internationalen Recht und im Recht ihres Herkunftsstaats vornehmen. Nach Artikel 2 BGFA unterstehen sie diesem Gesetz nicht. Zweitens können ausländische Anwältinnen und Anwälte, die nicht aus Mitgliedstaaten der EU kommen, ausnahmsweise von einem Kanton die Bewilligung zur Vertretung von Parteien vor Gericht erhalten. Sie kommen jedoch nicht in den Genuss der interkantonalen Freizügigkeit und können demnach in den anderen Kantonen nicht Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten. Es handelt sich folglich um ein ausschliesslich kantonales Problem.

233 Berufsregeln und Disziplinaufsicht (3. Abschnitt)

233.1 Allgemeines

Die Berufsregeln sind von den Standesregeln zu unterscheiden¹⁶². Die Berufsregeln werden von einer Behörde erlassen, um einen bestimmten Beruf im öffentlichen Interesse zu reglementieren. Die Standesregeln hingegen werden von den Berufsorganisationen (Anwaltsverbände, Anwaltskammern) beschlossen. Während die Berufsregeln für alle praktizierenden Anwältinnen und Anwälte gelten, sind die Standesregeln nur für Mitglieder der betreffenden Berufsorganisation direkt anwendbar¹⁶³. 1974 hat der SAV "Richtlinien für die Pflichten-Codices der kantonalen Anwaltsverbände" erlassen. In diesem Zusammenhang sind auch die "Standesregeln der Rechtsanwälte der Europäischen Gemeinschaft"¹⁶⁴ zu erwähnen, die von den

¹⁶² Vgl. Wolfers, S. 11 ff.; Rothenbühler, S. 55 ff.

¹⁶³ Im Kanton Tessin und im Kanton Jura sind die Anwaltsverbände öffentlichrechtlicher Natur und der Beitritt ist obligatorisch. Die Standesregeln gelten deshalb für alle Anwältinnen und Anwälte. Im Kanton Bern fordert Artikel 8 des Gesetzes über die Fürsprecher, dass die Fürsprecherinnen und Fürsprecher "die allgemein anerkannten Regeln ihres Berufsstandes und des kollegialen Verhaltens" befolgen; ist eine Standesregel tatsächlich eine allgemein anerkannte Regel, gilt sie folglich für alle Anwältinnen und Anwälte.

¹⁶⁴ Vgl. Statuten und Richtlinien des SAV, Heft Nr. 90, S. 56.

Delegationen der Mitgliedstaaten, welche die Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft (Conseil des barreaux de la Communauté Européene, CCBE) vertreten, angenommen worden sind. Diese Standesregeln sind vom SAV übernommen worden. Sie gelten für die Beziehungen zwischen den Schweizer Anwältinnen und Anwälten und den Anwältinnen und Anwälten der EU.

In der Praxis sind die Berufsregeln allerdings oft sehr allgemein formuliert und werden im Lichte der Standesregeln ausgelegt. Das Bundesgericht ist der Auffassung, dass die Standesregeln von den Aufsichtsbehörden in dem Masse herangezogen werden können, als sie eine Präzisierung des Inhalts der Berufsregeln erlauben¹⁶⁵. Ein einfacher Verweis in einem kantonalen Gesetz auf die Standesregeln führt jedoch zu gewissen Problemen hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage¹⁶⁶. Indem das vorliegende Anwaltsgesetz die Berufsregeln für die Anwaltstätigkeit auf Bundesebene festlegt, trägt es zur Klärung der Beziehung zwischen den Berufsregeln und den Standesregeln in der ganzen Schweiz bei. Eine solche Vereinheitlichung drängt sich umso mehr auf, als mit dem Abschluss der bilateralen Verhandlungen Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU nach den Modalitäten der Richtlinien 77/249/EWG, 89/48/EWG und 98/5/EG auf dem Gebiet der Schweiz praktizieren werden können. Aus Transparenzgründen sollten auch nicht mehr 26 verschiedene kantonale Regelungen nebeneinander bestehen - weder der Form noch dem Inhalt nach; diese sollten vielmehr durch eine klare Regelung ersetzt werden, die sich auf das Wesentliche beschränkt. Die Standesregeln sind nach wie vor nützlich, um die eidgenössischen Berufsregeln und die Verpflichtungen der Anwältinnen und Anwälte bei der Mandantsführung zu präzisieren.

233.2 Berufsregeln (Art. 11)

Das Anwaltsgesetz vereinheitlicht auf Bundesebene die Berufsregeln für den Anwaltsberuf abschliessend (vgl. Ziff. 172.2).

233.21 Unabhängigkeit (Art. 11 Bst. a)

Die Problematik der Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte ist unter Ziffer 172.1 umfassend erläutert worden. Das Anwaltsgesetz schliesst grundsätzlich nicht aus, dass angestellte Anwältinnen und Anwälte ins Register eingetragen werden können, solange kein Konflikt zwischen den Interessen des Arbeitgebers und den Interessen der Klientschaft entstehen kann. Der Status angestellter Anwältinnen und Anwälte kann allerdings ein Risiko für die Interessen der Klientinnen und Klienten darstellen. Es ist deshalb wichtig, dass die Unabhängigkeit der Anwältinnen und Anwälte objektiv gewährleistet werden kann. Eine formelle Garantie dieser Unabhängigkeit im Arbeitsvertrag genügt nicht, wenn der Arbeitgeber objektiv ein direktes Interesse am Ausgang des Rechtsstreits hat¹⁶⁷. Es ist jedoch zu betonen, dass

¹⁶⁵ BGE 98 Ia 356 E. 3.

¹⁶⁶ Vgl. Dominique Dreyer, L'avocat dans la société actuelle, ZSR 115/1996, S. 504.

¹⁶⁷ BGE 123 I 193; vgl. auch franz Werro, Les conflits d'intérêt de l'avocat, in Droit suisse des avocats, W.

die Forderung der Unabhängigkeit sich nicht nur im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses stellt. Anwältinnen und Anwälte haben im Allgemeinen jeden Konflikt zwischen den Interessen ihrer Klientschaft und den Interessen von Personen, mit denen sie geschäftlich oder privat in Beziehung stehen, zu vermeiden.

Das Anwaltsgesetz stellt den Grundsatz auf, dass alle Anwältinnen und Anwälte zur Unabhängigkeit verpflichtet sind, sobald sie nach kantonalem Recht zur Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden zugelassen sind. Auch angestellte Anwältinnen und Anwälte sind verpflichtet, unabhängig, in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung zu handeln. Werden in einem Unternehmen angestellte Anwältinnen und Anwälte auf Grund der "liberalen" Praxis eines Kantons in dessen Anwaltsregister eingetragen, können die anderen Kantone ihnen das Recht zur Parteienvertretung auf ihrem Gebiet nicht auf Grund der Tatsache, dass sie angestellt sind, verweigern. Die Unabhängigkeit wird vermutet, sobald ein Kanton zulässt, dass Anwältinnen und Anwälte in dem ihnen vorbehaltenen Monopolbereich tätig werden. Bestehen Zweifel an der Unabhängigkeit einer Anwältin oder eines Anwalts, kann die Aufsichtsbehörde ein Disziplinarverfahren eröffnen.

233.22 Berufsgeheimnis (Art. 11 Bst. b)

Das Bundesgericht hatte Gelegenheit, die wichtigsten Elemente zu bestimmen, die das Berufsgeheimnis begründen und rechtfertigen¹⁶⁸. Das Berufsgeheimnis liegt sowohl im Interesse der Klientschaft, die sich ganz auf die Diskretion ihrer Anwältin oder ihres Anwalts verlassen können muss, als auch im Interesse der Anwältinnen und Anwälte selbst und in demjenigen der Justiz, für welche die Anwältinnen und Anwälte Hilfspersonen sind¹⁶⁹. Nach Artikel 321 des Strafgesetzbuches¹⁷⁰ ist die Verletzung des Berufsgeheimnisses strafbar.

Die Bestimmung des Umfangs der Tätigkeiten, die unter das Berufsgeheimnis fallen, ist manchmal schwierig. Die Tätigkeit im Rahmen des Anwaltsmonopols ist zweifellos geschützt. So umfasst das Berufsgeheimnis sämtliche der Anwältin oder dem Anwalt anvertrauten Tatsachen und Dokumente, die einen gewissen Bezug zur Ausübung des Anwaltsberufs haben. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts¹⁷¹ können sich Anwältinnen und Anwälte, die für eine Klientschaft andere Tätigkeiten als spezifische Anwaltstätigkeiten ausüben, demgegenüber nicht auf das Anwaltsgeheimnis berufen. Wirtschaftliche Tätigkeiten von Anwältinnen und Anwälten, wie beispielsweise die Verwaltung von Gesellschaften und Vermögen, die Betreuung von Fonds, also Tätigkeiten, die auch von Vermögensverwaltern, Treuhändern und Bankiers ausgeübt werden können, werden vom Anwaltsgeheimnis nicht geschützt. Es muss deshalb von

Feldmann éd., Bern 1998, S. 241.

¹⁶⁸ BGE 112 Ib 607.

¹⁶⁹ BGE 117 Ia 348.

¹⁷⁰ SR 311.0.

¹⁷¹ BGE 87 IV 108; BGE 112 Ib 606; BGE vom 11. April 1996 in der Rechtssache K. gegen die Anklagekammer des Kantons Genf.

Fall zu Fall geprüft werden, ob die Tätigkeit der Anwältin oder des Anwalts wirklich spezifisch ist oder ob sie eher zu den Tätigkeiten eines Treuhandbüros, einer Bank oder einer Vermögensverwaltung gehört (vgl. auch Ziff. 13).

Nach Artikel 101 des Obligationenrechts (OR)¹⁷² sind Anwältinnen und Anwälte für den Schaden verantwortlich, den Hilfspersonen bei der Erfüllung der anvertrauten Aufgabe begehen. Artikel 11 Buchstabe b BGFA auferlegt den Anwältinnen und Anwälten deshalb die Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihre Hilfspersonen das Berufsgeheimnis wahren. Der Begriff der Hilfsperson ist mit demjenigen in Artikel 101 OR identisch.

233.23 Werbung (Art. 11 Bst. c)

Die Frage der Werbung für Anwältinnen und Anwälte war in der Lehre bereits Gegenstand zahlreicher Ausführungen und Kontroversen¹⁷³. Die Tendenz geht allerdings in Richtung einer klaren Lockerung des grundsätzlichen Verbots. Zahlreiche Faktoren tragen hierzu bei¹⁷⁴:

- Ein Teil der Anwaltstätigkeit, der immer wichtiger wird, betrifft die Rechtsberatung, für die kein Anwaltsmonopol besteht; die Anwältinnen und Anwälte fühlen sich gegenüber den Treuhandbüros und den Banken deshalb benachteiligt¹⁷⁵;
- Anwältinnen und Anwälte der Kantone, in denen Werbung verboten ist, sind gegenüber ihren Kolleginnen und Kollegen, die in Kantonen mit einer liberaleren Praxis arbeiten, diskriminiert; der Wettbewerb unter den Anwältinnen und Anwälten, eine unmittelbare Folge der Freizügigkeit, ist deshalb verfälscht;
- für die Klientschaft macht es die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte notwendig, Informationen zu erhalten, um eine Anwältin oder einen Anwalt in Kenntnis der Sache auswählen zu können;
- ein Werbeverbot ist mit dem Kartellgesetz nicht vereinbar¹⁷⁶;
- in den meisten europäischen Staaten hat in den letzten Jahren in diesem Bereich eine klare Liberalisierung stattgefunden, namentlich in Deutschland, in Grossbritannien, in Irland, in den Niederlanden und in Dänemark; nur Italien, Spanien, Portugal und Griechenland kennen noch ein absolutes Werbeverbot¹⁷⁷.

Ein generelles Werbeverbot ist folglich weder für Anwältinnen und Anwälte noch für die Klientschaft mehr zu rechtfertigen. Es besteht folglich kaum mehr ein öffentliches

¹⁷² SR 220.

¹⁷³ Vgl. insbes. Wolffers, S. 150ff.; Dreyer, S. 459ff.; Mirco Ros, Anwalt und Werbung - Ein Tabu im Wandel der Zeit, in *Droit suisse des avocats*, W. Fellmann éd., Bern 1998, S., 307.

¹⁷⁴ Vgl. Philippe Richard, La publicité personnelle de l'avocat, in *Droit suisse des avocats*, W. Fellmann éd., Bern 1998, S. 327ff.

¹⁷⁵ Max Oesch, Bekanntmachung der Tätigkeitsgebiete der Rechtsanwälte, in: *Der Schweizer Anwalt*, 145/1993, S. 5ff.

¹⁷⁶ Pierre Tercier, Les avocats et la concurrence, in: *Der Schweizer Anwalt*, 160/1996, S. 12ff.

¹⁷⁷ Vgl. Ros, S. 318ff.

Interesse an einem Werbeverbot. Die Möglichkeit, Hinweise auf Spezialisierungen in die Anwaltsverzeichnisse aufzunehmen, besteht in einigen Kantonen bereits, in anderen Kantonen hingegen nicht¹⁷⁸. In Bezug auf die Standesregeln hat der SAV am 6. Juni 1997 Ziffer 6 seiner Richtlinien geändert, die nun lautet: "Die anwaltliche Werbung ist innerhalb der eidgenössischen und kantonalen gesetzlichen Schranken unter Wahrung der Würde des Anwaltsberufes und Respektierung des Berufsgeheimnisses erlaubt. Es bleibt den kantonalen Verbänden vorgehalten, im Rahmen dieser Grundsätze präzisierende Vorschriften zu erlassen."¹⁷⁹ Die Standesregeln der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft (CCBE) beschränken sich darauf, den Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten die persönliche Werbung zu verbieten, "*wo dies unzulässig ist*" (Ziff. 2.6). Im Mai 1997 haben die Rechtsanwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft eine Empfehlung betreffend die persönliche Werbung von Anwältinnen und Anwälten angenommen. Danach sollen im Bereich der individuellen oder kollektiven Anwaltswerbung sämtliche Anwaltskammern Regeln beschliessen, die der Öffentlichkeit das Recht auf Informationen über die Identität und Qualifikationen der Anwältinnen und Anwälte gewähren. Dabei sollten aber die Grundsätze des Anwaltsberufes, namentlich das Berufsgeheimnis, die Unabhängigkeit, die Zurückhaltung und Würde, streng beachtet werden, ohne jedoch den freien Wettbewerb zu behindern.

Das Anwaltsgesetz trägt diesen neueren Entwicklungen Rechnung und ermöglicht allen in der Schweiz praktizierenden Anwältinnen und Anwälten, Werbung zu machen. In materieller Hinsicht hat diese Werbung jedoch immer objektiv zu bleiben und beispielsweise besondere Kenntnisse, bevorzugte Tätigkeitsbereiche oder Tarife aufzuzeigen. Das Anwaltsgesetz verzichtet auf den Bezug zur "Berufswürde", um die Grenzen der Werbung festzulegen, da dieser Begriff zu unklar ist. Es versteht sich von selbst, dass Anwältinnen und Anwälte bei der Werbung sämtliche Berufsregeln, namentlich das Berufsgeheimnis, wahren müssen.

233.24 Andere Berufsregeln (Art. 11 Bst. d - i)

Artikel 11 Buchstaben d - i betreffen eher technische Punkte, die weitest gehend mit den heutigen kantonalen Regeln übereinstimmen. In gewissem Sinne handelt es sich um eine Kodifikation des kantonalen Rechts. Das Verbot des pactum de quota litis (Bst. d) und die Verpflichtung, eine ausreichende Berufshaftpflichtversicherung abzuschliessen (Bst. e) sind in den meisten kantonalen Gesetzen enthalten. Die Verpflichtung, amtliche Pflichtverteidigungen und unentgeltliche Rechtsvertretungen zu übernehmen, wird künftig auf die Kantone beschränkt, in deren Register die Anwältinnen und Anwälte eingetragen sind (Bst. f). Nach Buchstabe g sind sie verpflichtet, die ihnen anvertrauten Gelder getrennt von ihrem Vermögen

¹⁷⁸ Vgl. Lelio Vieli, Spezialisierung oder bevorzugtes Tätigkeitsgebiet - Werbung oder Information, in: Der Schweizer Anwalt, 145/1993, S. 9ff.; Pierre Jomini, L'avocat vaudois et la publicité, in: Der Schweizer Anwalt, 145/1993, S. 14ff.

¹⁷⁹ Die alte Ziffer 6 der Richtlinien des SAV lautete: "*Der Anwalt unterlässt jegliche Reklame und jeglichen Kundenfang. Bei Erklärungen an Radio, Presse oder Fernsehen übt er Zurückhaltung.*"

aufzubewahren. Einerseits haben die Gläubiger einer Anwältin oder eines Anwalts keine Möglichkeit, auf die anvertrauten Gelder zu greifen, wenn diese mit dem persönlichen Vermögen nicht vermischt worden sind. Andererseits müssen die anvertrauten Gelder und das persönliche Vermögen aus fiskalischer Sicht getrennt bleiben. Zur Vermeidung von Streitigkeiten über die Höhe der Honorare verpflichtet Artikel 11 Buchstabe h die Anwältinnen und Anwälte, ihre Klientinnen und Klienten periodisch über die Höhe des geschuldeten Honorars zu informieren. Diese Obliegenheit besteht in einigen Kantonen bereits, manchmal in Form einer Bestimmung, die den Anwältinnen und Anwälten vorschreibt, von ihrer Klientschaft nach Massgabe der Entwicklung des Rechtsstreits ausreichende Vorschüsse zu verlangen. Schliesslich soll die Verpflichtung der Anwältinnen und Anwälte, der Aufsichtsbehörde jede Änderung der sie betreffenden Daten im Register mitzuteilen, dazu dienen, das Anwaltsregister auf dem neuesten Stand zu halten (vgl. Ziff. 232.3).

233.3 Kantonale Aufsichtsbehörde (Art. 12)

Die Beachtung der Berufsregeln muss durch Disziplinarbehörden sichergestellt werden. Die Kantone kennen derzeit verschiedene Systeme: Entweder haben sie diese Aufgabe der Exekutive (Regierungsrat oder Justizdepartement) oder den Gerichtsbehörden (Kantonsgericht) oder auch Kommissionen, die aus Richterinnen und Richtern sowie Anwältinnen und Anwälten zusammengesetzt sind (Anwaltskammern, die in der Regel dem Kantonsgericht angehängt sind), übertragen. Einige Kantone haben die Disziplinaraufsicht Berufsorganisationen (Anwaltsverbände) übertragen. Das Anwaltsgesetz schreibt nur vor, dass die Kantone eine Aufsichtsbehörde schaffen müssen. Die Zusammensetzung und die Organisation dieser Behörde sowie die Regelung des Verfahrens werden den Kantonen überlassen. Diese können die Zuständigkeit zur Ausübung der Disziplinaraufsicht auch einem Anwaltsverband übertragen. Da für Disziplinar massnahmen, die wegen einer Verletzung der Berufsregeln ausgesprochen worden sind, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht möglich ist, müssen die Kantone allerdings eine richterliche Rekursbehörde im Sinne von Artikel 98a des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG)¹⁸⁰ vorsehen, wenn die Aufsichtsbehörde keine gerichtliche Instanz ist. Die Frage, ob eine Disziplinar massnahme "strafrechtlicher Natur" im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)¹⁸¹ ist, kann somit offen bleiben. Die Europäische Kommission für Menschenrechte hat allerdings entschieden, dass nach den Grundsätzen, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil Engel¹⁸² entwickelt hatte, ein Disziplinarverfahren, das gegenüber einer Anwältin oder einem Anwalt eröffnet wird und das zu einer Verwarnung führt, keine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 EMRK darstellt¹⁸³.

¹⁸⁰ SR 173.110.

¹⁸¹ SR 0.101.

¹⁸² Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil Engel vom 8.6.1976, Serie A Nr. 22, S. 34.

¹⁸³ Requête no 8249/79, X c/Belgique, déc. 5.5.80, D. R. 20, S. 40.

Nach Artikel 12 des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist jede Aufsichtsbehörde verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Berufsregeln beachtet werden. Für Vorfälle, die sich in ihrem Kantonsgebiet ereignet haben, hat sie gegebenenfalls ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Die Aufsicht wird über die gesamte Anwaltstätigkeit ausgeübt und nicht nur über die Tätigkeit im Rahmen des kantonalen Monopols.

233.4 Meldepflicht (Art. 13)

Nach Artikel 13 Absatz 1 haben die kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden der Aufsichtsbehörde ihres Kantons - und nicht der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register die betroffene Person eingetragen ist - die ihnen bekannt werdenden Vorfälle, die eine Verletzung der Berufsregeln beinhalten könnten, unverzüglich mitzuteilen. Das Anwaltsgesetz erwähnt die Möglichkeit für die Klientinnen und Klienten einer Anwältin oder eines Anwalts, sich an die Aufsichtsbehörde zu wenden, nicht ausdrücklich; dies versteht sich von selbst. Die eidgenössischen Gericht- und Verwaltungsbehörden haben sich an die Aufsichtsbehörde des Kantons zu wenden, in dem eine Anwältin oder ein Anwalt im Register eingetragen ist (Abs. 2).

233.5 Disziplinarverfahren in einem anderen Kanton (Art. 14)

In Übereinstimmung mit der Mehrheit der kantonalen Gesetze¹⁸⁴ sieht das Anwaltsgesetz vor, dass sich die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden auf sämtliche Anwältinnen und Anwälte erstreckt, die ihren Beruf auf dem Kantonsgebiet ausüben, unabhängig davon, ob diese dort eine Geschäftsadresse haben oder nicht (Art. 12 BGFA). Artikel 14 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs schreibt allerdings vor, dass die Aufsichtsbehörde, die gegen eine Anwältin oder einen Anwalt, die oder der nicht im Register dieses Kantons eingetragen ist, ein Disziplinarverfahren eröffnet, die Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt eingetragen ist, darüber informieren muss. Wird beabsichtigt, eine Disziplinar massnahme auszusprechen, hat die Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt eingetragen ist, das Recht, zum Ergebnis der Untersuchung Stellung zu nehmen. Eine allfällige Intervention dieser Aufsichtsbehörde kann sich zu Gunsten, aber auch zu Ungunsten der betroffenen Anwältin oder des betroffenen Anwalts auswirken. Dieses System stellt sicher, dass die "zur Hauptsache" zuständige Aufsichtsbehörde über den Verlauf eines Disziplinarverfahrens in einem anderen Kanton auf dem Laufenden ist. Dadurch soll die Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden verstärkt und im Bereich der Disziplinar massnahmen möglichst eine einheitliche Praxis entwickelt werden. Das Ergebnis des Disziplinarverfahrens ist der "zur Hauptsache" zuständigen Aufsichtsbehörde mitzuteilen (Abs. 3). Ist eine Disziplinar massnahme ausgesprochen worden, wird sie, sobald sie in Kraft getreten ist, von der "zur Hauptsache" zuständigen Aufsichtsbehörde ins Register eingetragen (Art. 4 Abs. 2 BGFA).

233.6 Disziplinar massnahmen (Art. 15)

¹⁸⁴ Vgl. beispielsweise Art. 48 Abs. 2 des Genfer Anwaltsgesetzes.

Zwecks Harmonisierung der Praxis im Bereich des Disziplinarrechts und parallel zur Einführung abschliessender Berufsregeln auf Bundesebene, vereinheitlicht das Anwaltsgesetz die Disziplinar massnahmen.

In einigen kantonalen Gesetzen wird die Verwarnung nicht als Disziplinar massnahme betrachtet. Das Bundesgericht ist aber zu Recht der Auffassung, dass gewissenhafte Anwältinnen und Anwälte eine Verwarnung als ebenso strenge Massnahme empfinden können wie einen Verweis¹⁸⁵. Würde man den disziplinarischen Charakter der Verwarnung ablehnen, hätte dies zur Folge, dass Anwältinnen und Anwälte, welche die Sanktion für ungerechtfertigt hielten, keine Beschwerdemöglichkeit hätten. Das Anwaltsgesetz sieht deshalb die Verwarnung als schwächste Disziplinar massnahme vor.

Artikel 15 Absatz 2 verdeutlicht, dass eine Busse zusätzlich zu einem befristeten oder dauernden Berufsausübungsverbot angeordnet werden kann.

233.7 Geltung des Berufsausübungsverbots (Art. 16)

Das befristete oder dauernde Verbot der Berufsausübung stellt die strengste Disziplinar massnahme dar, da es Anwältinnen und Anwälte daran hindert, im Rahmen des kantonalen Anwaltsmonopols Parteien vor Gerichtsbehörden zu vertreten. Den übrigen Tätigkeiten können sie aber weiterhin nachgehen und beispielsweise Rechtsberatungen vornehmen¹⁸⁶. Ein dauerndes Berufsausübungsverbot kann nur ausgesprochen werden, wenn auf Grund einer Gesamtbewertung der bisherigen Berufstätigkeit der Anwältin oder des Anwalts eine andere Sanktion als ungenügend erscheint, um für die Zukunft ein korrektes Verhalten zu gewährleisten¹⁸⁷.

Infolge der Vereinheitlichung der Berufsregeln und der Disziplinar massnahmen auf Bundesebene kann die Geltung des Berufsausübungsverbots, das von einer kantonalen Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte angeordnet wird, auf das gesamte Gebiet der Schweiz ausgedehnt werden. Da gegen Disziplinarentscheide wegen Verletzung der Berufsregeln die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden kann, werden die Unterschiede in der Praxis der Kantone nicht allzu gross sein.

Damit das Berufsausübungsverbot tatsächlich wirksam ist, muss es den Aufsichtsbehörden der übrigen Kantone mitgeteilt werden (Abs. 2).

233.8 Verjährung (Art. 17)

Da die Berufsregeln und die Disziplinar massnahmen vereinheitlicht werden, sind Unterschiede bei den Verjährungsfristen für die disziplinarische Verfolgung nicht

¹⁸⁵ BGE 103 Ia 428.

¹⁸⁶ Vgl. Wolfers, S. 188.

¹⁸⁷ BGE 106 Ia 100.

mehr gerechtfertigt. Das Anwaltsgesetz vereinheitlicht deshalb auch die Verjährungsfristen auf Bundesebene.

Eine Disziplinar massnahme kann nur angeordnet werden, wenn die Anwältin oder der Anwalt im kantonalen Register eingetragen und folglich der Aufsichtsbehörde unterstellt ist. Droht einer Anwältin oder einem Anwalt ein Disziplinarverfahren, kann sie oder er deshalb die Streichung im Register verlangen, um der disziplinarischen Verfolgung zu entgehen. Allfällige strafrechtliche oder zivilrechtliche Verfolgungen bleiben vorbehalten.

233.9 Löschung der Disziplinar massnahmen (Art. 18)

Wie die Verjährung der disziplinarischen Verfolgung sollte auch die Löschung der Disziplinar massnahmen einheitlich sein. Der vorliegende Gesetzesentwurf unterscheidet bei der Festsetzung der Frist für die Löschung der Disziplinar massnahmen zwischen der Verwarnung, dem Verweis und der Busse einerseits und dem befristeten Berufsausübungsverbot andererseits. Diese unterschiedliche Behandlung rechtfertigt sich wegen dem ungleichen Schweregrad dieser beiden Kategorien von Disziplinar massnahmen.

Das dauernde Berufsausübungsverbot wird selbstverständlich nicht gelöscht.

234 Zulassung von Anwältinnen und Anwälten aus Mitgliedstaaten der EU

234.1 Allgemeines

Das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr bringt eine progressive Liberalisierung des Rechts auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt auf dem Gebiet der Vertragsparteien. Zur Erleichterung des Zugangs zu einer Arbeit - im Angestelltenverhältnis oder selbständig - und deren Erfüllung ergreifen die Vertragsparteien diejenigen Massnahmen, die notwendig sind für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Ausweise und anderer Titel gemäss den Gemeinschaftsrichtlinien, die in Anhang III des Abkommens über die Personenfreizügigkeit enthalten sind. Die Richtlinien über die Anerkennung der Diplome gelten folglich nur, soweit die Voraussetzungen der Personenfreizügigkeit erfüllt sind.

In Zusammenhang mit dem Anwaltsberuf hat die Schweiz die Richtlinien 77/249/EWG, 89/48/EWG und 98/5/EG umzusetzen (vgl. Ziff. 142). Diese Umsetzung geschieht im Wesentlichen im Anwaltsgesetz; die kantonalen Gesetze müssen aber ebenfalls angepasst werden. Bei der Verteilung der Umsetzungsaufgaben auf Bund und Kantone wurden der Grundsatz der Subsidiarität, aber auch der Harmonisierungsbedarf auf nationaler Ebene sowie die Sorge um Transparenz unseren ausländischen Partnern gegenüber und der Handlungsspielraum, der dem nationalen Gesetzgeber im Abkommen gelassen wird, beachtet. Im Anwaltsgesetz sind demnach insbesondere die folgenden Punkte zu regeln:

- die Ausübung des Anwaltsberufs durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU im freien Dienstleistungsverkehr;
- die Modalitäten der ständigen Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung;
- die Voraussetzungen für die Eintragung von Anwältinnen und Anwälten aus Mitgliedstaaten der EU in ein kantonales Anwaltsregister;
- die Unterstellung unter die Berufsregeln und die Disziplinaraufsicht;
- der Gebrauch der Berufsbezeichnung.

234.2 Ausübung des Anwaltsberufs im freien Dienstleistungsverkehr durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU (4. Abschnitt)

Artikel 19 bis 24 regeln die Ausübung des Anwaltsberufs im freien Dienstleistungsverkehr in der Schweiz durch Anwältinnen und Anwälte, die Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, gemäss der Richtlinie 77/249/EWG (vgl. Ziff. 14).

234.21 Grundsätze (Art. 19)

Die Richtlinie 77/249/EWG zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte regelt die in Form der Dienstleistung ausgeübten Anwaltstätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten der EU (Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie). Mit dem Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Freizügigkeit im Personenverkehr und dem Anhang III zu diesem Abkommen wird der Anwendungsbereich dieser Richtlinie auf die Schweiz ausgedehnt. Artikel 19 des vorliegenden Gesetzesentwurfs stellt dementsprechend den Grundsatz auf, dass Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, in der Schweiz im freien Dienstleistungsverkehr zugelassen werden.

Da die Richtlinie 77/249/EWG keine Diplomanerkennung beinhaltet, wird vorausgesetzt, dass der Aufnahmestaat - in diesem Fall die Schweiz - Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU als solche anerkennt, wenn diese in ihrem Herkunftsstaat ihre berufliche Tätigkeit unter einer der in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 77/249/EWG aufgeführten Bezeichnungen auszuüben berechtigt sind. Artikel 19 Absatz 1 des vorliegenden Gesetzesentwurfs verweist in diesem Zusammenhang auf die im Anhang dieses Gesetzes aufgeführten Bezeichnungen, die denjenigen entsprechen, die auch in der Richtlinie enthalten sind (in der konsolidierten Fassung, d.h. vervollständigt mit den Berufsbezeichnungen der Staaten, die seit der Verabschiedung der Richtlinie Mitglied der EU geworden sind).

Nach der Richtlinie 77/249/EWG umfasst die Anwaltstätigkeit sowohl die Rechtsberatung als auch die gerichtliche Tätigkeit. Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt demgegenüber nur die Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden, da die Rechtsberatung in der Schweiz nicht reglementiert ist. Artikel 19 beschränkt sich

deshalb auf die Regelung der Zulassung von Anwältinnen und Anwälten aus Mitgliedstaaten der EU, die in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen.

Die grenzüberschreitende Ausübung des Anwaltsberufs im freien Dienstleistungsverkehr geschieht punktuell, d.h. vorübergehend und steht im Gegensatz zur ständigen Ausübung des Anwaltsberufs unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung gemäss der Richtlinie 98/5/EG. Nach Artikel 19 Absatz 2 werden die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte in den kantonalen Anwaltsregistern nicht eingetragen. Nach Artikel 5 des Abkommens über den freien Personenverkehr können sie während höchstens 90 Tagen pro Jahr in der ganzen Schweiz Dienstleistungen erbringen.

234.22 Nachweis der Anwaltsqualifikation (Art. 20)

Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 77/249/EWG kann die zuständige Stelle des Aufnahmestaats von den Dienstleistungserbringenden verlangen, dass sie ihre Eigenschaft als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt nachweisen. Artikel 20 des vorliegenden Gesetzesentwurfs regelt dementsprechend, dass die eidgenössischen und kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, vor denen die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte auftreten, verlangen können, dass diese ihre Anwaltsqualifikation nachweisen (Anwaltspatent, Bescheinigung über die Zulassung zum Anwaltsberuf im Herkunftsstaat usw.). Da Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU auch den Berufsregeln des vorliegenden Anwaltsgesetzes unterstehen (vgl. Art. 23), ist es unerlässlich, dass auch die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte diesen Nachweis anfordern können.

234.23 Verpflichtung zur Handlung im Einvernehmen mit einer eingetragenen Anwältin oder einem eingetragenen Anwalt (Art. 21)

Nach Artikel 5 der Richtlinie 77/249/EWG kann ein Aufnahmestaat für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung und der Verteidigung von Parteien im Bereich der Rechtspflege verbunden sind, als Bedingung auferlegen, dass die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte im Einvernehmen mit einer oder einem beim angerufenen Gericht zugelassenen Anwältin oder Anwalt handeln, die oder der gegebenenfalls diesem Gericht gegenüber die Verantwortung trägt.

Die Verpflichtung zum einvernehmlichen Handeln ist als Kannvorschrift formuliert. Das schweizerische Recht könnte folglich auf eine solche Regelung verzichten. Aus Praktikabilitätsgründen ist es allerdings von Vorteil, wenn den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden eine Anwältin oder ein Anwalt als Ansprechperson zur Verfügung steht, die oder der im Anwaltsregister eingetragen und demnach in der Schweiz niedergelassen ist.

Im Urteil vom 25. Februar 1988 in Sachen Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland¹⁸⁸ hat der EuGH präzisiert, dass die Verpflichtung, im Einvernehmen mit einer Anwältin oder einem Anwalt des Aufnahmestaats zu handeln, nur besteht, wenn prozessrechtlich ein Anwaltszwang vorgeschrieben ist. Artikel 21 des vorliegenden Gesetzesentwurfs entspricht dieser Rechtsprechung.

Im Einvernehmen handeln heisst nach der Rechtsprechung des EuGH nicht, dass die im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte, mit denen Einvernehmen bestehen muss, selbst Bevollmächtigte im Verfahren sein müssen. Es bedeutet auch nicht, dass die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte in einer Gerichtsverhandlung nur in Begleitung der Anwältinnen und Anwälte, mit denen Einvernehmen besteht, auftreten dürfen. Das Einvernehmen stellt eigentlich eher eine Formalität dar, welche die Anwältinnen und Anwälte des Aufnahmestaats auf die Rolle eines Korrespondenzanwalts reduziert¹⁸⁹.

234.24 Berufsbezeichnung (Art. 22)

Artikel 22 übernimmt bei der Berufsbezeichnung den materiellen Gehalt des Artikels 3 der Richtlinie 77/249/EWG. Danach haben die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte im Aufnahmestaat ihre ursprüngliche Berufsbezeichnung in der Amtssprache ihres Herkunftsstaats unter Angabe der Berufsorganisation, deren Zuständigkeit sie unterliegen, oder des Gerichts, bei dem sie nach den Vorschriften dieses Staats zugelassen sind, zu verwenden. Damit können sie klar von den in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälten unterschieden werden.

234.25 Berufsregeln (Art. 23)

Nach Artikel 4 der Richtlinie 77/249/EWG unterstehen die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte im Bereich der Parteienvertretung im Aufnahmestaat neben den ihnen im Herkunftsstaat obliegenden Verpflichtungen auch den Berufsregeln des Aufnahmestaats. Damit sollen sie diese Anwaltstätigkeit unter denselben Bedingungen ausüben, wie die in diesem Staat niedergelassenen Anwältinnen und Anwälte.

Dementsprechend gelten die Berufsregeln des vorliegenden Anwaltsgesetzes (Art. 11) grundsätzlich auch für die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte. Ausdrücklich davon ausgenommen sind nach Artikel 23 die Bestimmungen betreffend die amtliche Pflichtverteidigung und die unentgeltliche Rechtsvertretung (Art. 11 Bst. f) sowie den Registereintrag (Art. 11 Bst. i). Diese Ausnahmen sind gerechtfertigt, da es unzweckmässig wäre, von Anwältinnen und Anwälten, die nur gelegentlich in der

¹⁸⁸ Rs. 427/85, Slg. 1988, S. 1123.

¹⁸⁹ Sobotta/Kleinschnittger, Freizügigkeit für Anwälte in der EU nach der Richtlinie 98/5/EG, EuZW 21/1998, S. 645 ff.

Schweiz Parteien vertreten, zu verlangen, dass sie amtliche Pflichtverteidigungen (bei denen sie zudem verpflichtet wären, gemäss Art. 21 im Einvernehmen mit einer oder einem im Register eingetragenen Anwältin oder Anwalt zu handeln) oder unentgeltliche Rechtsvertretungen übernehmen, da sie wahrscheinlich auf gewisse Rechtsgebiete spezialisiert sind und in der Schweiz im Wesentlichen ausländische Klientinnen und Klienten vertreten werden. Die Bestimmung über den Registereintrag entfällt für sie, da sie in den kantonalen Anwaltsregistern gar nicht eingetragen sind.

234.26 Information über Disziplinar massnahmen (Art. 24)

Artikel 7 der Richtlinie 77/249/EWG bestimmt, dass die zuständige Stelle des Aufnahmestaats bei Verletzung der im Aufnahmestaat geltenden Berufsregeln nach den eigenen Rechts- und Verfahrensregeln über die rechtlichen Folgen dieses Verhaltens entscheidet. Sie hat aber die zuständige Stelle des Herkunftsstaats von jeder Entscheidung, die sie getroffen hat, zu unterrichten.

Die Berufsregeln des vorliegenden Anwaltsgesetzes gelten auch für Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die in der Schweiz Dienstleistungen erbringen (vgl. Art. 23). Ordnet eine Aufsichtsbehörde bei Verletzung einer innerstaatlichen Berufsregel durch eine dienstleistungserbringende Anwältin oder durch einen dienstleistungserbringenden Anwalt eine Disziplinar massnahme an, informiert sie nach Artikel 24 die Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats.

Ein vorübergehendes oder dauerndes Berufsausübungsverbot, das gegenüber einer dienstleistungserbringenden Anwältin oder einem dienstleistungserbringenden Anwalt angeordnet wird, gilt auf dem gesamten Gebiet der Schweiz und wird den Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte der übrigen Kantone mitgeteilt (vgl. Art. 16).

234.3 Ständige Ausübung des Anwaltsberufs durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung (5. Abschnitt)

Artikel 25 bis 28 regeln die ständige Ausübung des Anwaltsberufs durch Anwältinnen und Anwälte, die Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung gemäss der Richtlinie 98/5/EG (vgl. Ziff. 14).

234.31 Grundsätze (Art. 25)

Der Richtlinie 98/5/EG entsprechend können Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, in der Schweiz unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung dieselben beruflichen Tätigkeiten ausüben wie die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragenen Anwältinnen und Anwälte. Sie können jedoch nicht in ein kantonales Anwaltsregister eingetragen werden. Sie haben sich bei einer kantonalen Aufsichtsbehörde in die Liste der Anwältinnen und Anwälte

aus Mitgliedstaaten der EU, die den Anwaltsberuf unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz ausüben, eintragen zu lassen (vgl. Art. 26).

Besteht für ein Verfahren Anwaltszwang, sind sie wie die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte verpflichtet, im Einvernehmen mit einer Anwältin oder einem Anwalt zu handeln, die oder der in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist. Ebenso unterstehen sie den Berufsregeln nach Artikel 11 mit Ausnahme der Bestimmungen über die amtliche Pflichtverteidigung und die unentgeltliche Rechtsvertretung (Bst. f) sowie den Registereintrag (Bst. i).

234.32 Eintragung bei der Aufsichtsbehörde (Art. 26)

Anwältinnen und Anwälte, die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig sein wollen, melden sich bei der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dem sie eine Geschäftsadresse haben. Damit sie von der Aufsichtsbehörde in die Liste der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die den Anwaltsberuf unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz ausüben, eingetragen werden, müssen sie einzig eine Bescheinigung über ihre Eintragung bei der zuständigen Behörde ihres Herkunftsstaats vorlegen. Die Richtlinie schreibt in Bezug auf die Kosten für diese Eintragung nichts vor¹⁹⁰. Diese Liste enthält die Namen und Adressen der Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind und die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung in der Schweiz praktizieren. Sie ist nicht zu verwechseln mit dem Anwaltsregister. Die Aufsichtsbehörde hat die zuständige Behörde des Herkunftsstaats über die Eintragung in die Liste zu informieren (Art. 3 Abs. 2 in fine der Richtlinie 98/5/EG). Die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung praktizierenden Anwältinnen und Anwälte werden nicht in das kantonale Anwaltsregister aufgenommen, da darin nur Anwältinnen und Anwälte aufgeführt werden, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügen oder die eine Eignungsprüfung gemäss der Richtlinie 89/48/EWG bestanden haben oder die nach einer dreijährigen Berufsausübung unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung in der Schweiz integriert sind.

234.33 Berufsbezeichnung (Art. 27)

Der Richtlinie 98/5/EG entsprechend muss es möglich sein, die Anwältinnen und Anwälte des Aufnahmestaats allein auf Grund der Berufsbezeichnung von den Anwältinnen und Anwälten zu unterscheiden, die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz praktizieren. Wie die im Rahmen der Richtlinie 77/249/EWG dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU haben die Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz tätig sind, ihre Berufsbezeichnung in der Amtssprache ihres Herkunftsstaats zu verwenden. Im Unterschied zu den dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälten sind sie

¹⁹⁰ Jacques Pertek, Nouvelle étape vers l'Europe des avocats: la directive CE no 98-5 du 16 février 1998 sur l'exercice permanent dans un autre Etat membre, Recueil Dalloz 1998, 30^e cahier, S. 287.

jedoch nicht verpflichtet, zusätzlich die Berufsorganisation, deren Zuständigkeit sie unterliegen, oder das Gericht, bei dem sie nach den Vorschriften dieses Staats zugelassen sind, anzugeben. Allerdings haben sie die Berufsbezeichnung nötigenfalls so zu ergänzen, dass keine Verwechslung mit einer Berufsbezeichnung der Anwältinnen und Anwälte mit einem kantonalen Anwaltspatent, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, möglich ist. Wenn also beispielsweise ein portugiesischer Anwalt, der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz praktiziert, seinen Titel "advogado" verwendet, ist keine zusätzliche Angabe erforderlich, da das Risiko einer Verwechslung mit einem schweizerischen Titel nicht besteht. Demgegenüber müsste eine französische Anwältin ihre Berufsbezeichnung "avocate" ergänzen, da diese einem schweizerischen Titel entspricht.

234.34 Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats (Art. 28)

Die Richtlinie 98/5/EG verpflichtet die zuständigen Aufsichtsbehörden des Aufnahmestaats zu einer gewissen Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen des Herkunftsstaats. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Anwältinnen und Anwälte auch bei der zuständigen Stelle im Herkunftsstaat eingetragen sind. Diese doppelte Eintragung führt dazu, dass die Anwältinnen und Anwälte sowohl den Berufsregeln des Herkunftsstaats als auch denjenigen des Aufnahmestaats unterstehen.

Durch die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden wird der Grundsatz, wonach die Entscheidungsbefugnis in der alleinigen Kompetenz der Schweizer Behörden liegt, aber nicht beeinträchtigt. Die von einer schweizerischen Aufsichtsbehörde angeordnete Disziplinar massnahme entfaltet ihre Wirkungen ausschliesslich in der Schweiz. Die zuständige Behörde des Herkunftsstaats kann jedoch ihre eigenen Schlüsse aus der in der Schweiz gefällten Disziplinar entscheidung ziehen. Ein Berufsausübungsverbot, das gegenüber einer Anwältin oder einem Anwalt aus einem Mitgliedstaat der EU, die oder der unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz praktiziert, angeordnet worden ist, gilt auf dem gesamten Gebiet der Schweiz. Es wird den Aufsichtsbehörden der übrigen Kantone mitgeteilt (vgl. Art. 16).

234.4 Eintragung von Anwältinnen und Anwälten aus Mitgliedstaaten der EU in ein kantonales Anwaltsregister (6. Abschnitt)

234.41 Grundsätze (Art. 29)

Die Eintragung in ein kantonales Anwaltsregister führt dazu, dass Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, vollständig in den Anwaltsberuf der Schweiz integriert werden. Damit besteht kein materieller Unterschied mehr zwischen den Anwältinnen und Anwälten, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügen und in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, und den Anwältinnen und Anwälten, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind und auf Grund von Artikel 29 in ein kantonales Anwaltsregister eingetragen worden

sind. Die Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU unterstehen damit sämtlichen Berufsregeln und haben in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen (Art. 21 und 25 Abs. 2) nicht mehr im Einvernehmen mit einer Anwältin oder einem Anwalt, die oder der in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, zu handeln. Es gibt auch keine formelle Unterscheidung mehr, da die Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU nicht mehr verpflichtet sind, unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung zu praktizieren, sondern die Berufsbezeichnung des Kantons verwenden können, in dessen Register sie eingetragen sind.

Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, haben zwei Möglichkeiten, um sich in ein kantonales Anwaltsregister eintragen lassen. Sie können dieses Ziel entweder über die Absolvierung einer Eignungsprüfung erreichen (gemäss der Richtlinie 89/48/EWG) oder dadurch, dass sie während mindestens drei Jahren in der Schweiz praktizieren und in der Liste der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die den Anwaltsberuf unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz ausüben, eingetragen sind (gemäss der Richtlinie 98/5/EG), und anschliessend ihre Eintragung in ein kantonales Anwaltsregister beantragen. In beiden Fällen entscheidet die Anwaltsprüfungskommission, ob die Anwältinnen und Anwälte eingetragen werden. Beantragen die Anwältinnen und Anwälte die Registereintragung nach einer ständigen Berufsausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung, müssen sie nachweisen, dass sie während einem Zeitraum von mindestens drei Jahren effektiv und regelmässig im schweizerischen Recht tätig gewesen sind. Unter effektiver Tätigkeit versteht man eine Tätigkeit, welche die Anwältinnen und Anwälte selber auf eigene Verantwortung ausüben. Unter regelmässiger Tätigkeit wird eine Tätigkeit verstanden, die einzig durch Ereignisse des täglichen Lebens unterbrochen werden¹⁹¹. Ob die praktische Erfahrung in der Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden ausreicht, wird ebenfalls von der Anwaltsprüfungskommission beurteilt. Hat die Tätigkeit in der Schweiz während der drei Jahre nicht im schweizerischen Recht stattgefunden, haben die Anwältinnen und Anwälte sich einem Gespräch zur Prüfung ihrer beruflichen Fähigkeiten zu stellen.

234.42 Eignungsprüfung (Art. 30)

Der Anspruch auf Eintragung in ein kantonales Anwaltsregister auf Grund einer Eignungsprüfung fliesst aus Artikel 3 der Richtlinie 89/48/EWG. Danach dürfen Personen, die ein mindestens dreijähriges Studium absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen haben (z.B. Praktikum mit anschliessender Prüfung) und über ein Diplom verfügen, das sie zur Ausübung des entsprechenden Berufs im Herkunftsstaat berechtigt, diesen Beruf in den übrigen Mitgliedstaaten der EU ausüben. Der Aufnahmestaat darf allerdings zusätzliche Ausbildungsmassnahmen in Form einer Eignungsprüfung oder eines Anpassungslehrgangs verlangen, wenn die Ausbildung oder der Beruf im Staat, der das Diplom ausgestellt hat, sich wesentlich von dem unterscheidet, was im Aufnahmestaat vorausgesetzt wird (Art. 4 der Richtlinie 89/48/EWG). Für die Rechtsberufe kann der

¹⁹¹ Pertek, S. 288.

Aufnahmestaat bestimmen, ob er eine Eignungsprüfung oder einen Anpassungslehrgang verlangen will. Für den Anwaltsberuf haben alle Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Dänemark den Weg der Eignungsprüfung im nationalen Recht des Aufnahmestaats gewählt. Das Anwaltsgesetz sieht ebenfalls eine Eignungsprüfung vor.

Die Organisation der Eignungsprüfung obliegt den Kantonen. Die kantonale Anwaltsprüfungskommission - dieselbe Kommission, welche die Kandidatinnen und Kandidaten für das kantonale Anwaltspatent prüft - wird von Fall zu Fall zu entscheiden haben, über welche Sachgebiete die Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU geprüft werden sollen. Diese Sachgebiete müssen mit denjenigen übereinstimmen, die im Rahmen des kantonalen Anwaltspatents geprüft werden. Von der Liste der Sachgebiete, die von der Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU nicht abgedeckt sind, müssen diejenigen für die Eignungsprüfung gewählt werden, deren Kenntnis eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz bildet. Die Berufserfahrung der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU ist ebenfalls zu berücksichtigen.

234.43 Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten (Art. 31)

Anwältinnen und Anwälte, die in einer kantonalen Liste der Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die den Anwaltsberuf unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz ausüben, eingetragen sind, können sich nach einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmässigen Tätigkeit im schweizerischen Recht in ein kantonales Anwaltsregister eintragen lassen. Haben sie während dieser Minimaldauer von drei Jahren allerdings während eines kürzeren Zeitraums im schweizerischen Recht praktiziert, müssen sie sich einem Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten stellen. Die kantonale Anwaltsprüfungskommission prüft gestützt auf die von den Anwältinnen und Anwälten vorzulegenden Informationen und Unterlagen (behandelte Dossiers, Teilnahme an Seminaren und Kursen u.s.w.), ob sie im kantonalen Anwaltsregister eingetragen werden. In diesem Gespräch wird die bisherige Tätigkeit der Anwältinnen und Anwälte, insbesondere die praktische Erfahrung in der Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden begutachtet und beurteilt, ob sie fähig sind, diese Tätigkeit als in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragene Anwältinnen und Anwälte weiterhin auszuüben. Dieses Gespräch darf jedoch nicht zu einer Art verkappter Eignungsprüfung werden.

234.44 Berufsbezeichnung (Art. 32)

Die Anwältinnen und Anwälte können die Berufsbezeichnung des Kantons verwenden, in dessen Register sie eingetragen sind. So kann beispielsweise eine Anwältin, die im Register des Kantons Basel eingetragen ist, den Titel "Advokatin" verwenden; ist sie im Register des Kantons Bern, der zwei offizielle Titel kennt, eingetragen, kann sie im Deutschen den Titel "Fürsprecherin" und im Französischen den Titel "avocate" verwenden. In beiden Fällen hat sie zudem ihren Eintrag im kantonalen Anwaltsregister anzugeben (Art. 10 BGFA). Nach Artikel 10 Absatz 6 der Richtlinie

98/5/EG können die Anwältinnen und Anwälte neben der Berufsbezeichnung des Kantons, in dessen Register sie eingetragen sind, auch weiterhin von ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung in der Amtssprache ihres Herkunftsstaats Gebrauch machen.

235 Schlussbestimmungen (7. Abschnitt)

235.1 Änderung bisherigen Rechts (Art. 33)

Nach der bisherigen Fassung von Artikel 29 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (Bundesrechtspflegegesetz, OG, SR 173.110) können vor Bundesgericht in Zivil- und Strafsachen grundsätzlich nur Anwältinnen und Anwälte mit einem kantonalen Anwaltspatent als Parteivertreterinnen und -vertreter auftreten. Diese Regelung ist mit dem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr nicht vereinbar und demnach auch nicht mit den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs, nach denen Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten dürfen. Sie muss daher geändert werden.

Nach dem neuen Artikel 29 Absatz 2 OG können Anwältinnen und Anwälte, die nach dem Anwaltsgesetz oder nach einem Staatsvertrag berechtigt sind, Parteien vor schweizerischen Gerichtsbehörden zu vertreten, in Zivil- und Strafsachen vor Bundesgericht auftreten. Es handelt sich folglich um Anwältinnen und Anwälte, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, um Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU, die im Rahmen des freien Dienstleistungsverkehrs oder ständig unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung - eingetragen in eine Liste - in der Schweiz praktizieren, sowie um Anwältinnen und Anwälte aus Staaten, die nicht zur EU gehören, mit denen aber ein Staatsvertrag über die Zulassung zur Parteienvertretung besteht.

Wie bisher sind Rechtslehrerinnen und Rechtslehrer schweizerischer Hochschulen auch ohne Anwaltspatent zur Vertretung vor Bundesgericht berechtigt (Art. 29 Abs. 2 Bst. b OG).

Nach dem geltenden Artikel 29 Absatz 3 OG können ausländische Anwältinnen und Anwälte ausnahmsweise unter Vorbehalt des Gegenrechts zugelassen werden. Diese Regelung ist für Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU nicht mehr nötig, da sie bereits auf Grund des bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr und des Anwaltsgesetzes zugelassen werden. Der Vorbehalt des Gegenrechts ist zudem nach dem GATS nicht mehr zulässig (zum GATS vgl. Ziff. 51). Werden Anwältinnen und Anwälte aus Staaten, die nicht zur EU gehören oder mit denen kein Staatsvertrag besteht, ausnahmsweise autonom zugelassen, besteht für die übrigen Mitgliedstaaten der WTO die Möglichkeit nachzuweisen, dass die von ihnen erteilten Qualifikationen gleichwertig sind und damit ebenfalls von der Schweiz anerkannt werden müssen. Es gilt die bedingte

Meistbegünstigungspflicht nach Artikel VII GATS. Wird hingegen - wie im vorliegenden Absatz 2 - ein Staatsvertrag verlangt, hat die Schweiz, nach wie vor gestützt auf Artikel VII GATS, den übrigen Staaten nur die Möglichkeit einzuräumen, ebenfalls einen vergleichbaren Staatsvertrag auszuhandeln. Da diese Lösung für die Schweiz günstiger ist, wird Artikel 29 Absatz 3 OG gestrichen.

235.2 Übergangsrecht (Art. 34)

Personen, die auf Grund bisherigen kantonalen Rechts über ein Anwaltspatent verfügen, sollen ebenfalls von den Vorteilen des Anwaltsgesetzes profitieren können, auch wenn sie nicht allen geforderten Voraussetzungen für eine Eintragung in ein Register genügen. Bedingung ist, dass sie bis anhin auf Grund von Artikel 5 UeB BV eine Berufsausübungsbewilligung erhalten hätten. Haben beispielsweise Anwältinnen und Anwälte kein einjähriges Praktikum, sondern gemäss kantonalem Recht nur ein Praktikum von sechs Monaten absolviert, sollen sie durch das Inkrafttreten des Anwaltsgesetzes nicht bestraft werden, wenn sie mit ihrem Anwaltspatent vorher in den anderen Kantonen Parteien vor Gericht vertreten konnten. Diese Möglichkeit werden jedoch nur diejenigen Personen haben, die ihr Anwaltspatent auf Grund des alten kantonalen Rechts erworben haben, d.h. vor seiner Anpassung an das Anwaltsgesetz. Erteilt ein Kanton nach dem Inkrafttreten des Anwaltsgesetzes weiterhin Anwaltspatente, die den Voraussetzungen nach den Artikeln 6 und 7 nicht genügen, haben die anderen Kantone das Recht, die Anerkennung dieser Anwaltspatente zu verweigern.

235.3 Referendum und Inkrafttreten (Art. 35)

Als Bundesgesetz ist der vorliegende Gesetzesentwurf dem fakultativen Referendum nach Artikel 89 Absatz 2 BV unterstellt. Artikel 35 ermächtigt den Bundesrat, das Datum für das Inkrafttreten des Gesetzes festzusetzen.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Für den Bund

Das Anwaltsgesetz hat für den Bund weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

32 Für die Kantone

Die Kantone werden für Anwältinnen und Anwälte aus anderen Kantonen keine Bewilligungsverfahren für die Berufsausübung mehr durchführen müssen. Die Einrichtung kantonalen Register und die Schaffung eines Systems für die Disziplinaraufsicht sollte weder in finanzieller noch in personeller Hinsicht nennenswerte Auswirkungen haben, da die meisten Kantone bereits vergleichbare Institutionen kennen. Bislang führten die Kantone im Allgemeinen drei Arten von Listen: eine Liste mit den Anwältinnen und Anwälten, denen ein Anwaltspatent erteilt worden ist, eine Liste mit den Anwältinnen und Anwälten, die auf dem Kantonsgebiet

über eine Geschäftsadresse verfügen (und beispielsweise beim Anwaltsverband oder im Anwaltsverzeichnis des Kantons eingetragen sind), und eine Liste mit denjenigen Anwältinnen und Anwälten, die eine befristete oder dauernde Berufsausübungsbewilligung erhalten haben. Nach dem Anwaltsgesetz werden die Kantone ein Anwaltsregister führen sowie eine Liste der unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig in der Schweiz tätigen Anwältinnen und Anwälte, die Angehörige von Mitgliedstaaten der EU sind, und im Kanton eine Geschäftsadresse haben.

4 Legislaturplanung

Das Geschäft betreffend die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte ist im Bericht über die Legislaturplanung 1995-1999 unter der Rubrik Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit enthalten (BBl 1996 II 353).

5 Verhältnis zum internationalen Recht

51 GATS

Das Allgemeine Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (General Agreement on Trade in Services, GATS) schliesst zum ersten Mal die Gesamtheit der Dienstleistungen in das multilaterale System ein, das den Welthandel regelt. Das GATS ist integraler Bestandteil des Abkommens über die Welthandelsorganisation (WTO). Mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem Übereinkommen über das geistige Eigentum (TRIPS) stellt das GATS eine der drei tragenden Säulen der WTO dar. Die Schweiz wurde mit der Unterzeichnung der Abkommen der Uruguay-Runde in Marrakesch am 15. April 1994 und der anschliessenden Ratifizierung Mitglied der WTO und damit des GATS. Diese Abkommen sind für die Schweiz seit dem 1. Juli 1995 in Kraft.

Das GATS ist grundsätzlich auf alle Dienstleistungssektoren und auf alle Erscheinungsformen des internationalen Dienstleistungsgeschäfts anwendbar (grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, Errichtung einer Geschäftsniederlassung im Ausland, Grenzüberschreitung von Anbietern und Konsumenten von Dienstleistungen). Der Einschluss der freien Berufe ("professional services") in die Verhandlungen der Uruguay-Runde, die zur Genehmigung des GATS geführt haben, stellt eine radikale Neuerung dar für diesen Sektor, der bis zu diesem Zeitpunkt durch keinen multilateralen Vertrag geregelt war.

Das GATS besteht aus einem Rahmenabkommen, mehreren Anhängen sowie aus den Verpflichtungs- und den Ausnahmelisten der Mitgliedstaaten¹⁹². Das Rahmenabkommen enthält Bestimmungen und Verpflichtungen allgemeiner Art für die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs, die von allen Mitgliedern der WTO ab

¹⁹² Vgl. Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen, BBl 1994 IV 242 und SR 0.632.20, S. 327 ff.

Inkrafttreten des Abkommens beachtet werden müssen. Dies gilt sowohl für die Gesamtheit der Dienstleistungen - hier gilt beispielsweise der Grundsatz der Meistbegünstigung - als auch für diejenigen Bereiche, in denen die Mitglieder der WTO spezielle Verpflichtungen in Bezug auf den Marktzutritt oder die Inländerbehandlung eingegangen sind. Die Anhänge regeln die Möglichkeiten nationaler Ausnahmen vom Grundsatz der Meistbegünstigung. Sie präzisieren den Geltungsbereich des GATS für natürliche Personen, die Dienstleistungen erbringen, und legen besondere Bestimmungen für einzelne Dienstleistungsbereiche fest. Die nationalen Ausnahmelisten betreffen die Gewährung der Meistbegünstigung. Die spezifischen Verpflichtungslisten der Mitgliedstaaten bestimmen die konkreten Rechte der ausländischen Erbringer von Dienstleistungen in Bezug auf den Marktzugang.

Für die Dienstleistungserbringung im rechtlichen Sektor sind die Artikel II, V und VII des **Rahmenabkommens** von besonderem Interesse.

Artikel II Absatz 1 GATS¹⁹³ stellt den Grundsatz der Meistbegünstigung auf. Lässt ein Mitgliedstaat ausländische Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer auf seinem Gebiet zu, muss er auf Grund des Grundsatzes der Meistbegünstigung eine Behandlung gewähren, die nicht weniger günstig ist als diejenige, die er den gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Mitgliedstaats der WTO gewährt. Die Gleichbehandlung muss unverzüglich gewährt werden und darf nicht an Bedingungen geknüpft werden (wie zum Beispiel an ein Gegenrecht). Von der Pflicht zur Anwendung des Grundsatzes der Meistbegünstigung sind zwei Ausnahmen möglich. Erstens müssen besondere Regelungen für unmittelbare Grenzgebiete nicht für Drittstaaten angewendet werden, sofern sie Dienstleistungen betreffen, welche nicht nur lokal produziert, sondern auch lokal konsumiert werden (Art. II Abs. 3 GATS). Zweitens können Mitglieder des GATS für einzelne Massnahmen vom Grundsatz der Meistbegünstigung befreit werden, allerdings nur im Zeitpunkt des Inkrafttretens des GATS. Diese nationalen Befreiungen ermöglichen es, bestimmte Handelspartner auch nach Inkrafttreten des GATS weiter zu bevorzugen. Die Befreiungen müssen sich auf konkrete Einzelmassnahmen beziehen, die bei Verhandlungsabschluss bereits in Kraft gewesen sind. Sie sind grundsätzlich zeitlich begrenzt und werden Gegenstand zukünftiger Verhandlungen sein¹⁹⁴.

Auch **Artikel V GATS** enthält eine besondere Ausnahme vom Grundsatz der Meistbegünstigung. Er erlaubt die Bildung von wirtschaftlichen Integrationsräumen und den Abschluss von präferenziellen Abkommen innerhalb dieser Wirtschaftsräume, welche vom fundamentalen Grundsatz der Meistbegünstigung abweichen können. Die Anwendung von Artikel V GATS ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden: Ein Integrationsabkommen muss einen wesentlichen Teil des Dienstleistungshandels abdecken und alle wesentlichen Diskriminierungen innerhalb des Integrationsraums beseitigen. Sowohl der EWG-Vertrag als auch das EWR-Abkommen erfüllen diese Voraussetzungen. Bereits heute steht jedoch fest, dass ein bilateraler sektorieller

¹⁹³ SR 0.632.20, S. 306.

¹⁹⁴ Vgl. Anhang zu den Ausnahmen von den Pflichten nach Artikel II, BBI 1994 IV 762.

Vertrag zwischen der Schweiz und der EU im Bereich des Personenverkehrs diesen Anforderungen nicht genügt¹⁹⁵.

In der **Liste der nationalen Befreiungen zu Artikel II GATS**¹⁹⁶ hat die Schweiz für Personen, die nicht in ihrer Verpflichtungsliste aufgeführt sind, eine Ausnahme vom Grundsatz der Meistbegünstigung ausgehandelt. Diese gilt zu Gunsten von EU- und EFTA-Staatsangehörigen bezüglich Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt. Eine autonome oder eine auf einem bilateralen Vertrag mit der EU oder den EFTA-Staaten beruhende Vorzugsbehandlung von EU- und EFTA-Staatsangehörigen bleibt in Bezug auf die Bestimmungen über den Aufenthalt und die Niederlassung ausländischer Personen weiterhin möglich¹⁹⁷. Für die Anerkennung von Qualifikationen sind jedoch keine Ausnahmen ausgehandelt worden. Für diese bleibt der Grundsatz der Meistbegünstigung anwendbar.

Artikel VII GATS betrifft die Anerkennung von Qualifikationen der Dienstleistungserbringer. Diese Anerkennung kann durch Harmonisierung geschehen, sich auf einen Vertrag abstützen oder autonom erfolgen. Gewährt ein Mitgliedstaat die Anerkennung autonom, räumt er jedem Mitgliedstaat der WTO eine angemessene Möglichkeit ein nachzuweisen, dass die in seinem Land erworbene Ausbildung oder Berufserfahrung, von ihm ausgestellte Lizenzen oder Bescheinigungen, oder eingehaltene Vorschriften anerkannt werden müssen. Ist die Anerkennung Gegenstand eines Vertrags, müssen die am Vertrag beteiligten Mitgliedstaaten der WTO den anderen interessierten Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, dem Vertrag beizutreten oder einen vergleichbaren Vertrag auszuhandeln. Diese Bestimmung ist insofern wichtig, als sie auf den bilateralen Vertrag zwischen der Schweiz und der EU über eine gegenseitige Liberalisierung des Personenverkehrs, der auch die Anerkennung von Diplomen einschliesst, Anwendung finden wird (vgl. Ziff. 5). Bei der Anerkennung von Qualifikationen gilt folglich eine bedingte Pflicht zur Meistbegünstigung: Diejenigen Mitgliedstaaten, die in den Genuss der Meistbegünstigung kommen möchten, müssen nachweisen, dass ihre Qualifikationen gleichwertig sind mit denjenigen, die bereits anerkannt worden sind. In Bezug auf die Möglichkeit der Einräumung von Gegenrecht - ein Vorteil, der im Prinzip mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung unvereinbar ist - ist die vertragliche Anerkennung von Qualifikationen einem autonomen Vorgehen vorzuziehen, da es in der Praxis die Anerkennung der eigenen Qualifikationen durch diejenigen Staaten ermöglicht, die gestützt auf den Grundsatz der Meistbegünstigung Verhandlungen über ihren Beitritt zum bereits abgeschlossenen Vertrag oder Verhandlungen über den Abschluss eines vergleichbaren Vertrags verlangen.

In der **Liste der spezifischen Verpflichtung**¹⁹⁸ hat sich die Schweiz verpflichtet, die Rechtsberatung auf dem Gebiet des Heimatrechts und des internationalen Rechts zu

¹⁹⁵ BBl 1994 IV 252.

¹⁹⁶ SR 0.632.20, S. 326.

¹⁹⁷ Vgl. Botschaft zur Genehmigung der GATT/WTO-Übereinkommen, BBl 1994 IV 280.

¹⁹⁸ SR 0.632.20, S. 317.

liberalisieren. Die EU ihrerseits hat eine analoge Verpflichtung übernommen, da für sie das Gemeinschaftsrecht nicht zum Völkerrecht gehört.

Das GATS ist für die Schweiz am 1. Juli 1995 in Kraft getreten. In seiner Botschaft¹⁹⁹ hob der Bundesrat hervor, dass sich aus dem GATS für die Schweiz grundsätzlich keine schwer wiegenden Anpassungsprobleme ergeben, weil sie in ihre Verpflichtungsliste den im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehenden Marktzugang eingetragen hat. Deshalb sollten grundsätzlich keine Anpassungen des schweizerischen Rechts notwendig sein. Dies gilt auch für den Anwaltsberuf, da die Zulassung zur Rechtsberatung zurzeit in praktisch keinem Kanton geregelt ist.

52 Gemeinschaftsrecht

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist mit dem relevanten Gemeinschaftsrecht vereinbar (vgl. Ziff. 142 und 234). Die Mitgliedstaaten der EU und die Schweiz bleiben in der Regelung der Ausbildung der Anwältinnen und Anwälte sowie der Ausübung des Anwaltsberufs auf ihrem Gebiet frei. Das Anwaltsgesetz setzt das Wesentliche der Gemeinschaftsrichtlinien betreffend den Anwaltsberuf um.

53 Zusammenhang zwischen dem bilateralen Abkommen Schweiz-EU und dem GATS

Der Abschluss eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EU über den freien Personenverkehr ermöglicht den anderen Mitgliedstaaten der WTO, die Anwendung des in Artikel II GATS enthaltenen Meistbegünstigungsgrundsatzes zu fordern. Zwar hat die Schweiz für sich eine Ausnahme von diesem Grundsatz ausgehandelt, indem sie sich in ihrer Befreiungsliste zu Artikel II GATS die Möglichkeit einer Vorzugsbehandlung für Angehörige der EU- und EFTA-Staaten vorbehalten hat²⁰⁰. Diese Ausnahme betrifft jedoch nur das Recht auf Einreise, Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Bereich der Anerkennung von Qualifikationen ist kein Vorbehalt angebracht worden. Nach Abschluss ihres bilateralen Abkommens sind die Schweiz und die EU deshalb verpflichtet, den anderen WTO-Mitgliedern auf Wunsch eine angemessene Verhandlungsmöglichkeit einzuräumen, entweder über den Beitritt zu dem Teil des Abkommen, der die Anerkennung der Diplome betrifft oder über ein vergleichbares Abkommen. Bei der Anerkennung der Diplome gilt der Grundsatz der Meistbegünstigung nur bedingt (Art. VII GATS); dies bedeutet, dass die anderen WTO-Mitglieder nachweisen müssen, dass ihre Qualifikationen gleichwertig sind wie diejenigen, die Gegenstand des Abkommens zwischen der Schweiz und der EU sind. Im Übrigen bleiben Angehörige der WTO-Staaten, die mit der Schweiz ein solches Abkommen abschliessen wollen, den Beschränkungen des Ausländerrechts über den Aufenthalt, die Niederlassung und den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstellt. Die Anwendung des Grundsatzes der Meistbegünstigung im Bereich der Anerkennung der Diplome wird deshalb nur eine beschränkte Tragweite haben.

¹⁹⁹ BBl 1994 IV 278.

²⁰⁰ Vgl. BBl 1994 IV 280.

6 Verfassungsmässigkeit

61 Der Gesetzgebungsauftrag in Artikel 33 Absatz 2 BV

Artikel 33 Absatz 2 BV erteilt dem Bundesgesetzgeber den Auftrag, dafür zu sorgen, dass Fähigkeitsausweise für wissenschaftliche Berufe für die ganze Schweiz gültig erworben werden können. Ziel dieses Artikels ist die Gewährleistung der gesamtschweizerischen Freizügigkeit für Personen, die einen wissenschaftlichen Beruf ausüben. Der Anwaltsberuf zählt nach herrschender Lehre und Praxis zu den wissenschaftlichen Berufsarten und fällt demnach in den Anwendungsbereich des Artikels 33 Absatz 2 BV²⁰¹ (vgl. Ziff. 111).

Artikel 33 Absatz 2 BV erteilt dem Bundesgesetzgeber die Kompetenz, für den Erwerb eines gesamtschweizerisch gültigen Fähigkeitsausweises einheitliche Vorschriften zu erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt jedoch nicht nur die fachlichen, sondern auch die persönlichen Voraussetzungen, die Anwältinnen und Anwälte erfüllen müssen, damit sie ihren Beruf in der ganzen Schweiz frei ausüben können. Damit geht er über den in Artikel 33 Absatz 2 BV enthaltenen Gesetzgebungsauftrag hinaus. Dieser ermächtigt den Bundesgesetzgeber nur dazu, die fachlichen Voraussetzungen zu regeln, auf Grund derer Anwältinnen und Anwälte in der ganzen Schweiz Parteien vor Gericht vertreten können. Für die persönlichen Voraussetzungen wie auch für die Bestimmungen über die kantonalen Register, die Disziplinaraufsicht und die Berufsregeln bildet Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage.

62 Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers im Rahmen von Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV

Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV erteilt dem Bund eine generelle Kompetenz, unter Wahrung der allgemeinen Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft Vorschriften über die Ausübung von Handel und Gewerben zu erlassen. Er ist dabei an den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gebunden. Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV erstreckt sich auf die privatwirtschaftlichen Betätigungen insgesamt²⁰² und gilt demnach auch für die freien Berufe. In dieser Hinsicht vervollständigt Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV den Auftrag, der in Artikel 33 Absatz 2 BV konkret und eingeschränkt formuliert ist. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers, Vorschriften über die Ausübung des Anwaltsberufs zu erlassen, geht folglich über den in Artikel 33 Absatz 2 BV enthaltenen Auftrag, die Anerkennung der Fähigkeitsausweise zu regeln, hinaus. Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs respektieren im Übrigen die Handels- und Gewerbefreiheit.

²⁰¹ Wolfers, S. 24; BGE 111 Ia 110.

²⁰² Rhinow, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 31^{bis}, Rz. 40.

Die Bundeskompetenz in Artikel 31^{bis} Absatz 2 BV ist nach herrschender Lehre eine konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Kantonen mit nachträglicher derogatorischer Wirkung. Solange der Bund seine Kompetenz nicht ausgeschöpft hat (vollständig oder, wie im vorliegenden Gesetzesentwurf, teilweise), gelten die entsprechenden Vorschriften der Kantone²⁰³.

63 Die Zuständigkeit der Kantone

Nach Artikel 33 Absatz 1 BV sind die Kantone befugt, die Ausübung wissenschaftlicher Berufe von einem Nachweis der Befähigung abhängig zu machen. Der Gesetzgebungsauftrag des Bundes in Artikel 33 Absatz 2 BV schränkt die Kompetenz der Kantone nicht ein, die Bedingungen für die Erteilung des Fähigkeitsausweises festzulegen. Es steht ihnen nach wie vor frei, auch weiter gehendere Voraussetzungen (beispielsweise ein länger dauerndes Praktikum, zusätzliche persönliche Voraussetzungen) oder sogar geringere Voraussetzungen für die Erlangung des Fähigkeitsausweises zu verlangen. Im zweiten Fall riskieren sie jedoch, dass die anderen Kantone diese Anwaltpatente nicht anerkennen und die Eintragung in ihr kantonales Anwaltsregister verweigern.

²⁰³ Rhinow, Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 31^{bis}, Rz. 40.

Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA)

vom ...

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 31^{bis} Absatz 2 und 33 Absatz 2 der Bundesverfassung,
gestützt auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der
Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten betreffend den
Personenverkehr vom ...

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...²⁰⁴,

beschliesst:

1. Abschnitt: Gegenstand und Geltungsbereich

Art. 1 Gegenstand

¹Dieses Gesetz gewährleistet die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte und legt die Grundsätze für die Ausübung des Anwaltsberufs in der Schweiz fest.

²Es bestimmt die Modalitäten für die Vertretung von Parteien vor Gerichtsbehörden durch Anwältinnen und Anwälte, die Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Personen, die über ein Anwaltspatent verfügen und in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten.

2. Abschnitt: Interkantonale Freizügigkeit und kantonales Anwaltsregister

Art. 3 Grundsatz der interkantonalen Freizügigkeit

Anwältinnen und Anwälte, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, können in der Schweiz ohne weitere Bewilligung Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten.

²⁰⁴ BBl 1999 ...

Art. 4 Kantonales Anwaltsregister

¹Jeder Kanton führt ein Register der Anwältinnen und Anwälte, die über eine Geschäftsadresse auf dem Kantonsgebiet verfügen und die Voraussetzungen nach den Artikeln 6 und 7 erfüllen.

²Das Register enthält folgende persönliche Daten:

- a. den Namen, den Vornamen, das Geburtsdatum und den Heimatort oder die Staatsangehörigkeit;
- b. eine Kopie des Anwaltspatents;
- c. die Bescheinigungen, welche belegen, dass die Voraussetzungen nach Artikel 7 erfüllt sind;
- d. die Geschäftsadresse(n) sowie gegebenenfalls den Namen des Anwaltsbüros;
- e. die nicht gelöschten Disziplinar massnahmen.

³Es wird von der kantonalen Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte geführt.

Art. 5 Eintragung ins Register

¹Anwältinnen und Anwälte, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügen und Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten wollen, lassen sich ins Register des Kantons eintragen, in dem sie ihre Geschäftsadresse haben.

²Die Aufsichtsbehörde trägt sie ein, wenn sie festgestellt hat, dass die Voraussetzungen nach den Artikeln 6 und 7 erfüllt sind.

Art. 6 Fachliche Voraussetzungen

Für den Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte über ein Anwaltspatent verfügen, das aufgrund folgender Voraussetzungen erteilt wurde:

- a. ein mindestens dreijähriges juristisches Studium, das mit einem Lizentiat einer schweizerischen Hochschule oder einem gleichwertigen Hochschuldiplom eines Mitgliedstaats der EU abgeschlossen wurde;
- b. ein mindestens einjähriges Praktikum in der Schweiz, das mit einem Examen über die theoretischen und praktischen juristischen Kenntnisse abgeschlossen wurde.

Art. 7 Persönliche Voraussetzungen

Für den Registereintrag müssen die Anwältinnen und Anwälte folgende persönliche Voraussetzungen erfüllen:

- a. sie müssen handlungsfähig sein;
- b. es darf keine strafrechtliche Verurteilung vorliegen wegen Handlungen, die mit dem Anwaltsberuf nicht zu vereinbaren sind und deren Eintrag im Strafregister nicht gelöscht ist;
- c. sie müssen einen guten Leumund haben;
- d. es dürfen gegen sie keine Verlostscheine bestehen;
- e. sie dürfen in den vergangenen zehn Jahren nicht Konkurs gemacht haben;

f. sie müssen in der Lage sein, den Anwaltsberuf unabhängig auszuüben.

Art. 8 Löschung des Registereintrags
Anwältinnen und Anwälte, die eine der Voraussetzungen für den Registereintrag nicht mehr erfüllen, werden im Register gelöscht.

Art. 9 Einsicht in das Register

¹Einsicht in das Register erhalten:

- a. die eidgenössischen und kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, vor denen die Anwältinnen und Anwälte auftreten;
- b. die Gerichts- und Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU, vor denen die im Register eingetragenen Anwältinnen und Anwälte auftreten;
- c. die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte;
- d. die Anwältinnen und Anwälte in Bezug auf ihren Eintrag.

²Jede Person kann bei der Aufsichtsbehörde anfragen, ob eine Anwältin oder ein Anwalt im Register eingetragen ist und ob gegen sie oder ihn ein Berufsausübungsverbot verhängt ist.

Art. 10 Berufsbezeichnung

¹Anwältinnen und Anwälte verwenden diejenige Berufsbezeichnung, die ihnen mit ihrem Anwaltspatent erteilt worden ist, oder eine gleichwertige Berufsbezeichnung des Kantons, in dessen Register sie eingetragen sind.

²Im Geschäftsverkehr geben sie ihren Eintrag in einem kantonalen Register an.

3. Abschnitt: Berufsregeln und Disziplinaufsicht

Art. 11 Berufsregeln

Für Anwältinnen und Anwälte gelten folgende Berufsregeln:

- a. sie üben ihren Beruf unabhängig, in eigenem Namen und auf eigene Verantwortung aus; sie meiden jeden Konflikt zwischen den Interessen ihrer Klientinnen und Klienten und den Personen, mit denen sie geschäftlich oder privat in Beziehung stehen;
- b. sie unterstehen zeitlich unbegrenzt dem Berufsgeheimnis nach Artikel 321 des Strafgesetzbuchs¹; sie sorgen für die Wahrung des Berufsgeheimnisses durch ihre Hilfspersonen;
- c. sie können Werbung machen, solange diese objektiv bleibt und dem öffentlichen Bedürfnis entspricht;
- d. sie dürfen vor Beendigung eines Rechtsstreits mit der Klientin oder dem Klienten keine Vereinbarung über die Beteiligung am Prozessgewinn als Ersatz für das

¹ SR 311.0

Honorar abschliessen; sie dürfen sich auch nicht dazu verpflichten, im Falle eines ungünstigen Abschlusses des Verfahrens auf das Honorar zu verzichten;

- e. sie haben eine Berufshaftpflichtversicherung nach Massgabe der Art und des Umfangs der Risiken, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind, abzuschliessen;
- f. sie sind verpflichtet, in dem Kanton, in dessen Register sie eingetragen sind, amtliche Pflichtverteidigungen und unentgeltliche Rechtsvertretungen zu übernehmen;
- g. sie bewahren die ihnen anvertrauten Vermögenswerte getrennt von ihrem eigenen Vermögen auf;
- h. sie informieren ihre Klientinnen und Klienten periodisch über die Höhe des geschuldeten Honorars;
- i. sie teilen der Aufsichtsbehörde jede Änderung der sie betreffenden Daten im Register mit.

Art. 12 Kantonale Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte

Jeder Kanton bezeichnet eine Behörde, welche die Anwältinnen und Anwälte, die auf seinem Gebiet Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, beaufsichtigt.

Art. 13 Meldepflicht

¹Die kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden melden der Aufsichtsbehörde ihres Kantons unverzüglich Vorfälle, welche die Berufsregeln verletzen könnten.

²Die eidgenössischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden melden der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dem eine Anwältin oder ein Anwalt eingetragen ist, unverzüglich Vorfälle, welche die Berufsregeln verletzen könnten.

Art. 14 Disziplinarverfahren in einem anderen Kanton

¹Eröffnet eine Aufsichtsbehörde ein Disziplinarverfahren gegen eine Anwältin oder einen Anwalt, die oder der nicht im Register dieses Kantons eingetragen ist, so informiert sie die Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt eingetragen ist.

²Beabsichtigt sie, eine Disziplinar massnahme anzuordnen, so räumt sie der Aufsichtsbehörde des Kantons, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt eingetragen ist, die Möglichkeit ein, zum Ergebnis der Untersuchung Stellung zu nehmen.

³Das Ergebnis des Disziplinarverfahrens ist der Aufsichtsbehörde des Kantons mitzuteilen, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt eingetragen ist.

Art. 15 Disziplinar massnahmen

¹Bei Verletzung der Berufsregeln kann die Aufsichtsbehörde folgende Disziplinar massnahmen anordnen:

- a. eine Verwarnung;
- b. einen Verweis;
- c. eine Busse bis 20'000 Franken;

- d. ein befristetes Berufsausübungsverbot für längstens zwei Jahre;
- e. ein dauerndes Berufsausübungsverbot.

²Eine Busse kann zusätzlich zu einem Berufsausübungsverbot angeordnet werden.

Art. 16 Geltung des Berufsausübungsverbots

¹Ein Berufsausübungsverbot gilt auf dem gesamten Gebiet der Schweiz.

²Es wird den Aufsichtsbehörden der übrigen Kantone mitgeteilt.

Art. 17 Verjährung

¹Die disziplinarische Verfolgung verjährt ein Jahr, nachdem die Aufsichtsbehörde vom beanstandeten Vorfall Kenntnis hatte.

²Die Frist wird durch jede Untersuchungshandlung der Aufsichtsbehörde unterbrochen.

³Die disziplinarische Verfolgung verjährt in jedem Fall zehn Jahre nach dem beanstandeten Vorfall.

⁴Stellt die Verletzung der Berufsregeln eine strafbare Handlung dar, gilt die vom Strafrecht vorgesehene längere Verjährungsfrist.

Art. 18 Löschung der Disziplinarmaßnahmen

¹Verwarnungen, Verweise und Bussen werden fünf Jahre nach ihrer Anordnung im Register gelöscht.

²Ein befristetes Berufsausübungsverbot wird zehn Jahre nach seiner Aufhebung im Register gelöscht.

4. Abschnitt: Ausübung des Anwaltsberufs im freien Dienstleistungsverkehr durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU

Art. 19 Grundsätze

¹Angehörige von Mitgliedstaaten der EU, die berechtigt sind, den Anwaltsberuf in ihrem Herkunftsstaat unter einer der im Anhang aufgeführten Berufsbezeichnungen auszuüben, können im freien Dienstleistungsverkehr in der Schweiz Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten.

²Die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte werden nicht in die kantonalen Anwaltsregister eingetragen.

Art. 20 Nachweis der Anwaltsqualifikation

Die eidgenössischen und kantonalen Gerichts- und Verwaltungsbehörden, vor denen die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte auftreten, sowie die Aufsichtsbehörden über die Anwältinnen und Anwälte können verlangen, dass diese ihre Anwaltsqualifikation nachweisen.

Art. 21 Verpflichtung zur Handlung im Einvernehmen mit einer eingetragenen Anwältin oder einem eingetragenen Anwalt

Besteht für ein Verfahren Anwaltszwang, so sind die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte verpflichtet, im Einvernehmen mit einer Anwältin oder einem Anwalt zu handeln, die oder der in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen ist.

Art. 22 Berufsbezeichnung

Die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte verwenden ihre ursprüngliche Berufsbezeichnung in der Amtssprache ihres Herkunftsstaats unter Angabe der Berufsorganisation, deren Zuständigkeit sie unterliegen, oder des Gerichts, bei dem sie nach den Vorschriften dieses Staats zugelassen sind.

Art. 23 Berufsregeln

Für die dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälte gelten die Berufsregeln nach Artikel 11 mit Ausnahme der Bestimmungen betreffend die amtliche Pflichtverteidigung und die unentgeltliche Rechtsvertretung (Bst. f) sowie den Registereintrag (Bst. i).

Art. 24 Information über Disziplinarmaßnahmen

Die Aufsichtsbehörde informiert die Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats über Disziplinarmaßnahmen, die sie gegenüber dienstleistungserbringenden Anwältinnen und Anwälten anordnet.

5. Abschnitt: Ständige Ausübung des Anwaltsberufs durch Anwältinnen und Anwälte aus Mitgliedstaaten der EU unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung

Art. 25 Grundsätze

¹Angehörige von Mitgliedstaaten der EU, die berechtigt sind, den Anwaltsberuf in ihrem Herkunftsstaat unter einer der im Anhang aufgeführten Berufsbezeichnungen auszuüben, können in der Schweiz ständig Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, wenn sie bei einer kantonalen Aufsichtsbehörde über die Anwältinnen und Anwälte eingetragen sind.

²Die Artikel 21 und 23 gelten für diese Anwältinnen und Anwälte ebenfalls.

Art. 26 Eintragung bei der Aufsichtsbehörde

¹Die Aufsichtsbehörde führt eine öffentliche Liste der Angehörigen von Mitgliedstaaten der EU, die in der Schweiz unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung ständig Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten dürfen.

²Die Anwältinnen und Anwälte tragen sich bei der Aufsichtsbehörde des Kantons ein, in dem sie eine Geschäftsadresse haben. Sie weisen ihre Anwaltsqualifikation mit einer

Bescheinigung über ihre Eintragung bei der zuständigen Behörde des Herkunftsstaats nach; diese Bescheinigung darf nicht älter als drei Monate sein.

³Die Aufsichtsbehörde informiert die zuständige Behörde des Herkunftsstaats über die Eintragung in die Liste.

Art. 27 Berufsbezeichnung

¹Die Anwältinnen und Anwälte verwenden ihre ursprüngliche Berufsbezeichnung in der Amtssprache ihres Herkunftsstaats.

²Die Berufsbezeichnung muss nötigenfalls so ergänzt werden, dass keine Verwechslung mit einer Berufsbezeichnung der Anwältinnen und Anwälte, die in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind, möglich ist.

Art. 28 Zusammenarbeit mit der Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats

¹Bevor die Aufsichtsbehörde ein Disziplinarverfahren gegen Angehörige von Mitgliedstaaten der EU einleitet, die in der Schweiz ständig Parteien vor Gerichtsbehörden vertreten, informiert sie die Aufsichtsbehörde des Herkunftsstaats.

²Die Aufsichtsbehörde arbeitet mit der zuständigen Behörde des Herkunftsstaats während des Disziplinarverfahrens zusammen und gibt ihr insbesondere die Möglichkeit zur Stellungnahme.

6. Abschnitt Eintragung von Anwältinnen und Anwälten aus Mitgliedstaaten der EU in ein kantonales Anwaltsregister

Art. 29 Grundsätze

¹Angehörige von Mitgliedstaaten der EU können sich, ohne dass sie die Voraussetzungen nach Artikel 6 Buchstabe b erfüllen, in ein kantonales Anwaltsregister eintragen lassen, wenn sie

- a. eine Eignungsprüfung bestanden haben (Art. 30), oder
- b. während mindestens drei Jahren in der Liste der unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Anwältinnen und Anwälte eingetragen waren und nachweisen,
 1. dass sie während dieser Zeit effektiv und regelmässig im schweizerischen Recht tätig gewesen sind oder
 2. dass sie im schweizerischen Recht während eines kürzeren Zeitraums tätig gewesen sind und sich in einem Gespräch über ihre beruflichen Fähigkeiten ausgewiesen haben (Art. 31).

²Sie haben damit die gleichen Rechte und Pflichten wie die Anwältinnen und Anwälte, die über ein kantonales Anwaltspatent verfügen und in einem kantonalen Anwaltsregister eingetragen sind.

Art. 30 Eignungsprüfung

¹Zur Eignungsprüfung zugelassen werden Angehörige von Mitgliedstaaten der EU, wenn sie

- a. ein mindestens dreijähriges Studium an einer Hochschule absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, und
- b. über ein Diplom verfügen, das sie zur Ausübung des Anwaltsberufs in einem Mitgliedstaat der EU berechtigt.

²Die Anwältinnen und Anwälte müssen die Eignungsprüfung vor der Anwaltsprüfungskommission des Kantons ablegen, in dessen Register sie sich eintragen lassen wollen.

³Die Eignungsprüfung erstreckt sich über Sachgebiete, die Gegenstand der kantonalen Anwaltsprüfung sind und die sich wesentlich von denjenigen unterscheiden, die im Rahmen der Ausbildung in ihrem Herkunftsstaat bereits geprüft worden sind. Ihr Inhalt bestimmt sich auch nach der Berufserfahrung der Anwältinnen und Anwälte.

⁴Die Eignungsprüfung kann nicht mehr als zwei Mal wiederholt werden.

Art. 31 Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten

¹Das Gespräch zur Prüfung der beruflichen Fähigkeiten wird von der Anwaltsprüfungskommission des Kantons geführt, in dessen Register die Anwältin oder der Anwalt sich eintragen lassen will.

²Sie stützt sich namentlich auf die von der Anwältin oder dem Anwalt vorgelegten Informationen und Unterlagen über die in der Schweiz ausgeübten Tätigkeiten.

³Sie berücksichtigt die Kenntnisse und die Berufserfahrung der Anwältin oder des Anwalts im schweizerischen Recht, ferner die Teilnahme an Kursen und Seminaren über das schweizerische Recht.

Art. 32 Berufsbezeichnung

Die Anwältinnen und Anwälte können neben der Berufsbezeichnung des Kantons, in dessen Register sie eingetragen sind, auch ihre ursprüngliche Berufsbezeichnung verwenden.

7. Abschnitt **Schlussbestimmungen**

Art. 33 Änderung bisherigen Rechts

Das Bundesrechtspflegegesetz²⁰⁵ wird wie folgt geändert:

Art. 29 Abs. 2 und 3

²In Zivil- und Strafsachen können als Parteivertreter vor Bundesgericht nur auftreten:

²⁰⁵ SR 173.110

- a. Anwältinnen und Anwälte, die nach dem Anwaltsgesetz²⁰⁶ oder nach einem Staatsvertrag berechtigt sind, Parteien vor schweizerischen Gerichtsbehörden zu vertreten;
- b. Rechtslehrerinnen und Rechtslehrer an schweizerischen Hochschulen.
³*gestrichen.*

Art. 34 Übergangsrecht

Personen, die aufgrund bisherigen kantonalen Rechts über ein Anwaltspatent verfügen, sind ins kantonale Anwaltsregister einzutragen, sofern sie in den anderen Kantonen nach Artikel 5 der Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung eine Berufsausübungsbewilligung erhalten hätten.

Art. 35 Referendum und Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

²Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

²⁰⁶ SR ...

Anhang

Liste der Berufsbezeichnungen nach den Richtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG

| | |
|-------------------------|---------------------------------------|
| Belgien: | Avocat / Advocaat / Rechtsanwalt |
| Dänemark: | Advokat |
| Deutschland: | Rechtsanwalt |
| Griechenland: | Δικηγόρος |
| Spanien: | Abogado / Advocat / Avogado / Abokatu |
| Frankreich: | Avocat |
| Irland: | Barrister, Solicitor |
| Italien: | Avvocato |
| Luxemburg: | Avocat |
| Niederlande: | Advocaat |
| Österreich: | Rechtsanwalt |
| Portugal: | Advogado |
| Finnland: | Asianajaja / Advokat |
| Schweden: | Advokat |
| Vereinigtes Königreich: | Advocate / Barrister / Sollicitor |

Anhang II: Erläuterungen zur Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

275.61 Allgemeiner Teil

275.611 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 selbständige 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 selbständige 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 Weiterbildungsausschuss für Fragen der Weiterbildung vorgesehen. Künftige Beschwerdeinstanz für alle Sachprobleme im Zusammenhang mit der medizinischen Aus- und Weiterbildung ist eine Rekurskommission.

Der Gesetzesentwurf umfasst insgesamt 23 Artikel; er ist in vier Kapitel aufgliedert. 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 von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen durchgeführt.

Das *dritte Kapitel* ist dem Rechtsschutz und der Aufsicht gewidmet und das *vierte Kapitel* enthält die Schlussbestimmungen.

275.612 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.

275.612.1 Aus- und Weiterbildung in der Schweiz

Ausbildung ist gleichbedeutend mit der Grundausbildung, die durch das Hochschulstudium erworben wird. Die Weiterbildung²⁰⁷⁾ folgt auf das Studium. Die klassischen Medizinalberufe des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals beschlagen die Bereiche Humanmedizin, Zahnmedizin, Veterinärmedizin und Pharmazie.

275.612.11 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 europaweite 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 Privatrechts²⁰⁸⁾ führen die Weiterbildung durch und stellen die Weiterbildungsdiplome aus. Obschon es sich nicht um eidgenössische Diplome handelt, anerkennen einzelne kantonale Gesundheitsgesetze die Facharztstitel der Verbindung der Schweizer Ärzte (FMH). Die Schweiz ist in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsordnung zwar frei; im Hinblick

²⁰⁷⁾ 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.

²⁰⁸⁾ Vereine nach Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches

auf eine europaweite Anerkennung der schweizerischen Diplome muss sie dabei aber die Minimalvorschriften der EG berücksichtigen.

275.612.111 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, aufgrund 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.

275.612.112 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).

275.612.113 Tierärzte

Seit 1972 verleiht die Gesellschaft Schweizer Tierärzte (GST) ihren Mitgliedern Spezialtierarzttitel 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 Berufsstandes 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.

275.612.114 Zahnärzte

Die Schweizerische Zahnärztegesellschaft (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.

275.612.115 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 Art. 38 Abs. 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 verfügen²⁰⁹⁾. 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).

275.62 Vorentwurf für eine Weiterbildungsregelung/Medizinalberufegesetz

275.621 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 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.

²⁰⁹⁾ 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 6-jähriges Medizinstudium und 2 Jahre Vollzeitausbildung verlangt.

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.

275.622 Vernehmlassung

Am 15. Dezember 1997 gab der Bundesrat den Vorentwurf für ein Medizinalberufegesetz in die Vernehmlassung. Am 19. August 1998 nahm er vom Ergebnis der Vernehmlassung 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 *Vernehmlassungsentwurf* 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 selbständigen Tätigkeit und für die Praxiszulassung brauchte es einen Fachtitel und die Fachtitelinhaberinnen und -inhaber waren verpflichtet, sich kontinuierlich fortzubilden. Die Berufsorganisationen sollten mittels öffentlichrechtlicher 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.

Vernehmlassungsergebnis: 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. Verschiedentlich wurde deshalb eine Sistierung des Vorentwurfs und eine Zusammenlegung mit den Arbeiten zur Reform der medizinischen Grundstudien zu einer Gesamtvorlage gefordert. 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. Verlangt wurde eine den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Medizinalberufe angepasste Dauer, die mindestens zwei Jahre Weiterbildung betragen und höchstens aus der für den Erwerb eines Fachtitels erforderlichen Zeit bestehen sollte. Besonders diejenigen Medizinalberufe, die nur wenige Fachtitel haben, äusserten den Wunsch nach einer minimalen Weiterbildungsdauer. 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. Mehrere Kantone und Universitätsinstitute beantragten, die Universitäten neben den Berufsorganisationen als Weiterbildungsträger miteinzubeziehen. In Bezug auf die *Finanzierung der Weiterbildung* wurde dem Prinzip der Kostentragung durch die Weiterzubildenden mehrheitlich zugestimmt. Bei der Überwälzung der Kosten stellte sich die Frage der Zwangsmitgliedschaft und der daraus allenfalls resultierenden unterschiedlich hohen Kosten für Mitglieder und Nichtmitglieder. Die Meinungen darüber waren geteilt. Im Hinblick auf Transparenz wurde eine klare Unterscheidung verlangt zwischen Kosten zu Lasten der Weiterzubildenden für obligatorische Weiterbildungsveranstaltungen und Dienstleistungen der Weiterzubildenden zugunsten ihrer Weiterbildungsstätten. Die *Fortbildungspflicht* für Fachtitelinhaber fand mehrheitlich Zustimmung.

Bei den Übergangsbestimmungen fühlten sich diejenigen Medizinalberufe, für die es bislang noch kein eidgenössisches Diplom oder keinen Fachtitel gibt, benachteiligt. Sie forderten deshalb die Anerkennung oder Zuerkennung von Diplomen oder Fachtiteln als Ausweis für die Praxiszulassung.

275.63 Besonderer Teil: Erläuterungen der Gesetzesbestimmungen

275.631 Entwurf für eine Revision des Bundesgesetzes betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

275.631.1 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 materiellrechtlichen Gesetzesbestimmungen werden die Medizinalprüfungen durch die Allgemeine Medizinalprüfungsverordnung und durch die Prüfungsverordnungen für die einzelnen medizinischen Berufe geregelt. Weil diese Verordnungen über blossе 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 selbständigen Berufsausübung in der Schweiz berechtigt, reichen die Artikel 33 Absatz 2 und 31bis 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 24.08.78, S. 1ff) 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 aufgrund 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 23.12.78, S. 1ff), 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 24.09.85, S. 35) für Diplome im Bereich der Veterinärmedizin und Pharmazie. Je nach den Bedingungen, von denen die EG-Richtlinien die Tätigkeit in den einzelnen medizinischen Berufen abhängig machen, beinhaltet das eidgenössische Diplom entweder die Berechtigung zur selbständigen 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 aufgrund akkreditierter Weiterbildungsprogramme: Berufsorganisationen, die bisher die Fachtitel verliehen haben, sollen das auch in Zukunft tun können, soweit ihre Weiterbildungsprogramme bestimmten im Gesetz festgelegten Kriterien entsprechen und deshalb vom Bund akkreditiert worden sind. 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 der medizinischen Berufe wird aufgrund 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 alle mit der Weiterbildung der medizinischen Berufe befassten und davon betroffenen Kreise vertreten sind. Der Kommission sollen sowohl Beratungsaufgaben wie Entscheidbefugnisse 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.

275.631.2 Ausbildung (1. Kapitel)

275.631.21 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 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 bis 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 aufgrund erfolgreicher Studienabschlüsse an schweizerischen universitären Hochschulen und bestandener Prüfung im Inland.

Artikel 2a Wirkung des Diploms

Während das eidgenössische Diplom nach geltendem Recht alle medizinischen Berufe gleichermassen zur selbständigen 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 selbständigen 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 24.8.78, S. 1ff.) 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 24.8.78, S. 10ff). 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 24.09.85 S. 35). Es ist von den EU-Staaten anzuerkennen aufgrund 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 24.09.85 S. 37ff). Allerdings besteht eine Einschränkung hinsichtlich der Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aufgrund 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 23.12.78, S. 7ff.) 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 Niederlassungsrechtes und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. Nr. L 362 vom 23.12.78, S. 1ff.) genannten tierärztlichen Diploms, das für richtlinienkonforme Ausbildung garantiert. In Bezug auf die in allen Mitgliedstaaten bekannten, in den betreffenden Richtlinie aufgelisteten Diplome gilt die automatische gegenseitige Anerkennung.

Demgegenüber berechtigt das in *Absatz 2* aufgeführte Diplom in Humanmedizin nur zur unselbständigen 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 7.7.93, S. 1ff) auch die gegenseitige Diplomanerkennung (Art. 2) und listet die Diplombezeichnungen der Mitgliedstaaten auf (Art. 4), sie verlangt aber im Titel V unter Artikel 30ff für die Tätigkeit als praktischer Arzt im Rahmen der Sozialversicherung zusätzlich zur Grundausbildung eine minimale spezifische Ausbildung in der Allgemeinmedizin²¹⁰⁾.

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.

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. Aufgrund 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).

275.631.22 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, regeln die Zusammensetzung der Prüfungskommissionen (Art. 5) und delegieren den Erlass von Prüfungsverordnungen an den Bundesrat (Art. 6).

²¹⁰⁾ 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.

275.631.3 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.

275.631.31 Allgemeine Bestimmungen (1. Abschnitt)

Der erste Abschnitt umschreibt das mit der Weiterbildung angestrebte Ziel (Art. 7) und die rechtlichen Auswirkungen des Weiterbildungstitels (Art. 12), er regelt die Zulassungsvoraussetzung und Dauer der Weiterbildung (Art. 8 und 10) sowie die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel (Art. 11). Die Festlegung der einzelnen Weiterbildungstitel, deren Dauer und Ziele überträgt er dem Bundesrat (Art. 9, 10 Abs. 4).

Artikel 7 Ziel der Weiterbildung

Mit der Weiterbildung wird die Befähigung zu qualitativ hochstehender medizinischer Versorgung angestrebt, die sich u.a. durch optimale Patientenbetreuung und kostengünstige Tätigkeit zu Lasten der Sozialversicherung äussert und die für die selbständige Tätigkeit erwünscht ist. Während das Studium die medizinische Grundausbildung vermittelt, verschafft erst die Weiterbildung durch praktische Betätigung und Wissensvertiefung im fachspezifischen Bereich die nötigen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten für eine qualitativ hochstehende selbständige Berufsausübung. Insofern ist die Absolvierung einer Weiterbildung vor der praktischen selbständigen Tätigkeit für alle Medizinalberufe erwünscht, obligatorisch ist sie allerdings nur für die Ärztinnen und Ärzte. Unter Weiterbildung wird eine bezüglich Dauer und Inhalt gegliederte, evaluierbare Tätigkeit verstanden, die die erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten vertiefen und erweitern soll mit dem Ziel, die Qualität der Berufsausübung zu sichern. Weiterbildung besteht aus praktischer Tätigkeit und theoretischem Unterricht. Weil mit der Weiterbildung Qualitätserwartungen einhergehen, ist sie eine vorzügliche Vorbereitung auf die selbständige Berufsausübung.

Die selbständige Berufsausübung kann aus einer Tätigkeit für eigene Rechnung, in eigener Verantwortung oder im eigenen Namen bestehen. Selbständig im Sinne des Gesetzes ist beispielsweise auch der Offizinapotheker, der eine fremde Apotheke auf eigene Rechnung führt oder der trotz Angestelltenverhältnis gegen aussen die Verantwortung für seine Tätigkeit selber trägt. Weiterbildung wird mit einem eidgenössischen Weiterbildungstitel abgeschlossen (Abs. 2), den der Bundesrat festlegt (Art. 9).

Artikel 8 Zulassung zur Weiterbildung

Zulassungsvoraussetzung ist ein eidgenössisches oder ihm gleichgestelltes Diplom (vgl. Art. 2b Abs. 2). Wer das Grundstudium erfolgreich abgeschlossen hat, soll sich auch weiterbilden können. Die Zulassung zur Weiterbildung darf nicht von zusätzlichen Prüfungen abhängig gemacht werden.

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 Eidgenössische Weiterbildungstitel

Es ist Sache des Bundesrates, die einzelnen eidgenössischen Weiterbildungstitel, deren Bereiche und Weiterbildungsziele festzulegen. Der Bundesrat kann seine Verpflichtung aber nur in Zusammenarbeit mit den gesamtschweizerischen Berufsverbänden erfüllen, die bis anhin die Weiterbildungstitel erteilt haben, und die in Zukunft als Träger der akkreditierten Weiterbildungsprogramme 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 31f 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 des Trägers des akkreditierten Weiterbildungsprogramms unterzeichnet werden. Mit dieser Doppelunterschrift wird die staatliche Anerkennung der von den Berufsverbänden verliehenen Weiterbildungstitel dokumentiert.

Artikel 10 Dauer der Weiterbildung

Die Weiterbildung zur Erlangung von eidgenössischen Weiterbildungstiteln 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 31f von Richtlinie 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 oder Inhaber eines anerkannten Facharztdiploms 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 Facharztdiplom 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 teilweise erfolgt, gekürzt werden (Abs. 3).

In Ergänzung zu den Aufgaben gemäss Artikel 9 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 11 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 einstehen muss, unter staatlicher Kontrolle vergeben werden. Mit der Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme im Rahmen eines geregelten Verfahrens (Art. 13 - 16) 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. Aufgrund 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. 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 werden, überträgt Absatz 3 dem Weiterbildungsausschuss (Art. 17 und 18) 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 12 Wirkungen

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 Weiterbildungstitel im Sinne von Absatz 1 ermächtigen gesamtschweizerisch zur selbständigen Berufsausübung. Sie sind eigentliche Fähigkeitsausweise, die nicht die alleinige aber in den Bereichen der Humanmedizin und Pharmazie doch eine 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. Fraglich ist, ob die Kantone für die Zulassung zur Praxisausübung verlangen können, dass die Bewerber die Sprachkenntnisse erwerben beziehungsweise besitzen, die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmeland brauchen²¹¹⁾.

²¹¹⁾ Art. 18 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 78/686/EWG, Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 85/433/EWG sowie Art. 20 Abs. 3 der Richtlinie Nr. 93/16/EWG halten in der Zahnmedizin, Pharmazie und Humanmedizin übereinstimmend fest, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Begünstigten die nötigen Sprachkenntnisse erwerben. Hildegard Schneider, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, 1995, MAKLU, S. 129f, weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Auffassung der EG-Kommission in diesem Zusammenhang nicht Sprachprüfungen durchführen dürfen.

275.631.32 Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme (2. Abschnitt)

Dieser Abschnitt legt die Grundsätze der Weiterbildung (Art. 13) und die Akkreditierungskriterien fest (Art. 14) und regelt das Akkreditierungsverfahren (Art. 15 und 16).

Artikel 13 Grundsätze

Die Weiterbildung wird aufgrund von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen vermittelt. Akkreditationsstelle ist das EDI. Akkreditationsentscheide sind von politischer Tragweite, deshalb ist es nötig, dass die Entscheidungsinstanz in der Lage ist, die politische Verantwortung für die Entscheide zu übernehmen. Die Träger der Weiterbildungsprogramme sind die Berufsorganisationen, die bislang schon die Weiterbildung durchgeführt und entsprechende Weiterbildungstitel verliehen haben. Die Akkreditierung ist ein Verfahren, mit dem die Qualität der Weiterbildung sichergestellt und laufend verbessert werden soll. Im Akkreditierungsverfahren wird festgestellt, ob das Weiterbildungsprogramm des Weiterbildungsträgers hinsichtlich der Funktion, Zielsetzung, Struktur und Resultate den Zielsetzungen dieses Gesetzes entspricht. Das Akkreditierungsverfahren soll in diesem Sinne gleichzeitig zur Verbesserung der Weiterbildung beitragen. Das Akkreditierungsverfahren beruht auf einer Selbstevaluation (Art. 15, Abs. 2) der Träger der Weiterbildungsprogramme. Die Träger der Weiterbildungsprogramme haben sich in einem Bericht über die Erfüllung der Akkreditierungskriterien auszuweisen. In der Selbstevaluation müssen die Träger nachweisen, dass ihre Weiterbildungsprogramme den Zielen des Gesetzes und den erforderlichen Standards entspricht. Die Selbstevaluation gibt ihnen Gelegenheit, sich selber zu überprüfen und festzustellen, inwieweit durch Verbesserung ihrer Programme die Weiterbildungsziele besser und effizienter erreicht werden können. Es ist vor allem diese Selbstüberprüfung, die es den Trägern der Weiterbildungsprogramme 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 80iger Jahren 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 Träger der Weiterbildungsprogramme und den Bund zu einer regelmässigen und gründlichen Prüfung der Qualität der Weiterbildung. Zweitens wird die Rechtsnatur der Weiterbildungsträger und ihrer Weiterbildungsprogramme an sich nicht geändert: die privaten Weiterbildungsträger werden nicht zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften; ihre Befugnis zum Erlass von Weiterbildungsprogrammen 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 die zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme eine hohe Qualität aufweisen.

Während Absatz 1 den Grundsatz der Akkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel führen festlegt, ermächtigt Absatz 2 die Träger von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen zur Erteilung der entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitel.

Artikel 14 Akkreditierungskriterien

Dieser Artikel enthält alle Kriterien, die die Träger erfüllen müssen, damit ihre Weiterbildungsprogramme für die Erteilung eines eidgenössischen Weiterbildungstitels akkreditiert werden.

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. Auf diese Weise sollen die Berufsverbände zur gesamtschweizerischen Zusammenarbeit angehalten werden. 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 Trägerverbände. 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. Weiterbildungsaufgaben sollen in der Regel den bestehenden gesamtschweizerischen Berufsverbänden obliegen. Diesem Grundsatz entspricht auch die vorgesehene übergangsweise Sonderakkreditierung von Weiterbildungsprogrammen, die schon vor Inkrafttretung des Gesetzes zur Vergabe von Titeln geführt haben (Art. 24, Abs. 2). Die Sonderakkreditierung verschafft bisherigen Trägern von Weiterbildungsprogrammen gegenüber allfälligen Konkurrenten einen Vorsprung.

Buchstabe b beauftragt den Bundesrat mit der Erarbeitung von Weiterbildungszielen für jeden eidgenössischen Weiterbildungstitel. Vor einer zu detaillierten Regelung sei aber 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. Weil Ziele auf verschiedene Weise erreicht werden können, sind die Weiterbildungsträger frei in der Ausgestaltung ihrer Weiterbildungsprogramme, solange diese die vom Bundesrat festgesetzten Ziele möglichst gut erreichen können. Das Gesetz geht davon aus, dass die Ziele einen Idealzustand darstellen, den die Weiterbildungsträger unter den gegebenen Rahmenbedingungen wohl optimal aber nicht voll erreichen können. Deshalb verlangt

das Gesetz lediglich, dass die Weiterbildungsprogramme für die Erreichung der Weiterbildungsziele objektiv geeignet sind.

Da das Weiterbildungsprogramm von einem gesamtschweizerischen Berufsverband getragen wird, muss es auch gesamtschweizerisch 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 Kenntnisse²¹²⁾, Fähigkeiten²¹³⁾ und Fertigkeiten²¹⁴⁾ 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.

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

²¹²⁾ Kenntnisse sind gespeicherte und aktualisierte Wissensbestände, die mit Kenntnistests gemessen werden können.

²¹³⁾ 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.

²¹⁴⁾ Fertigkeiten bedeutet Beherrschung einfacher Tätigkeiten und Arbeitsabläufe, die in einem Lernprozess erworben worden und mühelos anwendbar sind.

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, werden weiterhin die Weiterbildungsträger die Kosten der Weiterbildungsprogramme übernehmen müssen. Sie kommen für ihre Finanzierung auf, können 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. Die Weiterbildungsträger führen die Weiterbildung, die letztlich in der Eigenverantwortung jeder ausgebildeten Berufsperson liegt, für und im Interesse des gesamten Berufsstandes durch. Für die von den weiterzubildenden Personen aufzubringenden Kosten sollten die gleichen Prinzipien wie für Gebühren gelten. Weiterbildungsinstitutionen sollen keine Kosten verlangen, die über die ordentliche Kostendeckung hinausgehen. Die Kosten sollten überdies 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.

Weiterbildungsprogramme müssen zur Erreichung der Weiterbildungsziele ergänzt werden mit den erforderlichen Organisationsstrukturen, Verfahren und Massnahmen. Die besten Weiterbildungsprogramme werden ohne gute Träger nichts erreichen. Deshalb gehört zur Evaluation der Weiterbildungsprogramme auch eine Evaluation deren Träger. 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 personelle und finanzielle Mittel der Weiterbildungsträger verfügt (Bst. k).

Die Weiterzubildenden sollen sich gegen Machtmissbrauch, Diskriminierung oder Benachteiligung wehren können (Bst. l). Nötig ist deshalb, dass das Weiterbildungsprogramm eine unabhängige Rekursinstanz gegen diejenigen Entscheide des Weiterbildungsträgers vorsieht, die die Weiterbildung verunmöglichen (Zulassungsverweigerung), die Weiterbildungszeit wegen Nichtanrechnen von

Weiterbildungsperioden verlängern, die einzelne Leistungen oder ganze Prüfungen ungenügend honorieren oder die Erteilung von Weiterbildungstiteln verweigern. Da das Akkreditierungssystem die Rechtsnatur der Weiterbildungsträger nicht ändert, verlangt Buchstabe l von diesen Trägern zuerst eine interne unabhängige Rekursinstanz. Die Beschwerde soll den Betroffenen in den 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). Ausgenommen vom Weiterzug an die Rekurskommission des Bundes sind nur die Entscheide im Rahmen der kontinuierlichen Beurteilung, denn es erscheint kaum möglich von allen Weiterbildungnern bei dieser kontinuierlichen Beurteilung die strikte Anwendung von eidgenössischem Verfahrensrecht (vgl. Art. 19).

Buchstabe m verpflichtet die Weiterbildungsträger zur Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen. Die universitären Hochschulen vermitteln die wissenschaftliche medizinische Ausbildung. Sie müssen aufgrund 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. Die Weiterbildungsträger entscheiden im Rahmen ihrer Verantwortung, wie intensiv diese Zusammenarbeit im Interesse einer qualitativ hochstehenden Weiterbildung sein soll. Sie sollen aber die Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen suchen.

Im Rahmen seiner Vollzugskompetenz ist der Bundesrat aufgrund von Artikel 22 befugt, die Akkreditierungskriterien näher auszuführen. Der Detaillierungsgrad der Ausführungsbestimmungen hängt aber von der Qualität der bestehenden Weiterbildungsprogramme ab. Zu detaillierte Ausführungsbestimmungen schränken den Gestaltungsspielraum der Weiterbildungsträger erheblich ein und das ist nicht nötig, solange die Weiterbildungsprogramme eine hohe Qualität aufweisen.

Artikel 15 Akkreditierungsverfahren

Weiterbildungsprogramme werden nicht automatisch, sondern nur auf Antrag ihres Trägers 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 Weiterbildungsträger 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 der Weiterbildungsträger (Abs. 2). Die Selbstevaluation bedingt umfangreiche Untersuchungen der Weiterbildungsträger, die in Zusammenarbeit aller an der Weiterbildung beteiligten einschliesslich der Weiterzubildenden durchzuführen sind.

Vor seiner Entscheidung über die Akkreditation holt das EDI die Stellungnahme des Weiterbildungsausschusses ein. Der Weiterbildungsausschuss vermag aufgrund seiner

Zusammensetzung (Art. 17 Abs. 2) und von seinem Aufgabenbereich (Art. 18 Abs. 1 Bst. b) her den Bericht des Weiterbildungsträgers fachlich kompetent darauf hin zu überprüfen, ob die Selbstevaluation genug aussagt über die Programmqualität der Weiterbildung und die Organisationsstruktur des Weiterbildungsträgers. Das EDI gibt dem Antrag des Weiterbildungsträgers statt, wenn es die Akkreditierungsvoraussetzungen für erfüllt erachtet. 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). Diese Auflagen sind verbindlich für den Träger des Weiterbildungsprogramms, der sich nach zwei Jahren über die Erfüllung der Auflagen auszuweisen hat (Art. 16 Abs. 3). Sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, wird die Akkreditierung verweigert.

Es gibt Weiterbildungsträger wie die FMH, die zahlreiche Weiterbildungsprogramme anbieten und entsprechend viele Weiterbildungstitel verleihen. Aus Gründen der Vereinfachung können die verschiedenen Programme in einem einzigen Entscheid gemeinsam akkreditiert werden (Abs. 4). Diese gemeinsame Akkreditierung entbindet den Weiterbildungsträger aber nicht davon, die Erfüllung der Akkreditierungskriterien für jedes Weiterbildungsprogramm darzulegen und auszuweisen.

Jedes Akkreditierungsverfahren gestaltet sich für die Berufsverbände aufwendig und zeitraubend. Deshalb gilt eine Akkreditierung immer nur für eine bestimmte Zeit (Abs. 5). 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 zufriedenstellenden Lösung zu suchen und insbesondere ihre Rechtstellung zu regeln (Abs. 6).

Artikel 16 Kontrolle

Änderungen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen sind 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 der Weiterbildungsträger zwei Jahre Zeit, um die Auflageerfüllung darzutun. Gelingt der Ausweis 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. 15 Abs. 6).

275.631.33 Weiterbildungsausschuss (3. Abschnitt)

Dieser Abschnitt regelt den Weiterbildungsausschuss (Art. 17) und dessen Aufgabenbereich (Art. 18).

Artikel 17 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 Berufsorganisationen 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 Leitende Ausschuss und der Weiterbildungsausschuss müssen eng zusammenarbeiten. Deshalb verpflichtet Artikel 23 beide Ausschüsse zur Koordination ihrer Tätigkeit. Gestützt auf diese Bestimmung nimmt ex officio ein Vertreter des Leitenden Ausschusses im Weiterbildungsausschuss Einsitz.

Der Weiterbildungsausschuss wird sich mit der Weiterbildung aller medizinischen Berufe des Gesetzes zu befassen haben. Es liegt auf der Hand, dass die Weiterbildungsprobleme eines so weit aufgefächerten Berufsspektrums nicht in Plenarsitzungen behandelt werden können. Es braucht eine gesetzliche Grundlage in *Absatz 3*, die es dem Weiterbildungsausschuss ermöglicht, sich in einzelne Sektionen aufzuteilen. Diese Aufteilung, sowie die damit verbundene Aufgabenteilung und Kompetenzzuweisung, soll in einem Geschäftsreglement festgelegt werden (Abs. 4). Das Geschäftsreglement regelt namentlich für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben des Weiterbildungsausschusses auch Verfahrensfragen (Art. 18 Abs. 2). Deshalb ist es wegen seiner weitreichenden Bedeutung vom EDI zu genehmigen.

Artikel 18 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*). Als Organ mit der notwendigen Kompetenz vermag er die zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme kritisch zu beurteilen. Mit seiner Stellungnahme kann er den Akkreditierungsentscheid des Departementes beeinflussen (Art. 15 Abs. 3).

Der Weiterbildungsausschuss erstattet dem EDI regelmässig Bericht (*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. Weil er die Weiterbildungsprogramme vor ihrer Akkreditierung beurteilen muss (Art. 15 Abs. 3), hat er einen guten Überblick und Vergleichsmöglichkeiten. Er ist deshalb in der bestmöglichen Ausgangslage für Verbesserungsvorschläge zuhanden der Träger der Weiterbildungsprogramme (Abs. 2). Des weiteren entscheidet der Weiterbildungsausschuss selbständig über die Bedingungen und Zusatzausbildungen, die Inhaberinnen und Inhaber eines nicht anerkannten ausländischen Weiterbildungstitels erfüllen müssen, um einen schweizerischen Fachtitel zu erhalten (*Bst. d*).

275.631.4 Rechtsschutz, Aufsicht und Koordination (3. Kapitel)

275.631.41 Rechtsschutz (1. Abschnitt)

Artikel 19 Verfügungen der Träger von Weiterbildungsprogrammen

Verfügungen von Bundesbehörden im Bereich der Ausbildung wurden schon bislang nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 192.021) beurteilt. Die Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf diese Verfügungen ergibt sich aus Art. 1 VwVG und muss nicht speziell aufgeführt werden. Artikel 19 erweitert aber den Anwendungsbereich des VwVG auch auf bestimmte Entscheide der Weiterbildungsträger, die diese im Rahmen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen fällen. Da diese Entscheide an die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20 Abs. 1 *Bst. b*) weitergezogen werden können, sind sie von den Trägern der Weiterbildungsprogramme und von der internen Rekursinstanz der Träger (vgl. Art. 14 Abs. 1 *Bst. l*) nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren zu treffen. Es handelt sich teilweise um Entscheide, die durch das Gesetz und die Ausführungsverordnung abschliessend geregelt werden (*Bst. a* i.V.m. Art. 8 sowie Art. 14 Abs. 1 *Bst. c* und *i*; *Bst. b* i.V.m. Art. 10 Abs. 4 *Bst. b*), teilweise um Entscheide, deren Rechtmässigkeit für die weiterzubildende Person so wichtig ist, dass eine Kontrolle durch eine richterliche Behörde des Bundes rechtsstaatlich unerlässlich erscheint (*Bst. c* und *d* sowie *Bst. a* für die Zulassung zur Schlussprüfung). Bei dieser zweiten Sorte von Entscheiden werden zwecks Kontrolle durch die eidgenössische Rekurskommission (Art. 20) die anwendbaren Bestimmungen der Weiterbildungsprogramme 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 schaffende Rekurskommission anzufechten. Diese hat die

Stellung einer Beschwerdeinstanz nach Artikel 71 a VwVG. Für Urteile der Rekurskommission in "zivilrechtlichen Streitigkeiten" im Sinne von Art. 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 dem Präsidenten und Vizepräsidenten, die beide juristische Ausbildung sowie richterliche Erfahrung haben müssen, auch Sachverständige gewählt werden, die mit diesem Bildungsbereich vertraut sind. Selbstverständlich haben diese auf vier Jahre gewählten 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 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 die Ergebnisse von Prüfungen angefochten werden, entscheidet die Rekurskommission auf Grund von Art. 99 Abs. 1 Bst. f endgültig (Abs. 3). Für Prüfungen gelten übrigens die Bestimmungen des VwVG nur teilweise (Art. 2 Abs. 2 VwVG).

Die Entscheide des EDI im Rahmen des Akkreditierungsverfahrens (Art. 15 Abs. 3, Art. 16 Abs. 3 zweiter Satz) sind von der Beschwerde an die Rekurskommission ausgeschlossen. Die Zusammensetzung dieser Rekurskommission (mehrheitlich mit Laienrichtern aus medizinischen Berufen) könnte ihre Unabhängigkeit in einer für den Berufsverband so wichtigen Fragen wie die der Akkreditierung eines Weiterbildungsprogramms in Frage stellen. Die Entscheide des EDI sind direkt beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufgrund des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110) anfechtbar. Da keine richterliche Vorinstanz vorliegt, hat das Bundesgericht eine volle Überprüfungsbefugnis auch hinsichtlich der Tatsachen (Art. 105 OG).

275.631.42 Aufsicht (2. Abschnitt)

Artikel 21 Aufsicht

Dem Bundesrat obliegt die Aufsicht über den Vollzug. Verantwortlich für die Umsetzung des Gesetzes ist dagegen das EDI. Aufgrund 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 Hochschulen eingreifen kann.

Gegenüber den Trägern der Weiterbildung ist das EDI als Akkreditierungsorgan zugleich auch Aufsichtsorgan. Auf Grund dieser Kompetenz kann das Departement sich Informationen beschaffen und Massnahmen treffen, damit die Träger die

Weiterbildung auch wirklich im Rahmen der akkreditierten Weiterbildungsprogramme durchführen.

275.631.43 Koordination (3. Abschnitt)

Artikel 22 Koordination

Für die medizinische Ausbildung sind die Kantone und ihre Hochschulen verantwortlich. Die Weiterbildung wird durch Träger der Weiterbildung im Rahmen von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen durchgeführt. Die Weiterbildungsträger müssen die mit den kantonalen Institutionen der Weiterbildung, aber auch mit den universitären Hochschulen zusammenarbeiten. Die Koordinationspflicht auf der Stufe des Vollzuges obliegt gemäss Gesetz den beiden Ausschüssen. Diese sollen durch gegenseitige Information und Zusammenarbeit dafür sorgen, dass ihre Massnahmen, Entscheidungen und Verfügungen sich gegenseitig nicht widersprechen, sondern sinnvoll ergänzen. Das Instrument, das diese Koordination sicherstellen soll, sind die Delegierten im jeweils anderen Ausschuss.

275.631.5 Schlussbestimmungen (4. Kapitel)

Artikel 23 Vollzug

Die Ausführungsbestimmungen zum Revisionsentwurf werden vom Bundesrat erlassen.

II Übergangsbestimmungen

Sie sollen die wohlerworbenen 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 also im Rahmen des geltenden Rechts einen Titel der Weiterbildung einer privaten Organisation erhalten hat, welcher einem Weiterbildungstitel nach neuem Recht entspricht, wird auf Grund von *Absatz 1* die, nach neuem Recht für die entsprechenden Weiterbildungstitel geltenden Rechte, weiterhin ausüben können. 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 von bisherigen Weiterbildungsprogrammen, die bereits nach altem Recht zur Vergabe von Titeln geführt haben. Die Träger dieser übergangsweise akkreditierten Weiterbildungsprogrammen können während drei Jahren bereits eidgenössische Weiterbildungstitel erteilen. Danach müssen sie aber beim EDI die Akkreditierung nach dem ordentlichen Verfahren (Art. 15) beantragen. In den Genuss eines vom

Bundesrat festzulegenden übergangsrechtlichen Weiterbildungstitels kommen schliesslich auch Inhaberinnen und Inhaber eines eidgenössischen Diploms als Ärztin oder Arzt, die bei Inkrafttreten des revidierten Gesetzes bereits drei Jahre praktiziert haben (Abs. 3).

275.64 Finanzielle Auswirkungen und Personalbedarf

275.641 Auf Bundesebene

275.641.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Weiterbildung geht zu Lasten der Träger der akkreditierten Weiterbildungsprogramme sowie der Weiterzubildenden. Dem Bund erwachsen jedoch im Zusammenhang mit dem Weiterbildungsausschuss und der Rekurskommission Mehrkosten in der Grösse von schätzungsweise Fr. 100'000.--/Jahr.

275.641.2 Personelle Auswirkungen

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. Der neu zu schaffende Weiterbildungsausschuss braucht eine Geschäftsstelle, die wie diejenige des Leitenden Ausschusses im BAG angesiedelt wird. Für den Mehraufwand im GS EDI rechnen wir mit einem personellen Mehrbedarf von 50% und im BAG zunächst in der 3jährigen Übergangsphase mit 200%, so dass es auf Bundesebene insgesamt zweieinhalb Stellen mehr braucht.

275.642 Auf kantonaler und kommunaler Ebene

275.642.1 Finanzielle Auswirkungen

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.

275.642.2 Personelle Konsequenzen

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.

275.65 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995 - 1999 (BBl 1996 II 350) enthalten.

275.66 Verhältnis zum europäischen Recht

Im Rahmen des Personenverkehrsabkommens und der dort vorgesehenen gegenseitigen Diplomanerkennung sind die diesbezüglichen sektoriellen EG-Richtlinien berücksichtigt worden.

275.67 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf die Artikel 33 Absatz 2 sowie 31bis der Bundesverfassung. Der Beizug der Berufsverbände als Träger der zu akkreditierenden Weiterbildungsprogramme beruht auf Artikel 32 Absatz 3 Bundesverfassung.

Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...¹⁾,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1877²⁾ betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 1

1. Kapitel: Ausbildung

1. Abschnitt: Diplome

Art. 1 Eidgenössisches Diplom

Ein eidgenössisches Diplom wird für die folgenden medizinischen Berufe erteilt:

- a. Ärztinnen und Ärzte;
- b. Zahnärztinnen und Zahnärzte;
- c. Apothekerinnen und Apotheker;
- d. Tierärztinnen und Tierärzte.

Art. 2 Voraussetzungen für die Erteilung des Diploms

Das eidgenössische Diplom wird Personen erteilt, die:

- a. an einer schweizerischen universitären Hochschule die entsprechende Ausbildung absolviert haben;
und
- b. die eidgenössischen Prüfungen bestanden haben.

¹⁾ BBl ...

²⁾ SR 811.11

Art. 2a Wirkung des Diploms

- ¹ Wer das eidgenössische Diplom als Zahnärztin oder Zahnarzt, als Apothekerin oder Apotheker oder als Tierärztin oder Tierarzt erworben hat, ist berechtigt, in der ganzen Schweiz seinen Beruf selbständig auszuüben.
- ² Wer das eidgenössische Diplom als Ärztin oder Arzt erworben hat, darf nur unter der Aufsicht von Inhaberinnen oder Inhabern eines entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitels ärztliche Handlungen vornehmen.

Art. 2b Anerkennung ausländischer Diplome

- ¹ Der Leitende Ausschuss (Art. 3) anerkennt ausländische Diplome, sofern die Gleichwertigkeit in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist.
- ² Ein anerkanntes ausländisches Diplom hat in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie ein eidgenössisches Diplom.
- ³ Wird das ausländische Diplom nicht anerkannt, so entscheidet der Leitende Ausschuss, unter welchen Voraussetzungen das eidgenössische Diplom erworben werden kann.

Gliederungstitel vor Art. 3

2. Abschnitt: Prüfungen

Art. 3 Sachüberschrift

Aufsicht

Art. 4 Sachüberschrift

Ernennung der Prüfungskommission

Art. 5 Sachüberschrift

Zusammensetzung der Prüfungskommissionen sowie Ort und Sprache der Prüfung

Art. 6 Sachüberschrift

Prüfungsregulativ

2. Kapitel: Weiterbildung

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 7 Ziel der Weiterbildung

- ¹ Die Weiterbildung soll den Inhaberinnen und Inhaber eines eidgenössischen ärztlichen Diploms die Qualifikationen vermitteln, die notwendig sind, um den entsprechenden Beruf selbständig auszuüben.

² Sie führt zu einem eidgenössischen Weiterbildungstitel.

Art. 8 Zulassung zur Weiterbildung

¹ Zur Weiterbildung ist zugelassen, wer ein eidgenössisches Diplom hat.

² Es besteht kein Anspruch auf einen Weiterbildungsplatz.

Art. 9 Eidgenössische Weiterbildungstitel

¹ Der Bundesrat bestimmt, welche eidgenössischen Weiterbildungstitel auf welchen Gebieten erteilt werden.

² Er legt für jeden Titel die Weiterbildungsziele fest.

³ Die eidgenössischen Weiterbildungstitel werden je von einer Vertreterin oder einem Vertreter des Bundes und des Trägers des Weiterbildungsprogramms unterzeichnet.

Art. 10 Dauer der Weiterbildung

¹ Die Weiterbildung zum eidgenössischen Weiterbildungstitel dauert mindestens zwei Jahre und höchstens sechs Jahre.

² Für hochspezialisierte Fachgebiete, die äusserst hohe Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten erfordern, kann die Weiterbildungsdauer bis auf zehn Jahre verlängert werden.

³ Bei Teilzeitweiterbildung wird die Dauer entsprechend verlängert.

⁴ Der Bundesrat bestimmt:

- a. die Dauer der Weiterbildung für die einzelnen Weiterbildungstitel;
- b. wieweit Weiterbildungsperioden, die für einen Weiterbildungstitel absolviert werden, für andere Weiterbildungstitel angerechnet werden.

Art. 11 Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel

¹ Der Weiterbildungsausschuss anerkennt ausländische Weiterbildungstitel, sofern die Gleichwertigkeit in einem Vertrag über die gegenseitige Anerkennung mit dem betreffenden Staat vorgesehen ist.

² Ein anerkannter ausländischer Weiterbildungstitel hat in der Schweiz die gleichen Wirkungen wie der entsprechende eidgenössische Weiterbildungstitel.

³ Wird der ausländische Weiterbildungstitel nicht anerkannt, so entscheidet der Weiterbildungsausschuss, unter welchen Voraussetzungen der entsprechende eidgenössische Weiterbildungstitel erworben werden kann.

Art. 12 Wirkung des Weiterbildungstitels

¹ Wer einen eidgenössischen Weiterbildungstitel erworben hat, ist berechtigt, in der ganzen Schweiz den entsprechenden medizinischen Beruf selbständig auszuüben.

² Kantonale Bewilligungen zur selbständigen Ausübung des Arztberufs sind nur an Inhaberinnen und Inhaber eines entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitels zu erteilen.

2. Abschnitt: Akkreditierung der Weiterbildungsprogramme

Art. 13 Grundsätze

- ¹ Die Weiterbildungsprogramme müssen vom Eidgenössischen Departement des Innern (Departement) akkreditiert sein.
- ² Die Akkreditierung erlaubt dem Träger des Weiterbildungsprogramms, den entsprechenden eidgenössischen Weiterbildungstitel zu erteilen.

Art. 14 Akkreditierungskriterien

- ¹ Ein Weiterbildungsprogramm wird akkreditiert, wenn:
 - a. es von einem gesamtschweizerischen Berufsverband oder ausnahmsweise von einer anderen geeigneten Organisation getragen wird;
 - b. es geeignet ist, die vom Bundesrat festgelegten Weiterbildungsziele für den jeweiligen Weiterbildungstitel zu erreichen;
 - c. es gesamtschweizerisch zugänglich ist;
 - d. es eine wirksame, kontinuierliche Beurteilung und Schlussbeurteilung der beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der weiterzubildenden Personen vorsieht;
 - e. es sowohl theoretischen Unterricht als auch eine praktische Ausbildung umfasst;
 - f. die Weiterbildung in Weiterbildungsstätten erfolgt, die vom Träger des Weiterbildungsprogramms zu diesem Zweck zugelassen sind;
 - g. von den weiterzubildenden Personen in den Weiterbildungsstätten persönliche Mitarbeit und die Übernahme von Verantwortung verlangt wird;
 - h. die weiterzubildenden Personen die Kosten ihrer Weiterbildung mindestens teilweise durch persönliche Mitarbeit abgelten können;
 - i. der Zugang zur Weiterbildung unabhängig ist von der Zugehörigkeit zu einem Berufsverband;
 - k. der Träger des Weiterbildungsprogramms die zur Erreichung der Weiterbildungsziele erforderlichen Organisationsstrukturen und Verfahren vorweisen kann;
 - l. die weiterzubildenden Personen die Möglichkeit haben, sich bei einer unabhängigen und unparteiischen Instanz in einem fairen Verfahren zu beschweren wegen:
 1. Verweigerung der Zulassung zur Weiterbildung und Schlussprüfung,
 2. schlechter Beurteilung,
 3. Nichtanrechnen von Weiterbildungsperioden,
 4. Nichtbestehen der Schlussprüfung,
 5. Nichterteilen von Weiterbildungstiteln;
 - m. die Weiterbildung in Zusammenarbeit mit den universitären Hochschulen durchgeführt wird.
- ² In der Regel wird pro Weiterbildungstitel nur ein Weiterbildungsprogramm akkreditiert.

Art. 15 Akkreditierungsverfahren

- ¹ Die Träger der Weiterbildungsprogramme stellen dem Departement Antrag auf Akkreditierung.
- ² Sie legen dem Antrag einen Bericht bei, in dem sie sich über die Erfüllung der Akkreditierungskriterien ausweisen.
- ³ Das Departement entscheidet nach Anhörung des Weiterbildungsausschusses. Es kann die Akkreditierung mit Auflagen verknüpfen.

- ⁴ Werden mehrere Weiterbildungsprogramme vom gleichen Träger angeboten, so kann das Departement sie in einem einzigen Entscheid gemeinsam akkreditieren.
- ⁵ Die Akkreditierung wird für sieben Jahre erteilt.
- ⁶ Verweigert das Departement einem Weiterbildungsprogramm die Wiederakkreditierung, so regelt es die Rechtsstellung der betroffenen weiterzubildenden Personen.

Art. 16 Kontrolle

- ¹ Jede Änderung von akkreditierten Weiterbildungsprogrammen ist dem Departement zur Kenntnis zu bringen.
- ² Läuft die Änderung den Akkreditierungskriterien zuwider, so kann das Departement neue Auflagen machen.
- ³ Zwei Jahre nach der Auferlegung von Auflagen, hat sich der Träger des Weiterbildungsprogramms gegenüber dem Departement über die Erfüllung der Auflagen auszuweisen. Sind die Auflagen nicht mehr erfüllt, so kann das Departement neue Auflagen machen oder, in schweren Fällen, die Akkreditierung entziehen. Artikel 15 Absatz 6 gilt sinngemäss.

3. Abschnitt: Weiterbildungsausschuss

Art. 17 Zusammensetzung und Organisation

- ¹ Der Bundesrat setzt auf Antrag des Departements einen Weiterbildungsausschuss ein und ernennt dessen Mitglieder.
- ² Der Weiterbildungsausschuss setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone, der betroffenen Berufsverbände und der universitären Hochschulen zusammen.
- ³ Der Weiterbildungsausschuss kann sich in Sektionen aufteilen.
- ⁴ Er gibt sich ein Geschäftsreglement; er regelt darin namentlich das Verfahren für Entscheidungen des Weiterbildungsausschusses. Das Geschäftsreglement ist dem Departement zur Genehmigung vorzulegen.

Art. 18 Aufgaben

- ¹ Der Weiterbildungsausschuss hat folgende Aufgaben:
 - a. er berät das Departement zu Fragen der Weiterbildung;
 - b. er nimmt Stellung zu Akkreditierungsanträgen;
 - c. er erstattet dem Departement regelmässig Bericht;
 - d. er entscheidet über die Anerkennung ausländischer Weiterbildungstitel.
- ² Der Weiterbildungsausschuss kann den Trägern der Weiterbildungsprogramme Massnahmen zur Verbesserung der Weiterbildungsprogramme vorschlagen.

3. Kapitel: Rechtsschutz, Aufsicht und Koordination

1. Abschnitt: Rechtsschutz

Art. 19 Verfügungen der Träger von Weiterbildungsprogrammen

Die Träger von Weiterbildungsprogrammen erlassen Verfügungen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁾ über:

- a. die Zulassung zur Weiterbildung;
- b. die Anrechenbarkeit von Weiterbildungsperioden;
- c. das Bestehen der Schlussprüfung;
- d. die Erteilung von Weiterbildungstiteln.

Art. 20 Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung

¹ Die Rekurskommission für medizinische Aus- und Weiterbildung entscheidet über Beschwerden gegen Verfügungen

- a. der Bundesbehörden mit Ausnahme der Verfügungen nach Artikel 15 und 16;
- b. der Träger von Weiterbildungsprogrammen.

² Die Rekurskommission setzt sich aus einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten, die über eine juristische Ausbildung und richterliche Erfahrung verfügen, sowie aus sieben Sachverständigen zusammen.

³ Sie entscheidet endgültig über Beschwerden welche Prüfungen betreffen.

⁴ Im übrigen gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz²¹⁵⁾.

2. Abschnitt: Aufsicht

Art. 21 Aufsicht

Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes.

3. Abschnitt: Koordination

Art. 22 Koordination

¹ Der Leitende Ausschuss und der Weiterbildungsausschuss koordinieren ihre Tätigkeiten.

² Zu diesem Zweck sind sie je durch mindestens eine Delegierte oder einen Delegierten im anderen Ausschuss vertreten.

4. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 23 Vollzug

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

II

¹⁾ SR 172.021

²¹⁵⁾ SR 172.021

Übergangsbestimmungen

- ¹ Die bis zum Inkrafttreten dieser Änderung erteilten Titel, die einem eidgenössischen Weiterbildungstitel entsprechen, gelten ab Inkrafttreten dieser Änderung als eidgenössische Weiterbildungstitel; der Bundesrat erstellt eine Liste.
- ² Der Bundesrat kann Weiterbildungsprogramme, die schon vor Inkrafttreten dieser Änderung zur Erteilung von Titeln geführt haben, die einem eidgenössischen Weiterbildungstitel entsprechen, als akkreditiert erklären. Diese Sonderakkreditierung gilt während drei Jahren.
- ³ Inhaberinnen und Inhaber eines eidgenössischen Diploms als Ärztin oder Arzt, die bei Inkrafttreten dieser Änderung ihren Beruf drei Jahre selbständig ausgeübt haben, sind Inhaberinnen und Inhabern eines vom Bundesrat festzusetzenden Weiterbildungstitels gleichgestellt.

III

- ¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.
- ² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Liste der Kontaktpersonen

Bereichsübergreifende

Themen:

Herr Anton Egger, Integrationsbüro EDA/EVD
(Tel.: 031/322 22 51; Fax: 031/322 23 80)

Herr Daniel Felder, Integrationsbüro EDA/EVD
(Tel.: 031/322 22 89; Fax: 031/322 23 80)

Herr Benedikt Wechsler, Integrationsbüro EDA/EVD
(Tel.: 031/322 22 51; Fax: 031/322 23 80)

Personenverkehr:

Gesamtkoordination: EJPD/BFA, Herr Dieter Grossen

EVD/BWA, Peter Gasser (Tel. 031/322 28 40; Fax.
031/311 38 35); Peter.Gasser@bwa.admin.ch

Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer:
EJPD, BFA, Herr Albrecht Dieffenbacher

Freizügigkeit der Medizinalpersonen:
EDI/BAG, Frau Erika Schmidt (Tel. 031/322 96 12;
Fax. 031/322 68 96)

Anwaltsgesetz: EJPD/BJ, Frau Daniele Malaguerra
(Tel. 031/322 40 97; Fax. 031/322 84 01
daniele.malaguerra@bj.admin.ch)

Frau Jeanne Ramseyer (Tel. 031/322 83 98;
Fax: 031/322 84 01; jeanne.ramseyer@bj.admin.ch)

Herr Jean-Christophe Geiser (Tel. 031/322 53 99;
Fax: 031/322 84 01; jean-christophe.geiser@bj.admin.ch)

Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland:
EJPD/BJ, Herr Jürg Schumacher (Tel. 031/322 41 32;
Fax. 031/322 78 73)

Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen:
EVD/BWA, Herr Daniel Veuve (Tel. 031/322 29 31;
Fax. 031/322 78 31)

Obligationenrecht: EVD/BWA, Herr Daniel Veuve

(Tel. 031/322 29 31; Fax. 031/322 78 31)

Entsendung von Arbeitnehmer/innen: EVD/BWA,
Herr Daniel Veuve (Tel. 031/322 29 31;
Fax. 031/322 78 31)

Krankenversicherung: EDI/BSV, Frau Patricia Leiber
(Tel. 031/322 92 23; Fax. 031/322 90 20)

Frau Kati Fréchélin (Tel. 031/322 91 59;
Fax. 031/322 37 35)

Alters- und Hinterlassenenversicherung:
EDI/BSV, Herr Stephan Cueni (Tel. 031/322 92 28;
Fax. 031/322 37 35),
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Invalidenversicherung: EDI/BSV, Herr Stephan Cueni
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Ergänzungleistungen: EDI/BSV, Herr Stephan Cueni
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Berufliche Vorsorge: EDI/BSV, Herr Stephan Cueni
(Tel. 031/322 92 28; Fax. 031/322 37 35),
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Unfallversicherung: EDI/BSV, Frau Kati Fréchélin
(Tel. 031/322 91 59; Fax. 031/322 37 35)
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Familienzulage: EDI/BSV, Frau Kati Fréchélin
(Tel. 031/322 91 59; Fax. 031/322 37 35)
Herr Josef Doleschal (Tel. 031/322 90 45;
Fax. 031/322 37 35)

Arbeitslosenversicherung: EVD/BWA, Frau Judith Wild (Tel. 031/324 06 95; Fax: 031/311 38 35)

Frau Caroline Lehnherr (Tel. 031/322 28 96;
Fax 031/312 29 53)

Landverkehr: Gesamtkoordination: UVEK/BAV, Herr Max Friedli

UVEK/BAV; Herr Jean-Claude Schneuwly
(Tel. 031/322 36 43; Fax 031/322 58 11)
UVEK/BAV; Frau Margrith Hanselmann
(Tel.:031/322 57 04; Fax: 031/322 58 11)

Luftverkehr: Gesamtkoordination: UVEK/BAZL, Herr André Auer

Herr Urs Haldimann (Tel. 031/325 91 76;
Fax. 031/325 80 59);
Herr Georges Panchard (Tel. 031/325 91 82;
Fax. 031/325 80 59)

Forschung: Gesamtkoordination: EDI/BBW, Herr Charles Kleiber

Herr Lino de Faveri (Tel. 031/322 99 64;
Fax. 031/322 78 54),
Herr Christoph von Arb (Tel. 031/322 68 36;
Fax. 031/322 64 92)

Öffentliches Beschaffungswesen: Gesamtkoordination: EVD/BAWI, Herr Luzius Wasescha

Herr Luzius Wasescha (Tel. 031/322 23 33;
Fax. 031/312 53 72),
Herr Erwin Bollinger (Tel. 031/322 2293;
Fax. 031/312 53 72),
Frau Marie-Gabriele Ineichen-Fleisch (Tel. 031/322 22 10;
Fax. 031/312 53 72),

Sektor Wasser, Energie, Verkehr: GS UVEK,
Frau Patrizia Danioth (Tel. 031/322 85 50; Fax. 031/324 26 92)

**Technische
Handelshemmnisse:**

Gesamtkoordination: EVD/BAWI, Herr Oskar Zosso

Herr Oskar Zosso (Tel: 031/324 07 57; Fax: 031/324 09 58)

Herr Heinz Hertig (Tel 031/324 08 35; Fax: 031/324 09 58)

Rahmenabkommen, allgemeine Fragen zu den 15

Produktekapiteln (Anhang 1) gemeinsame Erklärungen,

Anhang 2: EVD/BAWI, Herr Heinz Hertig (Tel: 031/324 08
35; Fax: 031/324 09 58; heinz.hertig@bawi.admin.ch)

Maschinen, Persönliche Schutzausrüstungen, Gasgeräte,
Druckgeräte, Geräte für die Verwendung in
explosionsgefährdeten Bereichen: EVD/BWA, Herr Franz
Schild (Tel: 01/389 10 66; Fax: 01/389 10 69;
franz.schild@bwa.admin.ch)

Heizkessel: EDI/BUWAL: Herr Ulrich Jansen (Tel: 031/322
93 79; Fax: 031/324 01 37; ulrich.jansen@buwal.admin.ch)

Spielzeuge: EDI/BAG, Herr Kurt Lüthi (Tel: 031/322 95 61;
Fax: 031/322 95 74; kurt.luethi@bag.admin.ch)

Medizinprodukte: EDI/BAG, Herr Rainer Völksen (Tel:
031/324 91 80; Fax: 031/322 76 46;
rainer.voelksen@bag.admin.ch)

Fernmeldeanlagen: UVEK/BAKOM, Herr Martin
Kilchsperger (Tel: 032/327 55 39; Fax: 032/327 55 58;
martin.kilchsperger@bakom.admin.ch)

Elektrische Apparate einschliesslich elektromagnetische
Verträglichkeit: UVEK/BFE, Herr Werner Gander
(Tel: 031/322 56 47; Fax: 031/323 25 00;
werner.gander@bfe.admin.ch)

Baumaschinen: EDI/BUWAL, Herr Annemarie Seiler
(Tel: 031/322 69 51; Fax: 031/323 03 72;
annemarie.seiler@buwal.admin.ch)

Messinstrumente: EJPD/EAM, Herr Jean-Michel Virieux (Tel: 031/323 33 80; Fax: 031/323 32 10; jean-michel.virieux@eam.admin.ch)

Motorfahrzeuge, forst- und landwirtschaftliche Traktoren: UVEK/ASTRA, Herr Kurt Meyer (Tel: 031/323 42 31; Fax: 031/323 43 02; kurt.meyer@astra.admin.ch)

Gute Laborpraxis (GLP): EDI/BUWAL, Herr Hans Hosbach (Tel: 031/322 54 36; Fax: 031/324 79 78; hans.hosbach@buwal.admin.ch,

EDI/BAG, Herr Marco Giuffredi (Tel: 031/322 96 41; Fax: 031/324 90 34; marco.giuffredi@bag.admin.ch)

Arzneimittel, Gute Herstellungspraxis (GMP): IKS, Herr Rolf Spang (Tel. 031/322 04 44; Fax. 031/322 02 12; rolf.spang@iks.admin.ch);

EDI/BAG (immunbiologische Arzneimittel), Herr Franz Reigel (Tel: 031/322 95 17; Fax: 031/322 47 49; franz.reigel@bag.admin.ch)

Landwirtschaft:

Gesamtkoordination: EVD/BLW, Herr Hans Burger

Herr Christian Häberli (Tel. 031/322 25 13;
Fax. 031/322 26 34);

Herr Hubert Poffet (Tel. 031/322 25 10;
Fax. 031/322 26 34);

Veterinärwesen: EVD/BVET, Frau Doris König-Bürgi
(Tel. 031/323 84 98; Fax. 031/323 85 90)

Bilaterale sektorielle Verträge Liste der Gesetzesänderungen

| | |
|---|---------------|
| Revision Strassenverkehrsgesetz (SVG) | SR 741.01 |
| Inkraftsetzung des 3. Abschnittes des Personenbeförderungsgesetz (PBG) | SR 744.10 |
| BG über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) | SR 142.20 |
| Krankenversicherungsgesetz (KVG) | SR 832.10 |
| Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz (AHVG) | SR 831.10 |
| Invalidenversicherungsgesetz (IVG) | SR 831.20 |
| BG über die Ergänzungsleistungen (ELG) | SR 831.30 |
| BG über die berufliche Vorsorge (BVG) | SR 831.40 |
| Unfallversicherungsgesetz (UVG) | SR 832.20 |
| Familienzulagegesetz (FLG) | SR 836.10 |
| BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung | SR 837.0 |
| BG über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) | SR 211.412.41 |
| Neues Anwaltsgesetz | |
| BG über die Freizügigkeit der Medizinalpersonen | SR 811.11 |