

# Funktionsweise der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: die versteckte Dynamik und ihre Gründe\*

8. Februar 2019

**Ausgehend von der politischen Funktion und der Rechtsform der Abkommen analysiert dieser Text, welche Abkommen besonders oft revidiert werden und warum. Diese Analyse ist nützlich, um eine Verpflichtung zu einer dynamischen Übernahme der EU-Gesetzgebung zu bewerten, welche Teil des institutionellen Rahmenabkommens zwischen der Schweiz und der EU ist, welches derzeit von der Schweiz geprüft wird.**

Dr. Sabine Jenni

Wissenschaftliche Mitarbeiterin Liechtenstein-Institut

sabinejenni@gmail.com

## Zusammenfassung

Jüngste empirische Forschung hat einen Aspekt der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU untersucht, der selten Gegenstand der öffentlichen Debatte ist: die laufende Weiterentwicklung der Abkommen. Sie zeigt, dass rund die Hälfte aller sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zumindest gelegentlich revidiert wird. Revisionen sind besonders häufig, wenn sich die Abkommen auf EU-Recht beziehen. Zudem werden Abkommen revidiert, obwohl die institutionellen Regeln, welche Revisionen vereinfachen sollen, ausgesprochen schwach ausgestaltet sind. Die Analyse zeigt, dass spezifische Funktionen sowie institutionelle Regeln erklären, welche Abkommen häufig revidiert wurden. Besonders betroffene Abkommen sind jene, die unter ein neues institutionelles Rahmenabkommen fallen würden. Ein solches Rahmenabkommen dürfte also bereits bestehende Mechanismen formalisieren und stärken.

## Teilnahme an einem multilateralen Projekt oder bilaterale Kooperation?

Die Europäische Union (EU) und die Schweiz haben unterschiedliche Ansichten über die politische Funktion ihrer gemeinsamen Abkommen. Die EU betrachtet sie als **Abkommen, mit denen sich die Schweiz an einem multilateralen Projekt beteiligt**, währenddessen die Schweiz sie als bilaterale Abkommen betrachtet, deren Inhalt sich zumindest teilweise von EU-Grundsätzen unterscheidet. Die Analyse der tatsächlichen Funktionsweise der Abkommen zeigt, dass beide Auffassungen zum Teil gerechtfertigt und zum Teil kritisierbar sind.

Empirische Untersuchungen für den Zeitraum von 1990 bis 2010 zeigen, dass sich rund ein Viertel der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU direkt auf EU-Recht bezieht (siehe Tabelle 1). Die Funktion besonders dieser Abkommen ist die Integration der Schweiz in das multilaterale europäische Integrationsprojekt. Die Schweiz kann deshalb als ein Fall externer differenzierter Integration analysiert werden, da die externe differenzierte Integration nach gängigen politikwissenschaftlichen Definitionen die Ausdehnung von EU-Regeln auf Drittstaaten voraussetzt. Die empirische Forschung zeigt aber auch, dass etwa die Hälfte der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nie revidiert wurde, was sie von dem sich rasch entwickelnden EU-Recht unterscheidet und auf ein typisches Merkmal internationaler Abkommen hinweist – nämlich deren statischen Charakter.

Tabelle 1: Anzahl Schweiz–EU-Abkommen, welche im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 für mindestens ein Jahr in Kraft waren

Anzahl Abkommen in Kraft gesamt	98
Anzahl in der Zeitspanne revidierter Abkommen (≥1 Male)	52
Anzahl Abkommen mit Gemischten Ausschüssen	23
Anzahl der Verträge mit dynamischen Aktualisierungsverpflichtungen	4
Anzahl Abkommen mit direkten Bezügen zum EU-Recht (im Abkommenstext bei der Erstverabschiedung)	28

**Anmerkung:** Basierend auf Daten, die die Autorin unter Verwendung öffentlich zugänglicher amtlicher Dokumente der Bundesverwaltung (Systematische Sammlung des Bundesrechts und Amtliche Sammlung des Bundesrechts) erhoben hat; Datenerhebungsverfahren und Reliabilität im Detail in Jenni (2016) beschrieben.

## Funktion der EU-Gesetzgebung in sektoriellen Abkommen

Das EU-Recht spielt besonders in jenen Abkommen eine tragende Rolle, welche gegenseitigen Marktzugang schaffen sollen, d.h. Zugang von Schweizer Unternehmen zum EU-Binnenmarkt sowie Zugang von EU-Unternehmen zum schweizerischen Markt. Um diese Funktionen zu erfüllen, müssen die Abkommen gleiche Wettbewerbsbedingungen für Akteure beider Märkte schaffen. Gleiche Wettbewerbsbedingungen bedeuten, dass die Vorschriften beider Märkte genügend ähnlich gestaltet sind, damit der Einstieg im jeweils anderen Markt für die wirtschaftlichen Akteure nicht mit (zu viel) zusätzlichem Aufwand verbunden ist.

Im EU-Binnenmarkt werden die Wettbewerbsbedingungen durch harmonisierte Vorschriften oder – in Regelungsbereichen, in welchen die Vorschriften nicht harmonisiert sind – durch die gegenseitige Anerkennung nationaler Standards angeglichen. Im EWR gilt das Prinzip der Homogenität der Rechtsstandards („homogeneity of legislation“). Seit 2010 wird der Begriff der Homogenität vom Rat der Europäischen Union auch hinsichtlich der rechtlichen Voraussetzungen für den Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt **verwendet**. Im Gegensatz dazu sprechen Schweizer Rechtswissenschaftler\*innen sowie offizielle Dokumente von „Gleichwertigkeit der Gesetzgebung“ (Äquivalenzprinzip): Die Schweiz und die EU betrachten die Gesetzgebung des betroffenen Bereichs des jeweils anderen als gleichwertig. In einigen Abkommen sind solche gleichwertige Rechtsakte im Anhang

aufgeführt. Rechtlich verlieren so weder die Schweiz noch die EU die Autonomie, die entsprechenden Rechtsakte zu ändern.

Gleichwertige oder sogar gleiche Vorschriften spielen auch über den Marktzugang hinaus eine Rolle. Sie sind die Basis des Prinzips der Nichtdiskriminierung, welches ein zentrales Element der Personenfreizügigkeit darstellt. Sie stehen im Zentrum von Kooperationsabkommen in unterschiedlichen Themenbereichen wie Statistik, Umweltagentur, Grenzkontrollen (Schengen) oder Zinsbesteuerung. Im Gegensatz dazu sind gleichwertige Vorschriften in Bereichen wie der Forschung weniger wichtig.

## Änderungen im EU-Recht und die Revision von Schweiz–EU-Abkommen

Die Gleichwertigkeit der Gesetzgebung wird beeinträchtigt, wenn eine Vertragspartei ihre Vorschriften ändert. In solchen Fällen müssen die Schweiz und die EU überprüfen, ob das Abkommen seine Funktion weiterhin erfüllen kann, obwohl in einer Vertragspartei die rechtliche Grundlage geändert wurde. Die Gegenpartei ist gegebenenfalls gezwungen, Anpassungen an ihren Rechtsvorschriften vorzunehmen, wobei in der Folge auch das entsprechende Abkommen zur Wiederherstellung der Äquivalenz zügig revidiert werden muss.

In der jüngeren Geschichte der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU finden sich zwei Beispiele eines Abkommens; einmal wurde ein Abkommen als Reaktion auf eine veränderte Rechtsgrundlage revidiert und einmal konnten sich die Schweiz und die EU nicht auf eine Anpassung des Abkommens einigen.

Beim Beispiel einer erfolgreichen Revision handelt es sich um die Totalrevision des **Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit** im Jahr 2009. Das Abkommen drohte seine Wirksamkeit zu verlieren, als die EU eine sogenannte Voranmeldepflicht für Waren aus Drittstaaten einführte. Technische Handelshemmnisse, welche mit dem Abkommen vor über 20 Jahren abgebaut worden waren, wären so wieder wirksam geworden. Die Schweiz passte ihre Sicherheitsvorschriften umgehend an EU-Standards an und akzeptierte ein totalrevidiertes Abkommen mit der rechtlichen Verpflichtung einer dynamischen Übernahme des neuen EU-Rechts in diesem Bereich. Offensichtlich konnte das Abkommen seine Funktion nur erfüllen, wenn die Äquivalenz der Vorschriften weiterhin gegeben war.

Das Beispiel zu gescheiterten Neuverhandlungen betrifft das Personenfreizügigkeitsabkommen (PFZA). Die 2014 an der Urne angenommene **"Volksinitiative gegen Masseneinwanderung"** forderte die Schweizer Regierung dazu auf, das Personenfreizügigkeitsabkommen neu zu verhandeln, um dieses mit der Forderung der Initiative nach einer Begrenzung der Zuwanderung in Übereinstimmung zu bringen. Die EU trat allerdings nicht auf Verhandlungen ein, weshalb das Abkommen nicht revidiert werden konnte.

Um ihre Missbilligung des Resultats der Abstimmung über die Masseneinwanderungsinitiative zu unterstreichen, weigerte sich die EU sogar, die bereits beschlossene Totalrevision der Abkommen zur Schweizer Beteiligung an EU-Programmen in den Bereichen Bildung und Forschung (Horizon2020) sowie audiovisueller Kooperation (MEDIA) zu ratifizieren. Die Teilnahme der Schweiz an diesen EU-Programmen muss bei jeder Erneuerung der entsprechenden Mehrjahresprogramme der EU neu verhandelt werden.

Eine Aktualisierung eines sektoriellen Abkommens kann sich also schwierig und zeitaufwendig gestalten, wenn diese Neuverhandlungen zwischen der Schweiz und der EU erfordert. In Verhandlungen können unterschiedliche Themen miteinander verknüpft und die Bedingungen für ein Abkommen neu evaluiert werden. Ist eine Partei nicht zu Verhandlungen bereit oder weigert sich, das ausgehandelte Abkommen zu ratifizieren, scheitern die Verhandlungen (siehe EFTA-Studies-Analyse **Die Logik der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU**). Empirische Untersuchungen ergeben, dass in der Tat nur etwas mehr als die Hälfte aller sektoriellen Abkommen, die während der Untersuchungsperiode von 1990 bis 2010 in Kraft waren, in diesem Zeitraum überhaupt einmal revidiert wurde (siehe Tabelle 1).

## Die Rolle von Gemischten Ausschüssen

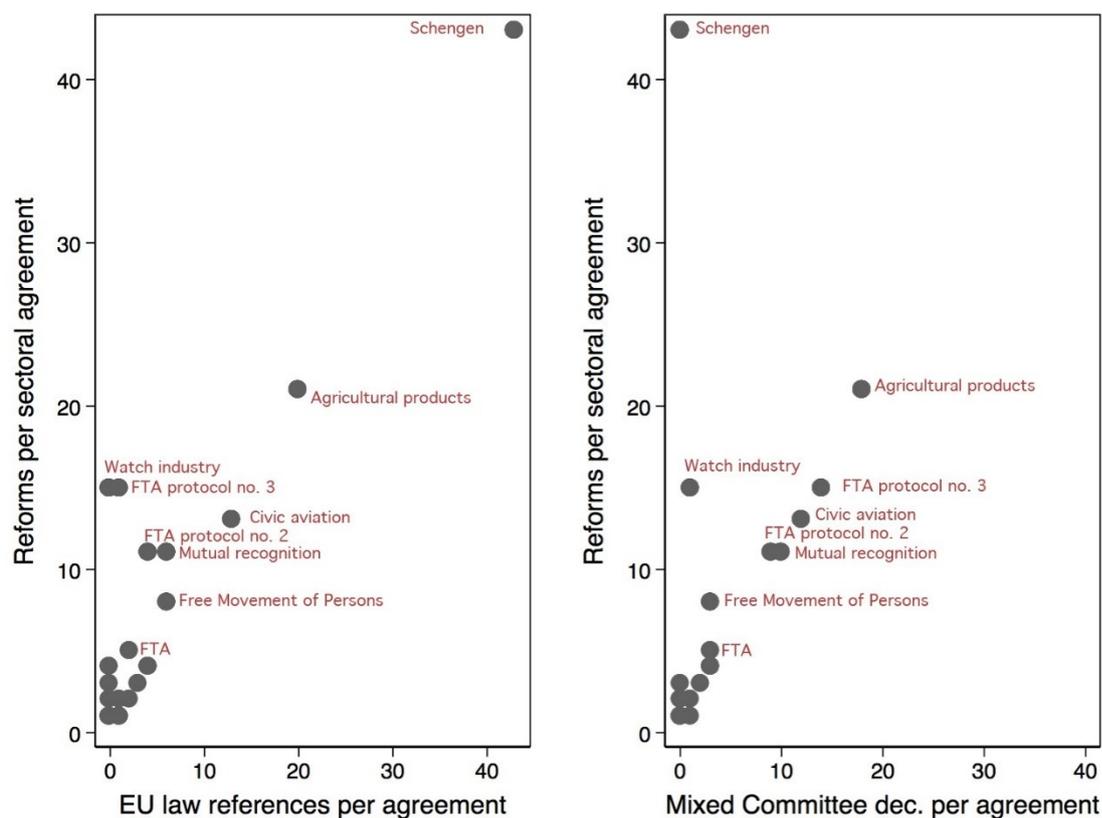
Die Autor\*innen der sektoriellen Abkommen waren sich bewusst, dass Revisionen notwendig sein werden, um die Funktion vieler dieser Abkommen aufrechtzuerhalten. Viele sektorielle Abkommen setzen sogenannte Gemischte Ausschüsse ein, um die Revision der Abkommen zu erleichtern. Einige der jüngsten Abkommen, die Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin sowie das Abkommen über Zollsicherheit, verpflichten die Schweiz gar, EU-Recht kontinuierlich ('dynamisch') zu übernehmen.

Bei den Gemischten Ausschüssen handelt es sich um Gremien, welche mit Vertreter\*innen der Europäischen Kommission sowie der Schweizer Bundesverwaltung besetzt sind und im Konsens entscheiden. Neben ihrer Hauptfunktion, dem Informationsaustausch, bilden sie zudem die erste Anlaufstelle für Schweizer und EU-Diplomat\*innen zur Besprechung strittiger Fragen. Heute bestehen insgesamt 24 Gemischte Ausschüsse für die Verwaltung von 23 verschiedenen Abkommen (siehe Tabelle 1, sowie vollständige **Liste der Gemischten Ausschüsse**).

Für die Revision von Abkommen ist vor allem von Bedeutung, dass die Änderung der Anhänge der Abkommen oft in der Kompetenz der Gemischten Ausschüsse liegt. In den Anhängen sind EU-Sekundärrechtsakte, welche für die Schweiz gelten, aufgeführt. Von den 23 bestehenden Ausschüssen haben elf die jeweiligen Abkommensanhänge aktualisiert. Zusammen sind diese elf Gemischten Ausschüsse für 85 von 161, d. h. für rund die Hälfte der Abkommensrevisionen zwischen 1990 und 2010 verantwortlich (siehe Tabelle 2).

Die Gemischten Ausschüsse, die für die meisten Abkommensrevisionen verantwortlich sind, sind diejenigen des **Freihandelsabkommens** und von drei Abkommen der **Bilateralen I** (Landwirtschaftsabkommen, Luftverkehrsabkommen und Abkommen über technische Handelshemmnisse). Abbildung 1 zeigt die Häufigkeit von Revisionen pro Abkommen (vertikale Achse) sowie die Anzahl Revisionen, welche auf EU-Recht verweisen (horizontale Achse, linke Grafik) und die Anzahl Revisionen, welche durch einen Gemischten Ausschuss entschieden wurden (horizontale Achse, rechte Grafik). Die Abbildung zeigt, dass das Freihandelsabkommen und die dazugehörigen Protokolle ziemlich oft durch den Gemischten Ausschuss revidiert wurden, wobei diese Revisionen nicht immer auf EU-Recht verwiesen. Im Unterschied dazu verwiesen Revisionen der Bilateralen I häufiger auf EU-Recht. Es ist wichtig anzumerken, dass Gemischte Ausschüsse im Konsens entscheiden und keinesfalls als Mechanismus zur automatischen Vertragsanpassung verstanden werden können.

Abbildung 1: Anzahl Revisionen pro sektoriellen Abkommen in der Zeitspanne von 1990 und 2010



**Anmerkung:** Detailinformationen zu den Abkommen: Agricultural products - Landwirtschaftliche Erzeugnisse, Bilaterale I (SR 0.916.026.81); Watch industry - Ergänzende Vereinbarung zum Abkommen über Produkte der Uhrenindustrie (SR 0.632.290.131); FTA protocol no. 3 - Protokoll über Ursprungserzeugnisse zum FHA (SR 0.632.401.3); Civil aviation - Luftverkehrsabkommen, Bilaterale I (SR 0.748.127.192.68); FTA protocol no. 2 - Protokoll über bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zum FHA (SR 0.632.401.2); Mutual recognition - Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsbewertung, Bilaterale I (technische Handelshemmnisse, SR 0.946.526.81); Free Movement of Persons - Personenfreizügigkeit, Bilaterale

I (SR 0.142.112.681); FTA – Freihandelsabkommen von 1972 (SR 0.632.401); gleiche Datenquelle wie in der Anmerkung zu Tabelle 1 beschrieben.

## Die Rolle der dynamischen Aktualisierungspflicht

Bei der Verpflichtung, ein Abkommen laufend zu aktualisieren, handelt es sich um eine neuere und (noch) seltene Entwicklung. Bisher enthalten nur vier Abkommen solche 'dynamischen' Bestimmungen: die **Assoziierungsabkommen von Schengen und Dublin**, das **Abkommen zum Beitrag der Schweiz an Frontex** sowie das **Abkommen zu Zollsicherheit** (siehe Tabelle 1). Der rechtliche Geltungsbereich dieser Bestimmungen wird von Rechtswissenschaftler\*innen unterschiedlich ausgelegt. Es ist unbestritten, dass Änderungen an den in den ursprünglichen Abkommen aufgeführten Rechtsakten von der Schweiz übernommen werden müssen, aber unklar, ob dies auch für neue Rechtsakte in diesem Bereich gilt.

Rechtswissenschaftler\*innen sind sich jedoch einig, dass gesetzliche Verpflichtungen zur dynamischen Übernahme von EU-Rechtsvorschriften keine automatische Aktualisierung garantiert. Die jeweiligen Gemischten Ausschüsse können beispielsweise bestimmen, die Schweiz in einem konkreten Fall von der Übernahmepflicht zu befreien. Zudem wird in den Abkommen von Schengen und Dublin garantiert, dass die Übernahme der neuen Vorschriften im Rahmen des normalen nationalen Gesetzgebungsverfahrens in der Schweiz genehmigt wird. Das erforderliche Gesetzgebungsverfahren hängt vom Inhalt der zu übernehmenden Regelung ab.

Revisionen der Abkommen von Schengen und Dublin unterliegen daher nicht der Zuständigkeit der jeweiligen Gemischten Ausschüsse. Revisionen werden vom Bundesrat verabschiedet oder können, in Abhängigkeit von ihrem Inhalt, der Zustimmung des Parlaments bedürfen und in diesem Fall unterstehen sie auch dem fakultativen Referendum. Abbildung 1 zeigt, dass es sich beim Schengen-Assoziierungsabkommen um das Abkommen mit den meisten Revisionen mit Bezug zum EU-Recht handelt (siehe linke Grafik), jedoch keine dieser Revisionen vom Gemischten Ausschuss (siehe rechte Grafik) beschlossen wurde.

Tabelle 2 zeigt, dass ein Drittel aller Vertragsrevisionen zwischen 1990 und 2010 ein dynamisches Abkommen betraf. Das sind alle Änderungen des Schengen-Assoziierungsabkommen, obwohl es erst 2008 in Kraft getreten ist. Da für die Jahre nach 2010 noch keine vergleichbaren Daten vorliegen und es sich bei dynamischen Abkommen um ein neueres Phänomen handelt, ist bei der Schlussfolgerung über eine allgemeine Wirkung dynamischer Regelungen Vorsicht geboten.

Tabelle 2: Anzahl neuer Abkommen und Abkommensrevisionen zwischen der Schweiz und der EU in der Zeitspanne von 1990 bis 2010

Gesamte Anzahl neuer Abkommen*	Gesamte Anzahl <u>Abkommensrevisionen</u>		
46	161		
	Anzahl Revisionen durch Gemischte Ausschüsse	Anzahl Revisionen durch dynamische Aktualisierungsverpflichtung	Anzahl Abkommen mit direkten Bezug auf EU-Recht
	85	42	98

**Anmerkung:** \* einschliesslich Totalrevisionen; Datenquelle wie in der Anmerkung zu Tabelle 1 beschrieben.

## Die Rolle von Verweisen auf EU-Recht

Die Bedeutung der Gemischten Ausschüsse und der dynamischen Bestimmungen muss im Lichte eines dritten Merkmals der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU interpretiert werden, welches sie von den meisten anderen internationalen Verträgen unterscheidet: die direkten Verweise auf das Sekundärrecht der EU. Obwohl nur etwa ein Viertel aller Abkommen zwischen der Schweiz und der EU im Zeitraum von 1990 bis 2010 direkt auf EU-Recht Bezug nahm, bezogen sich fast zwei Drittel aller Abkommensrevisionen im gleichen Zeitraum direkt auf EU-Recht. (Vergleiche die Zahl in Tabelle 1, in der die Merkmale von Abkommen angegeben sind, mit Tabelle 2 und Abbildung 1, die die Merkmale von Abkommensrevisionen beschreiben.)

Eine multivariate statistische Analyse derselben Daten ergab, dass direkte Verweise auf EU-Recht zusammen mit Gemischten Ausschüssen und der dynamischen Aktualisierungspflicht die Wahrscheinlichkeit der Revision eines Abkommens erheblich erhöhen. Diese Feststellung stellt die Gleichwertigkeit von Schweizer und EU-Recht in den Abkommen, welche auf dem Äquivalenzprinzip beruhen, ebenso infrage wie die schweizerische Sicht, dass sich die sektoriellen Abkommen unabhängig von EU-Recht entwickeln können. Wenn Abkommen, welche sich direkt auf das EU-Recht beziehen, wesentlich häufiger aktualisiert werden und diese Aktualisierungen selbst häufiger auf das EU-Recht verweisen, muss davon ausgegangen werden, dass die Aktualisierungen der Übernahme von EU-Recht dienen.

## Lehren im institutionellen Rahmenabkommen

Diese empirischen Erkenntnisse verweisen auf drei Aspekte, welche für die Bewertung einer Verpflichtung zu einer dynamischen Aktualisierung in einem neuen institutionellen Rahmenvertrag relevant sind. Erstens zeigen die Ergebnisse, dass die Forderung des Europäischen Rates nach klaren institutionellen Regeln für die Aktualisierung von Abkommen aus Sicht der EU sinnvoll ist. Bereits die bescheidenen institutionellen Mechanismen, die in bestehenden Abkommen vorhanden sind, führen zu häufigeren Abkommensrevisionen. Dies obwohl die Revisionen einvernehmlich beschlossen werden müssen und der normale Gesetzgebungsprozess in der Schweiz nicht umgangen wird.

Zweitens weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Anreize zur Revision von Abkommen zusätzlich zu und unabhängig von Gemischten Ausschüssen und der dynamischen Aktualisierungspflicht eine Rolle spielen. Diese Anreize hängen mit der Rolle des EU-Rechts zusammen. Offensichtlich erfüllen

die Abkommen ihre Funktion besser (oder sogar nur dann), wenn sie regelmässig aktualisiert werden.

Drittens zeigen die vorgestellten Forschungsergebnisse, dass es sich bei den Marktzugangsabkommen, welche durch das institutionelle Rahmenabkommen geregelt werden sollen, um genau diejenigen handelt, die bereits häufig revidiert werden. Auch könnte es aus Sicht der Schweiz und der EU sinnvoll sein, das Freihandelsabkommen nicht in das Rahmenabkommen aufzunehmen, da sich seine Revisionen nur selten auf EU-Recht beziehen.

Im Hinblick auf die dynamische Aktualisierungspflicht wird ein institutionelles Rahmenabkommen daher keine völlig neuen Elemente einführen. Vielmehr wird es bereits bestehende Mechanismen formalisieren und stärken.

\* Teile dieser Analyse, insbesondere die Daten und diskutierten Ergebnisse der statistischen Analyse, stützen sich auf Kapitel 3 des Buches „Switzerland’s differentiated European integration. The last Gallic village?“ (siehe Quellen und weiterführende Literatur).

## Zitierempfehlung

Jenni, Sabine (2019): Funktionsweise der Abkommen zwischen der Schweiz und der EU: die versteckte Dynamik und ihre Gründe. Analyse. [efta-studies.org](http://efta-studies.org).

## Quellen und weiterführende Literatur

Epiney, Astrid. 2006. „Zu den bilateralen Verträgen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz – einige Gedanken zur Einbindung der Schweiz in den *acquis communautaire*.“ *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht*(GPR):2-5.

Epiney, Astrid, Beate Metz, and Benedikt Pirker. 2012. Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz. Ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der „Bilateralen Abkommen“. Zürich: Schulthess Juristische Medien.

Good, Paul-Lukas. 2010. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz. Dissertation, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts-, und Sozialwissenschaften (HSG), Universität St. Gallen, St. Gallen.

Jaag, Tobias. 2010. Europarecht. Die europäischen Institutionen aus Schweizer Sicht. 3 ed. Zürich: Schulthess.

Jenni, Sabine. 2016. Switzerland’s differentiated European integration. The last Gallic village? Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schimmelfennig, Frank, and Katharina Holzinger. 2012. „Differentiated Integration in the European Union. Many Concepts, Sparse Theory, Few Data.“ *Journal of European Public Policy* 19 (2):292-305.

Thürer, Daniel, Weber Rolf H., Wolfgang Portmann, and Andreas Kellerhals, eds. 2007. *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU. Handbuch*. Zürich: Schulthess.

Tobler, Christa. 2008. „Der Acquis der rechtlichen Verbindung der Schweiz zur EG und EU - Eine unsichere Grösse?“ In *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, ed. F. Breuss, T. Cottier and P.-C. Müller-Graff. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

EFTA-Studies.org provides in-depth analyses of the institutions and processes that link the EFTA states to the EU. An independent academic blog addresses developments in the EFTA states from a political and legal perspective, thus providing up to date information on the EFTA states' relations with the EU.

Liechtenstein-Institut | [info@liechtenstein-institut.li](mailto:info@liechtenstein-institut.li) | [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)