



6. September 2007

Aide-mémoire:

Kompetenzen und Vorgehen für Beschlüsse der Gemischten Ausschüsse der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG

Inhaltsübersicht

1	Ausgangslage	1
2	Internes Verfahren zum Abschluss und zur Änderung von Staatsverträgen	2
2.1.	Verfassungsrechtliche Grundsätze	2
2.2.	Zuweisung der Zuständigkeiten für den Abschluss von Staatsverträgen	2
2.3.	Einbezug der Kantone	3
2.4.	Vernehmlassung	3
2.5.	Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge	4
3	Internes Verfahren im Rahmen der sektoriellen Abkommen	5
3.1	Grundzüge	5
3.2.	Änderung der Abkommen selbst	5
3.3.	Kompetenz zur Genehmigung der GA-Beschlüsse	6
3.4.	Einbezug der Kantone	8
3.5.	Veröffentlichung der Beschlüsse der GA	8
4	Vorgehen zur Vorbereitung von Beschlüssen der Gemischten Ausschüsse	8

1 Ausgangslage

Im Vorfeld des Inkrafttretens der sektoriellen Abkommen Schweiz-EG von 1999/2004 hatte sich herausgestellt, dass vielerorts Unsicherheit bezüglich der Kompetenzen und des Vorgehens zur Vorbereitung der Beschlüsse der durch die Abkommen eingesetzten Gemischten Ausschüsse (im Folgenden: GA) besteht. Das vorliegende Aide-mémoire, welches gemeinsam vom Bundesamt für Justiz (BJ), der Direktion für Völkerrecht (DV) und dem Integrationsbüro (IB) erarbeitet wurde, soll einerseits mehr Klarheit darüber schaffen, wie die Kompetenzen schweizerischerseits verteilt sind, und andererseits Leitlinien zum Vorgehen bei der Vorbereitung der Beschlüsse der GA aufstellen. Dabei wird sowohl die Rechtslage im Zusammenhang mit den Änderungen der Anhänge der Abkommen durch die GA wie auch die Frage der Änderungen der Abkommen als solche behandelt. Nicht Gegenstand dieses Aide-mémoire sind jedoch die spezifischen Verfahren der Schengen - /

Dublin-Assoziierungsabkommen, die hinsichtlich der Übernahme von neuen Rechtsakten der EU (sog. Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Besitzstands) zur Anwendung kommen.¹

2 Internes Verfahren zum Abschluss und zur Änderung von Staatsverträgen

2.1. Verfassungsrechtliche Grundsätze

Grundsätzlich werden völkerrechtliche Verträge vom Bundesrat unterzeichnet und ratifiziert,² müssen jedoch durch die Bundesversammlung genehmigt werden.³ Völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, unterstehen ausserdem dem fakultativen Referendum.⁴ Dem obligatorischen Referendum unterstehen Abkommen über den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften.⁵

2.2. Zuweisung der Zuständigkeiten für den Abschluss von Staatsverträgen

a) Kompetenzdelegation an den Bundesrat durch Bundesgesetz oder völkerrechtlichen Vertrag

Von der Bundesversammlung nicht genehmigt werden müssen Verträge, für deren Abschluss auf Grund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist.⁶ Dieser kann daher völkerrechtliche Verträge selbständig abschliessen und ändern, soweit er durch ein Bundesgesetz oder einen von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag dazu ermächtigt ist. Es handelt sich dabei um eine Kompetenzdelegation. So kann in Verträgen, welche die Bundesversammlung genehmigt hat, eine stillschweigende Ermächtigung, insbesondere zur Änderung oder Ergänzung dieser Verträge oder deren Anhänge enthalten sein.⁷

Beispiele für spezialgesetzliche Bestimmungen über die Delegation der Staatsvertragsabschlusskompetenz:

Art. 177a Abs. 1 Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1)

Art. 3a BG über die Luftfahrt (LFG, SR 748.0)

Art. 14 BG über die technischen Handelshemmnisse (THG, SR 946.51)

Art. 16 Abs. 3 BG über die Forschung (FG, SR 420.1)

Art. 39 Abs. 2 BG über den Umweltschutz (USG, SR 814.01)

Art. 48a, 66 Abs. 2, 150 Abs. 4 und 150a Militärgesetz (MG, SR 510.10)

Art. 10 BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0)

¹ Diese Abkommen sind noch nicht in Kraft. Es sei an dieser Stelle verwiesen auf S. Gutzwiller, *Komitologie und Gemischte Ausschüsse im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin* in: C. KADDOUS/M. JAMETTI/GREINER (Hrsg.) "Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU und andere Abkommen", Genf/Basel/München 2006, S. 245 ff.

² Art. 184 Abs. 2 Bundesverfassung (BV, SR 101).

³ Art. 184 Abs. 2 BV, Art. 166 Abs. 2 BV, Art. 24 Parlamentsgesetz (ParlG, SR 171.10).

⁴ Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV. Zur bisherigen Praxis zum neuen Staatsvertragsreferendum siehe einlässlich VPB 69.75 und 68.83. Zu Illustration vgl. Botschaft über die Genehmigung des Übereinkommens über die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an den sechsten EU-Rahmenprogrammen (2002–2006), BBl 2004 261 (270);

⁵ Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV; vgl. auch Botschaft vom 1. Oktober 2004 zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen ("Bilaterale II"), BBl 2004 5965 (6288 ff.), insbesondere auch zur Frage eines obligatorischen Staatsvertragerferendums sui generis.

⁶ Art. 166 Abs. 2, 2. Teilsatz BV.

⁷ Vgl. VPB 51, 58.

Art. 25 Bundesstatistikgesetz (BStatG, SR 431.01).

b) Selbständige Kompetenz des Bundesrates bei Verträgen von beschränkter Tragweite

Der Bundesrat kann ebenfalls selbständig völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite abschliessen und – im Einvernehmen mit den anderen Vertragsparteien - ändern. In Art. 7a Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010) ist exemplarisch aufgelistet, welche Verträge von beschränkter Tragweite sind:

Art. 7a Selbständiger Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

¹(...)

² Ebenfalls selbständig abschliessen kann er völkerrechtliche Verträge von beschränkter Tragweite. Als solche gelten namentlich Verträge, die:

- a. für die Schweiz keine neuen Pflichten begründen oder keinen Verzicht auf bestehende Rechte zur Folge haben;
- b. dem Vollzug von Verträgen dienen, die von der Bundesversammlung genehmigt worden sind;
- c. Gegenstände betreffen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen und für die eine Regelung in Form eines völkerrechtlichen Vertrags angezeigt ist;
- d. sich in erster Linie an die Behörden richten, administrativ-technische Fragen regeln oder die keine bedeutenden finanziellen Aufwendungen verursachen.

In den Anträgen an den Bundesrat über den selbständigen Abschluss von solchen Staatsverträgen haben die Departemente die behauptete beschränkte Tragweite des Vertrages ausreichend zu substantiieren.

c) Delegation an das Departement oder das Bundesamt

Der Bundesrat kann seine Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge generell-abstrakt an ein Departement, und bei Verträgen von beschränkter Tragweite sogar an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.⁸ Dazu muss jedoch eine angemessene gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Der Bundesrat kann zudem die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge individuell-konkret im Beschlussdispositiv zur Genehmigung eines Vertrages delegieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn er ein Rahmenabkommen genehmigt und die Kompetenz zum Abschluss von Ausführungsabkommen zu diesem Rahmenabkommen an ein Departement oder Bundesamt delegiert.

Beispiele für spezialgesetzliche Bestimmungen über die Subdelegation der Staatsvertragsabschlusskompetenz:

Art. 177a Abs. 2 Landwirtschaftsgesetz (LwG, SR 910.1)

Art. 39 Akkreditierungs- und Bezeichnungsverordnung (AkkBV, SR 946.512)

Art. 10d Forschungsverordnung (FV, SR 420.11).

2.3. Einbezug der Kantone

Die Kantone wirken an der Vorbereitung von aussenpolitischen Beschlüssen – und daher auch von Beschlüssen der GA - mit, sofern diese ihre Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend und holt ihre Stellungnahmen ein. Die Stellungnahmen der Kantone sind zu berücksichtigen. Sind die Zuständigkeiten der Kantone betroffen, kommt deren Stellungnahmen besonderes Gewicht zu.⁹

2.4. Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren bezweckt die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung

⁸ Art. 48a Abs. 1 RVOG.

⁹ Art. 55 BV und Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK, SR 138.1).

des Bundes. Es soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.

Seit dem 1. September 2005 ist das neue Vernehmlassungsgesetz (VIG, SR 172.061) in Kraft. Völkerrechtliche Verträge sind nach Art. 3 Abs. 1 Bst. c VIG dann vernehmlassungspflichtig, wenn sie nach den Art. 140 Abs. 1 Bst. b und 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV dem Referendum unterliegen oder wesentliche Interessen der Kantone betreffen. Zu nicht dem Referendum unterliegenden völkerrechtlichen Verträgen ist nach Art. 3 Abs. 2 VIG dann ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen, wenn sie von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind.

Für Einzelheiten sei auf die Leitlinien zur Konsolidierung der Verwaltungspraxis verwiesen, die auf dem Intranet der Bundeskanzlei einsehbar sind.¹⁰

Beispiele:

- Botschaft vom 8. Juni 2007 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung von Übereinkommen zur Haftung auf dem Gebiet der Kernenergie (BBl 2007 5397, S. 5421)
- Botschaft vom 8. Juni 2007 zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente (BBl 2007 5159, S. 5172 f.)
- Botschaft vom 28. Februar 2007 zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen (BBl 2007 2595, S. 2601 f.)

2.5. Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge¹¹

Die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz erfordert gelegentlich rasches Handeln. Wenn eine besondere Dringlichkeit es gebietet, hat der Bundesrat bisher gewohnheitsrechtlich die Kompetenz beansprucht, einen genehmigungspflichtigen Vertrag vorläufig anzuwenden. Der konkrete Anwendungsfall der vorläufigen Anwendung des später vom Parlament nicht genehmigten Luftverkehrsabkommens mit Deutschland hatte die Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf aufgeworfen. Die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, sind nun auf Gesetzesstufe in Art. 7b RVOG und Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG verankert. Sie sind am 1. April 2005 in Kraft getreten. Auch zur provisorischen Anwendung von Staatsverträgen existieren allerdings vereinzelt spezialgesetzliche Bestimmungen, die Art. 7b RVOG vorgehen.¹²

Art. 7b RVOG Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat

¹ Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages zuständig, so kann der Bundesrat die vorläufige Anwendung beschliessen oder vereinbaren, wenn die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten.

² Die vorläufige Anwendung endet, wenn der Bundesrat nicht binnen sechs Monaten ab Beginn der vorläufigen Anwendung der Bundesversammlung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des betreffenden Vertrags unterbreitet.

³ Der Bundesrat notifiziert den Vertragspartnern das Ende der vorläufigen Anwendung.

Art. 152 Abs. 3^{bis} und 4 ParlG

^{3bis} Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet.

⁴ Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.

Anders als beim allgemeinen aussenpolitischen Konsultationsverfahren nach Artikel 152 Absatz 3 ParlG werden im Falle der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen hier nicht die Aussenpolitischen Kommissionen begrüsst, sondern die sachlich zuständigen Fachkommissionen. Der

¹⁰ http://intranet.bk.admin.ch/themen/gesetz/01330/index.html?lang=de&unterseite=yes&print_style=yes

¹¹ Zur Entstehungsgeschichte Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 18. November 2003 zur parlamentarischen Initiative „Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen“, BBl 2004 761 ff.

¹² Beispiele sind Art. 2 BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201), Art. 4 Zolltarifgesetz (ZTG, SR 632.10).

Bundesrat konsultiert diese direkt oder nimmt gegebenenfalls Rücksprache mit dem Präsidium der Aussenpolitischen Kommissionen.

3 Internes Verfahren im Rahmen der sektoriellen Abkommen

3.1 Grundzüge

Die entsprechenden Bestimmungen der sektoriellen Abkommen betrauen die GA mit der *Verwaltung und ordnungsgemässen Anwendung* bzw. dem ordnungsgemässen Funktionieren der Abkommen. Diese können Empfehlungen abgeben und Beschlüsse fassen. Die GA dienen zudem dem Informationsaustausch zwischen den Parteien. Die GA haben nur in den jeweiligen Abkommen bzw. deren Anhängen vorgesehenen Fällen *Entscheidungsgewalt*.¹³ Entsprechende Beschlüsse der GA sind für die Vertragsparteien bindend;¹⁴ diese müssen alle geeigneten Massnahmen treffen, um die Erfüllung der sich aus den Abkommen ergebenden Verpflichtungen zu gewährleisten. Zu den wichtigsten Befugnissen der GA gehört die Änderung der Anhänge, wo dies in den einzelnen Abkommen vorgesehen ist.¹⁵

Der Vorbereitung der GA-Beschlüsse kommt grösste Wichtigkeit zu. Bereits in dieser Phase müssen die notwendigen innerstaatlichen Arbeiten an die Hand genommen werden. Die EG-interne Beschlussfassung für die GA, wie sie im Beschluss des Rates und der Kommission vom 4. April 2002¹⁶ geregelt ist, dauert normalerweise mindestens 2 Monate. Um Zeit zu sparen und das Inkrafttreten der Beschlüsse nicht unnötig zu verzögern, sollte deshalb das schweizerische innerstaatliche Beschlussverfahren parallel geführt werden.

Die Umsetzung der Beschlüsse erfolgt gemäss den innerstaatlichen Verfahren.¹⁷ Erfordern diese Anpassungen des Landesrechts, so ist dafür das jeweils einschlägige Rechtssetzungsverfahren zu wählen. Muss zur Umsetzung eines GA-Beschlusses (wie z.B. die Übernahme einer neuen Richtlinie) ein Bundesgesetz geändert werden, so ist dafür die Bundesversammlung zuständig; Änderungen auf Verordnungsstufe sind vom zuständigen Verordnungsgeber (Bundesrat, Departement, Amt) vorzunehmen. Das BJ, die DV und das IB sind bei der Vorbereitung der Beschlüsse der GA und bei der Ausarbeitung der dafür erforderlichen Anträge an den Bundesrat gemäss den departementalen Organisationsverordnungen beizuziehen. Je nach Sachgebiet sind die Kantone bei der Vorbereitung der Beschlüsse zu konsultieren und einzubeziehen.

3.2. Änderung der Abkommen selbst

Die Gemischten Ausschüsse dürfen sich zu Änderungen der Abkommen selber äussern; bindende Befugnisse stehen ihnen in diesen Fällen aber nicht zu. Sie können von den Vertragsparteien damit

¹³ Z.B. Art. 10 Abs. 1 des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA): „fasst in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse“; Art. 6 Abs. 3 Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (LWA): „Der Ausschuss hat Entscheidungsbefugnis in den Fällen, die in diesem Abkommen und seinen Anhängen festgelegt sind.“; Art. 14 Abs. 1 des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (FZA): „Er fasst Beschlüsse in den in diesem Abkommen vorgesehenen Fällen.“

¹⁴ So ausdrücklich Art. 22 Abs. 1 des Abkommens über den Luftverkehr (LVA).

¹⁵ Z.B. Art. 11 Abs. 4 des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens (BoeA); Art. 11 MRA; Art. 11 LWA ; Art. 19 Abs. 3 Anhang 11 des LWA; Art. 23 Abs. 3 und 4 LVA; Art. 52 Abs. 3-5 des Abkommens über den Landverkehr (LaVA), Art. 18 FZA.

¹⁶ ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 1 ff. Siehe Fn. 19.

¹⁷ Gegebenenfalls müssen Beschlüsse der GA sogar durch die Vertragsparteien genehmigt werden. Siehe z.B. Art. 22 Abs. 3 letzter Satz LVA.

beauftragt werden, einen entsprechenden Vorschlag für eine Revision bzw. Änderung des Abkommens vorzubereiten. Dieser Vorschlag unterliegt jedoch jeweils dem internen Genehmigungsverfahren der Vertragsparteien¹⁸. Änderungen der Abkommen (also des Vertragstextes inkl. Anhänge und Anlagen) bedürfen in der Regel der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Vorbehalten bleiben Änderungen, welche gemäss spezialgesetzlicher Kompetenzdelegation oder gemäss Art. 7a Abs. 2 RVOG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates fallen.

Beispiele:

- Änderung des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)

Zur Änderung der Art. 4 und 11 des MRA bedurfte es eines selbständigen Vertrages, für dessen Abschluss Art. 14 THG eine Kompetenzdelegation an den Bundesrat vorsieht.

- Änderung des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (LwA)

Am 27. Juni 2007 wurde vom Bundesrat die Änderung des Art. 11 LwA genehmigt; die Änderung beabsichtigt die Einführung eines vereinfachten Verfahrens für Änderungen der Anhänge 3-10, die Bestimmungen im technischen und nicht-tarifären Bereich enthalten. Diese Abkommensänderung fällt in die Genehmigungskompetenz des Bundesrates gemäss der in Art. 177a Abs.1 LwG verankerten Kompetenzdelegation.

3.3. Kompetenz zur Genehmigung der GA-Beschlüsse

Die *Schweiz* ist in den GA grundsätzlich durch den Bundesrat vertreten (nachfolgend: a), der seinerseits diese Befugnis an Departemente und Ämter delegieren kann.

Inhalt und Tragweite der traktandierten GA-Beschlüsse entscheiden aber darüber, ob erstens eine parlamentarische Genehmigung erforderlich wäre (nachfolgend: b) und ob zweitens der Bundesrat die fragliche Kompetenz weiter delegieren kann (nachfolgend: c).¹⁹ Bevor über die Übernahme neuen Rechts bzw. das Festhalten der Gleichwertigkeit des bereits geschaffenen Schweizerischen Rechts mit dem *acquis communautaire* entschieden werden kann, sind in jedem Fall zuerst die genauen Auswirkungen der Übernahme der fraglichen EG-Rechtsakte auf die schweizerische Gesetzgebung und der sich daraus ergebende Gesetzgebungs- bzw. Revisionsbedarf zu evaluieren, um die Kompetenzlage zu klären.

a) Kompetenzen des Bundesrates

Wie erwähnt steht den GA die Befugnis zu, über Änderungen der Anhänge zu den Abkommen zu bestimmen. Solche Änderungen stellen Änderungen des Staatsvertrages dar.

Grundsätzlich darf vermutungsweise davon ausgegangen werden, dass für Beschlüsse der GA, welche diese in den durch die Abkommen vorgesehenen Fällen treffen, der Bundesrat zuständig ist.²⁰ Insbesondere wenn GA-Beschlüsse zu EG-Rechtsakten ergehen sollen, die in der Schweiz auf Verordnungsstufe umgesetzt werden dürfen, kann man von einer bundesrätlichen Zuständigkeit ausgehen.

¹⁸ Siehe z.B. Art. 18 FZA; Art. 55 LaVA; Art. 30 LVA; Art. 12 LwA; Art. 18 MRA; Art. 14 BoeA.

¹⁹ Der *Standpunkt der EG* in den Gemischten Ausschüssen wird in der Regel vom Rat auf Vorschlag der EG-Kommission festgelegt, gemäss den im Beschluss des Rates und – bezüglich des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit – der Kommission vom 4. April 2002 über den Abschluss von sieben Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft (ABl. L 114 vom 30. April 2002, S. 1 ff.). In einigen Fällen wurde die Festlegung des Standpunktes der EG an die EG-Kommission delegiert.

²⁰ Siehe Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6163 ff, Punkt 148.3; siehe auch Botschaft zu Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen ("Bilaterale II") vom 1. Oktober 2004, BBl 2004 5965, Punkte 2.2.3.1., 2.3.3.6., 2.4.3.2.

In solchen Fällen muss der Bundesrat vorgängig die geplanten GA-Beschlüsse genehmigen und die schweizerische Delegation zur Zustimmung im GA ermächtigen. Dafür bereitet das sachlich zuständige Departement, gemeinsam mit dem EDA und dem EVD, einen entsprechenden Antrag vor.²¹

b) Parlamentarische Genehmigung

Beschlüsse der GA – sei es über Änderungen der Anhänge oder über andere Fragen - können eine derart weitreichende Tragweite haben, dass eine Genehmigung durch die Bundesversammlung nötig werden kann. So müssen Beschlüsse, welche Materien betreffen, die in die Kompetenz der Bundesversammlung fallen bzw. die Anpassungen von Bundesgesetzen nötig machen,²² dem Parlament mit einer Botschaft vorgelegt werden. Erfordert die Umsetzung eines GA-Beschlusses Gesetzesänderungen, können diese in den Genehmigungsbeschluss aufgenommen werden.²³

Mit der Zustimmung zu einem formellen Beschluss des GA wird die Schweiz unter Umständen völkerrechtlich verpflichtet, ihr innerstaatliches Recht anzupassen. Da die Kompetenz zur Änderung von Bundesgesetzen aber dem Parlament zusteht und Bundesgesetze zudem dem fakultativen Referendum unterstehen, darf der Bundesrat nicht im GA einem Beschluss zustimmen, durch welchen die Schweiz verpflichtet wird, Änderungen von Bundesgesetzen vorzunehmen, würde doch sonst schon die Entscheidung des Parlaments und gegebenenfalls des Volkes vorweggenommen.

Der Übernahme von neuem EG-Recht kann im GA daher grundsätzlich nur dann zugestimmt werden, wenn die schweizerische Gesetzgebung mit den neuen Verpflichtungen im Einklang steht.²⁴

Weiter können GA-Beschlüsse dann der parlamentarischen Genehmigung bedürfen, wenn diese Beschlüsse weitreichende institutionelle Bestimmungen enthalten oder bestimmte Kontroll- und Sanktionsaufgaben auf die EG-Organen übertragen. Gleiches trifft für den Fall zu, indem das Regime der sektoriellen Abkommen durch die Aufnahme von neuen Erlassen des Gemeinschaftsrechts in die Anhänge auf Sachbereiche ausgedehnt wird, die davon bisher ausgenommen gewesen sind, was im Normalfall eine Änderung des Grundabkommens bedingen würde. Ob jeweils ein solcher Fall vorliegt, muss das federführende Amt möglichst frühzeitig mit IB, DV und BJ klären.

Beispiel:

Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für Flugsicherheit EASA (BBl 2005 3857): Die Teilnahme der Schweiz an der EASA sollte durch einen GA-Beschluss erfolgen, mit dem die einschlägige Verordnung über die Schaffung der EASA und das dazugehörige Ausführungsrecht in den Anhang zum Luftverkehrsabkommen aufgenommen werden sollte. Die Teilnahme hatte in finanzieller und rechtlicher Hinsicht nun aber derart weitreichende Bedeutung, dass der geplante GA-Beschluss der Genehmigung der Bundesversammlung bedurfte und zudem dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt werden musste. Insbesondere gewähren die Bestimmungen des Anhangs des GA-Beschlusses über die Teilnahme der Schweiz an der EASA letzterer das Recht, zur Überwachung der Einhaltung der Gemeinschaftsnormen Inspektionen in der Schweiz durchzuführen und Untersuchungen von Unternehmen entweder selbst vorzunehmen oder damit die nationalen Behörden oder qualifizierte Stellen zu betrauen. Zudem zog die Änderung des Anhangs eine Anpassung des Luftfahrtgesetzes nach sich.

c) Kompetenz der Departemente oder Ämter

Der Bundesrat kann die an ihn delegierte Staatsvertragsabschlusskompetenz unter bestimmten Voraussetzungen generell-abstrakt an ein Departement oder an eine Gruppe bzw. ein Bundesamt

²¹ Allenfalls können Beschlüsse auch im Nachhinein durch den Bundesrat genehmigt werden.

²² GA-Beschlüsse, deren Umsetzung den Erlass [oder die Änderung] von Bundesgesetzen erfordert bzw. die selber wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten, unterstehen gemäss dem geänderten Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV dem fakultativen Referendum.

²³ Art. 141a Abs. 2 BV.

²⁴ In Ausnahmefällen kann einem solchen Beschluss schon dann zugestimmt werden, wenn der Abschluss der Revisionsarbeiten im Parlament zur Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung an die übernommenen Verpflichtungen kurz bevorsteht. In solchen Fällen hat die Zustimmung der Schweiz aber unter Vorbehalt der entsprechenden Gesetzesänderungen zu erfolgen.

delegieren. Diese Delegationsbefugnis gilt auch für seine selbständige Kompetenz bei Staatsverträgen von beschränkter Tragweite. Eine einzelfallweise bundesrätliche Ermächtigung ist dann nicht erforderlich, wenn das Departement oder das Amt aufgrund einer gültigen Kompetenzdelegation durch Verordnungsrecht oder früheren Bundesratsbeschluss selbst über die notwendigen Kompetenzen zur Zustimmung zu geplanten GA-Beschlüssen verfügt. Das BJ, die DV und das Integrationsbüro müssen allerdings bei der Vorbereitung der Beschlüsse der GA auch im Zuständigkeitsbereich der Departemente und Ämter konsultiert werden. Dies umso mehr, wenn die Frage der Kompetenz unklar ist.

3.4. Einbezug der Kantone

Gemäss Art. 55 BV sowie Art. 1 des Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik der Kantone (BGMK, SR 138.1) sind die Kantone bei der Vorbereitung von GA-Beschlüssen, welche ihre die Zuständigkeiten betreffen oder ihre wesentlichen Interessen berühren, einzubeziehen. Das hauptverantwortliche Amt bzw. Departement hat dafür zu sorgen, dass die Kantone rechtzeitig und umfassend über den geplanten GA-Beschluss informiert werden, um ihnen eine angemessene Mitwirkung zu erlauben. Insbesondere müssen die Kantone vor der Übernahme neuer EG-Rechtsakte, welche Auswirkungen auf die Kantone haben, konsultiert werden, und es ist ihnen genügend Zeit für die Konsultation einzuräumen. Dabei sollten den Kantonen in der Regel mindestens vier Arbeitswochen zur Konsultation zur Verfügung stehen. Die Konsultation erfolgt über die Informationsbeauftragte der Kantone im IB.

3.5. Veröffentlichung der Beschlüsse der GA

Ob die Beschlüsse der GA in der Schweiz amtlich und in den drei Landessprachen veröffentlicht werden müssen, bestimmt sich nach ihrem Inhalt.²⁵ Wo Beschlüsse rechtsetzenden Inhalt haben – was insbesondere bei der Änderung der Anhänge der Fall ist –, wird die Veröffentlichung in AS und SR notwendig. Ob die Veröffentlichung eines Verweises (etwa auf Fundstellen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften) oder eine Bezugsquellenangabe genügen können, hat das federführende Amt mit der BK und dem BJ zu prüfen. Andere Beschlüsse – beispielsweise Empfehlungen – können je nach Tragweite im Bundesblatt oder in anderen Publikationen publiziert werden.

Sämtliche Beschlüsse, welche Änderungen von Vertragstexten inklusive der Anhänge zum Gegenstand haben, sind der DV zu übermitteln.²⁶ Solche Beschlüsse, die nicht dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet wurden, sind zudem für den jährlichen Bericht des Bundesrates über die von ihm, von den Departementen, Gruppen oder Bundesämtern abgeschlossenen Verträge bei der DV zu melden.²⁷

4 Vorgehen zur Vorbereitung von Beschlüssen der Gemischten Ausschüsse

Wie oben ausgeführt, ist grundsätzlich der Bundesrat für die Genehmigung der Beschlüsse der GA zuständig. Die hauptverantwortlichen Departemente stellen vor dem Treffen der GA die nötigen Anträge an den Bundesrat. Diese enthalten Instruktionen für die Delegationen und die Ermächtigung zur Zustimmung zu den geplanten, vielfach bereits im bereinigten Entwurf vorliegenden Beschlüssen.

Das Vorgehen kann folgender Check-liste folgen:

²⁵ Eine generelle Veröffentlichungspflicht sieht einzig das Luftverkehrsabkommen explizit vor, siehe Art. 22 Abs. 3 LVA.

²⁶ Art. 4 Abs. 3 Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA), SR 152.11

²⁷ Art. 48a Abs. 2 RVOG.