

Zu den « bilateralen » Verträgen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten und der Schweiz – einige Gedanken zur Einbindung der Schweiz in den *acquis communautaire*

Astrid Epiney

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, 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) 2006, S. 2-5. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Bekanntlich ist die Schweiz bislang der Europäischen Union nicht beigetreten, und es ist nicht zu erwarten, dass ein solcher Beitritt in den nächsten Jahren erfolgen wird. Da die Schweiz aber in vielfältiger Weise als „Insel in der Europäischen Union“ mit der EU und ihren Mitgliedstaaten verflochten ist, wobei nicht nur wirtschaftliche, sondern auch zahlreiche andere Aspekte betroffen sind, wurde schon vor einiger Zeit klar, dass die Schweiz verschiedene Gesichtspunkte ihrer Beziehungen zur EU auf vertraglicher Ebene regeln musste. Diese Notwendigkeit verstärkte sich und weitete sich im Zuge der „Vertiefung“ der Integration in der EU aus.

Nachdem der erste umfassende Versuch einer „Einbindung“ der Schweiz in Teile des *acquis communautaire* durch die Ablehnung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) am 6. Dezember 1992 in einer Volksabstimmung gescheitert ist, steht heute der sog. bilaterale und sektorielle Ansatz im Vordergrund: Es handelt sich hier um verschiedene Abkommen in unterschiedlichen Bereichen, die – entweder nach Ansicht der Schweiz oder nach Ansicht der EU – einer Regelung bedürfen, und es werden jeweils bereichsspezifische Vereinbarungen getroffen. Bislang sind aus einem ersten Paket („Bilaterale I“) sieben Abkommen in Kraft; bereits unterzeichnet sind Abkommen eines zweiten Pakets („Bilaterale II“), die nach der Ratifikation durch die Vertragsparteien in Kraft treten werden.

Ziel der politisch und rechtlich wohl bedeutendsten Abkommen ist die Einbindung der Schweiz in den relevanten Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes; m.a.W. sollen die Abkommen in diesen Fällen sicherstellen, dass das Nicht-EU-Mitglied Schweiz an den entsprechenden Integrationsschritten in der EU teilnehmen kann. Stichworte in diesem Zusammenhang sind insbesondere (aber nicht ausschließlich) die Abkommen zur Personenfreizügigkeit und zu „Schengen/Dublin“. Gleichzeitig aber greift man aus institutioneller Sicht in den Abkommen auf ein „klassisches“ völkerrechtliches Instrumentarium zurück. Durch diese Vorgehensweise werden komplexe Fragen in Bezug auf die Einbindung der Schweiz in den jeweiligen Teil des *acquis communautaire* aufgeworfen,

denen im Folgenden – teilweise unter Bezugnahme auf Beispiele aus den Verträgen – nachgegangen werden soll. Diese Fragen – die von der Normenhierarchie über die Auslegung bis zur Anpassung an die Weiterentwicklung des Rechts in der EU – gehen, sind vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die jeweiligen Antworten einerseits den „Erfolg“ der Einbindung der Schweiz in den jeweiligen Teil des *acquis communautaire* bestimmen, andererseits aber auch in Beziehung zu der Situation im Falle eines Beitritts der Schweiz zur EU zu setzen sind.

II. Überblick über die „Bilateralen I“ und die „Bilateralen II“

Das erste „Paket“ der sog. bilateralen und sektoriellen Abkommen¹ zwischen der EG bzw. ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweiz andererseits wurde am 21. Juni 1999 unterzeichnet und trat am 1. Juni 2002² in Kraft. Es betrifft folgende Bereiche:

- Personenfreizügigkeit;
- Forschung;
- technische Handelshemmnisse;
- landwirtschaftliche Produkte;
- Landverkehr;
- Luftverkehr
- öffentliches Auftragswesen.

Es ist im vorliegenden Rahmen nicht möglich, auf den Inhalt dieser Abkommen einzugehen; herausgegriffen werden sollen aber die bereichsübergreifenden Charakteristika:

- Die sieben Verträge stellen insofern ein „Paket“ dar, als die Abkommen – wie in den Schlussbestimmungen aller Abkommen niedergelegt – nur zusammen in Kraft treten konnten, und die Nichtverlängerung oder Kündigung eines der Abkommen dazu führt, dass auch alle anderen Abkommen außer Kraft treten bzw. nicht mehr angewandt werden.
- Gleichwohl handelt es sich um jeweils getrennte, in sich geschlossene Vertragswerke; ein irgendwie geartetes Rahmenabkommen – das etwa gemeinsame, bereichsübergreifende Fragen regelt – gibt es nicht. So sind auch die „institutionellen“ Bestimmungen jeweils in den verschiedenen Abkommen für jeden Bereich geregelt.

¹ Der Ausdruck „bilaterale Abkommen“ wird soweit ersichtlich im Wesentlichen in der Schweiz gebraucht und ist im Gegensatz zu dem als multilateral angesehenen Ansatz des EWR zu sehen. Aus rechtlicher Sicht ist er jedoch zumindest ungenau, da die Abkommen teilweise multilaterale Abkommen (da die Mitgliedstaaten beteiligt sind) darstellen. Daher trifft der Ausdruck „sektorielle Abkommen“ die Rechtslage eigentlich besser, da er Bezug auf die bereichsspezifische Regelung der verschiedenen Dossiers nimmt. Gleichwohl werden im Folgenden die inzwischen in der Schweiz gebräuchlichen Ausdrücke „Bilaterale I“ und „Bilaterale II“ verwandt.

² Für die Texte aller Abkommen siehe BBl 1999, 6489 ff.; ABi 2002 L 114, 1 ff. Aus der Literatur zu diesen Abkommen etwa die Beiträge in *Cottier/Oesch* (Hrsg.), *Die sektoriellen Abkommen Schweiz – EG*; *Felder/Kaddous* (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse-UE (Commentaires)*; *Thürer/Weber/Zäch* (Hrsg.), *Bilaterale Verträge Schweiz – EG*.

Daher gibt es z.B. sieben Gemischte Ausschüssen oder sieben verschiedene Regimes in Bezug auf die Weiterentwicklung des Vertragsinhalts.

- Die Abkommen stellen – im Gegensatz zum EWR – keine „Integrationsverträge“ in dem Sinn einer echten Einbindung in die Integration der EU-Staaten dar; vielmehr handelt es sich in Bezug auf die Form um „klassische“ völkerrechtliche Instrumente, die auf dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung bzw. Standards beruhen und deren zentrale Organe die aus Vertretern der Vertragsparteien zusammengesetzten und einstimmig entscheidenden Gemischten Ausschüsse sind, denen u.a. die Wahrung der korrekten Anwendung der Verträge, die Beilegung von Streitigkeiten sowie die Modifikation gewisser Teile der Abkommen obliegt. Es erfolgt also gerade keine eigentliche Übernahme der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen³. Gleichwohl – und dies gilt insbesondere für das Personenfreizügigkeitsabkommen⁴ – wird andererseits eine Teilnahme an dem entsprechenden Ausschnitt des *acquis communautaire* bezweckt⁵.

Bald nach Abschluss der sog. „Bilateralen I“ wurden die Verhandlungen zu den sog. „Bilateralen II“ aufgenommen⁶. Diese befassen sich einerseits mit den „Restthemen“ („left overs“) der Bilateralen I, andererseits betreffen sie neue politische Anliegen beider Seiten. So brachte die EU die Dossiers Zinsbesteuerung und Betrugsbekämpfung in die Verhandlungen ein, worauf die Schweiz ihr Interesse an einer „Teilnahme“ an „Schengen“ und „Dublin“ kundtat. Damit umfasst das Paket der „Bilateralen II“ – nach der Zurückstellung des Dienstleistungsdossiers – folgende Bereiche:

- Besteuerung der Ruhegehälter von in der Schweiz ansässigen EU-Beamten;
- verarbeitete Landwirtschaftsprodukte;
- Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Umweltagentur;
- Zusammenarbeit im Bereich der Statistik;
- Teilnahme der Schweiz an verschiedenen Programmen in den Bereichen Bildung, Berufsbildung und Jugend;
- Teilnahme an „Dublin“ und am „Schengen-acquis“;
- Zinsbesteuerung;
- Betrugsbekämpfung.

Die drei zuletzt genannten Dossiers stießen auf beträchtliche Schwierigkeiten in den Verhandlungen, insbesondere wegen der (potenziellen) Betroffenheit des Bankgeheimnisses –

³ Eine Ausnahme stellt hier das Luftverkehrsabkommen dar, das in verschiedener Hinsicht eine „echte“ Integration in den gemeinschaftlichen Besitzstand vorsieht, insbesondere in Bezug auf die Befugnisse der Organe der Gemeinschaft, vgl. Art. 20 Luftverkehrsabkommen.

⁴ Ausführlich zu diesem *Astrid Epiney*, Zur Bedeutung der Rechtsprechung des EuGH für Anwendung und Auslegung des Personenfreizügigkeitsabkommens, Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 2005, 1 ff.; *Astrid Epiney*, Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit – Überblick und ausgewählte Aspekte, in: Alberto Achermann/Astrid Epiney/Walter Kälin/Minh Son Nguyen (Hrsg.), Jahrbuch für Migrationsrecht / Annuaire du droit de la migration 2004/2005, 2005, 45 ff.

⁵ Vgl. insofern auch noch die Ausführungen unten IV.

⁶ Text und Botschaft zu den Bilateralen II in BBl. 2004, 5965 ff.

so wie es derzeit in der Schweiz geregelt ist – durch die zu vereinbarenden Abkommenstexte⁷. Es konnte gleichwohl eine Einigung erzielt werden⁸, und die Abkommen wurden im Oktober 2004 unterzeichnet; im Juni 2005 wurde der entsprechende Bundesbeschluss in einem Referendum vom Volk in der Schweiz gutgeheißen, so dass einer Ratifikation nunmehr nichts mehr im Wege stehen sollte. Interessant in unserem Zusammenhang sind insbesondere die den Schengen- und Dublin-Besitzstand betreffenden Abkommen, ist hier doch – immer auf der Grundlage eines in der Form völkerrechtlichen Ansatzes – eine echte Einbindung der Schweiz in den entsprechenden Teil des *acquis communautaire* vorgesehen, unter Einschluss einer grundsätzlichen Pflicht zur Übernahme der Weiterentwicklung⁹. Ansonsten ist zu bemerken, dass die verschiedenen Abkommen der „Bilateralen II“ aus rechtlicher Sicht – im Gegensatz zu den „Bilateralen I“ nicht miteinander verknüpft sind, sondern voneinander unabhängige Abkommen sind, wobei aber eine Verknüpfung aus politischer Sicht (teilweise) hergestellt wird.

III. Zur Einbindung der Schweiz in den *acquis communautaire*: ausgewählte Aspekte

1. *Abkommensrechtliche Verpflichtungen: zu den Rechtswirkungen der bilateralen Abkommen*

Versucht man, die genauen Rechtswirkungen der von der Schweiz abgeschlossenen bilateralen Verträge zu eruieren, so ist zunächst zwischen verschiedenen „Kategorien“ von Pflichten zu unterscheiden, je nach der Art und Weise sowie der Reichweite ihrer „Annäherung“ an bereits in der EU geltende Vorschriften¹⁰:

- Zunächst kann in einem Abkommen direkt auf gemeinschaftsrechtliche Rechtsakte Bezug genommen werden und die Schweiz verpflichtet werden, in der Schweiz eine diesen Vorgaben entsprechende Rechtslage sicherzustellen. Diese Technik wird häufig beim Verweis auf Sekundärrechtsakte, die oft technischer Natur sind, verwandt.

So enthalten etwa Anhänge II und III zum Personenfreizügigkeitsabkommen Listen von Rechtsakten, die die Schweiz im Ergebnis anzuwenden hat („gleichwertige Rechtsetzung“). Entsprechend listet Anhang 1 des Abkommens über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Straße eine ganze Reihe technischer Vorschriften auf, wobei die Schweiz Rechtsvorschriften anzuwenden hat, die den gemeinschaftlichen Vorschriften „gleichwertig“ sind. Aber auch die Schengen- und Dublin-Abkommen nehmen hinsichtlich der materiellen Pflichten im Wesentlichen auf den *acquis communautaire* Bezug.

⁷ Hierzu Astrid Epiney, Rechtshilfe in Strafsachen in der EU, EuZW 2003, 421 (426 f.).

⁸ Vgl. insbesondere Art. 7 Schengen-Assoziierung. Hierzu ausführlich Monique Jametti Greiner/Hanspeter Pfenniger, Der Schutz des schweizerischen Bankgeheimnisses im Abkommen zur Assoziierung der Schweiz an Schengen, Aktuelle Juristische Praxis 2005, 159 ff.

⁹ Das Abkommen ist denn auch in weiten Teilen parallel wie die Assoziierungsabkommen mit Norwegen und Island ausgestaltet. Hierzu Astrid Epiney, Schengen, Dublin und die Schweiz, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2002, 300 (304 ff.).

¹⁰ Dabei wird im Folgenden jeweils beispielhaft auf gewisse bereits bestehende („Bilaterale I“) bzw. unterzeichnete („Bilaterale II“) Abkommen hingewiesen.

- Weiter können die Verpflichtungen der Schweiz zwar im Abkommen selbst (bzw. in Anhängen) formuliert werden, wobei sich ihr Inhalt jedoch weitgehend oder gar vollständig an die Situation in der Gemeinschaft anlehnt.

So übernimmt etwa Anhang I des Personenfreizügigkeitsabkommens teilweise wörtlich gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen oder formuliert sinngemäß parallele Verpflichtungen wie diejenigen, die im Gemeinschaftsrecht zur Anwendung kommen. Aber auch Art. 1 Abs. 3 des Landverkehrsabkommens nimmt sinngemäß auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EGV Bezug; ähnliches gilt für das in Art. 6 des Abkommens über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens formulierte Diskriminierungsverbot.

- Schließlich können die bilateralen Verträge auch völlig „autonome“ Bestimmungen enthalten, also solche, die sich nicht in irgendeiner Form an den *acquis communautaire* anlehnen.

Dies ist etwa bei weiten Teilen des Betrugsabkommens sowie Teilen des Landverkehrsabkommens der Fall.

Soweit „direkt oder indirekt“ auf den *acquis communautaire* zurückgegriffen wird¹¹, stellt sich die komplexe Frage, ob und inwieweit derartige Bestimmungen parallel zur Rechtslage im Gemeinschaftsrecht auszulegen sind. Diese Frage ist – da es sich um völkerrechtliche Verträge handelt – ausgehend von völkerrechtlichen Auslegungsmethoden und jeweils gesondert für die verschiedenen Abkommen zu beantworten. Jedenfalls in den Fällen, in denen der Regelungszweck des Abkommens klar erkennen lässt, dass eine parallele Rechtslage angestrebt wird, spricht grundsätzlich vieles für eine parallele Auslegung, wobei jedoch noch der zeitliche Bezugsrahmen zu präzisieren ist¹². Jedenfalls bringt es die in weiten und insbesondere bedeutenden Teilen der bilateralen Abkommen angewandte Regelungstechnik der „Übernahme gemeinschaftlichen Besitzstands“ mit sich, dass komplexe Auslegungsprobleme aufgeworfen werden, kann doch nicht von vornherein von einer in jeder Hinsicht parallelen Auslegung ausgegangen werden, so dass der Bedeutungsgehalt jeder Bestimmung im Einzelfall zu ermitteln ist, was eine erhebliche Rechtsunsicherheit nach sich zieht.

Hinzu kommt, dass der Rechtsschutz in der Schweiz – wo die Abkommen aufgrund des monistischen Verständnisses zwischen Völker- und Landesrecht als solche gelten und bestimmte Regelungen *self executing* sind¹³ – insofern „autonom“ ausgestaltet ist, als schweizerischen Gerichten der Zugang zum EuGH über das Vorabentscheidungsverfahren verwehrt ist. Damit einher geht die Gefahr einer divergierenden Rechtsprechung in Bezug auf die Auslegung der Abkommen durch den EuGH einerseits (der die Abkommen als integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts in der EU auszulegen hat), und der Schweiz andererseits, was ebenfalls der Rechtssicherheit nicht zuträglich ist. So ist es etwa

¹¹ Soweit „autonome“ Verpflichtungen vorgesehen sind, ergeben sich im Verhältnis zu sonstigen völkerrechtlichen Verträgen keine besonderen Probleme.

¹² Ausführlich zur Problematik in Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen *Epiney*, ZBJV 2005 (Fn. 4), 1 ff.

¹³ Hierzu etwa *Daniel Wüger*, Anwendbarkeit und Justiziabilität völkerrechtlicher Normen im schweizerischen Recht: Grundlagen, Methoden und Kriterien, Bern 2005, passim.

denkbar, dass schweizerische Gerichte eine bestimmte, sich aus einem der Abkommen ergebende Rechtsfrage in einem Sinn entscheiden, der EuGH aber später in einem anderen Sinn urteilt, womit die Frage aufgeworfen wird, ob die schweizerischen Gerichte ihre Rechtsprechung nicht modifizieren werden oder gar müssen.

Damit in engem Zusammenhang steht die (allgemeine) Frage nach der Relevanz der Rechtsprechung des EuGH in den Fällen, in denen bilaterale Abkommen auf Teile des *acquis communautaire* Bezug nehmen. Teilweise enthalten die Abkommen hier selbst (direkte oder „indirekte“) Berücksichtigungspflichten (für die vor der Unterzeichnung des Abkommens ergangenen Urteile), wie Art. 16 Abs. 2 Personenfreizügigkeitsabkommen oder das Schengen-Assoziierungsabkommen, das bei einer relevanten Abweichung der Rechtsprechung grundsätzlich die Beendigung des Abkommens vorsieht. Teilweise aber fehlt jeder Bezug zur Rechtsprechung des EuGH, obwohl die Abkommen auf gemeinschaftsrechtliche Begriffe Bezug nehmen. In jedem Fall ist die genaue Relevanz der Rechtsprechung des EuGH präzisierungsbedürftig und ergibt sich nicht eindeutig aus den Abkommen: Ist ein Rückgriff auf die Rechtsprechung vorgesehen, fragt es sich, welche Urteile nun genau einschlägig sind und wie die zu berücksichtigende „alte“ Rechtsprechung von der „neuen“ Rechtsprechung (also die nach der Unterzeichnung ergangene) abzugrenzen ist. Ist keine Berücksichtigungspflicht vorgesehen, könnte aber gleichwohl einiges für einen Rückgriff des EuGH auf die Rechtsprechung sprechen, da die Zielsetzung der Abkommen im Falle der Bezugnahme auf Teile des *acquis communautaire* dahin geht, im Verhältnis zur Schweiz ein paralleles Rechtsregime zu errichten. Deutlich wird damit aber auch, dass es häufig unklar sein wird, ob und inwieweit die Rechtsprechung des EuGH für die Entscheidung eines bestimmten Streitfalles zu berücksichtigen ist, was ebenfalls der Rechtssicherheit abträglich ist.

2. Weiterentwicklung der Abkommen

Der „klassische“ völkerrechtliche Ansatz der bilateralen Verträge impliziert, dass sie – insoweit auch im Gegensatz zum EWR-Vertrag – grundsätzlich statische Verpflichtungen beinhalten und den Gemischten Ausschüssen sowohl bei der Streitbeilegung als auch bei der Weiterentwicklung der Verträge eine bedeutende Rolle zugestehen. Bezugnehmend auf die „Übernahme“ des *acquis communautaire* impliziert dieser Ansatz, dass immer auf die jeweils bei der Unterzeichnung geltende Fassung des Gemeinschaftsrechts (teilweise, wie erwähnt, auch unter Einschluss der Rechtsprechung) Bezug genommen wird; wird dieses modifiziert, findet eine solche Modifikation gerade nicht „automatisch“ Eingang in die bilateralen Abkommen. Allerdings sollen die Abkommen – jedenfalls soweit „direkt oder indirekt“ auf den *acquis communautaire* Bezug genommen wird – im Verhältnis zur Schweiz eine parallele Rechtslage wie innerhalb der EU gewährleisten. Dieses Ziel würde aber nicht erreicht, wenn

die bilateralen Verträge sich nicht an die Weiterentwicklungen des Gemeinschaftsrechts anpassen könnten. Daher sehen die Abkommen in der Regel spezifische Bestimmungen für die Übernahme neuen einschlägigen Gemeinschaftsrechts vor, wobei in Bezug auf die Rechtsetzung im Wesentlichen zwischen zwei großen „Übernahmemechanismen“ unterschieden werden kann¹⁴:

- Entweder der Gemischte Ausschuss kann die einschlägigen Bestimmungen (in der Regel der Anhänge) in eigener Kompetenz modifizieren, was in verschiedenen der bilateralen Abkommen vorgesehen ist.
- Oder aber das Abkommen sieht eine grundsätzliche Pflicht zur Übernahme der einschlägigen Weiterentwicklung des *acquis communautaire* vor, wobei sich die Übernahme aber nach innerstaatlichen Vorschriften richtet und im Falle der Nichtübernahme eine Beendigung des Abkommens vorgesehen ist. Diese Variante ist bislang bei der Schengen- und Dublinassoziiierung vorgesehen.

IV. Schluss

Die bilateralen Verträge zielen – jedenfalls soweit sie, was für die politisch und rechtlich bedeutendsten unter ihnen weitgehend der Fall ist, Teile des gemeinschaftlichen Besitzstandes übernehmen – auf einen Einbezug der Schweiz in den jeweiligen Teil des *acquis communautaire* ab. In instrumenteller Hinsicht möchte man dies durch einen Rückgriff auf rein völkerrechtliche Instrumente sicherstellen. So sind denn auch die bilateralen Verträge als formal als rein völkerrechtliche Instrumente ohne einen „Integrationscharakter“ – im Gegensatz etwa zum EWR – ausgestaltet. Analysiert man aber im Einzelnen die Art und Weise der Einbindung der Schweiz in den gemeinschaftlichen Besitzstand, so kann zusammenfassend Folgendes festgehalten werden (immer soweit es um die „direkte oder indirekte Übernahme“ des *acquis communautaire* geht):

- Die Rechtswirkungen der dem Gemeinschaftsrecht entsprechenden Bestimmungen der bilateralen Abkommen bleiben in beachtlichem Maße unklar, wobei insbesondere die Frage nach der „Anlehnung“ an die im Gemeinschaftsrecht herangezogene Auslegung und die Relevanz der Rechtsprechung des EuGH von Bedeutung ist. Die diesbezüglichen Unsicherheiten lassen sich wohl nur beschränkt durch die Formulierung hier maßgeblicher allgemeiner Prinzipien ausräumen, so dass letztlich eine gewisse Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Auslegung zahlreicher Bestimmungen der Abkommen herrscht. So ist es etwa bezeichnend, dass in der Schweiz das Zürcher Sozialversicherungsgericht und der Bundesrat (die Regierung) in Bezug auf die Reichweite der im Personenfreizügigkeitsabkommen verankerten (passiven)

¹⁴ Berücksichtigt werden hier nur solche Mechanismen, die bereits in den Abkommen selbst angelegt sind. Darüber hinaus können die Abkommen natürlich jederzeit modifiziert werden, was aber grundsätzlich die Anwendung des üblichen, eher schwerfälligen völkerrechtlichen Vertragsschlussverfahrens impliziert.

Dienstleistungsfreiheit gegensätzliche Ansichten vertreten¹⁵. Für die Rechtsunterworfenen ist diese Situation insofern misslich, als zahlreiche Auslegungsfragen – die im Gemeinschaftsrecht relativ klar zu beantworten wären – erst gerichtlich geklärt werden müssen.

- In Bezug auf die Ebene der Rechtsetzung ist nicht zu verkennen, dass die Schweiz in den Abkommen im Ergebnis die entsprechenden Teile des Gemeinschaftsrechts zu übernehmen hat und in den Fällen, in denen eine Weiterentwicklung des Inhalts der Abkommen im Zuge der Weiterentwicklung des Unionsrechts vorgesehen ist, ein erheblicher politischer und häufig wohl auch wirtschaftlicher Druck zur Übernahme besteht, dies obwohl die Schweiz keinen Anteil an der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union hat¹⁶.

Letztlich erfolgt damit mit weiten Teilen der bilateralen Abkommen eine Art „Teilintegration“ in die Unionsrechtsordnung, die durch den sog. „statischen Charakter“ der Abkommen nur unwesentlich relativiert werden, ohne dass dem allerdings die Vorteile eines EU-Beitritts – insbesondere eine gewisse Rechtssicherheit, Rechtsschutz und Mitentscheidungsrechte – gegenüberstehen. Je weiter der materielle Anwendungsbereich einer solchen „Teilintegration ohne Mitgliedstatus“ ausfällt, desto mehr stößt er nach der hier vertretenen Ansicht an die aufgezeigten rechtlichen und politischen Grenzen, so dass eine Weiterführung des „bilateralen Weges“ unweigerlich die Frage nach der Abwägung seiner Vor- und Nachteile mit den Vor- und Nachteilen einer EU-Mitgliedschaft aufwirft.

¹⁵ Vgl. einerseits Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Urteil v. 19.2.2004, IV.2003.00221, E. 6, andererseits NZZ vom.

¹⁶ Im Rahmen der Schengenassoziiierung werden aber auch schweizerische Vertreter bei der Ausarbeitung der entsprechenden Vorhaben herangezogen; die Wirkung dieser Einbindung sollte in politischer Hinsicht nicht unterschätzt werden.