

Europa und der Metropolitanraum Zürich

Infoveranstaltung vom 30. November 2022

Agenda

- 14:30 – 14:35 *Beginn der Veranstaltung und Einführung*
- 14:35 – 14:45 *Inputreferat von Prof. Astrid Epiney*
- 14:50 – 15:00 *Inputreferat von Dr. Markus Notter*
- 15:05 – 15:15 *Inputreferat von Dr. Alexandra Zoller*
- 15:20 – 16:10 *Workshops an Thementischen à zwei Rotationen*
- 16:10 – 16:20 *Pause*
- 16:20 – 17:00 *Moderierte Podiumsdiskussion*
- 17:00 – 17:45 *Apéro*
- 18:00 *Ende der Veranstaltung*

Beziehungen Schweiz – EU

Rechtliche Rahmenbedingungen

30. November 2022

Astrid Epiney

Universität Fribourg / Institut für Europarecht

- 1. Einleitung**
- 2. Status quo**
- 3. Implikationen des Entscheids des Bundesrates**
- 4. Perspektiven**

1. EINLEITUNG

- **Komplexität der Beziehungen Schweiz – EU (Bilateraler Weg, autonomer Nachvollzug, institutionelle Fragen...)**
- **Entscheid des Bundesrates vom 26. Mai 2021**
 - Rechtliche und politische Implikationen
 - Perspektiven
- **Ziel**
 - Status quo: Charakteristika
 - Implikationen des Entscheids des Bundesrates
 - Perspektiven

2. STATUS QUO

- **Bilaterale I, Bilaterale II sowie zahlreiche weitere Abkommen**
- **«Binnenmarktabkommen»**
 - Marktzugang
 - Rechtsharmonisierung (materiell und formell, Konformitätsbewertungsverfahren / Anerkennung)
 - «Teilhabe» wie EU-Mitgliedstaat / «Übernahme» von EU-Recht (N.B.: Schengen / Dublin)
 - Weiterentwicklung: «statische dynamische Abkommen»
 - Auslegung und Tragweite: Parallelität zum EU-Recht (BGer)
 - Institutionell: klassische völkerrechtliche Abkommen

2. STATUS QUO

- **Institutionelle Fragen (seit 2008)**
 - Auslegung
 - (dynamische) Rechtsübernahme (N.B.: Schengen / Dublin)
 - Aufsicht (EU: Kommission)
 - Streitbeilegung

- **Unionsrechtliche Vorgaben für EU (EuGH)**
 - Autonomie der EU-Rechtsordnung
 - Rolle des EuGH
 - Konsequenz: über die Auslegung von in Abkommen übernommenem EU-Recht darf nur der EuGH verbindlich entscheiden
 - M.a.W.: EuGH, EFTA/EWR-Modell (mit grosser und quasi verbindlicher Relevanz des EuGH) oder keine Streitbeilegung

3. IMPLIKATIONEN DES ENTSCHEIDS DES BUNDESRATES

- **Ausgangspunkt: status quo nicht mehr im Angebot**
- **Bestehende Abkommen:**
 - Weiterbestand
 - Aber: keine Anpassungen / Weiterentwicklungen
- **Keine neuen Abkommen (Strom, Gesundheit...)**
- **Keine Beteiligung an Programmen (Horizon Europe....)**
- **Sonstiges (Datenschutzäquivalenz...)**
- **(wirtschaftliche) Auswirkungen bedeutend**
 - sukzessive Erosion des Bestehenden
 - Unmöglichkeit, auf neue Herausforderungen zu reagieren
- **Rechtsunsicherheit und politisches Druckpotential**

4. PERSPEKTIVEN

- **Szenarien:**
 - «Erodierender Status quo»
 - Freihandelsansatz
 - EWR
 - EU-Beitritt
 - «Bilaterale III» (offenbar Ansatz des Bundesrates):
- **Insbesondere: Bilaterale III**
 - Kombination neue materielle Abkommen (Strom, Gesundheit...) mit institutionellen Fragen
 - Eigene (weitgehend parallel formulierte) institutionelle Regelungen in den verschiedenen Abkommen // eigenes «InstA»
- **«kritische Punkte**
 - Streitbeilegung / EuGH
 - «Schutzklauseln» und «Bereichsausnahmen»

4. PERSPEKTIVEN

- **Abkommensloser Zustand: grosses Risiko**
 - Rechtsunsicherheit
 - Keine gegenseitige Anerkennung
 - Grenzen bilateraler Abkommen mit EU-Mitgliedstaaten (Aussenhandelspolitik: ausschliessliche Kompetenz der EU, Beeinträchtigungsverbot)
 - Erosion des Marktzugangs (Grenzen des «autonomen Nachvollzugs»)
 - Internationale Einbettung der Schweiz
- **Entscheidend**
 - Einbezug der Charakteristika des status quo
 - Bessere Ergebnisse in Zukunft (Brexit...)?
 - Letztlich: Risikoabwägung



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH

Infoveranstaltung «Europa und der
Metropolitanraum Zürich»
Mittwoch, 30. November 2022

Lehren aus dem Scheitern
des Rahmenabkommens (InstA)

Markus Notter

Was ist «Bilateralismus»?

- Was macht das Verhältnis Schweiz – EU aus?
 - Keine Mitgliedschaft in der EU
 - Keine Mitgliedschaft im EWR
 - Enge Anbindung und partielle Teilnahme
 - am Binnenmarkt
 - weiteren Institutionen und
 - Programmen
 - Kompliziertes Vertragsgeflecht
 - Okkasionell
 - Pragmatisch

«Bilateralismus»

- Was sagen die Verträge?

Technische Handelshemmnisse (Konformitätsbewertung)

- eingedenk (...)
- in der Erwägung, dass die **gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen** den Handel zwischen den Vertragsparteien unter gleichzeitiger Wahrung des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit, des Umwelt- und des Verbraucherschutzes erleichtert,
- in der Erwägung, dass **eine Angleichung der Rechtsvorschriften** die gegenseitige Anerkennung erleichtert,

«Bilateralismus»

Luftverkehr

In Anbetracht der engen Verknüpfungen in der internationalen Zivilluftfahrt und vom Wunsche geleitet, die **Vorschriften für den Luftverkehr innerhalb Europas einander anzugleichen,** vom Wunsche geleitet, **Regeln für die Zivilluftfahrt innerhalb des Gebietes der Gemeinschaft und der Schweiz** aufzustellen, die unbeschadet der im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (nachstehend «EG-Vertrag» genannt) enthaltenen Regeln und insbesondere unbeschadet der bestehenden Befugnisse der Gemeinschaft nach den Artikeln 81 und 82 EG-Vertrag und der daraus abgeleiteten Wettbewerbsregeln gelten, in Anbetracht ihrer Übereinstimmung, **dass diesen Regeln die in der Gemeinschaft zum Zeitpunkt der Unterzeichnung dieses Abkommens geltenden Rechtsvorschriften zu Grunde gelegt werden sollen,** vom Wunsche geleitet, unter Respektierung der Unabhängigkeit der Gerichte **unterschiedliche Auslegungen zu vermeiden** und eine **möglichst einheitliche Auslegung der Bestimmungen dieses Abkommens und der entsprechenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die inhaltlich in dieses Abkommen aufgenommen wurden,** zu erzielen,

«Bilateralismus»

Landverkehr

in dem Bewusstsein, dass die Vertragsparteien ein gegenseitiges Interesse daran haben, die Zusammenarbeit und den Handel zu fördern, insbesondere durch die Gewährung des gegenseitigen Zugangs zu ihren Verkehrsmärkten gemäss Artikel 13 des Abkommens vom 2. Mai 1992 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Güterverkehr auf der Strasse und auf der Schiene, nachstehend «Abkommen von 1992» genannt;

in dem Wunsch, eine **abgestimmte Verkehrspolitik** zu entwickeln, die den Anliegen von Umweltschutz und Effizienz der Verkehrssysteme insbesondere im Alpenraum Rechnung trägt und die Nutzung umweltfreundlicherer Güter- und Personenverkehrsmittel fördert;

in dem Wunsch, einen gesunden Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern zu gewährleisten, wobei berücksichtigt werden muss, dass die unterschiedlichen Verkehrsträger die von ihnen verursachten Kosten decken müssen;

in dem Bewusstsein, dass es notwendig ist, insbesondere bei der **Verwirklichung eines koordinierten rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens eine Kohärenz zwischen der Verkehrspolitik der Schweiz und den allgemeinen Grundsätzen der Verkehrspolitik der Gemeinschaft zu gewährleisten,**

«Bilateralismus»

Personenfreizügigkeit:

in der Überzeugung, dass die Freizügigkeit der Personen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei wesentlicher Bestandteil einer harmonischen Entwicklung ihrer Beziehungen ist,

entschlossen, diese Freizügigkeit zwischen ihnen **auf der Grundlage der in der Europäischen Gemeinschaft geltenden Bestimmungen** zu verwirklichen –

«Bilateralismus»

Statistik

In dem Bestreben, die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft im Bereich der Statistik zu verbessern und zu diesem Zweck mit dem vorliegenden Abkommen die Grundsätze und Bedingungen dieser Zusammenarbeit festzulegen,

In dem Bewusstsein, dass geeignete Massnahmen getroffen werden sollten, um eine schrittweise Harmonisierung und die kohärente Entwicklung des rechtlichen Rahmens für die Datenerhebung, die Klassifikationen, Definitionen und Methoden in der Statistik zu verwirklichen,

In der Erwägung, dass gemeinsame Vorschriften für die Erstellung von Statistiken im Gebiet der Gemeinschaft und der Schweiz aufgestellt werden sollten,

In der Übereinstimmung, dass diese Regeln auf den in der Gemeinschaft geltenden Rechtsvorschriften gründen sollten,

«Bilateralismus»

Gemeinsame Regeln auf Grundlage EU Recht

Verweisung

Übernahme wörtlich

Übernahme sinngemäss

Gemeinsame «Politiken»

Wie kann ein solches Verhältnis qualifiziert werden?

Teilmitgliedschaft?

Zugewandter Ort?

Passivmitglied?

Assoziiertes «Mitglied»?

Interessenvergemeinschaftung ⇒ «Gesellschaftsvertrag»

Welches Bild hat die Schweiz

Partnerschaft auf Augenhöhe?

Völkerrechtliches Vertragsverhältnis

Interessenaustausch «Do ut Des» ⇒ «Austauschvertrag»

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Die «institutionellen Fragen»

- APK Ständerat, Integrationsbericht 2002: «Assoziationsabkommen»
- Legislaturplanung 07/11: «Verhandlungen mit der EU über ein Rahmenabkommen» (BB vom 18. September 2008)
- 2008: Rat der EU begrüsst (erstmals) Rahmenabkommen
- Schlussfolgerungen des Rates der EU von 2010, 2012 und 2013 ff.:
 - Homogenität des Rechtsbestandes (dynamische Übernahme)
 - Überwachung der Anwendung
 - Gerichtliche Kontrolle
 - EWR-gleiche Mechanismen
 - ⇒ bis zur Lösung *keine weiteren binnenmarktrelevanten Abkommen* (z.B. Stromabkommen)
- Verhandlungsmandat BR und EU für institutionelle Fragen
- Verhandlungsbeginn: 22. Mai 2014
- November 2018: Vertragsentwurf InstA, keine Paraphierung
- Januar 2019 «Konsultation» über das *Institutionelle Abkommen (InstA)*
Schweiz – EU ⇒ Präzisierungen in 3 Bereichen nötig

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Das Institutionelle Abkommen (InstA)

- Gemeinsame institutionelle Regelungen ausschliesslich für die Marktzugangsabkommen
- Homogenität ⇒ Parallele Auslegung des «übernommenen» EU-Rechts
- Weiterentwicklung des EU-Rechts ⇒ Verpflichtung zur *dynamischen Rechtsübernahme* (kein Automatismus, ähnlich wie bei Schengen/Dublin)
- «Aufdatierung» vs. «Rechtsübernahme»?
- Regelung staatliche Beihilfen nur für Luftverkehrsabkommen (aber relevant für neue Abkommen [Strommarkt])
- Kernstück des InstA: *Streitbeilegungsverfahren* mit Schiedsgericht und Beizug des EuGH bei Auslegung von «übernommenem» EU-Recht
- Keine inhaltliche Modifikation der bestehenden sektoriellen Abkommen
- Neue Guillotineklausel

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Die dynamische Rechtsübernahme

- Im Rahmen der Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin seit Jahren in Anwendung
- Umfangreiche Beteiligungsmöglichkeit bei Erarbeitung und Erlass des betroffenen EU-Rechts, aber keine Mitentscheidung
- Übernahme im Rahmen der verfassungsmässigen Entscheidungsverfahren
- EU-Richtlinien enthalten Umsetzungsermessen für die Mitgliedstaaten
- Für Bundesgesetze gilt eine Übernahmefrist von zwei Jahren, bei Referendum drei Jahre (grundsätzlich provisorische Anwendung während der Übernahmefrist)
- Bei Verletzung der Rechtsübernahmepflicht ⇔ «verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen» der anderen Vertragspartei
- Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens überprüfbar

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Der «Lohnschutz» (I)

- Ziel: Sicherung der *minimalen* Arbeits- und Lohnbedingungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ein Arbeitgeber mit Wohnsitz oder Sitz im Ausland in die Schweiz entsendet (Entsendegesetz)
- Geltende Massnahmen
 - Meldepflicht (8 *Wochentage* im voraus)
 - Allenfalls Kautionspflicht
 - Dokumentationspflicht Selbständigerwerbender
 - Kontrollen
- Regelung im InstA
 - Garantie eines adäquaten und verhältnismässigen Schutzniveaus gemäss dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“
 - Übernahme der (verschärften) EU Entsenderichtlinie und Durchsetzungsrichtlinie innert drei Jahren
 - Teilnahme am Binnenmarktinformationssystem (Erleichterung der Verwaltungszusammenarbeit und der Kontrollen)

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Der «Lohnschutz» (II)

- Die Schweiz darf in jedem Fall vorsehen
 - Voranmeldefrist von 4 *Arbeitstagen*
 - Kautionspflicht, wenn finanzielle Verpflichtungen gegenüber Behörden nicht erfüllt wurden
 - Dokumentationspflicht Selbstständigerwerbender im Rahmen nachträglicher Kontrollen
- Weitere Massnahmen sind zulässig, sofern sie sich im Rahmen der Entsenderichtlinie bewegen
- Neue Entsenderichtlinie verankert den Grundsatz «gleicher Lohn bei gleicher Arbeit am gleichen Ort» im EU-Recht und verbessert Arbeitnehmerschutz
- *Gretchenfrage*: Wird das Schutzniveau merklich verschlechtert?

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Weitere Ausnahmen im InstA von der Homogenität der Rechtsentwicklung

- Insgesamt 15 Ausnahmen aus den sektoriellen Abkommen, z.B.
 - Nicht-Exportierbarkeit verschiedener Sozialleistungen
 - Höchstzulässige Gewichte für Sattelkraftfahrzeuge und Lastzüge
 - Kabotageverbot im Strassenverkehr
 - Nacht- und Sonntagsfahrverbot
 - Ausschluss der Erhöhung der Strassenkapazitäten
 - Schweizerische Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
 - Möglichkeit für die Schweiz, Rindfleisch einzuführen, das von Rindern stammt, die möglicherweise mit Wachstumshormonen behandelt wurden
- „Der Teufel liegt im Detail....“ 😊

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Unionsbürgerrichtlinie und staatliche Beihilfen

- Wieweit ist die *Unionsbürgerrichtlinie* eine Weiterentwicklung der Personenfreizügigkeit und muss von der Schweiz übernommen werden? ⇨
 - Auswirkungen auf Aufenthaltsrechte und Ansprüche auf Sozialleistungen
- Rechtlich im Detail umstritten. Wahrscheinliche Lösung
 - Keine integrale Übernahme des Konzepts EU-Bürgerschaft
 - Punktuell Weiterentwicklung bezüglich Arbeitnehmerrechte
- Grundsätze der *staatlichen Beihilfe*
 - Anwendbar nur auf das Luftverkehrsabkommen
 - Relevant für künftige Marktzugangsabkommen (z.B. Strom)
 - Auslegung Freihandelsabkommen 1972?

Das «Rahmenabkommen» und seine Stolpersteine

Verhandlungsabbruch durch den Bundesrat

- 26. Mai 2021
- «in zentralen Bereichen substanzielle Differenzen»
- Aufnahme «eines politischen Dialogs über die weitere Zusammenarbeit»
- Prüfungsauftrag an das EJPD: «Stabilisierung des bilateralen Verhältnisses durch autonome Anpassungen im nationalen Recht»

Reaktion EU

- Kenntnisnahme des «einseitigen Entscheids»
- Bedauern angesichts der Fortschritte
- Privilegierter Zugang zum «Binnenmarkt setzt voraus, dass alle die gleichen Regeln und Pflichten respektieren. Frage der Fairness und der Rechtssicherheit»
- Modernisierung der laufenden Beziehungen unmöglich
- Bestehende bilateralen Abkommen werden zwangsläufig veralten
- Analyse der Folgen

Ein neuer Ansatz?

«Kohäsionsmilliarde»

- Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitglied-Staaten
- 3.12. 2019: Genehmigung der Rahmenkredite Kohäsion und Migration durch das Parlament (mit Nichtdiskriminierungs-Bedingung „Börsenäquivalenz“)
- 30.09.2021: Streichung Nichtdiskriminierungs-Bedingung

Gespräche BR Cassis – Kommissar Šefčovič

- 15. November 2021
- MM BR: Standortbestimmung und „gemeinsame Agenda“ bis zum nächsten Treffen im Januar (WEF)
- MM KOM: Wir brauchen von der Schweiz:
 - den eindeutigen politischen Willen, sich auf die EU einzulassen
 - zu den wirklichen Themen, auf die es ankommt
 - und einen glaubwürdigen Zeitplan
 - Nächstes Treffen im Januar (WEF)
 - «By then, we will see whether a true political commitment is there.»

Ein neuer Ansatz?

«Festlegung einer Stossrichtung für ein Verhandlungspaket»

- Keine zweites Treffen Cassis – Šefčovič
- 23. 2. 2022 (!): Bundesrat legt neuen Plan vor
 - Interesse, den bilateralen Weg mit der EU fortzusetzen
 - Offene Punkte in den Gesamtbeziehungen auf der Grundlage eines breiten Paketansatzes angehen
 - Institutionelle Elemente (dynamische Rechtsübernahme, Streitbeilegung sowie Ausnahmen und Schutzklauseln) in den einzelnen Binnenmarktverträgen verankern («vertikaler Ansatz»)
 - Neue Binnenmarktverträge (Strom und Lebensmittelsicherheit)
 - Assoziierungsabkommen (Forschung, Gesundheit und Bildung)
 - Sondierungsgesprächen mit der EU
 - Bericht Regelungsunterschiede liegt vor

Reaktion EU-Botschafter Mavromichalis (Interview 'Republik')

- Konkrete Vorschläge abwarten und analysieren
- Zweifel bezüglich «vertikalem Ansatz»
- Keine Ausnahme für Personenfreizügigkeit
- «Nabelschau. Als ob die Schweiz mit sich selber verhandeln würde.»

Der Faktor Zeit

Bilaterale I

- 1992 VA Ablehnung EWR
- 1995 – 1998 Verhandlungen
- 1999 Vertragsunterzeichnung
- 2000 VA Zustimmung
- 2002 Inkrafttreten

Bilaterale II

- 2002 – 2004 Verhandlungen
- 2004 Vertragsunterzeichnung
- 2005 VA Zustimmung Assoziierung Schengen/Dublin
- 2008 Inkrafttreten

«Steuerdossier»

- «wettbewerbsverzerrende Steuerregelungen, die Merkmale staatlicher Beihilfen aufweisen» (EU Terminologie)
- 2005 Beanstandung durch EU
- 2010 kommen die EU und die Schweiz überein, einen Dialog über die Unternehmenssteuerregimes zu führen («keine Verhandlungen...»)
- 2017 VA Ablehnung USR III
- 2019 VA Annahme STAF (Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung)
- 2020 Inkrafttreten

Schengen/Dublin - «und täglich grüsst das Murmeltier»

- 2005 VA Zustimmung
- Seither 391 «Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands
- 2009 VA Zustimmung biometrischer Pass (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (50,1% : 49,9%)
- 2019 VA Zustimmung EU-Waffenrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (63,7% : 36,3%)
- 2022 VA Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Ausblick

- Sind die «Bilateralen» zu retten?
 - «Problem» Personenfreizügigkeit («Durchlöcherung»?)
 - Institutionelle Fragen seit 2008 pendent
 - «Problem» Schengen/Dublin
- Gibt es eine kohärente Europapolitik der Schweiz?
 - Ebene Interessen
 - Wirtschaft oder mehr?
 - Ebene Akteure
 - Bundesrat und seine 7 «Aussendemente»
 - Aussenpolitik des Parlaments
 - Rolle der Kantone
 - «Direkte» Demokratie
- Problem der «falschen Wahrnehmung»
 - «Die Verhältnisse, sie sind nicht so.»
 - Europapolitik der Teilintegration
- Mehr Leadership?
 - Von wem?

Dr. Alexandra Zoller

Ministerialdirigentin, Staatsministerium Baden-
Württemberg

Teilnehmer der Podiumsdiskussion

- Prof. Astrid Epiney, Universität Freiburg
 - Hr. Roland Mayer, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
 - Dr. Jan Atteslander, economisesuisse
 - Dr. Markus Notter, Europa Institut Universität Zürich
 - Dr. Alexandra Zoller, Staatsministerium Baden-Württemberg
-
- Patrick Marty, Moderator

metropolitan
konferenz
zürich 

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!