



Institutionelle Elemente

Worum geht es?

Die Schweiz nimmt in gewissen Bereichen am EU-Binnenmarkt teil. Geregelt ist dies derzeit in fünf Abkommen: Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, Landwirtschaft und Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA). Im Zug der Weiterentwicklung des bilateralen Weges soll ein Abkommen zum Strom dazukommen und dasjenige zur Landwirtschaft im Bereich Lebensmittelsicherheit erweitert werden (in einem separaten Protokoll).

Diese sogenannten Binnenmarktabkommen gewährleisten eine weitgehende gegenseitige Marktbeteiligung und vermeiden damit Diskriminierungen von Schweizer Firmen auf dem EU-Binnenmarkt und umgekehrt. Für diese Abkommen haben die Schweiz und die EU sich auf neue institutionelle Elemente geeinigt. Diese stellen sicher, dass die Abkommen gut funktionieren und im gemeinsamen Binnenmarkt für alle Marktteilnehmenden jederzeit die gleichen Spielregeln gelten.

Die neuen institutionellen Elemente umfassen die dynamische Rechtsübernahme, die einheitliche Auslegung der Abkommen, deren Überwachung sowie die Streitbeilegung im Fall von Uneinigkeiten zwischen der Schweiz und der EU.

Grundzüge

Die institutionellen Elemente werden neu in jedem Binnenmarktabkommen separat geregelt. So können die Eigenheiten der einzelnen Abkommen besser berücksichtigt werden. Darin besteht ein Unterschied zum «Rahmenabkommen», über welches die Verhandlungen im Mai 2021 abgebrochen wurden. Dieses hätte die institutionellen Elemente für alle Binnenmarktabkommen horizontal geregelt.

Wenn sich das Recht des EU-Binnenmarktes in Bereichen weiterentwickelt, die in den Geltungsbereich eines Binnenmarktabkommens fallen, dann integrieren die Schweiz und die EU diese Rechtsentwicklungen in das jeweilige Abkommen (sogenannte Verpflichtung zur dynamischen Rechtsübernahme) «Dynamisch» heisst aber nicht «automatisch»: D.h. die Schweiz entscheidet über jede Übernahme eines neuen relevanten EU-Rechtsaktes in ein Abkommen und die in diesem Zusammenhang allenfalls erforderliche Anpassungen im nationalen Recht eigenständig und gemäss ihren üblichen innerstaatlichen Verfahren, inklusive ihren direktdemokratischen Entscheidungsprozessen wie dem Referendum. Sie behält also die Kontrolle.

Die Schweiz kann die Übernahme eines neuen EU-Rechtsaktes in ein Abkommen auch ablehnen. Tut sie dies, obwohl sie den Rechtsakt gemäss Entscheid des Schiedsgerichts (im Streitbeilegungsverfahren; s. unten) übernehmen müsste, kann die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Solche Ausgleichsmassnahmen sind aber nur innerhalb des betroffenen Abkommens oder eines anderen Binnenmarktabkommens (beim Landwirtschaftsabkommen nur innerhalb des Protokolls zur Lebensmittelsicherheit) zulässig. Sie sollen das Ungleichgewicht beheben, das durch die Nichtübernahme des Rechtsaktes zwischen den Parteien entstanden ist.

Darüber hinaus erhält die Schweiz ein Mitspracherecht bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten, die in die Binnenmarktabkommen übernommen werden müssen (*decision shaping*).

In zentralen Bereichen der jeweiligen Binnenmarktabkommen konnten überdies Ausnahmen und bezüglich des Lohnschutzes eine sogenannte Nichtregressionsklausel ausgehandelt werden. In diesen Bereichen besteht keine Verpflichtung zur Rechtsübernahme. In Zukunft können die Parteien gegebenenfalls neue Ausnahmen vereinbaren.

In den Abkommen und Protokollen des Pakets Schweiz-EU werden insgesamt 95 EU-Gesetzgebungsakte übernommen. EU-Gesetzgebungsakten kommt in der EU eine Bedeutung zu, die grundsätzlich mit derjenigen von Bundesgesetzen in der Schweiz vergleichbar ist. Wie diese enthalten sie wichtige rechtssetzende Bestimmungen. In der Zahl 95 nicht enthalten sind die EU-Rechtsakte ohne Gesetzescharakter. Diese werden in der Regel von der Europäischen Kommission erlassen und bewegen sich stets innerhalb des Rahmens der jeweiligen EU-Gesetzgebungsakte, auf denen sie basieren. EU-Rechtsakte ohne Gesetzescharakter können entsprechend mit dem schweizerischen Verordnungsrecht verglichen werden. Die rechtlichen Auswirkungen der 95 EU-Gesetzgebungsakte für die Schweiz ergeben sich im Übrigen nur in Kombination mit den Regeln der jeweiligen Abkommen. Insbesondere kann aus der Anzahl der übernommenen EU-Gesetzgebungsakte allein kein Rückschluss auf die Auswirkungen derselben für die Schweiz gezogen werden. Für detailliertere Informationen zu diesem Thema siehe das Dokument «Übersicht EU-Gesetzgebungsakte Paket Schweiz-EU ».

Die Auslegung und die Überwachung der Binnenmarktabkommen erfolgen gemäss dem sogenannten Zwei-Pfeiler-Modell. Das heisst, dass die Schweiz und die EU die entsprechenden Aufgaben eigenständig auf ihrem jeweiligen Territorium wahrnehmen. Für Rechtsstreitigkeiten aus dem Abkommen zwischen einer Person oder einem Unternehmen und einer anderen Person, einem anderen Unternehmen oder dem Staat bleiben das Bundesgericht und die Schweizer Gerichte zuständig. Der vorgesehene Streitbeilegungsmechanismus (siehe unten) gilt nur für Streitigkeiten zwischen der Schweiz und der EU und somit nicht für Privatpersonen.

Die Streitbeilegung erfolgt auch weiterhin zuerst im Gemischten Ausschuss des betroffenen Abkommens. Nur wenn man sich dort nicht einig wird, kann neu jede Seite die Streitfrage einem paritätisch zusammengesetzten Schiedsgericht zum Entscheid vorlegen. Die Parteien behalten die Autonomie ihrer Gerichte betreffend die Auslegung ihres eigenen Rechts. Es besteht folglich keine Asymmetrie.

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) entscheidet nie über einen Streitfall. Erachtet das paritätische Schiedsgericht – bestehend aus je einer Richterin oder einem Richter der Schweiz und der EU sowie einer oder einem gemeinsam ernannten Vorsitzenden – eine Auslegung des EU-Rechts für seine Entscheidungsfindung für notwendig und relevant, ruft es den EuGH an, und zwar ausschliesslich zu diesem Zweck. Der EuGH kann nicht von sich aus in einem Schiedsgerichtsverfahren intervenieren.

Die Kompetenzen der Schweizer Gerichte und des Bundesgerichts werden durch das Verhandlungsergebnis nicht beeinträchtigt.

Da die Binnenmarktabkommen nicht auf Schweizer Recht gründen, ist es weder vorgesehen noch erforderlich, dass das Schiedsgericht dem Bundesgericht Fragen unterbreitet.

Der Streitbeilegungsmechanismus ist schliesslich rein zwischenstaatlich. Und es ist immer das Schiedsgericht, das in der Hauptsache endgültig entscheidet.

Ausgleichsmassnahmen

Befolgt eine Seite nach Ansicht der anderen Seite in einem konkreten Streitfall die Entscheidung des Schiedsgerichts nicht, kann Letztere Ausgleichsmassnahmen im betroffenen Abkommen oder einem anderen Binnenmarktabkommen (im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens nur im Falle der Verletzung dieses Abkommens [inkl. Teil zur Lebensmittelsicherheit] möglich, nicht jedoch im Falle der Verletzung eines anderen Binnenmarktabkommens; im Gesundheitsabkommen nur innerhalb dieses Abkommens oder in Bezug auf die Beteiligung der Schweiz am EU-Gesundheitsprogramm möglich) ergreifen; die möglichen Bereiche solcher Massnahmen sind also klar definiert und für beide Seiten vorhersehbar. Mit den Ausgleichsmassnahmen soll das Gleichgewicht zwischen den Parteien wiederhergestellt werden.

Deshalb müssen die Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sein. Ob solche Massnahmen verhältnismässig sind, kann wiederum vom Schiedsgericht geprüft werden.

Darüber hinaus wurden in den Verhandlungen mit Bezug auf allfällige Ausgleichsmassnahmen folgende Punkte vereinbart:

- Ausgleichsmassnahmen, die in der Folge eines Streitbeilegungsverfahrens unter Umständen ergriffen werden, dürfen frühestens drei Monate nach ihrer Notifizierung angewendet werden (automatische aufschiebende Wirkung).
- Auf Verlangen der betroffenen Partei entscheidet das Schiedsgericht anhand bestimmter Kriterien (insbesondere des Potenzials der Ausgleichsmassnahmen für irreparable Schäden), ob die aufschiebende Wirkung über die drei Monate hinaus bis zum Entscheid über die Verhältnismässigkeit der Ausgleichsmassnahmen verlängert wird.

Um zu verhindern, dass unter dem Vorwand von Ausgleichsmassnahmen eine "Sanktionierung" einer Partei durch die andere erfolgen kann, gelten folgende Regeln:

- Ausgleichsmassnahmen können erst dann ergriffen werden, wenn eine Verletzung eines betreffenden Abkommens durch die EU oder die Schweiz von einem Schiedsgericht rechtsverbindlich festgestellt worden ist und der Entscheid des Schiedsgerichts anschliessend von der betroffenen Partei nicht umgesetzt wurde.
- Der Bereich, in dem Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden können, ist grundsätzlich auf die Binnenmarktabkommen beschränkt, wobei im Agrarteil des Landwirtschaftsabkommens solche Massnahmen nur bei einer Verletzung dieses Abkommens (inkl. Teil zur Lebensmittelsicherheit) möglich sind, nicht jedoch im Falle der Verletzung eines anderen Binnenmarktabkommens (vgl. «Spezialfälle» nachstehend). Im Gesundheitsabkommen, wo die institutionellen Elemente analog Anwendung finden, sind Ausgleichsmassnahmen zudem nur in diesem Abkommen oder in Bezug auf die Beteiligung der Schweiz am EU-Gesundheitsprogramm möglich (vgl. ebenfalls «Spezialfälle» nachstehend). Damit ist der Bereich möglicher Ausgleichsmassnahmen klar definiert und sowohl für die Schweiz als auch die EU vorhersehbar.
- Allfällige Ausgleichsmassnahmen dürfen frühestens drei Monate nach ihrer Notifizierung angewendet werden (automatische aufschiebende Wirkung). Die von den Massnahmen betroffene Partei kann die Verhältnismässigkeit der notifizierten Ausgleichsmassnahmen durch ein Schiedsgericht überprüfen lassen. Sie kann beim Schiedsgericht zudem eine Verlängerung der aufschiebenden Wirkung der Massnahmen bis zum Entscheid über deren Verhältnismässigkeit beantragen. So wird die betroffene Partei vor unverhältnismässigen Ausgleichsmassnahmen geschützt.

Spezialfälle

Die institutionellen Elemente werden im Gesundheitsabkommen analog Anwendung finden, auch wenn dieses kein Binnenmarktabkommen ist. Damit soll das ordnungsgemässe Funktionieren des Abkommens und eine reibungslose Zusammenarbeit gewährleistet werden, zu der namentlich der Einsitz der Schweiz in den relevanten Gesundheitssicherheitsgremien der EU gehört. Allfällige Ausgleichsmassnahmen dürfen nur innerhalb des Gesundheitsabkommens oder in Bezug auf das dem Programmabkommen angehängte Protokoll zur Beteiligung am EU-Gesundheitsprogramm getroffen werden. Damit können Streitbeilegungsverfahren im Bereich des Gesundheitsabkommens keine Auswirkungen auf die Binnenmarktabkommen haben und umgekehrt.

Zu erwähnen ist ausserdem der Spezialfall des Landwirtschaftsabkommens. Dieses Abkommen wird künftig in einen «Agrarteil» und einen Teil «Lebensmittelsicherheit» gegliedert; letzterer ist im Protokoll zur Lebensmittelsicherheit zusammengefasst (s. auch oben). Der Agrarteil untersteht nicht der dynamischen Rechtsübernahme. Und bei Streitfällen ist zwar neu auch ein Schiedsgericht vorgesehen jedoch ohne Möglichkeit, den EuGH einzubeziehen. Dazu kommt, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen im Agrarteil nur im Fall einer Verletzung des Landwirtschaftsabkommens (inkl. Protokoll Lebensmittelsicherheit) möglich sind, nicht jedoch

im Fall der Verletzung eines anderen Binnenmarktabkommens. Anders sieht es beim Lebensmittelsicherheitsteil des Landwirtschaftsabkommens aus. Da es hier um Binnenmarktbeteiligung geht, kommen dort die institutionellen Elemente zur Anwendung.

Bedeutung für die Schweiz

Mit der Aufnahme der neuen institutionellen Elemente in den Binnenmarktabkommen kann der bilaterale Weg weitergeführt werden. Zudem werden damit für die Vertragsparteien, die Wirtschaftsakteure und Privatpersonen in den betroffenen Bereichen Rechtssicherheit und gleiche Spielregeln geschaffen. Der vom Bundesrat im Februar 2022 gewählte sektorielle Paketansatz hat sich damit in den Verhandlungen bewährt. Das Ziel, das mit der sektoriellen Einbettung der institutionellen Elemente in jedem einzelnen Binnenmarktabkommen verfolgt wurde, konnte erreicht werden. So war es möglich, die Eigenheiten der einzelnen Abkommen zu berücksichtigen und dafür massgeschneiderte Lösungen zu finden.

Zum Schutz essenzieller Interessen der Schweiz konnten bestimmte Bereiche von der dynamischen Rechtsübernahme ausgenommen und damit pro futuro abgesichert werden. Zudem kann die Schweiz an der Ausarbeitung von EU-Rechtsakten mitwirken, die in den Geltungsbereich der Binnenmarktabkommen Schweiz-EU fallen. Der Geltungsbereich selbst kann auch nicht einseitig von der EU angepasst werden. Schliesslich ist sichergestellt, dass Streitfälle im Bereich des Binnenmarktes in Zukunft in einem geordneten Rahmen gelöst werden, wobei die Streitfälle als solche immer von einem paritätisch besetzten Schiedsgericht abschliessend entschieden werden. Willkürliche «Strafmassnahmen» einer Seite gegen die andere sind mit der vorliegenden Lösung nicht mehr möglich. Allfällige Ausgleichsmassnahmen müssen vielmehr verhältnismässig sein und sind auf den Binnenmarktbereich beschränkt.

Zudem kommt diesen Massnahmen bis zum Entscheid des Schiedsgerichts über deren Verhältnismässigkeit grundsätzlich aufschiebende Wirkung zu. So sollen allfällige Schäden aufgrund von unverhältnismässigen Massnahmen vermieden werden.

Konkret

- **Rolle des EuGH:** Manchmal wenden Behörden in EU-Mitgliedstaaten das EU-Recht, das auch die Schweiz im Rahmen der Binnenmarktabkommen übernommen hat, falsch und zum Nachteil schweizerischer Unternehmen an. So haben sich zum Beispiel Transportunternehmen aus der Schweiz in der Vergangenheit darüber beschwert, dass in einem EU-Mitgliedstaat die Schweizer Diplome für Lastwagenfahrerinnen und -fahrer über 3,5 Tonnen nicht anerkannt werden. Bislang konnte sich die Schweiz in einem solchen Fall nicht rechtlich zugunsten ihrer Unternehmen zur Wehr setzen. Sie konnte sich nur politisch-diplomatisch im Gemischten Ausschuss des Landverkehrsabkommens um eine Lösung mit der EU bemühen oder politisch beim betroffenen EU-Mitgliedstaat intervenieren. Mit den neuen institutionellen Elementen ändert sich das: Wenn künftig im Gemischten Ausschuss keine Lösung gefunden werden kann, kann die Schweiz ein paritätisch besetztes Schiedsgericht anrufen. Dieses beurteilt den Streit eigenständig. Den EuGH würde das Schiedsgericht nur beiziehen, wenn es der Meinung ist, dass für die Beurteilung des Streits die Auslegung von EU-Rechtsbestimmungen, welche in das Landverkehrsabkommen übernommen wurden, relevant und notwendig ist. Das Schiedsgericht entscheidet dabei selbst, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind. Konkret könnte das Schiedsgericht im vorliegenden Streitfall wissen wollen, wie aus Sicht des EuGH die Artikel des EU-Rechts, welche im Landverkehrsabkommen betreffend die Anerkennung von Lastwagen-Chauffeur/innen-Diplomen enthalten sind, genau zu verstehen sind. Das Schiedsgericht beschliesst anschliessend auf der Grundlage des Entscheids des EuGH zu dieser konkreten Auslegungsfrage eigenständig über den Streit. Sollte es dabei zum Schluss kommen, dass die Nichtanerkennung von Schweizer Lastwagen-Chauffeur/innen-Diplomen eine Verletzung des Landverkehrsabkommens darstellt, wäre der betroffene EU-Mitgliedstaat verpflichtet, die Schweizer Diplome anzuerkennen.

- **Ausgleichsmassnahmen:** Nehmen wir an, die Schweiz lässt Helikopterpiloten fliegen, bis sie 65 Jahre alt sind. Die EU zieht die Grenze bei 60 Jahren. Sollte das Schiedsgericht zum Schluss kommen, dass die Schweiz damit das Luftverkehrsabkommen verletzt und die Schweiz diesen Entscheid nicht umsetzt, könnte die EU verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen ergreifen. Die Ausgleichsmassnahmen müssten zudem im Rahmen des Luftverkehrsabkommens oder eines der anderen Binnenmarktabkommen (beim Landwirtschaftsabkommen nur im Rahmen des Lebensmittelsicherheitsprotokolls, der Agrarteil ist ausgeschlossen) ergriffen werden. Beispielsweise könnte die EU als Ausgleichsmassnahme die Lizenzen von Schweizer Helikopterpiloten in der EU nicht mehr anerkennen. Nicht möglich wären hingegen Ausgleichsmassnahmen bspw. im Bereich der Forschung, d.h. die EU könnte die Schweiz in einem solchen Fall nicht mehr aus dem EU-Forschungsprogramm ausschliessen. Die Schweiz könnte die von der EU ergriffenen Ausgleichsmassnahmen anschliessend vom Schiedsgericht auf deren Verhältnismässigkeit hin prüfen lassen. Wäre die Massnahme der EU (Nichtanerkennung der Schweizer Helikopterpiloten-Lizenzen) auf über 60-jährige Schweizer Helikopterpiloten beschränkt, dürfte das Schiedsgericht wohl zum Schluss kommen, dass diese verhältnismässig ist. Würde die EU hingegen generell keine Lizenzen von Schweizer Helikopterpiloten mehr anerkennen, wäre die Massnahme wohl kaum mehr verhältnismässig.