

GASTKOMMENTAR

**EU-Rahmenabkommen – Recht und Souveränität**

Beim EU-Rahmenabkommen besteht Klärungsbedarf in den Bereichen Lohnschutz, Verbot staatlicher Beihilfen und Unionsbürgerrichtlinie. Wichtig wären zudem grundsätzliche Präzisierungen zur Rechtsnatur des Abkommens.

Stephan Breitenmoser und Simon Hirsbrunner

09.01.2020, 05.30 Uhr

Der mit der EU ausgehandelte Entwurf für ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA), der bisher weder paraphiert noch unterzeichnet wurde, soll das bilaterale Verhältnis vereinfachen und Blockaden verhindern. Das InstA verändert jedoch auch die rechtlichen Mechanismen der Beziehung der Schweiz zur EU und enthält neuartige Verpflichtungen für die Schweiz. Dadurch stehen grundlegende und weitreichende Richtungsänderungen für den bisherigen bilateralen Weg an, ohne dass zugleich dessen Ziel, das Marschtempo, der überwachende Streckenwart und der Inhalt des Rucksacks klar bestimmt oder zumindest vorhersehbar sind. Die Ungewissheit darüber, ob das InstA die Hürde einer Volksabstimmung nehmen wird, kann somit nicht überraschen.

Der Bundesrat anerkennt den Bedarf an Klarstellungen bei Lohnschutz, staatlichen Beihilfen und Unionsbürgerrichtlinie.

Peter Klaunzer / Keystone

## **Klarstellungen erforderlich**

Der Bundesrat hat aus dem von ihm durchgeführten Konsultationsverfahren denn auch den Schluss gezogen, dass zusätzliche Klarstellungen erforderlich seien. Dies kann durch gemeinsame oder einseitige Erklärungen, präzisierende Briefwechsel oder ergänzende Zusatzprotokolle geschehen. Etwaige Einwände der EU, sie wolle nicht durch weitere Verhandlungsrunden einen unerwünschten Präzedenzfall für den Brexit schaffen, sind nach den jüngsten Entwicklungen gegenstandslos geworden. Solange jedoch der Bundesrat keine konkreten Präzisierungen vorschlägt, wird die EU selber nicht mit eigenen Vorschlägen an die Schweiz herantreten. Der Bundesrat aber dürfte die in Absprache mit den Sozialpartnern, den Kantonen und den parlamentarischen Kommissionen ausgearbeiteten Ergebnisse nicht vor der erhofften Ablehnung der im nächsten Frühjahr zur Abstimmung gelangenden Initiative über die Kündigung der Personenfreizügigkeit und damit – wegen der Guillotineklausel – der gesamten Bilaterale-I-Verträge vorlegen.

Der Bundesrat anerkennt den Bedarf an Klarstellungen in den Bereichen des Lohnschutzes, des Verbots staatlicher Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie. Präzisierungen in diesen drei Sachbereichen können aber nicht losgelöst von den mit ihnen in einem engen Zusammenhang stehenden Fragen einer dynamischen Übernahme von künftigem EU-Recht sowie der Schaffung eines neuen Systems zur Streitbeilegung und damit letztlich der Rechtsnatur des InstA diskutiert und erreicht werden.

Stellung nehmen muss der Bundesrat zunächst zur Rechtsnatur des InstA. Ist dieses – wie die bisherigen bilateralen Verträge – als völkerrechtlicher oder neu als europarechtlicher Integrationsvertrag zu verstehen? Der Entwurf des InstA ist diesbezüglich nicht nur unklar, sondern in sich selber widersprüchlich. Denn in einzelnen Bestimmungen werden zwar das Völkerrecht und die entsprechende zwischenstaatliche Zusammenarbeit ausdrücklich erwähnt. In anderen, zentralen Bestimmungen wird jedoch auf die supranationalen Instrumente und Mechanismen der EU zurückgegriffen. Je nachdem ob das InstA als völkerrechtlich oder als supranationales Integrationsabkommen zu qualifizieren ist, kann dies in mehrfacher Hinsicht Auswirkungen haben. Dies gilt nicht nur für die Auslegung des gemeinsamen Rechts, sondern insbesondere auch mit Bezug auf die verfahrensrechtlichen und institutionellen Mechanismen, die für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Rechtsbestimmungen gelten.

So haben sich die bilateralen Abkommen in institutioneller Hinsicht bisher dadurch ausgezeichnet, dass deren Weiterentwicklung im Konsens beider Parteien erfolgen musste. Meinungsverschiedenheiten mussten einvernehmlich geregelt werden. Dieser völkerrechtliche Mechanismus der Weiterentwicklung hatte zwar den Vorteil, dass die Volksrechte und die Souveränität der Schweiz geschont wurden. Jedoch führte dieses schwerfällige Verfahren immer wieder zu Blockaden, weshalb die EU ein effizienteres System zur Streitschlichtung forderte. Das Modell, das schliesslich im InstA verwirklicht wurde, weist dem EuGH eine zentrale Rolle zu.

## **Paradigmenwechsel**

Der Abschluss des InstA kommt damit einem Paradigmenwechsel gleich, der das bisherige, völkerrechtliche Vertragsverhältnis im Rahmen der vom InstA geregelten Bereiche in ein europarechtliches Integrationsverhältnis umwandelt. Klarheit und Transparenz müssen insbesondere mit Bezug auf die Übernahme von künftigem EU-Recht geschaffen werden. Zwar trifft es nicht zu, dass – wie teilweise behauptet wird – das InstA zu einer automatischen Rechtsübernahme zwingt. Denn die Schweiz verfügt im Gemischten Ausschuss weiterhin über ein Vetorecht. Der Erlass oder die Änderung von Bundesgesetzen bedarf zudem eines Beschlusses der Bundesversammlung und untersteht dem

fakultativen Referendum. Doch die für die Schweiz nachteiligen Folgen einer Nichtübernahme von Weiterentwicklungen des EU-Besitzstands (Acquis) im Geltungsbereich des Abkommens sind de facto eine Beschränkung der schweizerischen Rechtsetzungskompetenzen. Und dies trotz dem Erfordernis, dass allfällige Ausgleichsmassnahmen der EU verhältnismässig sein müssten, was durch das Schiedsgericht sicherzustellen wäre.

Eine zweite Souveränitätsbeschränkung erfolgt durch die Unterstellung unter ein Schiedsgericht, welches die Kompetenz zur Auslegung von EU-Recht seinerseits an den EuGH abzutreten hat. Dass dies in einzelnen Fällen die bisherige Letztentscheidungskompetenz des Bundesgerichts beseitigt, mag zwar ebenfalls Blockaden verhindern, doch muss man auch dies deutlicher als bis anhin kommunizieren. Zudem wäre zu prüfen, ob das Schiedsgericht nicht mit weiteren Befugnissen versehen werden könnte. In Betracht kommt etwa die Durchführung eines Vorverfahrens, in dem das Gericht im Streitfall ein Gutachten über die Auslegung des einschlägigen EU-Acquis erstellt, das dem Gemischten Ausschuss als Entscheidungsgrundlage dient. Und in allen Fragen mit Bezug auf das InstA selber, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem EU-Recht stehen, sollte die abschliessende Zuständigkeit des Schiedsgerichts ausdrücklich statuiert werden.

Eine dritte Souveränitätsbeschränkung erfolgt durch eine implizite, verstärkte Einbindung der EU-Kommission, die aufgrund ihrer Aufgabe als Hüterin und Vertreterin der EU-Interessen auf schweizerische Eigenheiten keine Rücksicht nehmen kann und darf. So dürfte die Kommission sehr viel öfter ein Rechtsverfahren vor dem Schiedsgericht und letztlich dem EuGH anstrengen, als dies die Schweiz tun wird. Dies bestätigen die Erfahrungen in der EU, wo es in der überwiegenden Zahl der Fälle so ist, dass die Kommission gegen EU-Mitgliedstaaten tätig wird, und nicht umgekehrt. Die Kommission verfügt dadurch neu über die Möglichkeit, eine Streitsache dem Gemischten Ausschuss zu entziehen und damit dessen völkerrechtliche Funktion, die im InstA grundsätzlich weiter aufgeführt ist, leerlaufen zu lassen.

Eine Folge dieser drei Beschränkungen des völkerrechtlichen Charakters des Verhältnisses der Schweiz zur EU ist dessen stärkere Verrechtlichung, durch welche bisherige Ermessens- und Verhandlungsspielräume der schweizerischen Europapolitik eingeschränkt werden. Die Schweiz wird vermehrt Bereitschaft zeigen müssen, rechtliche Ansprüche und Interessen einzufordern und zu erstreiten.

## **Bundesrat in der Pflicht**

Wer die Debatte über das Rahmenabkommen verfolgt, stellt mit Erstaunen fest, wie weit die Auffassungen über die rechtliche Einordnung des InstA noch immer auseinandergehen. Es läge deshalb am Bundesrat, hier endlich und rasch Klarheit zu schaffen. Denn schliesslich hat er die allgemeine Idee eines InstA vor Jahren erst ins Spiel gebracht, sich danach in den Verhandlungen mit der EU aber vorschnell für ein institutionelles Modell unter Einbezug des EuGH ausgesprochen und danach eine weitreichende Dynamisierung der Rechtsübernahme selbst für bisherige Verträge akzeptiert. Alternative Lösungen, wie etwa der Einbezug des im Rahmen des EWR zuständigen Efta-Gerichtshofs unter Beteiligung eines Schweizer Richters (sog. Organleihe), hat er verworfen. Der Bundesrat hat der Kommission zwar das Zugeständnis eines Schiedsgerichts abgerungen. Doch auch hier stellt sich die Frage, ob eine eigenständigere und zu Fragen des InstA abschliessende Zuständigkeit des Schiedsgerichts möglich gewesen wäre.

Schliesslich steht nach dem Konsultationsverfahren der Bundesrat nunmehr vor einem Scheideweg: Setzt er sich ein für die erforderlichen Klarstellungen zu den obenerwähnten drei Knackpunkten des Lohnschutzes durch flankierende Massnahmen, der in Zukunft wohl durch die EU weiterentwickelten Unionsbürgerrichtlinie und des Beihilfenverbots, das die Kantone nur ungern akzeptieren, zumal ein solches auch für ihre Steuerpolitik und die Wirtschaftsförderung gelten dürfte? Und ist er darüber hinaus bereit, sich mit den damit eng verknüpften Fragen der dynamischen Rechtsübernahme und der Streitbeilegung auseinanderzusetzen? Seine klärenden Antworten könnten dann dazu beitragen, dass sich die Akzeptanz eines mit Bezug auf Inhalt und Umfang präziser eingegrenzten InstA bei Parlament und Souverän erhöht. Oder riskiert er ohne die entsprechenden Klarstellungen eine negative Volksabstimmung mit unabsehbaren Folgen für das bilaterale Verhältnis? Um einen Scherbenhaufen in den bilateralen Beziehungen mit der EU zu vermeiden, ist von Letzterem dringend abzuraten.

---

**Stephan Breitenmoser** ist Professor für Europarecht an der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht, St. Gallen; **Simon Hirsbrunner** ist Fürsprecher und Rechtsanwalt in Brüssel.

## Mehr zum Thema



[GASTKOMMENTAR](#)

**Ein Interimsabkommen könnte den Rahmenvertrag mit der EU retten**

Um die guten bilateralen Beziehungen zu erhalten, wäre zu prüfen, ob die Schweiz nicht ein Interimsabkommen mit der EU aushandeln sollte. So liessen sich negative Entwicklungen abfedern – die Verhandlungen über das Rahmenabkommen könnten später wiederaufgenommen werden.

Michael Ambühl und Daniela Scherer 25.11.2019



---

#### GASTKOMMENTAR

### Grosse Tragweite des Rahmenabkommens für staatliche Beihilfen

Das Rahmenabkommen gibt eine Richtung vor, die über kurz oder lang dazu führen könnte, dass nahezu die gesamte Schweizer Wirtschaft vom Beihilfenverbot der EU erfasst sein wird.

Stephan Breitenmoser und Simon Hirsbrunner 29.03.2019



---

Copyright © Neue Zürcher Zeitung AG. Alle Rechte vorbehalten. Eine Weiterverarbeitung, Wiederveröffentlichung oder dauerhafte Speicherung zu gewerblichen oder anderen Zwecken ohne vorherige ausdrückliche Erlaubnis von Neue Zürcher Zeitung ist nicht gestattet.