

Beziehungen Schweiz-EU: Fokus Streitbeilegung

Prof. Dr. Christa Tobler, LL.M.
Europainstitute der Universitäten Basel und Leiden (NL)

Plenarkonferenz NWRK
2. Juni 2023, Lenzburg



Nordwestschweizer Regierungskonferenz
Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest

Ausgangspunkt

Die Schweiz: weder in der EU noch im EWR

- 1950er Jahre: 6 westeuropäische Staaten gründen **drei europäische Gemeinschaften** (= Vorläuferorganisationen der heutigen EU), insbes. mit einem **Binnenmarkt**.
- Und der Rest von (West-)Europa, z.B. die Schweiz? 7 westeuropäische Staaten gründeten 1960 als Alternativprojekt die (bescheidenere) **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)**, damals nur für Waren.
- Heute:
 - 27 EU Staaten, 4 EFTA-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz).
 - 3 EFTA-Staaten sind mit EU **via den EWR verbunden (inkl. Binnenmarkt)**.
 - Die Schweiz hat stattdessen bilaterale Abkommen mit der EU.
- Besonders wichtige Thematik: der **Binnenmarkt**.



Binnenmarkt

EU, EWR, Schweiz

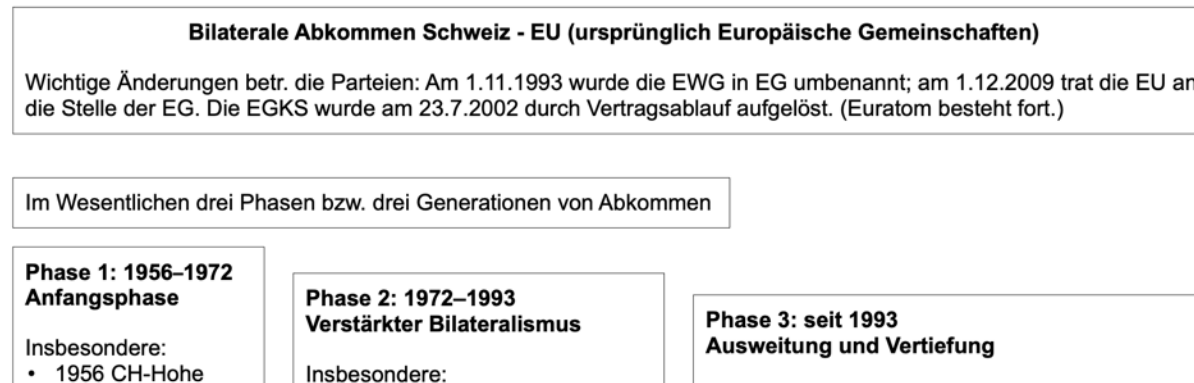
- Binnenmarkt gemäss Wirtschaftstheorie:
Gemeinsames Gebiet von zwei oder mehr Staaten, in welchem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital grundsätzlich frei zirkulieren können («vier Freiheiten»).
- Der **EU-Binnenmarkt**:
 - Historisches Kernelement und noch immer «Kronjuwel»; vier Freiheiten **ergänzt durch Wettbewerbsrecht** mit Regeln für die Unternehmen und für den Staat (staatliche Beihilfen) (!).
 - Heute mit wichtiger **Aussenperspektive** = der «**erweiterte Binnenmarkt**», mit Teilnahme von weiteren Staaten **auf Basis der EU-Regeln** (!).
 - Der erweiterte Binnenmarkt umfasst insbes. alle vier EFTA-Staaten:
 - Island, Liechtenstein, Norwegen: **voll** via den EWR.
 - Schweiz: **teilweise** via das bilaterale Recht.



Bilaterale Abkommen Schweiz-EU

Entwicklung des bilateralen Rechts

– Anfang des «bilateralen Wegs» in den 1950er Jahren, Entwicklung in drei Phasen – siehe *Übersichtsblatt*.



– Unterschiedliche Arten von Abkommen, darunter u.a.:

- Zusammenarbeit von Behörden (z.B. Wettbewerb).
- Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen (Forschung, Bildung, Kultur – alles heute nicht mehr in Kraft).
- Assoziierungsabkommen für die Schengen- und Dublin-Systeme der EU.
- Wirtschaftsrechtliche **Marktzugangsabkommen**, in wichtigen Teilen beruhend auf EU-Recht: grenzüberschreitender Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen = **Teilbereiche des EU-Binnenmarktes**, relevant für die «institutionellen Fragen».

Streitbeilegung

Zu unterscheiden: Streitigkeiten und «Streitbeilegung»

- Unterschiedliche Arten von Streit, z.B.:
 - Einzelpersonen oder Unternehmen untereinander oder gegen den Staat: Behörden- und Gerichtsverfahren im betr. Staat gemäss dortigem Recht (in EU-Staaten inkl. EU-Recht).
 - Vertragsparteien untereinander: überstaatliche Verfahren **gemäss Abkommen** («Streitbeilegungsmechanismus»).

- *Wichtiger ergänzender Hinweis:*
Schon heute **Entscheide des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum bilateralen Recht.**

- Systematische Analyse von Matthias Oesch & Gabriel Speck (Universität Zürich):
 - «Einzelne Urteile mögen zwar – wie das ganz allgemein bei Gerichtsentscheiden ist – durchaus zu Kritik Anlass geben.»
 - Aber allgemein: «Die Analyse ergibt einen klaren Befund: Der EuGH geht bei der Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU **sachlich und unparteiisch** vor. Er entscheidet in rechtlich stringenter Weise und ohne Rücksicht auf unionale Partikularinteressen.»

Streitbeilegung

Im heutigen bilateralen Recht

- Hauptmodell:
Gespräche zwischen den Vertragsparteien in dem für das betr. Abkommen zuständigen Gemischten Ausschuss
(kein gerichtliches Element).

- Ausnahmen:
 - Sonderfall Luftverkehrsabkommen (1999): für bestimmte Fragen direkte Zuständigkeit der EU-Institutionen (Kommission, Gerichtshof); z.B. der Fluglärmstreit mit Deutschland.
 - Vereinzelt Schiedsgerichte, z.B. Zollabkommen (2009) – hier ohne Auslegung von Bestimmungen, die aus dem EU-Recht stammen.



Streitbeilegung

Standpunkt der EU zu den institutionellen Fragen

– Allgemein:

- «Gleich lange Spiesse» (*level playing field*) im gesamten Gebiet des erweiterten Binnenmarktes, inkl. griffige Mechanismen zur Sicherstellung von **Homogenität**.

– Vorgaben des EU-Verfassungsrechts:

- Autonomie des Unionsrechts, mit **Letztautorität des EuGH** für die Auslegung.
- Gilt auch dort, wo EU-Recht in ein auswärtiges Abkommen übernommen worden ist (und damit zugleich auch Teil des Rechts der Vertragspartnerin wird).
- Folge: **EuGH muss Teil des Streitbeilegungsmechanismus sein.**

– Siehe z.B. der Abgeordnete Lukas Mandl in einem Entwurfsdokument des Europäischen Parlaments (2023):

«[...] dass ein **wirksamer Streitbeilegungsmechanismus von grundlegender Bedeutung** ist [...]; dass **eine gemeinsame Gerichtsbarkeit** zwischen der EU und der Schweiz eine Voraussetzung für einen gemeinsamen Markt ist; [...]



Streitbeilegung

Streitbeilegung mit EuGH-Element – Varianten

– Aus einem neuen Beitrag von mir für das Schweizerische Jahrbuch Europarecht 2023/2024 (noch nicht veröffentlicht):

– Zu beachten:

Es gibt **grundsätzlich mehr als ein mögliches Modell** ...

– ... wobei die EU heute v.a. das **letzte Modell** in den Vordergrund stellt – so auch im abgelehnten InstA Schweiz–EU; siehe *Übersichtsblatt*.

Direkte Rolle als Streitschlichtungsinstanz:

- Ankara-Abkommen: Anrufung durch den Assoziationsrat (hier neben anderen möglichen Instanzen).
- Übereinkommen über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum (GELR): Anrufung durch den Gemischten Ausschuss.
- (Gemäss Aussagen aus diplomatischen Kreisen) Die künftigen Abkommen mit Andorra, Monaco und San Marino: Anrufung durch eine Streitpartei (hier kombiniert mit einem Ein-Pfeiler-System mit Zuständigkeit der EU-Organe auch auf dem Territorium der beteiligten Nichtmitgliedstaaten).

Indirekte Rolle als Auslegungsinstanz in einem Zwischenschritt:

- EWR-Abkommen: Anrufung durch den Gemischten Ausschuss, der anschliessend über die Streitigkeit entscheidet (hier neben einer Anzahl anderer Verfahren, welche die Homogenität des EWR-Rechts sicherstellen sollen).
- ~~Abkommen mit der Ukraine, der Moldau, Georgien und Armenien sowie das Brexit-Austrittsabkommen, einschliesslich des Irland/Nordirland-Protokolls:~~ Anrufung durch das Schiedsgericht, das anschliessend über die Streitigkeit entscheidet.

Streitbeilegung

Was käme gegenüber der heutigen EuGH-Rechtsprechung zum bilateralen Recht hinzu?

- Wie bereits gesagt:
EuGH-Rechtsprechung zum bilateralen Recht gibt es schon heute, sowohl auf der Seite der EU-Staaten als auch im Verhältnis zur Schweiz (Luftverkehrsabkommen).
- Wenn neu auch eine Zwischenrolle des EuGH im Streitbeilegungsmechanismus:
 - Inhaltlich nicht neu, aber in einem neuen Verfahrensrahmen: **Auslegung des bilateralen Rechts**, aber nur, wenn es **aus dem EU-Recht übernommen** worden ist (im **Gegensatz zu eigenständigem – sui generis – bilateralem Recht**, z.B. Sonderlösungen für die Schweiz à la 4-Tage-Regel oder Beschränkungen beim Daueraufenthaltsrecht).
 - Neu: Könnte im Streitfall auch eine in einem Abkommen vorgesehene **dynamische Aufdatierung** betreffen.
 - Neu: Mögliche rechtliche Folgen bei Nichtakzeptanz der Entscheidung: **angemessene Ausgleichsmassnahmen**.
- Vorteile eines Modells mit gerichtlichem Element:
 - Gesicherter, formalisierter Rahmen mit klaren Entscheiden (Rechtssicherheit).
 - Gemäss herrschender wissenschaftlicher Meinung: Schutz der im Vergleich weniger starken Partei.



Universität
Basel

Vielen Dank
für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!

christa.tobler@unibas.ch
mobil 079 827 06 04