

Optionen nach dem 9. Februar: Wie steht die Schweiz zum EU- Binnenmarkt?

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

Universität Bern
Forum für Universität und Gesellschaft
25. September 2014

– Prof. Dr. Christa TOBLER, LL.M.
christa.tobler@unibas.ch r.c.tobler@law.leidenuniv.nl

Universities of Basel (Switzerland) and Leiden (The Netherlands)
<http://www.europa.unibas.ch> <http://www.europainstituut.leidenuniv.nl>

Universität_und_Gesellschaft.pptx

Das Thema

- Die Abstimmung vom 9. Februar über die Masseneinwanderungsinitiative (MEI) betrifft:
 - aus der Sicht der EU ein Grundelement des EU-Binnenmarktes
 - bzw. die Ausdehnung wesentlicher Teile dieses Marktes auf das Nichtmitgliedland Schweiz (aus der Sicht der EU: teilweise Assoziation der Schweiz an diesen Markt).
- Es geht deshalb um das Verhältnis der Schweiz zum EU-Binnenmarkt.
- Eine konsequente Umsetzung der Abstimmung verlangt Änderungen in diesem Verhältnis.
- Herausforderung – Optionen?

Universität_und_Gesellschaft.pptx

Ablauf

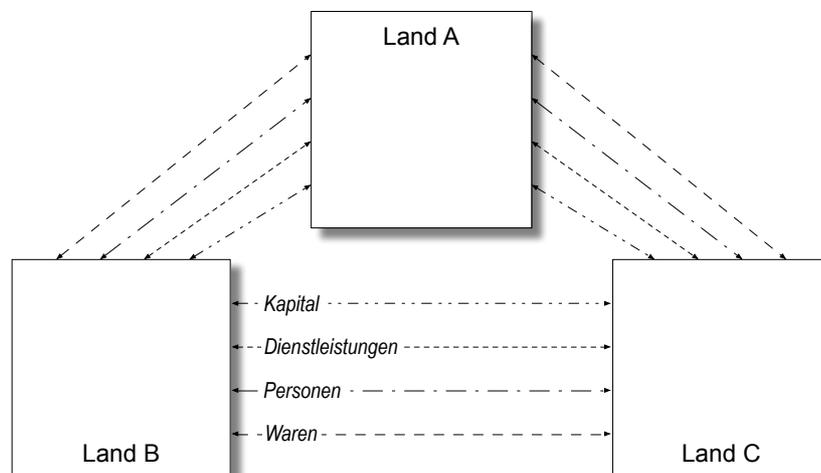
- Was ist ein Binnenmarkt?
- Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt:
Entwicklung des Verhältnisses bis zum rechtlichen Status quo.
- Zäsur vom 9. Februar 2014 – und Verflechtung mit den sog. institutionellen Fragen.
- Optionen der Schweiz vor dem Hintergrund einer gewandelten EU und einer globalisierten Wirtschaft.

Die im Vortrag erwähnten Tafeln entstammen:
Christa Tobler/Jacques Beglinger, *Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz – EU*, 2013 (z.T. aufdatiert)

Was ist ein Binnenmarkt? (1)

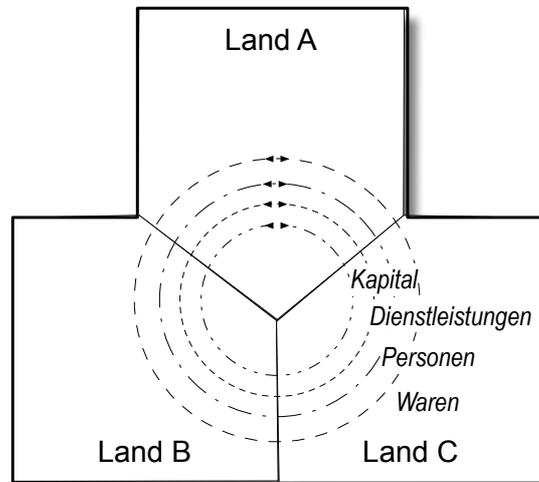
- Wichtige Arten grenzüberschreitender wirtschaftlicher Tätigkeiten:**
- Warenverkehr
 - Personenverkehr
 - Dienstleistungsverkehr
 - Kapitalverkehr

Aussenhandel:



Was ist ein Binnenmarkt? (3)

Binnenhandel:



Was ist ein Binnenmarkt? (4)

Der Schweizer Binnenmarkt (1)

Bundesgesetz **943.02**
über den Binnenmarkt
(Binnenmarktgesetz, BGBM)

vom 6. Oktober 1995 (Stand am 1. Januar 2007)

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 94 und 95¹ der Bundesverfassung^{2,3}
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 23. November 1994⁴,
beschliesst:*

1. Abschnitt: Zweck und Gegenstand

Art. 1

¹ Dieses Gesetz gewährleistet, dass Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit auf dem gesamten Gebiet der Schweiz freien und gleichberechtigten Zugang zum Markt haben.

² Es soll insbesondere:

Was ist ein Binnenmarkt? (5)

Der Schweizer Binnenmarkt (2)

- 26 schweizerische Kantone als eigene Staaten (vgl. EU: z.Z. 28 Mitgliedstaaten).
- Seit dem 1. Juli 1996 gilt das Binnenmarktgesetz:
 - Art. 1: das Gesetz gilt für die Erwerbstätigkeit von „Personen mit Niederlassung oder Sitz in der Schweiz“.
 - Art. 2: „Jede Person hat das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist.“
 - Art. 4: Anerkennung von Fähigkeitszeugnissen.
- M.a.W. freier Verkehr von drei Produktionsfaktoren, nämlich Waren, Personen und Dienstleistungen.

Was ist ein Binnenmarkt? (6)

Der EU Binnenmarkt

- Ziel der EU, Art. 1 des EU-Vertrages (EUV):
“Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.“
- Diverse konkrete Mittel, darunter:
 - Die Errichtung eines Binnenmarktes (Art 3 Abs. 2 EUV).
 - Definition in Art. 26 Abs. 2 des Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union (AEUV):
„Ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäss den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“
- M.a.W. freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital in den 28 Mitgliedstaaten.

Was ist ein Binnenmarkt? (7)

Was heisst „freier Verkehr“?

- Im Detail je Kategorie unterschiedlich.
- Z.B. Arbeitskräfte (Teil der Personenfreizügigkeit):
 - Grundsätzlich freier Zugang zum Arbeitsmarkt der anderen Staaten.
 - Insb. kein Erfordernis einer Arbeitsbewilligung, kein Inländervorrang, keine zahlenmässige Begrenzungen (Quoten) der Anstellung von Personen aus dem Ausland.
 - So sowohl im EU-Recht, EWR-Recht und bilateralen Recht.
- Z.B. meine Anstellung in den Niederlanden (NL):
 - Anstellung 1995: Uni musste eine Bewilligung einholen; hing vom Nachweis ab, dass es gerade ich sein musste.
 - Bilaterales Personenfreizügigkeitsabkommen, in Kraft seit 1.6.2002: Erfordernis der Arbeitsbewilligung entfiel.

Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt (1)

Distanz und Nähe

- 1950er Jahre, Gründungszeit der Europäischen Gemeinschaften: F, D, I, Benelux - **ohne CH**.
- Stattdessen:
 - 1960: Die Schweiz ist Gründungsmitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (**EFTA**), zusammen mit u.a. dem Vereinigten Königreich - integrationstechnisch viel bescheidener (nur Waren aus den beteiligten Ländern).
 - Bald darauf: Versuch einer Assoziierung der Schweiz an die EWG misslingt.
 - Stattdessen (weiterhin) Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen durch **bilaterale Abkommen** mit den Europäischen Gemeinschaften – siehe **Tafel 8** (drei Phasen).

Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt (2)

Der EWR und die Folgen

- 1992 – der **Europäische Wirtschaftsraum (EWR)**:
 - Hintergrund: die EFTA-Staaten und die EWG schaffen den EWR = Ausdehnung des EU-Binnenmarktes, **volle Assoziation** der EWR/ EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein.
 - Das Schweizer Stimmvolk sagt „Nein!“.
- Fortsetzung des „**bilateralen Wegs**“ durch die Schweiz (plus autonomer Nachvollzug von EU-Recht). Als Folge **teilweise Assoziation** an den EU-Binnenmarkt, insb.:
 - Uhren, Käse (1967).
 - Freihandel für Industrieprodukte (1972).
 - Versicherungen (1989).
 - Mehrzahl der Bilateralen I (1999), u.a. **Personenfreizügigkeit**.
 - Teile der Bilateralen II (2004).

Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt (3)

Wirtschaftliche Fakten (1)

- Bekanntlich reger Wirtschaftsaustausch CH-EU.
- Faktisch zum grössten Teil mit den direkt anliegenden Regionen.



Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt (4)

Wirtschaftliche Fakten (2)

- EU mit Abstand grösste Handelspartnerin der CH:
 - Faktisch v.a. Nachbarländer, aber Achtung: Regelung des Aussenhandels als ausschliessliche Kompetenz der EU!
 - 56% CH Exporte in die EU-Raum, 75% CH Importe aus der EU.
- CH umgekehrt „nur“ viertgrösste Handelspartnerin der EU.
- Genauer:
 - Etwas weniger als ½ Mio. Schweizer/innen wohnen in der EU.
 - Über 1 Mio. EU-Bürger/innen wohnen in der Schweiz.
 - Täglich reger Grenzverkehr von Personen und Fahrzeugen (inkl. rund 17'000 Grenzgänger/innen in die EU und rund 260'000 in die Schweiz).

Zäsur vom 9. Februar 2014 (1)

Die Abstimmung und ihre Folgen

- Neue Regeln in der Bundesverfassung; diese verlangen:
 - Einführung von Inländervorrang und Kontingenten auch gegenüber den EU- und EFTA-Staaten (EFTA-Abkommen seither inhaltlich ausgeweitet).
 - Anpassung von bestehenden, anderslautenden Verträgen.
 - Nichtabschluss neuer, anderslautender Verträge.
- M.a.W.:
Stellt die Personenfreizügigkeit grundlegend in Frage ...
- ... mit den bekannten politischen Folgen:
 - Seitens der EU: insb. Erasmus+, Horizon 2020, Media
 - Einer rechtlichen Folge seitens der CH: Nichtunterzeichnung Kroatienprotokoll (stattdessen einseitige Übergangslösung).

Zäsur vom 9. Februar 2014 (2)

Auf dem Weg zum Vertragsbruch?

- Freizügigkeitsabkommen:
 - Bundesrat übermittelte der EU den Wunsch nach Revisionsverhandlungen.
 - Die EU lehnte ab.
- Schweizerisches Recht:
 - Bundesrat arbeitet an der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung.
 - Hat Inländervorrang und Kontingente für Aufenthaltsbewilligungen ab 4 Monaten und für Grenzgänger/innen angekündigt.
 - Tatsächliches Ergebnis wird vom politischen Prozess abhängen.
- Für mich einstweilen schwer vorstellbar, wie es *nicht* zu einem Vertragsbruch kommen sollte ...

Komplikationen (1)

Verflechtung mit den institutionellen Fragen

- Thema liegt seit einigen Jahren auf dem Tisch:
 - Siehe **Tafel 21**.
 - Wunsch der EU: eine Art „EWR–“, d.h. Funktionsweise (System) des EWR für das bilaterale Recht.
- 9. Februar 2014 führte zu einer vorübergehenden Sistierung der Gespräche; jetzt aber Verhandlungen.
- Verbindung zum Binnenmarkt:
 - EU schliesst ohne eine Regelung dieser Fragen keine neuen Binnenmarktabkommen mehr ab.
 - Betrifft Themen wie Strom, Chemikalien (REACH) und Bankdienstleistungen.
- Auch hier offen, was das Ergebnis sein wird.

Komplikationen (2)

Dynamische Entwicklung der EU

- Binnenmarkt ursprünglich als Hauptprojekt der EWG.
- Später aber soz. „überholt“ durch neue Elemente:
 - Unionsbürgerschaft.
 - Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts heute als erstes Mittel zur Erreichung des Hauptziels der EU, Art. 3 Abs. 2 AEUV: ein Raum „ohne Binnengrenzen, in dem - in Verbindung mit geeigneten Massnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität - der freie Personenverkehr gewährleistet ist.“
- Folge:
Heute stehen für die EU Personen und ihre Rechte im Vordergrund.

Komplikationen (3)

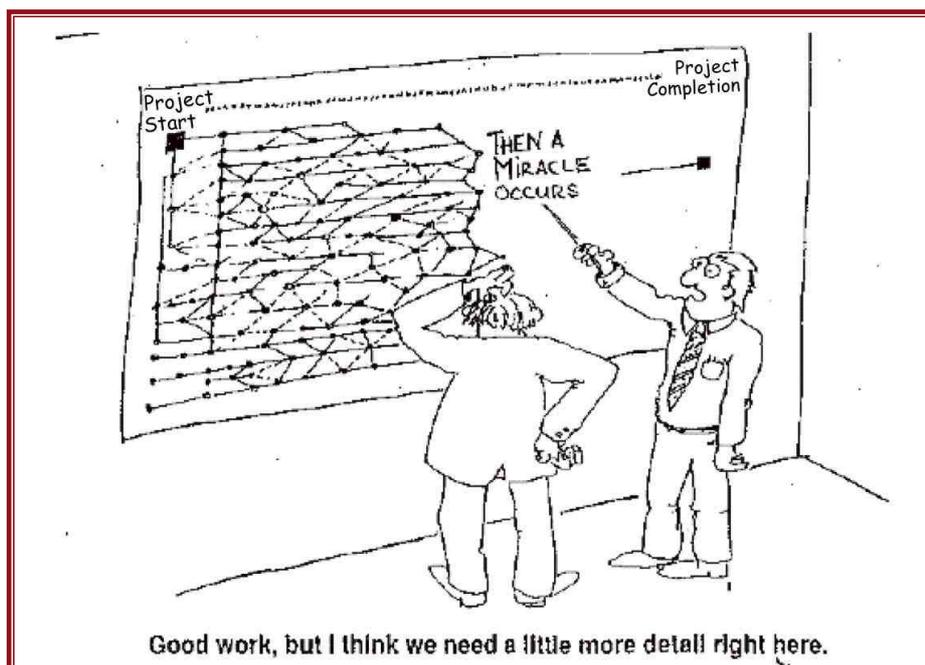
Wandel in den Aussenbeziehungen der EU

- Freihandelsabkommen à la 1972 sind überholt. Heute werden mit entfernteren Drittländern (Globalisierung) komplexe Handels- und Investitionsverträge ausgehandelt; z.B. *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) mit Kanada, *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) mit den USA.
- Für die Assoziation von näheren Ländern an den EU-Binnenmarkt besteht eine Art 3-Kreise-Modell:
 - 1. Kreis: EWR – volle Assoziation; Idealmodell der EU.
 - 2. Kreis: Schweiz – teilweise Assoziation betr. Waren, Personen und Dienstleistungen, aber mit den erwähnten Vorbehalten: in der Sicht der EU ein Auslaufmodell.
 - 3. Kreis: Türkei – Waren (Zollunion).

Optionen der Schweiz

- Volle Assoziation: EU- oder EWR-Mitgliedschaft.
- Teilweise Assoziation via bilaterales Recht:
 - Revision des FZA i.S. der Initiative: m.E. derzeit ausgeschlossen.
 - Exakte Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmung – Konflikt mit EU und EFTA.
 - Lediglich „verfassungsnahe“ Umsetzung kombiniert mit Rettung der Bilateralen – setzt gehöriges Wohlwollen seitens der EU voraus; m.E. derzeit ausgeschlossen.
 - Neue Volksbefragung – politisch/wirtschaftlich überaus riskant.
 - Eine neue Generation von Abkommen nach den Wunschvorstellungen der Schweiz: m.E. aussichtslos.
- Leben ohne wesentliche Teile der „Bilateralen“?
- Zur Zeit sehr problematisch für das Investitionsklima: mehrere Jahre Unsicherheit.

Zum Schluss: Analyse der Lage



Danke für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!

Kontakt:

christa.tobler@unibas.ch oder

r.c.tobler@law.leidenuniv.nl

Mehr Information zu den Tafeln:

Christa Tobler/Jacques Beglinger,
*Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts.
Systematische Darstellung in Text und Tafeln*, 2 Bände,
Zürich/St. Gallen: Dike 2013, www.eur-charts.eu