

Das Common Understanding Paper CH/EU vom 27.10.23 Kapitulationsurkunde des Bilateralismus

von Eugen David, St.Gallen

Am 8. November 2023 teilt der Bundesrat **Frau von der Leyen, EU-Kommissionspräsidentin**, in einem Brief mit, er werde „entsprechend den im Common Understanding festgehaltenen Landezonen ein Verhandlungsmandat vorbereiten“.



Beamte der EU und der Schweiz hatten zuvor, am 27.10.23, die seit Juni 2022 laufenden Sondierungsgespräche mit einem Common Understanding Paper CH/EU abgeschlossen.

Am 21. Juni 2023 hatte der Bundesrat die materiellen „Eckwerte“ des Common Understanding Papers bereits genehmigt. Eine parlamentarische Debatte über die „Eckwerte“ fand nicht statt.

Vorgeschichte: Desavouierung von CH-Staatssekretär Balzaretti

Am 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat dem von **CH-Staatssekretär Balzaretti**

und **EU-Kommissar Hahn** fertig ausgehandelten Institutionelle Abkommen (InstA) die Paraphierung nachträglich verweigert, obwohl er über den Gang der Verhandlung im Bild war.

Danach teilte die EU-Kommission dem Bundesrat mit, ohne schriftliche Erklärung des Gesamtbundesrates werde die EU keine neuen Verhandlungen eröffnen.

Die EU-Kommission erachtete die Verweigerung der Paraphierung als culpa in contrahendo. Sie verlangte für die Zukunft eine schriftliche Stellungnahme des Gesamtbundesrates zu seinen europapolitischen Positionen.

Dieser Forderung ist der Bundesrat jetzt, fünf Jahre später, mit seinem Brief vom 8. November 2023 an die EU-Kommissionspräsidentin nachgekommen.

Grund für die Desavouierung von Staatssekretär Balzaretti im Dezember 2018 war der politische Lärm der einheimischen rechtsnationalen EU-Gegner und der Gewerkschafts- und Gewerbeverbände gegen das Institutionelle Abkommen.

Der Bundesrat bekam kalte Füsse. Er wollte keine Verantwortung für den Text des Abkommens übernehmen, dem sein Bevollmächtigter zugestimmt hatte. Sündenbock war der Staatssekretär.

Priorität für Partikularinteressen von Gewerkschafts- und Gewerbeverbänden

Die rechtsnationalen EU-Gegner sind mit zwei Mitgliedern in der Regierung vertreten, **SVP-BR Parmelin** und **SVP-BR Röstli**. Diese beiden SVP-Bundesräte und ihre Partei wollen keinem Abkommen mit der EU zustimmen, das institutionelle Regeln enthält.

Die privaten Gewerkschafts- und Gewerbeverbände haben bald entdeckt, dass die SVP-Opposition ihnen ermöglicht, die Regierung für ihre Verbandsinteressen unter Druck zu setzen.

Beiden Verbänden geht es um die Beibehaltung der umstrittenen Lohnkontroll- und Sanktionsmechanismen gegen Handwerksbetriebe aus den benachbarten EU-Ländern. Die ungeliebten Konkurrenten sollen mit Staatshilfe vom schweizer Markt möglichst fern gehalten werden.

Wichtigste Forderung

Wichtigste Forderung der Verbände: sie wollen weiterhin gegen staatliche Entschädigung ihre Konkurrenten kontrollieren.

Seit 2008 betrachtet die EU-Kommission die einschneidenden Lohnkontroll- und Sanktionsmassnahmen der Schweiz, die sich nur gegen EU-Betriebe, aber nicht gegen schweizer Betriebe richten, als diskriminierend im Sinne von Artikel 2 des Personenfreizügigkeitsabkommens CH/EU vom 21. Juni 1999 (PFZA).

Nach dem 7. Dezember 2018 versuchte der Bundesrat während zweieinhalb Jahren prioritär die Partikularinteressen der Gewerkschafts- und Gewerbeverbände bei der EU-Kommission durchzusetzen. Im Oktober 2020 ersetzte er Staatssekretär Balzaretto durch **Staatssekretärin Livia Leu**, in der Meinung Frau Leu werde mit der EU härter verhandeln.

Auch Frau Leu gelang es bis Frühjahr 2021 nicht, die Interessen der Gewerkschafts- und Gewerbeverbände in Brüssel durchzusetzen.

Der Bundesrat brach deswegen am 26. Mai 2021 die Verhandlungen mit der EU einseitig ab und erklärte in drei Punkten seien die Positionen unvereinbar: Unionsbürgerrichtlinie (Sozialleistungen), Lohnschutz (Verbandskontrollen) und staatliche Beihilfen (Subventionen).

Insbesondere sei die EU im sog. Lohnschutz nicht bereit, die aktuell geltenden flankierenden Massnahmen betreffend den Zutritt von Handwerksbetrieben aus den angrenzenden EU-Ländern unabhängig von den Entwicklungen des EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGHs zu akzeptieren.

Aussitzen bis zu den Bundesratswahlen 2023

Der Bundesrat entschied sich, das EU-Dossier bis nach den Bundesratswahlen im Dezember 2023 auszusetzen. Vorher wollte er dem Parlament kein neues Verhandlungsmandat zur Genehmigung unterbreiten.

Die EU war ohne institutionelles Abkommen nicht gewillt, die Schweiz weiterhin an den EU-Forschungs- und Bildungsprogrammen zu beteiligen und lehnte auch eine Anpassung der bestehenden Bilateralen Abkommen an neues Binnenmarktrecht ab.

Die schleichende Erosion des schweizerischen Zutritts zum europäischen Binnenmarkt verstärkte sich, was der Bundesrat grundsätzlich akzeptierte, weil er die Partikularinteressen von Gewerkschafts- und Gewerbeverbänden als prioritär einstufte.

Sondierungsgespräche

Immerhin beschloss er 10 Monate nach Abbruch der Verhandlungen, im März 2022, auf Verwaltungsebene sog. Sondierungsgespräche mit der EU aufzunehmen. Staatssekretärin Leu bezeichnete er als zuständig für die Gespräche.

Ab Juni 2022 bis Oktober 2023 sprachen Beamte der Bundesverwaltung in 11 Sondierungen und 46 technische Treffen mit Beamten der EU-Verwaltung. Die interne schweizer Projektorganisation

führte 33 Sitzungen der Steuerungsgruppe und 12 des Sounding Boards (Kantone, Gewerkschafts- und Wirtschaftsverbände) durch.

Staatssekretärin Leu konnte die institutionellen Forderungen des Bundesrates an die EU nicht durchsetzen. Im Mai 2023 erklärte sie ihren Rücktritt auf den Zeitpunkt des letzten Sondierungsgesprächs (27.10.23). Seit 1. November 23 ist sie Botschafterin in Berlin.

Der Bundesrat verzichtete mit seinen am 21. Juni 2023 beschlossenen „Eckwerten“ auf institutionelle Zugeständnisse der EU. Er gab sich mit der schon 2018 vereinbarten institutionellen Anbindung der Schweiz an das EU-Recht zufrieden.

Die EU-Kommission hatte die Kontrollkompetenzen der Gewerkschafts- und Gewerbeverbände akzeptiert. Das war ausschlaggebend, nicht die institutionellen Fragen.

Man kann vermuten, dass Frau Leu mit den „Eckwerten“ des Common **Understanding Papers** CH/EU, das der Bundesrat am 21.06.23 absegnete, nicht einverstanden war.

Bundesratswahlen

Am 13. Dezember 2023 bestätigte das Parlament widerwillig die SVP/FDP-Mehrheitskoalition in der Landesregierung.

Zwei Tage danach publizierte der Bundesrat den Entwurf eines Mandates für Verhandlungen mit der EU. Das Mandat setzt das Common Understanding Paper CH/EU vom 27.10.2023 um, dem der Bundesrat – entsprechend der Forderung der EU - mit Brief vom 8. November 2023 an die EU-Kommissionspräsidentin schriftlich zugestimmt hatte.

Das Common Understanding Paper CH/EU vom 27.10.2023

Im Common Understanding Paper CH/EU hat der Bundesrat folgende Positionen anerkannt:

- 1) In die bestehenden fünf bilateralen Abkommen sowie in alle künftigen bilateralen Abkommen müssen institutionelle Regeln aufgenommen werden.
- 2) Über die Bereiche Elektrizität, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit werden neue bilaterale Abkommen abgeschlossen.
- 3) EU-Beihilferegeln werden in die Abkommen über den Luftverkehr, den Landverkehr und Elektrizität aufgenommen.
- 4) Über die Beteiligung der Schweiz an EU-Programmen wird ein Abkommen abgeschlossen.
- 5) Über den regelmässigen Kohäsionsbeitrag der Schweiz wird ein Abkommen abgeschlossen.

Dem europäischen Recht wird gemäss dem Common Understanding Paper in der Schweiz ein wesentlich breiterer Raum eingeräumt als dies mit dem Institutionellen Abkommen von Balzaretto/Hahn 2018 vorgesehen war.

Eine Beteiligung der Schweiz an der Rechtsetzung in Europa ist – wie bisher - nicht vorgesehen, obwohl vermehrt europäisches Recht in der Schweiz gilt.

Regierungsmitglieder und schweizer Medien aus dem rechten Lager bezeichnen das bilaterale Konzept heute noch als Königsweg der Schweiz, obwohl es fundamentale demokratische und souveränitätspolitische Prinzipien missachtet.

Was hat sich seit dem 7. Dezember 2018, dem Tag der bundesrätlichen Verweigerung der Paraphierung des InstA-Abkommens Balzaretto/Hahn, geändert?

Institutionelle Regeln

Ziffer 8 – 12 Common Understanding

Am 21. Juni 2023 erklärte der Bundesrat, um den bilateralen Weg zu stabilisieren und weiterzuentwickeln, biete die Schweiz Hand zu institutionellen Lösungen bei den bestehenden und künftigen Binnenmarktverträgen. So soll ein möglichst hindernisfreier Marktzugang gesichert und die Rechtssicherheit erhöht werden.

Ziffer 8, 9 Homogenität der Rechtsanwendung

Im Common Understanding Paper CH/EU (Ziffer 8) anerkennt der Bundesrat, dass das europäische Binnenmarktrecht im gesamten europäischen Binnenmarkt einheitlich auszulegen und anzuwenden ist (Homogenität). Das gilt auch für das Gebiet der Schweiz, soweit die Schweiz am europäischen Binnenmarkt beteiligt ist.

Der Bundesrat anerkennt (Ziffer 9), dass die Schweiz ihr Recht dynamisch, laufend und ohne Verzug dem europäischen Recht anpassen muss, soweit die Schweiz am europäischen Binnenmarkt beteiligt ist. Das gilt sowohl für geltende EU-Regeln, die vor dem Abschluss bilateraler Verträge von der EU erlassen worden sind, wie für geltende EU-Regeln, die in Zukunft nach Abschluss bilateraler Abkommen von der EU erlassen werden. Die Gleichwertigkeit von schweizer Recht und EU-Recht wird nach EU-Recht beurteilt.

Der Bundesrat kehrte damit im Juni 2023 zu einer Position zurück, die er schon 2013/14 eingenommen, aber nach Bildung der SVP/FDP-Mehrheitskoalition im Bundesrat 2017 wieder aufgegeben hatte. 2017 hatte **FDP-BR Cassis** den Rechtsnationalen zugesichert, er werde im Fall der Wahl in der Europa-Politik den Reset-Knopf drücken.

Der Bundesrat anerkennt im Common Understanding Paper CH/EU (Ziffer 8), dass der Europäische Gerichtshof EuGH letztinstanzlich für die Auslegung und Anwendung des Binnenmarktrechts zuständig ist. Das gilt auch für die Bilateralen Abkommen CH/EU, soweit sie sich auf EU-Binnenmarktrecht beziehen.

Die Bilateralen Abkommen CH/EU enthalten zu 90% EU-Binnenmarktrecht.

Ziffer 10 Rechtsprechung des EuGH

Der Bundesrat anerkennt (Ziffer 10), dass die schweizerische Auslegung und Anwendung der Bilateralen Abkommen, soweit sie sich auf EU-Binnenmarktrecht beziehen, im Streitfall von einem Schiedsgericht, in dem EU und CH vertreten sind, zu entscheiden ist. Das Schiedsgericht hat laut dem Common Understanding Paper in solchen Fällen die Rechtsfragen zum EU-Binnenmarktrecht dem EuGH vorzulegen und dieser verfügt mit einem verbindlichen EuGH-Ruling, wie vom Schiedsgericht zu entscheiden ist.

Geht es um eine vereinbarte Ausnahmeregelung und involviert der Streitpunkt keine „interpretation or application of concepts of Union law“ muss das Schiedsgericht kein Ruling beim EuGH einholen.

Frucht des Bilateralismus

Verglichen mit dem Abkommen Balzaretto/Hahn 2018 hat sich die Position der Schweiz weder demokratiepolitisch noch souveränitätspolitisch verbessert.

Das europäische Recht bestimmt zunehmend das Leben in der Schweiz, ohne dass die Schweiz an der europäischen Rechtssetzung und Rechtsprechung beteiligt wäre. Das ist die Frucht des Bilateralismus, ein Konzept von **SVP-aBR Blocher**, dem der Bundesrat nach der knappen Ablehnung des EWR ab 1992 gefolgt ist.

Der Bundesrat hätte vermutlich die jetzt formell zwingende Übernahme der EuGH-Rechtsprechung vermeiden können, wenn er in den Gemischten Ausschüssen eine Korrektur der flankierenden Massnahmen zugestanden hätte, um Diskriminierungen von EU-Betrieben auf dem schweizer Markt zu vermeiden.

Hätte er die einschneidenden Lohnkontrollen und Sanktionen der flankierenden Massnahmen auch auf schweizer Betriebe zur Anwendung gebracht, wäre die Diskriminierung vom Tisch gewesen. Er tat es nicht, weil die schweizer Betriebe solche Kontrollen ablehnten.

Ziffer 11, 12 Vertikales versus horizontales Vertragskonzept

FDP-BR Cassis sagte, es werde kein neues Institutionelles Abkommen geben. Er verlangte, dass allfällige institutionelle Regeln in jedem bilateralen Abkommen separat enthalten sein müssten (sog. vertikales Konzept, statt dem horizontalen Konzept des InstA).

Laut dem Common Understanding Paper CH/EU (Ziffer 11 und 12) soll jedes bisherige und jedes künftige bilaterale Abkommen institutionelle Regeln enthalten, die identisch sein müssen. Das vertikale Konzept ändert nichts an der Guillotineklausel der bisherigen und künftigen Bilateralen Verträge.

Der Bundesrat anerkennt (Ziffer 12), dass die Bilateralen Verträge als ein zusammenhängendes Ganzes mit ausbalancierten Rechten und Pflichten betrachtet werden müssen. Damit verabschiedet er sich von seiner bisherigen prononciert selektiven Betrachtungsweise.

Nüchtern beurteilt geht es beim sog. vertikalen Konzept nur um Gesichtswahrung für **FDP-BR Cassis**. Das vom Bundesrat abgesegnete Common Understanding Paper geht materiell bezüglich der institutionellen Regeln keinen Schritt hinter das von Balzaretto/Hahn ausgehandelte und vom Bundesrat am 7. Dezember 2018 nachträglich zurückgewiesene Institutionelle Abkommen zurück.

Personenfreizügigkeit

Ziffer 13 Common Understanding

Der Bundesrat anerkennt (Ziffer 13), dass das Personenfreizügigkeitsabkommen (PFZA) an das europäische Binnenmarktrecht angepasst werden muss. Zukünftig gilt auch in diesem Bereich, vorbehaltlich vereinbarter Ausnahmen, die laufende dynamische Rechtsübernahme.

Richtlinie 2004/38/EG

Das Common Understanding Paper bezieht sich auf die Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (abgekürzt: Freizügigkeitsrichtlinie oder Unionsbürgerrichtlinie).

Der Bundesrat erklärt sich bereit, die Richtlinie ins schweizer Recht zu implementieren.

Noch zu vereinbarende Ausnahmen dürfen den heutigen Rechtsbestand für EU-Bürger in der Schweiz nicht abbauen.

Artikel 35 dieser EU-Richtlinie wird als Konsens erwähnt. Diese Bestimmung wendet sich gegen den Rechtsmissbrauch im Bereich der Freizügigkeit und hält fest, dass die Mitgliedstaaten Massnahmen erlassen können, die notwendig sind, um die durch die Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Rechtsmissbrauch oder Betrug - wie z.B. durch Eingehung von Scheinehen - zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen. Solche Massnahmen müssen verhältnismässig und rechtsstaatlich sein.

Ausnahmen von der EU-Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG

Laut Common Understanding Paper CH/EU sollen folgende Ausnahmen von der Richtlinie 2004/38/EG vereinbart werden:

- 1) Nach Artikel 28/2-3 der EU-Richtlinie können strafrechtliche Verurteilungen allein eine **Landesverweisung** aus einem EU-Mitgliedland nicht ohne weiteres begründen. Vielmehr muss das persönliche Verhalten des Betroffenen eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.

Dieser Regelung des europäischen Rechts widerspricht der CH-BV. In der Volksabstimmung vom 28. November 2010 wurde die SVP-Ausschaffungsinitiative mit den Artikeln 121/3–6 BV angenommen.

Gestützt darauf hat das Parlament mit Wirkung ab 2016 für eine grosse Anzahl Straftatbestände die obligatorische Ausschaffung angeordnet (Artikel 66a StGB, Artikel 49a MStGB), ohne Rücksicht darauf, ob das Täterverhalten eine erhebliche Gefahr für die Gesellschaft darstellt.

Artikel 28/2-3 der Richtlinie sollen für die Schweiz nicht gelten.

Der Bundesrat erklärte gegenüber der EU, dass mit dieser Ausnahme die Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG in der Schweiz ohne Verfassungsänderung möglich sei.

- 2) Nach Artikel 16 der EU-Richtlinie 2004/38/EG hat jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten.

Laut Common Understanding Paper (Ziffer 13/2) soll dieses **Daueraufenthaltsrecht** nur EU-Bürgern zugestanden werden, die während fünf Jahren – auch mit Unterbrüchen - in der Schweiz erwerbstätig waren. Eingeschlossen sind Familienangehörige. Rentner dann, wenn sie hier fünf Jahre erwerbstätig waren.

Damit soll aus Sicht des Bundesrates der Zuzug von Rentnern aus der EU, die nicht über einen beträchtliches Vermögen verfügen, unterbunden werden. Wer über ein grosses Vermögen verfügt – Oligarchen eben - , erhält in der Schweiz in der Regel ein Daueraufenthaltsrecht, gleichgültig aus welchem Land er stammt.

Von Professorensseite wird die Abwehr von EU-Bürgern im Rentenalter als erstaunlicher Erfolg des Bundesrates gewürdigt. Nüchtern betrachtet handelt es sich um eine Konzession an fremdenfeindliche Strömungen im Land, die eigentlich keine besondere staatliche Förderung verdienen.

- 3) Mit Verordnung (EU) 2019/1157 vom 20.06.2019 hat die EU Regeln über **Personalausweise** von EU-Bürgern erlassen, welche die Freizügigkeit in Anspruch nehmen. Die schweizerische Identitätskarte erfüllt die geforderten Standards für nationale Personalausweise betreffend Sicherheit, Gestaltung und Spezifikationen nur teilweise.

Die Schweiz kann nach wie vor solche Ausweise abgeben. Sie können jedoch von Schweizern, die sich in der EU niederlassen wollen, nicht als gültige Ausweispapiere bei den Behörden

verwendet werden. Das gilt 5 Jahre nach Inkrafttreten des geänderten Personenfreizügigkeitsabkommens.

Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese vom Bundesrat geforderte Ausnahme Schweizern von Nutzen sein soll.

Schutzmassnahmen (Safeguards)

Laut Common Understanding Paper CH/EU sollen gegenseitig folgende Schutzmassnahmen im Bereich Personenfreizügigkeit vereinbart werden:

- 1) **Sozialhilfe** kann
 - a) Nicht-Erwerbstätigen während der ersten drei Monate nach Zuzug verweigert werden, ohne Rücksicht auf ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse.
 - b) Nicht-Erwerbstätigen und ihren Familienmitgliedern generell verweigert werden, wenn sie nicht über genügend Vermögen und Einkommen verfügen.
 - c) Arbeitssuchenden verweigert werden.
- 2) **Arbeitslose** aus der EU, die sich nicht beim RAV melden oder die Vorgaben des RAV nicht erfüllen, können ausgeschafft werden. Voraussetzung ist, dass EU-Bürger vom RAV gleich behandelt werden wie Inländer.
- 3) Verhältnismässige und nicht-diskriminierende **Meldepflichten** der Arbeitgeber können beibehalten werden.

Es gehört in allen EU-Verhandlungen zu den Hauptanliegen der bundesrätlichen SVP/FDP-Koalition, EU-Bürger aus der Sozialhilfe herauszuhalten.

Die Schweiz hat eine tiefe Sozialhilfequote von 2.9%. Die Quote war zudem in den letzten Jahren rückläufig. 30% der Bezüger sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Eine weitere grössere Bezügergruppe bilden alleinerziehende Frauen.

Welches öffentliche Interesse für eine Diskriminierung von EU-Bürgern in der Sozialhilfe spricht, ist schwer auszumachen. Eher geht es um politische Konzessionen an fremdenfeindliche Rechtsnationale.

Entsendung von Arbeitnehmern Ziffer 14 Common Understanding

Der Bundesrat anerkennt die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit während 90 Tagen pro Kalenderjahr, unter Einschluss der Entsendung von Arbeitnehmern.

EU und Schweiz beachten das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ und akzeptieren gegenseitig faire, nicht-diskriminierende und effektive Kontrollen, um die Einhaltung des Prinzips zu gewährleisten.

Kontrollen durch private Verbände der Konkurrenz

Die EU akzeptiert, dass in der Schweiz die verwaltungsrechtlichen Kontrollen nicht von staatlichen Behörden sondern von privaten Gewerkschafts- und Gewerbeverbänden durchgeführt werden.

Diese Regelung ist ein Erfolg des Bundesrates zugunsten der Partikularinteressen der Gewerkschafts- und Gewerbeverbände. Diese Organisationen führen die Kontrollen gegen Entschädigung aus Steuermitteln aus, die jährlich mehrere Millionen Franken ausmachen. Es liegt auf der Hand, dass die Verbände auf diese Einkommensquelle im Blick auf die Finanzierung der Löhne ihrer Sekretäre nicht verzichten wollen.

Rechtsstaatlich bleibt es problematisch, die verwaltungsrechtliche Kontrolle der Arbeitsbedingung der EU-Handwerksbetriebe in der Schweiz den privaten Verbänden der schweizerischen Konkurrenz zu übergeben. Das Prinzip der Unparteilichkeit von Verwaltungsbehörden wird verletzt (Anspruch auf ein gerechtes Verwaltungsverfahren nach Artikel 29 Absatz 1 BV).t.

Es ist möglich, dass der EuGH später bei einer gutachterlichen Überprüfung der Verträge nach Artikel 218 AEUV zum Schluss kommt, die Rechtsstaatsgarantien der EU-Verträge, die den Bilateralen Verträgen nach EU-Recht übergeordnet sind, seien verletzt. Dann könnten die geplanten bilateralen Verträge nicht abgeschlossen werden.

Die EU-Rechtsstaatsgarantien betreffen die Auslegung und Anwendung von grundlegenden Konzepten des EU-Rechts. Beschwerd sich im Einzelfall ein EU-Handwerksbetrieb über die Kontrollen durch die schweizerische Konkurrenz müsste das Schiedsgericht den Fall wohl – trotz einer vertraglichen Ausnahme - dem EuGH zum Ruling unterbreiten.

Ausnahmen von der EU-Entsenderichtlinie 96/71 EG

Laut Common Understanding Paper CH/EU sollen im Bereich Entsendung von Arbeitnehmern folgende Ausnahmen vereinbart werden:

- 1) Meldefrist: EU-Handwerksbetriebe können von der Schweiz verpflichtet werden, sich vier Tage vor Arbeitsaufnahme bei einer schweizerischen Behörde zu melden. Die Anzahl der nachfolgenden Kontrollen können von der Schweiz definiert werden, muss jedoch verhältnismässig und nicht diskriminierend sein.
- 2) Kautions: Wenn ein EU-Handwerksbetrieb seine finanziellen Verpflichtungen (i.d.R. Bussenzahlung) aus einem früheren Verfahren nicht erfüllt, kann er vor einer späteren Arbeitsaufnahme zu einer Kautions verpflichtet werden.
- 3) Schein-Selbständigkeit: Zwecks Bekämpfung von Schein-Selbständigkeit kann die Schweiz von Erwerbstätigen aus der EU, die sich als selbständig bezeichnen, Ausweise und andere Dokumente verlangen.

Entsteht Streit darüber, ob durch künftiges EU-Entsenderecht das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ verletzt wird, entscheidet das Schiedsgericht nach Einholung des Rulings des EuGH.

Der Bundesrat verpflichtet sich, die Richtlinie 96/71 EG vom 16.12.96 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen in der aktuell geltenden Fassung innert drei Jahren ins nationale Recht zu implementieren.

EU-Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)

Er ist bereit, die Schweiz innert drei Jahren dem EU-Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) anzuschliessen. Das IMI ist eine Online-Plattform für die Verwaltungsbehörden innerhalb der EU.

Das IMI ermöglicht:

- die Prüfung der Qualifikationen von Erwerbstätigen, die ihren Beruf in einem anderen Land ausüben möchten,
- den Austausch von Informationen über einen ausländischen Anbieter von Dienstleistungen,
- die Prüfung der Berechtigung von Angehörigen der Gesundheitsberufe zur Erbringung von Leistungen,
- die Prüfung der Echtheit von behördlichen Urkunden.

Der Anschluss der schweizer Verwaltung an die europäische Verwaltung mit Datentransfer, ohne Beteiligung der Schweiz an der europäischen Legislative, Exekutive und Judikative ist rechtsstaatlich fragwürdig.

Für den Bundesrat ist dies kein Thema. Er lehnt aus ideologischen Gründen jede Beteiligung der Schweiz an den europäischen Institutionen (EU-Parlament, EU-Rat, EU-Kommission, EuGH) ab.

Landverkehrsabkommen vom 21.Juni 1999

Ziffer 16 Common Understanding

Seit 1999 bestehende Ausnahmen vom EU-Recht werden im Common Understanding Paper CH/EU bestätigt:

- 1) Maximale Gewichtslimite für Lkw (Artikel 7/3 LVA)
- 2) Ausschluss von inländischen Beförderungsleistungen durch im Ausland zugelassene Fahrzeuge (Artikel 14 und 20 LVA)
- 3) Nacht- und Sonntagsfahrverbot (Artikel 15 LVA)
- 4) Schwerverkehrsabgabe (Artikel 40 LVA)
- 5) Gemeinsame öffentliche Beförderungstarife
- 6) Bevorzugung des Personenverkehrs gegenüber dem Güterverkehr

Ob die protektionistische Ausnahme (2) zum Schutz einheimischer Transportunternehmen noch zugunsten der schweizer Bevölkerung ausschlägt, ist fraglich. Ausserdem behindert sie den Einsatz in der Schweiz zugelassener SBB-Bahnwagen auf europäischen Strecken.

Subventionen und Steuerprivilegien für Unternehmen

Ziffer 17 Common Understanding

Der Bundesrat anerkennt grundsätzlich die Gewährleistung eines einheitlichen „level playing field“ für CH- und EU-Unternehmen.

EU-Vorschriften über staatliche Subventionen an Unternehmen werden gemäss den EU-Beihilferegeln in die folgende bilaterale Abkommen übernommen: Lufttransport, Lebensmittelsicherheit und Landtransport.

Der Bundesrat ist bereit, mit der EU über bestehende Subventionen an Unternehmen in den kommenden Verhandlungen zu diskutieren.

Ausserdem wird die Schweiz eine staatliche Kontrollinstanz betreffend die Subventionspraxis einrichten. Eine neue gerichtliche Instanz soll Subventionen ex-ante verbindlich untersagen können.

Diese Regeln sollen auch in alle künftigen bilateralen Abkommen, die den europäischen Binnenmarkt betreffen, aufgenommen werden.

Steuerrecht

Kreise der schweizer Wirtschaft und der Kantone wandten sich 2018/19 gegen das Institutionelle Abkommen Balzaretto/Hahn, weil sich befürchteten, die von den Kantonen selektiv bestimmten Unternehmen gewährten Steuerprivilegien könnten in Gefahr geraten.

Steuerprivilegien können mit dem EU-Beihilferecht kollidieren.

Die Problematik hat sich etwas reduziert:

- Per 01.01.2020 hat die Schweiz die steuerliche Privilegierung der kantonalen Statusgesellschaften nach Artikel 28 StHG auf Druck der OECD (BEPS-Aktionsplan), der G-20 und der EU aufgehoben.
- Auf Druck derselben überstaatlichen Organisationen hat die Schweiz per 01.01.2024 für juristische Personen eine Mindeststeuer von 15% eingeführt.

- Schliesslich plant der Bundesrat auf Druck der erwähnten Organisationen die über 30'000 schweizer Briefkastengesellschaften zu verpflichten, die wirtschaftlich Berechtigten offen zu legen.

Betreffend juristische Personen hat die Schweiz in den letzten 10 Jahren ihre Autonomie und Souveränität in der Steuergesetzgebung verloren. Das Steuerrecht ist eine der wichtigsten Domänen staatlicher Souveränität.

Bemerkenswert ist die Aufgabe der Souveränität unter der Ägide der SVP/FDP-Koalition, mit **SVP-aBR Maurer** und **FDP-BR Keller-Sutter**. SVP/FDP erzählen der Bevölkerung, sie seien Wächter schweizerischer Souveränität.

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, hatte und hat sie keinen Einfluss auf die Entwicklungen im internationalen Steuerrecht. Die Mitgliedschaft in der OECD hat sich bezüglich Einflussmöglichkeiten als Non-Valeur herausgestellt.

Die Schweiz stand den internationalen Eingriffen in ihr Steuerrecht völlig isoliert und wehrlos gegenüber. Sie konnte – als EU-Aussenseiter - mit keinerlei Sukkurs in Europa rechnen.

Kohäsionsbeitrag, Beitrag an EU-Informationssysteme Ziffer 18/19 Common Understanding

Der Bundesrat anerkennt, dass die Schweiz mit der EU eine verbindliche Vereinbarung über einen regelmässigen und fairen Kohäsionsbeitrag abzuschliessen hat.

Bis zum Inkrafttreten einer Vereinbarung über den ständigen Kohäsionsbeitrag verpflichtet sich die Schweiz für die Periode ab 2025 einen solchen Beitrag zu leisten.

Der Bundesrat anerkennt, dass die Schweiz einen separaten Beitrag an die künftigen Kosten von Entwicklung, Betrieb und Unterhalt der EU-Informationssysteme zu leisten hat, zu welchen sie Zugang hat.

Modus vivendi während den Vertragsverhandlungen Zeitplan Ziffer 20 Common Understanding

Die EU-Kommission und die Bundesrat haben sich für die Phase der Verhandlungen über folgendes verständigt:

- 1) Die Gespräche über eine Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen Horizon Europe 2021-2027, Erasmus+, Digital Europe, Copernicus, Galileo und Egnos sollen wieder aufgenommen werden.
- 2) Sobald die Schweiz und die EU ihre Verhandlungsmandate verbindlich beschlossen haben, wird die EU eine Übergangslösung für die Beteiligung an Horizon Europe treffen.
- 3) Im Bereich Strom sollen auf Unternehmensebene die technischen Übergangslösungen betreffend die Integration des Schweizer Netzes in das europäische Netz getroffen werden. Der schweizer Stromregulator ElCom soll an relevanten Meetings der EU-Agentur für die Zusammenarbeit der Energie-Regulatoren (ACER) teilnehmen können.
- 4) Für den Fall von grenzüberschreitenden Epidemien/Seuchen à la Covid soll eine ad-hoc Zusammenarbeit CH/EU installiert werden.
- 5) Betreffend die EU-Agentur für Eisenbahnen soll die bisherige Lösung verlängert werden.
- 6) Der Dialog über die Regulierung der Finanzmärkte soll wieder aufgenommen werden.

Die EU-Kommission wird dem EU-Rat empfehlen, ein Verhandlungsmandat auf der Basis des Common Understanding Papers CH/EU vom 27.10.23 zu beschliessen.

Bundesrätlicher Entwurf des Verhandlungsmandats vom 15.12.23

Der Bundesrat anerkennt, dass die formellen Verhandlungen über die zu ändernden bilateralen Verträge und die neue bilateralen Verträge bis Ende 2024 abgeschlossen werden sollten.

Er hat das Common Understanding Paper CH/EU vom 27.10.23 in ein Verhandlungsmandat umgesetzt und darüber am 15. Dezember 2023 ein Konsultationsverfahren (Parlamentskommissionen, Kantone) eröffnet.

Gleichentags gaben die Rechtsnationalen bekannt, dass sie entschieden jede institutionelle Anbindung der Schweiz an die EU bekämpfen werden. Die Rechtsnationalen sind mit **SVP-BR Parmelin** und **SVP-BR Rösti** in der Regierung vertreten.

Aus den SVP-Verlautbarungen ist zu schliessen, dass diese beiden Bundesräte den Entwurf des Verhandlungsmandats abgelehnt haben. Es zeigen sich Risse in der SVP/FDP-Koalition.

Im Hinblick auf die Europapolitik war die parlamentarische Bestätigung dieser Koalition in den Bundesratswahlen 2023 ein politischer Fehler. Die Mehrheit des Parlaments erachtete die europapolitische Konstellation in der Regierung als irrelevant.

Vergleich der Vertragskonditionen 2018 mit den Vertragskonditionen 2023

Von einem Reset in der Europapolitik im Sinne der Erklärung von **FDP-BR Cassis** kann keine Rede sein.

Im Gegenteil: Der Anwendungsbereich von EU-Recht in der Schweiz wird mit dem Vertragspaket 2023 erheblich vergrössert. Die institutionelle Anbindung des schweizer Rechts an die EU-Gesetzgebung und die EU-Rechtsprechung wird bestätigt und ausgebaut.

Das vertikale Vertragskonzept und die Paketlösung, die FDP-BR Cassis als neue Elemente favorisiert, haben materiell keine Bedeutung hinsichtlich des Geltungsbereichs institutioneller und materieller EU-Regeln in der Schweiz.

Die Schweiz bleibt mit ihrem Bilateralismus – nach eigenem Wunsch – wie bisher von jeder Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung und EU-Rechtsprechung ausgeschlossen.

In den Verträgen ist eine fortschreitend dynamische Übernahme von EU-Recht ohne Limit vorgesehen. Die EU wird keine neuen bilateralen Abkommen betreffend den Binnenmarkt ohne institutionelle EU-Regeln und ohne EU-Beihilferegeln abschliessen.

Die fortschreitende europäische Integration setzt die Schweiz immer mehr unter Zugzwang. Mit der Ideologie des Bilateralismus kann sie dem Zwang nicht ausweichen. Der autonome Gestaltungsspielraum wird immer kleiner. Ein sprechendes Beispiel der letzten Jahre ist die Steuergesetzgebung.

Realistisch betrachtet ist das Common Understanding Paper vom 27.10.23 seitens des Bundesrates eine Kapitulationsurkunde des Bilateralismus.

Der Bundesrat hat das Konzept des Bilateralismus nach der knapp gescheiterten EWR-Abstimmung 1992 von **SVP-aBR Blocher** übernommen und in den Folgejahren zu einer schweizerischen Ideologie ausgebaut („Königsweg der Schweiz“).

Noch am 15. Dezember 2023 erklärt er zur Begründung der Übernahme des Common Understanding Papers in das Verhandlungsmandat: "Das übergeordnete Ziel des Bundesrates ist es, den bilateralen Weg langfristig zu stabilisieren und weiterzuentwickeln."

Der Bilateralismus ist indessen weder demokratie- noch souveränitätspolitisch ein Zukunftskonzept. Vielmehr führt der Bilateralismus die Schweiz in eine einseitige Abhängigkeit von der Europäischen Union, die durchaus mit Kolonialismus vergleichbar ist.

Der Bundesrat zieht den Wegfall der Souveränität einer geteilten Souveränität in einer multinationalen Organisation vor.

Die britischen Tories haben nach dem Brexit den schweizerischen Bilateralismus als koloniale Abhängigkeit von der EU sofort verworfen. In der Schweiz braucht diese Erkenntnis vermutlich noch viele Jahre – jedenfalls mindestens solange als die SVP/FDP-Mehrheit im Bundesrat das Land regiert.

23.12.2023