



Europäische Integration, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Aktuelle Fragen zum Verhältnis EU-Mitgliedstaaten und EU-Drittstaaten

Das EU-Recht kennt keine allgemeingültigen Vorgaben über die Ausgestaltung des Verhältnisses der EU zu europäischen Drittstaaten. Die gewählten Lösungen unterscheiden sich mitunter erheblich und haben sich zum Teil eher zufällig ergeben. Die weitest gehende Anbindung erfolgt im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums, der 1995 in Kraft trat (EWR). Der EWR bezweckt eine umfassende Ausdehnung der Binnenmarktregeln der EU auf ausgewählte Drittstaaten. Zurzeit sind neben den EU-Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein und Norwegen Teil des EWR. Auch die Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den EWR-EFTA-Staaten sowie der Schweiz zu Schengen und Dublin bewirken eine weitreichende Integration dieser Staaten in das einschlägige EU-Recht. Mit der Türkei hat die EU 1963 ein umfassendes Assoziierungsabkommen abgeschlossen. Mit Moldawien ist die EU seit 2016 und mit der Ukraine seit 2017 durch ein umfassendes Assoziierungsabkommen verbunden. Mit diversen Beitrittskandidaten – wie etwa mit Serbien und Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina – bestehen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, welche bezwecken, diese Länder an die EU heranzuführen und sie auf einen möglichen Beitritt vorzubereiten.

Das Vereinigte Königreich wird voraussichtlich am 30. März 2019 aus der EU austreten. Zurzeit ist nicht klar, ob das Parlament des Vereinigten Königreichs das ausgehandelte Abkommen über die Einzelheiten des Austritts (*withdrawal agreement*) akzeptieren wird und der Austritt damit geordnet vollzogen werden kann oder nicht (s. Art. 50 EUV). Allenfalls einigen sich die EU-Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich auch auf eine Verlängerung der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs, um die noch umstrittenen Fragen zu klären. In der Folge wird es darum gehen, das Setting für die künftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU auszuhandeln. Eine breite Palette von möglichen Formen wird diskutiert. Zur Debatte stehen etwa weiterhin eine umfassende, enge Anbindung des Vereinigten Königreichs an die EU im Rahmen (oder zumindest nach dem Vorbild) des EWR, eine reichsspezifisch vertiefte Integration und Kooperation nach dem Vorbild der bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU, die Schaffung eines Präferenzabkommens etwa nach dem Vorbild des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens CETA, welches die EU mit Kanada abgeschlossen hat, oder die Abwicklung des gegenseitigen Handels auf der Basis der Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) für den Fall, dass die EU und das Vereinigte Königreich keine Einigung erzielen.

Die Schweiz ist mit der EU durch eine Vielzahl von bilateralen Abkommen verbunden. Im Zentrum stehen das Freihandelsabkommen von 1972, das Versicherungsabkommen von 1989 sowie die beiden Pakete der Bilateralen I von 1999 und der Bilateralen II von 2004. Seit 2008 verlangt die EU von der Schweiz, Hand zu bieten für die Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens, der auf alle geltenden und zukünftigen Marktzugangsabkommen, die auf EU-Recht beruhen, anwendbar ist. Seit Dezember 2018 liegt ein Entwurf für ein solches institutionelles Abkommen (InstA) vor. Zurzeit sondiert der Bundesrat, ob er das Verhandlungsergebnis unterzeichnen und den parlamentarischen Genehmigungsprozess einleiten soll oder ob dafür in der Schweiz zu wenig Unterstützung besteht. Die Diskussionen zwischen der Schweiz und der EU über das institutionelle Abkommen und die Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU beeinflussen sich gegenseitig. Für die EU geht es um nichts Anderes als die Neuordnung des Verhältnisses der EU zu Drittstaaten im Allgemeinen.

Das Seminar beschäftigt sich mit den verschiedenen existierenden und zukünftig denkbaren Formen des Verhältnisses der EU zu europäischen Drittstaaten aus institutioneller Sicht. Institutionelle Regeln bilden den Rahmen für die Umsetzung, Anwendung und Änderung eines völkerrechtlichen Vertrages. Sie entsprechen in ihrer Ausgestaltung idealerweise dem angestrebten Grad der Zusammenarbeit. Der Fokus liegt auf den beiden Themenkreisen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Demokratie

Das EU-Recht wirkt sich mitunter in erheblichem Masse auch auf die Rechtsordnungen der europäischen Drittstaaten aus. Je nach gewählter Tiefe und Dichte eines Abkommens bleibt einem Drittstaat ein rechtlich und/oder faktisch begrenzter Spielraum, in den von einem Abkommen mit der EU erfassten Bereichen eigenständig Recht zu setzen. Die politischen Weichenstellungen werden durch den EU-Gesetzgeber vorgenommen; der Drittstaat verfügt zwar über gewisse Mitwirkungsrechte, ist jedoch verpflichtet, diese Regeln ebenfalls zu übernehmen. Kommt es in der Schweiz zu einer Volksabstimmung über solche Umsetzungsmassnahmen, verkomplizieren die potentiellen Auswirkungen des Abstimmungsergebnisses auf die Beziehungen zur EU regelmässig die politische Debatte. Zeitweise beeinflusst das EU-Recht das Recht von Drittstaaten nicht nur durch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen und ihren Weiterentwicklungen, sondern auch auf dem Weg einer selbstgewählten Anpassung der eigenen Rechtsordnungen in Drittstaaten (sog. autonomer Nachvollzug). In der Schweiz gehen Schätzungen davon aus, dass auf diese Weise 30-50% der Gesetzgebung auf Bundesebene direkt oder indirekt vom EU-Recht beeinflusst werden. Eine neue Qualität haben dabei Anpassungen, welche v.a. aus wirtschaftlichen Gründen faktisch alternativlos sind. Dies ist etwa der Fall, wenn die EU-Kommission darüber entscheidet, ob das Recht eines Drittstaates gewisse Minimalanforderungen erfüllt, und sie Unternehmen aus diesen Ländern folglich gestattet wird, in der EU tätig zu sein bzw. in eine Rechtsbeziehung mit Konsumentinnen und Konsumenten oder Unternehmen in der EU zu treten (Börsenäquivalenz, Datenschutz, Versicherungsrecht).

Vor diesem Hintergrund stellen sich mögliche Fragen in folgenden Bereichen:

- Vertragsgebung in der EU: Verfahren, Zuständigkeiten (Überblick)
- gemischte Abkommen und die demokratische Legitimation in der EU (Referendum in den Niederlanden, [anfänglich verweigerter] Zustimmung der Wallonie zu CETA)
- Mitwirkungsrechte der Schweiz in EU-Rechtsetzungsverfahren: ein Vergleich mit Verhandlungsprozessen und der Mitwirkung in internationalen Organisationen
- Bürgerinitiative und Vertragsgebung in der EU
- Vertragsgebung in der EU: Transparenz und Einbezug der Zivilbevölkerung

- Vertragsgebung in der Schweiz: Verfahren, Zuständigkeiten (Überblick)
- Vertragsgebung in der Schweiz: Transparenz und Einbezug der Zivilbevölkerung
- Vertragsgebung in der Schweiz: Rolle der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates; Rolle der Kantone; heute und in Zukunft
- Zustandekommen, Funktion und Bedeutung des Verhandlungsmandates
- dynamische Rechtsübernahme im EWR
- dynamische Rechtsübernahme in der Schweiz und demokratische Legitimation: Im Allgemeinen / im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen / *de lege ferenda* gemäss InstA
- Reformbestrebungen zur Einschränkung der direkten Demokratie bei europapolitisch induzierten Volksabstimmungen in der Schweiz (Referenden, Initiativen)
- Rolle und Bedeutung des *Decision Shaping* der EWR/EFTA-Mitgliedstaaten / der Schweiz (*de lege lata*; *de lege ferenda* gemäss dem InstA) im EU-Rechtsetzungsprozess
- Zulässigkeit dynamischer Verweisungen auf das EU-Recht im Landesrecht
- extraterritoriale Wirkung von EU-Äquivalenzverfahren im Bereich des Datenschutzrechts / des Versicherungsrechts / des Börsenrechts

Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit bedeutet die Bindung staatlicher Tätigkeit an das Recht, sowohl als Grundlage als auch als Schranke. Dazu gehört in einem monistischen Staat auch das Völkerrecht, welches von sämtlichen staatlichen Akteuren zu berücksichtigen ist und dem die Gerichte, soweit unmittelbar anwendbar, zur Durchsetzung verhelfen. Drittstaatenverträge der EU überlassen ihre Umsetzung jedoch nicht alleine den jeweiligen nationalen Institutionen, sondern schaffen eigene Durchsetzungsinstrumente. Entsprechend der engen Anbindung der EWR-EFTA-Staaten an den Binnenmarkt der EU existiert im EWR-Recht konsequenterweise ein einheitlicher, detaillierter institutioneller Überbau (EFTA-Überwachungsbehörde, EFTA-Gerichtshof, gemeinsamer EWR-Ausschuss, Pflicht zur Berücksichtigung der EuGH-Praxis). Anders als im EWR enthalten die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU weniger weit gehende, individuelle institutionelle Bestimmungen. Vor diesem Hintergrund verlangt die EU von der Schweiz, ein institutionelles Abkommen abzuschliessen, welches dem durch die auf EU-Recht beruhenden gemeinsamen Abkommen zu Marktzugangsfragen vorgesehenen Grad der Integration der Schweiz gerecht wird. Der Entscheid des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten, beruht nach landläufiger Meinung wesentlich auch auf dem Wunsch, „Souveränität“ zurückzugewinnen. Damit ist nicht nur gemeint, dass das Vereinigte Königreich keine Rechtsakte mehr akzeptieren müsste, denen man nicht ausdrücklich zugestimmt hat; auch eine Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des EuGH soll nicht mehr verbindlich sein. Die EU hat verschiedentlich betont, dass es nicht möglich ist, weiterhin am Binnenmarkt teilzunehmen, ohne etwa eine gemeinsame Gerichtsbarkeit – d.h. insbesondere den EuGH, allenfalls auch den EFTA-Gerichtshof oder eine äquivalente Lösung speziell für das Verhältnis zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich – zu akzeptieren.

Vor diesem Hintergrund stellen sich mögliche Fragen in folgenden Bereichen:

- Auslegung des bilateralen Rechts zwischen Pflicht zur Berücksichtigung der EuGH-Rechtsprechung und Polydor-Rechtsprechung
- rechtliche Bedeutung des Prinzips der einheitlichen Auslegung in Art. 4 Abs. 1 des institutionellen Abkommens Schweiz-EU
- Massgeblichkeit der EU-Grundrechtsrechtsprechung im bilateralen Verhältnis (mit und ohne Berücksichtigungspflicht)

- Vertretung der Schweiz vor dem EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren (Art. 8 Abs. 2 SAA)
- Vertretungsbefugnis von Personen mit Schweizer Anwaltszulassung/Zulassung eines EWR-EFTA-Staats zu Verfahren vor dem EuGH
- Parteifähigkeit der Schweiz in Verfahren vor dem EuGH im Rahmen von Nichtigkeitsklagen (im Allgemeinen und in Bereichen, in denen die Rechtsprechungskompetenz des EuGH vertraglich anerkannt ist)
- Kompetenz des gemischten Ausschusses bei der Sicherung einer möglichst einheitlichen Anwendung/Auslegung am Beispiel von Art. 8 Abs. 1 SAA
- Verantwortung der gemischten Ausschüsse zur Sicherstellung des Funktionierens der Abkommen
- Ausgleichsmassnahmen; Über-Kreuz-Sanktionen (*cross-retaliation*); Verhältnismässigkeit
- mögliche Formen justizieller Streitbeilegung in Drittstaatenverträgen
- Rolle der Schweizer Behörden in EU-Verwaltungsverfahren und der Anspruch auf rechtliches Gehör am Beispiel des Verfahrens zur Zulassung eines Biozidprodukts
- Überwachung der Anwendung der bilateralen Abkommen durch den gemischten Ausschuss
- Übertragung von Staatsaufgaben an die EU, Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EuGH
- Bedeutung des Vorlageverfahrens an den EFTA-Gerichtshof im EWR
- Verankerung eines Vorabentscheidungsverfahrens in Drittstaatenverträgen
- mögliche Rollen der Europäischen Kommission in Schweizer Verwaltungsverfahren
- Grenzen der Kontrolle von Bundesrecht im Rahmen einer Beihilfenkontrolle
- Motion Caroni (Staatsverträge von verfassungsmässiger Bedeutung)
- Marktüberwachung im Dreiecksverhältnis EU-Schweiz-Produzenten

Allgemeine Informationen

Das Seminar richtet sich an Bachelorstudierende, welche kurz vor ihrem Bachelorabschluss stehen, sowie an Masterstudierende. Es können Seminararbeiten im Rahmen von 6 ECTS-Punkten verfasst werden. Es ist ebenfalls möglich, Masterarbeiten zu verfassen. Ergänzend zu den schriftlichen Arbeiten präsentieren die Studierenden ihre Arbeit im Rahmen eines Referats. Das Seminar findet voraussichtlich am Freitag/Samstag, 8./9. November 2019, in den Räumlichkeiten der UZH statt.

Die Anmeldung erfolgt per Email an lst.oesch@rwi.uzh.ch. Die Plätze werden unmittelbar nach Eingang der Anmeldungen vergeben und bestätigt. Anmeldeschluss ist Ende März 2019. Die Anmeldung ist verbindlich. Die Teilnehmerzahl ist auf 16 Studierende beschränkt.

Die Vorbesprechung findet am Freitag, 10. Mai 2019, 14.00-15.00 Uhr, in den Räumlichkeiten der UZH statt. Anlässlich der Vorbesprechung werden der Inhalt und die Zielsetzung des Seminars nochmals detailliert vorgestellt und mögliche Themen besprochen.

Das Seminar wird durchgeführt von Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich, und Dr. Daniel Wüger, Chef Fachbereich Europarecht und Koordination Schengen/Dublin, Bundesamt für Justiz, Bern.