

Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht

Annuaire suisse de droit européen

2016/2017

Astrid Epiney / Lena Hehemann (Hrsg./éds)

in Zusammenarbeit mit / en coopération avec:

Schweizerische Vereinigung für Europarecht
Association suisse pour le droit européen

Institut für Europarecht der Universität Freiburg i.Ue.
Institut de droit européen de l'Université de Fribourg

mit Beiträgen von / avec des contributions de:

Georges Baur
Martin Beyeler
Roland Bieber / Francesco Maiani
Stéphanie U. Colella / Bernard Dubey / Andreas Felder / Nina Grolimund / Catherine Kropf /
Olivier Müller / Monique Cossali Sauvain
Joseph De Weck / Sarah Dubach / Thimon Fürst / Stéphanie Grillet / Adrian Hauri / Michael Kiefer /
Samuel Nuspliger / Gian Carli Stäubli / Ariane Tinner / Cristina Verones / Nora Zumbühl
Nicolas F. Diebold / Martin Ludin
Astrid Epiney / Robert Mosters
Anne-Christine Favre / Thierry Largey
Gerhard Fiolka / Omar Ghafier
Marie Fonjallaz
Andreas Glaser
Peter Hänni / Tamara Iseli / Samuel Walter
Maya Hertig Randall / Zohra Kibboua
Sebastian Heselhaus / Tania Cucè
Constantin Hruschka / Sarah Progin-Theuerkauf / Salome Schmid / Margarine Zoetewij-Turhan
Tobias Jaag
Patrick L. Krauskopf / Seraina Denoth / Philippe Oechslin
Peter Nobel / Markus Kaempf
Xavier Oberson / Alara Efsun Yazicioglu
Matthias Oesch / Gabriel Speck
Glen Plant
Christa Tobler
Rolf H. Weber / Rainer Baisch
Markus Wyssling / Timon Nydegger



Stämpfli Verlag

Schulthess § 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

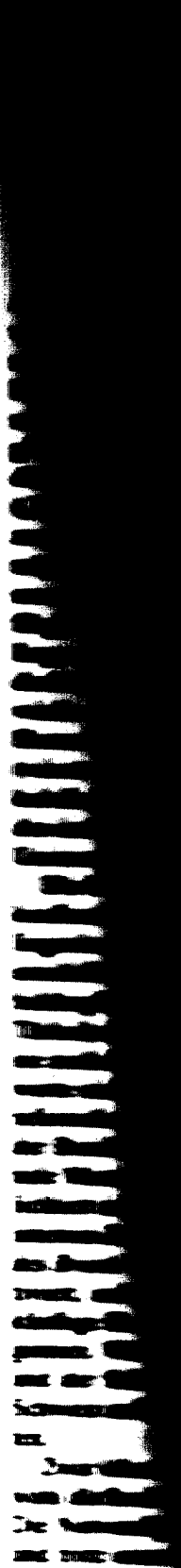
Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2017
ISBN 978-3-7255-7741-5

www.schulthess.com

© Stämpfli Verlag AG · Bern 2017
Stämpfli Editions SA · Berne 2017
ISBN 978-3-7272-0519-4

www.staempfliverlag.com



Das geplante institutionelle Abkommen Schweiz–EU und der EuGH

*Matthias Oesch/Gabriel Speck**

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen
 - I. Ausgangslage
 - II. Geplante Rolle des EuGH
- C. Praxis des EuGH zur Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU
 - I. Auslegungsmethoden
 - II. Analyse der Urteile
 - III. Fazit
- D. Epilog

A. Einleitung

Die Schweiz und die Europäische Union verhandeln seit Frühsommer 2014 über die Schaffung eines institutionellen Abkommens. Dabei wird in der Schweiz vor allem die bundesrätliche Vorentscheidung zugunsten der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs als Auslegungsinstanz kontrovers diskutiert. Kritische Stimmen bemühen das – offenkundig an der Sache vorbeizielende – Narrativ der „fremden Richter“.¹

Dieser Beitrag bezweckt, zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. Er zeichnet den Gang der Verhandlungen nach und analysiert die geplante Rolle des EuGH. Er zeigt auf, dass es gute Gründe dafür gibt, den EuGH – und nicht, wie mancherorts gefordert, den EFTA-Gerichtshof – mit der Auslegung der bilateralen Abkommen zu befassen (B.). Es deutet zudem wenig darauf hin, dass der EuGH tendenziell „gegen die Schweiz“ entscheiden würde. Dies belegt ein Blick auf die bisherige Praxis des EuGH zur Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU (C.). Ein kurzer Epilog rundet die Ausführungen ab (D.).

* Dieser Beitrag berücksichtigt Praxis und Lehre bis April 2017. *Joëlle de Sépibus, Rika Koch, Christina Neier* und *Tobias Naef* sei bestens gedankt für wertvolle Hinweise und Anregungen.

¹ *S. Wolfgang Ernst*, Fremde Richter – damals und heute, *AJP* 2013, 1374, zum Gegensatz von „fremden“ und heimischen Richtern bei der mittelalterlichen Staatswerdung der Kantone, der mit der heutigen Diskussion um die allfällige Einsetzung des EuGH zur Auslegung der bilateralen Abkommen „nichts, aber auch gar nichts gemein“ hat (1375).

B. Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen

I. Ausgangslage

Die bilateralen Abkommen Schweiz–EU zeichnen sich durch eine minimale institutionelle Ausstattung und Architektur aus.² Sie folgen einem tradierten Verständnis staatlicher Souveränität und stecken formell in klassisch völkerrechtlichen Kleidern. Sie sind statisch ausgestaltet. Nur vereinzelt besteht eine Verpflichtung der Schweiz, EU-Rechtsakte dynamisch zu übernehmen; dies trifft insbesondere auf die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen von 2004 zu. Die Durchführung der Abkommen und die Gewährung von Rechtsschutz obliegen den Vertragsparteien (Zweisäulenprinzip). Es existiert kein unabhängiges, gerichtsförmiges Organ, das Streitigkeiten autoritativ entscheiden könnte. Auch ist der EuGH nicht befugt, den schweizerischen Behörden Vorgaben für die Auslegung der Abkommen zu machen.³ Das Bundesgericht entscheidet letztinstanzlich über die Auslegung der Abkommen im Hoheitsgebiet der Schweiz. Sofern eine Vertragspartei der Meinung ist, die andere Vertragspartei würde gegen vertragliche Verpflichtungen verstossen, kann sie den Gemischten Ausschuss mit der Angelegenheit befassen; dieser versucht, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Gelingt dies nicht, kann die betroffene Vertragspartei gestützt auf vertragspezifische Vorgaben oder allgemeine völkerrechtliche Grundsätze einseitig geeignete Massnahmen ergreifen (Gegenmassnahmen).⁴ Eine Ausnahmeregelung gilt diesbezüglich wiederum für die Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen, welche die automatische Beendigung der Abkommen vorsehen, sofern ein Streit über die Anwendung und Weiterentwicklung der Abkommen nicht gütlich beigelegt werden kann.⁵

Die EU kritisiert seit längerem, „dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen [...] komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stösst“ und deshalb einer Modernisierung bedarf.⁶ Sie verlangt von der Schweiz

² S. dazu *Thomas Cottier et al.*, Die Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union, 2014, Rz. 130–209; *Christa Tobler/Jacques Beglinger*, Grundzüge des bilateralen (Wirtschafts-)Rechts Schweiz–EU, Band I: Text, 2013, Rz. 57–100; *Matthias Oesch*, Europarecht, Band I: Grundlagen, Institutionen, Verhältnis Schweiz–EU, 2015, Rz. 905–930; *Daniel Wüger/Samuele Scarpelli*, Die vernachlässigten institutionellen Aspekte der Bilateralen Verträge und die Aushandlung eines Rahmenabkommens, in: *Epiney/Egbuna-Joss/Wyssling* (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2005/2006, 2006, 287.

³ Einzig das LuftVA von 1999 erklärt den EuGH zur Streitschlichtung in gewissen im Abkommen geregelten Bereichen zuständig (Art. 11, Art. 18 Abs. 2 und Art. 20 LuftVA); zum Urteil *Fluglärmstreit*, EuGH, Rs. C-547/10 P, ECLI:EU:C:2013:139, s. unten C.II.2; s. auch Art. 5 der (noch nicht in Kraft gesetzten) Vereinbarung zwischen der EU und der Schweiz über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Instrument für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014–2020 (BB1 2016 5125), worin die Schweiz die Zuständigkeit des EuGH zum Entscheid über die Aussetzung der Vollstreckung von gewissen Zahlungsverpflichtungen anerkennt.

⁴ S. etwa Art. 50 LVA, Art. 22 und Art. 31 LuftVA, Art. 27 FHA; zur allfälligen Aussetzung von Vertragsbestimmungen Art. 29 Zolla, inkl. der Möglichkeit, ein Schiedsverfahren anzurufen, um die Verhältnismässigkeit einer Ausgleichsmassnahme überprüfen zu lassen.

⁵ Art. 10 SAA, Art. 7 DAA.

⁶ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern vom 14. Dezember 2010, Rz. 48.

seit 2008
nötige Ho
und mac
am EU-F
fänglich
ränitätsv
ditionell
unter har
gen diese
Neugesta
beidersei

Explo
die EU 2
über die
auf die f
namische
ner homo
korrekter
von Strei
EU verab
2014. Se

II. Ge

Der Bunde
aus, dass
von Best
teilung ä

„Fragen
Bedarf von
gelegt wer
Grundlage
verhältnis
des entspre

7 Diese
Rates
runge
28. F

Rates
der un

8 S. zu
unter

9 S. zu
Matth

10 AJP 2
Press
terale

Die Verhandlungen sind bis *dato* nicht abgeschlossen. Dem Vernehmen nach gibt es Differenzen bei der Frage, ob ein EuGH-Urteil ohne weiteres zu beachten und umzusetzen wäre oder ob das letzte Wort über die Beilegung des konkreten Streitfalls weiterhin beim Gemischten Ausschuss liegen sollte; im letzteren Fall – der von der Schweiz favorisiert wird – würde das Verfahren weiterhin eine diplomatische Note aufweisen und der Schweiz erlauben, ein missliebiges Urteil zu ignorieren.¹¹ Kein Konsens besteht dem Vernehmen nach auch in Bezug auf die Konsequenzen für den Fall, dass die Schweiz ein Urteil des EuGH nicht akzeptieren würde.¹² Zur Debatte stehen angemessene Ausgleichsmassnahmen, inkl. der Aussetzung des betroffenen Abkommens bzw. von Teilen davon, und die Beendigung des betroffenen Abkommens, allenfalls unter Einbezug weiterer Abkommen, welche mit einer Guillotine-Klausel verbunden sind (was zurzeit für das Paket der bilateralen Abkommen von 1999 [„Bilaterale I“] der Fall ist). Sofern sich die Parteien darauf einigen, dass angemessene Ausgleichsmassnahmen ergriffen werden könnten, sollte – zumindest gemäss schweizerischer Position – ein Schiedsgericht über die Verhältnismässigkeit solcher Massnahmen befinden.¹³

Die bundesrätliche Vorentscheidung zugunsten des EuGH als Auslegungsinanz überraschte in der Schweiz viele Beobachterinnen und Beobachter.¹⁴ Sie

[://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51490.html](http://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51490.html) (zuletzt besucht am 31.05.2017).

¹¹ S. *Astrid Epiney*, Quadratur des Kreises gelungen, NZZ vom 23. August 2013. Im EU-Recht sind Urteile des EuGH über die Auslegung von EU-Recht durchs Band und ohne weiteres bindend; dies gilt typischerweise auch in Bezug auf Urteile, die im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens ergehen (Art. 267 AEUV).

¹² Im EU-Recht steht bei einer nicht ordnungsgemässen Beachtung eines Urteils des EuGH durch einen Mitgliedstaat insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren zur Verfügung; sofern auch ein entsprechendes Feststellungsurteil des EuGH folgenlos bleibt, kann der EuGH auf Antrag der Kommission die Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes verhängen (Art. 258–260 AEUV).

¹³ Publikation der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, Faktenblatt zu den institutionellen Fragen, März 2017, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Institutionelle-Fragen_de.pdf> und auch <<https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelle-fragen.html>> (jeweils zuletzt besucht am 31.05.2017); s. dazu in diesem Band *Tinner et al.*, 525.

¹⁴ Der Bundesrat erwähnte im Bericht über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik vom 17. September 2010 (Bericht *Markwalder*), BBl 2010 7239, 7243, 7309, die Möglichkeit, ein „unabhängiges“ Streitbeilegungsorgan zu schaffen. Der Rat der EU verlangte in den Schlussfolgerungen zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern vom 20. Dezember 2012 einen „internationalen Mechanismus“, der einen Grad an Rechtssicherheit und Unabhängigkeit aufweist, wie er im EWR-Recht existiert (Der Rat der Europäischen Union 5101/13, Anlage, Rz. 33). Realistischerweise kommen dafür nur der EuGH oder der EFTA-Gerichtshof in Frage. Ein Gericht, das – analog zum EFTA-Gerichtshof in Bezug auf die Auslegung des EWR-Abkommens für die EWR/EFTA-Mitgliedstaaten – die Abkommen mit Wirkung für die Schweiz auslegen würde („Schweiz-Pfeiler“), wäre zwar denkbar, brächte aber kaum einen Mehrwert (*Astrid Epiney*, Die Volkswirtschaft 1/2-2013, 59, 62). Ein Gericht, das die Abkommen für die Schweiz und die EU auslegte, würde vom EuGH nicht akzeptiert, weil es mit der in den EU-Verträgen festgelegten Zuständigkeitsordnung und der Autonomie des EU-Rechts nicht vereinbar wäre (EuGH, Gutachten 1/91, ECLI:EU:C:1991:490 [Gutachten EWR I]; s. auch Art. 322 des Assoziierungsabkommens EU–Ukraine vom 21. März 2014, wonach zwar ein *Ad-hoc*-Schiedspanel Streitigkeiten klärt, dieses Schiedspanel Fragen über die Auslegung von EU-Recht, auf das Bezug genommen wird, aber zwingend dem EuGH zur

wird ko
Schweiz
EFTA-C
schen R
rat hat s
erwoger
chen gut
externe
die defin

– Der E
derjen
Bestim
überei
eine p
bilater
Bestim
einen
chen C
instanz
EU, da
für die
zudem
Aussch
nehme
men di
– Das B
durchs
Paralle
Union

Entsch
(unab
einric
niel T
Abko
ien/G
sucht
15 *Carl*
Sethe
821,
vom
Annä
2013
ziehu
14. Ju
16 Des V
anwe
men v
kehrs
nung
oder d
welch

wird kontrovers diskutiert. Mitunter wird gefordert, auch die Andockung der Schweiz an den EFTA-Gerichtshof, inkl. der damit verbundenen Vorstellung, den EFTA-Gerichtshof mit einer schweizerischen Richterin oder einem schweizerischen Richter anzureichern, einer vertieften Prüfung zu unterziehen.¹⁵ Der Bundesrat hat sich indessen nicht beirren lassen. Er hat soweit ersichtlich nie ernsthaft erwogen, eine Andockung an den EFTA-Gerichtshof anzuvisieren. In der Tat sprechen gute Gründe dafür, an der EuGH-Lösung festzuhalten (wobei – zumindest für externe Beobachterinnen und Beobachter – zurzeit noch vieles unklar ist und erst die definitive Lösung eine fundierte Einschätzung erlauben wird):

- Der EuGH würde – zumindest gemäss bundesrätlicher Vorstellung – nur mit der Auslegung derjenigen Bestimmungen befasst, welche auf EU-Recht beruhen. Dabei handelt es sich um Bestimmungen, welche wörtlich oder sinngemäss mit den Parallelbestimmungen im EU-Recht übereinstimmen und bezwecken, die Schweiz in den unionalen Rechtsraum zu integrieren und eine parallele Rechtslage zu schaffen, sowie um EU-Rechtsakte, welche *qua* Verweis in den bilateralen *Acquis* übernommen werden.¹⁶ Die Befassung des EuGH mit der Auslegung solcher Bestimmungen beruht auf einer stimmigen Logik: Es handelt sich um EU-Recht, das zwar auf einen Drittstaat ausgedehnt und damit „vervölkerrechtlicht“ wird, seinen genuin unionsrechtlichen Charakter aber nicht verliert. Es bleibt wesensmässig EU-Recht, dessen Auslegung letztinstanzlich naturgemäss in die Zuständigkeit des EuGH – institutionell das Höchstgericht der EU, das die „Wahrung des Rechts“ sichert (Art. 19 EUV) – fällt. Sofern ein Urteil des EuGH für die Schweiz unannehmbar ist, besteht – zumindest wird das von der Schweiz gefordert – zudem die Möglichkeit, das Urteil nicht als Grundlage für die Streitbeilegung im Gemischten Ausschuss zu akzeptieren und stattdessen die Konsequenzen einer Nichtbeachtung in Kauf zu nehmen (auch wenn eine Ablehnung eines Urteils wohl nur ganz ausnahmsweise in Frage kommen dürfte).
- Das Bundesgericht übernimmt bei der Auslegung der bilateralen Abkommen bereits heute durchs Band Präjudizien des EuGH, sofern die bilaterale Norm den gleichen Zweck wie die Parallelbestimmung des EU-Rechts verfolgt, d.h. wenn die Zielsetzung darin liegt, das in der Union geltende Recht auf das Verhältnis zur Schweiz auszudehnen. Soweit ersichtlich ist das

Entscheidung vorlegt). Ebenso wenig dürfte die EU akzeptieren, dass die Schweiz eine eigene (unabhängige) Kontrollinstanz zur Überprüfung der Durchführung der bilateralen Abkommen einrichtet (etwa durch die Schaffung einer besonderen Kammer am Bundesgericht), dazu *Daniel Thürer*, Gutachten über mögliche Formen der Umsetzung und Anwendung der Bilateralen Abkommen, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/studien/Gutachten-ueber-moegliche-Formen-Umsetzung-u-Anwendung-BA_de.pdf> (zuletzt besucht am 31.05.2017).

¹⁵ *Carl Baudenbacher*, Wie sollen Konflikte im Verhältnis Schweiz – EU gelöst werden?, in: Sethe et al. (Hrsg.), Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, 2011, 821, 837–838; *Thomas Cottier*, Für eine Anbindung an bestehende EFTA-Strukturen, NZZ vom 12. Juli 2013; *Christa Tobler*, Die Erneuerung des bilateralen Wegs: Eine wachsende Annäherung an den EWR in den zur Diskussion gestellten Modellen, Jusletter vom 3. Juni 2013, Rz. 34–36; zum Ganzen auch *Joëlle de Sépibus*, Ein institutionelles Dach für die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union – Wie weiter?, Jusletter vom 14. Juli 2014, Rz. 74–81.

¹⁶ Des Weiteren scheint klar, dass das institutionelle Abkommen auf Marktzugangsabkommen anwendbar sein wird; damit sind, mit Blick auf die bestehenden Abkommen, diverse Abkommen von 1999 angesprochen (Landwirtschaftsabkommen, Landverkehrsabkommen, Luftverkehrsabkommen, Freizügigkeitsabkommen und Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen), nicht aber etwa das Freihandelsabkommen von 1972 oder das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens von 1999, welche nicht auf dem EU-*Acquis* beruhen, dazu *Oesch* (Fn. 9), 650.

Bundesgericht noch nie von einem EuGH-Urteil abgewichen, weil sich eine davon abweichende, autonome Auslegung als die sachlich stimmigere erwiesen hätte.¹⁷ Entsprechend würde eine „Formalisierung“ der überragenden Bedeutung des EuGH für die Auslegung der bilateralen Abkommen die Rechtspraxis in der Schweiz nicht grundlegend ändern. Mit Blick auf das Ziel der Homogenität und Rechtssicherheit wäre zudem bedenkenwert, das Bundesgericht zu ermächtigen, dem EuGH auf dem Weg der Vorabentscheidung Fragen zur Auslegung von bilateralen Bestimmungen vorzulegen, welche auf EU-Recht beruhen.¹⁸

- Mit der EuGH-Lösung wäre sichergestellt, dass eine einzige gerichtliche Instanz autoritativ über Auslegungsfragen entscheidet. EuGH-Urteile wären für die Schweiz und die EU gleichermaßen massgebend. Die Schweiz wäre befugt, missliebige Praktiken in der EU durch den EuGH überprüfen zu lassen. In der Zweipfeilerlösung des EWR, welche mit einer Andockung der Schweiz an den EFTA-Gerichtshof analog für das bilaterale Verhältnis geschaffen würde, entscheiden die Höchstgerichte demgegenüber nur für den jeweiligen Pfeiler, was mit Blick auf die Rechtssicherheit und Homogenität nicht ideal ist (wobei der EFTA-Gerichtshof in der Praxis zugegebenermaßen durchs Band auf Präjudizien des EuGH Bezug nimmt).¹⁹
- Die bundesrätliche Lösung scheint darauf zu zielen, den EuGH als Auslegungsinstanz bei Streitigkeiten zwischen den Parteien einzusetzen, ohne eine weitergehende Integration in das institutionelle *Setting* der EU anzustreben (auch wenn der Europäischen Kommission zumindest faktisch durchaus eine gewisse Überwachungsfunktion zukommt, indem sie als *ultima ratio* auch gegen den Willen der Schweiz den EuGH anrufen kann). Das hat einen gewissen Charme. Demgegenüber wäre es fraglich, ob eine solche schlanke Lösung auch bei einer Andockung an den EFTA-Gerichtshof denkbar wäre oder ob die EU – und u.U. auch die EWR/EFTA-Mitgliedstaaten – verlangen würde, den EWR-Überwachungs- und Streitbeilegungsmechanismus insgesamt auf den „Schweiz-Pfeiler“ auszudehnen (inkl. wettbewerbs- und beihilferechtlicher Aufsicht).²⁰ Das müsste abgeklärt werden.²¹ Kaum denkbar wäre zudem, dass Urteile des EFTA-Gerichtshofs – wie von der Schweiz in Bezug auf die EuGH-Lösung gefordert – „bloss“ als Grundlage für die Lösung des konkreten Streitfalls im Gemischten Ausschuss dienen; solche Urteile wären wohl – wie im EWR-Recht – direkt bindend und *tel quel* zu befolgen.²²
- Die EFTA-Gerichtshof-Lösung würde dazu beitragen, den bilateralen Weg zu konsolidieren und weiterzuentwickeln. Verzichtet würde demgegenüber auf eine weitere Verzahnung mit Organen der EU selbst und damit auf eine weitere Vertiefung der Beziehungen mit der EU auch in institutioneller Hinsicht. Es ist eine politische Frage, ob man dies als zukunftssträftig betrachtet oder nicht – man muss sich dessen einfach bewusst sein.

Negativ fällt ins Licht, dass mit der EuGH-Lösung das Höchstgericht der einen Vertragspartei als Auslegungsinstanz amtiert und dabei – mutmasslich im Gegensatz zur EFTA-Gerichtshof-Lösung – kein Schweizer Vertreter auf der Richterbank

¹⁷ Oesch (Fn. 2), Rz. 921; s. für ein Beispiel, in dem ein kantonales Gericht EuGH-Präjudizien bewusst nicht gefolgt ist, Bezirksgericht Bülach, Urteil vom 2. Februar 2016, FV150044-C/U AB/ad, E. 4.2.

¹⁸ De Sèpibus (Fn. 15), Rz. 56.

¹⁹ Umgekehrt verfügt der EFTA-Gerichtshof bei Fragen, die vom EuGH noch nicht beurteilt wurden, über einen „*first mover advantage*“; Carl Baudenbacher, Gastkommentar zum EFTA-Gerichtshof: Verzicht auf eigene Richter, NZZ vom 23. Juli 2013.

²⁰ S. zur Überwachung der Umsetzung und Anwendung des EWR-Abkommens und zur gerichtlichen Kontrolle Oesch (Fn. 2), Rz. 78–80.

²¹ S. dazu de Sèpibus (Fn. 15), Rz. 16–27.

²² Ebenso Andreas Glaser/Lorenz Langer, Die Institutionalisierung der Bilateralen Verträge: Eine Herausforderung für die schweizerische Demokratie, SZIER 2013, 563, 579.

(und in
gisch“
Aus ein
vielmeh
Abkom
Schwei
Gegenp
verstan
der bila
den?²⁴
len Abk
Tat so i

C. P A

Die Du
schutz
prinzip
der EuC
Vorabe
(Art. 23

Bis h
men erl
nen Ur

I. A

Der Eu
auf die
tragsrec
stützt a
ihres Z
Sinnern
ten erg
rücksic

Dive
gleich v

²³ Es
Liec
wirl
Epi
²⁴ S. d
²⁵ S. o
²⁶ S. e

(und in der Gerichtsschreiberei) mitwirkt. Das ist unschön und „gerichtspsychologisch“ nicht ideal.²³ Gleichwohl dürfte dieser Nachteil nicht allzu schwer wiegen. Aus einer praktischen Warte, d.h. mit Blick auf denkbare Anwendungsfälle, steht vielmehr im Vordergrund, ob der EuGH auch bei der Auslegung der bilateralen Abkommen als unabhängige Gerichtsinstanz fungieren würde und es für die Schweiz folglich nicht nachteilig wäre, dass institutionell das Höchstgericht der Gegenpartei Recht spricht. Sind beim EuGH Richterinnen und Richter mit Sachverstand, Gerechtigkeitsinn und Urteilskraft am Werk, die auch bei der Auslegung der bilateralen Abkommen unparteiisch und allein dem Recht verpflichtet entscheiden?²⁴ Die Analyse der Vorgehensweise des EuGH bei der Auslegung der bilateralen Abkommen während der letzten Jahre lässt die Vermutung zu, dass dem in der Tat so ist. Darum geht es im nächsten Kapitel.

C. Praxis des EuGH zur Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU

Die Durchführung der bilateralen Abkommen und die Gewährung von Rechtsschutz obliegen heute – wie oben dargelegt – den Vertragsparteien (Zweisäulenprinzip).²⁵ Auf Seiten der EU existieren grundsätzlich zwei Verfahren, mit denen der EuGH mit der Auslegung der bilateralen Abkommen befasst werden kann: das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV) und die Vertragsverletzungsklage (Art. 258 AEUV).

Bis heute hat der EuGH knapp 20 Urteile zur Auslegung der bilateralen Abkommen erlassen. Die Analyse des methodischen Vorgehens des EuGH und der einzelnen Urteile ergibt das folgende Bild.

I. Auslegungsmethoden

Der EuGH legt die bilateralen Abkommen Schweiz–EU in ständiger Praxis gestützt auf die traditionellen Auslegungsmethoden gemäss Art. 31–33 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (WVRK) aus.²⁶ Ausgehend vom Wortlaut und gestützt auf Treu und Glauben steht die gewöhnliche Bedeutung einer Norm im Licht ihres Zusammenhangs sowie ihres Ziels und Zwecks im Vordergrund. Der für die Sinnermittlung erforderliche Zusammenhang kann sich aus weiteren Übereinkünften ergeben; gleichermassen ist die Praxis zur Anwendung der Abkommen zu berücksichtigen. Dieser Methode liegt ein vornehmlich objektiver Ansatz zugrunde.

Diverse Bestimmungen der bilateralen Abkommen sind ähnlich oder gar wortgleich wie die einschlägigen Parallelbestimmungen im EU-Recht formuliert. Dies

²³ Es wäre aber auch nicht wirklich einsichtig, warum Richterinnen und Richter aus Island, Liechtenstein und Norwegen bei der Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU mitwirken sollten, was bei einer Befassung durch den EFTA-Gerichtshof der Fall wäre; ebenso *Epiney* (Fn. 11).

²⁴ S. dazu auch *Ernst* (Fn. 1), 1377, der diese Frage bejaht.

²⁵ S. oben B.I.

²⁶ S. etwa EuGH, Rs. C-70/09, ECLI:EU:C:2010:430 (Hengartner und Gasser), Rz. 36.

gilt nicht nur für unionale Rechtsakte, die *tel quel* in den bilateralen *Acquis* übernommen werden, sondern auch für weitere Bestimmungen der Abkommen selbst, welche Inhalt und Tragweite von unionalen Parallelbestimmungen widerspiegeln und an die Rechtsetzungstechnik und Terminologie im EU-Recht erinnern. Diesfalls stellt sich die Frage, ob dergestalt parallele Bestimmungen im bilateralen Verhältnis in gleicher Weise wie im EU-Recht ausgelegt werden sollen oder ob es Gründe dafür gibt, eine autonome Lesart zu wählen und von der Praxis des EuGH zum Unionsrecht abzuweichen. Der EuGH hat bei der Auslegung von Freihandels- und Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten wiederholt betont, dass eine parallele Auslegung nur dann in Betracht komme, wenn der Zweck und der Kontext der fraglichen Bestimmung, insbesondere auch mit Blick auf die Integrationstiefe des Abkommens, mit dem Zweck und dem Kontext der unionsrechtlichen Bestimmung vergleichbar sind; dieses methodische Vorgehen wird in der Lehre – in Anlehnung an den gleichnamigen *Leading Case* des EuGH von 1982 – als „Polydor-Prinzip“ bezeichnet.²⁷ Es ist gemäss EuGH auch bei der Auslegung der bilateralen Abkommen mit der Schweiz einschlägig. Der EuGH begründet die Bedeutung der *Polydor*-Rechtsprechung für die Auslegung der Abkommen mit der Schweiz mit dem Hinweis darauf, dass die Schweiz aus freien Stücken auf einen Beitritt zum Binnenmarkt im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums verzichtet hat und die bilateralen Beziehungen stattdessen auf der Grundlage sektorspezifischer Abkommen vertieft werden.²⁸ Die nachfolgende Erwägung aus dem Urteil *Grimme* von 2009 findet sich in ähnlicher Form in diversen EuGH-Urteilen:

„In diesem Zusammenhang kann die den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über den Binnenmarkt gegebene Auslegung nicht automatisch auf die Auslegung des Abkommens übertragen werden, sofern dies nicht im Abkommen selbst ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 9. Februar 1982, *Polydor* und *RSO Records*, 270/80, ...).“²⁹

Eine parallele Auslegung ist gemäss EuGH bei der Auslegung der bilateralen Abkommen folglich nur angezeigt, wenn der Zweck und der Kontext der fraglichen Bestimmungen im bilateralen Recht und im EU-Recht vergleichbar sind.

²⁷ *Christa Tobler*, Die EuGH-Entscheidung *Grimme* – Die Wiederkehr von *Polydor* und die Grenze des bilateralen Rechts, in: *Epiney/Gammethaler* (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht* 2009/2010, 2010, 369, 373, Bezug nehmend auf EuGH, Rs. C-270/80, ECLI:EU:C:1982:4 (*Polydor*), Rz. 14–16 (wobei es fraglich sein mag, dieses methodische Vorgehen gleichsam zum „Prinzip“ zu erheben); s. zuletzt etwa EuGH, Rs. C-507/15, ECLI:EU:C:2017:129 (*Agro Foreign Trade & Agency*), Rz. 39 (u.V.a. EuGH, Rs. C-221/11, ECLI:EU:C:2013:583 [*Demirkan*], Rz. 44), zum Assoziierungsabkommen EWG–Türkei; zum Ganzen auch *Astrid Epiney/Beate Metz/Benedikt Pirker*, *Zur Parallelität der Rechtsentwicklung in der EU und in der Schweiz – ein Beitrag zur rechtlichen Tragweite der „Bilateralen Abkommen“*, 2012, 5–94; *Kirsten Schmalenbach*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV-Kommentar*, 2016, Art. 216 Rz. 55–56; *Oesch* (Fn. 2), Rz. 815–816.

²⁸ EuGH, Rs. C-351/08, ECLI:EU:C:2009:697 (*Grimme*), Rz. 28.

²⁹ EuGH, Rs. C-351/08, ECLI:EU:C:2009:697 (*Grimme*), Rz. 29; ebenso EuGH, Rs. C-547/10 P, ECLI:EU:C:2013:139 (*Fluglärmstreit*), Rz. 78–80; EuGH, Rs. C-70/09, ECLI:EU:C:2010:430 (*Hengartner und Gasser*), Rz. 41–42; EuGH, Rs. C-541/08, ECLI:EU:C:2010:74 (*Fokus Invest*), Rz. 27–28.

Bei der
nung de
nung d
das Fre
pekte d
gegense
genstar
Abkom
nenmar
es kein
Mit
laterale
nigen A
dürfte,
komme

Der Eu
keitsab
Ausnah
weitaus
Das
EuGH z
ob sich
Deutsc

³⁰ In E
rech
tiert
tiert
lich
die
aber
³¹ Una
sche
gen
³² S. z
EuC
es z
keit
aus
nich
Cha
³³ Die
nigr
nigr
Aus
³⁴ EuC

II. Analyse der Urteile

Bei den meisten der knapp 20 Fälle, in denen sich der EuGH bis heute zur Auslegung der bilateralen Abkommen Schweiz–EU geäußert hat, ging es um die Auslegung des Freizügigkeitsabkommens von 1999 (FZA). Demgegenüber waren etwa das Freihandelsabkommen von 1972 (FHA), das Abkommen über bestimmte Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens von 1999 und das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen von 1999 noch nie Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH, was mit Blick auf die Bedeutung dieser Abkommen für den Marktzugang von schweizerischen Unternehmen zum EU-Binnenmarkt überrascht.³⁰ Auch zur Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz gibt es keine Urteile des EuGH.³¹

Mit Blick auf die geplante Einführung des EuGH als Auslegungsinstanz im bilateralen Verhältnis interessiert natürlich vor allem die Praxis des EuGH zu denjenigen Abkommen, auf die das geplante institutionelle Abkommen anwendbar sein dürfte, also zum Freizügigkeitsabkommen von 1999 (1.) und zum Luftverkehrsabkommen von 1999 (2.).³²

1. Freizügigkeitsabkommen von 1999

Der EuGH war bis anhin in 15 Fällen aufgerufen, zur Auslegung des Freizügigkeitsabkommens von 1999 Stellung zu nehmen. Diese Fälle betrafen – von einer Ausnahme abgesehen – Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV).³³ Die weitaus meisten Ersuche – nämlich zehn – stammten von deutschen Gerichten.

Das Urteil *Stamm und Hauser* von 2008 war das erste Urteil, in dem sich der EuGH zur Auslegung des Freizügigkeitsabkommens äusserte.³⁴ Es betraf die Frage, ob sich ein Schweizer Landwirt, der als selbstständiger Grenzgänger ein in Deutschland gelegenes Ackerland pachtet und bewirtschaftet, auf das Verbot der

³⁰ In EuGH, Rs. C-139/14, ECLI:EU:C:2014:2313 (*Mineralquelle Zurzach*) ging es um die zollrechtliche Einreihung eines Getränks, das die *Mineralquelle Zurzach AG* in die EU importierte. Gestützt auf die vom EuGH vertretene Auffassung konnte das Getränk zollfrei importiert werden, weil mit dem FHA von 1972 (bzw. mit dem Abkommen über die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse von 2004, das den Anwendungsbereich des FHA erweiterte) die Zölle für die entsprechende Zolltarifnummer abgeschafft wurden. Die Rechtssache betraf aber nur die zollrechtliche Einreihung; das FHA war nicht Gegenstand der Erörterungen.

³¹ Unabhängig davon macht die Schweiz vereinzelt von ihrem Recht Gebrauch, in Vorabentscheidungsverfahren zum Schengen/Dublin-*Acquis* Schriftsätze einzureichen oder Erklärungen abzugeben, s. etwa EuGH, Rs. C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865 (N.S. u.a.).

³² S. zum mutmasslichen Anwendungsbereich des institutionellen Abkommens oben Fn. 16. In EuGH, Rs. T-212/02, ECLI:EU:T:2007:194 (*Commune de Champagne u.a./Kommission*) ging es zudem um das Landwirtschaftsabkommen von 1999, wobei das Gericht (EuG) die Nichtigkeitsklage u.a. der waadtländischen Gemeinde Champagne gegen die Regelung, wonach Wein aus dieser Gemeinde wegen Verwechslungsgefahr mit dem gleichnamigen französischen Produkt nicht mehr die Bezeichnung „Champagne“ tragen kann, als unzulässig abwies. Die Gemeinde Champagne verzichtete darauf, das Urteil an den EuGH weiterzuziehen.

³³ Die Ausnahme betraf das Urteil EuGH, Rs. C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97 (*Vereinigtes Königreich/Rat*), worin der EuGH eine Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) des Vereinigten Königreichs gegen einen Beschluss der Kommission über den Standpunkt der EU im Gemischten Ausschuss des FZA zur Übernahme neuer EU-Rechtsakte in Anhang II FZA ablehnte.

³⁴ EuGH, Rs. C-13/08, ECLI:EU:C:2008:774 (*Stamm und Hauser*).

Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit berufen kann (Art. 2 FZA, Art. 15 Anhang I FZA). Der EuGH bejahte – gestützt auf die grammatikalische, systematische und teleologische Auslegung der einschlägigen Bestimmungen (und ohne Bezugnahme auf frühere Urteile etwa zu Parallelbestimmungen im EU-Recht) – die Frage und gab den beschwerdeführenden Parteien, darunter Herrn *Stamm*, einem Schweizer Landwirt mit Betriebsitz in der Schweiz, Recht.

Im Urteil *Grimme* von 2009 – dem zweiten Urteil zum Freizügigkeitsabkommen – äusserte sich der EuGH in grundsätzlicher Weise zur Auslegung des Abkommens.³⁵ Er erklärte die *Polydor*-Rechtsprechung zum Massstab.³⁶ Herr *Grimme*, ein deutscher Staatsangehöriger, leitete eine in Deutschland ansässige Niederlassung der *Bertil Grimme AG*, einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz. Herr *Grimme* war auch Mitglied des Verwaltungsrats der *Bertil Grimme AG*. Er beantragte die nach deutschem Recht für Vorstandsmitglieder von deutschen Aktiengesellschaften vorgesehene Freistellung von der gesetzlichen Rentenversicherung. Die *Deutsche Angestellten-Krankenkasse* lehnte diesen Antrag ab. Der schliesslich mit der Sache befasste EuGH stellte ausweislich des klaren Wortlauts der einschlägigen Abkommensbestimmungen klar, dass sich juristische Personen nicht auf die Niederlassungsfreiheit berufen könnten; dieses Recht stehe nur natürlichen Personen zu (Art. 1 lit. a FZA, Art. 12 Anhang I FZA). Des Weiteren bestätigte der EuGH, dass das Abkommen nur auf die Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen anwendbar sei, deren Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet (Art. 17 und Art. 18 Anhang I FZA). Schliesslich könnten sich nur Angehörige einer Vertragspartei im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei auf das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit berufen (Art. 9 Anhang I FZA). Die Erwägungen des EuGH sind durchs Band nachvollziehbar.³⁷ In der Fachwelt wurde denn auch weniger das konkrete Ergebnis diskutiert, sondern die ausdrückliche Bezugnahme auf das Urteil *Polydor* rezipiert – welche ironischerweise gar nicht nötig gewesen wäre, weil eine Ähnlichkeit oder gar Übereinstimmung der fraglichen Abkommensbestimmungen mit EU-rechtlichen Parallelbestimmungen gerade nicht vorlag.³⁸ Einige Wochen nach der Veröffentlichung des Urteils *Grimme* entschied der EuGH im Urteil *Fokus Invest AG* gestützt auf dieselben Überlegungen, dass sich eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz beim Erwerb von Immobilien in Österreich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen berufen könne, weil die beim Erwerb von Immobilien zu beachtende Inländergleichbehandlung nur für natürliche Personen gelte (Art. 25 Anhang I FZA).³⁹ Im Urteil *Hengartner und Gasser* von 2010 erklärte der EuGH einen Bescheid des Landesabgabenamts Vorarlberg (Österreich), von Schweizer Jägern, die in Vorarlberg einen Jagdpachtvertrag abgeschlossen hatten, eine höhere Jagdabgabe zu verlangen

³⁵ EuGH, Rs. C-351/08, ECLI:EU:C:2009:697 (*Grimme*); interessanterweise entschied der EuGH die Rechtssache ohne Schlussanträge des Generalanwalts; dies kann er tun, wenn „eine Rechtssache keine neue Rechtsfrage aufwirft“ (Art. 20 Abs. 5 der EuGH-Satzung).

³⁶ S. zur *Polydor*-Rechtsprechung oben C.I.

³⁷ So etwa auch *Thomas Burri/Benedikt Pirker*, Stromschnellen im Freizügigkeitsfluss: Von der Bedeutung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens, SZIER 2010, 165, 171.

³⁸ Ebenso *Tobler* (Fn. 27), 382; *Oesch* (Fn. 2), Rz. 913; kritischer *Epiney/Metz/Pirker* (Fn. 27), 161–162, 219–221.

³⁹ EuGH, Rs. C-541/08, ECLI:EU:C:2010:74 (*Fokus Invest*).

als von
Der Eu
die Sch
aus, da
Aufent
Rahme
nicht d
Grunds
Ungleic
und leh
und we
Gleich
beschw
eine so
erweist
legt bil
sind. In
und He
schweiz
zuschli
rungsve
Sodann
Recht,
Schluss
den kön
verfolg
zu sozia
reiche,
Recht b
Verordn
len Sich
Anspru
geld zu
spruch

⁴⁰ EuC
⁴¹ Krit
Pers
in: E
120-
⁴² EuC
⁴³ S. d
⁴⁴ EuG
EuG
sche
Deu
cher
men

FZA, Art. 15
 he. systema-
 n (und ohne
 EU-Recht) –
 n *Stamm*, ei-

tsabkommen
 des Abkom-
Grimme, ein
 niederlassung
 Herr *Grimme*
 beantragte die
 ngesellschaf-
 g. Die *Deut-*
 islich mit der
 inschlägigen
 auf die Nie-
 men Personen
 e der EuGH,
 Dienstleistun-
 at überschrei-
 r Angehörige
 auf das Verbot
 rt. 9 Anhang
 bar.³⁷ In der
 . sondern die
 e ironischer-
 Übereinstim-
 m Parallelbe-
 ntlichung des
 tzt auf diesel-
 Schweiz beim
 ommen beru-
 ndergleichbe-
).³⁹ Im Urteil
 d des Landes-
 orarlberg ei-
 zu verlangen

e entschied der
 tun. wenn „eine
 zung).

itsfluss: Von der
 ersonenfreizügig-

Pirker (Fn. 27),

als von österreichischen Jägern, als mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar.⁴⁰ Der EuGH stellte fest, der Pachtvertrag betreffe eine Dienstleistung, und folgere, die Schweizer Jäger seien als Empfänger einer Dienstleistung anzusehen. Er führte aus, das Abkommen gewähre Dienstleistungsempfängern zwar ein Einreise- und Aufenthaltsrecht (Art. 5 Anhang I FZA), nicht aber einen Anspruch darauf, im Rahmen der Anwendung fiskalischer Regelungen über gewerbliche Transaktionen nicht diskriminiert zu werden. Der EuGH stellte fest, dass auch der allgemeine Grundsatz der Nichtdiskriminierung (Art. 2 FZA) nicht generell und absolut jede Ungleichbehandlung von Staatsangehörigen der anderen Vertragspartei verbiete, und lehnte seine allfällige Anwendbarkeit im konkreten Fall – etwas gar pauschal und wenig reflektiert – ab.⁴¹

Gleichzeitig zögert der EuGH nicht, die bilateralen Abkommen zugunsten einer beschwerdeführenden Partei auszulegen und Rechte daraus abzuleiten, wenn sich eine solche Lesart im Licht der anerkannten Auslegungsmethoden als sachgerecht erweist. Dabei greift der EuGH auch auf seine Praxis zum EU-Recht zurück und legt bilaterale Bestimmungen parallel aus, sofern Zweck und Kontext vergleichbar sind. Im Urteil *Graf und Engel* von 2011 ging es – ähnlich wie im Urteil *Stamm und Hauser* – darum, unter welchen Voraussetzungen die deutschen Behörden schweizerischen Landwirten verbieten konnten, in Deutschland Pachtverträge abzuschließen.⁴² Der EuGH bejahte, dass das freizügigkeitsrechtliche Diskriminierungsverbot auch mittelbare Diskriminierungen erfasse (Art. 15 Anhang I FZA). Sodann legte er, wiederum unter Verweis auf die einschlägige Praxis zum EU-Recht, den Rechtfertigungsgrund der öffentlichen Ordnung eng aus und kam zum Schluss, dass die mittelbare Ungleichbehandlung *in casu* nicht gerechtfertigt werden könne, weil mit der deutschen Massnahme primär wirtschaftliche Interessen verfolgt würden.⁴³ Eine ähnliche Vorgehensweise zeigt sich bei Urteilen des EuGH zu sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Fragen; dabei handelt es sich um Bereiche, in denen häufig Abkommensbestimmungen zur Debatte stehen, die auf EU-Recht beruhen. Im Urteil *Schwemmer* von 2010 bejahte der EuGH gestützt auf die Verordnungen Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit) und die Praxis des EuGH zur Auslegung dieser Verordnungen einen Anspruch der in Deutschland lebenden Frau *Schwemmer*, in Deutschland Kindergeld zu beantragen, obwohl der in der Schweiz lebende Vater in der Schweiz Anspruch auf Kinderzulagen gehabt hätte.⁴⁴ Auch im Urteil *Bergström* von 2011 ging

⁴⁰ EuGH, Rs. C-70/09, ECLI:EU:C:2010:430 (Hengartner und Gasser).

⁴¹ Kritisch zu diesem Urteil *Astrid Epiney/Robert Mosters*, Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit und ihre Implikationen für das Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU, in: Epiney/Fasnacht (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2010/2011, 2011, 75, 120–122; Epiney/Metz/Pirker (Fn. 27), 162–163, 223–224.

⁴² EuGH, Rs. C-506/10, ECLI:EU:C:2011:643 (Graf und Engel).

⁴³ S. dazu Epiney/Metz/Pirker (Fn. 27), 163–165.

⁴⁴ EuGH, Rs. C-16/09, ECLI:EU:C:2010:605 (Schwemmer); demgegenüber entschied der EuGH im Urteil *Xhymshiti*, EuGH, Rs. C-247/09, ECLI:EU:C:2010:698, dass eine kosovarische Frau (deren Ehegatte in der Schweiz arbeitete und hier Kinderzulagen erhielt) in Deutschland keinen Anspruch auf Kindergeld geltend machen konnte, weil die in einer solchen Konstellation einschlägige Verordnung Nr. 859/2003 noch nicht in das FZA übernommen worden war. Auch im Urteil *Wagener*, EuGH, Rs. C-250/13, ECLI:EU:C:2014:278, be-

es um die Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71; der EuGH stützte das Vorbringen der Beschwerdeführerin, das Freizügigkeitsabkommen sei unter Umständen auch dann anwendbar, wenn sich der geltend gemachte Anspruch gegen den eigenen Staat richte (sog. Rückkehrerfälle), und stellte fest, die Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt eines Ausgleichs für die Kinderbetreuung durch Arbeit und Versicherung könnten auch in der Schweiz erfüllt werden.⁴⁵ Der EuGH „stellte damit die Schweiz in dieser Beziehung vollumfänglich einem EU-Mitgliedstaat gleich“.⁴⁶ Im Urteil *Ettwein* von 2013 ging es um die Eheleute *Ettwein*, die selbstständig erwerbstätig waren und ihre Einkünfte in Deutschland erzielten, seit 2007 aber in der Schweiz wohnten. Der EuGH bestätigte, dass die Eheleute als „selbstständige Grenzgänger“ (Art. 13 Anhang I FZA) zu betrachten seien und die gleichen steuerlichen Vergünstigungen – inkl. Ehegatten-Splitting – genössen wie in Deutschland wohnhafte Personen (Art. 15 Anhang I und Art. 21 Abs. 2 FZA).⁴⁷ Im Urteil *Hliddal und Bornand* von 2013 äusserte sich der EuGH wiederum zur Auslegung der Verordnung Nr. 1408/71; er kam zum Schluss, dass die in Luxemburg gewährte Ausgleichszahlung für Elternurlaub eine Familienleistung gemäss dieser Verordnung darstelle, womit auch schweizerische Staatsangehörige, welche als Flugkapitäne bei einem Luftverkehrsunternehmen in Luxemburg tätig waren, einen Anspruch auf eine solche Zahlung geltend machen könnten.⁴⁸ Im Urteil *Kik* von 2015 ging es um die Bestimmung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1408/71; der EuGH stellte fest, dass die Schweiz in Bezug auf diese Verordnung „einem Mitgliedstaat gleichzustellen“ sei.⁴⁹ Im Urteil *Bukovansky* von 2015 äusserte sich der EuGH zum Verhältnis des Diskriminierungsverbots (Art. 2 und Art. 9 Anhang I FZA) zu Doppelbesteuerungsabkommen und legte die entsprechende Ausnahmebestimmung (Art. 21 FZA) im Einklang mit seiner Praxis zu den einschlägigen Bestimmungen im EU-Recht aus.⁵⁰ Im Urteil *Radgen* von 2016 beurteilte der EuGH eine deutsche Regelung, wonach in der Schweiz erzielter nebenberufliches Einkommen steuerlich nicht abzugsfähig ist, während dies für das gleiche Einkommen, welches in einem EU- oder EWR/EFTA-Mitgliedstaat generiert wird, der Fall wäre, und kam zum Schluss, dass diese Regelung eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellte (Art. 9 Anhang I FZA).⁵¹ Auch in diesem Urteil legte der EuGH das bilateralrechtliche Diskriminierungsverbot analog zu seiner Praxis zum unionsrechtlichen Diskriminierungsverbot aus und verwies extensiv auf die entsprechenden Präzedenzfälle.

fasste sich der EuGH mit der Geltung unionaler Rechtsakte im bilateralen Verhältnis; umstritten war der Umrechnungskurs von Familienzulagen, der je nach geltendem Rechtsakt unterschiedlich berechnet wurde.

⁴⁵ EuGH, Rs. C-257/10, ECLI:EU:C:2011:839 (Bergström).

⁴⁶ *Astrid Epiney/Robert Mosters*, Die Rechtsprechung des EuGH zur Personenfreizügigkeit und ihre Implikationen für das Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU, in: Epiney/Fasnacht (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2011/2012, 2012, 51, 94.

⁴⁷ EuGH, Rs. C-425/11, ECLI:EU:C:2013:121 (Ettwein).

⁴⁸ EuGH, verb. Rs. C-216/12 und C-217/12, ECLI:EU:C:2013:568 (Hliddal und Bornand).

⁴⁹ EuGH, Rs. C-266/13, ECLI:EU:C:2015:188 (Kik), Rz. 44.

⁵⁰ EuGH, Rs. C-241/14, ECLI:EU:C:2015:766 (Bukovansky); kritisch dazu *Marc Enz/Benedikt Pirker*, Europarechtskonformität der überdachenden Besteuerung?, StR 2016, 212.

⁵¹ EuGH, Rs. C-478/15, ECLI:EU:C:2016:705 (Radgen).

2. L
Die Ge
das Lu
streit w
der Eu
Deu
Bevölk
bzw. A
deutsch
und 7 U
mehr in
Flugha
flugweg
schränk
Komm
gegen d
Das
folgend
der Eu
einer N
Klagebe
Klagebe
dass die
ausreich
len.⁵⁵ D
indirekt
ternatio
objektiv
Verhält
Verbot

52 Meh
kehr
betr
C-25
2015
53 EuG
EU:
54 S. da
auf d
gung
freih
Sept
55 Schl
streit
56 S. da
later
Epin

2. Luftverkehrsabkommen von 1999

Die Gerichte der EU, das EuG und der EuGH, waren bis anhin einmal aufgerufen, das Luftverkehrsabkommen von 1999 auszulegen.⁵² In der Rechtssache *Fluglärmstreit* wehrte sich die Schweiz mit einer Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung der Europäischen Kommission.⁵³

Deutschland hatte 2003 eine Verordnung erlassen, um die Lärmbelastung der Bevölkerung im süddeutschen Raum durch Flugzeuge, die sich im Anflug zum bzw. Abflug vom Flughafen Zürich befinden, zu verringern. Demnach durfte das deutsche Hoheitsgebiet nahe der Schweizer Grenze an Werktagen zwischen 21 Uhr und 7 Uhr und an Wochenenden und Feiertagen zwischen 20 Uhr und 9 Uhr nicht mehr in geringer Höhe überflogen werden. Die An- und Abflugwege zum bzw. vom Flughafen Zürich Richtung Norden und Nordwesten, welche bis anhin als Hauptflugwege gedient hatten, standen während dieser Zeiten folglich nurmehr eingeschränkt zur Verfügung. In der Folge wehrte sich die Schweiz vor der Europäischen Kommission gegen diese Massnahme. Sie argumentierte, die Massnahme verstosse gegen das Luftverkehrsabkommen. Die Kommission wies die Beschwerde ab.

Das EuG und der EuGH bestätigten die Entscheidung der Kommission. Die drei folgenden Aspekte verdienen besondere Erwähnung:⁵⁴ Sowohl das EuG als auch der EuGH liessen – erstens – offen, ob die Schweiz überhaupt zur Einreichung einer Nichtigkeitsklage berechtigt war. Generalanwalt *Niilo Jääskinen* bejahte die Klagebefugnis der Schweiz gestützt auf Art. 263 Abs. 4 AEUV, während er eine Klagebefugnis gestützt auf Art. 263 Abs. 2 AEUV verneinte, weil der Umstand, dass die Schweiz Vertragspartei des Luftverkehrsabkommens von 1999 ist, nicht ausreiche, um sie einem Mitgliedstaat gemäss Art. 263 Abs. 2 AEUV gleichzustellen.⁵⁵ Das EuG stellte – zweitens – fest, dass die deutsche Massnahme zu einer indirekten Schlechterbehandlung der schweizerischen Fluggesellschaft *Swiss International Air Lines* führe; diese Schlechterbehandlung könne allerdings durch objektive Umstände gerechtfertigt werden und stünde auch in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Massnahme verfolgten Ziel des Lärmschutzes.⁵⁶ Das Verbot der Diskriminierung von Luftfahrtunternehmen auf Grund der Staatsange-

⁵² Mehrere Vorabentscheidungsersuche, welche die Auslegung der *qua* Verweis im Luftverkehrsabkommen bilateral einschlägigen Verordnung 261/2004 (Fluggastrechteverordnung) betrafen, wurden wieder zurückgezogen und vom EuGH im Register gestrichen, s. EuGH, Rs. C-259/13, ECLI:EU:C:2014:236 (Recinto-Pfingsten); EuGH, Rs. C-3/15, ECLI:EU:C:2015:595 (Stück); EuGH, Rs. C-172/16, ECLI:EU:C:2016:625 (Kammerer).

⁵³ EuG, Rs. T-319/05, ECLI:EU:T:2010:367 (Fluglärmstreit); EuGH, Rs. C-547/10 P, ECLI:EU:C:2013:139 (Fluglärmstreit).

⁵⁴ S. dazu *Laura Melusine Baudenbacher*, EuGH überträgt die Polydor-Rechtsprechung auch auf das Luftverkehrsabkommen, ELR 2013, 173; *Christa Tobler*, Luftverkehrsrecht: Auslegung des Luftverkehrsabkommens EU–Schweiz – Keine Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit, EuZW 2013, 429; *Yvonne Schleiss*, Das Urteil des Europäischen Gerichts vom 9. September 2010 in Sachen Flughafen Zürich, Jusletter vom 6. Dezember 2010.

⁵⁵ Schlussanträge des GA *Jääskinen*, EuGH, Rs. C-547/10 P, ECLI:EU:C:2012:565 (Fluglärmstreit), Rz. 55–83.

⁵⁶ S. dazu *Samuel Schweizer/Christa Tobler*, Das Verbot der indirekten Diskriminierung im bilaterale Recht – Insbesondere im Fluglärmstreit zwischen der Schweiz und Deutschland, in: *Epiney/Diezig* (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2012/2013, 2013, 335.

hörigkeit gemäss Art. 3 LuftVA sei folglich nicht verletzt. Der EuGH wies die Beschwerde der Schweiz gegen die Rechtsauffassung des EuG ab. In der Lehre wird vorgebracht, die beiden Gerichte hätten die Vorbringen Deutschlands etwa zur Qualifikation des überflogenen deutschen Gebiets als „bedeutendes Fremdenverkehrsziel“ oder zur Erforderlichkeit und Angemessenheit der getroffenen Massnahme in allzu unkritischer Weise akzeptiert und die schweizerischen Gegenargumente zu wenig berücksichtigt.⁵⁷ In der Tat wird Deutschland ein auffällig grosser Ermessensspielraum eingeräumt; auch stellen die Ausführungen des EuG kein Musterbeispiel für eine methodisch angeleitete sorgfältige Verhältnismässigkeitsprüfung dar. Gleichwohl ist das Resultat rechtlich durchaus vertretbar. Der EuGH kam – drittens – zum Schluss, dass die unionsrechtlich gewährleistete Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) nicht unbeschadet auf das Luftverkehrsabkommen übertragen werden könne, ohne dass dieses Abkommen ausdrücklich eine entsprechende Bestimmung enthält. Dies sei weder im Abkommen selbst noch in der darin referenzierten Verordnung Nr. 2408/92, welche kraft Verweis auch im bilateralen Verhältnis gilt, der Fall. Der EuGH folgerte, dass die Dienstleistungsfreiheit und damit auch die einschlägige Praxis des EuGH zum EU-Recht *in casu* nicht einschlägig seien. Der EuGH stützte seine Erwägungen – auch in diesem Urteil – wesentlich auf die Tatsache, dass sich die Schweiz aus freien Stücken dafür entschieden hat, dem EWR nicht beizutreten und stattdessen mit der EU sektoriell vertragliche Beziehungen einzugehen. Bezeichnenderweise macht der EuGH diese Aussagen bei der Auslegung des Luftverkehrsabkommens, welches in der Schweiz – in Abgrenzung zu den anderen bilateralen Abkommen von 1999 und 2004 – mitunter als „partielles Integrationsabkommen“ bezeichnet wird, weil es das gesamte einschlägige EU-Recht vollständig übernimmt.⁵⁸

III. Fazit

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.⁵⁹ Einzelne Urteile mögen zwar – wie das ganz allgemein der Fall bei Gerichtsentscheidungen ist – durchaus Anlass zur Kritik geben. So wird mit guten Gründen vorgebracht, der EuGH hätte im Urteil *Hengartner und Gasser* von 2010 die Nichtanwendbarkeit des freizügigkeitsrechtlichen Diskriminierungsverbots schlüssiger darlegen sollen. Auch ist der Einwand valid, das EuG und der EuGH hätten in ihren Urteilen zum *Fluglärmstreit* von 2010 und 2013 die Verhältnismässigkeit der deutschen Massnahme zu wenig sorgfältig geprüft. Zweifelsohne, und das ist letztlich entscheidend, zeigt die Analyse der Urteile des EuGH aber, dass der EuGH nicht systematisch zum Nachteil der Schweiz bzw. beschwerdeführender Personen und Unternehmen urteilt, welche sich auf die vertraglich abgesicherten (Marktzugangs-) Rechte berufen. Der EuGH zögert nicht, die bilateralen Abkommen zugunsten

⁵⁷ *Baudenbacher* (Fn. 54), 180–181; *Schleiss* (Fn. 54), Rz. 24–28; tendenziell wohl auch *Schweizer/Tobler* (Fn. 56), 354.

⁵⁸ Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl 1999 6128, 6156.

⁵⁹ Ebenso *Epiney* (Fn. 11).

einer be
sich ein

Das
komme
gungsm
im Urte
ralrech
sind die
unionsr
komme
Regelun
Abkom
paralle
gleichb
xis des
Marktz
Wenig
abkom
onslogi
delten
welche
zwecke
mitglie
des Eu
womit
konsequ
zu den
in der S
gen.

Es si
Vorgeh
das inst
dem im

⁶⁰ Auc
Blic
gung
geh
197
ähnl
sein
gung
FHA
EuC
ECI
⁶¹ *Epiney*
⁶² S. z
Mat
⁶³ EuC
⁶⁴ EuC

wies die Be-
 Lehre wird
 ds etwa zur
 Fremdenver-
 enen Mass-
 Gegenargu-
 ällig grosser
 s EuG kein
 mässigkeits-
 . Der EuGH
 e Dienstleis-
 sabskommen
 eine entspre-
 in der darin
 n bilateralen
 sfreiheit und
 u nicht ein-
 Urteil – we-
 für entschie-
 riell vertrag-
 I diese Aus-
 r Schweiz –
 2004 – mit-
 das gesamte

auslegung der
 r entscheidet
 kularinteres-
 bei Gerichts-
 ten Gründen
 10 die Nicht-
 s schlüssiger
 äarten in ihren
 keit der deut-
 s ist letztlich
 EuGH nicht
 Personen und
 marktzugangs-
 en zugunsten

hi auch Schwei-
 zeiz und der EG

einer beschwerdeführenden Partei auszulegen und Rechte daraus abzuleiten, wenn sich eine solche Lesart als sachgerecht erweist.

Das methodische Vorgehen des EuGH bei der Auslegung der bilateralen Abkommen folgt einer stimmigen Logik. Die traditionellen völkerrechtlichen Auslegungsmethoden sind Grundlage und Ausgangspunkt. Die Feststellung des EuGH im Urteil *Grimme* von 2009, dass sich eine juristische Person nicht auf die bilaterale rechtliche Niederlassungsfreiheit berufen kann, leuchtet ein; ebenso naheliegend sind die Erwägungen des EuGH im Urteil *Fluglärmstreit* von 2013, wonach die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit nicht unesehen auf das Luftverkehrsabkommen übertragen werden kann, ohne dass das Abkommen eine entsprechende Regelung enthält. In denjenigen Fällen, in denen Bestimmungen in den bilateralen Abkommen und im EU-Recht ähnlich oder wortgleich formuliert sind, ist eine parallele Auslegung angezeigt, sofern Zweck und Kontext der Bestimmungen vergleichbar sind. Vermutungsweise ist dies – zumindest mit Blick auf die neuere Praxis des EuGH – bei ähnlich oder wortgleich formulierten Bestimmungen von Marktzugangsabkommen, die auf dem unionalen Besitzstand beruhen, der Fall.⁶⁰ Wenig überraschend ergingen die meisten Urteile des EuGH zum Freizügigkeitsabkommen bis heute unter diesem Titel, was einer nachvollziehbaren „Integrationslogik“⁶¹ entspricht. Die Vermutung der parallelen Auslegung trägt der gewandelten völkerrechtlichen Natur derjenigen bilateralen Bestimmungen Rechnung, welche die sektorielle Integration der Schweiz in den unionalen Binnenmarkt bezwecken und der Schweiz in Bezug auf die vereinbarten Rechte und Pflichten eine mitgliedstaatsähnliche Stellung einräumen.⁶² Die Rechte werden – in den Worten des EuGH – auf die Personen und Unternehmen in der Schweiz „ausgedehnt“⁶³, womit die Schweiz punktuell „einem Mitgliedstaat gleichzustellen“ ist.⁶⁴ Es ist nur konsequent, wenn der EuGH solche Bestimmungen im Einklang mit seiner Praxis zu den unionsrechtlichen Parallelbestimmungen auslegt und die Marktteilnehmer in der Schweiz und der EU damit über die gleichen (Marktzugangs-) Rechte verfü-

gen. Es sind keine Anzeichen dafür ersichtlich, dass der EuGH dieses methodische Vorgehen in Frage stellen würde, wenn er die bilateralen Abkommen gestützt auf das institutionelle Abkommen künftig nicht nur für das Hoheitsgebiet der EU, sondern im Rahmen der Streitbeilegung auch für die Schweiz verbindlich auslegen

⁶⁰ Auch gemäss *Astrid Epiney*, „Brexit“ und FZA, Jusletter vom 20. März 2017, Rz. 5, ist mit Blick auf die Praxis des EuGH (mittlerweile) von einem „Grundsatz der parallelen Auslegung“ von Bestimmungen, die EU-Recht übernehmen bzw. auf dieses Bezug nehmen, auszugehen. Umgekehrt mag es mitunter sachgerecht sein, etwa das Freihandelsabkommen von 1972 nicht parallel auszulegen; dieses Abkommen enthält zwar diverse Bestimmungen, die ähnlich oder wortgleich wie Bestimmungen im Unionsrecht formuliert sind, mit Blick auf seinen Zweck und Kontext ist es aber nicht mit dem Unionsrecht vergleichbar; s. zur Auslegung der FHA mit Portugal und Österreich (die praktisch identisch formuliert sind wie das FHA mit der Schweiz) EuGH, Rs. C-270/80, ECLI:EU:C:1982:43 (Polydor), Rz. 7–21; EuGH, Rs. C-104/81, ECLI:EU:C:1982:362 (Kupferberg), Rz. 28–31; EuGH, Rs. C-312/91, ECLI:EU:C:1993:279 (Metalsa), Rz. 7–21.

⁶¹ *Epiney* (Fn. 11).

⁶² S. zur Lesart, wonach auch das BGer etwa dem FZA eine neuartige Rechtsqualität zubilligt, *Matthias Oesch*, Urteilsanmerkung zu BGE 142 II 35, ZBl 2016, 197, 210–211.

⁶³ EuGH, Rs. C-656/11, ECLI:EU:C:2014:97 (Vereinigtes Königreich/Rat), Rz. 63.

⁶⁴ EuGH, Rs. C-266/13, ECLI:EU:C:2015:188 (Kik), Rz. 44.

sollte. Es dürfte davon auszugehen sein, dass der EuGH seiner bisherigen Praxis treu bleiben und weiterhin methodisch angeleitet und allein dem Recht verpflichtet urteilen würde.

D. Epilog

Die Forderung der EU, für diejenigen Abkommen, die den Marktzugang regeln und auf dem unionalen Besitzstand beruhen, einen institutionellen Rahmen zu schaffen und dabei auch einen Mechanismus zur Streitbeilegung einzuführen, beruht auf einer einleuchtenden Logik. Die Möglichkeit, Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien durch eine gemeinsame gerichtliche Instanz klären zu lassen, erhöht die Transparenz und Effizienz der Streitbeilegung. Die einheitliche Auslegung des unionalen Besitzstandes wird sichergestellt. Der bilaterale Weg wird weiter verrechtlicht und gewinnt an Rechtssicherheit. Diese Argumente werden grundsätzlich auch von der Schweiz geteilt.⁶⁵ Streitigkeiten werden entpolitisiert, was der Schweiz als politisch und wirtschaftlich weniger mächtige Vertragspartnerin in die Hände spielt. Sie erhält die Möglichkeit, bei Marktzugangsproblemen als *ultima ratio* eine gerichtliche Instanz anzurufen, und ist nicht mehr auf den *Goodwill* der EU angewiesen, entsprechende Vorbringen wohlwollend zu prüfen und der Schweiz allenfalls entgegenzukommen. Dessen ungeachtet ist der Abschluss eines institutionellen Abkommens für die Schweiz wohl schlicht unumgänglich. Ein institutionelles Abkommen – das hat die EU wiederholt unterstrichen – ist eine *conditio sine qua non* für den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen und damit eine Voraussetzung dafür, dass der bilaterale Weg – weitem als der schweizerische „Königsweg“ betrachtet – auch weiterhin „das am besten geeignete Instrument zur Wahrung der schweizerischen Interessen in Europa“⁶⁶ darstellt.⁶⁷ Ein institutionelles Abkommen gehört gleichsam zum Preis, den die Schweiz dafür bezahlt, sektoriell in mitgliedstaatsähnlicher Weise in den unionalen Rechtsraum eingebunden zu sein, ohne die gemeinsamen Regeln des Clubs vollumfänglich akzeptieren zu müssen. Die Schweiz bleibt Passivmitglied. Sie hat diesen Status aus freien Stücken gewählt. Sie kann ihn jederzeit wieder aufkündigen, wenn sie dies für opportun hält.

⁶⁵ Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, Informationsblatt zu den Verhandlungen über institutionelle Fragen, April 2017, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Institutionelle-Fragen_de.pdf> (zuletzt besucht am 31.05.2017); Bericht Markwalder (Fn. 14), 7243, 7307–7309; Aussenpolitischer Bericht 2013 vom 15. Januar 2014, BBl 2014 1055, 1077–1078; Aussenpolitische Strategie 2016–2019: Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur, 17.

⁶⁶ Bericht Markwalder (Fn. 14), 7246; s. auch Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“, Juni 2015, <www.eda.admin.ch/dea> (zuletzt besucht am 31.05.2017).

⁶⁷ Ähnlich *de Sépibus* (Fn. 15), Rz. 5.

ngen Praxis
verpflichtet

Gute Gründe sprechen für die bundesrätliche Vorentscheidung, den EuGH mit der Aufgabe zu betrauen, im Streitfall über die Auslegung der bilateralen Abkommen zu befinden. Nun liegt es an den Entscheidungsträgerinnen und -trägern, Aufklärungsarbeit zu leisten und die Öffentlichkeit zu überzeugen, dass ein institutionelles Abkommen inkl. EuGH-Lösung für die Schweiz vorteilhaft ist und Unterstützung verdient.

g regeln und
zu schaffen
ruht auf ei-
en Vertrags-
erhöht die
ung des uni-
ter verrecht-
grundsätzlich
rt. was der
rtnerin in die
n als *ultima*
Goodwill der
en und der
schluss eines
glich. Ein in-
ist eine *con-*
n und damit
hweizerische
strument zur
institutionel-
ezahlt, sekto-
eingebunden
zeptieren zu
eien Stücken
für opportun

Verhandlungen
min.ch/content/
ucht am 31.05.
richt 2013 vom
5-2019: Bericht

antwortung des
laterale Abkom-