

Die Europapolitik im Jahre 2021

*Sophie Moser**

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Chronik
- C. Rahmenabkommen: Der Bundesrat bricht die Verhandlungen mit der EU ab
- D. Gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten: Keine Aktualisierung des MRA
- E. Stabilisierung des bilateralen Wegs: Die Schweiz gibt zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten frei
- F. Post-*Brexit*: Die Beziehungen Schweiz-UK
- G. Ausblick

A. Einleitung¹

Wer sich auf dem europapolitischen Parkett bewegt, wird um ein zentrales Ereignis im Jahr 2021 nicht herumgekommen sein: Den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen² zwischen der Schweiz und der EU. In der Tat teilte der Bundesrat am 26. Mai 2021 der Öffentlichkeit mit, dass er das Institutionelle Abkommen nicht unterzeichnen werde. Zu gross seien die Differenzen mit der EU. Die EU-Kommission machte daraufhin in einer kurzen Erklärung bekannt, dass sie den Entscheid der Schweiz bedauere.³ Der Bundesrat bekräftigte seinerseits den Wunsch, den bilateralen Weg mit der EU trotz des Scheiterns des Rahmenabkommens fortzuführen.⁴ Nach dem Verhandlungsabbruch kristallisierten sich schon

* Meinen besonderen Dank an dieser Stelle an PD Dr. *Benedikt Pirker*, LL.M., Herrn *Robert Mosters*, LL.M., und meine Kommilitonen Frau *Paula Gadola*, BLaw, und Herrn *Robin Beglinger*, BLaw, für ihre hilfreichen Anmerkungen und kritische Durchsicht dieses Beitrags.

¹ Der vorliegende Beitrag knüpft an die seit der Gründung des Jahrbuchs im Jahr 2003 zunächst von Prof. *Dieter Freiburghaus* verfassten Beiträge an; vgl. zuletzt *Michelle Kunz*, Die Europapolitik im Jahre 2020, in: *Epiney/Zlätescu* (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2020/2021, 2021, 3.

² Entwurf des Abkommens vom 23. November 2018 zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarkts, an denen die Schweiz teilnimmt (Entwurf InstA), abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/Acccord-inst-Projet-d-e-texte_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³ Erklärung der Kommission vom 26. Mai 2021 zur Entscheidung des Schweizer Bundesrats die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen zwischen der EU und der Schweiz abzubrechen, Statement/21/2683.

⁴ Medienmitteilung des EDA vom 26. Mai 2021, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/akt>>

bald zwei elementare Fragen heraus: Wie kam es zum Abbruch der Verhandlungen und wie werden sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU in Zukunft gestalten? Die Antworten auf diese beiden Fragen sind vielschichtig und können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend beantwortet werden.

Neben dem Scheitern des Rahmenabkommens war auch die COVID-19-Pandemie im vergangenen Jahr weiterhin omnipräsent. Impfstoff musste beschafft werden, um möglichst rasch eine hohe Immunitätsrate in der Bevölkerung zu erreichen. Unabhängig von der Pandemie bekam Europa auch die Nachwirkungen des *Brexit* zu spüren. Die Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU und zur Schweiz mussten auf diplomatischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Ebene angepasst werden.

Der vorliegende Beitrag gibt in einem ersten Abschnitt eine Übersicht ausgewählter Ereignisse im Bereich der Europapolitik im Zeitraum von Januar 2021 bis April 2022 (B.). Danach werden vier Themen näher untersucht, welche das Jahr 2021 aus politischer und rechtlicher Sicht geprägt haben. Im ersten Abschnitt wird auf den bereits erwähnten Abbruch der Verhandlungen zum Institutionellen Abkommen eingegangen (C.). Danach werden zwei konkrete Konsequenzen des Verhandlungsabbruchs zum Rahmenabkommen anhand der fehlenden Aktualisierung des MRA im Bereich Medizinprodukte (D.) und der raschen Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (E.) dargestellt. Ein weiterer Abschnitt befasst sich schliesslich mit den Beziehungen Schweiz-UK nach dem *Brexit* (F.). Ein kurzer Ausblick auf das Jahr 2022 rundet den Beitrag ab (G.).

B. Chronik⁵

2021

JANUAR

1. Am 31. Dezember 2020 läuft die zwischen Brüssel und London vereinbarte Übergangsperiode nach dem *Brexit* aus. **Das Vereinigte Königreich tritt am 1. Januar 2021 offiziell aus der EU aus.** Für die **Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich** bedeutet dies den Anfang einer neuen Ära. Ab dem 1. Januar 2021 treten mehrere schweizerisch-britische Abkommen in Kraft, welche auf Schweizer Seite das Ergebnis der *Mind the gap*-Strategie des Bundesrates sind.⁶

uell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/26/83705> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁵ Die folgende Übersicht beruht auf den in den Fussnoten zitierten Dokumenten oder auf allgemein zugänglichen Quellen.

⁶ Medienmitteilung des EDA vom 29. Dezember 2020, Neue Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich treten in Kraft, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2020/12/29/81839>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

6. Die EU-Kommission lässt den vom Pharmakonzern *Moderna* entwickelten **Impfstoff gegen COVID-19** zu. Neben der *BioNTech-Pfizer*-Impfung handelt es sich dabei um den zweiten in der EU zugelassenen Impfstoff.⁷
13. Der Bundesrat eröffnet die Vernehmlassung zur Änderung mehrerer Verordnungen infolge Übernahme verschiedener EU-Verordnungen zum **Schengener Informationssystem (SIS)**. Die Vernehmlassung dauert bis zum 20. April 2021.⁸
20. Der Bundesrat beschliesst die **Revision der Verordnung über die Massnahmen für die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich Forschung und Innovation**. Die revidierte Verordnung tritt am 1. März 2021 in Kraft.⁹
28. Bundesrätin *Karin Keller-Sutter* nimmt am 28. Januar 2021 an der **ersten Sitzung des Rats der Justiz- und Innenminister der EU unter portugiesischer Präsidentschaft** teil. Im Vordergrund stehen das neue Asyl- und Migrationspaket der EU.¹⁰

FEBRUAR

17. Der Bundesrat eröffnet die **Vernehmlassung zum Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringern**. Das Abkommen soll den gegenseitigen Zugang für Dienstleistungserbringer nach dem Wegfall des FZA zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich gewährleisten. Die Vernehmlassung dauert bis am 30. April 2021.¹¹

⁷ Pressemitteilung der Kommission vom 6. Januar 2021, Europäische Kommission erteilt zweite Zulassung für sicheren und wirksamen Impfstoff gegen COVID-19, IP/21/3.

⁸ Medienmitteilung des EDA vom 13. Januar 2021, SIS-Weiterentwicklung: Anpassung auf Verordnungsstufe, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/1/13/81951>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁹ Medienmitteilung des EDA vom 20. Januar 2021, Verordnung für die Beteiligung der Schweiz an den Programmen der EU im Bereich Forschung und Innovation wird revidiert, abrufbar unter: <https://www.wbf.admin.ch/wbf/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-82033.html> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰ Medienmitteilung des EDA vom 28. Januar 2021, Bundesrätin Keller-Sutter nimmt am ersten Rat der Justiz- und Innenminister unter portugiesischer Präsidentschaft teil, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/1/28/82158>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹ Medienmitteilung des EDA vom 17. Februar 2021, Schweiz – UK: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung zum Abkommen über die Mobilität von Dienstleistungserbringern, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/2/17/82354>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

MÄRZ

15. **Die Schweiz beschliesst, sich am *Import Control System 2 (ICS2)* der EU zu beteiligen.** Das ICS2 ist ein Informationssystem, über welches zu sämtlichen im gemeinsamen Zollsicherheitsraum der Schweiz, der EU und Norwegen eingeführten Waren Daten erhoben werden – und zwar noch bevor diese Waren die Grenzen des Sicherheitsraumes überschreiten. Somit können die Zollbehörden bereits im Voraus gezielt Risikoanalysen durchführen und Hochrisikosendungen früher und besser identifizieren.¹²

APRIL

28. Der Bundesrat verabschiedet die **Botschaft sowie den Gesetzesentwurf zur Teilrevision des Entsendegesetzes.** Zukünftig sollen Entsendebetriebe aus EU-Mitgliedstaaten zur Einhaltung von kantonalen Mindestlöhnen verpflichtet werden können.¹³

MAI

19. Im Hinblick auf die Aktualisierung des **Abkommens mit der EU über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)** beschliesst der Bundesrat Massnahmen, um die Versorgung der Schweiz mit sicheren Medizinprodukten weiterhin zu gewährleisten. Die Massnahmen sehen insbesondere Übergangsfristen vor, welche den Handel mit Medizinprodukten zwischen der Schweiz und der EU erleichtern sollen, falls die Parteien sich bis zum 26. Mai 2021 nicht auf eine Aktualisierung einigen können.¹⁴
26. **Der Bundesrat beschliesst, die Verhandlungen über das Institutionelle Abkommen mit der EU zu beenden.** Mit diesem Entschluss geht ein siebenjähriger Verhandlungsprozess zu Ende. Der Bundesrat will den bilateralen Weg dennoch fortführen und sucht mit der EU das Gespräch über die zukünftige Zusammenarbeit.¹⁵

¹² BAZG, ICS2: Die wichtigsten Fragen und Antworten aus Schweizer Sicht, abrufbar unter: <<https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/aktuell/forumz/fuer-fachleute/ics2-fragen-und-antworten-aus-schweizer-sicht.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹³ Medienmitteilung des EDA vom 28. April 2021, Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/4/28/83284>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁴ Medienmitteilung des EDA vom 19. Mai 2021, Bundesrat will die Versorgung mit sicheren Medizinprodukten gewährleisten, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/19/83581>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁵ Medienmitteilung des EDA vom 26. Mai 2021, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/26/83705>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

Infolge der Beendigung der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen spricht sich die EU-Kommission **gegen eine Aktualisierung des MRA** aus.¹⁶

JUNI

4. Der Bundesrat setzt sich für eine rasche **Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten** ein. Die entsprechende Botschaft des Bundesrates soll in der Herbstsession vom Parlament behandelt werden.¹⁷
17. **Bundesrat Ignazio Cassis trifft den französischen Minister für Europa und auswärtige Angelegenheiten Jean-Yves Le Drian in Paris.** Die Schweiz will die Partnerschaft mit der EU auf bilateraler Ebene fortsetzen und bekräftigt dieses Vorgehen durch den Besuch von Bundesrat Cassis in Frankreich.¹⁸
25. **Die Europäische Kommission eröffnet die Ausschreibungen für Projekteingaben im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms *Horizon Europe*.** Obwohl zwischen der Schweiz und der EU noch keine Verhandlungen zur Assoziierung der Schweiz an besagtem Programm stattfanden, können sich Forschende in der Schweiz als Gestuchsteller aus einem Drittstaat in sehr beschränktem Ausmass daran beteiligen und ihre Bewerbung einreichen. Der Bundesrat verfolgt weiterhin die vollständige Assoziierung der Schweiz an *Horizon Europe*.¹⁹
30. Der Bundesrat verabschiedet die **Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden.** Das Abkommen wird zur Genehmigung an National- und Ständerat übermittelt.²⁰

¹⁶ Pressemitteilung der Kommission vom 26. Mai 2021, Kommission veröffentlicht Mitteilung über den Stand des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz über die gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten, IP/21/2684.

¹⁷ Medienmitteilung des EDA vom 4. Juni 2021, Europapolitik: Bundesrat definiert weiteres Vorgehen beim zweiten Schweizer Beitrag, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/6/4/83843>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁸ Medienmitteilung des EDA vom 18. Juni 2021, Bilaterale Themen und Beziehungen Schweiz-EU im Zentrum des Besuchs von Ignazio Cassis in Paris, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/6/18/84033>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁹ Medienmitteilung des EDA vom 25. Juni 2021, Projekteingaben für «Horizon Europe» eröffnet, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/6/25/84174>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁰ Medienmitteilung des EDA vom 30. Juni 2021, Schweiz-UK: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Abkommen über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/6/30/84271>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

JULI

12. Die Schweiz wird von der Kommission im Rahmen von *Horizon Europe* als **nicht assoziierter Drittstaat** eingestuft.²¹
14. Die EU-Kommission stellt im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets eine erste Reihe von Richtlinien vor, mit welchen der *European Green Deal* umgesetzt werden soll.²²

AUGUST

1. **Die Schweiz übernimmt per Inkrafttreten am 1. August 2021 verschiedene Regelungen aus dem Unionsrecht über die Luftfahrt.** Die Bestimmungen werden in den Anhang des Luftverkehrsabkommens überführt. Luftfahrtunternehmen sollen künftig mehr Spielraum bei der Nutzung der Zeitnischen (sog. *Slots*) erhalten.²³
11. **Der Bundesrat genehmigt in Folge des *Brexit* ein neues Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich.** Das Abkommen ist Teil der *Mind the gap*-Strategie des Bundesrates und soll die Koordinierung der Sozialversicherungen der beiden Länder sicherstellen.²⁴

SEPTEMBER

17. **Staatssekretärin *Livia Leu* führt in Brüssel mit verschiedenen Vertretern der EU-Kommission Gespräche über die Beziehungen der Schweiz und der EU.** Dabei steht die Fortführung des politischen Dialogs nach der Beendigung der Verhandlungen zum Rahmenabkommen im Zentrum.²⁵

²¹ Medienmitteilung des SBFI vom 14. Juli 2021, «Horizon Europe»: Schweiz derzeit Drittstaat, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84440.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²² Pressemitteilung der Kommission vom 14. Juli 2021, Europäischer Grüner Deal: Kommission schlägt Neuausrichtung von Wirtschaft und Gesellschaft in der EU vor, um Klimaziele zu erreichen, IP/21/3541.

²³ Medienmitteilung des EDA vom 19. Juli 2021, Schweiz übernimmt neue EU-Bestimmungen für die Luftfahrt, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/7/19/84481>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁴ Medienmitteilung des EDA vom 11. August 2021, Schweiz – UK: Bundesrat genehmigt neues Sozialversicherungsabkommen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/8/11/84662>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁵ Medienmitteilung des EDA vom 17. September 2021, EDA-Staatssekretärin Livia Leu führt Arbeitsgespräche in Brüssel, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/9/17/85175>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

OKTOBER

20. Da die Schweiz beim *Horizon Europe*-Forschungsprogramm der Europäischen Union als nicht assoziiertes Drittland gilt, erhalten Schweizer Forscher und Forscherinnen keine EU-Finanzierung. **Der Bundesrat beschliesst deswegen die Direktfinanzierung** parallel ausgestatteter Instrumente (die allerdings rein national ausgestattet sind) und genehmigt die dafür notwendigen Kredite.²⁶
22. Der **Gemischte Ausschuss Schweiz-EU zur Personenfreizügigkeit** trifft sich zu seiner jährlichen Sitzung per Videokonferenz. Die Delegationen diskutieren verschiedene Anwendungsfragen des FZA.²⁷

NOVEMBER

1. Das neue **Sozialversicherungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich** wird ab dem 1. November 2021 vorläufig angewendet. Nach dem *Brexit* soll das bilaterale Abkommen sozialversicherungsrechtliche Fragen zwischen den beiden Parteien regeln.²⁸

Beginn der **Weltklimakonferenz** in Glasgow.

24. Der **Bundesrat genehmigt das Memorandum of Understanding mit der EU** bezüglich des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte Mitgliedstaaten.²⁹

²⁶ Medienmitteilung des EDA vom 20. Oktober 2021, Horizon-Paket 2021-2027: Bundesrat ermöglicht Direktfinanzierung und prüft weitere Massnahmen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/10/20/85522>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁷ Medienmitteilung des EDA vom 22. Oktober 2021, 24. Gemischter Ausschuss Schweiz-EU zur Personenfreizügigkeit, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/10/22/85559>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁸ Medienmitteilung des EDA vom 1. November 2021, Vorläufige Anwendung des neuen Sozialversicherungsabkommens mit dem Vereinigten Königreich ab dem 1.11.2021, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/11/1/85669>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

²⁹ Medienmitteilung des EDA vom 24. November 2021, Bundesrat genehmigt Memorandum of Understanding mit der EU und will den zweiten Schweizer Beitrag rasch umsetzen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/11/24/86078>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

DEZEMBER

1. Auf Ersuchen der Schweiz diskutiert der Gemischte Ausschuss zum **Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)** über die Umsetzung des Kapitels über Medizinprodukte.³⁰
8. *Ignazio Cassis*, Vorsteher des EDA, tritt in die Fusstapfen von *Guy Parmelin* und wird zum neuen **Bundespräsidenten für das Jahr 2022** gewählt. Vizepräsident wird *Alain Berset*.

Olaf Scholz ist neuer deutscher Bundeskanzler und löst *Angela Merkel* nach einer 16-jährigen Amtszeit ab.

2022

JANUAR

1. Kroatische Staatsangehörige und Dienstleistungserbringer kommen in den Genuss der **vollen Personenfreizügigkeit** unter dem FZA.³¹
18. Nach dem Tod von *David Sassoli* am Anfang des Jahres wird **Roberta Metsola zur neuen EU-Parlamentspräsidentin** gewählt.

FEBRUAR

24. Über Nacht bricht Krieg in Europa aus: **Russische Truppen marschieren in der Ukraine ein**.
25. Aufgrund der Eskalation der Ukraine-Krise beschliesst die EU ein **Massnahmenpaket gegen Russland**, welches unter anderem diplomatische Massnahmen und Wirtschaftssanktionen vorsieht. Weitere Massnahmenpakete folgen am 28. Februar sowie am 2. und 9. März 2022.³²
28. **Der Bundesrat beschliesst, die EU-Sanktionen gegen Russland zu übernehmen**. Es handelt sich dabei vor allem um Finanzsanktionen.

³⁰ Medienmitteilung des EDA vom 1. Dezember 2021, Technische Handelshemmnisse Schweiz-EU: Sitzung des Gemischten Ausschusses hat stattgefunden, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/europa/de/meta/news/2021/12/1/86218>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³¹ Medienmitteilung des EDA vom 3. Dezember 2021, Kroatien: Volle Personenfreizügigkeit, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86240.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³² Europäischer Rat, Restriktive Massnahmen der EU als Reaktion auf die Krise in der Ukraine, abrufbar unter: <<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

Zudem werden verschiedene Einfuhr- und Ausfuhrverbote beschlossen. Der schweizerische Luftraum wird für alle Flugzeuge mit russischem Kennzeichen gesperrt.³³

MÄRZ

4. Der Bundesrat übernimmt **weitere Sanktionspakete der EU gegen Russland**. Davon sind insbesondere der Güter- und Finanzbereich betroffen.³⁴
11. **Der Bundesrat aktiviert den Schutzstatus S für Schutzsuchende aus der Ukraine**. Die Geflüchteten erhalten damit rasch ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz, ohne ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen zu müssen.³⁵ Es handelt sich dabei um den ersten Anwendungsfall des Schutzstatus S seit dessen Einführung in das Asylgesetz im Jahr 1998 infolge des Jugoslawienkriegs.³⁶

APRIL

1. **Nach rund zwei Jahren „besonderer Lage“ gemäss Epidemien-gesetz hebt der Bundesrat am 1. April 2022 die letzten COVID-19 Massnahmen auf**. Die Isolationspflicht für Infizierte sowie die Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr fallen weg. Die Hauptverantwortung für Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung liegt nun wieder in den Händen der Kantone.³⁷

C. Rahmenabkommen: Der Bundesrat bricht die Verhandlungen mit der EU ab

Ziemlich genau sieben Jahre nach dem Beginn der Verhandlungen über ein Institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU steht der Entschluss am 26. Mai 2021 fest: Der Bundesrat unterzeichnet das Rahmenabkommen mit der EU

³³ Medienmitteilung des Bundesrates vom 28. Februar 2022, Schweiz übernimmt EU-Sanktionen gegen Russland, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87386.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³⁴ Medienmitteilung des Bundesrates vom 4. März 2022, Ukraine: Weitere Güter- und Finanzsanktionen gegen Russland umgesetzt, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-87474.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³⁵ Medienmitteilung des SEM vom 11. März 2022, Ukraine: Bundesrat aktiviert Schutzstatus S für Menschen aus der Ukraine, abrufbar unter: <<https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/sem/medien/mm.msg-id-87556.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³⁶ SEM, Faktenblatt „Schutzstatus S“, abrufbar unter: <<https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/faktenblatt-schutzstatus-s.pdf>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³⁷ Medienmitteilung des Bundesrates vom 30. März 2022, Coronavirus: Rückkehr in die normale Lage und Planung der Übergangsphase bis Frühling 2023, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87801.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

nicht.³⁸ Diese Entscheidung sorgte nicht nur für Kritik seitens der EU, sondern stiess auch in der Schweizer Öffentlichkeit auf Unverständnis.³⁹

Ein rascher Blick in die Vergangenheit zeigt, dass das Rahmenabkommen einen langen, kurvenreichen Weg hinter sich hat.⁴⁰ Bereits im Jahr 2006 hat sich der Bundesrat mit der Weiterentwicklung der Bilateralen Verträge befasst und zog die Bekräftigung der Beziehungen der Schweiz zur EU in Form eines Rahmenabkommens in Erwägung.⁴¹ Die Kommission machte 2008 ihr Interesse an einem Rahmenabkommen mit der Schweiz ebenfalls kund.⁴² Ausserdem befürworteten auch die Mitgliedstaaten die Möglichkeit eines Institutionellen Abkommens in den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zu den Beziehungen EU-EFTA-Staaten von 2010.⁴³ Ab 2010 trafen sich regelmässig Arbeitsgruppen der beiden Parteien zu Gesprächen.

Nachdem im Mai 2014 die erste Verhandlungsrunde zu einem Institutionellen Abkommen stattgefunden hatte, führten die beiden Delegationen ihre Treffen in regelmässigen Abständen fort – mit einer ca. einjährigen Unterbrechung von November 2014 bis November 2015 aufgrund der Umsetzung der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“. Im November 2018 teilte die EU der Schweiz mit, dass

³⁸ Medienmitteilung des EDA vom 26. Mai 2021, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/26/83705>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

³⁹ Siehe z.B. Avenir Suisse, Wege aus der europapolitischen Sackgasse, abrufbar unter: <<https://www.avenir-suisse.ch/wege-aus-der-europapolitischen-sackgasse/>> (zuletzt besucht am 01.06.2022); Medienmitteilung von Economiesuisse vom 26. Mai 2021, Vorteile des bilateralen Wegs für die Schweiz erhalten, abrufbar unter: <<https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/vorteile-des-bilateralen-wegs-fuer-die-schweiz-erhalten>> (zuletzt besucht am 01.06.2022); Thomas Cottier, Rahmenabkommen Schweiz-EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten, Der Verhandlungsabbruch zum Rahmenabkommen erfordert die Zustimmung des Parlaments, Jusletter vom 28. Juni 2021, abrufbar unter: <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2021/1072/rahmenabkommen-kompe_3fcd9f8dd.html__ONCE> (zuletzt besucht am 01.06.2022); Peter A. Fischer, Der Bundesrat lässt die Verhandlungen mit der EU platzen: eine klare Absage, aber keine überzeugende Vision, NZZ-online vom 26. Mai 2021, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/meinung/bundesrat-laesst-verhandlungen-mit-der-eu-scheitern-viele-forderungen-aber-keine-ueberzeugende-vision-ld.1627061?reduced=true>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁴⁰ Für eine chronologische Übersicht siehe die Chronologie der Beziehungen Schweiz-EU seit 2013 (unter dem Aspekt des institutionellen Abkommens), abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/20210526-mm-europapolitik_beilage-8-2_cronologie_DE.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁴¹ Europabericht 2006 vom 28. Juni 2006, BB1 2006 6815, 6837.

⁴² Medienmitteilung des EDI vom 15. Dezember 2008, Bundespräsident Couchepin trifft Präsident der Europäischen Kommission Barroso, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-24238.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁴³ Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern vom 14. Dezember 2010, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/foraff/118466.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), Rn. 48.

sie die Verhandlungen und den vorliegenden Entwurf des Rahmenabkommens als abgeschlossen erachte.⁴⁴

Der Bundesrat verzichtete jedoch vorerst auf eine Paraphierung und führte bis Mitte 2019 eine Konsultation zum Abkommensentwurf durch.⁴⁵ Insbesondere drei Aspekte des Entwurfs – die Unionsbürgerrichtlinie (UBRL),⁴⁶ die flankierenden Massnahmen und die staatlichen Beihilfen – lösten eine angeregte Diskussion in der Schweiz aus über die Vor- und Nachteile des Rahmenabkommens. Verzögert durch die Covid-19-Pandemie und die Abstimmung über die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung“⁴⁷ setzte sich der Klärungsprozess bis in den September 2020 fort. Der Bundesrat legte im November 2020 seine Position bezüglich der drei zu klärenden Bereiche fest.⁴⁸ Während eines Telefongesprächs zwischen der damaligen Bundespräsidentin *Simonetta Sommaruga* und der Kommissionspräsidentin *Ursula von der Leyen* wurde dieser Entschluss der EU mitgeteilt. Darauf folgte nach einem Treffen von Staatssekretärin *Livia Leu* und der stellvertretenden Kabinettschefin der Kommission *Stéphanie Riso* am 21. Januar 2021 die Wiederaufnahme der Gespräche.⁴⁹ Zentrale Punkte der Gespräche waren wiederum die Unionsbürgerrichtlinie, die flankierenden Massnahmen und die staatlichen Beihilfen.⁵⁰ Die Differenzen in diesen drei Gebieten zogen sich bis zum Verhandlungsabbruch am 26. Mai 2021 durch.

⁴⁴ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union vom 19. Februar 2019, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁴⁵ Medienmitteilung des Bundesrats vom 7. Dezember 2018, Europapolitik – Der Bundesrat schickt den Text zum institutionellen Abkommen in die Konsultation, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73292.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁴⁶ RL 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehöriger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. 2004 L 158, 77.

⁴⁷ Die Schweizer Stimmberechtigten haben die sog. „Begrenzungsinitiative“ am 27. September 2020 abgelehnt. Im Falle einer Annahme der Initiative hätte der Bundesrat das FZA durch Verhandlungen mit der EU innerhalb von zwölf Monaten ausser Kraft setzen müssen. Wäre eine Einigung mit der EU in diesem Zeitraum nicht zustande gekommen, sah die Initiative die einseitige Kündigung des FZA durch den Bundesrat vor. Dies hätte zur Anwendung der Guillotine-Klausel und somit zum Wegfall der sechs weiteren Abkommen der Bilateralen I geführt.

⁴⁸ Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlungen_institutionelles-Abkommen_ch-eu_DE.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 18.

⁴⁹ Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlungen_institutionelles-Abkommen_ch-eu_DE.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 19.

⁵⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlungen_institutionelles-Abkommen_ch-eu_DE.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 28.

Bezüglich der Personenfreizügigkeit befanden sich die Schweiz und die EU in den Verhandlungen gewissermassen in gegenteiligen Positionen. Die EU sprach sich für eine volle Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie durch die Schweiz aus, während der Bundesrat die Regelungen des Freizügigkeitsabkommens (FZA)⁵¹ als ausreichend erachtete und die Übernahme der UBRL bzw. eine Anpassung des FZA ablehnte. Erwähnenswert ist an dieser Stelle, dass die UBRL im Abkommensentwurf nicht erwähnt wurde.⁵²

Die flankierenden Massnahmen wurden per 1. Juni 2004 durch den Schweizer Gesetzgeber eingeführt und sollen sicherstellen, dass sich ausländische Unternehmen im Falle einer Entsendung von Arbeitnehmenden an die Schweizer Lohn- und Arbeitsbedingungen halten.⁵³ Die EU ist der Ansicht, dass gewisse schweizerische Arbeitsschutzmassnahmen das FZA verletzen und daher unzulässig sind. Insbesondere die acht-Tage-Regel wird von der EU als unverhältnismässig erachtet.⁵⁴ Gemäss dieser Regel müssen Arbeitnehmer gewisser Branchen bei einer Arbeitsdauer, die acht Tage übersteigt, anhand eines amtlichen Formulars angemeldet werden und dürfen ihre Arbeit danach erst wiederum acht Tage nach dieser Meldung aufnehmen.⁵⁵ Der Bundesrat hat seinerseits bekannt gegeben, am schweizerischen Recht zum Lohnschutz festhalten zu wollen. Der Abkommensentwurf sieht vor, dass das neue Entsenderecht der EU in das FZA aufgenommen wird.⁵⁶ Für die Schweiz sollten jedoch gewisse Sonderregelungen bzw. Kompromisslösungen gelten: So war beispielsweise das Prinzip der Voranmeldung weiter vorgesehen, jedoch in abgeschwächter Form einer vier-Tage-Regel.⁵⁷

Die Regelung der staatlichen Beihilfen wurde vor allem durch die Kantone kritisiert, welche einen Eingriff in ihren Kompetenzbereich befürchteten.⁵⁸ Die EU

⁵¹ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA), SR 0.142.112.681.

⁵² Weiterführend *Astrid Epiney/Sian Affolter*, Das Institutionelle Abkommen und die Unionsbürgerrichtlinie, Jusletter vom 11. März 2019, abrufbar unter: <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2019/971/das-institutionelle-_327cb6c5be.html__ONCE&login=false> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁵³ *Astrid Epiney/Lena Hehemann*, Die Tragweite des Institutionellen Abkommens im Bereich der Arbeitnehmerentsendung, Jusletter vom 8. April 2019, Rn. 27, abrufbar unter: <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2019/975/die-tragweite-des-in_7172a55398.html__ONCE&login=false> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁵⁴ *Epiney/Hehemann* (Fn. 53), Rn. 31 ff.

⁵⁵ Vgl. Art. 6 des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne vom 8. Oktober 1999 (EntsG), SR 823.20.

⁵⁶ Vgl. Protokoll 1 Entwurf InstA; weiterführend *Christa Tobler*, Wie weiter mit dem Institutionellen Abkommen?, Jusletter vom 20. Januar 2020, Rn. 43, abrufbar unter: <https://jusletter.weblaw.ch/dam/publicationsystem/articles/jusletter/2020/1007/wie-weiter-mit-dem-i_c32d05eeef/Jusletter_wie-weiter-mit-dem-i_c32d05eeef_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁵⁷ Vgl. Protokoll 1 Entwurf InstA.

⁵⁸ Vgl. Medienmitteilung der KdK vom 29. März 2019, Institutionelles Abkommen: Klärung offener Punkte notwendig, abrufbar unter: <<https://kdk.ch/aktuell/medienmitteilungen/details>>

schlug anlässlich der Verhandlungen vor, dass Regelungen zu staatlichen Beihilfen in das Rahmenabkommen aufgenommen werden sollten. Die Schweiz vertrat jedoch die Position, dass das Beihilferecht wie bisher sektorenspezifisch in einzelnen Abkommen geregelt werden sollte – so z.B. im Luftverkehrsabkommen.⁵⁹ Der Entwurf des Rahmenabkommens enthält primär materielle Beihilferegeln, welche nicht direkt anwendbar sind.⁶⁰ Zudem sollen die bereits bestehenden Beihilferegulungen im Luftverkehrsabkommen dem Unionsrecht angepasst werden.⁶¹

Die „substantiellen Differenzen“ in den drei dargelegten Bereichen führten schlussendlich laut Bundesrat am 26. Mai 2021 zum Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU.⁶² Neben den inhaltlichen Meinungsverschiedenheiten werden seither weitere Komponenten des Scheiterns der Verhandlungen aufgegriffen. Zum einen wird dem Bundesrat das Fehlen klarer Vorstellungen und Vorgaben bei den Verhandlungen vorgeworfen.⁶³ Kritisiert wird auch der generell fehlende Konsens in der Schweizer Politik.⁶⁴ Der Bundesrat habe versagt, eine gemeinsame Verhandlungslinie mit den politischen Parteien auszuhandeln.⁶⁵ Zum anderen wird das Verhalten der Kommission als unnachgiebig qualifiziert und ihr der Verzicht auf ergebnisorientierte Diplomatie vorgeworfen.⁶⁶ Dies zeige sich anhand unübersehbarer „Nadelstiche“, wie beispielsweise die Verweigerung der Aktualisierung des MRA im Bereich Medizinprodukte.⁶⁷ Zum Teil wird jedoch die Frustration der EU angesichts des einseitigen Abbruchs der Verhandlungen durch die Schweiz nach jahrelangen Gesprächen durchaus auch als verständlich eingestuft.⁶⁸

/institutionelles-abkommen-klaerung-offener-punkte-notwendig> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁵⁹ *Christa Tobler/Jacques Beglinger*, Brevier zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Fragen und Antworten, Stand 2. Mai 2021, abrufbar unter: <http://www.eur-charts.eu/wp-content/uploads/2021/05/Tobler-Beglinger-Brevier-Institutionelles-Abkommen_2021-05.1.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 33.

⁶⁰ Vgl. Art. 8A Entwurf InstA.

⁶¹ Vgl. Art. 8A Abs. 1 Entwurf InstA; weiterführend *Tobler/Beglinger* (Fn. 59), 33.

⁶² Medienmitteilung des EDA vom 26. Mai 2021, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/26/83705>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁶³ *Stephan Breitenmoser*, Gründe für das Scheitern des Institutionellen Rahmenabkommens, *AJP* 2021, 1489, 1491; *Fischer* (Fn. 39).

⁶⁴ *Eric Gujer*, Das Rahmenabkommen mit der EU ist gescheitert, *NZZ-online* vom 5. März 2021, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/meinung/das-rahmenabkommen-der-schweiz-mit-der-eu-ist-gescheitert-ld.1604902>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁶⁵ *Daniel Binswanger*, Nicht Brüssel ist das Problem, *Republik* vom 24. April 2021, abrufbar unter: <<https://www.republik.ch/2021/04/24/nicht-bruessel-ist-das-problem>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁶⁶ *Gujer* (Fn. 64); siehe auch *Astrid Epiney*, Les implications de l'échec des négociations d'un Accord-cadre entre la Suisse et l'Union européenne – Aspects choisis, *Freiburger Schriften zum Europarecht* 2022, Rn. 55.

⁶⁷ *Gujer* (Fn. 64); s.u. D.

⁶⁸ *Michael Hahn*, Je t'aime... Moi non plus: Rechtsfragen des Verhältnisses Schweiz-EU (2/2), *ZBJV* 2021, 93, 95.

Die Einordnung des Scheiterns der Verhandlungen zum Rahmenabkommen setzt sich somit aus vielen unterschiedlichen und komplexen Elementen zusammen. Obwohl der Verhandlungsabbruch im ersten Moment wohl zu einer Verschlechterung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU geführt hat, kann und soll das Scheitern des Rahmenabkommens nicht das Ende jeglicher bilateralen Beziehungen bedeuten.⁶⁹ An diesem Bekenntnis halten sowohl der Bundesrat⁷⁰ als auch die Europäische Kommission⁷¹ fest. Die Schweiz und die EU sind schliesslich auch langjährige Vertrags- und Interessenspartnerinnen. Das bilaterale Verhältnis hat sich in den letzten Jahren immer wieder bewährt.⁷² Somit können grundsätzlich beide Partnerinnen viele Vorteile aus einem ausgewogenen und harmonischen Verhältnis ableiten. Angesichts dessen wird denn auch eine vertiefte Reflexion und Diskussion über das weitere Vorgehen nach dem Verhandlungsabbruch gefordert.⁷³ Schlussendlich hängt jedoch die Fortsetzung fruchtbarer bilateralen Beziehungen vom Willen beider Seiten ab. Kurz- oder langfristig werden die Schweiz und die EU somit eine Antwort auf die noch offenstehenden Fragen finden müssen.⁷⁴

D. Gegenseitige Anerkennung von Medizinprodukten: Keine Aktualisierung des MRA

Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen (MRA)⁷⁵ bezweckt die Beseitigung technischer Handelshemmnisse zwischen der Schweiz und der EU bei der Vermarktung von Industrieerzeugnissen wie z.B. Maschinen, Bauprodukten, elektrischen Geräten und Medizinprodukten.⁷⁶ Das MRA schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen, indem schweizerische Hersteller und

⁶⁹ *Epiney* (Fn. 66), Rn. 48.

⁷⁰ Vgl. Medienmitteilung des EDA vom 26. Mai 2021, Das Institutionelle Abkommen Schweiz-EU wird nicht abgeschlossen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/26/83705>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁷¹ Vgl. Presseerklärung des Vizekommissionspräsidenten *Marcos Šefčovič* vom 21. September 2021, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_21_4828> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁷² *Epiney* (Fn. 66), Rn. 21.

⁷³ *Breitenmoser* (Fn. 63), 1494 f.; *Christian Rathgeb*, Das Verhältnis mit der EU – was will eigentlich die Schweiz?, NZZ-online vom 6. Oktober 2021, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/meinung/rahmenvertrag-mit-der-eu-was-will-eigentlich-die-schweiz-ld.1648106?reduced=true>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁷⁴ *Epiney* (Fn. 66), Rn. 55; für eine nicht abschliessende Auswahl an Vorschlägen für die Entwicklung der Beziehungen Schweiz-EU s.u. G.

⁷⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vom 21. Juni 1999 (MRA), SR 0.946.526.81.

⁷⁶ SECO, MRA Schweiz-EU, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Mutual_Recognition_Agreement_MRA0/MRA_Schweiz_EU.html> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

Konformitätsbewertungsstellen die gleichen Marktzutrittsbedingungen wie Unternehmen aus der EU und dem EWR erhalten – und umgekehrt. Das bedeutet zum Beispiel, dass die EU und die Schweiz gegenseitig die von den anerkannten Konformitätsbewertungsstellen ausgestellten Zulassungen anerkennen.⁷⁷ Das Abkommen ist für die Schweiz und die EU von grosser Bedeutung, da es rund zwei Drittel des Handels mit Industrieprodukten abdeckt.⁷⁸

Aufgrund zwei neuer EU-Verordnungen im Bereich Medizinprodukte, welche 2017 in Kraft getreten sind,⁷⁹ wurde die Aktualisierung des MRA im Bereich Medizinprodukte erforderlich, um weiterhin die gleichen Marktzugangsbedingungen zwischen der Schweiz und der EU gewährleisten zu können. Die EU hatte jedoch bereits 2018 erklärt, dass ohne eine Einigung über ein Rahmenabkommen bestehende Marktzugangsabkommen nicht erneuert werden würden.⁸⁰ Am selben Tag, an dem der Bundesrat den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen bekannt gab, teilte die Kommission mit, dass sie eine Aktualisierung des MRA im Bereich Medizinprodukte nicht in Erwägung ziehen werde.⁸¹

Dieser Entschluss hat zur Folge, dass Schweizer *Medtech*-Unternehmen von der EU seit dem 26. Mai 2021 als Drittstaats-Unternehmen angesehen werden.⁸² Schweizerische Hersteller müssen nun ihre Medizinprodukte in der EU zertifizieren lassen, da die gegenseitige Anerkennung und die daraus folgenden Handelserleichterungen wegfallen.⁸³ Die betroffenen Schweizer Unternehmen müssen einen

⁷⁷ *Matthias Oesch*, Schweiz – Europäische Union, Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug, 2020, Rn. 134.

⁷⁸ SECO, MRA Schweiz-EU, abrufbar unter: <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Mutual_Recognition_Agreement_MRA0/MRA_Schweiz_EU.html> (zuletzt besucht am 01.06.2022); weiterführend *Stefan Tsakanakis*, Die Nachführung des Anhangs zum MRA Schweiz-EU bei Gesetzesänderungen, AJP 2021, 181, 181 ff.

⁷⁹ Medical Device Regulation (MDR), Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG des Rates, ABl. 2017 L 117, 1; In-Vitro Diagnostic Medical Devices Regulation (IVDR), Verordnung (EU) 2017/746 des Europäischen Parlaments und Rates vom 5. April 2017 über In-Vitro Diagnostika und zur Aufhebung der Richtlinie 98/79/EG und des Beschlusses 2010/227/EU der Kommission, ABl. 2017 L 117, 176.

⁸⁰ Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union vom 19. Februar 2019, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft, abrufbar unter: <<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁸¹ European Commission, Notice to Stakeholders of 26 May 2021: Status of the EU-Switzerland Mutual Recognition Agreement (MRA) for Medical Devices, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/health/system/files/2021-05/mdcg_eu-switzerland_mra_en_0.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁸² European Commission, Notice to Stakeholders of 26 May 2021: Status of the EU-Switzerland Mutual Recognition Agreement (MRA) for Medical Devices, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/health/system/files/2021-05/mdcg_eu-switzerland_mra_en_0.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁸³ *Andrea Schütz/Bernhard Bichsel*, Drohende Versorgungsdefizite bei Medizinprodukten in der Schweiz, LSR 2022, 7, 8.

Bevollmächtigten in der EU mandatieren, um ihre Produkte in die EU exportieren zu können.⁸⁴ Auch Unternehmen mit Sitz in der EU müssen einen Schweizer Bevollmächtigten ernennen, wenn sie ihre Produkte in die Schweiz einführen wollen. Dieser Umstand könnte wiederum in der Zukunft Versorgungsengpässe in der Schweiz zur Folge haben, da europäische Unternehmen die zusätzlichen Importhürden möglicherweise nicht auf sich nehmen wollen, um im relativ kleinen Schweizer Markt ihre Produkte zu vertreiben.⁸⁵ Zudem anerkennt die EU die bestehenden Schweizer Zertifizierungen im Medizinproduktebereich nicht mehr an.⁸⁶ In der Lehre wurde dieser Entschluss in rechtlicher Hinsicht als problematisch eingestuft.⁸⁷ Ein von *Swiss Medtech* in Auftrag gegebenes Gutachten kommt denn auch zum Schluss, dass eine Nichtigkeitsklage vor dem EuGH nicht vollkommen aussichtslos gewesen wäre, hätten die betroffenen Unternehmen nicht die Klagefrist verstreichen lassen.⁸⁸

Um insbesondere Versorgungsengpässe zu vermeiden und die Rechtssicherheit für die *Medtech*-Branche so gut wie möglich zu gewährleisten, hat der Bundesrat bereits am 19. Mai 2021 Massnahmen beschlossen, um die Versorgung der Schweiz mit Medizinprodukten auch ohne Aktualisierung des Abkommens weiterhin sicherzustellen.⁸⁹ So sieht beispielweise die revidierte Medizinprodukteverordnung⁹⁰ per Inkrafttreten am 26. Mai 2021 grosszügige Übergangsfristen vor, welche europäischen Unternehmen bei der Ernennung eines Schweizer Bevollmächtigten mehr Zeit einräumen.⁹¹ Weiter sieht die Verordnung nun eine einseitige Anerkennung von EU-Konformitätsbescheinigungen vor.⁹² Somit anerkennt die Schweiz trotz Wegfall des MRA Bescheinigungen aus EU-Mitgliedstaaten, sofern diese den

⁸⁴ *Schütz/Bichsel* (Fn. 83), 8.

⁸⁵ *Schütz/Bichsel* (Fn. 83), 8 f.

⁸⁶ European Commission, Notice to Stakeholders: Status of the EU-Switzerland Mutual Recognition Agreement (MRA) for Medical Devices, 26. Mai 2021, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/health/system/files/2021-05/mdcg_eu-switzerland_mra_en_0.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁸⁷ Weiterführend *Christa Tobler*, Diese „Nadelstiche“ sind kein Rechtsbruch, Tagesanzeiger vom 10. Juni 2021, abrufbar unter: <<https://www.tagesanzeiger.ch/diese-nadelstiche-sind-kein-rechtsbruch-772805262973>> (zuletzt besucht am 01.06.2022); *Benedikt Pirker/Paula Gadola*, Europarecht: Schweiz-Europäische Union, SRIEL 2022, 89, 99.

⁸⁸ Sidley, Memorandum – 2 July 2021, EU/EEA Market Access for „Swiss Legacy Devices“ Post Abandonment of Swiss-EU MRA, abrufbar unter: <https://www.swiss-medtech.ch/sites/default/files/2021-07/20210702_Sidley-Medtech%20Europe_Placing%20on%20the%20market%20of%20Swiss%20medical%20devices%20270107418_markedDD.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

⁸⁹ Medienmitteilung des EDA vom 19. Mai 2021, Bundesrat will die Versorgung mit sicheren Medizinprodukten gewährleisten, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/5/19/83581>> (zuletzt besucht am 01.06.2022); weiterführend BAG, Erläuternder Bericht vom Mai 2021, Änderung der Medizinprodukteverordnung.

⁹⁰ Medizinprodukteverordnung vom 1. Juli 2020 (MepV), SR 812.813.

⁹¹ Vgl. Art. 104a MepV.

⁹² Vgl. Art. 25 Abs. 4 MepV.

Schweizerischen Anforderungen genügen und die Konformitätsstelle über die gleiche Qualifikation verfügt.⁹³

Trotz weitgehender Anpassungen der Medizinprodukteverordnung sind die genauen Auswirkungen der ausbleibenden Aktualisierung des MRA für die Schweiz bisher ungewiss. Versorgungsengpässe könnten auch nach Ablauf der oben erwähnten Übergangsfristen im Dezember 2021 und März bzw. Juli 2022 in der Schweiz auftreten.⁹⁴ Zudem rechnet die *Medtech*-Branche mit anfänglichen Mehrkosten in der Höhe von 115 Mio. Franken aufgrund des Mehraufwandes, welchen im Bereich Medizinprodukte tätige Schweizer Unternehmen betreiben müssen, um die Drittstaatsanforderungen der EU zu erfüllen.⁹⁵

E. Stabilisierung des bilateralen Wegs: Die Schweiz gibt zweiten Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten frei

Als weitere spürbare Folge des Scheiterns der Verhandlungen zum Rahmenabkommen kam es im September 2021 zur raschen Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten.⁹⁶

Das Parlament hatte grundsätzlich bereits im Dezember 2019 im Rahmen des zweiten Schweizer Beitrags die zwei Rahmenkredite Kohäsion und Migration bewilligt,⁹⁷ dies jedoch unter der Bedingung, dass keine Verpflichtungen eingegangen würden, wenn und solange die EU diskriminierende Massnahmen gegen die Schweiz erlasse.⁹⁸ Diese Bedingung blockierte zunächst die Freigabe des Beitrags. Nach dem Scheitern der Verhandlungen zum Rahmenabkommen mit der EU setzte sich der Bundesrat im August 2021 für die Freigabe des zweiten Schweizer Beitrags ein und beantragte beim Parlament die Streichung der Nichtdiskriminierungs-Bedingung.⁹⁹ Die eidgenössischen Räte folgten dem Bundesrat und gaben am 30.

⁹³ BAG, Erläuternder Bericht vom Mai 2021, Änderung der Medizinprodukteverordnung, 5.

⁹⁴ *Schütz/Bichsel* (Fn. 83), 9.

⁹⁵ Bericht des Bundesrates vom 26. Mai 2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlungen_institutionelles-Abkommen_ch-eu_DE.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 30.

⁹⁶ Der erste Schweizer Beitrag (sog. Erweiterungsbeitrag) in der Höhe von insgesamt 1,302 Mrd. Franken wurde am 14. Juni 2007 durch das Parlament freigegeben.

⁹⁷ Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2019 über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU (Rahmenkredit Kohäsion), BBl 2020 757; Bundesbeschluss vom 3. Dezember 2019 über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Massnahmen im Bereich der Migration (Rahmenkredit Migration), BBl 2020 759.

⁹⁸ BBl 2020 757; BBl 2020 759.

⁹⁹ Botschaft vom 11. August 2021 zur Anpassung der Bundesbeschlüsse über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration), BBl 2021 1921.

September 2021 den zweiten Schweizer Beitrag frei – unter Aufhebung der Nicht-diskriminierungs-Bedingung.¹⁰⁰ Darauf nahm der Bundesrat mit der EU Gespräche über ein rechtlich nicht verbindliches *Memorandum of Understanding* (MoU) auf. Das MoU beinhaltet die Rahmenbedingungen des zweiten Schweizer Beitrags und hält unter anderem die Höhe, die Aufteilung auf die Mitgliedstaaten und Prinzipien betreffend die Zusammenarbeit fest. Im November 2021 genehmigte der Bundesrat das MoU.¹⁰¹ Sobald auch die EU die internen Genehmigungsverfahren abgeschlossen hat, kann das MoU von beiden Parteien unterzeichnet werden.

Der zweite Schweizer Beitrag beläuft sich insgesamt auf 1,302 Mrd. Franken, ausbezahlt über einen Zeitraum von zehn Jahren.¹⁰² Der Beitrag fließt in ausgewählte Programme und Projekte in EU-Mitgliedstaaten und wird nicht direkt der EU überwiesen.¹⁰³ Der Rahmenkredit Kohäsion sieht 1,102 Mrd. Franken für die dreizehn Mitgliedstaaten vor, die der EU seit 2004 beigetreten sind.¹⁰⁴ Der Beitrag soll insbesondere der Berufsbildung in den betroffenen Mitgliedstaaten zugutekommen. Die restlichen 200 Mio. Franken sind als Teil des Rahmenkredits Migration für Mitgliedstaaten bestimmt, welche besonders stark von Migrationsströmen betroffen sind.¹⁰⁵

Auf Seiten der EU begrüßte die Kommission die Entscheidung der Schweiz.¹⁰⁶ Der Bundesrat wollte mit der Freigabe des Beitrags ein klares Zeichen setzen und insbesondere der EU zeigen, dass die Schweiz auch ohne Abschluss des Rahmenabkommens eine zuverlässige und engagierte Partnerin bleibt.¹⁰⁷

Im Parlament wurden diesbezüglich verschiedene Ansichten vertreten. Politiker der FDP, SP und der Mitte waren der Ansicht, dass ohne Freigabe des Beitrags die

¹⁰⁰ 131 zu 55 Stimmen mit einer Enthaltung im Nationalrat und 30 zu 9 Stimmen im Ständerat; Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 30. September 2021, Parlament gibt Kohäsionsgelder frei und hofft auf Zeichen der EU, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210930230951627194158159038_bsd254.aspx> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰¹ Medienmitteilung des EDA vom 24. November 2021, Bundesrat genehmigt Memorandum of Understanding mit der EU und will den zweiten Schweizer Beitrag rasch umsetzen, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/eda/de/meta/news/2021/11/24/86078>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰² EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/europa/de/documents/fs/01-FS-Beitrag_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 2.

¹⁰³ EDA, Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/weitere-dossiers/beitrag.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰⁴ Es handelt sich dabei um Bulgarien, Estland, Kroatien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

¹⁰⁵ EDA, Zweiter Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/weitere-dossiers/beitrag.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰⁶ Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 30. September 2021, Parlament gibt Kohäsionsgelder frei und hofft auf Zeichen der EU, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210930230951627194158159038_bsd254.aspx> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰⁷ BBl 2021 1291, 4.

Beziehungen zur EU nicht vorangetrieben werden könnten und sprachen sich für ein „pragmatisches Ja“ aus.¹⁰⁸ Nun sei es jedoch an der Kommission, dem Bundesrat einen Schritt entgegenzukommen – beispielweise indem die EU die Schweiz im Rahmen des Forschungsprogramms *Horizon Europe* nicht mehr als nichtassoziierten Drittstaat einstufte.¹⁰⁹ Die Hoffnung auf dieses Ereignis war jedoch vergebens, da die Schweiz den aktuellen Status als Drittland weiterhin beibehält.¹¹⁰ Anders äusserten sich hingegen mehrere SVP-Politiker und einzelne Vertreter der Mitte. SVP-Präsident *Marco Chiesa* kritisierte die „kolonialistische Politik“ der EU, während sein Parteikollege *Roger Köppel* das Verhalten der EU gar als „erpresserisch“ einstufte.¹¹¹ Auch in den Medien wurde die Freigabe des zweiten Schweizerischen Beitrags nicht nur positiv aufgenommen. In der *NZZ* wurde der Beitrag als eine Art „Reuegeld“ für den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen durch die Schweiz eingestuft.¹¹² Der Beitrag sei dadurch zweckentfremdet worden, da er nun nicht mehr wie im Fall der EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen eine Art Mitgliedsbeitrag für die Teilnahme am Binnenmarkt darstelle.¹¹³

Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass in der Präambel des Entwurfs zum Rahmenabkommen festgehalten wird, dass die Schweiz die Beiträge weiterhin autonom und abhängig vom Zugang zum Binnenmarkt entrichtet.¹¹⁴ Die Freigabe des zweiten Beitrags stellt ein Bekenntnis der Schweiz zum bilateralen Weg dar. Es handelt sich um einen Annäherungsversuch seitens des Bundesrats, welcher die Beziehungen Schweiz-EU wieder einen Schritt vorantreiben könnte.

¹⁰⁸ Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 30. September 2021, Parlament gibt Kohäsionsgelder frei und hofft auf Zeichen der EU, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210930230951627194158159038_bsd254.aspx> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁰⁹ Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 30. September 2021, Parlament gibt Kohäsionsgelder frei und hofft auf Zeichen der EU, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210930230951627194158159038_bsd254.aspx> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹⁰ Weiterführend WBF, Status Update vom 4. März 2022: Teilnahme der Schweiz an Horizon Europe und dazugehörigen Programmen und Initiativen, abrufbar unter: <https://www.sbf.admin.ch/dam/sbfi/de/dokumente/2019/02/horizon-europe.pdf.download.pdf/Fact-sheet_Horizon_Dt.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹¹ Pressemitteilung der Bundesversammlung vom 30. September 2021, Parlament gibt Kohäsionsgelder frei und hofft auf Zeichen der EU, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20210930230951627194158159038_bsd254.aspx> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹² *Carl Baudenbacher/Laura Melusine Baudenbacher*, Die Kohäsionsmilliarde ist kein Reuegeld – sie verfehlt ihren Zweck, *NZZ-online* vom 7. Oktober 2021, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/meinung/bei-der-kohaesionsmilliarde-an-die-eu-wird-der-zweck-verfehlt-ld.1648684?reduced=true>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹³ *Baudenbacher/Baudenbacher* (Fn. 112).

¹¹⁴ Vgl. Präambel Entwurf InstA; weiterführend *Oesch* (Fn. 77), Rn. 330.

F. Post-*Brexit*: Die Beziehungen Schweiz-UK

Nach dem Ende der mit der EU vereinbarten Übergangsperiode ist das Vereinigte Königreich (UK) am 1. Januar 2021 vollständig aus der Europäischen Union ausgetreten. Die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich werden nun durch das Handels- und Kooperationsabkommen geregelt, welches am 1. Mai 2021 endgültig in Kraft getreten ist.¹¹⁵ Dies hat unter anderem zur Folge, dass die Abkommen der EU mit Drittstaaten – unter welche auch die bilateralen Abkommen mit der Schweiz fallen – ab dem 1. Januar 2021 keine Anwendung mehr auf das Vereinigte Königreich finden.¹¹⁶ Da die Beziehungen der Schweiz mit dem Vereinigten Königreich hauptsächlich auf den bilateralen Abkommen Schweiz-EU basierten, bedurfte das Verhältnis Schweiz-UK im Laufe des Jahres 2021 einiger Anpassungen.

Im Rahmen seiner *Mind the gap*-Strategie hat der Bundesrat bereits kurze Zeit nach der britischen Volksabstimmung, welche 2016 zum *Brexit* führte, bekräftigt, dass er die Kontinuität der Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich sicherstellen wolle.¹¹⁷ In diesem Kontext wurden insgesamt neun Abkommen mit dem Vereinigten Königreich geschlossen. In Kraft traten per 1. Januar 2021 das Luftverkehrsabkommen, das Strassenverkehrsabkommen, das Versicherungsabkommen, das Handelsabkommen, das Abkommen über die Rechte der Bürgerinnen und Bürger und das Abkommen zur Mobilität von Dienstleistungserbringern.¹¹⁸ Das Abkommen über die gegenseitige Anerkennung des AEO-Status, das Polizeikooperationsabkommen und das Sozialversicherungsabkommen gelten jeweils seit September, Oktober und November 2021.¹¹⁹

Weitere Aspekte der Beziehungen Schweiz-UK, welche an sich keine neuen Abkommen benötigen, sind ebenfalls vom *Brexit* betroffen. Dazu gehört zum einen der Datenschutz. Gemäss dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ist das Datenschutzniveau im Vereinigten Königreich weiterhin als angemessen zu betrachten.¹²⁰ Auch die EU hat im Juni 2021 entschieden,

¹¹⁵ Abkommen über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, ABl. 2021 L 149, 10 ff.

¹¹⁶ EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Beziehungen Schweiz-Vereinigtes Königreich (UK) nach dem Brexit, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/fs/FS-Brexit_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 1.

¹¹⁷ EDA, Beziehungen Schweiz-UK nach dem Brexit, abrufbar unter: <<https://www.eda.admin.ch/europa/de/home/weitere-dossiers/brexit.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹⁸ EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Beziehungen Schweiz-Vereinigtes Königreich (UK) nach dem Brexit, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/fs/FS-Brexit_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹¹⁹ EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Beziehungen Schweiz-Vereinigtes Königreich (UK) nach dem Brexit, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/fs/FS-Brexit_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹²⁰ EDÖB, Stand des Datenschutzes weltweit, Staatenliste vom 15. November 2021, abrufbar unter: <<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/handel-und-wirtschaft/ueb-ermittlung-ins-ausland.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

dass sie das Datenschutzniveau des Vereinigten Königreichs als gleichwertig anerkennt.¹²¹ Sollte sich diese Einschätzung in Zukunft ändern, wird der EDÖB das weitere Vorgehen mit seinem britischen Gegenpart, dem *Information Commissioner's Office*, bilateral absprechen.¹²²

Zum anderen ist auch der Anwendungsbereich des Lugano-Übereinkommens (LugÜ)¹²³ von den Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU nicht verschont geblieben. Bis zum Ende der Übergangsperiode vom 31. Dezember 2020 fand das LugÜ auf das Vereinigte Königreich Anwendung. Somit fallen Anerkennung und Vollstreckbarerklärungen von Entscheidungen, welche vor dem 1. Januar 2021 ergangen sind, weiterhin unter das Lugano-Übereinkommen.¹²⁴ Dasselbe gilt grundsätzlich für Verfahren, die gemäss LugÜ vor dem 1. Januar 2021 eingeleitet wurden, jedoch am Stichtag noch hängig sind.¹²⁵ Die Anerkennung und Vollstreckbarerklärungen von Entscheidungen, welche nach dem 1. Januar 2021 ergangen sind, richtet sich jedoch nicht mehr nach dem LugÜ, da das Vereinigte Königreich als Vertragspartei wegfällt. Neu richten sich diese Konstellationen nach nationalem Recht – vorbehalten bleiben jedoch allfällige Staatsverträge.¹²⁶

Das Vereinigte Königreich hat am 8. April 2020 ein Beitrittsgesuch zum LugÜ gestellt.¹²⁷ Die Schweiz, Island und Norwegen haben dem Antrag zugestimmt.¹²⁸ Da die EU das Gesuch im Mai 2021 abgelehnt hat und der Beitritt eines Staates die Zustimmung aller Vertragsparteien benötigt, richtet sich die Anerkennung und Vollstreckung britischer Entscheide weiterhin nach nationalem Recht.¹²⁹ Als Be-

¹²¹ Pressemitteilung der Kommission vom 28. Juni 2021, Datenschutz: Kommission nimmt Angemessenheitsbeschlüsse zum Vereinigten Königreich an, IP/21/3183.

¹²² EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Beziehungen Schweiz-Vereinigtes Königreich (UK) nach dem Brexit, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/fs/FS-Brexit_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 4.

¹²³ Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 30. Oktober 2007 (LugÜ), SR 0.275.12.

¹²⁴ Dies ergibt sich aus allgemeinen Grundsätzen des Völker- und Zivilprozessrechts, vgl. Art. 196 IPRG und Art. 63 LugÜ. Das BGer scheint sich dieser Ansicht anzuschliessen, vgl. Urteil 5A_697/2020 vom 22. März 2021, E. 6.1.

¹²⁵ Vgl. BGer, Urteil 4A_133 und 4A_135/2021, E. 4.

¹²⁶ BJ, Auswirkungen des „Brexit“ auf das Lugano-Übereinkommen, abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/privatrecht/lugue-2007/brexit-auswirkungen.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹²⁷ EDA, Notification to the Parties of the Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters, concluded at Lugano on 30 October 2007, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/autres-conventions/Lugano2/200414-LUG_en.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹²⁸ BJ, Auswirkungen des „Brexit“ auf das Lugano-Übereinkommen, abrufbar unter: <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/privatrecht/lugue-2007/brexit-auswirkungen.html>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹²⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 4. Mai 2021, Bewertung des Ersuchens des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland um Beitritt zum Lugano-Übereinkommen von 2007, COM(2021) 222 final.

gründung ihrer Ablehnung führt die Kommission unter anderem an, dass das Vereinigte Königreich in diesem Kontext ein Drittstaat sei und das LugÜ als flankierende Massnahme zum Binnenmarkt den EFTA-/EWR-Staaten vorbehalten sei.¹³⁰ In Zukunft bleibt abzuwarten, ob die EU einem britischen Beitritt zum Lugano-Übereinkommen doch noch zustimmen wird.

Der Bundesrat will in Zukunft anhand der *Mind the gap-Plus*-Strategie den Ausbau und die Vertiefung der Beziehungen Schweiz-UK in weiteren Bereichen prüfen. Darunter fallen unter anderem Finanzdienstleistungen, der Migrationsbereich und der Arbeitsmarktzugang.¹³¹

G. Ausblick

Das Jahr 2021 markiert eine Zäsur in der Europapolitik. Zu Beginn des Jahres trat das Vereinigte Königreich endgültig aus der EU aus. Darauf folgte im Mai der Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und der EU durch den Bundesrat. Dieser Entschluss zeigte rasch seine Konsequenzen – namentlich in der ausbleibenden Aktualisierung des MRA im Bereich Medizinprodukte und in der Einstufung der Schweiz als Drittstaat im Rahmen des Forschungsprogramms *Horizon Europe*. Die Schweiz ging jedoch einen Schritt auf die EU zu, indem das Parlament im Herbst den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte Mitgliedstaaten freigegeben hat.

Das Jahr 2022 wird angesichts des Einmarsches russischer Truppen in die Ukraine im Februar den Zusammenhalt Europas wiederum auf die Probe stellen. Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz ist nun gefragt – dies insbesondere in Form der Aufnahme von Flüchtlingen. Wie das geht, lässt sich am Beispiel Polens zeigen: Das Land hat seit Beginn des Krieges am 24. Februar 2022 mehrere Millionen Flüchtlinge aufgenommen.¹³²

Weiter sollte und muss das Jahr 2022 auch im Zeichen der Weiterführung der Beziehungen Schweiz-EU stehen. Eine pragmatische Lösung ist im Interesse beider Parteien. Durch die geografische Nähe und die grosse wirtschaftliche Verflechtung mit der EU ist und bleibt die Schweiz eine „Sonderpartnerin“. Das Interesse der Schweiz an der Fortführung der bilateralen Beziehungen zur EU wurde denn auch in mehreren Volksabstimmungen immer wieder bestätigt.¹³³

¹³⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 4. Mai 2021, Bewertung des Ersuchens des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland um Beitritt zum Lugano-Übereinkommen von 2007, COM(2021) 222 final.

¹³¹ EDA, Staatssekretariat STS-EDA, Beziehungen Schweiz-Vereinigtes Königreich (UK) nach dem Brexit, abrufbar unter: <https://www.eda.admin.ch/dam/europa/de/documents/fs/FS-Br exit_de.pdf> (zuletzt besucht am 01.06.2022), 5.

¹³² Stand am 28. April 2022 ca. 2'990'000 Mio.; UNHCR, Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation, Total Refugee influx from Ukraine in neighboring countries, abrufbar unter: <<https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹³³ Vgl. z.B. Ablehnung der Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» durch 61,7% der Stimmberechtigten bei einer Stimmbeteiligung von 59,5%, Bundes-

In der Tat scheinen zurzeit weder ein Schweizer EU-Beitritt noch die Behandlung der Schweiz als blosser Drittstaat vertretbare und realistische Alternativen zu sein. Die Bandbreite an Lösungsvorschlägen ist (zum Glück) gross. Gefordert wird namentlich eine vertiefte Reflexion und Diskussion über die Stellung der Schweiz zur EU.¹³⁴ Auch die Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU in Form eines Gesamtpakets wurde vorgeschlagen, indem die Verhandlungsmasse mit der EU erweitert werden solle.¹³⁵ In diese Richtung geht auch die Möglichkeit neue sektoruelle Abkommen mit Elementen institutioneller Fragen zu kombinieren – dies in der Form eines «Bilateralen III»-Ansatzes.¹³⁶ Auf politischer Ebene hat die aussenpolitische Kommission des Nationalrates eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Eckwerte des Dialogs zwischen dem Bundesrat und der EU in einem Bundesgesetz festhalten will.¹³⁷ Zudem wurde die Möglichkeit eines Beitritts zum EWR wiederum aufgegriffen – zuletzt durch ein Postulat der grünliberalen Fraktion, welches im März 2022 vom Nationalrat angenommen wurde.¹³⁸ Der Bundesrat soll diese Option nun prüfen. Dies sind nur einige ausgewählte Beispiele unter zahlreichen weiteren Vorschlägen.¹³⁹

Ende März 2022 wurden die Gespräche zwischen der Schweiz und der EU durch einen Besuch der Staatssekretärin *Livia Leu* in Brüssel ein erneutes Mal aufgeleitet.¹⁴⁰ Es bleibt somit abzuwarten, wie sich die Beziehungen der Schweiz und der EU in Zukunft entwickeln werden. Oder um es mit den Worten von Altbundesrätin *Doris Leuthard* auszudrücken: «Man darf die Verhandlungen selbstverständlich abbrechen, aber nur, wenn man weiss, wie es weitergeht.»¹⁴¹

ratsbeschluss vom 13. November 2020 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 27. September 2020, BBl 2020 8773; Annahme des Bundesbeschlusses über die Genehmigung der Weiterführung des FZA und dessen Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien mit einer Mehrheit von 59,6% bei einer Stimmbeteiligung von 51,4%, Bundesratsbeschluss vom 12. März 2009 über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009, BBl 2009 1671.

¹³⁴ *Breitenmoser* (Fn. 63), 1495.

¹³⁵ *Michael Ambühl/Daniela S. Scherer*, Schweiz – EU: Wie weiter?, Jusletter vom 2. August 2021, abrufbar unter: <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2021/1073/schweiz---eu--wie-we_37c83fd761.html> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹³⁶ *Epiney* (Fn. 66), Rn. 73 ff.

¹³⁷ Parlamentarische Initiative 21.480 (Aussenpolitische Kommission des Nationalrats) vom 25. Mai 2021, Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union.

¹³⁸ Postulat 21.3678 (Roland Fischer) vom 10. Juni 2021, Integration der Schweiz in den europäischen Binnenmarkt durch einen Beitritt zum EWR.

¹³⁹ Weiterführend *Epiney* (Fn. 66), Rn. 56 ff.; *Pirker/Gadola* (Fn. 87), 94 ff.

¹⁴⁰ *Christoph G. Schmutz*, Livia Leu startet ihre „mission impossible“ und präsentiert der EU-Kommission die jüngsten europapolitischen Ideen des Bundesrates, NZZ-online vom 31. März 2022, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/schweiz/europapolitik-livia-leu-startet-ihre-mission-impossible-ld.1677496?reduced=true>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).

¹⁴¹ *Fabian Schäfer*, Vom Rahmenvertrag subito zu den Bilateralen III, NZZ-online vom 4. August 2021, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/schweiz/die-schweiz-soll-zuegig-auf-die-eu-zugehen-und-die-bilateralen-iii-aufgleisen-ein-neuer-vorschlag-gegen-die-berner-planlosigkeit-ld.1638627?reduced=true>> (zuletzt besucht am 01.06.2022).