

# Gleichwertigkeit, Angemessenheit, Äquivalenz, Adäquanz

## Ein Hotspot in den Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU im rechtlichen Kontext

*Jacques Beglinger / Christa Tobler*

### Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Gleichwertigkeit im Rahmen eines bilateralen Abkommens: das Beispiel der Medizinprodukte
  - I. «Gleichwertigkeit» und vereinfachtes Verfahren der gegenseitigen Anerkennung
  - II. Aktuelle Problematik
  - III. Befund zur Gleichwertigkeit und Stand des Schweizer Rechts
- C. Gleichwertigkeit ausserhalb von bilateralen Abkommen
  - I. Das Beispiel der Börsenäquivalenz
  - II. Das Beispiel der Datenschutzäquivalenz
  - III. Das Beispiel der Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen aus der EU als Teil des «Coronarechts»
- D. Gesamteinordnung und Schlussbemerkungen
  - I. Disparate Begrifflichkeiten ohne materielle Unterscheidungskraft
  - II. Einseitige Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsregime sind EU-Standardinstrumente
  - III. Einseitige Äquivalenz: hehre Ziele und instabile Regime
  - IV. Schlussbemerkungen: Abhilfe durch Abkommen?

### A. Einleitung

In der Botschaft zu den Bilateralen I<sup>1</sup> wird ausgeführt, die sog. «Liberalisierungsabkommen» (Personenverkehr, Konformitätsbewertungen, Landwirtschaftsprodukte, öffentliches Beschaffungswesen, Landverkehr) seien Abkommen, «die generell auf der Gleichwertigkeit der Gesetzgebung der Vertragsparteien beruhen». Dementsprechend wird v.a. in der älteren Schweizer Literatur zum bilateralen Recht regelmässig die Wichtigkeit der Gleichwertigkeit der Regelungen der Schweiz und der EU im Anwendungsbereich dieser Abkommen hervorgehoben.<sup>2</sup> Gemeint war aber faktisch von Anfang an die einseitige Angleichung der massgeb-

<sup>1</sup> Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999, BBl. 1999 6128, 6156 f.

<sup>2</sup> Z.B. *Andreas Kellerhals/Roger Zäch*, Gesamtüberblick, in: *Thürer/Weber/Portmann/Kellerhals* (Hrsg.), *Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU*. Handbuch, 2007, 3, 13, Rn. 34.

lichen Rechtsvorschriften der Schweiz an jene der Europäischen Gemeinschaft bzw. heute der EU.<sup>3</sup>

Das Thema der Angleichung an das EU-Recht zur Erreichung der Gleichwertigkeit ist heute genauso wie damals aktuell. So ist in der öffentlichen Diskussion zum Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU vor dem Hintergrund von politischen Aktualitäten immer wieder von Gleichwertigkeit und Äquivalenz, aber auch von Angemessenheit und Adäquanz die Rede – und zwar sowohl im Anwendungsbe- reich von bilateralen Abkommen wie auch dort, wo das schweizerische Recht un- abhängig von solchen Abkommen eigenständig («autonom») an da europäische bzw. an internationale Rechtsstandards angeglichen wird. Der vorliegende Beitrag greift diese Thematik anhand von aktuellen Beispielen auf. Im Folgenden geht es zuerst um die Gleichwertigkeit im Kontext der vertraglichen Regelung zwischen der EU und der Schweiz über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbe- wertungen am Beispiel der Medizinprodukte (unten B.), sodann um Gleichwertig- keits- bzw. Angemessenheitsregime ausserhalb staatsvertraglicher Regelungen an den Beispielen der Börsenäquivalenz (unten C.I.), der Datenschutzäquivalenz (un- ten C.II.) und der Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen im Rahmen der Corona- bzw. COVID-19-Pandemie (unten C.III.), bevor zum Schluss eine Ge- samteinordnung vorgeschlagen wird (D.).

## B. Gleichwertigkeit im Rahmen eines bilateralen Abkommens: das Beispiel der Medizinprodukte

### I. «Gleichwertigkeit» und vereinfachtes Verfahren der gegenseitigen Anerkennung

Gemäss *Kellerhals* und *Zäch* anerkannte die EU mit dem Abkommen über die Kon- formitätsbewertungen (kurz KonfBA)<sup>4</sup> «die faktisch bereits früher bestehende Gleichwertigkeit der schweizerischen Industrienormen für Prüfungen, Zertifizie- rungen, Anmeldungen und Zulassungen der meisten Industrieprodukte wie Maschi- nen, elektrische Geräte und Medikamente.»<sup>5</sup> In Art. 1 KonfBA erscheint der Be- griff der **Gleichwertigkeit** allerdings nur im Zusammenhang mit dem vereinfach-

---

<sup>3</sup> Dazu *Bruno Spinner*, Rechtliche Grundlagen und Grenzen für bilaterale Abkommen, in: Fel- der/Kaddous (Hrsg.), *Accords bilatéraux Suisse – EU (Commentaires)/Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*, 2001, 13, 15.

<sup>4</sup> Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Eu- ropäischen Gemeinschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, für die Schweiz SR 0.946.526.81, für die EG (heute die EU) ABl. 2002 L 114, 369. Siehe im Zusammenhang mit den Medizinprodukten insbes. *Remus Muresan*, Das Abkommen zwi- schen der Schweiz und der EU über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen, unter besonderer Berücksichtigung des Bereichs der Medizinprodukte, 6. April 2020, abrufbar un- ter: <<http://www.muresan.legal/DEUTSCH/PUBLIKATIONEN/OP-KBA/>> (zuletzt besucht am 31.07. 2020).

<sup>5</sup> *Kellerhals/Zäch* (Fn. 2), 21 f., Rn. 59.

ten Verfahren der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen. Dieses gelangt gemäss Abs. 2 in jenen Fällen zur Anwendung, «in denen die schweizerischen Anforderungen mit denen der Gemeinschaft [heute: der Union] als gleichwertig beurteilt werden». Im Gegensatz dazu ist in Abs. 1 von der **Übereinstimmung** mit den Anforderungen der anderen Vertragspartei die Rede; hierfür gilt das normale, im Abkommen vorgesehene Verfahren der gegenseitigen Anerkennung.<sup>6</sup>

Die beiden Verfahren unterscheiden sich in der praktischen Anwendung in einem wesentlichen Punkt: Im vereinfachten Verfahren nach Abs. 2 prüft die Behörde im Herkunftsland der Ware deren Konformität mit der **eigenen** Gesetzgebung und bestätigt sie, worauf die Ware auch in einem anderen, dem Abkommen unterstehenden Land als geprüft gilt. Im normalen Verfahren nach Abs. 1 wird zwar ebenfalls nur eine einzige Konformitätsbewertung durchgeführt, diese aber nach den Vorschriften der jeweils **anderen** Partei, wohin die Ware eingeführt werden soll. Nach Art. 1 Abs. 3 KonfBA legt der Gemischte Ausschuss fest, für welche Fälle bzw. Sektoren das vereinfachte Verfahren gilt. Nach dem heutigen Stand sind davon nur gerade zwei der unter das Abkommen fallenden Sektoren ausgeschlossen (nämlich Gasverbrauchseinrichtungen und Heizkessel sowie Messmittel und Fertigpackungen).<sup>7</sup> Dagegen gilt das vereinfachte Verfahren u.a. für die hier besonders interessierenden Medizinprodukte.

## II. Aktuelle Problematik

In der jüngeren Vergangenheit haben sich mit Bezug auf die Medizinprodukte Schwierigkeiten eingestellt. Den EU-rechtlichen Hintergrund dazu bildet die Tatsache, dass die EU im Jahr 2017 ihr Recht über die Medizinprodukte grundlegend revidiert hat. Dazu gehört insbes. die hier relevante Verordnung 2017/745.<sup>8</sup> Gemäss Art. 123 Abs. 2 der im Jahr 2017 angenommenen, ursprünglichen Fassung dieser Verordnung sollten die neuen Bestimmungen grundsätzlich ab dem 26. Mai 2020 gelten; dieses Datum ist inzwischen wegen der Corona-Pandemie durch eine

<sup>6</sup> Zu den beiden Verfahren *Theodor Bühler*, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, in: Thürer/Weber/Portmann/Kellerhals (Hrsg.), *Bilaterale Verträge I & II Schweiz-EU – Handbuch*, 2007, 581, 632, Rn. 175 f; sowie *Heinz Hertig*, Grundzüge des Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, in: *Felder/Kaddous (Hrsg.), Accords bilatéraux Suisse – EU (Commentaires)/Bilaterale Abkommen Schweiz – EU (Erste Analysen)*, 2001, 555, 557.

<sup>7</sup> Dazu Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, *MRA Schweiz – EU*, abrufbar unter: <[https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische\\_Handelsbarrieren/Mutual\\_Recognition\\_Agreement\\_MRA0/MRA\\_Schweiz\\_EU.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelsbarrieren/Mutual_Recognition_Agreement_MRA0/MRA_Schweiz_EU.html)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>8</sup> 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 und 93/42/EWG des Rates, ABl. 2017 L 117, 1.

Zusatzverordnung um ein Jahr verschoben worden.<sup>9</sup> Art. 123 Abs. 3 der Verordnung 2017/745 statuiert für bestimmte Bereiche allerdings frühere Daten, so z.B. mit Bezug auf die Regelung der sog. Benannten Stellen (d.h. der Konformitätsbewertungsstellen) im Kapitel IV und im Anhang VII der Verordnung der 26. November 2017. Art. 120 enthält hierzu Übergangsbestimmungen.

Mit der Verordnung 2017/745 wird bisheriges EU-Recht über die Medizinprodukte entweder geändert oder ersetzt. Letzteres betrifft die Richtlinie 90/385 über aktive implantierbare medizinische Geräte<sup>10</sup> sowie die Richtlinie 93/42 über Medizinprodukte.<sup>11</sup> Beide gehören zum Rechtsbestand des KonfBA. Das KonfBA bzw. sein Anhang I wurden deshalb im Jahr 2017 u.a. an die neuen EU-Vorgaben im Kapitel IV und im Anhang VII der Verordnung 2017/745 über die Konformitätsbewertungsstellen angepasst.<sup>12</sup> Als Folge davon werden diese Teile der Verordnung 2017/745 nun im Kapitel 4, Abschnitt I des Anhangs I zum KonfBA unter dem Punkt 16 aufgeführt und sind damit Teil des Abkommensrechts.

Für jene Teile der Verordnung 2017/745, welche erst ab dem 26. Mai 2021 gelten werden, ist dagegen eine Anpassung des Anhangs I KonfBA bisher nicht erfolgt, weil die Europäische Kommission bisher dazu aus politischen Gründen nicht Hand bieten wollte. Der Grund dafür liegt darin, dass das KonfBA als Teil der Bilateralen I zu jener Gruppe von Abkommen gehört, für welche die Schweiz und die EU über ein Institutionelles Abkommen (InstA) verhandelt haben. Durch dieses Abkommen sollen in ausgewählten bilateralen Abkommen die Vorschriften über ihre Weiterentwicklung und Auslegung, die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Parteien und die staatlichen Beihilfen geändert werden. Zugleich soll das InstA als Modell für künftige sog. Marktzugangsabkommen dienen.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2020/561 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2020 zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte hinsichtlich des Geltungsbeginns einiger ihrer Bestimmungen, ABl. 2020 L 130, 18.

<sup>10</sup> Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte, ABl. 1990 L 189, 17.

<sup>11</sup> Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte, ABl. 1993 L 169, 1.

<sup>12</sup> Beschluss Nr. 2/2017 des mit dem Abkommen zwischen der europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen eingesetzten Ausschusses vom 22. Dezember 2017 zur Änderung von Kapitel 2 über persönliche Schutzausrüstungen, Kapitel 4 über Medizinprodukte, Kapitel 5 über Gasverbrauchseinrichtungen und Heizkessel und Kapitel 19 über Seilbahnen, ABl. 2018 L 72, 24.

<sup>13</sup> Zum InstA siehe insbesondere *Astrid Epiney*, Der Entwurf des Institutionellen Abkommens Schweiz – EU, Jusletter vom 17. Dezember 2018. Zur Thematik als Ganzes *Christine Kadous*, Switzerland and the EU: current issues and new challenges under the Draft Institutional Framework Agreement, in: *Gstöhl/Phinnemore* (Hrsg.), *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, 2019, 68, sowie *Christa Tobler/Jacques Beglinger*, Brevier zum Institutionellen Abkommen Schweiz-EU, Ausgabe 2020-08.1 vom 22. August 2020, abrufbar unter: <<http://www.brevier.eur-charts.eu>> (zuletzt besucht am 22.08.2020).

Zum InstA liegt seit Ende 2018 ein Entwurfstext<sup>14</sup> vor, der aber bisher nicht unterzeichnet worden ist. In dieser Situation hat die EU angekündigt, weiteren Anpassungen der bilateralen Marktzugangsabkommen so lange nicht zuzustimmen, als die Schweiz nicht positive Schritte in Richtung des InstA unternimmt. So betonte der Rat in seinen Schlussfolgerungen zu den Beziehungen zur Schweiz von 2019, «dass der Abschluss des Abkommens über einen institutionellen Rahmen auf der Grundlage des vorliegenden Texts für die EU eine Voraussetzung für den Abschluss künftiger Abkommen über die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt und auch ein wichtiger Aspekt bei der Entscheidung über weitere Fortschritte auf dem Weg zu einem für beide Seiten vorteilhaften Marktzugang ist.»<sup>15</sup> Diese «weiteren Fortschritte» bezieht die EU-Kommission offensichtlich auch auf das Aufdatieren von bereits bestehenden Abkommen, das sie im Fall des KonfBA nun verweigern will. Dagegen kann nach jetzigem Recht auf rechtlichem Weg nichts unternommen werden, weil eine beidseitige Verpflichtung zum dynamischen Aufdatieren erst mit dem InstA eingeführt würde.

Zudem stellt sich die Kommission gemäss informellen Quellen<sup>16</sup> auf den Standpunkt, dass ab dem 26. Mai 2020 bzw. neu ab dem 26. Mai 2021 das gesamte Kapitel über die Medizinprodukte nicht mehr gelte bzw. gestützt darauf in der Schweiz ergangene Konformitätsbewertungen in der EU nicht mehr anerkannt werden können. Gemäss der hier vertretenen Auffassung würde dies Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (VRK) verletzen, wonach sich eine Abkommenspartei nicht auf ihr internes Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Abkommens zu rechtfertigen.<sup>17</sup> Allerdings bestehen nach dem KonfBA in seiner heutigen Form keine rechtlichen Möglichkeiten, dagegen vorzugehen: Art. 14 KonfBA nennt lediglich die Möglichkeit, eine Streitigkeit in den Gemischten Ausschuss zu tragen, der einvernehmlich darüber befindet.

Weiter ist die Kommission der Auffassung, dass die bei der bereits erfolgten Teilanpassung in das KonfBA aufgenommene Übergangsbestimmung (nämlich Punkt 5 im Anhang I, Kapitel 4, Abschnitt V) nur bis zum 26. Mai 2021 Wirkung entfalten kann. Zugleich ist es sie selber, welche das Aufdatieren des Abkommens verhindert. Darin könnte ein Handeln wider Treu und Glauben nach Art. 26 VRK

<sup>14</sup> Entwurf vom 23. November 2018 für ein Abkommen zur Erleichterung der bilateralen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in den Bereichen des Binnenmarktes, an denen die Schweiz teilnimmt (inoffizielle Übersetzung), <[https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/accord-inst-projet-de-texte\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/dea/de/documents/abkommen/accord-inst-projet-de-texte_de.pdf)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>15</sup> Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen der EU zur Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Februar 2019, Punkt 9, 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 30.07.2020).

<sup>16</sup> In der Schweiz v.a. die Informationen des Branchenverbandes Swiss MedTeCH vom 19. Dezember 2019 und vom 20. Januar 2020, abrufbar unter: <<https://www.swiss-medtech.ch/news/mdr-portal>> (zuletzt besucht am 30.07.2020). Autorin und Autor liegen zudem weitere, informelle Quellen aus der EU vor.

<sup>17</sup> Zum völkerrechtlichen Rahmen auch *Remus Muresan*, Medizinprodukte und das Abkommen über Konformitätsbewertungen. Standortbestimmung und Ausblick im Lichte aktueller Entwicklungen, Jusletter vom 4. Mai 2020, Rn. 31 ff. sowie 53 ff.

erblickt werden. Auch hier fehlen aber nach heutigem Rechtsstandard bilateralrechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten.

Vor diesem Hintergrund hegt die Schweizer MedTech-Branche begrifflicherweise ernste Befürchtungen, weil MedTech-Unternehmen, welche die Schweiz als Eintrittstor in den EU-Binnenmarkt nutzen, ohne ein angepasstes KonfBA in der Zukunft nicht mehr in der Lage sein dürften, mit Benannten Stellen in der Schweiz zusammenzuarbeiten. Zu ergänzen bleibt, dass die Übergangsbestimmung von Art. 120 der Verordnung 2017/745 nach der hier vertretenen Auffassung für die Schweiz keinen Ausweg bietet, weil sie angesichts ihres systematischen Kontexts nur für Benannte Stellen in der EU gilt (Kapitel IV der Verordnung bezieht sich ausdrücklich auf die EU-Mitgliedstaaten).<sup>18</sup> Es bleibt abzuwarten, wie sich die rechtliche und die politische Situation am 26. Mai 2021 präsentieren wird.

### III. Befund zur Gleichwertigkeit und Stand des Schweizer Rechts

Wie erwähnt, setzt das vereinfachte Verfahren der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen von Medizinprodukten voraus, dass die schweizerischen Vorschriften als mit dem EU-Recht gleichwertig beurteilt werden. Hier geht es somit nicht um eine reziprok verstandene Gleichwertigkeit der Regelungen der Vertragsparteien, sondern vielmehr einseitig um die Gleichwertigkeit der Schweizer Regelung mit jener der EU. Die Aussage in der Präambel des KonfBA, wonach «eine Angleichung der Rechtsvorschriften die gegenseitige Anerkennung erleichtert», ist jedenfalls für das vereinfachte Verfahren nur in einer Richtung gedacht. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO bestätigt das KonfBA «die Harmonisierung der technischen Vorschriften der Schweiz und der EU». <sup>19</sup> Gemeint ist aber auch hier eine einseitige Angleichung durch die Schweiz. In seinen Informationen zur Revision des schweizerischen Rechts über die Medizinalprodukte schreibt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) denn auch, dass die Schweiz «ihre gesetzlichen Grundlagen für Medizinprodukte den Entwicklungen in der EU an[passt]», was es ihr ermögliche, weiterhin als gleichberechtigte Partnerin am europäischen Binnenmarkt für Medizinprodukte teilnehmen zu können.<sup>20</sup>

Jedenfalls aus der Sicht des EU-Rechts ist dieser Befund der einseitigen Anpassung keine Überraschung, stellt doch das KonfBA (gleich wie die übrigen Abkommen der Bilateralen I) ein Assoziationsabkommen im Sinne von Art. 217 AEUV dar:<sup>21</sup> Solche Abkommen kennzeichnen sich nach der EuGH-Rechtsprechung

---

<sup>18</sup> Anderer Auffassung *Remus Muresan* (Fn. 17), Rn. 24.

<sup>19</sup> SECO, MRA Schweiz – EU, abrufbar unter: <[https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik\\_Wirtschaftliche\\_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische\\_Handelsbarrieren/Mutual\\_Recognition\\_Agreement\\_MRA0/MRA\\_Schweiz\\_EU.html](https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelsbarrieren/Mutual_Recognition_Agreement_MRA0/MRA_Schweiz_EU.html)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>20</sup> Bundesamt für Gesundheit BAG, Revision des Medizinprodukterechts, abrufbar unter: <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/aktuelle-rechtsetzungsprojekte/revision-med-prod-verord-mepv.html>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>21</sup> Beschluss 2002/309/EG/Euratom des Rates und – bezüglich des Abkommens über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit – der Kommission vom 4. April 2002 über

dadurch aus, dass der daran beteiligte Drittstaat «zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muss».<sup>22</sup>

Ursprünglich hatte die Schweiz darauf hingearbeitet, die zweite Tranche der Anpassungen ihres Rechts an die Verordnung 2017/745 bis zum 26. Mai 2020 abzuschliessen zu können, um so die Gleichwertigkeit mit dem EU-Recht zu gewährleisten und die neuerliche Anpassung des KonfBA zu ermöglichen. Jetzt schreibt das BAG, es bleibe «weiterhin das Ziel der Schweiz, die Äquivalenz mit dem EU-Recht zu erhalten», wobei aber die Inkraftsetzung des revidierten Schweizer Medizinproduktrechts ebenfalls um ein Jahr verschoben werde.<sup>23</sup> Nochmals: Es bleibt abzuwarten, wie dann die Dinge mit Bezug auf das InstA liegen werden, und ob die Europäische Kommission allenfalls trotz rechtlicher Gleichwertigkeit der Schweizer Regelung eine Anpassung des KonfBA verweigern wird. Ohne die Einführung einer rechtlichen Verpflichtung zum Aufdatieren und einen griffigen Mechanismus der Streitbeilegung, wie im Entwurfstext für das InstA vorgesehen, ist solchen Praktiken kaum beizukommen. Vor allem aber bieten sich – anders als z.B. im Fall der weiter unten zu besprechenden Börsenregulierung – keine einseitigen Strategien an, mit deren Hilfe die Schweiz das Problem entschärfen könnte.

## C. Gleichwertigkeit ausserhalb von bilateralen Abkommen

Während das Beispiel der Medizinprodukte die Frage der Gleichwertigkeit im Rahmen eines bestehenden bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU betrifft, situieren sich die nun folgenden Beispiele ausserhalb des Rahmens solcher Abkommen. In bestimmten Bereichen sieht das moderne EU-Recht für das Verhältnis mit Nichtmitgliedstaaten, mit denen keine relevanten Abkommen bestehen, sog. **Drittstaatenregime** vor. Dabei handelt es sich um einseitige Mechanismen seitens der EU, in deren Rahmen die Konzepte der Gleichwertigkeit bzw. der Angemessenheit der Regelungen der Drittstaaten eine entscheidende Rolle spielen. In den Drittstaaten können umgekehrt ebenfalls solche Regime gelten. Im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU sind in der jüngeren Vergangenheit zwei Bereiche politisch besonders hervorgetreten, nämlich die sog. Börsen- und die Datenschutzäquivalenz. Als drittes, mit der Corona-Pandemie in Zusammenhang stehendes Beispiel soll zudem kurz die EU-Regelung über die Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen erwähnt werden.

---

den Abschluss von sieben Abkommen mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ABl. 2002 L 114, 1.

<sup>22</sup> EuGH, Rs. C-12/86, ECLI:EU:C:1987:400 (Demirel), Rn. 9.

<sup>23</sup> BAG, Revision des Medizinproduktrechts, abrufbar unter: <<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/heilmittel/aktuelle-rechtsetzungsprojekte/revision-med-prod-verord-mepv.html>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

## I. Das Beispiel der Börsenäquivalenz

### 1. *Erforderlichkeit der Gleichwertigkeit aus Sicht der EU und aktuelle Problematik*

Der Handel mit Aktien, die in der EU gehandelt werden, ist aufgrund von EU-rechtlichen Vorschriften für EU-Wertpapierfirmen an Schweizer Börsen nur dann gestattet, wenn die EU die Schweizer Börsengesetzgebung zuvor als mit ihrer eigenen Regelung gleichwertig anerkannt hat. Die Gleichwertigkeit wird von der EU-Kommission durch einen einseitigen Akt festgehalten. Es handelt sich um einen von zahlreichen Äquivalenzaspekten im Finanzbereich, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben, zu denen aber heute kein umfassendes und auch kein einheitliches System besteht.<sup>24</sup> Der Bundesrat strebt gegenüber der EU dort, wo dies für die Schweiz aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sinnvoll ist, eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der Schweizer Finanzmarktregulierung und -aufsicht an.<sup>25</sup>

Im spezifischen Fall der Börse ergibt sich das EU-rechtliche Erfordernis einer Äquivalenzentscheidung (so die in der Schweiz regelmässig verwendete Terminologie) aus Art. 25 Abs. 4 lit. a UAbs. 2 und 4 MiFID II<sup>26</sup> (in Verbindung mit Art. 23 Abs. 2 MiFIR).<sup>27</sup> Hier ist die Rede von «Beschlüssen über die Gleichwertigkeit», für welche in der Folge technische Kriterien genannt werden. In einer Mitteilung aus dem Jahr 2019 weist die EU-Kommission auf den zunehmend strengen Rahmen für Äquivalenzbeschlüsse hin.<sup>28</sup> Zudem betont sie, dass ein Gleichwertigkeitsbeschluss einseitig und nach Ermessen der EU erlassen und von der Kommission im Einklang mit den Prioritäten der Union und den Interessen der EU-Finanzmärkte ausgearbeitet und angenommen wird. Im Zusammenhang mit den

---

<sup>24</sup> Siehe zum Ganzen Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gleichwertigkeit im Bereich der Finanzdienstleistungen vom 29. Juli 2019, COM(2019) 349 final, sowie aus schweizerischer Sicht *Susan Emmenegger/Andrea Bigler*, *Fortress Europe: Die Äquivalenzverfahren der EU im Bereich der Finanzdienstleistungen*, SZW/RSDA 2/2019, 155, mit weiteren Hinweisen.

<sup>25</sup> Bericht des Bundesrates, Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz, Oktober 2016, 15, abrufbar unter: <[https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Publicationen/Bericht\\_Finanzmarktpolitik.pdf](https://www.sif.admin.ch/dam/sif/de/dokumente/Publicationen/Bericht_Finanzmarktpolitik.pdf)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>26</sup> Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente sowie zur Änderung der Richtlinien 2002/92/EG und 2011/61/EU, ABl. 2014 L 173, 349 (mit den seitherigen Änderungen).

<sup>27</sup> Verordnung (EU) 600/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über Märkte für Finanzinstrumente und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012, ABl. 2014 L 173, 84 (mit den seitherigen Änderungen).

<sup>28</sup> S. oben, COM(2019) 349 final, 12. Der Anstoss zur Verschärfung kam bereits früher, wohl im Zusammenhang mit den Vorbereitungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, so bereits anfangs 2017 der Bericht «UK will face stringent rules for EU market access – EU finserv chief», *Financial Times* vom 28. Februar 2017, abrufbar unter: <<https://www.ft.com/content/cba1a58c-aaa0-314b-94f8-e8b9aacc3351>> (zuletzt besucht am 30.07.2020): «*Mr Dombrovskis, a vice president of the European Commission, noted that the equivalence system of overseas market access had, so far, mainly been used for countries that are «less interconnected» with the EU than the UK.*»

relevanten Kriterien erwähnt die Kommission auch Faktoren, welche über technische Regeln hinausgehen und das gesamte Umfeld der Beziehungen zu einem bestimmten Staat berücksichtigen:

«Die Gleichwertigkeit wird zwar anhand der im EU-Recht verankerten Kriterien bewertet, doch muss die Kommission auch berücksichtigen, ob die Gleichwertigkeitsbeschlüsse mit den politischen Prioritäten der EU in Bereichen wie internationalen Sanktionen, der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem verantwortungsvollen Handeln im Steuerbereich auf globaler Ebene oder anderen relevanten außenpolitischen Prioritäten vereinbar sind, und dadurch für ein kohärentes Handeln der EU auf der Weltbühne sorgen. All diese Faktoren verdeutlichen, wie sorgfältig die Finanzstabilität und die Finanzmarktteilnehmer und andere Personen in der EU geschützt werden müssen. Die Berücksichtigung all dieser Aspekte ist entscheidend für die Wahrung des Rufs und der langfristigen Stabilität des EU-Finanzsektors. [...]

Im Rahmen ihres Ermessensspielraums kann die Kommission beschließen, einen Gleichwertigkeitsbeschluss erforderlichenfalls formell anzunehmen, auszusetzen oder aufzuheben. [...] Bei der Bewertung, ob die Gleichwertigkeitskriterien im EU-Finanzdienstleistungsrecht erfüllt sind, wird die Kommission auch die Zusammenarbeit mit einem Drittland in anderen, in Abschnitt 2 dargestellten Politikbereichen der EU berücksichtigen.»<sup>29</sup>

Mit Bezug auf die Schweiz erliess die EU-Kommission in der jüngeren Vergangenheit zwei befristete Äquivalenzbeschlüsse. Die Geltungsdauer des zweiten Beschlusses endete am 30. Juni 2019;<sup>30</sup> seither liegt keine Äquivalenzbestätigung seitens der EU mehr vor. Der Grund für die Befristungen bzw. die Nichtverlängerung lag dabei nicht auf der technischen Ebene des Finanzmarktrechts – hier anerkannte die Kommission ausdrücklich die Gleichwertigkeit der Schweizer Regelung mit derjenigen der EU –, sondern vielmehr im erwähnten, grösseren Umfeld der Beziehungen. Die Kommission führte aus, es sei dem Stand der Fortschritte Rechnung zu tragen, die mit Blick auf das Institutionelle Abkommen (InstA) erzielt wurden. Um die Integrität der EU-Finanzmärkte insbesondere vor dem Hintergrund der bei der Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Rahmens für die Beteiligung der Schweiz am Binnenmarkt der Union erzielten Fortschritte zu gewährleisten, müsse die Geltungsdauer des Beschlusses am 30. Juni 2019 enden. Die Kommission scheint sich auf den Standpunkt zu stellen, dass das besondere Verhältnis der Schweiz zur EU (v.a. die, wenn auch selektive, starke Teilnahme am EU-Binnenmarkt) nicht vergleichbar ist mit der Situation anderer Länder, zu denen sie eine Äquivalenzentscheidung erlassen hat. In der Literatur ist in diesem Zusammenhang von «Unklarheiten hinsichtlich der breiteren Zusammenarbeit mit dem Drittstaat» die Rede.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> COM(2019) 349 final, 4 und 9.

<sup>30</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2018/2047 der Kommission vom 20. Dezember 2018 über die Gleichwertigkeit des für Börsen in der Schweiz geltenden Rechts- und Aufsichtsrahmens gemäss der Richtlinie 2014/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2018 L 327, 77 (nicht mehr in Kraft).

<sup>31</sup> *Jan Ceysens/Andreas Tarde*, Äquivalenz im Finanzdienstleistungsrecht der Europäischen Union, EuZW 19/2019, 805, 807.

## 2. Umkehr der Perspektive: Reaktion der Schweiz

Das von der Kommission im Zusammenhang mit der Nichtverlängerung des Beschlusses über die Börsenäquivalenz erwähnte InstA weist keinen rechtlichen Zusammenhang mit der Finanzmarktregulierung auf. In der Schweiz ist der Einbezug dieses Faktors denn auch als sachfremd kritisiert worden. Die Bundesverwaltung machte wiederholt geltend, die Schweiz erfülle die technischen Bedingungen für die Anerkennung und müsse daher einen unbefristeten Angemessenheitsbeschluss erhalten; dabei war auch von einer gemäss dem Völkerrecht unzulässigen Diskriminierung die Rede.<sup>32</sup> Wie *Weber* und *Sethe*<sup>33</sup> bemerken, enthält allerdings das *General Agreement on Trade in Services* (GATS) der Welthandelsorganisation (WTO) einen Vorbehalt betr. Finanzdienstleistungen.

Als Reaktion auf die Haltung der EU hat die Schweiz den Spiess umgekehrt und ihrerseits Massnahmen mit Bezug auf die EU ergriffen.<sup>34</sup> Danach ist es Handelsplätzen mit Sitz in der EU ab dem 1. Juli 2019 untersagt, den Handel mit bestimmten Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz anzubieten oder diesen Handel zu ermöglichen.<sup>35</sup> Dabei handelt es sich um eine Defensivmassnahme in der Gestalt einer Notverordnung des Bundesrats, die vor dem Hintergrund des schweizerischen Systems der Anerkennung ausländischer Handelsplätze zu sehen ist.<sup>36</sup> Seit dem 1. Januar 2019 bedürfen ausländische Handelsplätze für den Handel mit Schweizer Beteiligungspapieren einer Anerkennung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA. Diese erteilt die Anerkennung auf Gesuch hin, wenn der ausländische Handelsplatz einer angemessenen Regulierung und Aufsicht untersteht und seinen Sitz nicht in einer Jurisdiktion hat, die ihren Marktteilnehmern den Handel mit Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz an Schweizer Handelsplätzen einschränkt und damit den Handel mit solchen Beteiligungspapieren an Schweizer Handelsplätzen erheblich beeinträchtigt

---

<sup>32</sup> Dazu insbes. die Medienmitteilung des Bundesrats vom 21. Dezember 2017, Erklärung von Bundespräsidentin *Doris Leuthard* zum Entscheid der EU zur Börsenäquivalenz, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69354.html>>, sowie etwa «Knatsch mit der EU», SRF-FOKUS-Sendung vom 21. Dezember 2017, abrufbar unter: <<https://www.srf.ch/play/tv/10vor10/video/fokus-knatsch-mit-der-eu?id=2381c589-afc9-41fa-9fe8-584135d6bbe8>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>33</sup> *Rolf H. Weber/Rolf Sethe*, Äquivalenz als Regelungskriterium im Finanzmarktrecht, SJZ 2014, 569, 572.

<sup>34</sup> Medienmitteilung des Bundesrats vom 30. November 2018, Bundesrat setzt Massnahme zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur in Kraft, abrufbar unter: <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-73212.html>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>35</sup> Medienmitteilung des Bundesrats vom 27. Juni 2019, Das EFD aktiviert Schutzmassnahme zum Schutz der Börseninfrastruktur, abrufbar unter: <[https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-75633.html](https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-75633.html)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>36</sup> Dazu und zum Mechanismus der Notverordnung *Andreas Bohrer/Christian Rehm/Eric Huggenberger/Dirk Spiegel/Marino Vollenweider* (Hrsg.), Finanzmarktrecht. Entwicklungen 2018, 2019, 5 ff.

(Art. 1 der Verordnung über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze).<sup>37</sup> Zu diesem zweiten Punkt führt das Eidgenössische Finanzdepartement eine Negativliste, auf welcher zur Zeit einzig die EU und ihre Mitgliedstaaten figurieren.<sup>38</sup> Im spezifischen Kontext der bundesrätlichen Notverordnung liegt der Fokus somit formell weniger auf der Angemessenheit der Regelungen, als auf dem Aspekt der Handelsbeschränkungen (hier: durch die EU).<sup>39</sup>

Seit dem Erlass der Notverordnung scheint der Aktienhandel trotz der veränderten Rahmenbedingungen weiterhin normal zu funktionieren. In der Branche besteht aber Einigkeit darüber, dass dies langfristig keine ideale Lösung ist, indem die Aktienmärkte künstlich getrennt werden und dadurch an Effizienz verlieren.<sup>40</sup>

### 3. Befund

Gleich wie im Beispiel der Medizinprodukte, wo ein bilaterales Abkommen besteht, wird auch hier auf den Rechtsbegriff der «Gleichwertigkeit» abgestellt, dies aber ausserhalb eines solchen Abkommens gestützt auf das jeweils eigene Recht der EU und der Schweiz. In der praktischen Handhabung zeigen sich in den beiden Fällen entscheidende Unterschiede: Während im ersteren die Parteien des KonfBA im Gemeinsamen Ausschuss zusammen über die Gleichwertigkeit der Schweizer Regelung mit jener der EU beschliessen, um so das vereinfachte Verfahren der gegenseitigen Anerkennung zu ermöglichen, sind es im letzteren Fall die Behörden der Parteien, welche einseitig aufgrund von durch sie festgelegten Kriterien über die Gleichwertigkeit beschliessen. Dabei lässt die EU-Kommission auch politische Überlegungen miteinflussen. Es ist insofern verständlich, wenn in der Schweizer Literatur mit Bezug auf die EU-Äquivalenzverfahren im Bereich der Finanzdienstleistungen von einem «instabilen Regime» die Rede ist (so *Emmenegger/Bigler*).<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Art. 1 der Verordnung über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze für den Handel mit Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz vom 30. November 2018, SR 958.2.

<sup>38</sup> Negativliste, Version vom 27. Juni 2019, abrufbar unter: <<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/57594.pdf>>. Die Positivliste der FINMA findet sich unter: <<https://www.finma.ch/de/~media/finma/dokumente/bewilligungstraeger/pdf/planb.pdf>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>39</sup> Rechtstechnisch handelt es sich um ein zur bereits vorher bestehenden Anerkennungspflicht gemäss Art. 41 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 2015 über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG, SR 958.1) hinzu neu statuiertes zusätzliches Anerkennungserfordernis; siehe Erläuterungen zur Verordnung über die Anerkennung ausländischer Handelsplätze für den Handel mit Beteiligungspapieren von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz vom 30. November 2018, 10 f., abrufbar unter: <<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/54911.pdf>>. Zur politischen Einordnung siehe etwa *René Höltschi*, Aufschübe und Gegenschläge lösen keine Probleme, NZZ vom 30. November 2018, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/meinung/rahmenabkommen-und-boersenstreit-aufschuebe-loesen-keine-probleme-ld.1441121>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>40</sup> Siehe etwa: «Börsenchef rechnet mit keiner Einigung mit EU bis zum Sommer», Cash vom 30. Januar 2019, abrufbar unter: <<https://www.cash.ch/news/politik/boersenchef-rechnet-mit-keiner-einigung-mit-eu-bis-zum-sommer-1272648>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>41</sup> *Emmenegger/Bigler* (Fn. 24), 161.

Die Frage der Äquivalenz wird sich nach Ablauf der im Austrittsabkommen aus der EU gesetzten Übergangsfrist auch für das Vereinigte Königreich von Grossbritannien und Nordirland (VK) stellen.<sup>42</sup> Auf der politischen Ebene des VK war vom Ziel einer «*permanent equivalence*» die Rede,<sup>43</sup> was allerdings seitens der EU umgehend abgelehnt wurde.<sup>44</sup> Der Europaparlamentarier *Sven Giegold* äusserte: «*Equivalence is not a permanent subscription, but a revocable privilege.*»<sup>45</sup> Angesichts der praktischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Äquivalenzentscheidungen wird aber auch nach Alternativen zum klassischen Äquivalenzansatz gesucht, z.B. in der Form der von *Reynolds* vorgeschlagenen «*enhanced equivalence*».<sup>46</sup> Sie bezieht sich auf eine Kooperation im Bereich der Finanzdienstleistungen basierend auf einer EU-Verordnung, Durchführungsmassnahmen des VK und einem Abkommen zwischen den Parteien, um so einen vorhersehbaren gegenseitigen Marktzugang zu sichern.<sup>47</sup>

Nach dem Austritt aus der EU und dem Ablauf der erwähnten Übergangsfrist muss das VK zudem sein Verhältnis mit Ländern wie der Schweiz neu regeln.<sup>48</sup> Dafür – und darüber hinaus – haben Finanzdienstleister aus der Schweiz und dem VK ein neuartiges Handelsmodell vorgeschlagen.<sup>49</sup> Danach ist das Prinzip der

<sup>42</sup> Siehe Ziff. 36 der vom Vereinigten Königreich und der EU vereinbarten Politischen Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, ABl. 2019 C 384 I, 178. Grundsätzlich zur Thematik *Eddy Wymeersch*, Third-Country Equivalence and Access to the EU Financial Markets Including in Case of Brexit, *Journal of Financial Regulation* 2018, 4, 209.

<sup>43</sup> «Sajid Javid to push for 'permanent equivalence' for City in Brexit talks. Pursuit of decades-long access for financial services to EU market after Brexit», *Financial Times* vom 10. Februar 2020, abrufbar unter: <<https://www.ft.com/content/9623b8a2-4c3a-11ea-95a0-43d18ec715f5>> (zuletzt besucht am 30.07.2020). Dazu auch *Sarah Hall/John Paul Saulter*, Equivalence is a word to watch in the 2020 trade negotiations, 13. Februar 2020, abrufbar unter: <<https://ukandeu.ac.uk/equivalence-is-a-word-to-watch-in-the-2020-trade-negotiations/>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>44</sup> «Brexit: Barnier rebuffs UK pitch for 'permanent equivalence' in financial services. EU's chief Brexit negotiator says Brussels will not budge on question of City access», *Financial Times* vom 11. Februar 2020, abrufbar unter: <<https://www.ft.com/content/34ab4fb8-4cbc-11ea-95a0-43d18ec715f5>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>45</sup> «Brexit - Equivalence is not a permanent subscription, it is a revocable privilege», *eureporter* vom 13. Februar 2020, abrufbar unter: <<https://www.eureporter.co/frontpage/2020/02/13/brexit-equivalence-is-not-a-permanent-subscription-it-is-a-revocable-privilege/>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>46</sup> *Barnabas Reynolds*, EU-UK Financial Services after Brexit. Enhanced Equivalence – A Win-Win Proposition, 2018, abrufbar unter: <[https://www.newdirection.online/files/EU\\_UK\\_Financial\\_Services.pdf](https://www.newdirection.online/files/EU_UK_Financial_Services.pdf)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>47</sup> Auch die schweizerische Börse SIX würde schon länger einen solchen Ansatz begrüßen, siehe «Börsenchef rechnet mit keiner Einigung mit EU bis zum Sommer», *Cash* vom 30. Januar 2019.

<sup>48</sup> Siehe dazu auch *Esther Widmer*, Brexit: Auswirkungen auf die europäische Finanzmarktregulieren. Eine Schweizer Perspektive, in: *Epiney/Hehemann* (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2017/2018*, 2018, 403.

<sup>49</sup> *TheCityUK* und *economiesuisse*, Future-proofing the UK-Swiss financial and related professional services relationship, April 2020, abrufbar unter: <<https://mcusercontent.com/30c46c>>

Äquivalenz, wie es bisher von der EU angewandt wird, für eine zukünftige bilaterale Vereinbarung zwischen der Schweiz und dem VK nicht ausreichend. Vielmehr soll für eine breite Palette von Tätigkeiten «die gegenseitige Anerkennung der jeweiligen relevanten nationalen regulatorischen Vorgaben (*mutual recognition*) auf der Grundlage vergleichbarer Ergebnisse anstatt harmonisierter Regulierungen» erfolgen. Das ehrgeizige Ziel ist es dabei, zugleich «einen neuen Goldstandard für den globalen Dienstleistungshandel zwischen zwei souveränen Nationen zu setzen».<sup>50</sup> Mit anderen Worten: Anders als im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU soll es nicht um ein Standard-*setting* durch den einen Partner gehen, an welches sich der andere anzupassen hat, sondern vielmehr um eine gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Regelungen. Dass dies aber ganz ohne Angleichung möglich wäre, ist kaum vorstellbar. Der Vorschlag erwähnt denn auch «*a dynamic review process built into the agreement to allow for ongoing re-calibration of the regulations*».<sup>51</sup>

## II. Das Beispiel der Datenschutzäquivalenz

### 1. Kontext

Im Datenschutz geht es – gerade im Zeitalter der allgegenwärtigen Digitalisierung bis hin zum *Cloud Computing* – darum, national schwer kontrollierbare Ströme von Personendaten einem international möglichst angeglichenen Rechtsrahmen zu unterstellen.<sup>52</sup> Auf der grösseren europäischen Ebene ist dafür schon lange die nun modernisierte Datenschutzkonvention 108 des Europarats relevant.<sup>53</sup> Im Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU ist der Schutz von Personendaten teilweise vom bilateralen Recht mit der EU erfasst, nämlich mit Bezug auf die Richtlinie 2016/680,<sup>54</sup> nicht aber im viel breiteren und vor allem auch für die Wirtschaft viel

a80b0b4c21bdca05c7c/files/2299d43f-0ba3-4ded-92c3-06af85992ac3/2020\_04\_28\_joint\_position\_paper\_TCUK\_eco\_CH\_final.pdf> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>50</sup> So *Miles Celic*, Chief Executive Officer von TheCityUK, gemäss der Medienmitteilung von *economiesuisse* vom 28. April 2020, Schweizerische und britische Finanzdienstleister fordern neues Handelsmodell, abrufbar unter: <<https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/schweizerische-und-britische-finanzdienstleister-fordern-neues-handelsmodell>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>51</sup> TheCityUK und *economiesuisse*, Future-proofing the UK-Swiss financial and related professional services relationship, 8.

<sup>52</sup> Zum Ganzen ausführlicher, insbesondere auch aus Wirtschaftssicht, *Jacques Beglinger*, Fragen & Antworten zur modernisierten Datenschutzkonvention 108 des Europarats und zur EU-Datenschutzäquivalenz, Ausgabe 2020-02.1, abrufbar unter: <[https://swissholdings.ch/wp-content/uploads/2020/02/QA-SwissHoldings\\_CoE108\\_DS-Aequivalenz\\_2020-02.1.pdf](https://swissholdings.ch/wp-content/uploads/2020/02/QA-SwissHoldings_CoE108_DS-Aequivalenz_2020-02.1.pdf)> (zuletzt besucht am 30.07.2020), Frage 50 ff.

<sup>53</sup> Übereinkommen vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, SEV Nr. 108, für die Schweiz SR 0.235.1, modernisiert durch das Änderungsprotokoll zu dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 18. Mai 2018, SEV Nr. 223.

<sup>54</sup> Richtlinie (EU) 680/2016 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die

präsenderen Anwendungsbereich der Datenschutzgrundverordnung der EU (Verordnung 2016/679, DSGVO).<sup>55</sup>

Auch die schweizerische Datenschutzregulierung ist in Überarbeitung. Im Herbst 2017 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zur Totalrevision des Datenschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Erlasse.<sup>56</sup> Der für das bilaterale Recht relevante Teil ist abgeschlossen (Schengen-Datenschutzgesetz);<sup>57</sup> der Rest der Vorlage ist im Zeitpunkt der Drucklegung immer noch in der parlamentarischen Beratung.<sup>58</sup> Erklärtes Ziel der Revision ist u.a. das Erreichen eines hohen, international anerkannten Schutzstandards. Damit ist namentlich auch die Ratifizierung der modernisierten Datenschutzkonvention 108 des Europarats sowie die Bestätigung der sog. Äquivalenz (Angemessenheit) gegenüber der EU-Datenschutzregulierung in der DSGVO angesprochen.<sup>59</sup>

## 2. *Erforderlichkeit der Gleichwertigkeit aus Sicht der EU und aktuelle Problematik*

Im Rahmen des heute geltenden EU-Rechts betonen die Erwägungen 101 ff. in der Präambel zur DSGVO die Bedeutung des Austauschs von personenbezogenen Daten mit Drittändern und fordern zugleich die Sicherung des Schutzniveaus auch in diesen Fällen ein. Die Erwägung 104 hält dazu fest:

«Das Drittland sollte Garantien für ein angemessenes Schutzniveau bieten, das dem innerhalb der Union gewährleisteten Schutzniveau der Sache nach gleichwertig ist, insbesondere in Fällen, in

---

zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. 2016 L 119, 89. Siehe dazu *Christa Tobler*, Homogenität im Rechtsbestand der Schengen- und Dublin-Abkommen: Übernimmt die Schweiz im Assoziationsrahmen nicht notifiziertes Asyl- und Datenschutzrecht der EU?, SRIEL 27 (2017), 211.

<sup>55</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 L 119, 1. Aus Schweizer Sicht hierzu *Jacques Beglinger*, Das neue EU-Datenschutzregime – Swiss country report, in: *Data Protection – setting global standards for the right to personal data protection*, Proceedings FIDE Congress 2020, 2020, 597 mit weiteren Hinweisen.

<sup>56</sup> Medienmitteilung des Bundesrats vom 15. September 2017, Den Datenschutz verbessern und den Wirtschaftsstandort stärken, abrufbar unter: <[https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2017/ref\\_2017-09-150.html](https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2017/ref_2017-09-150.html)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>57</sup> Bundesgesetz vom 28. September 2018 über den Datenschutz im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen (Schengen-Datenschutzgesetz, SDSG), SR 235.3.

<sup>58</sup> Parlamentarisches Geschäft 17.059, Datenschutzgesetz. Totalrevision und Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20170059>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>59</sup> Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017, BBl 2017 6941, 6943 ff. Das Parlament hat am 19. Juni 2020 den Beitritt zur modernisierten Datenschutzkonvention 108 genehmigt (Parlamentsbeschluss Geschäft 19.068).

denen personenbezogene Daten in einem oder mehreren spezifischen Sektoren verarbeitet werden.»

Die DSGVO sieht zur erleichterten Weitergabe von Personendaten in Drittstaaten ein Verfahren vor, in dessen Rahmen die EU-Kommission zu prüfen beauftragt ist, ob ein Land ausserhalb der EU ein angemessenes Datenschutzniveau bietet.<sup>60</sup> Art. 45 der DSGVO regelt hierzu die «Datenübermittlung auf der Grundlage eines Angemessenheitsbeschlusses». Gemäss Abs. 1 darf die Übermittlung personenbezogener Daten an ein Drittland oder eine internationale Organisation nur dann vorgenommen werden, «wenn die Kommission beschlossen hat, dass das betreffende Drittland, ein Gebiet oder ein oder mehrere spezifische Sektoren in diesem Drittland oder die betreffende internationale Organisation ein angemessenes Schutzniveau bietet.» Der Rest der Bestimmung nennt die hierfür geltenden Kriterien und regelt das Verfahren. Zu den Kriterien gehört u.a., dass sich das betreffende Drittland an regionalen Datenschutz-Systemen beteiligt, so im Fall der Schweiz an der bereits erwähnten Datenschutzkonvention 108 des Europarats. Weitere Anleitung bietet die von der sog. Artikel-29-Datenschutzgruppe (heute: *European Data Protection Board*, EDPB) erarbeitete Referenzgrundlage.<sup>61</sup> Instruktiv ist schliesslich der erste Angemessenheitsbeschluss der EU-Kommission im Rahmen der DSGVO, nämlich jener zur Datenschutzregulierung Japans, weil dieser Beschluss erstmals die anwendbaren Kriterien in verschiedener Hinsicht weiter detailliert.<sup>62</sup>

Mit der Revision ihres Datenschutzrechts strebt die Schweiz u.a. an, dass die bisher geltende Äquivalenzentscheidung der EU-Kommission aus dem Jahr 2000, welche sich auf früheres EU-Recht stützt,<sup>63</sup> durch eine neue ersetzt wird. Gemäss Art. 45 Abs. 9 DSGVO bleiben altrechtliche Äquivalenzbeschlüsse so lange in

<sup>60</sup> Siehe insgesamt zur Thematik die Übersichtsseite der EU-Kommission «Adequacy decisions. How the EU determines if a non-EU country has an adequate level of data protection», abrufbar unter: <[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>61</sup> Artikel-29-Datenschutzgruppe, Referenzgrundlage für Angemessenheit, Version vom 6. Februar 2018, abrufbar unter: <[https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item\\_id=614108](https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=614108)> (zuletzt besucht am 30.07.2020). Dieses Dokument nimmt bereits in der Einleitung Bezug auf die Leitentscheidung des EuGH zur Frage der Gleichwertigkeit (hier betr. die Gleichwertigkeit des Datenschutzes im US-amerikanischen Recht); EuGH, Rs. C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (Schrems). Zu dieser Entscheidung statt vieler *Laura Drechsler*, What is Equivalent? A Probe into GDPR Adequacy based on EU Fundamental Rights, Jusletter IT vom 21. Februar 2019.

<sup>62</sup> Durchführungsbeschluss (EU) 2019/419 der Kommission vom 23. Januar 2019 nach der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Japan im Rahmen des Gesetzes über den Schutz personenbezogener Informationen, ABl. 2019 L 76, 1. Seitens der EU beruht der Beschluss zur Feststellung der Angemessenheit zudem auf einer Reihe zusätzlicher Garantien, die in Japan für die Personendaten aus der EU gelten.

<sup>63</sup> Entscheidung 2000/518/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 gemäss der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten in der Schweiz, ABl. 2000 L 215, 1 (mit den seitherigen Änderungen). – Zur Anerkennung nach dem früheren EU-Recht siehe z.B. *Astrid Epiney/Yvonne Schleiss*, § 4 Europarecht: Das Recht der EU, in: Belser/Epiney/Waldmann (Hrsg.), Datenschutzrecht. Grundlagen und öffentliches Recht, 2011, 119, 179 ff.

Kraft, bis sie durch einen nach dem Prüfverfahren gemäss den Art. 45 Abs. 3 bzw. 5 DSGVO erlassenen Beschluss der Kommission geändert, ersetzt oder aufgehoben werden.

Laut Art. 97 DSGVO hatte die EU-Kommission bis zum 25. Mai 2020 über alle altrechtlichen Angemessenheitsbeschlüsse Bericht zu erstatten, darunter auch den Beschluss zur Schweizer Regelung von 2000, wohl wegen der Corona-Pandemie kam es zu einer gewissen Verzögerung. Am 24. Juni 2020 legte die Kommission einen ersten allgemeinen Bericht<sup>64</sup> vor. Darin erklärte sie, mit der individuellen Evaluation der nationalen Standards von Drittländern bis nach dem Erlass des sog. Schrems II-Urteils des Gerichtshofs der Europäischen Union zuwarten zu wollen. Die Kommission ging davon aus, dass sich dieses Urteil möglicherweise zu den EU-rechtlichen Angemessenheitsstandards äussern würde. Das Schrems II-Urteil erging am 16. Juli 2020.<sup>65</sup> Die Kommission wird nun, wie in ihrem Bericht angekündigt, die Frage eines Angemessenheitsbeschlusses für die Schweiz im Lichte der Vorgaben des Urteils untersuchen und darüber entscheiden müssen. Zur Zeit der Drucklegung des vorliegenden Beitrags liegt der Beschluss der Kommission noch nicht vor.

### 3. *Umkehr der Perspektive: Reaktion der Schweiz*

Wird die schweizerische Datenschutzregulierung von der EU für angemessen erklärt, erleichtert dies zwar in erster Linie den Import von Personendaten aus der EU in die Schweiz. Wenn aber Schweizer Unternehmen (dasselbe gilt z.B. auch für staatliche Stellen, Hochschulen usw.) ihre Daten im Rahmen ihrer normalen Geschäftsprozesse mit Firmenteilen, Geschäftspartnern und Dienstleistern in der EU austauschen, resultiert regelmässig ein Hin und Her von Personendaten, das den Export von geschäftswichtigen Daten aus der Schweiz in die EU unmittelbar mitumfasst. Häufig besteht auch das Geschäftsmodell in der Schweiz gerade darin, Mehrwertdienste für Datenbesitzer in der EU anzubieten, die dafür ihre Daten in die Schweiz senden oder für das Unternehmen in der Schweiz zugänglich machen. Das Bestehen von Angemessenheitsanerkennungen ist zudem auch ohne Auslandtätigkeit eines Unternehmens ganz allgemein für den effizienten Einsatz z.B. von *Cloud*-Dienstleistungen zentral.

Bei einem aus schweizerischer Sicht unerwünschten Ausgang der laufenden Überprüfung durch die EU wäre invers ein Rückzug der derzeit auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 DSG<sup>66</sup> bestehenden Anerkennung der Angemessenheit der EU-Datenschutzregulierung durch die Schweiz<sup>67</sup> an sich möglich, würde aber wohl auf

---

<sup>64</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Datenschutz als Grundpfeiler der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger und des Ansatzes der EU für den digitalen Wandel – zwei Jahre Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung, COM(2020) 264 final.

<sup>65</sup> EuGH, Rs. C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 (Schrems).

<sup>66</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG), SR 235.1.

<sup>67</sup> Siehe dazu die Liste der Staaten, deren Gesetzgebung einen angemessenen Datenschutz gewährleistet (Art. 6 Abs. 1 DSG), abrufbar unter: <<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/handel-und-wirtschaft/uebermittlung-ans-ausland.html>> (zuletzt

grosse politische (Vermeidung einer Eskalation in der derzeit angespannten Lage um das bilaterale Verhältnis Schweiz - EU) wie auch auf sachliche Hürden (die DSGVO statuiert derzeit international den höchsten internationalen Standard) stossen. Ein Rückzug würde dazu führen, dass ihrerseits Schweizer Unternehmen Personendaten nur noch mit sehr grossem Aufwand und entsprechenden Kosten (bzw. Preisnachlässen bei Dienstleistungen) in den EU-/EWR-Raum transferieren könnten. Faktisch würde dies zur datenmässigen Isolation der Schweiz führen.

#### 4. Befund

Wie gezeigt wurde, verwendet die Präambel der DSGVO die Begriffe der Angemessenheit und der Gleichwertigkeit nebeneinander. Auch hier geht es in der Sicht der EU um eine Angleichung der Regelungen der Drittstaaten an das EU-Recht. Im Fall des Datenschutzes ist dies umso bemerkenswerter, als die DSGVO derzeit – wie bereits angedeutet – international anerkannt den in jeder Hinsicht höchsten Standard setzt, den *gold standard* des Datenschutzrechts, der weltweit Wirkung ausübt.<sup>68</sup>

Die Schweiz kann sich dem nicht entziehen. Zugleich strebt sie aber auch eine beidseitige Koordinierung an, allenfalls sogar in der Form einer vertraglichen Absicherung des vereinfachten Austauschs von Personendaten. Bereits in den Jahren 2016/2017 das Bundesparlament mit der Annahme der Motion *Fiala* (16.3752)<sup>69</sup> dem Bundesrat den Auftrag erteilt, mit der EU «eine Vereinbarung zur Koordinierung der Anwendung des jeweils geltenden Datenschutzrechts durch die zuständigen Datenschutzbehörden» anzustreben. Gemeint sind damit die jeweiligen lokalen Behörden der Parteien, welche für die aufsichtsrechtliche Durchsetzung des Datenschutzes auf dem jeweils eigenen Gebiet allein zuständig wären, und zwar nach ihrem jeweils eigenen Recht, was von der anderen Partei anerkannt würde.

In seiner Antwort auf die Motion *Fiala* bezeichnet der Bundesrat die effiziente Zusammenarbeit im Hinblick auf die gute Umsetzung der jeweiligen Gesetzgebungen im digitalen Zeitalter als im Interesse sowohl der Schweizer Behörden als auch der Behörden der EU. Der Bundesrat verweist auf die Erwägung 116 in der Präambel der DSGVO, wonach die EU-Kommission und die Aufsichtsbehörden der EU gehalten sind, mit den Aufsichtsbehörden der Drittländer zusammenzuarbeiten. Laut dem Bundesrat könnte dies eine Grundlage für das weitere Vorgehen der

---

besucht am 30.07.2020). Gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. d des heute geltenden DSG liegt die Zuständigkeit beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Nach der Revision des DSG soll diese Kompetenz laut Bundesratsentwurf (Art. 13 Abs. 1 E-DSG, siehe <<https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2017/7193.pdf>> [zuletzt besucht am 30.07.2020]) und bisherigen Parlamentsberatungen neu beim Bundesrat zu liegen kommen.

<sup>68</sup> Siehe etwa *Thomas Heuzeroth*, Plötzlich lieben Apple, Facebook und Google den EU-Datenschutz, *Welt* vom 14. April 2018, abrufbar unter: <<https://www.welt.de/wirtschaft/article175437326/DSGVO-Europaeischer-Datenschutz-koennte-zur-Weltnorm-werden.html>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>69</sup> Motion 16.3752 (Fiala) 28. September 2016, Gegen Doppelspurigkeiten im Datenschutz, abrufbar unter: <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163752>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

Schweiz bieten. Allerdings scheint es die EU bis zum Abschluss der laufenden Schweizer Datenschutzrevision bzw. einer aufgefrischten EU-Äquivalenzbescheinigung für die Schweiz für verfrüht zu halten, mit der Schweiz Gespräche über solch administrative Erleichterungen beim Datenschutz aufzunehmen.

### III. Das Beispiel der Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen aus der EU als Teil des «Coronarechts»

Schliesslich sei in aller Kürze ein letztes Beispiel einseitiger EU-Gesetzgebung erwähnt, wo die Angemessenheit u.a. im Zusammenhang mit der Schweiz erscheint.<sup>70</sup> Es stammt aus dem EU-Aussenhandelsrecht und ist vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie zu sehen, welche in Europa im Frühjahr 2020 ausbrach. Weil sie einen Mangel an sog. persönlichen Schutzausrüstungen wie z.B. Gesichtsmasken befürchtete, führte die EU-Kommission Mitte März 2020 mit der Durchführungsverordnung 2020/402 das System von Ausfuhrgenehmigungen für solche Ausrüstungen aus der EU ein.<sup>71</sup> Einige Tage später nahm sie mit der Durchführungsverordnung 2020/426 eine im vorliegenden Zusammenhang wichtige Änderung vor.<sup>72</sup> Da die Ausfuhrgenehmigungen von den Mitgliedstaaten erteilt werden, veröffentlichte die EU-Kommission zudem zu deren Händen Leitlinien.<sup>73</sup>

Gemäss den neuen Regeln erforderte jegliche Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen aus der EU neu eine Genehmigung. Dies galt anfangs für die Ausfuhr in sämtliche Drittstaaten, ohne Ausnahme. Nach Protesten und Demarchen aus den EFTA-Staaten, darunter auch die Schweiz, führte die EU-Kommission Ausnahmen ein. Demnach ist keine Genehmigung mehr erforderlich für die Ausfuhr nach «Norwegen, Island, Liechtenstein, in die Schweiz sowie in die in Anhang II des Vertrags aufgeführten überseeischen Länder und Hoheitsgebiete und die Ausfuhren in die Färöer, nach Andorra, San Marino und in die Vatikanstadt» (Art. 1 Abs. 3 der Durchführungsverordnung 2020/402 in der durch die Durchführungsverordnung 2020/426 geänderten Version).

---

<sup>70</sup> Für detailliertere Informationen siehe *Christa Tobler*, EU corona emergency law: Restrictions on the export of protective equipment, notably from the EU into third countries like Switzerland (Regulation 2020/402), EFTA-Studies.org, Analysis, 30 March 2020, abrufbar unter: <<https://www.efta-studies.org/eu-corona-emergency-law>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>71</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 der Kommission vom 14. März 2020 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte, ABl. 2020 L 77 I, 1 (ursprüngliche Fassung).

<sup>72</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2020/426 der Kommission vom 19. März 2020 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte, ABl. 2020 L 84 I, 1.

<sup>73</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 der Kommission über die Einführung der Verpflichtung zur Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung bei der Ausfuhr bestimmter Produkte, zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2020/426 der Kommission vom 20. März 2020, ABl. 2020 C 91 I, 10.

Zur Begründung verweist die Präambel der Änderungsverordnung in der zweiten Erwägung u.a. auf die starke Marktintegration zwischen den EU- und den EFTA-Staaten:

«Der Markt für medizinische und persönliche Schutzausrüstungen ist über die Grenzen der Union hinaus stark integriert, ebenso wie seine Produktionswertschöpfungsketten und Vertriebsnetze. Dies gilt insbesondere für die vier Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation. Folglich wäre es angesichts der starken Integration der Produktionswertschöpfungsketten und der Vertriebsnetze kontraproduktiv, die Ausfuhr bestimmter persönlicher Schutzausrüstungen in diese Länder von einer Ausfuhrgenehmigung abhängig zu machen, wenn diese Ausrüstungen ein wesentliches Produkt darstellen, das erforderlich ist, um eine weitere Ausbreitung der Krankheit zu verhindern und die Gesundheit des medizinischen Personals zu schützen, das infizierte Patienten behandelt. Diese Länder sollten daher vom Anwendungsbereich der Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 ausgenommen werden.»

Interessant ist hier die verwendete Formulierung: Produktionswertschöpfungsketten und Vertriebsnetze betreffen die *faktische* Marktintegration. Daraus, dass diese mit dem Wort «ebenso» von der am Anfang des Satzes erwähnten Marktintegration abgehoben wird, könnte geschlossen werden, dass es dort um die *rechtliche* Perspektive geht. Trotz der markanten Unterschiede zwischen dem Rahmen der Beziehungen zwischen den EWR/EFTA-Staaten einerseits und der Schweiz mit der EU andererseits<sup>74</sup> scheint die EU hier für einmal von Vergleichbarkeit auszugehen.

In der vierten Erwägung der Präambel zur Durchführungsverordnung 2020/402 erscheint sodann das Stichwort der Angemessenheit:

«Die Behörden der ausgenommenen Länder und Gebiete sollten angemessene Garantien dafür bieten, dass sie ihre eigenen Ausfuhren der betreffenden Produkte kontrollieren, damit das mit der Durchführungsverordnung (EU) 2020/402 verfolgte Ziel nicht untergraben wird. Die Kommission sollte diesen Aspekt aufmerksam verfolgen.»

Mit anderen Worten: Die EU legt hier Wert auf die «Angemessenheit» des Ausführregimes in den Nichtmitgliedstaaten, erwähnt dies aber – wohl umständehalber, also wegen der Dringlichkeit der Regelung während der Pandemie – nur in der Präambel und definiert im Gesetzestext selber keine spezifischen Vorgaben und auch kein Verfahren zu diesem Punkt.

## D. Gesamteinordnung und Schlussbemerkungen

### I. Disparate Begrifflichkeiten ohne materielle Unterscheidungskraft

Als Regulierungsbaustein erfahren Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsregime in der EU eine breite Anwendung und werden dementsprechend auch von unterschiedlichsten Regulierungsbeteiligten administriert, die wiederum in den

<sup>74</sup> Siehe hierzu die verschiedenen Beiträge in Sieglinde Gstöhl/David Phinnemore (Hrsg.), *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and its Neighbours*, 2019, darunter insbes. Christian Frommelt, *The European Economic Area. A flexible but highly complex two-pillar system*, 46, sowie Kaddous (Fn. 13). Im grösseren Rahmen auch Francesco Maiani, *Unique, yet archetypal. Relations between the European Union and Andorra, Monaco and San Marino*, 84.

ihnen nahestehenden Sprachräumen denken und kommunizieren. Eine breit angelegte Begrifflichkeit ist die wohl unausweichliche Folge. Wie oben gezeigt wurde, verwenden die rechtlichen Texte der EU hierzu unterschiedliche Schlüsselbegriffe, ohne dass sich diese inhaltlich klar voneinander unterscheiden würden. Da das Konzept der Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsregime zudem reziprok auch von Drittstaaten verwendet wird, erhöht sich die sprachliche Disparität noch zusätzlich.

Im deutschen Sprachraum gruppiert sich die Begrifflichkeit vorherrschend um die Vokabeln **gleichwertig**, **angemessen**, **äquivalent** und **adäquat** (bzw. die entsprechenden Substantivierungen), im englischen um *adequate* und *equivalent*, im französischen *adéquat* und *équivalent*, oft sogar durchmischt im selben grammatischen Satz (so das weiter oben erwähnte Beispiel der Erwägung 104 in der Präambel zur DSGVO, und zwar in allen drei erwähnten Sprachen). Desgleichen wird in den Grundlagendokumenten für den Finanzbereich von **Gleichwertigkeit** gesprochen und für den Datenschutz vorrangig von **Angemessenheit**, obwohl es sich offensichtlich um ein und dasselbe Konzept handelt. Dasselbe Bild zeigt sich in der Schweiz, wo umgangssprachlich zumeist von Äquivalenz die Rede ist und in den Rechtstexten verschiedene Begriffe erscheinen.

Bei dieser terminologischen Lage kann nur ein Schluss gezogen werden, nämlich, dass für die Auslegung solcher Bestimmungen nicht auf die Begrifflichkeit abgestellt werden darf. Es zählt allein die Besinnung auf das etablierte Konzept im jeweiligen konkreten Kontext.

## II. Einseitige Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsregime sind EU-Standardinstrumente

Einseitige Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsregime gehören heute zum Standardinstrumentarium der EU, um in von ihr als wichtig erachteten Bereichen Drittlandsbeziehungen dort zu gestalten, wo zu der betreffenden Thematik kein Abkommen besteht. Illustrativ für das Verständnis der EU ist die folgende, 2019 in die bereits erwähnte Kommissionsmitteilung zum Finanzdienstleistungsbereich aufgenommene Umschreibung:

«Dieses EU-Konzept der Gleichwertigkeit sieht die Möglichkeit vor, nach positiver Bewertung des Rechtsrahmens eines Drittlands sich auf die entsprechenden Vorschriften und die Arbeit der betreffenden Aufsichtsbehörden zu verlassen.

In der Praxis kann die EU feststellen, dass der Regulierungs- oder Aufsichtsrahmen eines Drittlands dem entsprechenden EU-Rahmen gleichwertig ist; in diesem Fall können die Behörden in der EU darauf vertrauen, dass die beaufsichtigten Unternehmen die als gleichwertig eingestufteten Vorschriften im betreffenden Drittland einhalten. Vor einer solchen Entscheidung der Kommission erfolgt eine Bewertung anhand von im EU-Recht verankerten Kriterien. Dabei ist von Anfang an auch ein Dialog mit den Behörden der zu bewertenden Drittländer vorgesehen.

Dieses Konzept verbindet die Wirksamkeit des einheitlichen Regelwerks der EU und der Aufsicht und Durchsetzung seitens der EU-Behörden mit dem Angebot angemessener Möglichkeiten für grenzüberschreitende Tätigkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen.»<sup>75</sup>

Auch für den Datenschutzbereich besteht eine entsprechende aktualisierte (2018) offizielle Referenzgrundlage.<sup>76</sup>

Die wesentlichen Inhalte des einseitigen Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitskonzepts gemäss diesen Dokumenten können wie folgt zusammengefasst werden:<sup>77</sup>

- Zur Sicherung der Deutungshoheit und Handlungsfreiheit wird ein entsprechender Beschluss einseitig und nach Ermessen erlassen und bei Bedarf neu überprüft.
- Das Konzept wird u.a. mit dem Ziel der Annäherung der Rechtsvorschriften an internationale Standards eingesetzt.
- Das angestrebte Schutzniveau im Drittstaat muss nicht Punkt für Punkt die EU-rechtlichen Vorschriften wiedergeben, sondern soll der Sache nach die Einhaltung der wesentlichen Kernanforderungen dieser Vorschriften gewährleisten.
- Das Drittland hat eine angemessene Überwachung und allenfalls Durchsetzung zu garantieren.
- Die Anerkennung kann als Ausgangspunkt einer erweiterten Zusammenarbeit fungieren.

### III. Einseitige Äquivalenz: hehre Ziele und instabile Regime

Mit dem Konzept der Gleichwertigkeit, wie es ausserhalb des Rahmens von Abkommen angewendet wird, verfolgt die EU an sich hehre Ziele. So schreibt die Kommission, die EU setze sich «konsequent für die Förderung offener, fairer und effizienter Finanzmärkte ein, für die strenge Aufsichtsrahmen und Verhaltenskodizes gelten», und wo es u.a. um die Förderung der Annäherung der Rechtsvorschriften an internationale Standards gehe. Im Rahmen dieser Ziele sieht die Kommission die Gleichwertigkeitsprüfung als ein wichtiges Instrument zur Verfolgung ihrer politischen Strategie.<sup>78</sup>

<sup>75</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gleichwertigkeit im Bereich der Finanzdienstleistungen, 29. Juli 2019, COM(2019) 349 final, 2.

<sup>76</sup> Artikel-29-Datenschutzgruppe, Referenzgrundlage für Angemessenheit, Version vom 6. Februar 2018, abrufbar unter: <[https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item\\_id=614108](https://ec.europa.eu/newsroom/article29/item-detail.cfm?item_id=614108)> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>77</sup> In der Literatur statt vieler ausführlich *Wymeersch* (Fn. 42), 214 ff., mit weiteren Hinweisen.

<sup>78</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Gleichwertigkeit im Bereich der Finanzdienstleistungen vom 29. Juli 2019, COM(2019) 349 final, 3. Siehe auch *Wymeersch* (Fn. 42), 223 ff., und insbesondere betreffend die Schweizer Börsenäquivalenz 226.

Äquivalenzentscheide werden von der EU aufgrund der **von ihr** definierten Standards erteilt. Inhaltlich geht es dabei letztlich klar um die Forderung einer Angleichung des Drittstaates an die EU-rechtlichen Standards, auch wenn diese sich ihrerseits durchaus an internationalrechtlichen Vorgaben ausrichten. Für den Drittstaat führt dies faktisch in vielen Fällen zum sog. autonomen Nachvollzug – der umso weniger autonom ist, als sein Ausbleiben empfindliche Folgen haben kann und umgekehrt ein Absprechen der Angemessenheit gegenüber der EU das Problem meist nicht löst.

Äquivalenzentscheide werden von der EU **einseitig** erteilt, und zwar als «*revocable privilege*», dessen Gewährung regelmässig neu überprüft und je nach den Umständen auch wieder zurückgenommen werden kann. Gerade das Beispiel der Börsenäquivalenz zeigt, dass die EU das Instrument der Gleichwertigkeits- bzw. Angemessenheitsbeschlüsse auch politisch einzusetzen gewillt ist. Damit hat sie den Schweizer Kapitalmarkt zum «Spielball politischer Interessen» gemacht,<sup>79</sup> was auch innerhalb der EU zu Irritationen geführt hat.<sup>80</sup> Gleichzeitig scheint sich die EU-Kommission aber damit schwer zu tun, die Kritik an diesem Vorgehen auch nur zu verstehen.<sup>81</sup>

Nicht immer führte diese Gemengelage zu Problemen. Als Beispiel für eine unproblematische gegenseitige Anerkennung und daraus resultierende Behördenkooperation sei an dieser Stelle kurz die Revisionsaufsicht im Kapitalmarktrecht erwähnt.<sup>82</sup> Zum Schutz der Investoren auf dem jeweiligen Kapitalmarkt müssen sowohl in der EU<sup>83</sup> wie auch in der Schweiz Revisionsunternehmen aus einem Drittland von der Revisionsaufsichtsbehörde (in der Schweiz die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde, RAB) beaufsichtigt werden, wenn sie ausländische Gesellschaften prüfen, die den lokalen Kapitalmarkt in Anspruch nehmen. Wird das Revisionsunternehmen im Drittland bereits gleichwertig beaufsichtigt, entfällt die

<sup>79</sup> So Bohrer/Rehm/Huggenberger/Spiegel/Vollenweider (Fn. 36), 4.

<sup>80</sup> Dazu René Höltschi, Elf EU-Staaten werfen sich für die Schweiz in die Bresche, NZZ vom 30. Januar 2018, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/schweiz/elf-eu-staaten-kritisieren-bruessel-in-sachen-boersenaequivalenz-ld.1352399>>, sowie Niklaus Nuspliger, Manche EU-Staaten murren, doch Schützenhilfe erhält die Schweiz nicht, NZZ vom 25. Januar 2019, abrufbar unter: <<https://www.nzz.ch/international/manche-eu-staaten-murren-doch-schuetzenhilfe-erhaelt-die-schweiz-nicht-ld.1491459>> (zuletzt besucht am 30.07.2020). Ausserdem liegt der Beschlussprozess einseitig in den Händen der EU-Kommission, was den anderen EU-Organen und auch den Mitgliedländern wenig stabilisierende Einflussmöglichkeiten lässt.

<sup>81</sup> Vgl. dazu etwa die Äusserungen von Olivier Guersent, Director-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, EU-Kommission, und die Rückfragen von Kay Swinbourne, Vizevorsitzende des Economic and Monetary Affairs Committee (ECON) des europäischen Parlaments, anlässlich der Politico-Veranstaltung «U.K. Financial Services industry: shaping the new trajectory», London, 18. Oktober 2018, Video abrufbar unter <<https://www.politico.eu/event/uk-financial-services>> (zuletzt besucht am 30.07.2020), insbesondere zur schweizerischen Börsenäquivalenz ab 1h07m11s.

<sup>82</sup> Die EU führt in diesem Bereich eine erfolgreiche, breite Anerkennungspraxis, die zu einem für Drittstaaten recht liberalen Markt führt; Wymeersch (Fn. 42), 240 f.

<sup>83</sup> Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2006 über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen, zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 84/253/EWG des Rates, ABl. 2006 L 157, 87 (mit den seitherigen Änderungen).

doppelte Beaufsichtigung im Wesentlichen (Art. 8 Abs. 2 RAG<sup>84</sup> in Verbindung mit Art. 9a Abs. 1 lit. a RAV).<sup>85</sup>

Im Jahr 2011 wurde hier die EU-Anerkennung formell ausgesprochen.<sup>86</sup> Sie folgte auf eine frühere Entscheidung zum Schweizer Amtshilfedispositiv von 2010<sup>87</sup> und schloss ein rund dreijähriges Anerkennungsverfahren positiv ab.<sup>88</sup> Umgekehrt anerkennt die Schweiz die Revisionsaufsichtsbehörden aller EU-Mitgliedstaaten formell als gleichwertig.<sup>89</sup> Erwünschte Folge solcher gegenseitigen Anerkennungsverfahren ist in der Praxis auch vor allem der erleichterte Austausch von Informationen im Verlauf einer erweiterten Zusammenarbeit zwischen den Behörden.<sup>90</sup>

#### IV. Schlussbemerkungen: Abhilfe durch Abkommen?

Abgesehen von solchen positiven Beispielen ist aber offensichtlich, dass einseitige Regime, die dazu noch politischen Schwankungen unterstehen, aus der Sicht der betroffenen Drittstaaten potenziell instabil sind. In einem solchen Rahmen erlassene Äquivalenzentscheidungen können verweigert, befristet oder widerrufen werden. Selbst in einem Fall wie jenem der persönlichen Schutzausrüstungen ist es denkbar, dass die EU ihre Regeln aufgrund der (hier nicht näher definierten) Angemessenheitsprüfung wieder ändert. Entsprechend ist aus Sicht des Drittstaates stossend, dass er in den betroffenen Sachgebieten Investitionen in Regulierung, Gesellschaftsorganisation und Wirtschaft tätigt, dabei aber einseitigem Handeln

<sup>84</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG), SR 221.302.

<sup>85</sup> Verordnung vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV), SR 221.302.3.

<sup>86</sup> Beschluss 2011/30/EU der Kommission vom 19. Januar 2011 über die Gleichwertigkeit bestimmter drittstaatlicher Aufsichts-, Qualitätssicherungs-, Untersuchungs- und Sanktionssysteme für Abschlussprüfer und Abschlussprüfungsgesellschaften und über eine Übergangsfrist für Prüfungstätigkeiten bestimmter drittstaatlicher Abschlussprüfer und Abschlussprüfungsgesellschaften in der Europäischen Union, ABl. 2011 L 15, 12 (mit den seitherigen Änderungen).

<sup>87</sup> Beschluss der Kommission 2010/64/EU vom 5. Februar 2010 über die Angemessenheit der zuständigen Stellen bestimmter Drittländer gemäss der Richtlinie 2006/43/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2010 L 35, 15: «Angesichts dieser Sachlage sollte die Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde für die Zwecke von Artikel 47 Absatz 1 der Richtlinie 2006/43/EG für angemessen erklärt werden.»

<sup>88</sup> Medienmitteilung der RAB vom 20. Januar 2011, Europäische Union anerkennt Gleichwertigkeit der Schweizer Aufsicht über die Revision, abrufbar unter: <blob:https://www.rab-asr.ch/fcf35a8a-e1a3-4872-9e0c-d03e956ac92b> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>89</sup> Siehe dazu die 2017 letztmals nachgeführte Liste der anerkannten ausländischen Revisionsaufsichtsbehörden in Anhang 2 der Verordnung vom 22. August 2007 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsverordnung, RAV), SR 221.302.3.

<sup>90</sup> Siehe die Liste der bilateralen Absprachen mit Revisionsbehörden u.a. von EU-Mitgliedstaaten unter <https://www.rab-asr.ch/#/page/111> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

der EU ausgesetzt ist, ohne dagegen einen wirksamen Rechtsschutz beanspruchen zu können.

Wie bereits mehrfach erwähnt, gelangen einseitige Äquivalenzregime dort zur Anwendung, wo es mit dem betreffenden Drittstaat keine Abkommen zur fraglichen Thematik gibt. So bleibt z.B. im Rahmen des EWR kein Raum für Äquivalenzregime zum Finanzmarktrecht oder zum Datenschutz, weil beide Materien vom EWR-Abkommen erfasst sind und dort zudem eine Rechtspflicht zum dynamischen Aufdatieren mit Sanktionen im Verweigerungsfall besteht (Art. 102 EWR).

Vor diesem Hintergrund argumentierte *Thomas Cottier* mit Bezug auf die (damalige) Befristung der Schweizer Börsenäquivalenz durch die EU, die nun vorliegende Situation sei die Folge davon, dass es die Schweiz während zwanzig Jahren versäumt habe, mit der EU ein Dienstleistungsabkommen auszuhandeln, welches effektive Rechtsansprüche gegen Diskriminierung schaffen würde.<sup>91</sup> Wie die oben besprochenen Beispiele der Börsen- und der Datenschutzäquivalenz zeigen, wird hier denn auch auf verschiedener Ebene über Abhilfe durch Abkommen nachgedacht. Interessant ist dabei nicht zuletzt der Wunsch nach einem System, welches ein einseitiges Standard-*setting* durch das eine Partnerland vermeidet.

Es dürfte allerdings fraglich sein, ob ein solches Modell im Verhältnis zwischen der EU und ihr geographisch nahestehenden Partnerländern politisch erreicht werden könnte. Zwar sind Abkommen durchaus denkbar, doch wird die EU möglichst darauf abzielen, dass solche Abkommen eine inhaltliche Assoziation zum EU-Recht schaffen, so wie im Verhältnis zur Schweiz im Fall der Medizinprodukte durch das KonfBA. Ein solches Abkommen beruht auf dem von *Spinner* erwähnten «Konzept der vertraglich festgestellten oder festzustellenden Gleichwertigkeit».<sup>92</sup> Wie das Beispiel der Medizinprodukte zeigt, ist allerdings auch eine solche Beziehung vor politisch begründeten Schwierigkeiten nicht gefeit – wobei sich diese hier aber im Fall der Schweiz technisch nicht auf die Gleichwertigkeit beziehen, sondern auf anderer Ebene angesiedelt sind.

Je nach der Ausgestaltung eines Abkommens bietet dieses zudem einen Mechanismus für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien. Im Fall des KonfBA allerdings würde dieses Element erst durch das InstA entscheidend verstärkt, indem es das heute fehlende gerichtliche Element hinzufügen würde.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> «Studiogespräch mit Rechtsprofessor Thomas Cottier», SRF-FOKUS-Sendung vom 21. Dezember 2017, abrufbar unter: <<https://www.srf.ch/play/tv/10vor10/video/fokus-knatsch-mit-der-eu?id=2381c589-afc9-41fa-9fe8-584135d6bbe8>> (zuletzt besucht am 30.07.2020).

<sup>92</sup> *Spinner* (Fn. 3), 15.

<sup>93</sup> Dazu *Thomas Cottier*, Der Rechtsschutz im Rahmenabkommen Schweiz-EU, in: *Epinet/Hehemann/Zlatescu* (Hrsg.), *SJER* 2018/2019, 2019, 359.

# Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht

## Annuaire suisse de droit européen 2019/2020

**Astrid Epiney/Petru Emanuel Zlătescu (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:

Rainer Baisch/Rolf H. Weber

Georges Baur

Jacques Beglinger/Christa Tobler

Samantha Besson/Milène Hauri

Martin Beyeler

Roland Bieber

Stephan Breitenmoser/Simon Hirsbrunner

Astrid Epiney/Robert Mosters

Nula Frei

Sebastian Heselhaus/Philipp Renninger

Constantin Hruschka/Sarah Progin-Theuerkauf

Andreas Glaser/Gabriel Steffen

David Keller

Patrick L. Krauskopf/Sarah Umbricht/Anicia Tahmasebi

Thierry Largey

François Meier/Marcel Amrein/Camilo Duffour/Stéphanie Grillet/

Michael Kiefer/Nina Gotsch/Elisa Ravasi/Gian Carlí Stäubli/

Philippe Strub/Daniel Michel/Andrea Zbinden

Jean Métral/Isabelle Raetz

Roland Norer/Stefanie Hug

Xavier Oberson/Alara Efsun Yazicioglu

Benedikt Pirker/Petru Emanuel Zlătescu

Nina Reiser/Miriam Dobbins

Félice Rouiller

Claudia Seitz/André S. Berne

Janice Sumbo

Franz Werro/Pascal Pichonnaz

Markus Wyssling



Stämpfli Verlag

Schulthess § 2020

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 2020

ISBN 978-3-7255-8229-7 Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf

ISBN 978-3-7272-1678-7 Stämpfli Verlag AG · Bern

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

[www.staempfli.com](http://www.staempfli.com)