

12.xxx

Botschaft

zur Genehmigung der mit Frankreich und dem CERN abgeschlossenen Abkommen über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die auf dem Gelände der Organisation tätig sind

vom ...

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen mit dem Antrag auf Zustimmung den Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung:

- des Protokolls vom 18. Oktober 2010 zur Änderung des Abkommens vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet, und
- des Abkommens vom 18. Oktober 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Französischen Republik und der Europäischen Organisation für Kernforschung über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Eveline Widmer-Schlumpf

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Botschaft ist auf die Ratifikation von zwei Abkommen ausgerichtet, die die Schweiz mit Frankreich und der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) abgeschlossen hat. Bei den zwei Abkommen geht es darum festzulegen, welches Recht auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind.

Ausgangslage

Das CERN ist eine wichtige internationale Organisation, sowohl aus wissenschaftlicher Sicht als auch im Rahmen der Gaststaatspolitik der Schweiz und insbesondere im Zusammenhang mit dem internationalen Genf. Deshalb gilt es, die geeigneten Bedingungen für einen optimalen Betrieb dieser Organisation zu schaffen. Das CERN hat seinen Hauptsitz in Genf und ist die einzige zwischenstaatliche Organisation, deren Gelände schweizerisches und französisches Staatsgebiet umfasst.

Frankreich und die Schweiz haben am 13. September 1965 ein Abkommen zur Ausdehnung des Geländes des CERN auf französisches Hoheitsgebiet abgeschlossen. Dieses Abkommen regelt namentlich Fragen zum anwendbaren Recht, zu den Zuständigkeiten der Behörden Frankreichs und der Schweiz, insbesondere im Zollbereich, oder zum Durchgang von Personen und Waren. Es sieht in Artikel II das Territorialitätsprinzip des Rechts vor. Diese Bestimmung lautet wie folgt: «[Es] finden die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften der Schweizerischen Eidgenossenschaft und diejenigen der Französischen Republik Anwendung, die erstgenannten auf dem Geländeteil der Organisation, der auf schweizerischem Hoheitsgebiet gelegen ist, die zweitgenannten auf dem Geländeteil der Organisation, der auf französischem Hoheitsgebiet gelegen ist.»

Das CERN hat mit Unternehmen zahlreiche Dienstleistungsverträge für Tätigkeiten wie Wach- und Sicherheitsdienst, Bau, Unterhalt technischer Anlagen, Reinigung, Transport usw. abgeschlossen. Gemäss dem Territorialitätsprinzip des Rechts müssten diese Unternehmen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das schweizerische Recht für die auf Schweizer Hoheitsgebiet geleisteten Arbeitsstunden und das französische Recht für die auf dem französischen Teil des Geländes geleisteten Stunden anwenden. Dies bedeutet, dass bei einem Mitarbeiter im Laufe eines Arbeitstags oder einer Arbeitswoche unterschiedliches Recht zur Anwendung kommen kann und dass für die einzelnen Mitarbeitenden eines Unternehmens unterschiedliche Arbeitsbedingungen gelten, je nachdem in welchem Bereich des CERN-Geländes sie tätig sind.

Diese komplexe Rechtssituation führt zu sozialen Konflikten, da zwischen dem französischen und dem schweizerischen Recht bedeutende Unterschiede bestehen. Die Tätigkeit des CERN wird regelmässig durch Demonstrationen und Streiks beeinträchtigt. Das CERN hat die beiden Gaststaaten deshalb gebeten, die rechtliche Situation für die Leistungen der Unternehmen, die auf seinem Gelände tätig sind, zu überprüfen.

Inhalt der Vorlage

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen der Schweiz (einschliesslich Vertretung des Kantons Genf), Frankreich und dem CERN wurden die beiden Abkommen ausgearbeitet, die dieser Botschaft im Anhang beiliegen. Sie sehen einen teilweisen Verzicht auf die Anwendung des Territorialitätsprinzips des Rechts vor: In Abweichung von diesem Prinzip wird bei staatsübergreifenden Dienstleistungen, die von Unternehmen auf dem Gelände des CERN erbracht werden, das anwendbare Recht aufgrund der Örtlichkeit – auf schweizerischem oder französischem Hoheitsgebiet – festgelegt, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen ist.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Einleitung	6
1.1 Das CERN	6
1.2 Ausgangslage	7
1.3 Verhandlungen	8
1.4 Geprüfte Lösungsansätze	9
1.5 Position des Kantons Genf	10
1.6 Position des CERN	11
1.7 Sozialpartner	11
2 Erläuterung der Abkommen	12
2.1 Gewählte Lösung	12
2.2 Form	15
2.3 Protokoll vom 18. Oktober 2010 zur Änderung des Abkommens vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet	15
2.4 Abkommen vom 18. Oktober 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Französischen Republik und der Europäischen Organisation für Kernforschung über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind	19
3 Vernehmlassung	21
4 Auswirkungen	21
4.1 Auswirkungen auf den Bund	21
4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	21
4.3 Auswirkungen auf das CERN	22
4.4 Wirtschaftliche Auswirkungen	22
5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum europäischen Recht	22
5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	22
5.2 Verhältnis zum europäischen Recht	22
6 Rechtliche Aspekte	23
6.1 Verfassungsmässigkeit	23
6.2 Erlassform	23
Bundesbeschluss über die Genehmigung der mit Frankreich und dem CERN abgeschlossenen Abkommen über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die auf dem Gelände der Organisation tätig sind (Entwurf)	25

Protokoll zur Änderung des Abkommens vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet	27
Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Französischen Republik und der Europäischen Organisation für Kernforschung über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind	35

Botschaft

1 Einleitung

1.1 Das CERN

Die Abkürzung «CERN» stand ursprünglich für «Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire» (Europäischer Rat für Kernforschung). Dieses provisorische Organ wurde 1952 geschaffen und hatte den Auftrag, eine europäische Organisation für physikalische Grundlagenforschung von Weltruf aufzubauen. Damals beschäftigte sich die Wissenschaft in diesem Bereich hauptsächlich mit der Erforschung des Atomkerns, daher die Verwendung der Bezeichnung «Kernforschung». 1954 wurde das Europäische Laboratorium für Teilchenphysik offiziell eröffnet und der provisorische Rat aufgelöst. Die neue Organisation erhielt den Namen «Europäische Organisation für Kernforschung». Die Abkürzung «CERN» wurde hingegen beibehalten. Heute geht unser Verständnis der Materie über den Kern hinaus, und das wichtigste Forschungsgebiet des CERN ist die Teilchenphysik, d. h. die Analyse der Grundbausteine der Materie sowie der Kräfte, die auf sie einwirken.

Die Schweiz gehört zu den Gründerstaaten¹ des CERN, das heute 20 Mitgliedstaaten² zählt. Mit fast 3000 Mitarbeitenden ist das CERN das weltweit führende Forschungszentrum für physikalische Grundlagenforschung. Rund 10 000 Gastforschende, d. h. die Hälfte der Physikerinnen und Physiker, die weltweit auf Teilchenphysik spezialisiert sind, führen am CERN Forschungen durch.

In den Laboratorien des CERN wird die Zusammensetzung der Materie erforscht, indem Elementarteilchen wie Elektronen oder Protonen sehr stark beschleunigt und zur Kollision gebracht werden. Mit Detektoren werden dann die Flugbahnen der in den Kollisionen abgespaltenen Teilchen rekonstruiert und deren neue oder veränderte Eigenschaften in Erfahrung gebracht. Neben dem grossen Elektron-Positron-Collider (LEP, Large Electronpositron Collider), der seit 1989 läuft, wurde 2008 ein neues Vorzeigeprojekt des CERN in Betrieb genommen: der grosse Hadronen-Beschleuniger (LHC, Large Hadron Collider). Dieser Teilchenbeschleuniger und vier riesige Teilchendetektoren wurden von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus der ganzen Welt entwickelt und hergestellt und gelten als derzeit leistungsfähigste Anlagen zur Erforschung der Eigenschaften von Elementarteilchen. Die LHC-Experimente sollen grundlegende Fragen beantworten, zum Beispiel, wie Teilchen ihre Masse erhalten oder wie sich die Materie seit der Entstehung des Universums entwickelt hat. Die Schweiz ist durch das CERN zu einem globalen Zentrum für Teilchenphysik-Forschung geworden. Dies fördert auch die Chancen der schweizerischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, an vorderster Front

¹ Bundesbeschluss vom 30. September 1953 betreffend die Genehmigung des Abkommens über die Schaffung einer Europäischen Organisation für kernphysikalische Forschung, BBl 1953 III 233.

² Mitgliedstaaten des CERN: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich.
Rumänien ist Beitrittskandidat. Israel ist assoziiertes Mitglied. Am 16. Dezember 2011 stimmte der CERN-Rat dem Beitritt der Republik Serbien zum CERN als assoziiertes Mitglied zur Vorbereitung auf einen Beitritt zu.

bei dieser Spitzenforschung mitzuwirken. Gleichzeitig bietet das CERN erstklassige Ausbildungsmöglichkeiten für Studierende (Bachelor-, Master- und Doktoratsarbeiten), und es ist ein wichtiger Partner für die Schweizer Hochschulen und Forschungsinstitutionen. Insbesondere die Universitäten Genf, Lausanne (ETHL), Basel und Zürich sowie das Paul Scherrer Institut arbeiten eng mit dem CERN zusammen.

Die Rolle der Schweiz als Gaststaat des CERN wirkt sich positiv auf den schweizerischen Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort aus. Gemäss dem Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) fliesst mehr als die doppelte Summe der Schweizer Beiträge in Form von Aufträgen an den einheimischen Industrie- und Dienstleistungssektor zurück. Die Region Genf profitiert wirtschaftlich vom Personal des CERN, das in der Schweiz wohnt (Immobilienmarkt, Tourismus, Konsumgüter).

1.2 Ausgangslage

Das CERN hat seinen Sitz in Genf, und die Schweiz haben am 11. Juni 1955 ein Sitzabkommen³ mit der Organisation abgeschlossen. Infolge der Ausdehnung der Tätigkeit der Organisation auf französisches Hoheitsgebiet unterzeichnete Frankreich am 13. September 1965 ein Sitzabkommen⁴ mit dem CERN. Gleichzeitig einigten sich Frankreich und die Schweiz am 13. September 1965 auf ein Abkommen zur Ausdehnung des Geländes des CERN auf französisches Hoheitsgebiet⁵. Dieses Abkommen regelt namentlich Fragen im Zusammenhang mit dem anwendbaren Recht, der Zuständigkeit der Behörden Frankreichs und der Schweiz (insbesondere im Zollbereich) oder dem Durchgang von Personen und Waren. Gemäss Artikel II *«finden die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften der Schweizerischen Eidgenossenschaft und diejenigen der Französischen Republik Anwendung, die erstgenannten auf dem Geländeteil der Organisation, der auf schweizerischem Hoheitsgebiet gelegen ist, die zweitgenannten auf dem Geländeteil der Organisation, der auf französischem Hoheitsgebiet gelegen ist»* (nachfolgend: Territorialitätsprinzip des Rechts).

Im Rahmen seiner Tätigkeit arbeitet das CERN mit zahlreichen Unternehmen zusammen, die unter anderem Leistungen in den Bereichen Wach- und Sicherheitsdienst, Bau, Unterhalt technischer Anlagen, Reinigung oder Transport erbringen. Häufig ist das Personal dieser Firmen sowohl im französischen als auch im schweizerischen Teil des Geländes tätig (staatsübergreifende Dienstleistungen). Die Tätigkeiten dieser Mitarbeitenden unterstehen dem ordentlichen Recht und sind nicht von den Bestimmungen der Sitzabkommen betroffen, die das CERN mit der Schweiz bzw. Frankreich abgeschlossen hat. Gemäss dem Territorialitätsprinzip des Rechts müssten diese Unternehmen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das

³ Abkommen vom 11. Juni 1955 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung zur Festlegung des rechtlichen Statuts dieser Organisation in der Schweiz, SR 0.192.122.42.

⁴ Abkommen vom 13. September 1965 zwischen der Französischen Regierung und der Organisation zur Festlegung des rechtlichen Statuts der Organisation in Frankreich («Statutabkommen»).

⁵ Abkommen vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der französischen Regierung betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet, SR 0.192.122.423.

schweizerische Recht für die auf Schweizer Hoheitsgebiet geleisteten Arbeitsstunden und das französische Recht für die auf dem französischen Teil des Geländes geleisteten Stunden anwenden. Dies bedeutet, dass bei einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter im Laufe eines Arbeitstages oder einer Arbeitswoche unterschiedliches Recht zur Anwendung kommen kann und dass für die einzelnen Mitarbeitenden eines Unternehmens unterschiedliche Arbeitsbedingungen gelten, je nachdem in welchem Bereich des CERN-Geländes sie tätig sind.

Diese komplexe Rechtslage führt zu sozialen Konflikten, da bedeutende Unterschiede zwischen dem schweizerischen und dem französischen Recht bestehen, insbesondere in Bezug auf Löhne, Arbeitszeit und Ferienanspruch. Ausserdem neigen gewisse Unternehmen dazu, sich nicht konsequent an das Territorialitätsprinzip des Rechts zu halten, dies hauptsächlich aufgrund der damit verbundenen praktischen Schwierigkeiten. Seit Jahren wird die Tätigkeit des CERN regelmässig durch Demonstrationen und Streiks beeinträchtigt, da die Mitarbeitenden der Unternehmen fordern, dass die Organisation bei den Unternehmen für eine bessere Anwendung des schweizerischen und französischen Rechts sorgt. Diese Situation ist auch für die beiden Gaststaaten unbefriedigend, da sich die Einhaltung der anwendbaren Normen nur schwer kontrollieren lässt.

Angesichts dieser Schwierigkeiten hat das CERN die beiden Gaststaaten gebeten, die rechtliche Situation für die Tätigkeiten der Unternehmen, die auf seinem Gelände zum Einsatz kommen, zu überprüfen.⁶ Das Personal der Dienstleistungsunternehmen verzichtete daraufhin auf Demonstrationen und Streiks, da die Gewerkschaften über die Verhandlungen zwischen Frankreich, der Schweiz und dem CERN zur Ausarbeitung einer befriedigenden Lösung informiert wurden.

1.3 Verhandlungen

Auf die Bitte des CERN hin, diese Frage aufzugreifen, schlug die Schweiz Frankreich 2003 vor, eine technische Arbeitsgruppe zu bilden und zu prüfen, wie die Anliegen des CERN erfüllt werden können. Die technische Arbeitsgruppe⁷ traf sich mehrmals, um die verschiedenen Optionen unter dem Gesichtspunkt des schweizerischen, des französischen und des europäischen Rechts zu analysieren. Das CERN wurde regelmässig über den Stand der Verhandlungen informiert und als direkt betroffene Partei in die Erarbeitung der Modalitäten zur Umsetzung der gewählten Lösung einbezogen. Bei zwei Treffen mit den schweizerischen und französischen Sozialpartnern konnte diesen die angestrebte Lösung unter Vorbehalt der Zustimmung der zuständigen Behörden dargelegt werden.

Am 25. Oktober 2006 wurde der Bundesrat über den Stand der Gespräche mit Frankreich und dem CERN informiert. Er beauftragte das EDA, die Verhandlungen in enger Zusammenarbeit mit dem SECO, dem Bundesamt für Migration und dem

⁶ Anfrage des Generaldirektors des CERN bei einem Gespräch mit den Ständigen Vertretungen der Schweiz und Frankreichs bei der UNO in Genf am 21. Januar 2003.

⁷ Die Schweizer Delegation bestand aus Vertreterinnen und Vertretern des EDA (Direktion für Völkerrecht und Ständige Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf), des EVD (SECO), des EJPD (Bundesamt für Migration) sowie des Kantons Genf (Département de la solidarité et de l'emploi). Die französische Delegation setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Aussenministeriums und des Arbeitsministeriums zusammen.

Kanton Genf sowie allen anderen interessierten Ämtern in der vorgeschlagenen Richtung weiterzuführen, d. h. unter Berücksichtigung des Kriteriums der Örtlichkeit, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist.

Im Mai 2007 musste Frankreich als EU-Mitgliedsstaat die Zustimmung der Europäischen Kommission einholen. Die Verhandlungen konnten deshalb erst Ende Mai 2010 abgeschlossen werden. Tatsächlich stellte die EU fest, dass der Gegenstand der vorgesehenen Abkommen zwischen der Schweiz, Frankreich und dem CERN in die Zuständigkeit der EU fällt. Weil es jedoch für die EU- wichtig ist, einen gewissen Spielraum für den Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten behalten zu können, wurde eine neue Verordnung⁸ verabschiedet. Auf dieser Grundlage befugte die Europäische Kommission Frankreich am 19. März 2010, die Abkommen über das auf Dienstleistungsunternehmen auf dem CERN-Gelände anwendbare Recht mit der Schweiz und dem CERN abzuschliessen.

Am 8. September 2010 genehmigte der Bundesrat die ausgehandelten Abkommen und ermächtigte den Direktor der Direktion für Völkerrecht des EDA, die Verträge unter Ratifikationsvorbehalt zu unterzeichnen. Die Unterzeichnungszereemonie fand am 18. Oktober 2010 statt.

1.4 Geprüfte Lösungsansätze

Die technische Arbeitsgruppe prüfte verschiedene Optionen. Schliesslich wurde entschieden, auf den Grundsatz der Örtlichkeit abzustellen, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist (vgl. Ziff. 2.1), da dies die einzig mögliche Lösung schien.

Die Gewerkschaften hätten es vorgezogen, wenn die Schweiz und Frankreich sich auf einheitliche, spezifische Bestimmungen für das gesamte Gelände des CERN und für alle Arbeitsbereiche geeinigt hätten. Sie sahen jedoch ein, dass es schwierig gewesen wäre, einen gemeinsamen Nenner zwischen dem schweizerischen und dem französischen Recht zu finden, der sowohl für die Arbeitgeber als auch für die Gewerkschaften akzeptabel gewesen wäre und von den zuständigen nationalen Instanzen Frankreichs und der Schweiz innerhalb nützlicher Frist hätte bewilligt werden können. Denn zwischen der Gesetzgebung der Schweiz und Frankreichs bestehen beträchtliche Unterschiede in Bereichen wie Löhne oder Arbeitszeit. Ausserdem hätte die Schaffung spezifischer Rechtsvorschriften, welche ausschliesslich auf dem Gelände des CERN zur Anwendung gekommen wären, Anpassungen und Aktualisierungen erschwert.

Bei der Prüfung möglicher Lösungen wurde auch erwogen, das Recht am Sitz des jeweiligen Unternehmens für anwendbar zu erklären. Dieser Ansatz wurde jedoch verworfen, weil die Unternehmen das anwendbare Recht auf diese Weise hätten allein bestimmen können. Sie hätten eine Niederlassung auf der schweizerischen oder auf der französischen Seite gründen können, je nachdem welches Recht sie für

⁸ Verordnung (EG) Nr. 662/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Einführung eines Verfahrens für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten über spezifische Fragen des auf vertragliche und ausservertragliche Schuldverhältnisse anzuwendenden Rechts.

vorteilhafter erachten. Zudem hätte diese Lösung bei Unternehmen ohne Sitz in der Schweiz oder Frankreich zu Schwierigkeiten geführt.

Im Rahmen der Prüfung des Grundsatzes, für das anwendbare Recht auf die Örtlichkeit abzustellen, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist, wurde anfangs erwogen, nicht auf bestimmte Normen im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer⁹ zu verweisen, sondern einen integralen Verweis auf das Recht des Staates vorzusehen, in dem der überwiegende Teil der Tätigkeit erfolgt. Dabei wären das internationale Privatrecht und die Bestimmungen betreffend die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer berücksichtigt worden. Diese Lösung schien transparenter und einfacher in der Anwendung. Es zeigte sich jedoch, dass sie für Frankreich aufgrund der Bestimmungen der Europäischen Union nicht möglich war. Die Vertreter des Kantons Genf hätten zwar einen globalen Verweis bevorzugt, waren aber der Ansicht, dass die schliesslich gewählte Lösung ohne grössere Schwierigkeiten umsetzbar ist und gegenüber der heutigen Situation einen deutlichen Fortschritt bedeutet, da sie mehr Transparenz schafft und die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer besser schützt. Mit der gewählten Lösung wurde der Notwendigkeit Rechnung getragen, den Wirtschaftsstandort Schweiz zu schützen und eine Flucht der Unternehmen, die mit dem CERN Dienstleistungsverträge abschliessen wollen, auf französisches Gebiet zu vermeiden.

1.5 Position des Kantons Genf

Der Kanton Genf wurde eng in die Verhandlungen einbezogen, und die Kantonsvertreter waren bei allen Gesprächsphasen Teil der Schweizer Delegation. Mit einem Schreiben vom 30. Juni 2010 an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten bestätigte der Staatsrat des Kantons Genf offiziell seine Zustimmung zum Inhalt der Verträge. Er äusserte sich wie folgt dazu:

«Die Verträge sind das Ergebnis mehrjähriger Bestrebungen, eine Situation zu regeln, die heute für alle Parteien unbefriedigend ist, d. h. sowohl für das CERN als auch für die Gaststaaten, die Dienstleistungsunternehmen und ihre Mitarbeitenden. Heute muss ein Unternehmen, das auf dem gesamten Gelände des CERN tätig ist, die Mindestbedingungen in Bezug auf Löhne und Arbeitszeit anpassen, wenn ein Mitarbeiter vom schweizerischen Teil des Geländes auf den französischen Teil wechselt und umgekehrt. Diese Regelung ist faktisch nicht umsetzbar, unzumutbar und kaum überprüfbar; ausserdem ist sie die Ursache für häufige Konflikte, vor allem mit den Gewerkschaften.

Als Aufsichtsinstanz für den Arbeitsmarkt ist der Kanton Genf deshalb sehr daran interessiert, dass eine zweckmässigere Regelung eingeführt wird. Dies gilt umso mehr, als die jetzigen ungünstigen Rahmenbedingungen den reibungslosen Betrieb des CERN beeinträchtigen, das für unseren Kanton sehr wichtig ist, weil es sich um eine besonders bedeutende Organisation des internationalen Genf handelt.

⁹ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), SR 823.20.

Die Abkommensentwürfe bringen erhebliche Verbesserungen. Künftig wird im Voraus bestimmt, welches Recht auf ein Unternehmen und dessen Personal anwendbar ist; zudem gilt dieses Recht für die gesamte Vertragsdauer und auch für allfällige Subunternehmen. Die Entscheidung, ob schweizerisches oder französisches Recht gilt, wird von der Örtlichkeit – auf französischer oder schweizerischer Seite des CERN-Geländes – abhängen, an der der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist. Diese Lösung gewährleistet die Rechtssicherheit für alle beteiligten Parteien, und Kontrollen können auf einer klaren Grundlage erfolgen.

Unser Rat unterstützt deshalb diese Abkommensentwürfe vorbehaltlos und hofft, dass sie möglichst bald unterzeichnet und ratifiziert werden können.»

1.6 Position des CERN

Dem CERN liegt sehr viel an einer Beilegung der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung des Territorialitätsprinzips des Rechts auf die Unternehmen, die auf seinem Gelände staatsübergreifende Dienstleistungen erbringen, denn die häufigen sozialen Konflikte zwischen Gewerkschaften und Unternehmen behindern den Betrieb der Institution erheblich. Das CERN hat seine beiden Gaststaaten gebeten, nach Möglichkeiten zur Lösung dieser Probleme zu suchen, und es wurde von den Gaststaaten in die Erarbeitung einer Lösung einbezogen. Der CERN-Rat gab im Juni 2010 seine Zustimmung zu den Abkommen.

1.7 Sozialpartner

Die geplante Lösung wurde den Sozialpartnern – unter Vorbehalt der Einwilligung der zuständigen Behörden – an zwei Treffen vorgestellt. Die Sozialpartner in der Schweiz und Frankreich wurden ausserdem durch ihre üblichen Ansprechpartner beim Kanton Genf und den französischen Behörden regelmässig über den Stand der Diskussionen informiert.

Am 29. November 2005 fand ein Treffen mit den schweizerischen und französischen Sozialpartnern statt, an dem die geplante Lösung erläutert wurde. An einer Sitzung am 9. Februar 2007 wurde den Schweizer Sozialpartnern der Inhalt der Vertragsentwürfe dargelegt. Die Entwürfe waren ihnen am 25. Januar 2007 vom Kanton Genf, ihrem üblichen Ansprechpartner, mit der Bitte um schriftliche Stellungnahme bis 28. Februar 2007 zugestellt worden. Der Dachverband der Genfer Arbeitgeber (Union des associations patronales genevoises) äusserte seine Zustimmung zu diesen Abkommen, da sie nur auf dem Gelände des CERN zur Anwendung kommen sollen. Der Dachverband der Genfer Gewerkschaften (Communauté genevoise d'action syndicale) vertrat eine etwas weniger eindeutige Position, war aber ebenfalls der Meinung, dass die neuen Abkommen eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Situation darstellen. Der Kanton Genf konnte mit zusätzlichen Erläuterungen einige noch offene Fragen des Dachverbandes der Genfer Gewerkschaften klären. Zudem wurde das Abkommen zwischen der Schweiz, Frankreich und dem CERN durch eine Bestimmung ergänzt, wonach das CERN mit den beiden Gaststaaten zusammenarbeitet, damit die Sozialpartner angemessen über die Umsetzung des Abkommens informiert werden können (Art. 8 Abs. 3 des Abkommens zwischen der Schweiz, Frankreich und dem CERN).

Wie in Kapitel 1.4 erwähnt, setzten sich die Gewerkschaften dafür ein, dass die Schweiz und Frankreich spezifische, einheitliche Bestimmungen für das gesamte Gelände des CERN erlassen. Sie mussten jedoch einräumen, dass ein solcher Ansatz schwierig umzusetzen gewesen wäre.

Die Sozialpartner schlossen sich deshalb der Lösung an, wonach für das anwendbare Recht auf die Örtlichkeit abgestellt wird, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen ist. Sie anerkennen, dass diese Regelung eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Situation darstellt.

2 Erläuterung der Abkommen

2.1 Gewählte Lösung

Die neuen Abkommen sehen vor, dass bei Dienstleistungsunternehmen, die auf dem Gelände des CERN tätig sind, für das anwendbare Recht teilweise auf die Anwendung des Territorialitätsprinzips des Rechts verzichtet und stattdessen auf die Örtlichkeit abgestellt wird, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen ist. Dieser Grundsatz bestimmt, welches Gesetz für eine abschliessende Liste von Bereichen anwendbar ist, die den europäischen und den schweizerischen Vorschriften zu den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern entspricht und die ausschliesslich für Tätigkeiten im Rahmen staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände des CERN zur Anwendung kommt.

In Abweichung vom Territorialitätsprinzip des Rechts müssen also Unternehmen, die sowohl im schweizerischen als auch im französischen Teil des CERN-Geländes Leistungen erbringen, bei der Ausführung ihres Auftrags in den entsprechenden Bereichen nur ein Recht, d.h. entweder das schweizerische oder das französische Recht, anwenden. Das anwendbare Recht wird bei der Ausschreibung festgelegt und richtet sich nach der Örtlichkeit, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen ist, d.h. danach, ob der Auftrag hauptsächlich auf der schweizerischen oder auf der französischen Seite des CERN-Geländes ausgeführt wird.

Der Grundsatz der Örtlichkeit, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist, beruht auf folgenden Elementen:

1. Das Unternehmen wendet das durch den neuen Grundsatz festgelegte Recht auf alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an, die für die Ausführung des Vertrags eingesetzt werden.

Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Unternehmens, die zur Ausführung des Vertrags eingesetzt werden, unterstehen unabhängig von ihrem individuellen Einsatzort auf dem Gelände des CERN derselben Rechtsordnung. Sie sind darüber zu informieren, welches Recht für sie anwendbar ist.

2. Die betroffenen Rechtsbereiche werden abschliessend aufgezählt. Es handelt sich dabei um folgende Bereiche:
 - a. die Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten; die Bestimmungen über die Ausgleichsruhezeit;
 - b. die Mindestdauer des bezahlten Jahresurlaubs; die Bestimmungen über die Feiertage;

- c. die Mindestlohnsätze einschliesslich der Überstundenansätze;
- d. die Bedingungen für die Bereitstellung von Arbeitskräften durch Temporärfirmen;
- e. die Hygiene, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz;
- f. die Schutzmassnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Anstellungsbedingungen für Schwangere und Wöchnerinnen sowie für Kinder und Jugendliche;
- g. die Gleichbehandlung von Frau und Mann sowie die übrigen Nichtdiskriminierungsbestimmungen des einschlägigen innerstaatlichen Rechts.

In den oben erwähnten Bereichen sind die einschlägigen Rechtsbestimmungen der Schweiz bzw. Frankreichs für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzuwenden. Der Katalog der Normen und Bereiche entspricht den Bestimmungen von Artikel 2 des Bundesgesetzes über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer¹⁰. Die Terminologie in den mit Frankreich und dem CERN ausgehandelten Abkommen zum anwendbaren Recht für Unternehmen, die auf dem Gelände des CERN tätig sind, ist mit der Gesetzgebung sowohl der Schweiz als auch Frankreichs bzw. der Gesetzgebung der Europäischen Union vereinbar.

Für die übrigen Rechtsbereiche (Anstellung, Vertragsaussetzung, Vertragsbruch, Sozialversicherungen, Steuern usw.) gelten die üblichen Bestimmungen. Vorbehalten bleiben im Übrigen günstigere Bedingungen, die sich aus laufenden Arbeitsverträgen ergeben (Aufrechterhaltung erworbener Rechte).

3. Diese Regelung gilt für alle Unternehmen, die auf dem gesamten Gelände des CERN tätig sind (französischer und schweizerischer Teil).

Für Unternehmen, deren Vertrag keine staatsübergreifenden Dienstleistungen beinhaltet, gilt weiterhin das Territorialitätsprinzip des Rechts. Die abgeschlossenen Abkommen haben zudem keinerlei Auswirkungen auf das Recht, das auf Dienstleistungen des Unternehmens ausserhalb des CERN-Geländes anwendbar ist.

4. Das anwendbare Recht wird bei der Ausschreibung festgelegt.

Für alle Unternehmen gelten dieselben Bedingungen. Sie können keinen Einfluss auf das anwendbare Recht nehmen, indem sie auf der einen oder anderen Seite der Grenze eine Niederlassung eröffnen, und können somit nicht wählen, welches Recht gilt.

5. Das anwendbare Recht gilt für die gesamte Vertragsdauer einschliesslich Vertragsverlängerungen, unabhängig von der Vertragsdauer.

Das CERN vergibt gemäss bestehender Praxis Dienstleistungsverträge für eine Dauer von drei Jahren. Die Verträge für regelmässig wiederkehrende Tätigkeiten können vom CERN um höchstens vier weitere Jahre verlängert werden. Wenn die Verträge mit einem spezifischen Projekt zusammenhän-

¹⁰ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), SR 823.20.

gen, kann die Dauer des Dienstleistungsvertrags der Projektdauer entsprechen.

6. Welches Recht anzuwenden ist, wird vom CERN für jeden Vertrag bei der Ausarbeitung der Ausschreibung festgelegt.

Dabei muss das CERN die in den Abkommen festgelegten Kriterien anwenden und sich auf objektive, quantifizierbare Elemente stützen. Es handelt sich um folgende Kriterien:

- die Örtlichkeiten, an denen sich die Arbeitsplätze befinden;
- die voraussichtliche Zahl und Dauer der Dienstleistungen;
- die Anzahl der Anlagen oder Bestandteile, für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen;
- die Anzahl oder die Fläche der Räumlichkeiten, in denen oder für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen;
- die Anzahl Abgabestellen.

Auf welche Kriterien das CERN abstellt, ist von der Art des Dienstleistungsvertrags abhängig. Je nach Fall stützt es sich auf ein Kriterium oder mehrere Kriterien. Unter Vorbehalt der Elemente der einzelnen Ausschreibungen, mit denen sich die anwendbaren Kriterien genauer festlegen lassen, könnten die verschiedenen Kriterien beispielsweise folgendermassen zur Anwendung kommen:

- Örtlichkeit der Arbeitsplätze: Für Verträge in den Bereichen Wachdienst und Zugangskontrolle für das CERN-Gelände;
 - Voraussichtliche Zahl und Dauer der Dienstleistungen: Gewisse Verträge über Arbeitsleistungen (Abriss von Bauelementen, Maurer- und Spenglerarbeiten, Erstellung oder Anpassung von Zäunen);
 - Anzahl der Anlagen oder Bestandteile, für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen: Verträge zum Unterhalt von Anlagen (Lifte, Brandmeldesystem, Heizung und Klimaanlage usw.);
 - Anzahl oder Fläche der Räumlichkeiten, in denen oder für die die Dienstleistungen erbracht werden sollen: Verträge zur Pflege von Grünflächen, Reinigungs- oder Malerarbeiten;
 - Anzahl Abgabestellen: Vertrag für die Postverteilung.
7. Für Subunternehmen gilt dasselbe Recht wie für das Erstunternehmen, ausser wenn das Subunternehmen entweder nur auf dem französischen oder nur auf dem schweizerischen Teil des CERN-Geländes tätig ist. So kann das Unternehmen nicht durch den Beizug von Subunternehmen Einfluss auf das Recht nehmen, das für den entsprechenden Vertrag gilt.
 8. Für die erforderlichen Arbeitsbewilligungen sind die Behörden des Staates zuständig, auf dessen Hoheitsgebiet der überwiegende Teil des Vertrags auszuführen ist. Auf diese Weise müssen nicht mehr beide Gaststaaten über die Ausstellung einer Arbeitsbewilligung entscheiden. Damit lässt sich vermeiden, dass die internen Verfahren zur Erteilung von Arbeitsbewilligungen im «Minderheitsstaat» der Definition des anwendbaren Rechts widersprechen, indem sie Mindestbedingungen vorschreiben, die über die Gesetzgebung des Staates hinausgehen, in dem der überwiegende Teil der Arbeiten durchzuführen ist.

Für Fragen im Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt dagegen weiterhin das Territorialitätsprinzip des Rechts.

9. Das CERN und die zuständigen schweizerischen und französischen Behörden arbeiten zusammen, um die Einhaltung des geltenden Rechts zu überwachen. Bei Bedarf kann das Personal der örtlich zuständigen Arbeitsinspektions- und Fremdenpolizeibehörden der beiden Gaststaaten auf dem gesamten Gelände Besuche und Ermittlungen durchführen, um sich zu vergewissern, dass das Recht korrekt angewendet wird. Sie wenden dabei ihre eigenen Verfahrensbestimmungen an, und allfällige strafbare Handlungen werden von den zuständigen Behörden des Gaststaates, dessen Recht anwendbar ist, verfolgt und beurteilt.

2.2 Form

Zur Einführung des Grundsatzes der Festlegung der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der zu erbringenden Dienstleistungen mussten zwei Abkommen abgeschlossen werden:

- Einerseits muss das schweizerisch-französische Abkommen von 1965 zur Ausdehnung des Geländes des CERN auf französisches Hoheitsgebiet geändert werden, um den Grundsatz der Festlegung der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen darin zu verankern und einen neuen Anhang mit den Einzelheiten dieses Grundsatzes hinzuzufügen. Diese Anpassung erfolgte durch den Abschluss eines Änderungsprotokolls zwischen der Schweiz und Frankreich.
- Andererseits müssen die Modalitäten zur Anwendung des neuen Grundsatzes durch das CERN in einem neuen Abkommen zwischen der Schweiz, Frankreich und dem CERN geregelt werden.

2.3 **Protokoll vom 18. Oktober 2010 zur Änderung des Abkommens vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet**

Das Abkommen vom 13. September 1965 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet (nachfolgend: schweizerisch-französischen Abkommen von 1965)¹¹ sieht das Territorialitätsprinzip des Rechts vor. Am 18. Oktober 2010 unterzeichneten die Schweiz und Frankreich ein Protokoll zur Änderung dieses Abkommens. Neu bestimmt der Grundsatz der Örtlichkeit, an der voraussichtlich

¹¹ SR 0.192.122.423

der überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen ist, welches Recht auf die Unternehmen anwendbar ist, die mit dem CERN einen Dienstleistungsvertrag abgeschlossen haben. Die Einzelheiten zur Umsetzung dieses neuen Grundsatzes wurden in einem Anhang zum Änderungsprotokoll festgehalten, der den Anhang 2 des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965 bilden wird.

Protokoll zur Änderung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965

In den Erwägungen des Änderungsprotokolls werden die Gründe zusammengefasst, die zum Abschluss des Protokolls führten.

Artikel 1 des Änderungsprotokolls enthält einerseits redaktionelle Änderungen am schweizerisch-französischen Abkommen von 1965 und führt andererseits in Abweichung vom Territorialitätsprinzip des Rechts den Grundsatz der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der zu erbringenden Dienstleistungen ein.

Artikel 2 des Änderungsprotokolls enthält redaktionelle Änderungen des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965.

Mit Artikel 3 des Änderungsprotokolls wird dem schweizerisch-französischen Abkommen von 1965 ein neuer Anhang beigelegt (Anhang 2). Dieser präzisiert die Bedingungen zur Festlegung und Umsetzung des Grundsatzes der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen.

Artikel 4 des Änderungsprotokolls präzisiert, dass der neue Grundsatz auf Dienstleistungsverträge anwendbar ist, die vom CERN nach dem Inkrafttreten des Protokolls ausgeschrieben werden. Der neue Grundsatz hat somit keine Auswirkungen auf bereits abgeschlossene Verträge oder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls bereits laufende Ausschreibungen. Es geht hier darum, die Rechtssicherheit zu gewährleisten und zu vermeiden, dass die betroffenen Unternehmen mit einer neuen rechtlichen Situation konfrontiert sind, die zum Zeitpunkt der Einreichung ihres Angebots nicht vorhersehbar war.

Artikel 5 des Änderungsprotokolls enthält eine redaktionelle Änderung zum Briefwechsel vom 18. Juni/5. Juli 1973 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Anwendung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965¹²: Der Artikel weist darauf hin, dass dem Abkommen ein Anhang 2 hinzugefügt wird.

Artikel 6 des Änderungsprotokolls legt schliesslich die Modalitäten zum Inkrafttreten des Protokolls fest. Er sieht vor, dass jede Partei der anderen den Vollzug der Formalitäten notifiziert, die nach ihrer Verfassung zur Inkraftsetzung des Protokolls erforderlich sind. Das Protokoll tritt drei Monate nach Eingang der letzten Notifikation in Kraft.

¹² Briefwechsel vom 18. Juni/5. Juli 1973 zwischen der Schweiz und Frankreich über die Anwendung des schweizerisch-französischen Abkommens vom 13. September 1965 betreffend die Ausdehnung des Geländes der Europäischen Organisation für Kernphysikalische Forschung auf französisches Hoheitsgebiet, SR **0.192.122.423.1**. Dieser Briefwechsel erfolgte, nachdem dem CERN zusätzliches Gelände zur Durchführung seiner Programme zur Verfügung gestellt worden war.

Anhang zum Protokoll zur Änderung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965

Das schweizerisch-französische Abkommen von 1965 zur Ausdehnung des Geländes des CERN beinhaltet einen ersten Anhang, der die Kompetenzen der Amtspersonen beider Gaststaaten festlegt, wenn diese in dringenden Fällen handeln, die strafbare Handlungen auf dem Gelände des CERN betreffen. Es geht dabei im Wesentlichen um die Möglichkeit, im Rahmen der Verfolgung einer Straftat oder einer Zollwiderhandlung den mutmasslichen Täter zu verhaften und Gegenstände zu beschlagnahmen, die in Zusammenhang mit der strafbaren Handlung stehen.

Das Protokoll zur Änderung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965 umfasst einen zusätzlichen Anhang (nachfolgend: Anhang 2). Dieser enthält die notwendigen Einzelheiten zur Umsetzung des Grundsatzes der Festlegung der Örtlichkeit, an der voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist. Die Bestimmungen von Anhang 2 werden im Folgenden kurz vorgestellt. Für die Einzelheiten wird auf Kapitel 2.1 verwiesen, das den Grundsatz der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Leistungen und die Einzelheiten seiner Anwendung erklärt.

Artikel 1 von Anhang 2 verpflichtet alle Unternehmen, die Dienstleistungen sowohl auf dem schweizerischen als auch auf dem französischen Teil des CERN-Geländes erbringen, bei den zur Erfüllung des Vertrags eingesetzten Arbeitnehmenden die für die entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Rechtsvorschriften desjenigen Gaststaates (Schweiz oder Frankreich) anzuwenden, auf dessen Hoheitsgebiet der voraussichtlich überwiegende Teil der vertraglich vereinbarten Dienstleistungen zu erbringen ist. Das Unternehmen kann also nicht wählen, welches Recht zur Anwendung kommt.

Die für entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltenden Bestimmungen kommen nur in spezifischen Bereichen zur Anwendung, die in Anhang 2 abschliessend aufgezählt werden. Die übrigen Bereiche sind von den neuen Bestimmungen nicht betroffen und unterliegen weiterhin den üblichen Anknüpfungsnormen gemäss dem Territorialitätsprinzip des Rechts. Artikel 1 von Anhang 2 präzisiert zudem, was unter «Bestimmungen des anwendbaren Rechts» zu verstehen ist: Alle Bestimmungen, die in Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie in Gesamtarbeitsverträgen und Kollektivvereinbarungen festgelegt sind und im entsprechenden Gaststaat für allgemein verbindlich erklärt wurden.

Artikel 2 von Anhang 2 schützt die Rechte, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bereits vor dem Abschluss des Dienstleistungsvertrags zwischen dem Unternehmen und dem CERN erworben haben, insbesondere im Rahmen laufender Einzelarbeitsverträge.

Gemäss Artikel 3 von Anhang 2 legt das CERN für jeden Vertrag fest, ob der überwiegende Teil der Dienstleistungen voraussichtlich auf dem französischen oder dem schweizerischen Teil des Geländes zu erbringen ist. Dazu wurde eine Reihe von Kriterien festgelegt. Das CERN bestimmt, welches Kriterium bzw. welche Kriterien im Einzelfall relevant sind. Es muss dabei auf objektive, quantifizierbare Elemente abstellen.

Artikel 4 von Anhang 2 sieht vor, dass das CERN den Unternehmen bei der Ausschreibung mitteilt, an welcher Örtlichkeit voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist und welches Recht infolgedessen anwendbar ist.

Artikel 5 von Anhang 2 präzisiert, dass die neuen Vorschriften des Änderungsprotokolls und des Anhangs unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Unternehmens, der Dauer der Dienstleistungserbringung sowie der Einsatzdauer und dem Einsatzort der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Erfüllung des mit der Organisation abgeschlossenen Vertrags anwendbar sind. Die neue Regelung gilt für Dienstleistungen jeder Art, nicht aber für Warenlieferungen, die in keinem Zusammenhang mit den vom Änderungsprotokoll abgedeckten Dienstleistungen stehen.

Artikel 6 von Anhang 2 ruft in Erinnerung, dass das für anwendbar erklärte Recht unverändert bis Vertragsende gilt, einschliesslich Vertragsverlängerungen, und hält fest, dass jedes Unternehmen die betreffenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darüber informieren muss.

Artikel 7 von Anhang 2 regelt das auf Subunternehmen anwendbare Recht. Er präzisiert, dass für das Subunternehmen dasselbe Recht gilt wie für das Erstunternehmen, ausser wenn das Subunternehmen nur auf dem schweizerischen oder nur auf dem französischen Geländeteil des CERN Dienstleistungen erbringt.

Laut Artikel 8 von Anhang 2 muss das Erstunternehmen das Subunternehmen über das anwendbare Recht informieren, das seinerseits seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kenntnis zu setzen hat.

Artikel 9 von Anhang 2 legt die Modalitäten für die Erteilung von Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen fest. Der Gaststaat, auf dessen Hoheitsgebiet voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen erbracht wird, ist zuständig für die Erteilung der nach seinem Recht erforderlichen Arbeitsbewilligungen. Es ist keine Arbeitsbewilligung des Gaststaates erforderlich, in dem der kleinere Teil des Vertrags ausgeführt wird.

Gemäss Artikel 10 von Anhang 2 gilt für Fragen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterhin das Territorialitätsprinzip des Rechts.

Artikel 11 weist auf die Vorrechte und Immunitäten hin, die dem CERN von den Gaststaaten im jeweiligen Sitzabkommen eingeräumt wurden, sieht aber gleichzeitig vor, dass die zuständigen Behörden der Schweiz, Frankreichs und des CERN zusammenarbeiten, um die Einhaltung der Grundsätze bezüglich des anwendbaren Rechts zu überwachen, die für die auf dem Gelände der Organisation tätigen Unternehmen gelten. Die zuständigen schweizerischen und französischen Behörden können bei Bedarf auf dem gesamten CERN-Gelände Ermittlungen durchführen, um sich zu vergewissern, dass das Recht korrekt angewendet wird. Sie wenden dabei ihre eigenen Verfahrensbestimmungen an, unabhängig davon, ob sie sich auf dem schweizerischen oder auf dem französischen Teil des CERN-Geländes befinden. Die Ermittlungen können gemeinsam durchgeführt werden, wenn das innerstaatliche Recht eines der beiden Gaststaates dies erfordert. Andererseits werden strafbare Handlungen, die von den Unternehmen oder von deren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Ausführung eines Dienstleistungsvertrags begangen wurden, von den zuständigen Behörden des Gaststaates, dessen Recht anwendbar ist,

verfolgt und beurteilt, unabhängig davon, wo auf dem CERN-Gelände sie begangen wurden.

2.4 Abkommen vom 18. Oktober 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Französischen Republik und der Europäischen Organisation für Kernforschung über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind

Das Abkommen vom 18. Oktober 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, der Regierung der Französischen Republik und der Europäischen Organisation für Kernforschung über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände der Organisation tätig sind (nachfolgend: tripartites Abkommen), legt die Rechte und Pflichten des CERN bei der Umsetzung des Grundsatzes der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen rechtsverbindlich fest. Dazu übernimmt das Abkommen den Inhalt des Protokolls zur Änderung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965 und des dazugehörigen Anhangs. Zudem legt es die Rechte und Pflichten des CERN fest. Im Folgenden werden die Bestimmungen, die bereits in den Erläuterungen zum Änderungsprotokoll und zum dazugehörigen Anhang besprochen wurden, lediglich erwähnt und nicht weiter ausgeführt. Näher eingegangen wird jedoch auf die spezifischen Bestimmungen des tripartiten Abkommens.

Die Erwägungen weisen auf die bestehenden relevanten Abkommen hin und rufen die Beweggründe in Erinnerung, die zum Abschluss des tripartiten Abkommens führten.

Artikel 1 des tripartiten Abkommens enthält Begriffsbestimmungen, die für die Zwecke des Abkommens gelten.

Artikel 2 des tripartiten Abkommens sieht vor, dass das CERN für jeden Vertrag festlegt, wo genau auf dem französischen oder schweizerischen Teil des Geländes voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist und enthält die Kriterien, die das CERN dabei berücksichtigen muss.

Gemäss Artikel 3 des tripartiten Abkommens gilt das zum Zeitpunkt der Ausschreibung für anwendbar erklärte Recht unverändert bis Vertragsende, einschliesslich Vertragsverlängerungen. Es ist Aufgabe des CERN (Art. 3 Abs. 2), sicherzustellen, dass der überwiegende Teil der vertraglich vereinbarten Dienstleistungen tatsächlich an der Örtlichkeit erbracht wird, an der zum Zeitpunkt der Ausschreibung der voraussichtlich überwiegende Teil der Leistungen zu erbringen war. Artikel 3 Absatz 3 hält fest, dass für Subunternehmen dasselbe Recht gilt wie für das Erstunternehmen, ausser wenn das Subunternehmen nur auf dem schweizerischen oder nur auf dem französischen Geländeteil des CERN Dienstleistungen erbringt.

Artikel 4 des tripartiten Abkommens präzisiert die Pflicht des CERN, den Unternehmen bei der Ausschreibung mitzuteilen, an welcher Örtlichkeit voraussichtlich der überwiegende Teil der Dienstleistungen zu erbringen ist, welches Recht infolgedessen anwendbar ist und für welche Bereiche dieses Recht auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anwendbar ist, die für diese Tätigkeit eingesetzt werden.

Damit soll gewährleistet werden, dass alle interessierten Unternehmen bei ihrem Angebot sämtliche Bedingungen berücksichtigen und auf dieselben Informationen abstellen können. Im Rahmen der Verpflichtung des CERN, sicherzustellen, dass der überwiegende Teil der Dienstleistungen tatsächlich dort erbracht wird, wo er voraussichtlich erbracht werden sollte (Art. 3 Abs. 2), und im Zusammenhang mit der Pflicht des CERN, die Unternehmen über das anwendbare Recht zu informieren, präzisiert Artikel 4 Absatz 2, dass das CERN den Auftrag noch einmal ausschreiben muss, wenn die Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen zwischen der Ausschreibung und der Unterzeichnung des Vertrags ändert. Damit soll die Gleichbehandlung aller Anbieter sichergestellt werden.

Des Weiteren sieht Artikel 4 des tripartiten Abkommens vor, dass das CERN bei der Ausschreibung nicht nur die Unternehmen über das anwendbare Recht informieren, sondern auch gewisse spezifische Bestimmungen in die Verträge mit den Unternehmen aufnehmen muss. So müssen sich die Unternehmen im Vertrag, den sie mit dem CERN abschliessen, verpflichten, ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schriftlich über das anwendbare Recht, die Bereiche, in denen dieses Recht zur Anwendung kommt, und die Aufrechterhaltung der Rechte, die beim Abschluss des Dienstleistungsvertrags bestanden, zu informieren. Die Unternehmen müssen sich auch verpflichten, allfällige Subunternehmen über das anwendbare Recht und ihre damit verbundenen Verpflichtungen in Kenntnis zu setzen, namentlich die Pflicht, ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bestimmte Informationen zukommen zu lassen.

Artikel 5 statuiert, dass das CERN verpflichtet ist, die Unternehmen darüber zu informieren, bei welchem Gaststaat die Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen zu beantragen sind.

Artikel 6 verpflichtet das CERN, geeignete Massnahmen zu verabschieden, um den Grundsatz der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen in ihrer internen Regelung umzusetzen. Er befreit das CERN von jeglicher Haftung für die Unternehmen und ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wenn es die Unternehmen ordnungsgemäss über ihre Verpflichtungen gegenüber den Arbeitnehmenden und den Subunternehmen informiert hat, diese sich aber nicht daran halten.

Artikel 7 präzisiert, dass das tripartite Abkommen nur auf die vom CERN abgeschlossenen Verträge über staatsübergreifende Dienstleistungen anwendbar ist, die nach dem Inkrafttreten des tripartiten Abkommens ausgeschrieben werden.

Artikel 8 sieht vor, dass die zuständigen Behörden der beiden Gaststaaten für die ordnungsgemässe Anwendung des tripartiten Abkommens auf dem Gelände des CERN sorgen und das CERN dazu mit den Behörden zusammenarbeitet.

Artikel 9 und 10 definieren die Modalitäten zur Evaluation der Umsetzung des tripartiten Abkommens und das Vorgehen bei allfälligen Streitigkeiten zwischen den Parteien über die Auslegung des tripartiten Abkommens. Sie enthalten die in völkerrechtlichen Verträgen üblichen Formulierungen.

Artikel 11 und 12 legen das Vorgehen zur Änderung des tripartiten Abkommens bzw. zu seiner Kündigung fest.

Artikel 13 regelt das Inkrafttreten des tripartiten Abkommens. Dieses tritt frühestens am Tag des Inkrafttretens des Protokolls zur Änderung des schweizerisch-französischen Abkommens von 1965 in Kraft.

3

Vernehmlassung

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes (VIG)¹³ findet ein Vernehmlassungsverfahren statt bei der Vorbereitung von völkerrechtlichen Verträgen, die nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) dem Referendum unterliegen (d. h. Verträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert) oder die wesentliche Interessen der Kantone betreffen.

Bei den Abkommen über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände des CERN tätig sind, handelt es sich zwar um Verträge mit rechtsetzenden Bestimmungen. Sie erfordern jedoch keine Anpassung von Bundesgesetzen und betreffen keine wesentlichen Interessen der Kantone. Zudem ist ihr Anwendungsbereich beschränkt, sowohl in geografischer Hinsicht (Kanton Genf) als auch in Bezug auf die Zahl der betroffenen Unternehmen und Personen (ausschliesslich Unternehmen, die im Rahmen eines Vertrags über staatsübergreifende Dienstleistungen auf dem Gelände des CERN tätig sind, und das zur Ausführung des Vertrags eingesetzte Personal). Im Sinne von Artikel 2 VIG wurde deshalb auf eine Vernehmlassung verzichtet. Wie bereits erwähnt, wurde jedoch der Kanton Genf als betroffener Kanton direkt in die Verhandlungen einbezogen, und der Genfer Staatsrat hat den Inhalt der Abkommen offiziell gutgeheissen. Ausserdem wurden die Sozialpartner an zwei Treffen informiert und konnten während der Ausarbeitung der Abkommen dazu Stellung nehmen.

4

Auswirkungen

4.1

Auswirkungen auf den Bund

Im Rahmen ihrer Gaststaatspolitik und als Mitglied des CERN hat die Schweiz ein grosses Interesse daran, geeignete Rahmenbedingungen für eine reibungslose Tätigkeit des CERN zu schaffen. Die abgeschlossenen Abkommen dienen diesem Zweck. Sie haben für den Bund keine finanziellen Auswirkungen und keinen Einfluss auf den Personalbestand des Bundes.

4.2

Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Es ist ausschliesslich der Kanton Genf betroffen, insbesondere in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde für den Arbeitsmarkt, da sich das CERN auf seinem Hoheitsgebiet befindet. Auf alle übrigen Kantone hat das Inkrafttreten der neuen Abkommen keine Auswirkungen. Wie in Kapitel 1.4 erwähnt unterstützt der Kanton Genf die abgeschlossenen Abkommen, und er ist der Ansicht, dass sie sich sowohl für das CERN als auch für den Kanton positiv auswirken werden.

¹³ Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, SR 172.061.

4.3 Auswirkungen auf das CERN

Die abgeschlossenen Abkommen haben keine negativen finanziellen Auswirkungen auf das CERN und keinen Einfluss auf den Personalbestand. Wie bereits erklärt ging die Initiative vom CERN aus, und die neue Regelung wird zweifellos dazu beitragen, optimale Rahmenbedingungen für dessen Tätigkeit zu schaffen.

4.4 Wirtschaftliche Auswirkungen

Der Grundsatz der Örtlichkeit des voraussichtlich überwiegenden Teils der Dienstleistungen soll die Tätigkeit des CERN erleichtern, indem er die rechtliche Situation von Unternehmen klärt, die auf dem Gelände der Organisation Dienstleistungen erbringen. Der Grundsatz soll es den Unternehmen zudem erleichtern, bei Ausschreibungen des CERN unter Berücksichtigung aller relevanten Informationen ein Angebot zu unterbreiten. Die Unternehmen werden unabhängig von ihrer Nationalität gleich behandelt, da die Bedingungen klar definiert sind und die Unternehmen die Festlegung des anwendbaren Rechts nicht durch die Gründung von Niederlassungen in Frankreich oder der Schweiz beeinflussen können. Die neue Regelung wird auch zur konsequenteren Einhaltung der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beitragen, da die klare Festlegung des anwendbaren Rechts für mehr Transparenz sorgt. Die auf Ersuchen des CERN erarbeitete Lösung wird sich deshalb wirtschaftlich vorteilhaft auswirken.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum europäischen Recht

5.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012¹⁴ über die Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012¹⁵ über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

5.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Die abgeschlossenen Abkommen sind mit dem europäischen Recht vereinbar. Die Europäische Kommission bestätigte dies mit ihrer Entscheidung vom 19. März 2010 auf die von Frankreich initiierte Konsultation (vgl. Ziff. 1.3).

¹⁴ BBl 2012 481

¹⁵ BBl 2012 7155

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 54 Absatz 1 BV sind die auswärtigen Angelegenheiten, namentlich der Abschluss völkerrechtlicher Verträge, Sache des Bundes. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV zuständig für die Genehmigung der völkerrechtlichen Verträge.

6.2 Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder ihre Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.

Die abgeschlossenen Abkommen über das Recht, das auf Unternehmen anwendbar ist, die zur Ausführung staatsübergreifender Dienstleistungen auf dem Gelände des CERN tätig sind, können gekündigt werden und sehen keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Für die Umsetzung der Abkommen müssen auch keine Bundesgesetze erlassen werden.

Somit stellt sich noch die Frage, ob die Abkommen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Als rechtsetzend gelten gemäss Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes¹⁶ Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten im innerstaatlichen Recht Bestimmungen, die gemäss Artikel 164 Absatz 1 zweiter Satz Satz BV als grundlegend anzusehen sind. Im vorliegenden Fall haben die abgeschlossenen Abkommen Auswirkungen auf das Recht, das auf die Unternehmen und die von ihnen eingesetzten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anwendbar ist. Sie schaffen für sie Pflichten und Rechte. Folglich untersteht der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Abkommen dem Referendum für völkerrechtliche Verträge gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.

¹⁶ Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, SR 171.10.

