

Heutiger Stand und Entwicklungen der Beziehungen Schweiz-EU

I. Allgemeiner Stand der Beziehungen Schweiz-EU

- Nach gegenwärtigem Stand können die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU als intensiv, angespannt und konstruktiv bezeichnet werden:
 - Intensiv, weil die Schweiz und die EU derzeit in einer Vielzahl von Dossiers diskutieren und verhandeln, sowohl was den «bilateralen Acquis» wie auch neue Integrationsbereiche anbelangt.
 - Angespannt, weil einige Dossiers (Steuerstreit, Zinsbesteuerung, «8-Tage-Regel», Personenfreizügigkeit) die Beziehungen Schweiz-EU fortwährend empfindlich stören.
 - Konstruktiv, weil trotz aller Schwierigkeiten und eines Paradigmenwechsels auf Seiten der Europäischen Kommission die EU gegenüber der Schweiz weiterhin für pragmatische Lösungen offen ist («24-Stunden-Regel», MEDIA, REACH).
- Der nächste Besuch von Pascal Couchepin bei José Manuel Barroso in Brüssel am 15. Dezember wird weniger als zwei Monate vor der Abstimmung zur Personenfreizügigkeit die Möglichkeit bieten, die Beziehungen Schweiz-EU erneut unter die Lupe zu nehmen.

II. Entwicklung des bilateralen Acquis

Personenfreizügigkeit

- Das Referendum gegen die Weiterführung und Erweiterung der Personenfreizügigkeit ist am 06.10.2008 formell zu Stande gekommen.
- Nach verschiedenen Kehrtwendungen fasst die SVP die endgültige (Nein-)Parole am 29.11.2008. Die Hauptargumente sowie die Höhe des finanziellen Engagements der SVP sind zurzeit noch nicht bekannt. Eine (finanzielle) Trotzreaktion von Christoph Blocher nach dem 10.12.2008 ist nicht auszuschliessen.
- Ein Pro-Komitee aus 24 SVP Parlamentariern um NR Peter Spuhler wurde gegründet.
- Auf linker Seite formiert sich ein gewerkschaftliches Nein-Komitee, das vorläufig vorwiegend aus Exponenten aus der Romandie besteht.
- Auf Seiten der EU weist Botschafter Reiterer darauf hin, dass eine Neuverhandlung der Personenfreizügigkeit nach einem allfälligen Nein am 08.02.2009 nicht realistisch sei (Interview in der Berner Zeitung vom 07.11.2008)
- Offen bleibt, ob eine weitere Schengen-Mitgliedschaft der Schweiz ohne volle Personenfreizügigkeit mit allen EU-Mitgliedstaaten möglich ist.
- Die Finanzkrise und bevorstehende Rezession bilden einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor.
- Interne Umfragen deuten darauf hin, dass ein Ja «noch keine Mehrheit findet», dass sich die Situation aber ähnlich wie bei früheren Abstimmungen zu den Bilateralen präsentiert.
- Noch ist es zu früh, Alarm zu schlagen, es bleibt aber noch viel Arbeit. Die Mobilisierung der verschiedenen Zielgruppen mit spezifischen Kommunikationsstrategien bleibt die zentrale Aufgabe.
- Zu betonen ist, dass bei einem Nein des Schweizervolkes eine Kündigung durch die EU nicht notwendig ist, weil die Schweiz durch dieses Nein das Abkommen selber kündigt.
- *Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit ist das Herzstück der Bilateralen. Die Konsequenzen eines Neins wären verheerend (Guillotineklausel). Die Schweiz verfügt, wie schon in der Vergangenheit, über keinen «Plan B.»*

Steuerstreit (Freihandelsabkommen von 1972)

- Das letzte Treffen zwischen der Schweiz und der EU fand am 23.09.2008 (in Abwesenheit von BR Merz) in Brüssel statt. Die Schweiz präsentierte die Zwischenresultate der Arbeitsgruppe «internationaler Steuerwettbewerb» des EFD.
- Von diesem Treffen sickerten nur sehr wenige und widersprüchliche Informationen durch. Gemäss gewissen Beobachtern hat sich nichts von Bedeutung ereignet, da «die EU zu jenem Zeitpunkt auch keine grossen Fortschritte erwartete.» Für andere war das Treffen wichtiger als angekündigt: «unter den Schweizer Vorschlägen finden sich offensichtlich Lösungen, welche den Forderungen der EU entsprechen.»
- Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nichts über die Vorschläge der Arbeitsgruppe des EFD durchgedrungen.
- Die Kantone sind sich bezüglich der angestrebten Reformen weiterhin uneinig. Sie anerkennen die Notwendigkeit zu handeln, befürchten aber vor allem den Verlust von Steuererträgen. Die Frage der Kompensation (Erhöhung der Mehrwertsteuer?) ist hier zentral.
- Der Bundesrat muss sich sehr bald zu den Lösungsvorschlägen der Arbeitsgruppe des EFD äussern. Eine erste Sitzung zu diesem Thema fand am 26.11.2008 statt.
- Am 15.12.2008 wird in Brüssel ein Gipfeltreffen zwischen Pascal Couchepin und José Manuel Barroso stattfinden. Der Steuerstreit wird dabei zentrales Thema sein.
- Gemäss Swissholdings haben mehrere Mitgliedstaaten der EU (z.B. Italien) bereits Massnahmen gegen die Schweiz ergriffen. Es soll sich nach Swissholdings um gezielte und «schmerzhaft» Vorstösse handeln.
- Ein Rückgriff auf Schutzmassnahmen nach Artikel 27 des Freihandelsabkommen von 1972 durch die EU ist gemäss öffentlichem Bekunden zu befürchten.
- Es bleibt überdies zu beachten, dass die von der EU inkriminierten Steuersysteme auch mit dem WTO-Recht nicht vereinbar sind. Dort werden selektive Steuerrabatte als staatliche Beihilfen (Subventionen) klassifiziert. Letztere sind illegal und könnten mittels Streitbeilegungsverfahren der WTO angegriffen werden.
- *Nach einer ersten Phase mit viel «Kriegsrhetorik» ist es nun an der Zeit, Lösungen zu suchen. Nach offizieller Sprachregelung steht die Schweiz im «Dialog, verhandelt aber nicht.» Hinter den Kulissen ist sie indessen aktiv. Die von einigen Staaten ergriffenen gezielten Massnahmen verlangen nach schnellem Handeln. Die praktischen Hindernisse (Föderalismus, Kompensation) sind aber nicht zu unterschätzen. Gewisse Akteure sehen deshalb einzig in einer grundlegenden Reform des schweizerischen Steuersystems einen Ausweg aus der Sackgasse. Dass aber nur eine EU-Mitgliedschaft die hierfür notwendigen Energien freilegen könnte, wagen nur wenige offen zu äussern.*

«24-Stunden-Regel»

- Obwohl eine Einigung per Ende Sommer anvisiert war, sind die Schweiz und die EU nach acht Verhandlungsrunden immer noch zu keiner Übereinkunft gelangt.
- Am Ende der achten Verhandlungsrunde vom 26. November 2008 wurde kommuniziert, dass «die Verhandlungen vorangekommen sind, nach wie vor aber kein Konsens erreicht worden ist».
- Das Problem ist nicht technischer, sondern politischer Natur. Die Verhandlungen zur «24-Stunden-Regel» sind die ersten, die von der durch die EU gegenüber der Schweiz erlassenen „neuen Doktrin“ (Parallelismus, Übernahme des Acquis, Evolutivklausel) betroffen sind.
- Hier stellt sich das zentrale Problem, nämlich die Einführung einer Evolutivklausel, welche die Schweiz dazu verpflichtet, in Zukunft die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in jenem Bereich zu übernehmen, in dem ein Abkommen geschlossen wird.
- *Die Verhandlungen zur «24-Stunden-Regel» sind für die Zukunft des Bilateralismus entscheidend, weil die EU hier einen Präzedenzfall schaffen will. Die Verhandlungen werden nämlich zeigen, ob der bilaterale Ansatz nach wie vor schweizerischen Interessen entspricht, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Souveränität. Wie bei der Zinsbesteuerung drängt die Zeit: Das neue Zollregime der EU tritt in sechs Monaten, am 1. Juli 2009, in Kraft.*

Schengen

- Die Schweiz ist auf Kurs: Die Evaluationsberichte zur „Schengentauglichkeit“ der Flughäfen und zum SIS wurden von der EU genehmigt, die Schweiz wird am 12.12.2008 (bzw. am 29.03.2009 für die Flughäfen) den Beitritt vollziehen können.
- Im Hinblick auf das SIS muss der Datenschutz in der Schweiz noch ausgebaut werden.
- Probleme könnten während der Übergangsfrist an den Schweizer Flughäfen zwischen dem 12.12.08 und dem 29.03.09 entstehen: Weil die baulichen Massnahmen noch nicht abgeschlossen sind, werden Zusatzkontrollen notwendig. Dies könnte während den Feiertagen zu Komplikationen und Behinderungen führen.
- Wird die Personenfreizügigkeit abgelehnt, wird das Schengen-Abkommen möglicherweise hinfällig.
- Eine weitere Hürde könnte das Referendum zur Einführung von biometrischen Pässen (Abstimmungsdatum am 17.05.2009) darstellen, da diese integraler Bestandteil des Schengen-Rechtsbestandes ist.
- *Seit der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen (im Oktober 2004) hat die EU 71 neue Rechtsakte erlassen. Die Schweiz ist gezwungen, diese innerhalb einer Frist von zwei Jahren in ihr nationales Recht zu übernehmen. Wenn sie dies unterlässt, wird der Vertrag hinfällig. Die Anti-Europäer haben hier ein neues Instrument zur Bekämpfung des bilateralen Weges gefunden. Wie die Personenfreizügigkeit stellt daher auch der Schengen-Acquis eine Achillesferse des Bilateralismus dar.*

Zinsbesteuerung

- Es mehren sich die Zeichen, dass die EU im Zuge der Reform ihrer Zinsbesteuerungsrichtlinie früher als erwartet mit neuen Forderungen an die Schweiz herantreten wird (Neuverhandlung des Zinsbesteuerungsabkommens).
- Xavier Oberson, Rechtsanwalt und Professor für Steuerrecht an der Universität Genf, weist darauf hin, dass die EU im Gefolge des Skandals zwischen Deutschland und Liechtenstein in absehbarer Zeit den Informationsaustausch fordern werde. Es sei überdies damit zu rechnen, dass künftig auch juristische Personen und Stiftungen der Zinsbesteuerungsrichtlinie unterstellt würden. (Interview in „Le Temps“, 15.11.2008)
- Der französische Präsident Sarkozy seinerseits fordert zumindest die teilweise Aufhebung des Bankgeheimnisses, um den Behörden mehr Transparenz zu ermöglichen und die „Stabilität des Finanzsystems“ zu gewährleisten.
- Auf der anderen Seite nimmt der luxemburgische Premier und Präsident der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, die Schweiz in Schutz, indem er sich grundsätzlich gegen Angriffe durch andere Staaten auf das Bankgeheimnis verwahrt und die Attacken des deutschen Finanzministers Steinbrück als inopportun bezeichnet.
- BR Calmy-Rey hat öffentlich erklärt, dass eine Erweiterung des Zinsbesteuerungsabkommens auf zusätzliche Finanzprodukte grundsätzlich zu diskutieren sei.
- Guy de Picciotto, Generaldirektor der Union Bancaire Privée (UBP), beunruhigt die Tatsache, dass die Schweiz beim G20-Treffen nicht vertreten war: «Wir laufen Gefahr, zu einem Finanzplatz zweiter Klasse oder sogar zu einem Steuerparadies degradiert zu werden. Wenn wir unseren Finanzplatz und darüber hinaus das Bankgeheimnis verteidigen wollen, müssen wir bei den G20 dabei sein. Auf jeden Fall dürfen wir uns nicht ohne Widerstand ergeben.» (Le Temps, 25.11.2008).
- *Die Finanzkrise und die massiven Staatseingriffe haben zur Folge, dass der Druck auf Staaten zunimmt, die Steuerflucht begünstigen und/oder eine als «räuberisch» verfeimte Steuerpolitik verfolgen. Die Schweiz kann, wie dies Bankier Guy de Picciotto festhält, durch vermehrte Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn nur gewinnen. Eine Vogel-Strauss-Politik führt hingegen zur Isolierung unseres Landes und verschafft allein unseren Gegnern Aufwind.*

MEDIA

- Im Rahmen der Erneuerung des MEDIA-Abkommens für die Jahre 2007-2011 musste die Schweiz die Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» übernehmen, was eine Lockerung des Radio- und Fernsehgesetzes (unter anderem die Zulassung von Werbung für Alkohol, Politik und Religion unter gewissen Bedingungen) nach sich zieht.
 - Im Dezember 2007 hat das Parlament die Botschaft zum MEDIA-Abkommen an den Bundesrat zurückgewiesen und ihn beauftragt, eine Lösung zu finden, die stärker auf die Schweizer Medienpolitik ausgerichtet ist. Es wurde entschieden, dass das Abkommen in der Zwischenzeit provisorisch zur Anwendung kommt.
 - Im Herbst 2008 konnte nun ein Abkommen mit der EU geschlossen werden. Darin ist vorgesehen, dass die Schweiz von der gleichen Reglementierung profitiert wie die EU-Mitgliedstaaten. Sie darf überdies striktere Verbote beibehalten, sofern diese «verhältnismässig, nichtdiskriminierend und in öffentlichem Interesse» sind.
 - Konkret heisst dies, dass die Schweiz ihre Verbote religiöser und politischer Werbung sowie solche für Alcopops und Spirituosen aufrecht erhalten kann, aber neu Werbung für Bier und Wein in allen in der Schweiz ausgestrahlten Programmen, sowohl von privaten Sendern wie von der SRG, zulassen muss.
 - Eine entsprechende Botschaft wurde dem Parlament am 26.11.2008 zugeleitet.
 - *Das Beispiel MEDIA zeigt auf, dass trotz Steuerstreit und Referendum zur Personenfreizügigkeit punktuelle pragmatische Lösungen möglich bleiben. Sie basieren aber immer auf dem Gemeinschaftsrecht und bedingen die Anpassung schweizerischen Rechts in zum Teil politisch sensiblen Bereichen.*
- **III. Neue Verhandlungsdossiers**

Agrarfreihandelsabkommen und öffentliche Gesundheit

- Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über ein Agrarfreihandelsabkommen sind die EU und die Schweiz übereingekommen, parallel dazu auch über ein Abkommen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zu verhandeln.
- Nachdem die Mitgliedstaaten der EU-Kommission ein entsprechendes Verhandlungsmandat erteilt hatten (21.10.2008), konnten die Verhandlungen am 04.11.08 in Brüssel formell eröffnet werden. Hierfür reiste BR Leuthard nach Brüssel.
- Es wird damit gerechnet, dass die Verhandlungen lange dauern und anspruchsvoll sein werden.
- Die Bauernschaft ist in dieser Angelegenheit gespalten, scheint aber dem Agrarfreihandel in der Mehrheit sehr skeptisch gegenüberzustehen. Dementsprechend hat der Bauernverband eine Resolution gegen den Agrarfreihandel verfasst (20.11.2008).
- Die SVP hat derweil ihre Referendumsdrohung bekräftigt (04.11.2008).
- Im Bundesamt für Landwirtschaft sind im Hinblick auf die Abkommen Vorbereitungen für eine Agrarreform im Gange; dabei soll das Direktzahlungssystem umfassend geändert werden
- Die EU ihrerseits erwartet von der Schweiz, dass sie ihre Rechtsetzung im Gesundheits- und Lebensmittelbereich automatisch übernehmen wird (Evolutivklausel).
- *Über den soeben begonnenen Verhandlungen schwebt bereits das Damoklesschwert eines Referendums. Um die zum Teil äusserst skeptische Bauernschaft überzeugen zu können, werden die flankierenden Massnahmen entscheidend sein. Der Abschluss eines Abkommens über die Landwirtschaft und die öffentliche Gesundheit bleibt für die EU indessen zweite Priorität hinter einem anderen sensiblen Bereich: dem Steuerstreit.*

Elektrizität

- Anlässlich der zweiten Verhandlungsrunde (08.07.2008) wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt, um den Vergleich zwischen dem schweizerischen und dem Gemeinschaftsrecht zu vertiefen. Die beiden Gruppen haben sich am vergangenen 24. September und 4. November getroffen.
- Rufen wir uns in Erinnerung, dass die EU von der Schweiz verlangt, dass sie den gemeinschaftlichen Rechtsbestand, insbesondere im Bereich der Wettbewerbsregeln, die die freie Wahl des Stromlieferanten für die privaten Konsumenten vorschreiben, übernimmt. Ferner muss die Schweiz die kommende Richtlinie über die erneuerbaren Energien übernehmen.
- Die nächste Verhandlungsrunde findet am 02.12.2008 in Brüssel statt.
- *Das Treffen vom 2. Dezember wird zeigen, ob die neue Verhandlungsdoktrin der EU gegenüber der Schweiz zur Anwendung kommt, insbesondere bezüglich der Einführung einer Klausel, welche die Schweiz verpflichtet, die künftige Entwicklung des gemeinschaftlichen Rechtsbestandes automatisch zu übernehmen (Evolutivklausel).*

REACH

- Die schweizerische Gesetzgebung über chemische Produkte ist im Prinzip seit 2005 mit jener der EG harmonisiert. Eine neue Übereinstimmung hat sich allerdings infolge Inkrafttretens des Registrierungsverfahrens der neuen europäischen Regelung REACH (Registrierung, Evaluation, Autorisierung und Beschränkungen bei chemischen Produkten) ergeben.
- Aufgrund dieser Diskrepanzen läuft die Schweiz Gefahr, ihrer Bevölkerung und der Umwelt im Vergleich zu den EU-Standards mittel- und langfristig nicht mehr den gleichwertigen Schutz bieten zu können.
- Der Bundesrat wünscht daher über den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Agentur für die Zulassung von chemischen Produkten (ECHA) zu verhandeln.
- Die Schweiz befürchtet, dass es durch REACH zu neuen Handelshemmnissen zwischen der Schweiz und der EU kommen könnte. Dies betrifft speziell aus der EU in die Schweiz importierte Stoffe, die hier zwecks Wiederausfuhr in die EU verarbeitet werden.
- Diese Frage wurde anlässlich der Sitzung des gemischten Ausschusses vom 20.11.2008 aufgeworfen. Die EU hat Interesse an einer pragmatischen Lösung gezeigt.
- Im Augenblick sind Schweizer Unternehmen allerdings verpflichtet, ihre sich bereits im Umlauf befindenden Produkte vorregistrieren zu lassen, um ihren Ausschluss vom EU-Binnenmarkt zu vermeiden. Die Frist zur Vorregistrierung läuft am 1. Dezember 2008 ab. Ein Problem besteht darin, dass eine Registrierung nur am Standort einer Niederlassung im EU-Raum möglich ist.
- *Das Inkrafttreten von REACH zeigt die zahlreichen Schwierigkeiten und Hindernisse auf, mit denen sich die Schweiz aufgrund ihrer Quasi-Mitgliedschaft in der EU konfrontiert sieht: Sie ist direkt betroffen, aber nicht in die Entscheidungen einbezogen. Pragmatische Lösungen ad hoc bleiben möglich. Die politischen und finanziellen Kosten nehmen allerdings laufend zu.*

▪