

Stand und Entwicklung der Beziehungen Schweiz-EU auf einen Blick

Allgemeine Beziehungen Schweiz-EU

- Aktualität: Der EU-Ministerrat hat ein Dokument mit strengen Bedingungen für künftige Verhandlungen mit der Schweiz über bilaterale Abkommen verabschiedet (08.12.2008); Treffen zwischen Pascal Couchepin, Evelyne Widmer-Schlumpf, Hans-Rudolf Merz und José Manuel Barroso in Brüssel zwecks Präsentation der Vorschläge für eine «autonome» Anpassung der Unternehmensbesteuerungsregimes (15.12.2008); Vorschläge von Kommissar Kovacs bezüglich der Rechtshilfe bei Steuerflucht, die auch die Schweiz betreffen (02.02.2009); Treffen zwischen Micheline Calmy-Rey und Javier Solana zu einer Schweizer Beteiligung an Atalante (18.02.2009); Nach der Übergabe von Kundendaten durch die UBS an die US-Steuerbehörden fordert die EU Gleichbehandlung.
- Voraussichtliche Entwicklungen: Treffen zwischen MCR und Benita Ferrero-Waldner in Brüssel mit den Traktanden Steuerstreit, 8-Tage-Regel (FZA), Atalante, Elektrizität, Agrarfreihandel, Galileo, Rahmenabkommen (26.02.2009); Gipfeltreffen der G20 in London, Themen: internationales Finanzsystem und Steuerflucht (02.04.2009).
- *Kommentar der Nebs: Der vom Ministerrat am 08.12.2008 verabschiedete Bericht verleiht den Beziehungen Schweiz-EU eine neue Tonalität. Die 27 Mitgliedstaaten verlangen (einstimmig!) von der Schweiz die Übernahme des Acquis communautaire in allen bilateralen Abkommen, «parallele Fortschritte» in allen Verhandlungsdossiers und die Einführung einer Evolutivklausel. Die weiterhin bestehenden Differenzen im Hinblick auf die kantonalen Steuerregimes (Steuerstreit), Unstimmigkeiten beim Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit (8-Tage-Regel) und die verschärften Forderungen bezüglich Massnahmen gegen die Steuerflucht in Zeiten der Finanzkrise tragen nicht zur Entspannung der Situation bei. Wenn hier nun Verzögerungen in der Ratifikation der Weiterentwicklung von Schengen (biometrische Pässe), die Nicht-Konformität zur Richtlinie «Fernsehen ohne Grenzen» oder die mögliche Ablehnung einer Beteiligung an der Mission Atalante hinzukommen, stehen dem bilateralen Weg schwierige Zeiten bevor. Bleibt abzuwarten, ob Verhandlungen über ein Rahmenabkommen in dieser Situation realistisch sind...*

Rahmenabkommen

- Chronologie: Interpellation Barbara Polla (02.3374), Postulat Philipp Stähelin (05.3564), Wiederaufnahme der Idee durch Michael Ambühl und Micheline Calmy-Rey (2006/2007), Aufnahme ins Legislaturprogramm 2007-2011 durch das Parlament (Juni 2008), EU-Ministerrat signalisiert Gesprächsbereitschaft (08.12.2008).
- Aktueller Stand: erste Sondierungsgespräche, anberaumtes Treffen zwischen Micheline Calmy-Rey und Benita Ferrero-Waldner (26.02.2009 in Brüssel), die EU erwartet von der Schweiz konkrete Vorschläge.

- Positionen: geteilte Meinungen im Bundesrat (Calmy-Rey pro, Leuthard eher contra, Couchepin skeptisch); FDP skeptisch; CVP gespalten; SP und Grüne dafür im Sinne einer Übergangslösung; SVP gegen einen «Beitritt light»; Kantone skeptisch («was ist der Mehrwert?»); für Economiesuisse hat ein Rahmenabkommen nicht prioritär; der EU-Ministerrat zeigt sich offen, wobei ein solches Abkommen die «Übernahme des Acquis für alle Abkommen» sowie «einen Mechanismus der regelmässigen Aktualisierung der Abkommen und eine einheitliche Auslegung» derselben beinhalten müsse.
- Bevorstehende Etappen: Präzisierung der schweizerischen Vorschläge (EDA); Weiterführung der exploratorischen Gespräche mit der EU, Grundsatzentscheid des Bundesrates zur Aufnahme von Verhandlungen; Verabschiedung eines Verhandlungsmandats.
- *Kommentar der Nebs: Die Diskussion über ein Rahmenabkommen hat eben erst begonnen, weder Form noch Inhalt sind klar. Ein Konsens scheint sich bei der Analyse der Schwächen der heutigen Europapolitik abzuzeichnen (es wird zunehmend schwieriger, die über 140 Abkommen zu verwalten). Ein Rahmenabkommen ist aber noch weit davon entfernt, mehrheitsfähig zu sein. Die Nebs steht der Diskussion offen gegenüber und fordert ein Mitentscheidungsrecht der Schweiz in den Institutionen der EU. Sie ist aber nicht bereit, ein Rahmenabkommen zu unterstützen, das die Rolle der Schweiz als Passivmitglied der EU weiter zementiert.*

Steuerstreit (Freihandelsabkommen von 1972)

- Chronologie: Memorandum der Europäischen Kommission (15.12.2005); ergebnislose Diskussionen im gemischten Ausschuss, Entscheidung der Europäischen Kommission, die kantonalen Regimes bei der Unternehmungsbesteuerung als staatliche Beihilfen zu qualifizieren (13.02.2007); Verabschiedung eines Verhandlungsmandats für die Kommission durch den EU-Rat (14.05.2007); Aufnahme eines «Dialogs»; Verabschiedung von konkreten Vorschlägen des Bundesrates für eine «autonome» Anpassung (10.12.2008) und Präsentation derselben vor der Europäischen Kommission (15.12.2008); die EU begrüsst dies als einen «Schritt in die richtige Richtung»; Präzisierungen durch die Schweiz (13.02.2009); die Europäische Kommission informiert die für die EFTA zuständige Gruppe im Rat der EU; die Vorschläge werden als unzureichend beurteilt (20.02.2009).
- Aktueller Stand im Dossier: Weiterführung des «Dialogs»; vertiefte Analyse der Schweizer Vorschläge durch die Experten der EU; Treffen zwischen MCR und Benita Ferrero-Waldner (26.02.2009).
- Bevorstehende Etappen: Szenario A: Nach der vertieften Analyse und ergänzenden Erklärungen durch die Schweiz zeigt sich die EU zufrieden. Das EFD arbeitet eine Botschaft zu einer neuen «autonomen» Reform der Unternehmenssteuern aus. Im Herbst 2009 wird die Vernehmlassung eröffnet. Szenario B: Die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten bleiben dabei: Die Reformvorschläge der Schweiz gehen zu wenig weit. Sie erhöhen den Druck im Sinne der Strategie des Rates vom 08.12.2008 (Sanktionen, Parallelismus).

- *Kommentar der Nebs: Die EU ist, nachdem sie drei Jahre (drei Abstimmungen und eine Wahl) abgewartet hat, mit ihrer Geduld am Ende. Die Wirtschaftskrise verstärkt die europäische Entschlossenheit. Das Risiko besteht, dass die Schweiz im Zuge der Kampagne(n) zu den Wahlen ins Europäische Parlament zum Wahlkampfthema gemacht wird. Die Umsetzung von Sanktionen, wie sie von gewissen Mitgliedsstaaten bereits praktiziert werden (Bsp. Italien), wird zunehmend offen in Erwägung gezogen (vgl. Agefi vom 23.02.2009). Die Zeit drängt!*

Zinsbesteuerung

- Chronologie: Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens über die Zinsbesteuerung (26.10.2004); Inkrafttreten (01.07.2005); Vorschläge der Europäischen Kommission zur Revision der Richtlinie über die Zinsbesteuerung, insbesondere die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf juristische Personen und neue Finanzprodukte (13.11.2008); einstimmige Unterstützung der ECOFIN für die Revisionsvorschläge (02.12.2008); Der zuständige Kommissar Kovacs legt Vorschläge zur Revision der Verordnung über die Rechtshilfe vor. Ziel ist die verbesserte Rechtshilfe in Fällen von Steuerflucht (02.02.2009); Forderung der EU, bei der Weitergabe von Bankkundendaten gleich wie die USA behandelt zu werden (19.02.2009); Gordon Brown kündigt seine Absicht an, die Steuerparadiese, insbesondere die Schweiz, zu bekämpfen (vgl. Guardian vom 19.02.2009).
- **Bevorstehende Etappen:** Möglichkeit, dass die Schweiz anlässlich des Treffens der G20 in London auf der schwarzen Liste der Steueroasen aufgenommen wird und Sanktionen beschlossen werden (02.04.2009); Unterstützung der 27 Mitgliedstaaten für die Vorschläge von Kommissar Kovacs hinsichtlich der Steuerflucht (erwartet für den 9. Juni); Zustimmung zur Revision der Richtlinie zur «Zinsbesteuerung» (Juni 2009?); sollten beide Reformen beschlossen werden, so ist die Chance gross, dass die EU Neuverhandlungen über das bilaterale Zinsbesteuerungsabkommen mit der Schweiz verlangt. Im Vordergrund steht die Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf neue Finanzprodukte sowie auf die Rechthilfe in Fällen von Steuerbetrug.
- *Kommentar der Nebs: Die «europäischen Verbündeten» der Schweiz – Luxemburg, Belgien und Österreich – haben (unter Druck) bereits öffentlich erklärt, unter Umständen der Rechtshilfe im Falle von Steuerflucht zuzustimmen. Sie werden aber darauf beharren, dass für die Schweiz das Gleiche gelten soll. Mit ihrem politischen Abseitsstehen befindet sich die Schweiz in einer Position der Schwäche. Sie hat weder politische Macht noch ist sie in den europäischen Institutionen vertreten. Sie eignet sich als Sündenbock, entsprechend werden sich die Angriffe auf sie konzentrieren. Um die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und -hinterziehung beibehalten zu können, hätte sie früher und aktiver vorgehen müssen, will heissen, als Mitglied innerhalb der EU. Nun riskiert sie, unter Zeitdruck auf für den Finanzplatz zentrale Standortvorteile verzichten zu müssen und dabei – auch im Hinblick auf allfällige Beitrittsverhandlungen – wichtige Trümpfe aus der Hand zu geben. Dies ohne entsprechende Gegenleistung und ohne Garantie, dass ihre Konkurrenten die gleichen Einschränkungen hinnehmen müssen wie sie.*

Schengen (und biometrische Pässe)

- Chronologie: Unterzeichnung (26.10.2004); Ratifizierung durch die Schweiz (05.06.2005); formelles Inkrafttreten (01.03.2008); operationelles Inkrafttreten für die Landgrenzen (12.12.2008); Übernahme der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis durch die Schweiz (mehr als 70 neue Rechtsakte seit Juni 2004); Zustandekommen des Referendums gegen die biometrischen Pässe (02.10.2008).
- Aktueller Stand: Vorbereitungen für das Inkrafttreten von Schengen in den Flughäfen (29.03.2009); weitere Übernahme der Weiterentwicklung des Schengen-Acquis; Verhandlungen über die Modalitäten der Beteiligung an der Agentur Frontex und über einen Schweizer Beitrag an den Aussengrenzenfonds.
- Bevorstehende Etappen: Abstimmung zu den biometrischen Pässen (17.05.2009) und Notifikation der Übernahme des Reglements (CE) 2252/2004 bis spätestens zum 01.03.2010 (Verzögerung von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens), Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung in den folgenden Bereichen («schwedische Initiative», Änderungen des Waffenrechts bzgl. Feuerwaffen, VIS-Reglement, Rückführungsrichtlinie)
- Positionen (biometrische Pässe): Pro: CVP (Beschluss Vorstand vom 13.02.2009), junge CVP; Kontra: SP (Vorstand), Gründe (DV, 07.02.2009), alle Jungparteien ausser der jungen CVP; Noch ohne Positionsbezug: FDP (voraussichtlich Ja), SVP (Tendenz zum Nein), BDP.
- Referenz-Text für die Abstimmung über die biometrischen Pässe: «Wird ein Referendum ergriffen, so verfügt die Schweiz für die Notifizierung über eine Frist von höchstens zwei Jahren ab der Notifizierung durch den Rat. [...] Für den Fall, dass [...] die Schweiz die Notifizierung nicht nach Ablauf der Referendumsfrist oder, im Falle eines Referendums, innerhalb [...] vorgesehenen Frist von zwei Jahren vornimmt [...] wird dieses Abkommen als beendet angesehen, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschliesst innerhalb von 90 Tagen nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten zur Fortsetzung des Abkommens etwas anderes. Die Beendigung dieses Abkommens wird drei Monate nach Ablauf der Frist von 90 Tagen rechtswirksam» (Assoziierungsabkommen Schengen, Art. 7)
- *Kommentar der Nebs: Beim Referendum gegen die biometrischen Pässe handelt es sich nicht primär um eine europapolitische Abstimmung. Es wird in erster Linie über die zusätzlichen Bestimmungen im schweizerischen Recht (vor allem die zentrale Speicherung der Daten) entschieden. Trotzdem zeigt der Konflikt um die biometrischen Pässe die Schwächen des bilateralen Wegs auf: 1) Die Schweiz hat nicht über die Verordnung (EG) 2252/2004 zu den biometrischen Pässen mitentscheiden können. 2) Die Schweiz kann einzelne Regelungen des Schengen-Acquis nicht ablehnen; es heisst jeweils «alles oder nichts.» 3) Die Weiterführung der Assoziierung an Schengen kann jederzeit durch 50'000 Unterschriften gefährdet werden; eine Hürde, die von den Anti-Europäern um die AUNS und die SVP leicht zu nehmen ist.*

Ein Nein am 17. Mai würde nicht das Ende der Beteiligung der Schweiz an Schengen bedeuten, doch müsste innerhalb von weniger als einem Jahr – das heisst vor dem 01.03.2010 (zwei Jahre nach dem Inkrafttreten des Schengen-Assoziierungsabkommens am 01.03.2008) zwingend eine eurokompatible Lösung gefunden werden (inklusive einem fakultativen Referendum!). Gegebenenfalls könnte die Beteiligung der Schweiz ausgesetzt werden. Natürlich könnte die Schweiz versuchen, innerhalb des gemischten Ausschusses zu verhandeln. Doch würde sie sich in der Position der Bittstellerin befinden, was mit Blick auf die anderen offenen Verhandlungsdossiers nicht unbedingt von Vorteil ist...

In Kürze

- **Atalante** – Anlässlich des Besuchs von MCR in Brüssel vom 18.02.2009 hat Javier Solana betont, dass eine Beteiligung der Schweiz erwünscht und wichtig ist. Der Bundesrat hat am 25.02.2009 den Grundsatzentscheid für den Einsatz gefällt und ein Verhandlungsmandat beschlossen. Das Parlament soll sich in der Frühjahrssession mit der Frage befassen.
- **24-Stundenregel** – Die Unterzeichnung des am 05.12.2008 geschlossenen Abkommens steht unmittelbar bevor. Letzte technische Details werden noch geklärt. Der Vertrag würde vorsehen, dass die Parteien im Falle eines Konflikts über die obligatorische Übernahme des weiterentwickelten Acquis communautaire mit beider Seiten Zustimmung ein Schiedsgericht einsetzen können.
- **MEDIA-Abkommen** – Der Ständerat wird die Revision des Bundesgesetzes über Radio- und Fernsehen (RTGV) am 17.03.2009 behandeln. Es sind Zweifel an der Eurokompatibilität der von der KVF-S am 09.02.2009 verabschiedeten Lösung geäussert worden (Verbot der Werbung für Alkohol für alle Sender inkl. der Schweizer Werbefenster der ausländischen Sender). Der Bundesrat müsste allenfalls mit der EU eine Lösung suchen. Dies wird aber als schwierig eingeschätzt. Vorläufig ist das MEDIA-Abkommen bis Ende 2009 in Kraft.
- **Kohäsionsbeitrag für Rumänien und Bulgarien** – Die Botschaft des Bundesrates sollte diesen Frühling verabschiedet werden. Dieses Geschäft gehört zu den Zielen der Regierung in der Europapolitik.
- **Agrarfreihandelsabkommen und öffentliche Gesundheit** – Am 2. und 3. Februar fand eine zweite Verhandlungsrunde statt. Es wird in vier Bereichen verhandelt (Marktzugang, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit, öffentliche Gesundheit). Die nächste Verhandlungsrunde sowie die Empfehlungen der Arbeitsgruppe «flankierende Massnahmen» werden für Mai erwartet.
- **Elektrizität** – Am 02.12.2008 fand in Brüssel die dritte Verhandlungsrunde statt. Die Verhandlungen werden fortgesetzt.
- **Eurojust** – Das am 06.03.2008 geschlossene Abkommen wurde vom Bundesrat am 15.10.2008 gutgeheissen. Die Unterzeichnung steht noch aus.
- **REACH** – Der Bundesrat hat die Anpassung der Verordnung über die chemischen Produkte an die EU-Norm am 14.01.2009 verabschiedet. Eine Gesetzesrevision für die chemischen Produkte ist vorgesehen. Der Bundesrat muss diesen Frühling entscheiden, ob er mit der EU Verhandlungen über eine Schweizer Beteiligung an ECHA (Europäische Chemikalienagentur) aufnehmen will.