

Die Europapolitik im Jahre 2011

Die eidgenössischen Wahlen drängen die Europapolitik in den Hintergrund¹

Dieter Freiburghaus

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Die europapolitische Diskussion
- C. Personenfreizügigkeit und Schengen/Dublin
 - I. Personenfreizügigkeit
 - II. Schengen/Dublin
- D. Steuerfragen
 - I. Zinsbesteuerung und Abgeltungssteuer
 - II. Kantonale Unternehmensbesteuerung
- E. Neue Themen und Verhandlungen
 - I. Marktzugang
 - II. Kooperation
- F. Ausblick

A. Einleitung

Die Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 beschäftigten die Medien während des ganzen Jahres und drängten die Europapolitik in den Hintergrund. Keine der Parteien ausser der SVP war daran interessiert, diese heikle Materie zu thematisieren. Dazu kam, dass wegen der ungelösten institutionellen und steuerlichen Fragen die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU in verschiedenen neuen Themenbereichen weiterhin stagnierten. Ausserdem drückte die europäische Schuldenkrise auf die Stimmung. Sie löste auch in unserem Land ein grosses Medienecho aus und hat der Skepsis gegenüber der Union und dem Euro zusätzlichen Auftrieb verschafft. Wir schildern zuerst kurz den Gang der europapolitischen Diskussion im Allgemeinen und die Auseinandersetzung um die institutionellen Fragen im Besonderen. Wie schon im letzten Jahr, schauen wir uns dann die beiden Dossiers, die am meisten zu reden gaben, näher an: Personenfreizügigkeit und Besteuerung. Es folgen vermischte Meldungen zu diversen laufenden Geschäften. Wie üblich schliesst der Artikel mit einem Ausblick auf das Jahr 2012.²

¹ Diese Chronik ist als Fortsetzung der bisherigen Beiträge in den Jahrbüchern für Europarecht konzipiert; zum Verständnis der fortlaufenden Entwicklung können diese herangezogen werden.

² Neben der Presse dienten als Informationsquellen wiederum die Dokumentation auf der Homepage des Integrationsbüros <<http://www.europa.admin.ch>>, der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2011 vom 11. Januar 2012 (BBl 2012 827-1156), verschiedene Fachpublikationen sowie Gespräche mit involvierten Personen.

B. Die europapolitische Diskussion

Die Schweiz war nach wie vor mit der Forderung Brüssels konfrontiert, für alle Abkommen einen einheitlichen institutionellen Rahmen zu finden. Es geht um die (mehr oder weniger automatische) Rechtsübernahme, die Mitspracherechte, die Überwachung der Umsetzung der Abkommen in der Schweiz, die Rechtsinterpretation, die Rechtsprechung und um ein Schiedsverfahren. Die Erfüllung dieser Forderung war für die Kommission weiterhin eine Vorbedingung dafür, neue Abkommen abzuschliessen. Die Schweiz wies dieses Ansinnen Brüssels nicht geradewegs zurück, doch sie bevorzugte die bisherigen abkommensspezifischen institutionellen Arrangements. Der Bundesrat befürchtete insbesondere, dass die Aushandlung eines institutionellen Gesamtrahmens zu einer brisanten europapolitischen Grundsatzdebatte führen würde.

Im Sinne einer Hinhaltenaktik hat deshalb Bern immer mal wieder verbale Versuchsballone steigen lassen. Einen „gesamtheitlichen und koordinierten Ansatz“ schlug der Bundesrat im Januar 2011 vor, ohne diesen genauer zu definieren. Die Bundespräsidentin Micheline Calmy-Rey vertrat diese Idee im Februar gegenüber Kommissionspräsident Barroso. Die Schweiz meinte, aus dessen höflichem Interesse Zustimmung erkennen zu können, was sich kurz darauf als falsch erwies.

Dann trat eine Variante in den Vordergrund, nach welcher die anstehenden neuen Abkommen (insbesondere Elektrizität und Chemiesicherheit) mit den institutionellen Fragen kombiniert werden sollten; man sprach vorübergehend von den „Bilateralen III“. Alsdann sollte das Stromabkommen vorgezogen und an ihm die institutionellen Fragen durchexerziert werden. Der Bundesrat hoffte offenbar darauf, die bittere Pille institutioneller Lösungen mit inhaltlichen Fortschritten versüssen zu können. Doch Economiesuisse warnte einmal mehr vor Hektik in der Europapolitik. Brüssel nahm diese Vorschläge zur Kenntnis, blieb jedoch bei der Forderung einer vorgängigen Lösung der institutionellen Probleme. Mit andern Worten: Die Sache kam nicht vom Fleck.

Eine kleine innenpolitische Aufregung gab es im Oktober um einen „Geheimplan“ des Bundesrates, den die SVP aufgedeckt zu haben glaubte. Der Kern der Sache war, dass der Bundesrat bei einem Rechtsgelehrten und beim Bundesgericht im Frühjahr zwei Gutachten bestellt hatte, welche die Spielräume bei den institutionellen Fragen ausloten sollten. Diese Gutachten wurden vorerst nicht veröffentlicht, was der Bundesrat damit begründete, man dürfe solch strategisch wichtiges Wissen der Gegenpartei nicht frei Haus liefern. Als dann der Inhalt der Gutachten durchsickerte, legte sich die Aufregung. Es handelte sich unter anderem um die Idee, Institutionen des EWR – etwa dessen Gerichtshof und dessen Überwachungsbehörde – partiell auch für die Schweiz zuständig zu erklären; ein weiterer Versuchsballon, der nicht so recht steigen wollte.

Zwei kleinere Ereignisse brachten im Wahlherbst Europa in Erinnerung: Michael Reiterer, der erste Botschafter der EU, verliess turnusgemäss nach fünf Jahren seinen Posten in Bern. Der Österreicher hatte die Interessen der EU immer wieder deutlich klar gemacht, fand jedoch mit seinem volksnahen Umgang auch vielerorten Sympathien. Er wurde durch den Briten Richard Jones ersetzt. Herr Jones war zuletzt Vizebotschafter der Ständigen Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der EU. Weiter feierte das Integrationsbüro im November seinen fünfzigsten Geburtstag. Kurz

vorher war bekannt geworden, dass diese Stabsstelle ganz dem EDA zugeschlagen werden sollte, während sie bisher dem EDA und dem EVD gemeinsam unterstellt gewesen war. Für den Aussenstehenden sind dafür keine sachlichen Gründe erkennbar.

C. Personenfreizügigkeit und Schengen/Dublin

Nach wie vor beschäftigen alle Fragen der Personenfreizügigkeit die schweizerische Öffentlichkeit sehr stark. Die Regierung, die meisten Parteien und die Wissenschaft werden nicht müde, die positiven Effekte für die Wirtschaft zu betonen, doch die Bevölkerung in den Agglomerationen spürt den Druck dieser Zuwanderung auf Wohnungsmieten und Verkehrsaufkommen. In ländlichen Regionen gibt es eher ein allgemeines Misstrauen gegen die Zunahme der ausländischen Bevölkerung.

I. Personenfreizügigkeit

Die Zuwanderung vor allem gut und hoch qualifizierter Personen aus der EU und der EFTA hielt 2011 an, die insgesamt gute Konjunktur führte sogar zu einem leichten Anstieg: Während die Zunahme 2010 noch 3.3% betragen hatte, erhöhte sie sich im Berichtsjahr auf 4.1%. Ende Dezember 2011 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung aus allen EU- und EFTA-Staaten 1'147'185 Personen, das waren 65% aller Ausländer. Mit fast 290'000 Personen stellen die Italiener immer noch das grösste Kontingent, gefolgt von den Deutschen mit 276'000. Es folgen die Portugiesen, die Serben, die Franzosen und die Kosovaren. Am stärksten gestiegen ist der Bestand bei den Deutschen (+ 12'601), gefolgt von den Portugiesen und den Kosovaren.³

Seit dem 1. Mai 2011 gilt für die EU-8-Staaten (Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien und die Slowakische Republik) die volle Freizügigkeit. Bis Mai 2014 könnte die Schweiz allerdings mittels der sogenannten Ventilklausel diese Zuwanderung vorübergehend wieder kontingentieren, erstmals anwendbar wäre sie 2012. Ob diese Klausel allerdings tatsächlich nur auf die EU-8-Staaten anwendbar ist, beurteilen Bern und Brüssel unterschiedlich. Für Arbeitnehmer aus Bulgarien und Rumänien bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt weiterhin beschränkt, unter anderem durch Kontingente. Selbständigerwerbende aus diesen Ländern sind seit dem 1. Juni 2011 davon ausgenommen.

Mehrheitlich wird die Personenfreizügigkeit also weiterhin positiv beurteilt, als einer der Faktoren, welcher in den vergangenen Jahren das Wachstum der Schweizer Wirtschaft ermöglicht hat. Das Bundesamt für Migration hatte bei der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomie in Basel eine Studie in Auftrag gegeben, welche zeigt, dass die EG- und EFTA-Angehörigen sehr gut im Schweizer Arbeitsmarkt integriert sind und nach den Schweizern die niedrigste Arbeitslosenquote ha-

³ Vgl. Ausländerstatistik per 2011: <<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2010/auslaenderstatistik-2011-12-d.pdf>>.

ben. Massgebliche negative Effekte auf die Löhne und die Arbeitslosigkeit der Inländer konnten nicht festgestellt werden.⁴

Missbräuche wie Lohndumping geben aber immer wieder Anlass zu Beanstandungen, was zur Forderung führt, die sogenannten flankierenden Massnahmen (Gesamtarbeitsverträge, Mindestlöhne, Kontrollen) konsequenter einzusetzen respektive auszubauen. Der Zuwanderung werden einige Probleme der „Enge“ (etwa steigende Wohnungsmieten und überfüllte Pendlerzüge) angelastet, für welche aber auch andere Ursachen (wie zunehmende Wohnfläche pro Person, Mängel der Raumplanung, allgemein steigende Mobilität) genannt werden. Trotzdem lancierte die SVP im Sommer die Unterschriftensammlung für eine Initiative „gegen Masseneinwanderung“. Sie fordert, dass die Schweiz die Zuwanderung wieder autonom steuern solle, was natürlich das Freizügigkeitsabkommen fundamental in Frage stellt und den bilateralen Weg gefährdet. Wirtschaftskreise haben denn auch schon deutlich Gegenposition bezogen.

II. Schengen/Dublin

Die Schweiz beteiligt sich im Rahmen von Schengen/Dublin an der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex und am Aussengrenzfonds. Dieser Fonds unterstützt Programme für diejenigen Schengenstaaten, welche problematische Aussengrenzen haben. Im März 2011 nahm die Europäische Kommission das Mehrjahresprogramm der Schweiz für den Aussengrenzenfonds 2010-2013 sowie das erste Jahresprogramm 2010 an. Die schweizerischen Projekte beschlagen zurzeit vor allem Informatikanwendungen und Ausbildungsmassnahmen. Dafür werden pro Jahr im Durchschnitt neun Mio. Euro aufgewendet.

Einige Probleme bei der Behandlung von Asylgesuchen nach dem Dubliner Abkommen gibt es nach wie vor mit Italien. Seit dem 19. Dezember gehört auch Liechtenstein zum Schengen-Dublin-Raum, was die vorübergehend eingeführten Personenkontrollen überflüssig macht.

D. Steuerfragen

Nach wie vor ist die Schweiz bei Fragen der Besteuerung, der Steuerhinterziehung und des Steuerbetrugs international stark unter Druck: Von Seiten der USA, der OECD und eben auch der EU und einiger ihrer Mitgliedsländer.

I. Zinsbesteuerung und Abgeltungssteuer

Gemäss dem Zinsbesteuerungsabkommen von 2004 behält die Schweiz auf Zinserträgen von EU-Bürgern einen Viertel und liefert diesen zu drei Vierteln an den berechtigten Staat ab. Im Juli 2011 erreichte dieser Satz die Höhe von 35%. 2010 wurden insgesamt 432 Mio. Fr. zurückbehalten und davon 324 Mio. Fr. an die betreffen-

⁴ Diese Studie kann abgerufen werden unter: <<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-sheldon-d.pdf>>.

den Staaten überwiesen. 38'000 EU-Bürgerinnen und Bürger haben ihr Vermögen freiwillig ihrem Fiskus gemeldet. Gemäss der EU gibt es nun aber verschiedene Schlupflöcher für Steuerpflichtige, die geschlossen werden sollen. Die Schweiz ist bereit, darüber zu verhandeln.

Damit sind aber nicht alle Probleme der Steuerhinterziehung und des -betrugs gelöst. Erstens sind diesem Steuerrückbehalt nur Erträge aus festverzinslichen Anlagen von Privaten unterstellt, zum zweiten hat er keinen abgeltenden Charakter – d.h. die Steuerpflicht ist nicht definitiv erfüllt – und drittens kommt so keine Regularisierung der „Altlasten“ zustande. Da der Druck auf die Schweiz deshalb zunimmt, den automatischen Datenaustausch einzuführen, dies jedoch zur völligen Aufhebung des Bankgeheimnisses führen würde, schlägt sie den interessierten Staaten vor, in neue Doppelbesteuerungsabkommen eine Abgeltungssteuer aufzunehmen, welche diese Mängel beseitigen würde. Bisher wurden mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich solche Abkommen ausgehandelt. Die Europäische Kommission hat jedoch ihre Skepsis bekundet, ob solche Abkommen nicht EU-Recht verletzen.

II. Kantonale Unternehmensbesteuerung

Weiterhin ungelöst ist die kantonale Besteuerung von Spezialgesellschaften, genauer gesagt die von der EU kritisierte unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Einkommen solcher Gesellschaften. Die EU sieht darin eine Form von staatlichen Beihilfen, welche den Wettbewerb verzerrt. Exploratorische Gespräche sind weiterhin im Gange, eine Lösung konnte jedoch noch nicht gefunden werden. Die Schweiz ist allenfalls bereit, bei dieser konkreten Frage der EU entgegenzukommen; nicht eintreten will sie jedoch auf die Forderung, den gesamten EU-Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung zu übernehmen.

E. Neue Themen und Verhandlungen

Das zentrale Thema der schweizerischen Europapolitik ist nach wie vor der Zugang zum Binnenmarkt, der durch die bestehenden Abkommen zum grössten Teil gesichert ist. Diese bedürfen jedoch der ständigen Pflege und Anpassung. Daneben ist die Schweiz daran interessiert, in zusätzlichen Bereichen am Binnenmarkt teilzunehmen oder den Marktzugang zu erleichtern. Dazu gehören der Elektrizitäts- und Gasmarkt, die Agrarprodukte und die chemischen Substanzen. In anderen Bereichen geht es um eine Kooperation mit EU-Behörden oder um eine Teilnahme an Programmen.

I. Marktzugang

1. Elektrizität

Die Verhandlungen in diesem Dossier sind weit fortgeschritten, kommen jedoch, unter anderem wegen den institutionellen Fragen, nicht zu einem Abschluss. Im Zentrum stehen für die Schweiz nach wie vor der grenzüberschreitende Elektrizitäts-

handel und hier insbesondere die sogenannten Engpassverfahren und die Entschädigungsregelungen beim Stromtransit. Wichtig wäre für die Schweiz auch die Mitsprache in neuen EU-Gremien der Regulatoren und der Übertragungsnetzbetreiber.

2. Agrarverhandlungen

Schon seit 2008 laufen nun Verhandlungen über ein umfassendes Agrarabkommen. Das Ziel ist es, Agrarfreihandel herzustellen sowie die Schweiz in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie öffentliche Gesundheit an die EU heranzuführen. Auch hier kommen die Verhandlungen nur sehr langsam voran. Der Bundesrat betont die Wichtigkeit einer solchen Marktöffnung für die Lebensmittelindustrie, aber auch für die Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Doch die Bauernlobby steht nach wie vor auf der Bremse.

3. REACH/Chemikaliensicherheit

Die Schweiz exportiert 60% der hier hergestellten Chemikalien in den EU-Raum, und 80% der Importe stammen von dort. Um den Marktzugang zu erleichtern, sollte sich die Schweiz möglichst umfassend an REACH (*Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals*) beteiligen. Doch auch hier stocken die Verhandlungen wegen der ungelösten institutionellen Fragen. Inzwischen werden die entsprechenden schweizerischen Verordnungen laufend an das EU-Recht angepasst.

II. Kooperation

1. Satellitennavigation

Die Schweiz will sich weiterhin am europäischen Projekt für die Satellitennavigation beteiligen. Dazu bedarf es eines neuen Abkommens. Die Verhandlungen haben 2010 begonnen und wurden im laufenden Jahr fortgesetzt. Unter anderem wurde über den von der Schweiz zu leistenden Beitrag diskutiert.

2. Emissionshandel

Ziel ist es nach wie vor, CO₂-Emissionsrechte der Schweiz und der EU gegenseitig anzuerkennen. 2011 wurden Verhandlungen über ein entsprechendes Abkommen aufgenommen.

3. Europäische Verteidigungsagentur (EVA)

Die EVA ist zuständig für die Koordination der Entwicklung und der Beschaffung von Rüstungsgütern. Sie unterstützt vor allem projektbezogene Zusammenarbeit. Für die Schweiz wären der Zugang zu Informationen und eine projektweise Zusammenarbeit von grosser Bedeutung. 2011 wurde ein *Framework of Cooperation* erarbeitet, welches nun zur Genehmigung ansteht.

4. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden wird immer wichtiger. Die Schweiz möchte deshalb stärker mit den betreffenden EU-Behörden zusammenarbeiten. Dabei geht es insbesondere um den Austausch vertraulicher Informationen. Im Berichtsjahr fanden mehrere Treffen statt; ein Abschluss der Verhandlungen scheint in Reichweite zu liegen.

F. Ausblick

Das Jahr 2012 wird mit einem neuen Chef des EDA starten: mit dem freisinnigen Neuenburger Didier Burkhalter. Es kommt zwar vor, dass personelle Veränderungen einer Politik neuen Auftrieb verleihen; in diesem Fall scheint uns dies eher unwahrscheinlich, da die politische Schweiz offensichtlich nicht bereit ist, europapolitische Wagnisse einzugehen.

Trotz der morosen Stimmung sollte aber nicht vergessen werden, dass die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU insgesamt gut sind, und vor allem, dass der grösste Teil der Abkommen problemlos funktioniert. Dies ist im beiderseitigen Interesse. Dass es zurzeit kaum mehr möglich erscheint, neue Abkommen von Bedeutung abzuschliessen, ist zwar eine Tatsache, aber es führt auch zu einer – in der Tat etwas langen – Denkpause, welche die Schweiz offenbar braucht, um sich darüber klar zu werden, wie es mit „Europa“ weitergehen soll.

Eine andere Frage ist, wie lange Brüssel noch Geduld mit der Eidgenossenschaft hat. Hier muss zwischen den steuerlichen und den institutionellen Fragen unterschieden werden. Bei ersteren ist es wohl unumgänglich, 2012 zu Resultaten zu kommen. Wege dazu zeichnen sich ab. Bei der Kernfrage zu den Institutionen – der quasi-automatischen Übernahme neuen EU-Rechts – dagegen ist noch kein Licht zu sehen, welches das Herannahen des Tunnelendes anzeigt. Die Mittel Brüssels, hier auf die Schweiz Druck auszuüben, sind allerdings beschränkt. Die wirtschaftlichen Interessen sind auf beiden Seiten zu gross, als dass etwa eine Kündigung von Abkommen durch die EU in Betracht gezogen würde.