

Die Europapolitik im Jahre 2013

Die „institutionelle Frage“ rückt ins Zentrum¹

Dieter Freiburghaus

Inhaltsübersicht

- A. Einleitung
- B. Die institutionelle Frage
 - I. Rückblick
 - II. Der diplomatische Durchbruch
 - III. Die Auseinandersetzung um die EuGH-Variante
- C. Die Personenfreizügigkeit
 - I. Entwicklung und Effekte der Zuwanderung
 - II. Diskussionen um die Ventilklausel und um die „Masseneinwanderung“
 - III. Schengen und Dublin
 - IV. Kroatien und der Kohäsionsbeitrag
- D. Steuerfragen
- E. Weitere Themen
 - I. Luftverkehr
 - II. Beteiligung an Programmen
 - III. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden
- F. Ausblick

A. Einleitung

Die Abstimmung vom 9. Februar 2014 über die Einwanderungsinitiative erschüttert das Fundament der schweizerischen Europapolitik. Ob dies längerfristig zu einer Isolation oder zu einer stärkeren Integration der Schweiz führen wird, wissen wir noch nicht.

Doch die Aufgabe des Chronisten bleibt es zunächst, die schweizerische Europapolitik des Jahres 2013 in geraffter Form darzustellen. Im Zentrum stand die sogenannte institutionelle Frage, also das Projekt eines Rahmenabkommens, in welchem Probleme der Rechtsübernahme und -interpretation, der Umsetzungskontrolle und der Streitbeilegung geregelt werden sollen. Bis diese Fragen geklärt sind, ist die EU nicht mehr bereit, neue Binnenmarktverträge abzuschliessen. Der zunehmende Druck führte 2013 zu einem schweizerischen Vorschlag, nach welchem der Europäische Gerichtshof bei der Auslegung der Abkommen eine wichtige Rolle spielen soll. Solche „fremden Richter“ lösten allerdings eine erregte innenpolitische Diskussion aus.

¹ Diese Chronik ist als Fortsetzung konzipiert. Wer die längerfristige Entwicklung verfolgen möchte, kann die früheren Beiträge in den Jahrbüchern für Europarecht heranziehen.

Die Anwendung des bestehenden bilateralen Rechts stellte im Allgemeinen keine grösseren Probleme dar. Einzig die Ventilklausel des Freizügigkeitsabkommens führte wiederum zu einigen Verstimmungen. In den Steuerdossiers gab es Bewegung, doch bisher wurde keines der anstehenden Probleme aus dem Weg geräumt.

Mehrheitlich ging man 2013 von einer Ablehnung der „Masseneinwanderungsinitiative“ aus, doch es lasteten weitere absehbare Initiativen und Referenden auf der Europapolitik – so die *Ecopop*-Initiative, der Beitritt Kroatiens und die Fortführung der Kohäsionszahlungen. Aus diesen Gründen überwogen in der schweizerischen Europapolitik auch 2013 die Moll-Töne.

Wir werden in drei Hauptabschnitten die institutionelle Frage, Probleme der Personenfreizügigkeit und der Steuerdossiers darstellen. Es folgen „vermischte Meldungen“ und ein Ausblick.²

B. Die institutionelle Frage

Es ging also darum, dem umfangreichen Konvolut bilateraler Marktzugangsabkommen einen einheitlichen institutionellen Rahmen zu geben. Diese Forderung stammte nicht aus der Schweiz, welche mit dem bisherigen System von Einzelverträgen mit unterschiedlichen, minimalen institutionellen Vorkehrungen (Gemischte Ausschüsse) durchaus zufrieden war. Es war die EU, welche seit Jahren die Unübersichtlichkeit, Schwerfälligkeit und mangelnde Rechtssicherheit kritisierte. Diese Asymmetrie der Interessen führte zu einem schleppenden Verlauf der diesbezüglichen Gespräche. Erst der steigende Druck der EU – keine neuen Binnenmarktverträge – und der Wechsel im schweizerischen Aussendepartement brachten Bewegung in dieses Geschäft. 2013 kam es zu einem Durchbruch in Form einer Vorverständigung auf diplomatischer Ebene über einen Einbezug des EuGH. Auf dieser Basis formulierte der Bundesrat eine Strategie, und inzwischen (Mai 2014) sind entsprechende Verhandlungsmandate auf beiden Seiten verabschiedet. Ob es allerdings unter dem Damoklesschwert der Masseneinwanderungsinitiative möglich sein wird, zu einer Verständigung über einen institutionellen Rahmen zu kommen, ist alles andere als gewiss.

Angesichts der Bedeutung dieses Dossiers im Jahre 2013 erinnern wir kurz an die Vorgeschichte. Wir zeigen dann, wie es zum Lösungsansatz mit dem Europäischen Gerichtshof kam, und welchen Weg dieser Vorschlag seither nahm.

I. Rückblick

Ab 2008 wurde deutlich, dass der vielgepriesene „Bilateralismus“ wohl nicht für alle Zeiten die beste Europapolitik für die Schweiz darstellen würde. Immer

² Neben der Presse dienten uns als Informationsquellen die Dokumentation auf der Homepage der Direktion für Europäische Angelegenheiten <<http://www.europa.admin.ch>>, der Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2013 vom 15. Januar 2014 (BB1 2014 1185-1308), der Aussenpolitische Bericht 2013 vom 15. Januar 2014 (BB1 2014 1055-1184), verschiedene Fachpublikationen sowie Gespräche mit involvierten Personen.

mehr sektorielle Abkommen gewährten zwar weitgehenden Marktzugang für die schweizerische Wirtschaft, in immer mehr Bereichen kam es zu einer engen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU, mit den Abkommen über Betrugsbekämpfung und Zinsbesteuerung konnten Konfliktfelder entschärft werden, und mit der Assoziierung an Schengen/Dublin wurde ein bedeutender Schritt getan, die Schweiz insgesamt an die Union heranzuführen. Dies zusammengenommen bedeutete, dass die Schweiz nicht mehr ein Drittstaat mit einigen Verbindungen zur EU war, sondern dass eine Teilintegration stattgefunden, eine Assoziation entstanden war. Das Gesamte war nun mehr als die Summe der Teile, was die EU zur Forderung veranlasste, dem Vertragssystem einen neuen, verlässlicheren institutionellen Rahmen oder Unterbau zu geben. Auch der Schweiz wurde immer deutlicher bewusst, dass der Bilateralismus zu einem allmählichen Souveränitätsverlust führte, doch sie zögerte, sich dies einzugestehen, um nicht Gegnern dieser Politik Argumente zu liefern.

So entstand die Idee eines Rahmenabkommens, ohne dass vorerst klar war, was es genau beinhalten sollte. Ein Positionspapier des Rates der EU hielt im Dezember 2010 fest, die Grenzen des bisherigen Integrationswegs der Schweiz seien erreicht. Folgende Fragen, die neu geregelt werden mussten, kristallisierten sich heraus: (a) zügige Übernahme von neuen EU-Rechtsakten in den binnenmarktrelevanten Abkommensbereichen, (b) homogene Abkommensinterpretation, (c) Überwachung der Umsetzung in der Schweiz, (d) Streitschlichtungsmechanismus zwischen den Vertragsparteien. Mit dieser Traktandenliste war Bern im Grundsatz einverstanden, doch hatte man keine Eile, Lösungen zu konkretisieren.

Doch der Druck aus Brüssel verstärkte sich, und der Bundesrat sah sich 2011 genötigt, der Sache etwas mehr Profil zu geben. Er sprach von einem „gesamtheitlichen und koordinierten Ansatz“, und auch von „Bilateralen III“ war die Rede. Damit signalisierte die Regierung, dass sie wünschte, die institutionellen Fragen mit verschiedenen, sich in der Warteschlange befindlichen materiellen Dossiers zu verknüpfen, um durch Geben und Nehmen wie in der Vergangenheit ein Paket zu schnüren, welches auf beiden Seiten die Chance hätte, akzeptiert zu werden. Der Bundesrat ventilierte nun verschiedene Varianten. Im Oktober 2011 machte das Gerücht eines „Geheimplans“ des Bundesrates die Runde. Es ging dabei um zwei von der Regierung bestellte Rechtsgutachten, deren wenig sensatiouner Inhalt bald durchsickerte – so etwa das „Andocken“ der Schweiz an die EWR-EFTA-Institutionen.

Im Februar 2012 schlug der Bundesrat vor, man könnte versuchen, verschiedene institutionelle Lösungsansätze am weit fortgeschrittenen Stromdossier durchzuexerzieren. Bei einem Besuch von Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf und Aussenminister Burkhalter in Brüssel im März versprach die Schweiz, bald konkrete Vorschläge auf den Tisch zu legen. Im April war es soweit: Der Bundesrat sei bereit, die Homogenität des Rechtsraumes durch zügige Rechtsübernahme sicherzustellen und, in Fällen wo dies nicht möglich sei, der EU Ausgleichsmassnahmen zuzugestehen. Ausserdem schlug er eine unabhängige, jedoch rein schweizerische Überwachungsbehörde vor. Nach einer kleinen Vernehmlassung fasste der Bundesrat diese Vorschläge im Juni in seinen „Grundsätzen für institu-

tionelle Lösungen“ zusammen.³ Es begannen nun Konsultationen auf verschiedenen Ebenen, wobei offensichtlich die Überwachung durch ein nationales Organ in Brüssel auf keine Gegenliebe stiess.

Am 21. Dezember 2012 teilte die Kommission dem Bundesrat mit, sie sei weiterhin gesprächsbereit, doch genügten die bisherigen Vorschläge nicht. Ein vorgezogenes Stromabkommen werde es nicht geben, es brauche eine Lösung für alle Binnenmarktabkommen. Ein partielles Ausscheren der Schweiz bei der Rechtsübernahme mit Kompensationsmassnahmen der EU sei kaum denkbar. Rein nationale Organe kämen nicht infrage, nötig seien, analog zum EWR, internationale Gremien. In der Schweiz wurde erfreut vermerkt, dass hier nicht von supranationalen, sondern von internationalen Gremien die Rede war. Ob dies allerdings eine signifikante Differenz darstellte, kann bezweifelt werden.

II. Der diplomatische Durchbruch

Es wurde nun beschlossen, der Sache durch Gespräche auf der höchsten Diplomatenebene Schub zu verleihen: Am 29. Januar 2013 trafen sich der Staatssekretär im EDA *Yves Rossier* und *David O'Sullivan*, Exekutivdirektor im Europäischen auswärtigen Dienst, in Brüssel. Die beiden kannten und verstanden sich, die gute Atmosphäre der Zusammenkunft wurde gelobt. In fortgesetzten Gesprächen entstand im Frühjahr ein sogenanntes *Non-Paper*, welches nun zum ersten Mal gemeinsam erarbeitete Lösungsvorschläge enthielt. Dieser Text blieb vorerst intern, doch sein Inhalt wurde bald bekannt.

Das Ziel gemäss dem *Non-Paper* war es, bei den Binnenmarktabkommen Rechtshomogenität dadurch zu erreichen, dass die Schweiz das Recht dynamisch anpasste und eine einheitliche Interpretation und Anwendung dieses Rechts sichergestellt würde. Bei der Rechtsübernahme solle auf die verfassungsmässigen Erfordernisse Rücksicht genommen werden (Fristen), Streitfragen sollten vorerst im Gemischten Ausschuss behandelt werden. Fände dieser keine Lösung, würde der betroffene Teil des Abkommens suspendiert. Bei der Rechtsinterpretation wäre neu von der Schweiz nicht nur die Alt-Rechtsprechung des EuGH, sondern auch die laufende zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage wurden dann drei Varianten („*Hypothèses*“) ventilert. Die erste ist die „Andocklösung“, das heisst, die Schweiz würde für die Überwachung und die Rechtskontrolle die EWR-EFTA-Organen (Überwachungsbehörde und Gerichtshof) benützen. Die zweite sieht gemeinsame Organe *ad hoc* vor, das heisst, es würden vertraglich neue Organe geschaffen, in denen die Schweiz und die EU vertreten wären. Es bestanden allerdings von Anfang an Zweifel, ob solche Organe mit den EU-Verträgen kompatibel wären. Die dritte Variante ist eine „*Coopération juridictionnelle*“: Alle Streitfälle würden vom Gemischten Ausschuss behandelt, und, fände dieser keine Lösung, könnte jede Partei an den EuGH gelangen, „*qui statuerait*“. Ein neues Überwachungsorgan würde nicht geschaffen, doch kämen der EU-Kommission via Gemischte Ausschüsse Überwachungsfunktionen zu. In diesem Zusammenhang könnte die Kommission auch an den EuGH gelangen. Es sei auch zu prüfen,

³ <<https://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=44298>> (zuletzt besucht am 24.06.2014).

ob schweizerische Gerichte letzter Instanz dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen könnten.

III. Die Auseinandersetzung um die EuGH-Variante

Im Juni legte sich der Bundesrat auf die dritte Variante fest, denn bei näherer Betrachtung bot das Andocken an die EWR-EFTA-Organen fast nur Nachteile, und neue bilaterale Organe schienen unrealistisch. Damit strebte man also eine institutionelle Lösung *sui generis* an. Akzeptiert war inzwischen schweizerischerseits, dass dieser Rahmen nicht nur für neue, sondern auch für die bisherigen Binnenmarktverträge gelten würde. Andererseits sprach der Bundesrat von „roten Linien“ bei der Rechtsübernahme, die nicht unterschritten werden dürften: So würden etwa die flankierenden Massnahmen gegen Lohndruck nicht zur Disposition stehen. Doch es war nicht zu verkennen, dass auch die „EuGH-Lösung“ grosse Probleme aufwarf. Klar war einzig, dass der EuGH eine prominente Rolle spielen sollte, indem letztlich jede rechtliche Streitfrage, welche der Gemischte Ausschuss nicht klären konnte, von diesem Gericht entschieden werden sollte. Da jedoch die Schweiz in diesem Gremium nicht Einsitz nehmen könnte, löste dies eine erregte Diskussion um „fremde Richter“ aus. Fremd wären sie in gewisser Weise, doch wären es Richter? Die Diskussion verschob sich auf die Frage der Verbindlichkeit der Urteile oder Stellungnahmen des EuGH. Was bedeutete „*qui statuerait sur la question*“? Oder „*L'interprétation dans les jugements de la CJUE (...) serait contraignante pour les parties*“. Der Bundesrat beeilte sich zu versichern, es handle sich nicht um Gerichtsurteile mit Sanktionsfolgen, sondern eigentlich mehr um Rechtsgutachten, die vom Gemischten Ausschuss alsdann politisch zu interpretieren wären. Die Schweiz könnte die Interpretation des EuGH ablehnen, müsste dann allerdings die Suspendierung der betreffenden Abkommen oder von Teilen davon in Kauf nehmen. Diese Interpretation beruhigte die Geister einigermaßen, liess aber umso mehr Zweifel daran aufkommen, ob sich der EuGH mit einer solchen Rolle einverstanden erklären würde. Dieses „*flou artistique*“ liess genügend Spielraum, um im Sommer in der Schweiz zu einer sehr lebhaften und breiten Diskussion zu führen. Diese brachte kaum Klärung, hatte jedoch den Vorteil, ein breiteres Publikum mit der ganzen Thematik vertrauter zu machen.

Die EuGH-Variante wurde nun auch in den EU-Fachgremien (EFTA-Gruppe) diskutiert und fand insoweit Akzeptanz, als die Verabschiedung eines Verhandlungsmandats empfohlen wurde. Man hoffte, dass dies, auf beiden Seiten, kurz nach der Sommerpause erfolgen könnte. Ende August verabschiedete der Bundesrat den Entwurf für das Mandat und konsultierte die Aussenpolitischen Kommissionen und die Kantone. Dies zog sich länger hin, denn es gab einige Opposition gegen die vorgesehene Rolle des EuGH. Auf diese konzentrierte sich die Diskussion weitestgehend. Andere wichtige Themen traten in den Hintergrund: Was würde die beschleunigte Rechtsübernahme quantitativ und qualitativ bedeuten? Wie hatte man sich die Überwachungsfunktion der Kommission vorzustellen? Welche Konsequenzen wären von einer Ausserkraftsetzung von Abkommen zu erwarten? Bundesrat Burkhalter vermochte jedoch mit seiner Ansicht zu überzeugen, dass nur eine institutionelle Weiterentwicklung des Bilateralismus diesen

retten könne. Damit erlangte er im Spätherbst die Zustimmung der Kommissionen und der Konferenz der Kantonsregierungen. Am 19.12.2013 verabschiedete die Regierung das Verhandlungsmandat. Die EU tat sich mit dem ihren ebenfalls schwer, und eine Verabschiedung vor dem Jahresende war nicht mehr möglich. Im neuen Jahr geriet die Frage dann in den Sog der Abstimmung über die Masseneinwanderung. Trotzdem verabschiedete die EU am 6. Mai 2014 ihr Verhandlungsmandat für die institutionellen Fragen.

C. Die Personenfreizügigkeit

Währendem verschiedene europapolitische Dossiers wegen der institutionellen Frage 2013 etwas in den Hintergrund traten, dominierte die Personenfreizügigkeit nach wie vor die öffentliche Diskussion. Die 2014 zur Abstimmung gelangenden beiden Volksinitiativen, welche die Zuwanderung beschränken wollen, standen drohend am Horizont und verhelfen jedem Ereignis im Umfeld der Zuwanderung zu grosser Aufmerksamkeit.

I. Entwicklung und Effekte der Zuwanderung

Die Zuwanderung vor allem gut und hoch qualifizierter Personen aus der EU und der EFTA hielt 2013 an. Die Zunahme betrug – ähnlich wie im Jahr zuvor – 4,3 Prozent oder 53'049 Personen. Ende Dezember 2013 zählte die ständige ausländische Wohnbevölkerung aus allen EU- und EFTA-Staaten 1'279'455 Personen, das waren 68 Prozent aller Ausländer. Mit fast 301'254 Personen stellten die Italiener immer noch das grösste Kontingent, an zweiter Stelle standen die Deutschen mit 293'156 Personen (April 2012). Es folgten die Portugiesen, die Franzosen und die Kosovaren. Am stärksten gestiegen ist der Bestand absolut bei den Kosovaren (+15'703), gefolgt von den Portugiesen und den Deutschen. Die hohe Zunahme aus dem Kosovo ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich ehemals serbische Staatsbürger nun als Kosovaren eintragen lassen.⁴

Tendenziell nahm die Zuwanderung aus Deutschland ab, diejenige aus den südeuropäischen EU-Staaten dagegen zu. Dies hing mit der günstigen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der hohen Arbeitslosigkeit im Süden zusammen. Schätzungen zeigten, dass gegenwärtig die „Fiskalbilanz“ der Zuwanderung aus Europa positiv war, das heisst, die Eingewanderten zahlten mehr an den Staat und die Sozialversicherungen als sie konsumierten. Da niedrig Qualifizierte eher länger in unserem Land bleiben als die Hochqualifizierten, wird sich dieser positive Aspekt abschwächen. Da man aber die künftige Zuwanderung nicht kennt, sind solche Schätzungen sehr spekulativ.⁵

⁴ Vgl. Ausländerstatistik per Ende Dezember 2013: <<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2013/auslaenderstatistik-2013-12-d.pdf>> (zuletzt besucht am 24.06.2014).

⁵ <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/schweiz_-_eu/personenfreizuegigkeit/expertise-fiskalbilanz-d.pdf> (zuletzt besucht am 24.06.2014).

II. Diskussionen um die Ventilklausele und um die „Masseneinwanderung“

2012 rief der Bundesrat die Ventilklausele für die EU-8-Staaten an, was bei der EU heftige Reaktionen auslöste: Diese Klausele könne nicht selektiv für einen Teil der Mitgliedstaaten aktiviert werden. Im Frühjahr 2013 stellte sich die Frage erneut, diesmal für die „alten“ Mitgliedstaaten, denn die Zuwanderung näherte sich dem Grenzwert von zehn Prozent über dem Mittelwert der vorangegangenen drei Jahre. Auf der einen Seite wollte der Bundesrat keine neuen Spannungen im Verhältnis zu Brüssel, auf der anderen Seite mussten die Einwanderungsgegner besänftigt werden. Die bürgerlichen Parteien plädierten eher für einen offenen Arbeitsmarkt, die Sozialdemokraten für eine Verstärkung der flankierenden Massnahmen und die CVP brachte eine „ewige Ventilklausele“ ins Spiel, die mit der EU auszuhandeln wäre. Am 24. April beschloss dann die Landesregierung die Weiterführung der Beschränkung für die EU-8-Staaten und deren Ausdehnung auf die 17 „alten“ Mitgliedstaaten, allerdings nicht für Kurzaufenthalter. Brüssel anerkannte grundsätzlich die Berechtigung dieses Schrittes, war aber mit den schweizerischen Berechnungsmethoden nicht einverstanden. 2014 läuft die Möglichkeit der Anrufung der Ventilklausele – ausser für Rumänien und Bulgarien – ohnehin ab.

Ab Herbst warf dann die Initiative gegen die Masseneinwanderung ihre Schatten voraus. Obwohl Parteien und Verbände mehrheitlich dagegen waren, anerkannten sie das Unbehagen, welches die starke Zuwanderung auslöste. Aufmerksam wurden die entsprechenden Diskussionen in den EU-Staaten verfolgt. Das gegnerische Komitee begann seine Kampagne schon im September mit dem bekannten Apfelbäumchen und dem Slogan „Bewährte Bilaterale“.

III. Schengen und Dublin

Die Assoziation der Schweiz an Schengen und Dublin beruht zwar nicht auf dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit, trotzdem, so hat sich immer wieder gezeigt – und dies ist auch für die Masseneinwanderungsinitiative relevant –, besteht ein unauflöslicher Zusammenhang zwischen den beiden Bereichen – historische und logische.

Im Sommer zog der Bundesrat generell eine positive Bilanz zur Zusammenarbeit in den Bereichen Schengen/Dublin. Am 7. Juni veröffentlichte er einen umfangreichen Bericht zu den Auswirkungen.⁶ Seit Inkrafttreten der Abkommen hat die Schweiz 144 Rechtsakte übernommen, von denen der überwiegende Teil technischer Natur war und zu keinen Gesetzesanpassungen Anlass gab. In 15 Prozent der Fälle bedurfte es einer Genehmigung durch das Parlament, in einem Fall (biometrische Pässe) kam es zu einer Volksabstimmung. Finanziell von Belang sind vor allem die Beteiligungen der Schweiz am sogenannten Aussengrenzfonds (finanzielle Unterstützung der stark geforderten Mittelmeerstaaten) und an

⁶ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Hans Fehr vom 1. Oktober 2010. Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs vom 7. Juni 2013 (BB1 2013 6319).

FRONTEX (Agentur für die Zusammenarbeit der Staaten an den Aussengrenzen). Die jährlichen Aufwendungen betragen etwa 15 Mio. Fr.

IV. Kroatien und der Kohäsionsbeitrag

Am 1. Juli 2013 trat Kroatien der EU bei. Wie bei den vorangehenden Erweiterungen bedeutete dies, dass das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU auf dieses Land ausgeweitet werden musste. Wiederum geschah dies mittels eines Zusatzprotokolls. Dieses wurde 2013 ausgehandelt und sieht, wie üblich, vor, dass die Schweiz während zehn Jahren die Zuwanderung unter bestimmten Bedingungen kontingentieren kann. Ausserdem ist die Schweiz auch bereit, einen Erweiterungs- oder Kohäsionsbeitrag an Kroatien zu leisten. Es geht um ungefähr 45 Mio. Fr. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 kam der Bundesrat zum Schluss, dass er das Zusatzprotokoll nicht unterzeichnen könne, was die Gegenreaktion der EU auslöste, die Abkommen in den Bereichen Forschung, Bildung und Medien zu sistieren.

Es ging 2013 aber nicht nur um einen Kohäsionsbeitrag für Kroatien, die EU ersuchte die Schweiz auch um eine Verlängerung der bisherigen Kohäsionszahlungen an die Altmitglieder („Kohäsionsmilliarde“). Der Bundesrat war bereit, dies zu prüfen, allerdings läuft die bisherige gesetzliche Grundlage für solche Leistungen 2017 aus. Zu befürchten ist, dass ein neues Gesetz in einer Referendumsabstimmung unterliegen könnte.

D. Steuerfragen

Seit 2005 ist das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft. Zinserträge von Anlagen von EU-Bürgern werden mit einem Satz von 35 Prozent besteuert; davon liefert die Schweiz drei Viertel an den berechtigten Staat ab, ein Viertel verbleibt in der Schweiz. Die EU wünschte seit langem, dieses Abkommen zu modifizieren, da es mittels Scheinfirmen und gewissen Finanzprodukten umgangen werden kann. Vorerst aber musste die EU-interne Gesetzgebung angepasst werden, was zu einigen Schwierigkeiten führte. Die Schweiz war bereit darüber zu verhandeln, und im Jahr 2013 wurden beiderseits die entsprechenden Verhandlungsmandate verabschiedet. Da es sich hier nicht um ein Marktzugangsabkommen handelt, könnten 2014 die Verhandlungen beginnen.

Nach wie vor wird von der EU diese Form der Besteuerung jedoch nur als Auslaufmodell betrachtet, denn angestrebt wird der Automatische Informationsaustausch (AIA). Da hierbei der Bankkunde nicht anonym bleiben wird, baute die Schweiz das Gegenmodell der Abgeltungssteuer auf, welche im Rahmen von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen verwirklicht werden sollte. Mit Österreich und Grossbritannien traten solche Abkommen 2013 in Kraft. Auch mit Deutschland wurde ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen, es scheiterte jedoch im Dezember 2012 am Nein der Länderkammer. Da nun die OECD den AIA zum Standard erheben wird, und da Luxemburg seinen Widerstand dagegen aufgibt, dürfte es nur noch eine Frage der Zeit sein, bis die Schweiz auch einlenkt. Das sogenannte Altlastenproblem (Steuerhinterziehung in der Vergangenheit) ent-

spannt sich inzwischen durch eine Welle von Selbstanzeigen in den Nachbarstaaten von selbst. Die Schweizer Banken üben auf ihre ausländischen Kunden Druck aus, ihre Steuersituation zu regularisieren.

Nach wie vor ungelöst sind die Probleme mit der kantonalen Besteuerung von Spezialgesellschaften. Die Kommission wirft der Schweiz hier eine diskriminierende Praxis zugunsten ausländischer Gesellschaften und damit eine Wettbewerbsverzerrung vor. Die Schweiz ist seit längerem bereit, dies zu ändern, doch sie ist in einem Dilemma: Erhöht sie die Sätze für ausländische Gesellschaften, drohen diese abzuwandern, senkt sie die Unternehmenssteuern auch für Inländer, drohen massive Steuerausfälle. Da in beiden Fällen die Kantone sehr unterschiedlich betroffen sind, wird man eine Kompensation im Rahmen des Finanzausgleichs finden müssen. Es versteht sich, dass damit das Projekt einer Unternehmenssteuerreform, in deren Rahmen diese Probleme gelöst werden sollen, fast unüberwindlich komplex wird. Es wird geprüft, ob sogenannte „Lizenzboxen“ – Minderbesteuerung von Einnahmen aus Lizenzen und ähnlichem – eine teilweise Lösung bieten könnten. Doch kommen auch diese Praxen international unter Druck.

In all diesen Zusammenhängen drängen die Banken und andere Finanzdienstleister darauf, dass die Schweiz für ihr Entgegenkommen Gegenforderungen im Sinne eines verbesserten Marktzugangs stellt. Da es aber überall nur darum geht, sich veränderten, strengeren internationalen Anforderungen zu beugen, besteht diesbezüglich nur wenig Spielraum.

E. Weitere Themen

Wir hatten es erwähnt: Wegen der ungelösten Fragen im institutionellen Bereich stagnierten verschiedene von der Schweiz gewünschte Verhandlungen zu Marktzugangsabkommen. Beim Strom wurden zwar weitere Punkte geklärt, doch ein Abschluss war 2013 unmöglich. Das Agrarabkommen litt zusätzlich unter Widerständen schweizerischer Interessengruppen. Zu REACH (Chemiesicherheit) gab es bisher noch keine Verhandlungen. Unterzeichnet wurde dagegen das Abkommen über die Kooperation bei der Satellitennavigation. Die Schweiz beteiligt sich mit jährlich 34 Mio. Fr. Einige erwähnenswerte Entwicklungen gab es darüber hinaus beim Luftverkehr, bei der Beteiligung an Programmen und bei der Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden.

I. Luftverkehr

In der ersten Jahreshälfte 2013 genehmigten die beiden eidgenössischen Räte den Luftverkehrsstaatsvertrag mit Deutschland. Die Schweiz hat bei den Anflugzeiten Konzessionen gemacht, dafür hat Deutschland die Zahl der Bewegungen nicht definitiv kontingentiert. Damit findet ein jahrelanger Streit einen vorläufigen Abschluss.

Nach der Ablehnung des ersten Staatsvertrags durch die Schweiz 2001 hatte Deutschland einseitige Massnahmen ergriffen, die von der Schweiz vor dem EuGH bekämpft wurden – was im Rahmen des Luftverkehrsabkommen grund-

sätzlich möglich war. Im März nun hatte die Schweiz in Luxemburg letztinstanzlich eine Schlappe erlitten. Die Schweiz berief sich u.a. auf das Diskriminierungsverbot der Dienstleistungsfreiheit. Darauf, so das Gericht, könne sich die Schweiz jedoch nicht abstützen, weil sie – anders als im EWR – mit der EU kein allgemeines Dienstleistungsabkommen abgeschlossen habe. Hier gelte nur das Luftverkehrsabkommen, welches eine solche Klausel nicht enthalte. Der EuGH geht also nicht von einer umfassenden Teilnahme am Binnenmarkt aus. Dies könnte künftig argumentativ genutzt werden – mal von der einen, mal von der anderen Seite.

II. Beteiligung an Programmen

Verschiedene Förderprogramme (Forschung, Bildung, Kultur), an denen die Schweiz teilnimmt, sind zeitlich befristet und müssen deshalb regelmässig neu ausgehandelt werden. Im November 2013 starteten die Verhandlungen zum neuen Forschungsprogramm „*Horizon 2020*“, im Dezember diejenigen zum Bildungsprogramm „*Erasmus+*“. Auch das *Media*-Programm muss neu ausgehandelt werden. Nach der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative werden diese Gespräche jedoch von der EU vorerst auf Eis gelegt. Die Schweiz sucht nach Formen einer Beteiligung auf Projektbasis.

III. Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden wird immer wichtiger. Die Schweiz ist seit längerem daran interessiert, die bisher informelle Zusammenarbeit mit der EU zu verstärken. Insbesondere soll auch der Austausch vertraulicher Daten möglich werden. 2012 konnten die Verhandlungen zu einem entsprechenden Abkommen abgeschlossen werden. Es wurde am 15. Mai 2013 unterzeichnet.

F. Ausblick

Auch ohne das Ja vom 9. Februar 2014 war Ende 2013 der Ausblick auf den Fortgang der Europapolitik getrübt, denn die auf dem Tisch liegenden Vorschläge für ein institutionelles Rahmenabkommen vermochten noch kaum zu überzeugen. Die Kampagne zur Einwanderungsinitiative wurde Anfang 2014 intensiv. Auf der befürwortenden Seite war sie vor allem auf Befürchtungen und Ängste ausgerichtet, auf der gegnerischen vor allem auf den „bewährten Bilateralismus“. Umfragen zeigten einen tendenziell zunehmenden Anteil der Ja-Stimmen. Und trotzdem war es ein ziemlicher Schock, als sich das Resultat auf 50,5 Prozent Ja einpendelte – bei einem Kantonsmehr von 14 ½ Ständen und einer hohen Stimmbeteiligung von 56 Prozent. Die westschweizer Kantone sowie Zug, Zürich und Basel-Stadt lehnten ab, und auch in den annehmenden Kantonen gab es ein ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Das heisst, dass der viel beschworene „Dichtestress“ nicht ein Hauptargument für das Ja gewesen sein kann, vielmehr spielten, vereinfacht

gesagt, „Modernisierungsängste“ und fremdenskeptische Haltungen offenbar eine wichtige Rolle.

Nach dem Abstimmungswochenende erhob sich in der Schweizer Politik eine hektische, etwas chaotische Diskussion. Rituell wurde bekräftigt, dass der Volkswille umgesetzt werden müsse. Was er genau beinhaltete, wurde sehr variantenreich wahrgenommen. Andererseits war man sich weitherum einig, dass „die Bilateralen“ nicht gefährdet werden durften. Manche hofften auf Milde und Entgegenkommen der EU, andere wollten ihr den Meister zeigen. Doch Brüssel machte klar, dass es bei der Personenfreizügigkeit ausser allfälligen technischen Details nichts zu verhandeln gäbe, denn sie sei ein Grundpfeiler der Union und also auch des bilateralen Vertragssystems mit der Schweiz. Bis zum Sommer 2014 will nun der Bundesrat Vorschläge für die Umsetzung erarbeiten. Es gibt offenbar immer noch Leute, die den Beweis für die Unmöglichkeit der Quadratur des Zirkels nicht akzeptieren.