

Bilaterale Abkommen Schweiz – Europäische Union (EU)

Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit
und die neun Dossiers der Bilateralen II

dossierpolitik**spezial**

Vorwort

Die bilateralen Abkommen mit der EU – sowohl die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten als auch die Bilateralen II – sind unterzeichnet. Die Schweizer Unterhändler haben ein gutes und ausgewogenes Ergebnis erzielt. Für die Wirtschaft sind die bilateralen Verträge von zentraler Bedeutung. Erstens bringen sie der Wirtschaft konkrete Vorteile. Zweitens sind die Abkommen die Fortsetzung des bilateralen Wegs, der ein bewährter Weg ist. Drittens brauchen wir die Verträge, um die Beziehungen zu unserem mit Abstand wichtigsten Wirtschafts- und Handelspartner zu festigen. Wir sind der Meinung, dass alle Abkommen ratifiziert werden müssen und werden uns dafür einsetzen.

Mit der vorliegenden Schrift von *economiesuisse* möchten wir Ihnen im Hinblick auf die Beratungen der eidgenössischen Räte in der Wintersession 2004 einen Überblick über den Inhalt der anstehenden bilateralen Verträge geben. Gleichzeitig nehmen wir eine Bewertung aus Sicht der Wirtschaft vor.

Dr. Rudolf Ramsauer
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Inhaltsverzeichnis

Die Bilateralen I und II

Übersicht

Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen stärkt den bilateralen Weg der Schweiz 1

Bilaterale Abkommen I

Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten

Schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes 5

Bilaterale Abkommen II

Zinsbesteuerung

Die Interessen des Finanzplatzes gewahrt 10

Betrugsbekämpfung

Signifikante Verbesserung der Zusammenarbeit mit der EU 14

Schengen/Dublin

Vorteile für die innere Sicherheit und Wirtschaft 18

Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte

Besserer Marktzugang für Schweizer Produkte im EU-Raum 23

Statistik

Europakompatible statistische Daten für die Schweiz 27

Umwelt

Verstärkte Zusammenarbeit im Umweltbereich 31

MEDIA-Programme

Schweiz als vollberechtigter Teilnehmer 34

Jugend und Bildung

Förderung der Mobilität 37

Ruhegehälter

Vermeidung einer Doppelbesteuerung 39

Links 40

Autoren der Dokumentationstexte 42

Ansprechpartner 43

Bestellungen 44

Die Bilateralen I und II: Übersicht

Erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen stärkt den bilateralen Weg der Schweiz

Für neun neue bilaterale Übereinkommen zwischen der Schweiz und der EU und das Zusatzprotokoll zur Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten hat das innenpolitische Genehmigungsverfahren begonnen. Alle Dossiers geniessen eine breite Akzeptanz, weil sie unserem Land und seiner Wirtschaft zahlreiche Vorteile und Erleichterungen bringen und die Beziehungen zu unserem wichtigsten Handelspartner weiter stärken. Eine mit dieser Ausgabe beginnende Publikationsserie nimmt die Abkommen unter die Lupe und zeigt auf, warum der Schweizer Bilateralismus gute Resultate zeitigt.

Nach dem EWR-Nein hat die Schweiz sich für den bilateralen Weg mit der EU entschieden. Seit Juni 2002 sind die ersten sieben Abkommen (Bilaterale I) in Kraft und die Erfahrung zeigt: Die Schweiz hat durch hartes Verhandeln optimale Lösungen gefunden, ihr Verhältnis zur EU nutzbringend zu gestalten. In wichtigen Bereichen profitieren wir heute davon, dass schweizerische Rechtsvorschriften mit denen der europäischen Partner vereinbar sind und in bestimmten Sektoren der wechselseitige Marktzugang gleichzeitig deutlich verbessert wurde. Oder anders gesagt: Wir verfügen nun über massgeschneiderte Lösungen bei gleichzeitiger Wahrung der gesetzgeberischen Autonomie und Schweizer Stärken.

Ausdauerndes und hartnäckiges Verhandeln haben die Schweizer Unterhändler erneut beim Abschluss der Bilateralen II und bei den Verhandlungen um das Zusatzprotokoll gezeigt. Letzteres ist für die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten nötig. Seit der politischen Einigung zwischen der Schweiz und Brüssel – am 19. Mai dieses Jahres – haben wir neben dem Zusatzprotokoll zum schrittweisen und kontrollierten freien Personenverkehr mit den mittelosteuropäischen Staaten neun weitere Abkommen auf dem Tisch, die teilweise ausschliesslich sektorielle, wirtschaftliche Vorteile bringen (z.B. verarbeitete Landwirtschaftsprodukte). Andere hingegen betreffen die gesamte Wirtschaft.

Seit Abschluss der Verhandlungen läuft das institutionelle Genehmigungsverfahren in der Schweiz und der EU. In der kommenden Wintersession sollen die eidgenössischen Räte die Abkommen beraten, und die dem fakultativen Referendum unterstellten Verträge können in der Schweiz vermutlich kaum vor 2006 wirksam werden.

Breiter Zuspruch zu wirtschaftsfreundlichen und politisch starken Abkommen

Zeugnis dafür, dass auch bei den zweiten bilateralen Verhandlungen wesentliche politische Ziele und gewichtige

wirtschaftliche Forderungen realisiert worden sind, ist die positive Resonanz sämtlicher Wirtschaftskreise und aller politischen Parteien. Einzig gewisse konservative Kreise bekunden Opposition. Warum die Bilateralen II auf breite Zustimmung stossen, ist auf die positiven Folgen zurückzuführen, die die Abkommen insgesamt für die Schweiz haben werden.

Bessere Rahmenbedingungen für bedeutende Schweizer Wirtschaftszweige

Für die in- und ausländische Geschäftstätigkeit gewichtiger Schweizer Branchen bringen die Bilateralen II insgesamt eine verbesserte und engere Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen. Gleichzeitig bleiben wichtige schweizerische Interessen gewahrt. Zu nennen sind hier vor allem Branchen wie der Tourismus, die Nahrungsmittelindustrie und der Finanzplatz. Aber auch kleine und mittlere Betriebe werden von verbesserten Zugangs- und Rahmenbedingungen für den 450 Millionen Konsumenten zählenden europäischen Binnenmarkt profitieren. Das ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz mit seiner engen Verflechtung zum Binnenmarkt der Europäischen Union von grosser Bedeutung.

Gleich lange Spiesse für Schweizer Nahrungsmittelbetriebe

Dank des Abkommens über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte können Schweizer Nahrungsmittelhersteller ihre guten Produkte ohne hohe Zölle in die Länder der EU exportieren. Das senkt den Preis von Schweizer Produkten im Ausland und steigert die Wettbewerbsfähigkeit unserer Produzenten. Es wird davon ausgegangen, dass rund ein Drittel mehr Schokolade, mehr Teigwaren usw. in die EU-Märkte exportiert werden kann. Das entspricht einem Exportvolumen von mehr als 1,3 Milliarden Franken. Davon profitiert auch die Schweizer Landwirtschaft. Denn ein Mehr an Export heisst mehr Produktion und grössere Nachfrage nach landwirtschaftlichen Produkten.

Aufschwung im Schweizer Tourismus

In fast allen Regionen der Schweiz ist der Tourismus als Wirtschaftsfaktor von Bedeutung. Der Schweizer Tourismus steht aber in harter Konkurrenz zu anderen Tourismusregionen in Europa und Übersee. Wettbewerbsnachteile wie Visumpflicht für Touristen aus prosperierenden Regionen der Welt kann sich die Schweiz heute nicht mehr leisten. Erst recht nicht, wenn die kaufkräftigen internationalen Besucher sich im übrigen EU-Raum mit dem einheitlichen Schengen-Visum frei bewegen können. Das Abkommen Schengen/Dublin beseitigt dieses Hindernis. Die Tourismusbranche geht davon aus, dass der Anschluss der Schweiz an das „Schengen-Visum“ dazu beiträgt, dass mehr Gäste aus Russland, Indien, Japan usw. in die Schweiz kommen werden. Denn es erspart den Reisenden Kosten und aufwändige bürokratische Verfahren. Davon profitiert ein ganzer Wirtschaftszweig: Hotels, Bergbahnen, Gastronomie, Souvenirshops usw.

Bankkundengeheimnis bleibt gewahrt

Neben zahlreichen anderen Bedingungen stand bei den Verhandlungen mit der EU auch stets die Unantastbarkeit des Bankkundengeheimnisses im Zentrum. Tatsächlich ist es erstmalig in der Geschichte gelungen, dass das Bankkundengeheimnis staatsvertragliche Anerkennung findet. Konkret bedeutet das: Ein im internationalen Wettbewerb unserer Banken wichtiger Standortvorteil zum Schutz des Kunden ist weiterhin integral und dauerhaft vor Angriffen aus der EU gesichert.

Positives Image unserer Banken im Ausland

Die Schweiz hat im Gegenzug zur Anerkennung des Bankkundengeheimnisses einen aktiven Beitrag geleistet, dass Bankkunden, die ihr Vermögen im Ausland anlegen, Zinserträge nicht am heimischen Fiskus „vorbeismuggeln“. Auch bietet die Schweiz Hand bei der Aufklärung von Vergehen im Zusammenhang mit der Hinterziehung von indirekten Steuern (Zölle, Mehrwert- und Konsumsteuern) und schweren Verbrechen im Bereich des Steuerbetrugs. Somit bestärken die Abkommen unser langjähriges Engagement im Kampf gegen Geldwäscherei und der Finanzierung des Terrorismus. Das stärkt das Ansehen unseres Finanzplatzes und unseres Landes.

Stärkung des einheimischen Arbeitsmarkts

Die unmittelbar betroffenen Branchen wie Tourismus (3,4 Prozent am BIP, 1998), Nahrungsmittelindustrie oder Finanzplatz (13,6 Prozent am BIP) sind gewichtige Zweige der Schweizer Volkswirtschaft und damit auch wichtige Arbeitgeber (zusammengefasst insgesamt rund 0,5 Millionen Vollzeitbeschäftigte gemäss Bundesamt für Statistik). Durch die Wettbewerbsverbesserungen, die aus den Bila-

teralen II resultieren, dürfte sich die Arbeitsplatzsicherheit mindestens stabilisieren. Branchenschätzungen der Nahrungsmittelindustrie gehen sogar davon aus, dass alleine durch das Abkommen über die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte rund 30'000 Arbeitsplätze direkt oder indirekt gesichert werden können. Und das vor allem in ländlichen Regionen.

Zeitplan des Genehmigungsverfahrens in der Schweiz

Botschaft des Bundesrats	1. Oktober 2004
Parlamentarische Kommissionen	Herbst 2004
Parlamentarische Beratung in beiden Räten	Wintersession 2004
Referendumsfrist	Januar bis März 2005
Volksabstimmungen	5. Juni/25. September 2005

Ausbildung im Ausland für Schweizer Nachwuchskräfte

Erfahrungen im Ausland während der Ausbildung sind nicht nur in international tätigen Branchen wie Handel, Dienstleistungen und Industrie von grösserer Bedeutung. In einer sich stets globaler ausrichtenden Welt gehören solche Erfahrungen schon fast zum „courant normal“ und sind deshalb wichtiger denn je. Die im Rahmen der bilateralen Verträge erfolgte Erklärung, die Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen zu Bildung und Berufsbildung so schnell wie möglich zu ermöglichen, erleichtert Schweizerinnen und Schweizern den Zugang zu Ausbildungen und Lehrgängen in den EU-Nachbarländern und kann deshalb als gute Voraussetzung für unsere Nachwuchsförderung angesehen werden. Von gut ausgebildeten Kräften profitieren grosse und kleine Unternehmen gleichermaßen.

Verbesserungen im Asylbereich

Mit dem Dubliner Abkommen können Asylbewerber in der Schweiz keinen Asylantrag mehr stellen, wenn sie das bereits in einem anderen EU-Land getan haben. Jeder Asylsuchende, der innerhalb der EU um Asyl bittet, kann dies im ganzen so genannten Dubliner Raum nur einmal tun. Für die Schweiz bedeutet die Beteiligung an diesem System, dass unser Land nicht Gefahr läuft, einzige Anlaufstelle für in anderen EU-Ländern abgewiesene Flüchtlinge zu wer-

den. Heute geht man davon aus, dass rund 20 Prozent aller Asylanträge in der Schweiz Zweitgesuche sind. Gegenüber einer Nichtbeteiligung der Schweiz am Dubliner Abkommen heisst das: Der Fiskus wird um rund 80 Millionen Franken entlastet. Gleichzeitig mindert sich der administrative Aufwand.

Sicherheitsgewinn durch effiziente Verbrechensbekämpfung und Kooperation

In Zeiten, in denen Kriminelle mobiler und global vernetzter sind denn je, werden nationale Grenzen für ihre illegalen Aktivitäten zunehmend bedeutungslos. Eine intensive internationale Zusammenarbeit der Schweiz im Bereich Polizei und Justiz ist deshalb angezeigt. Das Schengener Abkommen bietet griffige Instrumente im Kampf gegen die internationale Kriminalität und verhindert, dass die Schweiz zu einem Schlupfloch für Kriminelle in Europa wird. Hervorzuheben ist hier die europaweite Fahndungszusammenarbeit über das elektronische System SIS, das in den EU-Ländern längst zu einem unverzichtbaren Instrument im Kampf gegen Verbrechen wie Schleppertum, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel geworden ist. Die bleibende Präsenz der Wächter an den Grenzübergängen (Warenkontrollen) und die Verstärkung der mobilen Grenzkontrollen in der Schweiz gewährleisten gezielte Kontrollen verdächtiger Personen.

Stärkung des Unternehmensstandorts Schweiz

Heute zahlen verbundene Unternehmen mit Hauptsitz in der Schweiz sowie Tochtergesellschaften in den EU-Mitgliedstaaten im Gegensatz zu verbundenen Unternehmen im EU-Raum Quellensteuern auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren. Diese Regelung wird mit dem Abkommen über die Zinsbesteuerung abgeschafft. Der Wegfall dieser steuerlichen Diskriminierung von Schweizer Unternehmen erhöht die Attraktivität unseres Wirtschaftsstandorts. Ausserdem können mit dem Schengen-Visum ausländische Spezialisten von Schweizer Firmen ohne Visa-Bürokratie schnell und unkompliziert auch zeitweise für ihren Arbeitgeber in der EU arbeiten.

Freier Personenverkehr: bewährt und unverzichtbar

Seit dem 1. Mai diesen Jahres gelten die ersten sieben bilateralen Abkommen auch für die neuen, mittelosteuropäischen EU-Länder, die sich seit ihrer Öffnung nach 1989 wirtschaftlich dynamisch entwickelt haben. Für die kommenden Jahre wird ihnen grosses Wachstumspotenzial vorausgesagt und sind damit insbesondere für die exportorientierte Schweizer Wirtschaft interessante Absatzmärkte mit zunehmender Kaufkraft. Das Abkommen über den freien Personenverkehr wird im Gegensatz zu den übrigen sechs Abkommen der Bilateralen I nicht „automatisch“ auf

die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt. Deshalb ist ein besonderes Zusatzprotokoll mit der EU erforderlich. Dieses sieht eine schrittweise (bis 2011) und kontrollierte Öffnung (Inländervorrang, steigende Kontingente, flankierende Schutzmassnahmen für den einheimischen Arbeitsmarkt) für Bürgerinnen und Bürger aus den neuen EU-Ländern vor. In der Schweiz ist es dem fakultativen Referendum unterstellt. Eine mögliche Ablehnung durch das Volk hätte negative Konsequenzen, und die Schweiz würde auf Vorteile wie die verbesserte Rekrutierung ausländischer Spezialisten aus dem mittelosteuropäischen EU-Raum verzichten. Auch würde verhindert, dass Schweizerinnen und Schweizer unkompliziert in den neuen EU-Ländern leben und arbeiten können. Darüber hinaus könnte die EU von der so genannten „Guillotine“-Klausel Gebrauch machen, weil sie eine Diskriminierung ihrer Mitglieder nicht akzeptieren würde. Im schlimmsten Fall könnte dies die Kündigung aller sieben Abkommen heissen. Das wäre äusserst schädlich für den Wirtschaftsstandort Schweiz, die guten Beziehungen zur EU wären schwer geschädigt und die schweizerische Europapolitik stünde vor grossen Problemen. HS

Übersicht Bilaterale II

Bezeichnung	Inhalt	Typ	Antrag BR
Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte	Aktualisierung des Freihandelsabkommens von 1972: <ul style="list-style-type: none"> - Preisausgleichsmechanismus an der Grenze verbessern - Produktelisten erweitern - Handel vereinfachen und intensivieren 	Abkommen	-
Zinsbesteuerung	EU: Verhinderung von Steuerflucht; Einführung eines effizienten Zinsbesteuerungssystems zwischen EU-Staaten und assoziierten Gebieten; automatischer Informationsaustausch. Schweiz: Finanztransaktionen zur Umgehung der EU-Regelung unattraktiv machen; Steuerrückbehalt als gleichwertige Massnahme. Wahrung des Bankgeheimnisses.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Betrugsbekämpfung	Verbesserung der grenzüberschreitenden Amts- und Rechtshilfe bei Delikten gegen die finanziellen Interessen der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz. Nur Delikte gegen indirekte Steuern (MwSt., Zölle u.a.) und Subventionen.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Schengen/Dublin	Beteiligung am Schengen-System: Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS), koordinierte Visumpolitik, stärkere Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden. Beteiligung am Dubliner Übereinkommen über das Erstasylland und an EURODAC.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Statistik	Teilnahme an Programmen und Publikationen des statistischen Amtes der EU (EUROSTAT). Sicherstellung von Übermittlung, Vergleich und Veröffentlichung statistischer Daten zwischen der Schweiz und der EU.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Bildung, Berufsbildung, Jugend	Mobilität von Studierenden, Lehrlingen und Jugendlichen zwischen der Schweiz und der EU fördern; Beteiligung der Schweiz an den EU-Programmen.	Absichtserklärung	-
Umwelt	Teilnahme an der Europäischen Umweltagentur (EUA); Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Umweltschutzmassnahmen.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Medien	Förderung der audiovisuellen Produktion in der Schweiz und in der EU; bessere Entwicklungs-, Produktions- und Vertriebsbedingungen für Koproduktionen Schweiz-EU; Teilnahme der Schweiz am EU-Förderprogramm MEDIA.	Abkommen	Fakultatives Referendum
Ruhegehälter	Aufhebung der Doppelbesteuerung von pensionierten EU-Beamten mit Wohnsitz in der Schweiz.	Abkommen	Fakultatives Referendum

Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten

Schrittweise und kontrollierte Öffnung des Arbeitsmarktes

Am 1. Juni 2002 sind die bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Bisherige Erfahrungen mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zeigen, dass befürchtete Migrationsströme aus der EU in die Schweiz ausgeblieben sind. Mit dem Beitritt zehn neuer mittel- und osteuropäischer Staaten in die EU musste die Schweiz über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens neue Verhandlungen führen. Das Ergebnis ist für die Schweiz sehr zufriedenstellend. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit erfolgt schrittweise und nach einem separaten Übergangsregime. Die Wirtschaft setzt sich für dieses Abkommen ein und lehnt ein allfälliges Referendum vehement ab. Eine Ablehnung des Abkommens würde den Bilateralismus insgesamt gefährden und könnte dem vertraglichen Fundament mit der EU die Grundlage entziehen.

Vor etwa zwei Jahren sind die bilateralen sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU in Kraft getreten. Das Personenfreizügigkeitsabkommen bildet das Kernstück der bilateralen Abkommen. Von ihm gehen die stärksten wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Auswirkungen aus.

Die Europäische Union hat im Jahr 2002 beschlossen, die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Slowakei, Estland, Litauen, Lettland, Zypern und Malta als neue Mitglieder aufzunehmen. Seit dem 1. Mai 2004 sind die genannten Staaten Mitglieder der EU.

Anders als die sechs sektoriellen Abkommen, die automatisch auf die neuen EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt wurden (Landverkehr, Luftverkehr, Forschung, Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen, Technische Handelshemmnisse), ist das Personenfreizügigkeitsabkommen als gemischtes Abkommen konzipiert. Das bedeutet, dass es von der Schweiz mit der EG und den damaligen 15 Mitgliedstaaten am 21. Juni 1999 abgeschlossen wurde. Zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die zehn Beitrittsstaaten waren daher Verhandlungen um ein Zusatzprotokoll zu führen.

Verhandlungsziele wurden erreicht

Die Verhandlungen mit der EU um das Zusatzprotokoll liefen vom 16. Juli 2003 bis zum 7. April 2004 und konnten am 19. Mai 2004 in Brüssel auf politischer Ebene zusam-

men mit den Bilateralen II erfolgreich abgeschlossen werden. Die Paraphierung fand am 2. Juli 2004 in Montreux statt. Der Zeitpunkt der Unterzeichnung des Zusatzprotokolls ist noch offen. Voraussichtlich wird dies im Oktober dieses Jahres geschehen.

„Die Arbeitgeber sind überzeugt, dass die Schweizer Arbeitnehmenden wegen des Personenfreizügigkeitsabkommens keine Angst um ihren Arbeitsplatz und den Lohn haben müssen. Wer als Gegner der bilateralen Verträge solche Ängste bewusst schürt, handelt der Schweizer Wirtschaft gegenüber verantwortungslos.“

Dr. Rudolf Stämpfli, Präsident des Schweizerischen Arbeitgeberverbands

Die Verhandlungen mit der EU hatten zum Ziel, angemessene Übergangsfristen bezüglich Zugang zum Arbeitsmarkt zu definieren, um den freien Personenverkehr gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten auf der Basis der Reziprozität schrittweise und kontrolliert einzuführen. Genau wie in den bisherigen Bestimmungen des Freizügigkeitsabkommens von 1999

sollte der Zugang zum Arbeitsmarkt in Etappen geschehen. Referenzpunkt für die Schweiz war eine Lösung, die gleichwertig ist mit derjenigen, die zwischen den 15 bisherigen und den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten in der Beitrittsakte vorgesehen ist.

Schrittweise freier Personenverkehr mit den zehn neuen EU-Ländern

Das Verhandlungsergebnis ist für die Schweiz sehr zufriedenstellend; die Verhandlungsziele wurden im Wesentlichen erreicht.

Der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten wird schrittweise und nach einem separaten Übergangsregime eingeführt (siehe Abbildung auf Seite 6). Die Schweiz erhält – analog zur EU-internen Regelung – eine Übergangsperiode bis zum

30. April 2011. In dieser Zeit können arbeitsmarktliche Beschränkungen wie Inländervorrang und Lohnkontrolle aufrechterhalten werden. Gleichzeitig gewährt die Schweiz jährlich steigende Kontingente für Bürger aus den osteuropäischen EU-Staaten (bis maximal 3000 Daueraufenthalter und 29 000 Kurzaufenthalter am Ende der Übergangsfrist). Auch grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer in bestimmten Branchen (Bau, Gebäudereinigung, Sicherheit, Gartenbau) sowie Aufenthaltsbewilligungen unter vier Monaten unterstehen arbeitsmarktlichen Beschränkungen. Diese neuen Regeln gelten erst ab Inkrafttreten des Zusatzprotokolls, womit nicht vor Mitte nächsten Jahres zu rechnen ist. Bis dahin erhalten die neuen EU-Staaten separate, für sie reservierte Kontingente.

Im Jahr 2009 wird das eidgenössische Parlament entscheiden, ob das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU generell weitergeführt wird. Dieser Beschluss wird dem fakultativen Referendum unterstehen. Im Falle einer Zustimmung wird der freie Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU vollumfänglich eingeführt – vorbehaltlich der Weiterführung der Übergangsregelung im Rahmen des Zusatzprotokolls und der Anwendung der besonderen Schutzklausel bis 2014.

Würdigung des Zusatzprotokolls

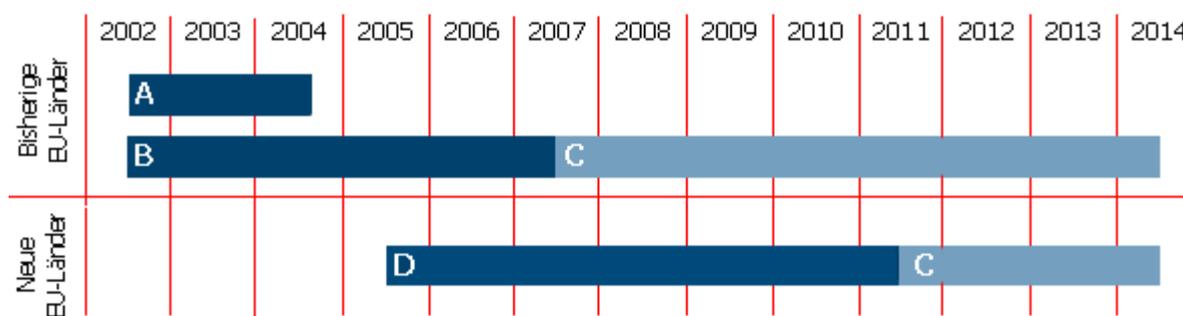
Die EU-Erweiterung ist für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung. Sie profitiert sofort vom Zugang zum

erweiterten EU-Binnenmarkt. Diese Etappe erlaubt den privilegierten Zugang zu 75 Millionen potenziellen Konsumenten der mittel- und osteuropäischen Märkte. Das Bruttoinlandprodukt dürfte in der Schweiz um 0,2 bis 0,5 Prozent zunehmen (inklusive Migrationseffekte). Dies entspricht ein bis zwei Milliarden Franken pro Jahr. Der Zugang zu Arbeitskräften aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wird erleichtert. Die neuen EU-Mitgliedstaaten verfügen sowohl über ein grosses Potenzial an qualifizierten Arbeitskräften als auch an Hilfskräften.

Die Tatsache, dass die Schweiz bis 2011 alle Beschränkungen auf dem Arbeitsmarkt beibehalten kann, umfasst auch weiterhin eine präventive Lohnkontrolle im Rahmen des Bewilligungsentscheids; der Lohndruck soll dadurch verhindert werden. Ausserdem sind seit 1. Juni 2004 die flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr in Kraft. Diese werden auf die schweizerischen wie auf alle ausländischen Arbeitnehmer angewendet. Sie sollen Lohn- und Sozialdumping verhindern und erbringen einen zusätzlichen Schutz für den Schweizer Arbeitsmarkt.

Im Hinblick auf die EU-Erweiterung setzte der Chef des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eine Arbeitsgruppe mit den Sozialpartnern ein, um die Notwendigkeit einer Anpassung der flankierenden Massnahmen zu prüfen. Die Vernehmlassung über die Schlussfolgerungen dieser Arbeitsgruppe wurde parallel zum Verfahren über das Zusatzprotokoll eröffnet.

Übergangsregime zur Einführung der Personenfreizügigkeit



Einführung der Personenfreizügigkeit für die bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten

- A 2 Jahre Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen (bis 31. Mai 2004)
- B 5 Jahre Kontingente (bis 31. Mai 2007)
- C Besondere Schutzklausel für die Schweiz bei übermässiger Zunahme der Einwanderung (bis 2014)

Einführung der Personenfreizügigkeit für die neuen EU-Mitgliedstaaten (ohne Malta und Zypern) (wahrscheinlich in der 2. Hälfte 2005)

- D Inländervorrang, Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie Kontingente bis 2011 (voraussichtlich ab Mitte 2005)
- C Besondere Schutzklausel für die Schweiz bei übermässiger Zunahme der Einwanderung (bis 2014)

In zahlreichen Wirtschaftsbranchen haben sich die Rekrutierungsprobleme derzeit zwar entschärft. Dies aufgrund der eher schwachen Konjunktur in der Schweiz und in der EU/EFTA sowie dem erleichterten Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU/EFTA-Staaten wegen des Freizügigkeitsabkommens. Es gibt jedoch Branchen, in denen die Arbeitsmarktsituation nach wie vor angespannt bleibt (z.B. Landwirtschaft, Gesundheitswesen, Gastgewerbe). Vor allem Vertreter aus Branchen mit stark saisonalen Schwankungen gehen davon aus, dass auch mit besseren Lohn- und Arbeitsbedingungen und intensiverer Nutzung verschiedener Rekrutierungskanäle ein Nachfrageüberhang bestehen bleibt, der nicht auf dem Arbeitsmarkt der bisherigen 15 EU-Staaten gedeckt werden kann.

EU-Studien und bisherige Erfahrungen lassen darauf schliessen, dass dieser Restbedarf durch die Erschliessung des Arbeitskräftepotenzials in den Beitrittsländern weitgehend gedeckt werden kann. Strukturelle Anpassungen in den Beitrittsländern werden für die erwähnten Branchen voraussichtlich Erleichterungen bringen.

Mit einer Masseneinwanderung in die Schweiz ist allerdings nicht zu rechnen, da eine Einreise nur mit einem konkreten Arbeitsvertrag – für einen unbesetzten Arbeits-

platz – erfolgen kann und der Inländervorrang zur Anwendung kommt. Der Anreiz zur Beschäftigung von Schwarzarbeitern wird dadurch deutlich verringert. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings noch zu früh, die ganzen Auswirkungen dieses Prozesses abschliessend einschätzen zu können.

Auch für Schweizer Bürgerinnen und Bürger bringt der freie Personenverkehr mit den zehn neuen EU-Ländern Vorteile. Sie haben die Möglichkeit, in diesen Staaten arbeiten und studieren zu können und auf diese Weise internationale Erfahrungen zu sammeln.

„Mit der Ausdehnung der Bilateralen erhalten wir einen besseren Zugang zu den neuen EU-Ländern. Das schnelle Wachstum dort bietet uns gute Chancen. Unsere Marktposition in Europa wird gefestigt und die Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert.“

Hans Rudolf Schurter, Präsident
des Verwaltungsrats, Schurter Gruppe, Luzern

Fazit

Der 1. Mai 2004 bleibt als ein historisches Ereignis in Erinnerung – die EU-Erweiterung wurde Realität. In quantitativer Hinsicht vollzog die EU den grössten Erweiterungsschritt in ihrer Geschichte – die Bevölkerung wuchs um einen Fünftel, die Fläche um nahezu ein Viertel. Die Integration der mittelosteuropäischen Staaten gilt aber auch als wichtiger Schritt hinsichtlich der endgültigen Überwindung der Teilung Europas. Im Hinblick auf den Zugang zum erweiterten Binnenmarkt und auf die künftige demographische Entwicklung liegt die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens im wirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Interesse der Schweiz. Im Rahmen der Verhandlungen über die Übergangsfristen im Bereich des Personenverkehrs galt es, eine für die Schweiz wie auch für die EU annehmbare Lösung zu finden. Diese Verhandlungsziele wurden erreicht. Das Verhandlungsergebnis ist für die Schweiz sehr zufriedenstellend.

Die neuen EU-Mitglieder und die Schweiz

Staat	Bevölkerung in Mio.	Staatsbürger in der Schweiz*
Beitrittsstaaten	74,9	18 388
Zypern	0,8	86
Tschechische Rep.	10,3	3 713
Estland	1,4	139
Ungarn	10,2	3 709
Litauen	3,5	374
Lettland	2,4	550
Polen	38,6	4 685
Slowenien	2,0	2 489
Slowakei	5,4	2 563
Malta	0,4	80
EU-15	377,9	830 486

Quelle: EU, IMES

* Ständige ausländische Wohnbevölkerung 31.12.2003

Beitrag von:

Claudius Schäfer, Rechtsanwalt
IMES Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung

Beurteilung aus Sicht der Wirtschaft

Die Erweiterung der Europäischen Union:

Insgesamt positive Auswirkungen auf die Schweiz

Seit Beginn des Transformationsprozesses und der Annäherung an die EU wurden die mittelosteuropäischen Staaten zunehmend interessante Handelspartner für die Schweizer Wirtschaft und attraktive Zielorte für schweizerische Investitionen: In den letzten zehn Jahren hat der Handel mit den zehn Staaten jährlich um elf Prozent zugenommen. Im Jahr 2002 entfielen mehr als vier Prozent (5,7 Mrd. Franken) der Schweizer Exporte und über zehn Prozent der jährlichen Kapitalexporte (1,48 Mrd. Franken) auf die neuen Mitgliedstaaten. Viele Schweizer Unternehmen sind in diesen Ländern schon seit Jahren mit Erfolg tätig.

Mit dem EU-Beitritt vom 1. Mai 2004 haben die neuen Mitgliedstaaten den gesamten Rechtsbestand der Europäischen Union übernommen. Somit wurden auch die bisherigen bilateralen Abkommen Schweiz-EU auf die neuen Mitglieder ausgedehnt. Dadurch werden im Handel weitere Hindernisse abgebaut und die Rechtssicherheit gestärkt. Dies ermöglicht einen privilegierten Zugang zu den schnell wachsenden osteuropäischen Märkten und erhöht die Absatzchancen für Schweizer Unternehmen. Von der voranschreitenden Integration und dem damit einhergehenden Wirtschaftswachstum wird auch die Schweiz profitieren (man rechnet mit einer Zunahme des Schweizer Bruttoinlandprodukts von 0,2 bis 0,5 Prozent). Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den neuen Mitgliedstaaten werden sich insgesamt vereinfachen und intensivieren – eine Chance für den Werk- und Arbeitsplatz Schweiz.

Die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens ist für die Wirtschaft von hoher Relevanz

Für die Ausdehnung des bilateralen Abkommens über die Personenfreizügigkeit musste eine Vertragsanpassung in Form eines Zusatzprotokolls ausgehandelt werden. Die vereinfachte Prozedur bei der Rekrutierung von spezialisierten ausländischen Arbeitskräften, die im Inland nicht gefunden werden können, stellt den Hauptvorteil dieses Abkommens für Schweizer Unternehmen dar. Die Funktionsfähigkeit und Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes werden verbessert. Ausserdem erhalten Schweizer Unternehmen für ihre in der erweiterten EU tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbesserte Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen. Im Gegenzug werden auch Schweizer Bürger leichter im mittelosteuropäischen EU-Raum arbeiten und studieren können.

Wie die bisherigen Erfahrungen mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen zeigen, sind die befürchteten Migra-

tionsströme aus den EU-Mitgliedstaaten in die Schweiz weitgehend ausgeblieben. Die geringe Wanderung von Arbeitskräften dürfte nur einen schwachen langfristigen Druck auf die Löhne ausüben. Dementsprechend wird auch der befürchtete Anstieg der Arbeitslosigkeit ausbleiben, da innerhalb Europas hauptsächlich qualifizierte Arbeitskräfte in anderen Staaten eine Tätigkeit aufnehmen. Die Schweiz konnte mit dem ausgehandelten Zusatzprotokoll erreichen, dass der freie Personenverkehr mit den neuen Mitgliedstaaten nicht schneller realisiert wird als mit den EU-15. Die Schweiz kann unter anderem auf eine Schutzklausel im Falle unerwarteter Immigration sowie auf flankierende Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor Lohn- und Sozialdumping zurückgreifen.

Vertragliche Beziehungen mit der EU ausbauen, nicht gefährden!

Insgesamt wird der Wirtschaftsstandort Schweiz von der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch das Freizügigkeitsabkommen profitieren. Durch die langen Übergangsfristen und angemessenen Kontingente wird der Schweizer Arbeitsmarkt schrittweise und kontrolliert geöffnet werden.

Für die Zukunft der Schweiz ist es eminent wichtig, dieses Abkommen anzunehmen und gegen ein allfälliges Referendum zu kämpfen. Es besteht die Gefahr, dass bei einer ablehnenden Haltung gegenüber dem Personenfreizügigkeitsabkommen die Bilateralen Abkommen I infolge der bestehenden „Guillotine-Klausel“ in Frage gestellt würden. Dies würde aber auch eine Gefährdung des Bilateralismus insgesamt bedeuten und unserem vertraglichen Fundament mit der EU die Grundlage entziehen. Eine solche Krise hätte unabsehbare Konsequenzen für die schweizerische Volkswirtschaft. Die Beziehungen zwischen unserem Land und der Europäischen Union wären in höchstem Masse strapaziert. Deshalb sind Politik und Wirtschaft aufgefordert, sich mit äusserster Entschlossenheit für die Ausdehnung dieses Personenfreizügigkeitsabkommens zu engagieren.

PF

Inhalt des Zusatzprotokolls

Übergangsfristen	In einer ersten Phase behält die Schweiz alle arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Inländervorrang, Lohnkontrolle, Kontingente) gegenüber den neuen EU-Mitgliedstaaten (ausser Malta und Zypern) bis am 31. Mai 2007 bei. Vor Ablauf dieser ersten Phase erstattet die Schweiz dem Comité mixte einen Bericht und notifiziert, ob sie die arbeitsmarktlichen Beschränkungen während einer zweiten Übergangsphase bis am 31. Mai 2009 weiterführen will. Sofern nach fünf Jahren schwere Störungen auf dem Arbeitsmarkt oder in der Wirtschaft nachgewiesen werden oder drohen, können die arbeitsmarktlichen Beschränkungen bis am 30. April 2011 beibehalten werden. Gestützt auf das FZA hat die Schweiz bis ins Jahr 2014 zudem die Möglichkeit, bei massiver Zuwanderung im Rahmen einer Schutzklausel (Ventilklausel) ohne Retorsionsmassnahmen seitens der EU erneut Höchstzahlen festzusetzen.																								
Kontingente	<p>Ab Inkrafttreten des Zusatzprotokolls und bis zum Ende der zweiten Übergangsphase am 31. Mai 2009 stellt die Schweiz Arbeitnehmern aus den neuen EU-Mitgliedstaaten jährlich aufsteigende Kontingente von Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung. Im ersten Jahr werden 900 Aufenthaltsbewilligungen und 9000 Kurzaufenthaltsbewilligungen für Arbeitnehmer aus den neuen EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Diese Kontingente steigen im Verlauf der Übergangsfrist auf 3000 Aufenthaltsbewilligungen und 29 000 Kurzaufenthaltsbewilligungen für die letzte Kontingentsperiode zwischen dem 31. Mai 2010 und dem 31. Mai 2011 an. Erst am Ende der Übergangsperiode (2011) steigt die Anzahl der verfügbaren Kontingente auf 20 Prozent der bisher für die EU-15-Staaten vorgesehenen Kontingente.</p> <table border="1" data-bbox="539 969 1441 1238"> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>D-Aufenthalter</th> <th>K-Aufenthalter</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2005</td> <td>900</td> <td>9 000</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>1 300</td> <td>12 400</td> </tr> <tr> <td>2007</td> <td>1 700</td> <td>15 800</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>2 200</td> <td>19 200</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>2 600</td> <td>22 600</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>2 800</td> <td>26 000</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>3 000</td> <td>29 000</td> </tr> </tbody> </table>	Jahr	D-Aufenthalter	K-Aufenthalter	2005	900	9 000	2006	1 300	12 400	2007	1 700	15 800	2008	2 200	19 200	2009	2 600	22 600	2010	2 800	26 000	2011	3 000	29 000
Jahr	D-Aufenthalter	K-Aufenthalter																							
2005	900	9 000																							
2006	1 300	12 400																							
2007	1 700	15 800																							
2008	2 200	19 200																							
2009	2 600	22 600																							
2010	2 800	26 000																							
2011	3 000	29 000																							
Nicht kontingentierte Kurzaufenthalter bis vier Monate	Die Erwerbstätigkeit bis vier Monate bleibt nicht kontingentiert und die Qualifikationsvoraussetzungen werden gemäss Art. 8 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) beibehalten. Kurzaufenthalter, die die Qualifikationsvoraussetzungen nicht erfüllen, können unter Anrechnung an das Kontingent zugelassen werden.																								
Dienstleistungserbringer	Die Schweiz kann, wie Deutschland und Österreich, Zulassungsbeschränkungen (Inländervorrang, Lohnkontrolle und Qualifikationsvoraussetzungen) in bestimmten Branchen aufrechterhalten. Diese Branchen sind gemäss Art. 2 lit. b Zusatzprotokoll: Bauhaupt- und Baunebengewerbe, Gartenbau, Reinigungsgewerbe, Schutz und Sicherheit.																								
Selbstständige Erwerbstätigkeit	In der EU profitieren selbstständig Erwerbstätige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten seit dem 1. Mai 2004 von der Niederlassungsfreiheit der selbstständig Erwerbstätigen. In der Schweiz werden selbstständig Erwerbstätige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten wie diejenigen aus den bisherigen 15 EU-Staaten behandelt. Sie werden nur noch während der ersten zwei Jahre (bis 31. Mai 2007) den Kontingenten des Zusatzprotokolls unterstellt. Der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen werden bei den selbstständig Erwerbstätigen nicht mehr angewendet.																								
Malta und Zypern	Die EU wendet bezüglich Malta und Zypern keine Übergangsfristen an. Die zwei Staaten werden auch nicht den Übergangsfristen des Freizügigkeitsabkommens unterstellt. Das bedeutet, dass Malta und Zypern wie die bisherigen 15 EU-Staaten noch bis am 31. Mai 2007 der Kontingentierung unterstehen.																								
Autonome Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls	Bis zum Inkrafttreten des Zusatzprotokolls sind die Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedstaaten der Regelung für Drittstaatsangehörige unterstellt. Die Schweiz stellt für die Zeit zwischen der Unterzeichnung und dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls für die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten jährlich 700 Jahres- und 2500 Kurzaufenthalter-Kontingente zur Verfügung.																								

Zinsbesteuerung: Die Interessen des Finanzplatzes gewahrt

Am 25. Juni 2004 sind die neun Abkommen zu den Bilateralen Verträgen II mit der EU paraphiert worden. Der Bundesrat hat dazu am 30. Juni 2004 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Einen sehr wesentlichen Bestandteil des Abkommenspakets stellt das Übereinkommen zur Zinsbesteuerung dar. Darin verpflichtet sich die Schweiz, Massnahmen zu treffen, um eine Umgehung der geplanten EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung zu erschweren. Im Zentrum der Vereinbarung steht ein Steuerrückbehalt von letztlich 35 Prozent auf Zinsen, die durch schweizerische Zahlstellen an natürliche Personen mit Wohnsitz in der EU ausbezahlt werden. In den Verhandlungen mit der EU waren schwierige Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität des schweizerischen Finanzplatzes zu lösen. Die Hauptforderungen wurden erfüllt.

Vorgeschichte

Die Bestrebungen der EU, die steuerliche Erfassung der Zinseinkünfte in ihren Mitgliedsländern besser sicherzustellen, gehen auf das Jahr 1989 zurück. Schon von Anfang an stand für die EU fest, dass in dieses Projekt einzelne Drittstaaten, namentlich auch die Schweiz, miteinbezogen werden müssen, um Ausweichmanöver und Umgehungen möglichst zu erschweren. Die Zinsbesteuerung ist in der EU Bestandteil eines dreiteiligen Pakets mit dem Ziel der Bekämpfung von schädlichen Steuerpraktiken. Dazu gehören auch eine Richtlinie betreffend die Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzzahlungen unter verbundenen Unternehmen sowie ein Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung. Das Abkommen über die Zinsbesteuerung ist Bestandteil der Bilateralen Verträge II zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, über die am 19. Mai 2004 eine politische Einigung erzielt werden konnte. Der Bundesrat verfolgte konsequent die Politik, dass die neun Teilübereinkommen der Bilateralen Verträge II ein Ganzes bildeten und keine separaten Vertragsabschlüsse möglich seien.

Der erste Entwurf einer EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung basierte auf dem so genannten Koexistenzmodell, wonach den EU-Ländern die Wahl offen gestanden hätte, Zinserträge entweder bei der auszahlenden Stelle mit einem Abzug zu belasten oder den Zinsertrag dem Wohnsitzstaat des Zinsempfängers zu melden. Ein solcher Lösungsansatz wäre mit der schweizerischen Tradition der Steuersicherung mittels Quellensteuer (Verrechnungssteuer) gut vereinbar gewesen.

Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar

Eine für die Schweiz bedrohliche Wende erfuhr das Vorhaben am EU-Gipfel vom Juni 2000, an welchem das Koexistenzmodell aufgegeben und durch ein zwingendes Meldesystem ersetzt wurde. Gleichzeitig wurde die Einbindung der Drittstaaten Schweiz, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino und der USA beschlossen, mit welchen gleichwertige Lösungen erzielt werden sollten. Zusätzlich wurde entschieden, dass von Grossbritannien und den Niederlanden abhängige und assoziierte Gebiete gleiche Massnahmen wie die EU-Länder ergreifen müssen. Einer wie immer gearteten automatischen Meldung von durch schweizerische Banken ausbezahlten Zinsen an ausländische Finanzbehörden hätte die Schweiz auf keinen Fall zustimmen können. Der Bundesrat erklärte denn auch in einem frühen Stadium unmissverständlich, dass die Schweiz zwar zu Massnahmen bereit sei, um Umgehungen der geplanten EU-Richtlinie zu verhindern, dass aber das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar sei.

In den anschliessenden langwierigen und zähen Verhandlungen konnte die Schweiz die EU davon überzeugen, dass nur eine Rückbehaltlösung zielführend sein würde. Der schliesslich gelungene Weg zurück in Richtung Koexistenzmodell ist dem Verhandlungsgeschick von Bundesrat und Verhandlungsleitung zu verdanken. Am 3. Juni 2003 hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU dem ausgehandelten Abkommensentwurf mit der Schweiz zugestimmt. Als Folge des zwischen der EU und der Schweiz erzielten politischen Kompromisses konnten sich in der EU Belgien, Luxemburg und Österreich mit ih-

„L'accord sur la fiscalité de l'épargne permet à la Suisse de conserver l'une de ses spécificités – la protection de la sphère privée en matière fiscale et bancaire – tout en soignant ses relations avec l'UE“

Patrick Odier,
Associé-Gérant Lombard Odier Darier Hentsch & Cie

rem Begehren durchsetzen, statt eines Informationsaustausches einen dem schweizerischen Abkommen analogen Rückbehalt einzuführen. Das Gleiche gilt für die abhängigen und assoziierten Territorien.

Die Eckpunkte des Abkommens

Die Einführung eines Steuerrückhalts

Die Schweiz verpflichtet sich zu Steuersicherungsmaßnahmen bei Zinszahlungen schweizerischer Zahlstellen an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Land. Die Massnahme besteht in einem Rückbehalt von letztlich 35 Prozent des ausbezahlten Zinses. Zur Vornahme des Rückhalts ist die den Zins auszahlende schweizerische Stelle (Banken, Effekthändler usw.) und nicht – wie etwa bei der Verrechnungssteuer – der Schuldner verpflichtet.

Im Einzelnen gelten die folgenden Modalitäten:

- Der Rückbehalt von 35 Prozent wird sukzessive eingeführt. In den ersten drei Jahren der Anwendung beträgt der Satz 15 Prozent, in den folgenden drei Jahren 20 Prozent und erst nachher 35 Prozent.
- Der Zinsbegriff ist weit gefasst und erstreckt sich z.B. auch auf Marchzinsen bei Verkauf oder Tilgung verzinslicher Forderungen. Ausdrücklich ausgenommen sind Obligationen, die vor dem 31. März 2001 ausgegeben und nach dem 31. März 2002 nicht aufgestockt wurden. Ebenfalls ausgenommen sind Zinsen schweizerischer Schuldner, weil diese in aller Regel der Verrechnungssteuer unterliegen. Ausländische Quellensteuern werden an den Steuerrückbehalt angerechnet.
- Anlagefonds unterliegen dem Steuerrückbehalt, sofern der Anteil verzinslicher Forderungen an den Gesamtkativen wesentlich ist. Die Limite beträgt bei ausschüttenden Fonds 15 Prozent und bei thesaurierenden Fonds 40 Prozent (ab 1. Januar 2011 25 Prozent).
- Die Einkünfte aus dem Steuerrückbehalt werden im Verhältnis 75 Prozent zu 25 Prozent auf die Ansässigkeitsstaaten der nutzungsberechtigten Personen und die Schweiz aufgeteilt.
- Zinsempfänger mit Wohnsitz in einem EU-Land haben die Möglichkeit, zwischen dem Steuerrückbehalt und der Meldung an den Wohnsitzstaat zu wählen. Die freiwillige und ausdrückliche Offenlegung der Zinseinkünfte entbindet vom Rückbehalt.
- Die EU-Länder und die Schweiz tauschen auf Ersuchen Informationen über Handlungen aus, die als Steuerbe-

trug oder ein ähnliches Delikt qualifizieren. Diese Art der gegenüber der EU eingegangenen Amtshilfe ist neu, jedoch in Übereinstimmung mit der im Zuge der Entwicklungen in der OECD angepassten schweizerischen Politik für den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen. In einem Memorandum of Understanding haben die Schweiz und die EU-Länder übereinstimmend vereinbart, bilateral Verhandlungen aufzunehmen, um in die jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen Bestimmungen über die Amtshilfe in Fällen von Steuerbetrug und ähnlichen Delikten aufzunehmen.

- Das Abkommen enthält auch eine Klausel betreffend die spätere Revision. Ob im Lichte der internationalen Entwicklungen eine Anpassung des Abkommens notwendig ist, wird erst entschieden, wenn mit der vollständigen Anwendung des Vertrags ausreichende Erfahrungen gemacht worden sind. Dies dürfte erst nach 2013 möglich sein. Ein automatischer Übergang zu einem Meldesystem ist ausgeschlossen.
- Das Abkommen soll vorbehaltlich der notwendigen Zustimmungen am 1. Juli 2005 in Kraft treten.

Der Wegfall von Quellensteuern bei konzerninternen Zahlungen

Ein zweiter wesentlicher Vertragsteil betrifft die Erhebung von Quellensteuern auf der Zahlung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren aus der EU in die Schweiz und umgekehrt. Derartige Zahlungen unter verbundenen Unternehmen, d.h. innerhalb derselben Firmengruppe, sind künftig ohne Quellensteuern möglich. Damit erhalten hiesige Unternehmen bei solchen Transfers auf einen Schlag gleich lange Spiesse wie die in der EU ansässigen Konkurrenten untereinander. Voraussetzung für die Quellensteuerbefreiung ist eine Beteiligung von mindestens 25 Prozent am verbundenen Unternehmen und eine Besitzdauer von mindestens zwei Jahren.

Würdigung

Wie der Richtlinienentwurf der EU zur Zinsbesteuerung, so ist auch das Abkommen der EU mit der Schweiz ein politischer Kompromiss. Politische Überlegungen und spezifische Standortinteressen einzelner EU-Finanzplätze erhielten das Primat über die möglichst vollständige Erfassung steuerbarer Einkünfte. Die einschlägige EU-Richtlinie wie auch das Abkommen der EU mit der Schweiz beinhalten daher beabsichtigte oder zumindest in Kauf genommene Lücken und Mängel. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass nebst den abhängigen und assoziierten Gebieten der EU nur wenige Drittstaaten in das Projekt eingebunden

worden sind. Zahlstellen ausserhalb des klar definierten Kreises von Ländern zahlen Zinsen an Begünstigte in der EU weiterhin ohne Informationsaustausch oder Rückbehalt aus. Auch die Beschränkung nur auf Zinseinkünfte und auf natürliche Personen als Begünstigte lässt erheblichen Raum für Optimierungen seitens der Steuerpflichtigen. Es stellt sich daher die Frage, ob die EU mit ihrer Richtlinie und den Abkommen mit Drittstaaten das angestrebte ehrgeizige Ziel je erreichen wird.

Die vorgesehene Erhebung eines Rückbehalts durch schweizerische Zahlstellen deckt sich im methodischen Ansatz weitgehend mit der schweizerischen Verrechnungssteuer. In beiden Fällen wird nämlich die Besteuerung durch eine Kürzung des Ertrags sichergestellt, ohne dass die Identität des Begünstigten offen gelegt werden muss. Positiv zu vermerken ist, dass das Abkommen keinerlei Verpflichtungen der Schweiz betreffend einen späteren Wechsel zu einem Meldeverfahren enthält. – Für den Unternehmensstandort Schweiz als Ganzes sehr zu begrüssen ist der ausgehandelte Wegfall von Quellensteuern auf Zinsen, Dividenden und Lizenzzahlungen unter verbundenen Unternehmen. Mit dem Abkommen fallen für schweizerische Unternehmen mögliche Nachteile gegenüber EU-Unternehmen weg, die andernfalls in separaten Verhandlungen und mit ungewissem Ausgang mit 25 Ländern hätten beseitigt werden müssen. Trotz der insgesamt positiven Beurteilung des Abkommens muss festgehalten werden, dass der Vollzug für die Zahlstellen, d.h. namentlich für die schweizerischen Banken, aufwändig und kostspielig ist. Das Nebeneinander bei der Steuererhebung vom Schuldnerprinzip (Verrechnungssteuer) und Zahlstellenprinzip (EU-Rückbehalt) ist der Transparenz und Verständlichkeit des Schweizer Steuersystems abträglich.

Kommentar

Das nun vorliegende und in langjährigen, zähen Verhandlungen erreichte Ergebnis bei der Zinsbesteuerung darf insgesamt als ausgewogen und für die Schweiz als annehmbar beurteilt werden. Es ist der Schweiz gelungen, einerseits einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Besteuerung von Zinserträgen in der EU zu leisten, ohne andererseits Eckpfeiler der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes preiszugeben. Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass trotz der Beschlüsse der EU in Santa Maria da Feira vom Juni 2000 die Schweiz keinerlei Bankkundendaten automatisch austauschen wird und das Abkommen somit das schweizerische Bankkundengeheimnis integral wahrt. Es hat sich verhandlungspolitisch als sehr richtig erwiesen, dass der Bundesrat in einem frühen Zeitpunkt unmissverständlich klar gemacht hat, dass die Schweiz zwar mithelfen wolle, Umgehungen der EU-Zinsrichtlinie zu erschweren, dass aber das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar sei. Das Bankkundengeheimnis ist also integral gewahrt. Bei der Umsetzung des Abkommens muss nun darauf geachtet werden, dass die Schweiz keine Wettbewerbsnachteile erleidet. Konkret heisst das: Was in Österreich, Belgien oder auf Jersey zulässig ist, darf in der Schweiz nicht verboten sein.

Neben der Wahrung der Interessen des Finanzplatzes Schweiz liegt der eindeutige Vorteil des Zinsbesteuerungsabkommens in dessen Art. 15. Die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen ist für international tätige Firmen wichtig. Sie bewirkt, dass schweizerische Muttergesellschaften im Vergleich zu Konzernzentralen in der EU nicht mehr diskriminiert werden. Die Abschaffung der Quellenbesteuerung stärkt den Holding- und Wirtschaftsstandort Schweiz.

Autor:

Dr. Kurt Arnold, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel

Betrugsbekämpfung: Signifikante Verbesserung der Zusammenarbeit mit der EU

Das am 25. Mai 2004 paraphierte Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über die Betrugsbekämpfung schafft die rechtliche Grundlage für eine signifikante Verbesserung bei der Bekämpfung der Abgabenhinterziehung, des Subventionsbetrugs und der Unregelmässigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen. Die Schweiz ergreift zugunsten von Behörden in der EU die gleichen Rechtsinstrumente, die in schweizerischen Verfahren zulässig sind. Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmung von Dokumenten werden neu im Rahmen der Amts- und Rechtshilfe unter den gleichen Voraussetzungen vollzogen wie in schweizerisch-internen Verfahren. Für den Finanzplatz bleibt das Bankkundengeheimnis gewahrt. Damit wurde ein wesentliches Verhandlungsziel erreicht.

Ausgangslage

Seit dem 1. Juli 1997 wird zwischen der Schweiz und der EG das Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen vom 22. Juli 1972 über gegenseitige Amtshilfe in Zollsachen angewendet. Die darauf gestützte Zusammenarbeit zwischen europäischen und schweizerischen Zollbehörden führte aber nicht zu den erhofften Resultaten. Am 14. Dezember 2000 verabschiedete der EU-Ministerrat zuhanden der EU-Kommission ein Mandat, mit der Schweiz ein „Kooperationsabkommen zur Bekämpfung des Betrugs und anderer Straftaten zum Schaden der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz“ auszuhandeln. Der Bundesrat hat am 27. Juni 2001 ebenfalls ein Verhandlungsmandat verabschiedet. Die Verhandlungen wurden im Sommer 2001 aufgenommen und Ende Mai 2004 abgeschlossen.

Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Steuern, der Subventionen und des öffentlichen Beschaffungswesens

Das ausgehandelte Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist umfassend und erstreckt sich auf sämtliche Handlungen, die die finanziellen Interessen der beiden Vertragsparteien betreffen können. Ziel des Abkommens ist eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Delikten im Bereich der indirekten Steuern (Mehrwertsteuern, Zollabgaben und Verbrauchsteuern), bei der

Zweckentfremdung von Subventionen sowie bei Delikten im öffentlichen Beschaffungswesen. Das Abkommen führt somit zu einem Ausbau der Amts- und Rechtshilfe bei indirekten, nicht jedoch bei direkten Steuern.

Die Schweiz gewährt schon heute Rechtshilfe bei Delikten, die nach Schweizer Recht als Abgabebetrug qualifiziert werden. Ebenso leistet unser Land seit über 30 Jahren Amtshilfe im Zollbereich. Die bestehende Amts- und Rechtshilfe wird nun punktuell ausgebaut. Die Schweiz ergreift zugunsten von Behörden in der EU die gleichen Rechtsinstrumente, die in schweizerischen Verfahren gemäss schweizerischen Gesetzen bereits heute zulässig sind. Voraussetzung für den Vollzug von Zwangsmassnahmen

„Das Abkommen zur Betrugsbekämpfung stärkt die internationale Kooperation. Diese enge Zusammenarbeit mit der EU, dem grössten Wirtschaftspartner der Schweiz, ist für unser Land wichtig.“

Walter Kielholz, Credit Suisse

(wie zum Beispiel von Hausdurchsuchungen oder der Beschlagnahmung von Akten) sind erstens ein Durchsuchungsbefehl bzw. ein Rechtshilfeersuchen der zuständigen Behörde und zweitens muss die Deliktsumme mehr als 25 000 Euro betragen.

Der Begriff „Betrug und sonstige rechtswidrige Handlungen“ beinhaltet auch Schmuggel, Korruption und Geldwäscherei. Für eine Zusammenarbeit im Bereich Geldwäscherei muss als Vortat ein Delikt vorliegen, das sowohl in der Schweiz als auch im betreffenden EU-Land mit einem Freiheitsentzug von mehr als sechs Monaten bestraft wird. Der Geldwäschereibegriff nach schweizerischem Strafrecht bleibt damit unverändert. Für schweizerische Finanzintermediäre ergibt sich keine neue Meldepflicht. Geldwäschereinformationen können nicht gegen in der Schweiz tätige Finanzintermediäre verwendet werden.

Bank- und Finanzauskünfte

Sind die Voraussetzungen für den Vollzug von Zwangsmassnahmen erfüllt, werden auf entsprechendes Ersuchen hin auch Informationen betreffend Bankkonten und Finanztransaktionen geliefert. Dies entspricht keiner fundamentalen Neuerung, werden doch schon heute auf Ersuchen Belege von Kontobewegungen, die in der Vergangenheit stattgefunden haben, herausgegeben.

In bestimmten Ausnahmefällen hat nun eine in der EU zuständige Behörde das Recht, für einen genau definierten Zeitraum die Überwachung von Bankkonten zu verlangen. Dieser eigentliche Eingriff in die Privatsphäre von Delinquenten wird in verschiedener Hinsicht eingeschränkt. Erstens handelt es sich beim relevanten Art. 31 um eine fakultative Norm. Der ersuchte Staat – beispielsweise die Schweiz – ist nicht verpflichtet, eine solche Massnahme anzuordnen. Zweitens hat die Überwachung aufgrund der Rechtsgrundlage des ersuchten Staates zu erfolgen. Die Schweiz wird eine solche Rechtshilfemassnahme also nur dann in Erwägung ziehen, wenn eine derartige Kontenüberwachung gemäss Schweizer Recht nicht ausgeschlossen ist. Die Entscheidung wird von der Schweizer Behörde jeweils im Einzelfall getroffen und ist mit Rechtsmitteln anfechtbar. Umgekehrt kann auch die Schweiz (in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei) von EU-Behörden Kontoinformationen anfordern.

Anwesenheit von ausländischen Bediensteten beim Vollzug der Amts- oder Rechtshilfe

Im Rahmen des bilateralen Abkommens über die Betrugsbekämpfung erhalten EU-Beamte das Recht, bei bestimmten Untersuchungshandlungen in der Schweiz anwesend zu sein. Dabei gelten folgende Einschränkungen: Erstens müssen die Schweizer Behörden (als ersuchte Vertragspartei) im Falle eines Untersuchungsbegehrens ihr vorgängiges Einverständnis – das mit Bedingungen verbunden sein kann – geben. Zweitens verbleibt die alleinige Kompetenz bezüglich des Vollzugs des Begehrens bei der zuständigen Schweizer Behörde. Drittens darf die EU so erhaltene Informationen nur als Beweismittel verwenden, wenn die Schlussverfügung, mit der über die Gewährung und den Umfang der Amts- oder Rechtshilfe entschieden wird, in Kraft ist. Auch hier gilt das Prinzip der Gegenseitigkeit; das bedeutet, dass umgekehrt ebenfalls Schweizer Bedienstete (in diesem Fall als ersuchende Vertragspartei) in der EU ein Anwesenheitsrecht beim Vollzug der Amts- oder Rechtshilfe geniessen.

Die wesentlichen Neuerungen in Kürze

- Die Schweiz verpflichtet sich grundsätzlich zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern.
- Die Schweiz stellt den Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten die gleichen Instrumente zur Verfügung, über die sie im Rahmen schweizerischer Verfahren aufgrund schweizerischer Gesetze verfügt. Als Voraussetzung für den Vollzug einer Durchsuchung von Räumen und einer Beschlagnahmung von Akten und Gegenständen ist nicht mehr Abgabebetrag erforderlich. Neu genügt als Voraussetzung eine erhebliche Abgabenhinterziehung (Betrag grösser als 25 000 Euro).
- Durchsuchung und Beschlagnahmung von Akten und Gegenständen sind neu auch im Rahmen der Amtshilfe möglich. Voraussetzung allerdings ist, dass ein richterlicher Durchsuchungsbefehl vorliegt.
- Die Vertragsparteien leisten für Geldwäscherei Rechtshilfe, wenn die Vermögenswerte aus einem schweren Abgabebetrag oder aus einem gewerbsmässigen Schmuggel stammen. Der schweizerische Geldwäschereibegriff bleibt unverändert. Es bestehen keine neuen Meldepflichten.
- Die Schweiz, die EU und ihre Mitgliedstaaten helfen sich gegenseitig bei der Einforderung von rechtskräftig festgesetzten Abgaben.
- Ausländische Bedienstete erhalten unter gewissen Voraussetzungen das Recht, beim Vollzug des Amts- oder Rechtshilfeersuchens vor Ort anwesend zu sein. Die Ermittlungen werden jedoch stets von den inländischen Bediensteten geführt.
- Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung ist nur auf Delikte anwendbar, die mindestens sechs Monate nach Unterzeichnung des Abkommens begangen werden. Eine vorläufige Anwendung des Abkommens ist nicht vorgesehen.

Ausforschungsbegehren

Ausforschungsbegehren, so genannte „Fishing Expeditions“, werden stets abgelehnt. Bei einer Anfrage um Amtshilfe muss die ersuchende Behörde im Vorherein alle anderen verfügbaren Informationsquellen ausgeschöpft haben, ihre Anfrage glaubhaft begründen sowie jegliche Information liefern, welche die Beantwortung der Anfrage vereinfacht.

Spezialitätsprinzip – Bankkundengeheimnis bleibt unangetastet

Die erhaltenen Informationen dürfen nur für Zwecke verwendet werden, die unter den Anwendungsbereich des Abkommens fallen. Das Spezialitätsprinzip gewährleistet, dass die Amts- und Rechtshilfe nur im Bereich indirekter Steuern Anwendung findet und keine Auswirkungen auf das schweizerische Bankkundengeheimnis hat. Eine Verletzung dieses Prinzips durch die EU hätte zwingend die Verweigerung von Auskünften oder sogar die Kündigung des Abkommens zur Folge.

„Grandfathering“

Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung findet nur auf Delikte Anwendung, die mindestens sechs Monate nach Unterzeichnung begangen werden. So genanntes „old money“ ist damit geschützt. Diese Regelung weicht von derjenigen des zeitlichen Anwendungsbereichs ab, die zumindest in der Rechtshilfe in Strafsachen sonst üblich ist. Danach findet ein Vertrag auch Anwendung auf strafbare Handlungen, die vor dessen Inkrafttreten begangen wurden. Die Bestimmung wurde deshalb aufgenommen, weil unter diesem Abkommen neu eine weitgehende Zusammenarbeit im Bereich der indirekten Fiskalität statuiert wird.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Verbesserung der Kooperation zur Bekämpfung von Delikten bei indirekten Steuern, Subventionsbetrug und Unregelmässigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen ist für beide Vertragsparteien vorteilhaft. Der Schweiz dient das Abkommen der Erhaltung des weltweit guten Rufes unseres Finanzplatzes. Gewerbsmässige Schmuggler können die Schweiz künftig nicht mehr für ihre Zwecke missbrauchen. Bei den Verhandlungen wurde im Zusammenhang mit dem Vollzug von Zwangsmassnahmen auch die Frage des Bankkundengeheimnisses diskutiert. Dabei

ist festzuhalten, dass die Schweiz schon heute bei Abgabebetrag für ausländische Behörden Zwangsmassnahmen im Rahmen der Rechtshilfe vollzieht. Mit dem Abkommen über die Betrugsbekämpfung wird diese Zusammenarbeit vertieft, ohne den Kern des Bankkundengeheimnisses aufzugeben. Der Schutz der Privatsphäre ist nicht nur für den

Finanzplatz, sondern für die gesamte Volkswirtschaft von Bedeutung. Die Schweiz hat in den vergangenen 15 Jahren durch den konsequenten Ausbau einer strengen Gesetzgebung gegen jegliche Form der Finanzkriminalität bewiesen, dass sie die Integ-

rität ihres Finanzplatzes ernst nimmt. Ihr Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei gehört weltweit zu den effizientesten. Negative Auswirkungen auf den Finanzplatz sind durch das Abkommen nicht zu befürchten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Schweizer Finanzplatz durch eine derartig intensivierete Kooperationsbereitschaft langfristig und nachhaltig gestärkt wird, zumal in den neuen bilateralen Abkommen mit der EU eine rechtliche und politische Absicherung des Bankkundengeheimnisses weitgehend erreicht wurde.

„Das Betrugsabkommen bringt einen punktuellen Ausbau der Amts- und Rechtshilfe bei den indirekten Steuern. Dabei wird dem Ausland nur gewährt, was in der Schweiz schon lange gilt.“

Pierre Mirabaud,
Präsident der Schweizerischen Bankiervereinigung

Autor:

Hermann Kästli, Oberzolldirektion

Kommentar

Das Abkommen über die Betrugsbekämpfung umfasst die Amts- und Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern, Subventionen und Delikten im öffentlichen Beschaffungswesen – jedoch nicht im Bereich der direkten Steuern. Das Abkommen sieht vor, dass EU-Behörden, die Informationen zu einem Delikt im Bereich indirekter Steuern verlangen, die gleiche Behandlung im schweizerisch-internen Verfahren zukommt wie einheimischen Behörden. Der Schwellenwert der Deliktsumme (25 000 Euro) wird als angemessen erachtet. Die Schweiz profitiert vom Abkommen, da einerseits die Attraktivität der Schweiz als Drehscheibe für internationale Wirtschaftskriminalität und Schmuggel minimiert wird. Andererseits trägt es zur guten internationalen Reputation des Finanzplatzes Schweiz bei.

Mit dem vereinbarten Spezialitätsprinzip wird gewährleistet, dass die Amts- und Rechtshilfe nur im Bereich indirekter Steuern Anwendung findet und dementsprechend keine Auswirkungen auf das Bankkundengeheimnis hat.

Im Bereich der Geldwäscherei hat die Schweiz nur dann Amtshilfe zu leisten, wenn Gelder aus Delikten stammen, die nach Schweizer Recht Abgabebetrug oder gewerbsmässigen Schmuggel darstellen würden. Eine Änderung des schweizerischen Geldwäschereigesetzes ist nicht nötig. Hingegen sollten gewisse Elemente der Angaben betreffend Geldwäscherei in den Erläuterungen der Bundesverwaltung zum Betrugsabkommen in die schweizerische Gesetzgebung übernommen werden.

Insgesamt ist das Abkommen aus Sicht der Schweizer Wirtschaft zu begrüßen, da es der Bekämpfung der internationalen Wirtschaftskriminalität zwischen den Vertragsparteien dient.

PF

Schengen/Dublin: Vorteile für die innere Sicherheit und Wirtschaft

In den Übereinkommen von Schengen und Dublin wird die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz, Visa und Asyl verstärkt – eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kampf gegen Kriminalität, Terrorismus und Asylmissbrauch. Für die Wirtschaft sind die Verbesserungen im Bereich der inneren Sicherheit, der erleichterte Geschäftsreiseverkehr und die finanzpolitischen Konsequenzen von Bedeutung. Der Standort Schweiz wird gestärkt. Ganz direkt profitieren der Bankensektor und das Tourismusland Schweiz.

Schengen/Dublin im Kontext der EU

1985 unterzeichneten Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Deutschland und Frankreich im luxemburgischen Weindorf Schengen das so genannte Schengener Übereinkommen (SÜ). Das Ziel dieser Staaten bestand darin, die Errungenschaften des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs der 1957 gegründeten EWG weiter auszubauen und die Freiheiten des gemeinsamen Binnenmarktes auch im täglichen Leben an den Binnengrenzen sichtbar zu machen. Da die EWG damals noch nicht über die notwendigen Zuständigkeiten in den vom Schengener Übereinkommen geregelten Bereichen verfügte und sich die übrigen Mitgliedstaaten vorerst nicht an dem für die damalige Zeit sehr visionären Vorgehen von Schengen beteiligen wollten, wurde das SÜ nicht unter dem Dach der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute: EG), sondern als normaler multilateraler Vertrag abgeschlossen.

1990 wurden mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) die konkreten Umsetzungsmassnahmen des Schengener Übereinkommens geregelt. Ebenfalls im Jahr 1990 wurde das so genannte Dubliner Übereinkommen abgeschlossen. Dieser Vertrag löste die einschlägigen asylrechtlichen Bestimmungen des Schengener Übereinkommens ab und führte zu einer weiteren Vertiefung der asylrechtlichen Zusammenarbeit. Geblieben ist bis heute der untrennbare innere Zusammenhang von Schengen und Dublin, der durch die Systemvorgabe des ursprünglichen Schengener Übereinkommens von 1985 vorgegeben wurde.

Die Schengen/Dublin-Kooperation wurde in der Folge weiterentwickelt und an die geänderten Bedürfnisse der Praxis angepasst. Die positiven Erfahrungen der fünf Gründerstaaten motivierten immer mehr EU-Mitgliedstaaten

zur Teilnahme. Inzwischen sind alle 25 EU-Mitgliedstaaten an dieser Zusammenarbeit beteiligt, wobei zwei Mitgliedstaaten (Grossbritannien und Irland) nur partiell, d.h. ohne Abbau der Grenzkontrollen, an Schengen teilnehmen.

Nach dem Beitritt zur EU von Dänemark, Schweden und Finnland traten im Jahr 1999 auch die beiden nicht EU-Staaten Norwegen und Island dem Kreis der Schengen/Dublin-Staaten bei. Mit dem Beitritt zur Europäischen Union

der zehn neuen Mitgliedstaaten in diesem Jahr ist die Zahl der Mitglieder von Schengen/Dublin somit auf 27 europäische Staaten gewachsen.

1999 erhielt die Europäische Union mit dem Vertrag von Amsterdam neue Kompetenzen im Bereich Justiz und Inneres. Damit konnten auch die Übereinkommen von Schengen und Dublin in den Rahmen der Europäischen Union integriert werden. Mit Amsterdam wurde Schengen/Dublin zugleich Teil des von der EU errichteten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Mit diesem Raum wird der Politikbereich „Justiz und Inneres“ innerhalb der EU auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf den Gebieten Polizei, Zivil- und Strafsachen sowie Asyl und Migration weiter ausgebaut. Damit wurde auch ein neues, wichtiges Kapitel in der Geschichte der europäischen Integration aufgeschlagen: Danach soll sich die EG bzw. die EU künftig von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer eigentlichen Rechtsgemeinschaft entwickeln. Die mit der Errichtung des Binnenmarktes und der Einführung der gemeinsamen Währung grundsätzlich abgeschlossene wirtschaftliche Integration soll damit sachlogisch ausgebaut und weiter optimiert werden. Geeignete rechtliche Rahmenbedingungen im Bereich Justiz und Inneres sollen die wirtschaftlichen Errungenschaften weiter verfestigen und in der praktischen Anwendung erleichtern.

**„Mit Schengen findet das Bankkunden-
geheimnis einen zusätzlichen Schutz in einem
Staatsvertrag. Dies stärkt die Sicherheit
unseres Finanzplatzes.“**

Urs Roth, Schweizerische Bankiervereinigung

Schengen/Dublin und die Schweiz

Mit den am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen sektoriellen Verträgen (so genannte Bilaterale I) nimmt auch die Schweiz am EG-Binnenmarkt und damit am wirtschaftlichen Integrationskapitel der EU teil. Demgegenüber verfügt die Schweiz noch über keine vergleichbare Beteiligung an den dynamischen Entwicklungen des neuen EU-Integrationskapitels „Justiz und Inneres“. Vor diesem Hintergrund hat eine Teilnahme der Schweiz an Schengen/Dublin nicht nur Bedeutung in Bezug auf eine Anbindung an den Minimalstandard der Sicherheitszusammenarbeit von 27 europäischen Staaten, sondern ist – aufgrund der Schnittstellen zwischen dem EU-Kapitel „Justiz und Inneres“ und Schengen/Dublin – auch im Sinne einer indirekten Anbindung an das seit 1999 laufende neue EU-Integrationskapitel „Justiz und Inneres“ zu sehen, ohne dass damit jedoch weitere Integrations Schritte der Schweiz präjudiziert werden.

Entlastung im Asylbereich durch Dublin

Die Europäische Union verfolgt in der Asylpolitik einen neuen Ansatz, der die bestehenden Asylsysteme ergänzt und eine bessere Steuerung der Asylbewerberströme sowohl innerhalb Europas als auch in den Herkunftsregionen zum Ziel hat. So ist die EU beispielsweise daran, die einzelstaatlichen Vorschriften über den Status von Asylsuchenden oder der anzuwendenden Asylverfahren zu harmonisieren. Diese Harmonisierungen finden ausserhalb des Übereinkommens von Dublin im Rahmen der EU-Entwicklungen im Bereich Justiz und Inneres statt und sind nicht Teil der Abkommen mit der Schweiz.

Im Kontext der gesamten europäischen Asylpolitik bilden jedoch die Regelungen von Dublin quasi das Fundament zur Verwirklichung des neuen EU-Ansatzes. Mit der gezielten Identifikation von Asylsuchenden durch das elektronische Fingerabdrucksystem Eurodac sollen mit Dublin Zweitasyllgesuche bzw. das so genannte „Asylshopping“ innerhalb der EU unterbunden werden. Asylsuchende können daher im EU-Raum nur noch ein Asylgesuch in dem für sie zuständigen Staat stellen. Der zuständige Gesuchsstaat ist in der Folge ausschliesslich dafür zuständig, dass ein abgelehnter Gesuchsteller die EU verlässt. Stellt ein Asylsuchender ein erneutes Gesuch in einem anderen Dublin-Staat oder taucht er dort anderweitig unter, so kann er ohne neues Verfahren an den zuständigen Erstgesuchsstaat zurückgewiesen werden.

Die Schweiz rechnet im Falle einer Teilnahme an Dublin mit einer Abnahme der zu behandelnden Asylgesuche, werden hierzulande doch relativ viele Zweitasyllgesuche gestellt. Auch die Dubliner Kriterien zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates wirken sich für die

Schweiz positiv aus. Danach ist entweder derjenige Staat zuständig, in dem sich bereits Familienangehörige befinden (insbesondere in Bezug auf Minderjährige), der ein Visum ausgestellt hat oder aber der die illegale Einreise in den Schengen-Raum zu verantworten hat. Eine illegale Einreise in den Schengen-Raum über die Schweiz ist praktisch kaum denkbar, da die Schweiz als Binnenland nur die internationalen Flughäfen als Schengen-Aussengrenzen zu überwachen hat, die sich relativ leicht kontrollieren lassen. Zudem sind die Transporteure angehalten, nur Personen in die Schweiz zu befördern, die – von bestimmten Ausnahmesituationen abgesehen – über die notwendigen Einreisepapiere verfügen. Somit verbleibt aufgrund der Dubliner Kriterien einzig die Zuständigkeit der Schweiz im Falle eines von der schweizerischen Auslandvertretung ausgestellten Visums bzw. im Falle bereits in der Schweiz anwesender Familienangehöriger. Im Falle einer Nichtteilnahme an Dublin wäre hingegen damit zu rechnen, dass die Gesuchszahlen in der Schweiz gegenüber heute deutlich zunehmen, da Zweitasyllgesuche innerhalb Europas nur noch in der Schweiz gestellt werden können.

Mit der von Dublin angestrebten Vermeidung von Zweitasyllgesuchen sollen die Gesuchszahlen in den einzelnen Staaten insgesamt verringert werden, was zu einer Entlastung einzelner Staaten führt. Die unter Dublin aufgestellten Kriterien zur Bestimmung des für ein Asylgesuch zuständigen Staates tragen zudem zu einer gerechteren Lastenverteilung innerhalb Europas bei. Letztlich wird damit auch die Basis für eine bessere Akzeptanz echter Flüchtlinge geschaffen.

Verbesserung der inneren Sicherheit durch Schengen

Im Übereinkommen von Schengen sind die notwendigen Ausgleichsmassnahmen geregelt, die im Zusammenhang mit der Aufhebung der Grenzkontrollen das gewohnte Sicherheitsniveau weiterhin gewährleisten sollen. Dabei ist zwischen Massnahmen im Bereich Polizei, Justiz und Visa zu unterscheiden, wobei sich die einzelnen Bereiche gegenseitig ergänzen.

Polizeikooperation

Die unter Schengen praktizierte Polizeikooperation bezweckt, der zunehmend international agierenden Kriminalität einen einheitlichen europäischen Fahndungsstandard gegenüberzustellen. Neben Regelungen über die grenzüberschreitende Observation und Nacheile sowie über die Verbesserung der Kontakte zwischen den einzelnen nationalen Polizeibehörden steht dabei vor allem das Schengener Informationssystem (SIS) im Zentrum. Dabei handelt es sich um eine europaweite Datenbank, die Daten über

gesuchte Personen oder Gegenstände enthält. Da europaweite Fahndungen von den 25 Mitgliedstaaten der EU kaum mehr über das traditionelle Instrument Interpol, sondern fast nur noch über das technisch überlegene SIS abgewickelt werden, ist die Möglichkeit eines direkten Zugriffs auf das SIS auch für die Schweiz von erheblicher Bedeutung. Das SIS erlaubt europaweite Ausschreibungen und deren Abruf in Minutenschnelle. Es stellt zudem rund um die Uhr den direkten Online-Zugriff der Polizeibeamten vor Ort sicher.

Visakooperation

Die Visakooperation unter Schengen umfasst eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Erteilung von Kurzzeitvisa mit einer Gültigkeit bis drei Monate. Die Ausstellung von Langzeitvisa oder andere weiter gehende Regelungen im Bereich Migration sind von Schengen nicht erfasst. Kurzzeitvisa werden von den Schengen-Staaten nach einheitlichen Kriterien erteilt und gegenseitig anerkannt. Ein visumpflichtiger Drittstaatsangehöriger kann sich somit mit einem einzigen Visum im gesamten Schengen-Raum frei bewegen.

Die Schengener Visazusammenarbeit sieht ebenfalls einen engen institutionalisierten Erfahrungs- und Informationsaustausch der Behörden vor Ort vor, um beispielsweise Visafälschungen oder das Schlepperwesen besser bekämpfen zu können. Ausserdem machen sich die Mitgliedstaaten auch bei der Visazusammenarbeit das SIS zu Nutze.

Das SIS erfüllt hier, anders als bei der polizeilichen Zusammenarbeit, eine präventive Funktion. Vor der Erteilung eines Schengen-Visums muss der Ausstellungsstaat das SIS konsultieren, um allfälligen Einreisesperren der anderen Schengen-Staaten gebührend Rechnung zu tragen. Dieses Vorgehen dient nicht nur dazu, die Sicherheitsinteressen der anderen Staaten zu berücksichtigen. Mit Hilfe des SIS können die zuständigen Stellen bereits vor Erteilung eines Visums Personen besser identifizieren, die beispielsweise bereits in anderen Schengen-Staaten kriminell tätig waren.

Von der Visazusammenarbeit verspricht sich die Schweiz nicht nur Verbesserungen bei der inneren Sicherheit, sondern auch positive Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort. Von der gegenseitigen Visaanerkennung profitiert einerseits die schweizerische Tourismusbranche, die mit einer Verdoppelung der Anzahl Touristen aus den Zukunftsmärkten Russland und Indien rechnet. Auch kurz-

fristige Reisen von in der Schweiz ansässigen visapflichtigen Drittstaatsangehörigen ins benachbarte Ausland werden damit erheblich vereinfacht, was insbesondere zur Standortattraktivität der Schweiz für Unternehmen mit multinationaler Belegschaft und häufigen Geschäftsreisen nach Europa beiträgt.

Internationale Rechtshilfe und Bankgeheimnis

Zur verbesserten Sicherheitszusammenarbeit unter Schengen soll ebenfalls die vereinfachte Zusammenarbeit bei der internationalen Rechtshilfe beitragen. Diese ergänzen die polizeiliche Zusammenarbeit auf der Ebene der Gerichte und Justizbehörden. Das Ziel besteht auch hier darin, die Tätigkeit von Kriminellen, die grenzüberschreitend agieren und dabei von den unterschiedlichen Zuständigkeiten und Regelungen der betroffenen Staaten profitieren, zu erschweren. Schengen sieht dazu vor allem vereinfachte und damit weniger bürokratische Verfahrensabläufe vor.

Ein für die Schweiz wichtiges Thema ist in diesem Zusammenhang die unter Schengen geregelte Rechtshilfe

im Bereich der Fiskalität. Der geltende Schengen-Acquis regelt zurzeit nur die Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern (Mehrwertsteuern, Verbrauchssteuern, Zollabgaben). Damit soll in der EU insbesondere dem Kampf gegen die organisierte Kriminalität (beispielsweise Zigaretenschmuggel) besser

„Ein Beitritt der Schweiz zum Schengen-Abkommen ermöglicht es Reisenden von ausserhalb der EU, mit nur einem Visum alle Schengen-Staaten zu besuchen – dies erspart unseren Gästen Kosten und aufwändige bürokratische Verfahren. Das Tourismusland Schweiz ist heute gegenüber seinen europäischen Mitbewerbern eindeutig im Nachteil.“

Christoph Juen, Direktor hotelleriesuisse

Rechnung getragen werden. Entsprechende Regelungen finden sich auch im Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Betrugsbekämpfung.

Der künftige Schengen-Acquis, der bereits heute bekannt, aber mangels Ratifikation durch einzelne Mitgliedstaaten noch nicht in Kraft getreten ist, sieht zudem eine verstärkte Rechtshilfe auch im Bereich der direkten Fiskalität vor. Dazu konnte die Schweiz eine Sonderregelung aushandeln, die es ihr erlaubt, keine Rechtshilfe in Bezug auf die für das schweizerische Bankgeheimnis relevanten Durchsuchungen und Beschlagnahmen leisten zu müssen. Diese Ausnahme umfasst nicht nur den heute bereits bekannten künftigen Schengen-Acquis. Auch für die im Zeitpunkt der Verhandlungen nicht voraussehbaren künftigen Änderungen des Schengen-Acquis hat die Schweiz ein unbefristetes „opt-out“ ausgehandelt, das ihr erlaubt, das schweizerische Bankgeheimnis in diesem wichtigen Bereich zu wahren. Insgesamt hat die Schweiz damit eine

Lösung mit der EU gefunden, die nicht nur das Bankkündengeheimnis in zentralen Bereichen wahrt und damit stärkt, sondern letztlich auch dem Ruf des Finanzplatzes Schweiz zugute kommt.

Grenzkontrollen

Mit Schengen wurden die Binnengrenzkontrollen zwischen den beteiligten europäischen Staaten aufgehoben. Dies gilt vor dem Hintergrund der EU-Zollunion sowohl für Personen- als auch für Warenkontrollen. Personen dürfen somit die Binnengrenzen an jeder beliebigen Stelle überqueren. Selbstverständlich brauchen sie dafür weiterhin die notwendigen gültigen Papiere. Als Ausgleich für befürchtete Sicherheitsdefizite haben die Schengen-Staaten einen neuen Kontrollmechanismus mit vier Filtern eingeführt: Dieser setzt bei der Visaerteilung und der damit verbundenen obligatorischen SIS-Abfrage an. Sodann werden an den Schengen-Aussengrenzen nach einheitlichen Standards verstärkte Grenzkontrollen durchgeführt. Als dritter Filter wirken die von Schengen zwar nicht vorgeschriebenen, aber von den meisten Schengen-Staaten praktizierten so genannten mobilen polizeilichen Kontrollen im Landesinnern. Erfahrungen in den bisherigen Schengen-Staaten zeigen, dass das Kontrollniveau aufgrund gezielter, zum Teil in internationaler Zusammenarbeit erstellter Lageanalysen sowie aufgrund der Unvorhersehbarkeit der mobilen Kontrollen sogar gesteigert werden konnte. Als vierter Filter soll schliesslich die erwähnte engere polizeiliche Zusammenarbeit unter Einschluss des SIS sowie die an die polizeilichen Ermittlungen anschliessende engere justizielle Kooperation der Justizbehörden das gewohnte Sicherheitsniveau weiterhin gewährleisten.

Berücksichtigt man das Zusammenwirken all dieser Massnahmen, so wird ersichtlich, dass die Grenzkontrollen nicht wirklich abgebaut, sondern vielmehr durch geeignete, moderne Ausgleichsmassnahmen ersetzt werden. Die physische Aufhebung der traditionellen Grenzkontrollen auf der Grenzlinie sind daher weniger als Grenzkontrollabbau, sondern vielmehr als Grenzkontrollumbau zu sehen.

Da die Schweiz nicht Teil der EU-Zollunion ist, werden an der Schweizer Grenze auch unter Schengen weiterhin Warenkontrollen durchgeführt. Am Erscheinungsbild an der Schweizer Grenze ändert sich daher wenig. Es versteht sich von selbst, dass im Falle illegaler Machenschaften, die im Rahmen der Warenkontrollen aufgedeckt werden (z.B. Waffenschmuggel, Drogentransport), auch weiterhin die dazugehörigen polizeilichen Personenkontrollen vorgenommen werden können.

Mitsprache bei der Weiterentwicklung von Schengen/Dublin

Die Schweiz wird mit Schengen/Dublin nicht nur den bestehenden Besitzstand, sondern grundsätzlich auch die Weiterentwicklungen dieses Besitzstandes übernehmen. Eine Ausnahme besteht aufgrund der erwähnten Sonderregelung im Bereich der internationalen Rechtshilfe in Fiskalsachen. Die Übernahme von Weiterentwicklungen ist mit Blick auf Anpassungen an die künftigen Entwicklungen der Kriminalitätsbekämpfung auch durchaus sinnvoll. Dazu hat die Schweiz wichtige institutionelle Regelungen vereinbart, die ihr ein grösstmögliches Mitspracherecht in den einschlägigen EU-Gremien gewährleistet. Zwar liegt der letzte Entscheid über eine Weiterentwicklung des Besitzstands weiterhin ausschliesslich bei den EU-Mitgliedstaaten, doch hat die Schweiz in den entsprechenden Gremien Einsitz und ein Mitspracherecht, das ihr erlaubt, Einfluss zu nehmen. Dabei ist zu bedenken, dass die materielle Einflussnahme auf eine Vorlage gerade in der EU oft von entscheidenderer Bedeutung ist als die meist nur noch formale Schlussabstimmung. Ausserdem werden Weiterentwicklungen von der Schweiz nicht automatisch übernommen. Jede Übernahme einer Weiterentwicklung muss von dem in der Sache zuständigen schweizerischen Gesetzgeber (Bundesrat, Parlament, Volk) zunächst gutgeheissen werden. Zur Durchführung der schweizerischen internen Verfahren hat die Schweiz eine Frist von bis zu zwei Jahren ausgehandelt. Im Vergleich erhält die Schweiz damit eine weit längere Frist als Island (vier Wochen) oder Norwegen (sechs Monate). Wird die Übernahme einer Weiterentwicklung von der Schweiz verworfen, so führt dies grundsätzlich zur Auflösung der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit. Auch für diese Situation hat die Schweiz weitere Konsultationsmechanismen mit der EU vereinbart, die eine unüberlegte, automatische Auflösung des Vertrags möglichst verhindern sollen.

Autor: Dr. iur. Hanspeter Pfenninger

Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg, Bundesamt für Justiz, Abteilung für Internationale Angelegenheiten, Leiter Sektion Gemeinschaftsrecht. Der Autor äussert in diesem Artikel ausschliesslich seine persönliche Meinung.

Kommentar

In den Übereinkommen von Schengen und Dublin wird die internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei, Justiz, Visa und Asyl verstärkt – eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kampf gegen Kriminalität, Terrorismus und Asylmissbrauch. Insbesondere der direkte Zugang zur Fahndungsdatenbank der EU bringt Verbesserungen für die Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit. Im Asylbereich verhindern sie, dass die Schweiz zur einzigen Anlaufstelle für Zweitgesuche und somit zur Zufluchtsinsel von in 27 Ländern abgewiesenen Asylsuchenden wird. Die Unterbindung dieses „Asyltourismus“ oder „Asylshoppings“ reduziert nicht nur den administrativen Aufwand bei Zweitgesuchen, sondern wird auch die öffentlichen Finanzen entlasten.

Für die Wirtschaft sind die Verbesserungen im Bereich der inneren Sicherheit und die finanzpolitischen Konsequenzen von Bedeutung. Beides stärkt den Standort Schweiz. Das Gleiche gilt für den erleichterten Geschäftsreiseverkehr.

Ausserdem profitieren bestimmte Branchen ganz direkt von dieser Zusammenarbeit, nämlich der Bankensektor und der Tourismus. Der Finanzplatz Schweiz wird durch die Wahrung des Bankkundengeheimnisses weiter gestärkt. Das Vertrauen in unseren Finanzplatz dürfte mit dem Abschluss der Bilateralen II weiter zunehmen. Der Tourismus-Branche kommt besonders die neue Visum-Regelung entgegen. Denn zahlungskräftige Gäste aus Übersee werden bei ihrem Europaaufenthalt nicht mehr durch zusätzliche bürokratische Hürden von einem Besuch der Schweiz abgehalten. In beiden Branchen sichert Schengen wertvolle Arbeitsplätze.

RC

Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte: Besserer Marktzugang für Schweizer Produkte im EU-Raum

Im Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte der Bilateralen II wurde das Protokoll Nr. 2 zum Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der Schweiz und der EU von 1972 neu ausgehandelt und dem heutigen agrar- und handelspolitischen Umfeld angepasst. Die Massnahmen zum Ausgleich unterschiedlicher Agrarrohstoffpreise werden vereinfacht. Für eine Reihe neuer Produkte wird gegenseitiger Freihandel eingeführt. Der Marktzutritt in die EU wird damit für die exportorientierte Schweizer Nahrungsmittelindustrie verbessert. Dies erhöht auch die Absatzmöglichkeiten für Rohprodukte der Schweizer Landwirtschaft.

Revision des Protokolls Nr. 2: Vereinfachung des Preisausgleichsmechanismus und Ausdehnung des Produktdeckungsbereichs

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 führte für Industrieprodukte den vollständigen Freihandel ein. Aufgrund der unterschiedlichen Agrarmarktpolitik klammerte es Agrarprodukte vom Deckungsbereich des Abkommens aus. Für die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte gilt die spezielle Regelung, wonach Massnahmen an der Grenze (Ausfuhrbeiträge und Importabgaben) nur die Unterschiede zwischen den Inland- und Weltmarktpreisen der landwirtschaftlichen Rohstoffe ausgleichen dürfen. Damit wurde bezogen auf die industrielle Wertschöpfung der erfassten Nahrungsmittel Freihandel erreicht. Angewendet wird diese Regelung vorwiegend auf höher verarbeiteten Nahrungsmitteln wie z.B. Schokolade, Biskuit, Teigwaren; Rohstoffe und Produkte der ersten Verarbeitungsstufe sind allgemein nicht erfasst. Die landesrechtliche Umsetzung dieser Vereinbarung erfolgte mit der Schaffung des Bundesgesetzes über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten, besser bekannt unter dem Namen „Schoggigesetz“.

Die bisherigen Preisausgleichsmassnahmen in Form von Ausfuhrbeiträgen und Importabgaben waren sowohl in der EU als auch in der Schweiz auf das Weltmarktpreisniveau ausgerichtet. Bei der Ausfuhr eines Produkts aus der Schweiz wurden die zur Herstellung verwendeten landwirtschaftlichen Rohstoffe auf das Weltmarktpreisniveau verbilligt und anschliessend bei der Einfuhr in die EU wieder auf das EU-Preisniveau verteuert (siehe Grafik Seite 24). Dasselbe galt analog umgekehrt für den Handel

in der Gegenrichtung. Im neuen Protokoll Nr. 2 konnte nun mit der EU die so genannte Nettopreiskompensation vereinbart werden. Diese richtet sich nach den tatsächlichen Agrarmarktpreisen in der EU und der Schweiz. Angesichts des generell höheren Schweizer Agrarpreisniveaus beschränken sich die künftigen Preisausgleichsmassnahmen im gegenseitigen Handel auf solche der Schweiz. Bei der Ausfuhr eines Produkts aus der Schweiz in die EU wird die Schweiz die landwirtschaftlichen Rohwaren nur noch auf das EU-Agrarpreisniveau verbilligen; die EU gewährt die zollfreie Einfuhr. In der anderen Handelsrichtung gewährt die EU keine Ausfuhrbeiträge; die Schweiz reduziert ihre Einfuhrabgaben entsprechend.

Mit der Nettopreiskompensation werden die bisherigen systeminhärenten

Benachteiligungen von Schweizer Produkten auf dem EU-Markt vollkommen beseitigt. Die zollfreie Einfuhr wird den Marktzutritt in die EU erleichtern, auch wenn die Ausfuhrbeiträge der Schweiz reduziert werden. Die Importabgaben der Schweiz für Einfuhren aus der EU werden gemäss einem Durchschnittswert (Standardrezeptur) je Tariflinie festgesetzt, da eine genaue Festlegung für jedes einzelne Produkt nicht praktikabel ist. Um die daraus entstehenden Verzerrungen zu kompensieren, gewährt die Schweiz der EU eine pauschale Reduktion der Einfuhrabgaben von anfänglich etwa zehn Prozent und ab dem dritten Jahr nach Anwendung des Abkommens von etwa 15 Prozent.

Die Zuckerpreise in der EU und in der Schweiz sind ungefähr auf dem gleichen Niveau. Daher wurde eine Ausnahme von der Nettopreiskompensation vereinbart, indem beide Seiten grundsätzlich keine Preisausgleichsmassnahmen mehr vornehmen werden. Diese so genann-

„Das Abkommen ermöglicht der Schweizer Nahrungsmittelindustrie, zollfrei in die EU zu exportieren. Das sind gute Aussichten für unsere rund 200 Unternehmen mit ihren über 30 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.“

Franz Urs Schmid, Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien

te Doppel-Null-Lösung wird somit zum gegenseitigen Freihandel für Zucker in verarbeiteten Produkten führen.

Seit dem Abschluss des Freihandelsabkommens im Jahr 1972 haben sich die beidseitigen Handelsinteressen durch Entwicklungen in der Nahrungsmittelindustrie ausgeweitet. Das neue Protokoll Nr. 2 wird daher um eine Reihe von Produkten erweitert, für die gegenseitige Zollfreiheit vereinbart wurde. Die gegenseitige Zollfreiheit ist bei diesen Produkten insbesondere deshalb möglich, weil sie keine agrarpolitisch relevanten landwirtschaftlichen Rohstoffe (Getreide, Milch usw.) enthalten. Für die Schweiz von Interesse ist die Aufnahme von Nahrungsergänzungsmitteln, Phytopharmaka, Röstkaffee und löslichem Kaffee. Im Interesse der EU wurden unter anderem Spirituosen, Hefe und Essig aufgenommen.

Agrar- und handelspolitische Relevanz des Abkommens

Zur Sicherung einer international wettbewerbsfähigen Verarbeitungsindustrie in der Schweiz gilt es, die Wettbewerbsbedingungen bezogen auf die landwirtschaftlichen Rohwaren und den Zugang zu ausländischen Märkten

möglichst frei von Verzerrungen zu gestalten. Mit dem neuen Protokoll Nr. 2 kann in vereinfachter Weise (Nettopreiskompensation) der Rohstoffpreisausgleich weiterhin gewährleistet werden. Zudem wird der Zugang zum bedeutendsten Absatzmarkt der Schweiz, der seit der jüngsten Erweiterung rund 450 Millionen Einwohner zählt, für eine erweiterte Palette von Produkten zollfrei und damit stark verbessert.

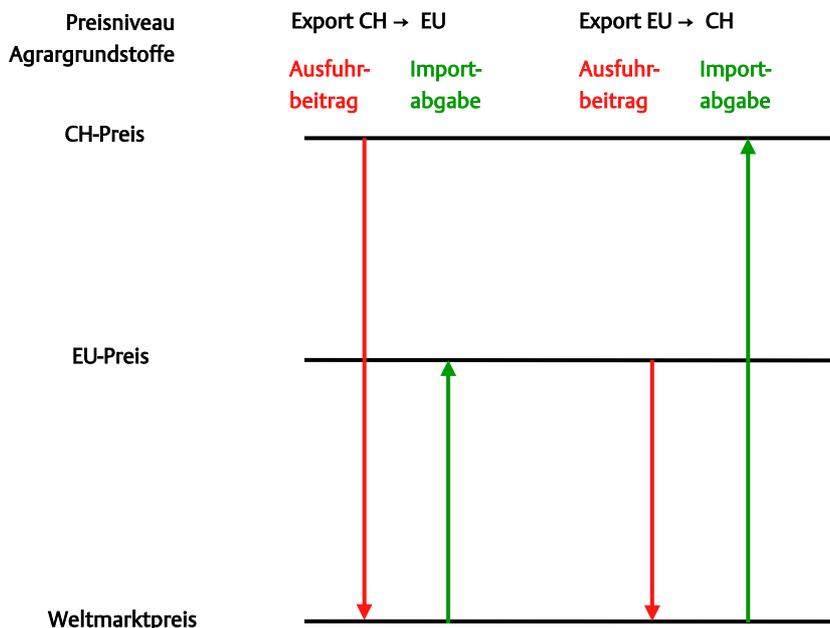
„Von den Erleichterungen für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte profitieren alle: vom Landwirt über die Verarbeiter bis zum Konsumenten.“

Peter Gfeller, Schweizer Milchproduzenten SMP

Mit der Nettopreiskompensation können zudem Budgetmittel für Ausfuhrbeiträge in beiderseitigem Interesse gespart werden. Der „direkte Budgettransfer“, mit dem ein Teil der Ausfuhrbeiträge auf der anderen Seite der Grenze direkt wieder mit Zöllen abgeschöpft wurde, wird abgeschafft.

Neu werden mit dem gleichen Geld grössere Mengen landwirtschaftlicher Rohwaren für den Export in verarbeiteten Produkten verbilligt werden können. Somit lassen sich einerseits Steuergelder sparen und andererseits wird die Beschränkung der Ausfuhrbeiträge durch die WTO-Verpflichtungen, die die Schweiz in der Uruguay-Runde eingegangen ist, nicht mehr im heutigen Ausmass die Menge verbilligter Rohwaren einschränken.

Bisheriges Preisausgleichssystem



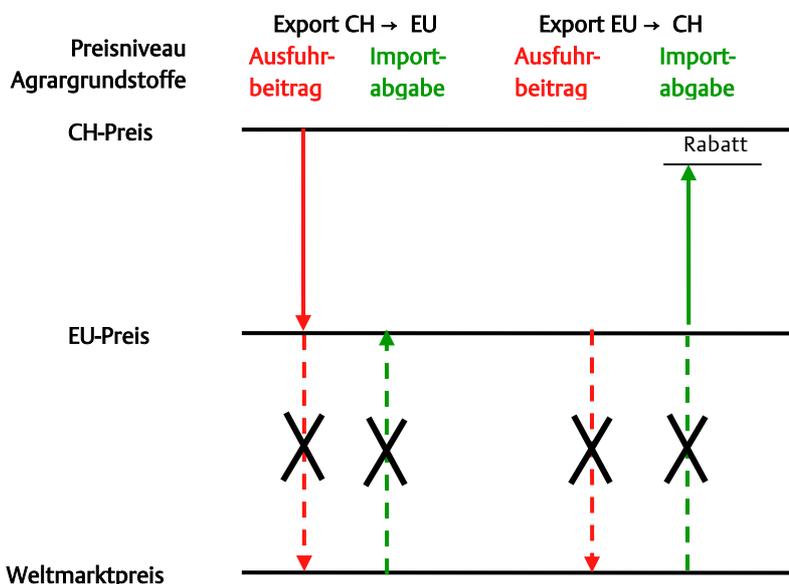
Perspektiven der Handelspolitik für verarbeitete Landwirtschaftsprodukte

Solange in der Schweiz ein im Vergleich zum Ausland höheres Agrarpreisniveau herrscht, werden für die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte Rohstoffpreisausgleichsmassnahmen notwendig sein. Bisher konnten diese Mechanismen nicht nur mit der EU, sondern auch mit den Freihandelspartnern im Rahmen von EFTA-Abkommen völkerrechtlich vereinbart werden. Stark agrarexportorientierte Länder haben jedoch Mühe, diese Preisausgleichsmassnahmen (insbesondere die Ausfuhrbeiträge) zu akzeptieren. Es ist zu erwarten, dass bei der Weiterentwicklung des bilateralen Handelsbeziehungsnetzes in dieser Beziehung Widerstände gegenüber der Schweiz entstehen.

Der Verhandlungsrahmen („frameworks“) der WTO-Doha-Runde, der am 31. Juli 2004 beschlossen wurde, sieht die Abschaffung von Exportsubventionen vor. Führt die Doha-Runde zu einem Abschluss, werden somit in einem noch zu verhandelnden Zeitrahmen auch die Ausfuhrbeiträge des „Schoggigesetzes“ abgebaut werden müssen. Die damit notwendige Neugestaltung der Preisausgleichsmassnahmen kann einen verstärkten Druck auf die Preise der Agrargrundstoffe in der Schweiz zur Folge haben.

Autor: Dr. Thomas Roth, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Ressort Internationaler Warenverkehr und Ursprungspolitik (vgl. auch Artikel in „Die Volkswirtschaft“ 9/2004, S. 11–14).

Neues Preisausgleichssystem „Nettopreiskompensation“



Kommentar

Seit Jahren leiden die Schweizer Hersteller von verarbeiteten Landwirtschaftsprodukten unter den Wettbewerbsverzerrungen der bestehenden Ausgleichssysteme (Protokoll Nr. 2 des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und der EG von 1972). Die Ablehnung des EWR-Abkommens 1992, das der Problematik weitgehend gerecht geworden wäre, hat die Eliminierung dieser Verzerrungen für lange Zeit aufgeschoben. Die im bilateralen Abkommen über verarbeitete Landwirtschaftsprodukte ausgehandelte Revision des Protokolls Nr. 2 hebt nun endlich die bestehenden Nachteile auf und ist aus Sicht der Wirtschaft klar zu begrüßen.

Die EU verpflichtet sich, im Rahmen der Revision des Preisausgleichsmechanismus ihre Zölle auf verarbeitete Landwirtschaftsprodukte aus der Schweiz vollständig abzubauen und verzichtet ihrerseits auf Exportsubventionen. Dies stellt einen markanten Vorteil für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Nahrungsmittelindustrie mit ihren rund 200 Firmen und über 30 000 Mitarbeitern dar. Dank der vereinbarten „Nettopreiskompensation“ ergeben sich ferner für die Schweiz Einsparungen bei Ausfuhrbeiträgen. Diese entlasten die Bundeskasse und erleichtern später die Umsetzung der bei einem Abschluss der Doha-Runde zu ergreifenden Abbaupflichtungen gegenüber der WTO. Die Verpflichtung der Schweiz, auf Einfuhren aus der EU anwendbare Zölle auf die Differenz des Preisniveaus zwischen einheimischen Agrarrohstoffen und denjenigen der EU zu reduzieren, erleichtert im Gegenzug den europäischen Nahrungsmittelexporteuren den Zugang zum Schweizer Markt. Günstigere Gestehungskosten für Importprodukte aus der EU und damit eine Entschärfung des Phänomens „Hochpreisinsel Schweiz“ dürften die Folgen sein.

Insgesamt bringt das Abkommen einen besseren Marktzugang für Schweizer Produkte im EU-Raum und ist für die gesamte Wertschöpfungskette der Schweizer Agrarwirtschaft – Landwirtschaft, Industrie und Handel – von grosser Bedeutung und leistet damit einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. PF

Statistik: Eurokompatible statistische Daten für die Schweiz

Die Statistik ist Gegenstand der gemeinsamen Erklärung über die Zusatzverhandlungen in der Schlussakte aller sieben bilateralen Abkommen von 1999 („left overs“). Für die Schweiz muss ein solches Abkommen vor allem die Veröffentlichung eurokompatibler statistischer Daten der Schweiz durch das statistische Amt der EU (Eurostat) gewährleisten. Dazu sieht das Abkommen eine schrittweise, realistische Harmonisierung der schweizerischen Statistik mit dem EU-System vor.

Sinn eines bilateralen Abkommens

Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Gesellschaft, in der wir heute leben, ist die Statistik für jeden modernen Staat zu einem unverzichtbaren Instrument geworden, um sich auf dem Laufenden halten, Entscheide treffen und Aktivitäten planen zu können. Angesichts der Globalisierung sowie der Internationalisierung der Finanzmärkte sind die wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz vermehrt auf statistische Daten angewiesen, die auf internationaler Ebene und insbesondere mit der EU – dem wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz – vergleichbar sind.

Ein Zusammenarbeitsabkommen mit der EU im Statistikbereich wird die Produktion und Publikation harmonisierter statistischer Daten sicherstellen und es somit den wichtigen Wirtschaftsakteuren in der Schweiz ermöglichen, die Entwicklung sowie die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft mit den bedeutenden Handelspartnern zu vergleichen.

Ein solches Abkommen erlaubt insbesondere folgende Vergleiche zwischen der Schweiz und den EU-Ländern:

- Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Schweizer Unternehmen nach Branchen;
- Niveau, Struktur und Entwicklung der Löhne sowie Lohnnebenkosten der Unternehmen;
- Leistungen der Schweiz insbesondere im Bereich von Niveau, Struktur und Wachstumsrate der wichtigsten makroökonomischen Aggregate. Es sind dies: Bruttoinlandsprodukt, verfügbares Einkommen und Ersparnisse der privaten Haushalte sowie finanzielle bzw. nicht finanzielle Investitionen der Unternehmen;
- Staatsquote der Schweiz gegenüber jener der wichtigsten Wirtschaftspartner.

Die europäischen Standards im Bereich der Statistik entsprechen den Anforderungen der meisten internationalen Organisationen. Die Schweizer Wirtschaftsstatistik weist hingegen Lücken auf, die der Internationale Währungsfonds (IWF) bei der Beurteilung der Schweizer Wirtschaftspolitik (Artikel IV „Consultation“) wiederholt erwähnt hat. Mit dem EU-Abkommen zur Zusammenarbeit

im Bereich der Statistik können die Anforderungen der wichtigsten internationalen Organisationen – insbesondere jene der OECD und des IWF – erfüllt werden.

Die einseitigen Sicherheitsmassnahmen der Schweiz im Rahmen verschiedener bilateralen Abkommen, z.B. im Bereich des Landverkehrs oder des freien Personenverkehrs, werden von der EU besser akzeptiert, wenn sie auf eurokompatiblen Statistiken basieren.

Verhandlungsgegenstand und Geltungsbereich des Abkommens

Die Statistik ist Gegenstand der gemeinsamen Erklärung über die Zusatzverhandlungen in der Schlussakte aller sieben bilateralen Abkommen von 1999 („left overs“). Bereits 1993 erkannte der Bundesrat die Notwendigkeit von Verhandlungen und das gemeinsame Interesse am Abschluss eines bilateralen Abkommens im Bereich der Statistik.

Für die Schweiz muss ein solches Abkommen vor allem die Veröffentlichung eurokompatibler statistischer Daten der Schweiz durch das statistische Amt der EU (Eurostat) gewährleisten. Dazu sieht das Abkommen eine schrittweise, realistische Harmonisierung der schweizerischen Statistik mit dem EU-System vor. Neu können überdies Schweizer Fachpersonen in den Ausschüssen und anderen Fachgremien der EU mitwirken, die sich mit der Entwicklung statistischer Normen und Methoden befassen.

Im Gegenzug sieht die Schweiz eine angemessene finanzielle Unterstützung für ihre Teilnahme am europäischen Statistikprogramm vor, insbesondere die Übernahme der Kosten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der statistischen Daten der Schweiz durch Eurostat. Anhang B regelt die Berechnung der finanziellen Unterstützung für die Teilnahme der Schweiz am europäischen Statistikprogramm.

Bei den Verhandlungen sind die beiden Parteien rasch übereingekommen, dass dem Abkommen im Anhang eine Liste wichtiger EU-Erlasse aus dem Statistikbereich beigelegt wird (siehe Kasten nächste Seite). Diese Liste ist im Anhang A des Abkommens zu finden und hält allfällige

Abweichungen und Übergangsfristen bei der Umsetzung fest. Zudem wird die Umsetzung des Abkommens von einem gemischten Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern beider Parteien verfolgt, der auch dafür zuständig ist, diese Liste zum relevanten EU-Recht bei Bedarf zu ergänzen oder abzuändern.

Der Abkommenstext schliesst aus, dass die EU-Kommission bei den Statistikproduzenten in der Schweiz Finanz-Audits vornimmt.

Genehmigungsverfahren

Gemäss Artikel 25 des Bundesstatistikgesetzes vom 9. Oktober 1992 (BStatG) ist der Bundesrat befugt, in eigener Zuständigkeit Abkommen über die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Statistik abzuschliessen. Das vereinfachte Abschlussverfahren kann jedoch in diesem Fall nicht angewandt werden, da das Bundesstatistikgesetz bezüglich der finanziellen Unterstützung für die Teilnahme der Schweiz an einem internationalen Statistikprogramm keine klare Kompetenzdelegation vorsieht. Deshalb gilt es zu berücksichtigen, dass das aktuelle Abkommen zur Zusammenarbeit im Bereich der Statistik rechtsetzende Bestimmungen enthält und somit vom Parlament genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt werden muss.

Das BStatG ist ein Rahmengesetz, das insbesondere im Hinblick auf die im EWR-Vertrag vorgesehene verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Statistik geschaffen wurde. Gemäss diesem Gesetz koordiniert das Bundesamt für Statistik (BFS) die Bundesstatistik und erstellt einheitliche Grundlagen im Interesse der nationalen und internationalen Vergleichbarkeit. Aus diesem Grund muss das BStatG im Hinblick auf das bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik nicht angepasst werden. Demgegenüber muss jedoch gegebenenfalls bei der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes sowie beim statistischen Mehrjahresprogramm des Bundes die Anpassung der schweizerischen Statistiken an die EU-Normen berücksichtigt werden.

Kosten des Abkommens und statistischer Aufwand

Bereits vor Verhandlungsbeginn hat eine Expertengruppe unter der Federführung des Bundesamts für Statistik (BFS) eine Evaluation zur Konformität der Schweizer Statistik mit den europäischen Normen („Acquis communautaire“) vorgenommen. Dabei wurden all jene Ämter und Organe des Bundes sowie der Kantone einbezogen, die als Produzenten von statistischen Informationen direkt vom Abkommen betroffen sind. Aufgrund dieser Evaluation konnte bei den Verhandlungen mit der EU abgeschätzt wer-

Folgende statistische Bereiche sind vom Abkommen betroffen:

- **Unternehmensstatistiken:** Anpassung der Schweizer Unternehmensstatistiken an die EU-Standards, d.h. der Unternehmensregister, der Wirtschaftsnomenklaturen sowie der Struktur- und Konjunkturstatistiken. In diesem Bereich weist die Schweiz im internationalen Vergleich beträchtliche Defizite auf.
- **Aussenhandelsstatistiken:** Harmonisierung der Statistiken zum Warenhandel zwischen der Schweiz und den EU-Ländern.
- **Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen:** Anpassung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Schweiz ans europäische Lieferprogramm der Daten im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG95).
- **Preisstatistiken:** Harmonisierte Messung von Stand und Entwicklung der Preise nach europäischen Standards.
- **Verkehrs- und Tourismusstatistiken:** Unter anderem Angleichung der Schweizer Statistik an die EU-Standards in den Bereichen Strassen- und Schienentransport sowie im Luftverkehrsbereich.
- **Sozioökonomische Statistiken:** Die für die Schweiz im Rahmen eines bilateralen Abkommens mit der EU relevanten sozioökonomischen Statistiken betreffen hauptsächlich den Arbeitsmarkt (SAKE), die Löhne und Arbeitskosten (LSE), die Einkommen und die Lebensbedingungen (EU/CH-SILC). Bei einer Harmonisierung der Statistiken in diesem Bereich stehen der Schweiz vergleichbare statistische Daten zu Stand, Struktur und Entwicklung von Beschäftigung, Erwerbslosigkeit, Erwerbseinkommen, Armut und sozialer Ausgrenzung zur Verfügung.
- **Landwirtschaftsstatistiken:** Anpassung der Landwirtschaftsstatistiken der Schweiz an die EU-Standards bezüglich Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, Milch und Milcherzeugnisse sowie pflanzlicher Erzeugnisse.

den, mit welchem statistischen Aufwand für die Befragten und mit welchem zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcenbedarf für die verschiedenen Statistikstellen in der Schweiz die einzelnen Harmonisierungslösungen verbunden wären.

Aus dieser Evaluation geht hervor, dass in den ersten fünf bis sechs Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens relativ umfangreiche Mittel freigemacht werden müssen, damit die Schweizer Statistik den Rückstand gegenüber dem europäischen System wettmachen kann. Die Kosten im Zusammenhang mit dem Abkommen dürften in den ersten fünf Jahren, inklusive des Jahresbeitrags an Eurostat von 9 Mio. Franken, bis auf 30 Mio. Franken ansteigen. Nach Abschluss dieser Investitionsphase sollten der finanzielle und der personelle Aufwand spürbar abnehmen.

Dieser Aufwand geht prinzipiell zulasten des Bundes, da die Durchführung der Erhebungen sowie die Verarbeitung und Verbreitung der vom Abkommen betroffenen statistischen Daten hauptsächlich in dessen Kompetenz fallen. Hingegen sollte ein bilaterales Abkommen keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden haben.

Im Rahmen der Verhandlungen mit der EU strebte die Schweizer Delegation – auf der Grundlage der Ergebnisse der Koordinationsgruppe, die die Konformitätsbeurteilung der Schweizer Statistik in Bezug auf die EU-Standards („Acquis communautaire“) vorgenommen hat – eine schrittweise, realistische Harmonisierung der schweizerischen Statistik an, bei welcher der statistische Mehraufwand für die Befragten von Fall zu Fall berücksichtigt wird.

Das statistische Mehrjahresprogramm des Bundes 2003 bis 2007 gibt grundsätzlich vor, dass sich die Statistikproduktion vermehrt auf die bestehenden administrativen Daten stützen soll, damit der statistische Aufwand für die Befragten möglichst gering ausfällt. Weiter ist die Rolle des BFS als Koordinationszentrum der Schweizer Statistik zu stärken.

Eine leichte Zunahme des Aufwands für die Befragten ist jedoch nicht völlig auszuschliessen. Es gilt gegebenenfalls, neue Erhebungen bzw. den Ausbau bestehender Erhebungen in den Anhang der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes aufzunehmen.

Autor: Gabriel Gamez, Bundesamt für Statistik
Unterhändlerin: Dr. Adelheid Bürgi-Schmelz,
Direktorin des Bundesamts für Statistik

Kommentar

Der Anstoss für ein Statistikabkommen mit der EU kam nicht von der Wirtschaft. Im Gegenteil: Viele Unternehmen befürchten, dass mit dem weiteren Ausbau der Wirtschaftsstatistik als Folge dieses Abkommens die administrativen Belastungen zunehmen werden. Diesbezüglich weist die Schweiz gegenüber dem EU-Durchschnitt immer noch einen Vorteil auf, der nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden sollte.

Grundsätzlich braucht die Schweiz eine Wirtschaftsstatistik, die konform zu einer rahmenorientierten Wirtschaftspolitik ist. Darunter ist die Gesamtheit der Entscheidungsbedingungen und institutionellen Voraussetzungen zu verstehen, die das einzelwirtschaftliche und hoheitliche Handeln kanalisieren. Mit anderen Worten ruft dies nach einer konsistenten Ordnungspolitik und nicht nach einer interventionistischen Prozess- oder Industriepolitik. Deshalb braucht es nicht für alle ökonomischen Variablen Monats- und Quartalsdaten. Ohnehin ist es ein Trugschluss zu meinen, die Qualität von ökonomischen Entscheidungen hänge in erster Linie von der Menge an statistischen Daten ab. Wohl aber muss eine so verstandene Wirtschaftsstatistik hohen Anforderungen hinsichtlich Qualität, Methodik, Verfügbarkeit und internationaler Vergleichbarkeit genügen.

In dieser Beziehung bringt das Statistikabkommen zwischen der Schweiz und der EU insofern Verbesserungen, als sich die amtliche schweizerische Statistik an den besten internationalen und europäischen Standards ausrichten muss. Das erleichtert nicht nur das Benchmarking, das im internationalen Standortwettbewerb immer wichtiger wird. Es verbessert vor allem auch die statistische Visibilität der Schweiz, womit unser Land in den EU-Statistiken nicht einfach einen weissen Flecken darstellt. Aus diesen Gründen kann das Statistikabkommen auch von economics gut mitgetragen werden. Es versteht sich von selbst, dass bei dessen Umsetzung auf die Belastungen der Unternehmen als wichtigste Datenlieferanten Rücksicht genommen werden muss. Wa

Umwelt: Verstärkte Zusammenarbeit im Umweltbereich

Der Umweltbereich gehört zu den so genannten Überbleibselbereichen („left overs“) aus den Bilateralen Verhandlungen I. Die Verhandlungen im Umweltbereich umfassten den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur (EUA). Es wurde ein Abkommen ausgehandelt, das die Modalitäten zur vollständigen Teilnahme der Schweiz an der EUA sowie am Umweltbeobachtungsnetzwerk (EIONET) festschreibt.

Das Abkommen sieht eine Teilnahme der Schweiz am Steuerungsorgan der EUA, dem Verwaltungsrat vor. Ferner kann sie vollumfänglich an den Arbeiten des wissenschaftlichen Ausschusses der EUA sowie an allen fünf europäischen thematischen Zentren in den Bereichen Luft und Klimaveränderung, Abfall und Materialströme, Wasser, Naturschutz und biologische Vielfalt sowie terrestrische Umwelt (Boden, Landnutzung) teilnehmen. Sie kann zudem an allen Programmen und Studien der EUA mitarbeiten. Die Schweiz ist gemäss Abkommen angehalten, Ansprechpartner zu definieren, die Struktur des nationalen Umweltinformationsnetzwerkes bekannt zu geben sowie die geforderten Daten in Konformität mit den Verpflichtungen und Praktiken der EUA zu sammeln und zu liefern. Das Abkommen regelt im Besonderen auch den jährlichen Beitrag der Schweiz an das Budget der EUA. Dieser Beitrag beläuft sich auf etwa 1,8 Mio. Schweizer Franken.

Da die Schweiz nicht EU-Mitglied ist, kann sie im Verwaltungsrat der EUA kein Stimmrecht ausüben. Da jedoch ausschliesslich für die Wahl des Exekutivdirektors der EUA, des Vorsitzenden des Verwaltungsrats sowie desjenigen des wissenschaftlichen Ausschusses abgestimmt werden muss, hat diese Einschränkung für die Teilnahme der Schweiz an den Arbeiten der EUA keine weitergehende Bedeutung. Die übrigen Entscheide wie z.B. über die strategische Ausrichtung der Arbeiten der EUA oder die Festlegung der prioritären Bereiche werden im Konsensverfahren gefasst, wie dies für die meisten internationalen Organisationen im Umweltbereich üblich ist.

Die Umweltbeobachtung in Europa

Die EUA wurde 1990 ins Leben gerufen (EU-Richtlinie Nr. 1210/90/EWG). 1993 wurde beschlossen, die Agentur in Kopenhagen anzusiedeln, wo sie 1994 ihre Tätigkeit aufgenommen hat. Sie hat zum Ziel, die nachhaltige Entwicklung in Europa zu fördern. Ihre Hauptaufgabe umfasst deshalb, den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit sachdienliche, gezielte, fundierte und zuverlässige Informationen bereitzustellen. In einem Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzwerk (EIONET) sammelt sie

die besten verfügbaren Umweltdaten ihrer Mitgliedstaaten und Partnerländer in den folgenden prioritären Bereichen:

- Luftqualität und atmosphärische Emissionen
- Wasserqualität und aquatische Ressourcen
- Bodenqualität, Zustand von Fauna, Flora und Biotopen
- Nutzung der Böden und der natürlichen Ressourcen
- Abfallbewirtschaftung
- Lärmemissionen
- Umweltgefährdende gefährliche chemische Substanzen sowie
- Schutz der Meere und Küstengebiete

Die EUA befasst sich insbesondere mit den grenzüberschreitenden, plurilateralen und globalen Phänomenen. Die sozioökonomische Dimension wird dabei ebenfalls berücksichtigt (z.B. in den sektoriellen Politiken der Bereiche Landwirtschaft, Energie, Industrie, Gesundheit, Verkehr und Tourismus).

Die gesammelten Daten werden anschliessend vereinheitlicht, so dass die Daten der Mitgliedstaaten und Partnerländer vergleichbar werden. Dadurch schafft sie Informationsgrundlagen, welche die Entwicklungen des Umweltzustands analysieren, die in der Zukunft problematisch sein könnten, und liefert dabei die wissenschaftliche Basis für die europäische Umweltpolitik. Sie erfüllt ihren Auftrag als Drehscheibe des Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzwerkes (EIONET), ein Netzwerk, das sich aus staatlichen und nicht staatlichen Umweltinstitutionen ihrer Mitgliedstaaten sowie internationalen Umweltinstitutionen und Umweltorganisationen zusammensetzt. Die Agentur baut somit auf existierenden Strukturen auf, die sie zum Teil koordiniert, verstärkt und ergänzt, um so maximale Effizienz zu erzielen und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Gemäss Satzung steht die EUA grundsätzlich allen Staaten offen, die ein gemeinsames Interesse an der Verwirklichung des Ziels der EUA haben. Die EUA umfasst gegenwärtig 31 Mitglieder, nämlich die 25 EU-Staaten, die EFTA-EWR-Länder Island, Liechtenstein und Norwegen sowie die drei EU-Kandidatenländer Bulgarien, Rumänien und die Türkei.

Von der partiellen zur vollständigen Teilnahme der Schweiz an der EUA

Seit 1993 beteiligt sich die Schweiz in zunehmendem Masse an Programmen der EUA. Die EUA und ihre thematischen Zentren („topic centres“) haben die Schweiz gebeten, vermehrt ihre Fachdaten zur Verfügung zu stellen, um eine umfassende Sichtweise auf die Umweltsituation in Europa zu ermöglichen. Die Kooperation zwischen der Schweiz und der EUA hat stets informell, auf wissenschaftlich-technischem Niveau und im Rahmen von konkreten Projekten stattgefunden. Spezielles Gewicht ist dabei auf den Datenaustausch mit der EUA und die Harmonisierung von schweizerischen Datensätzen gelegt worden, um eine Vergleichbarkeit auf europäischem Niveau zu erreichen. In jüngster Zeit hat sich die Zusammenarbeit der Schweiz mit der EUA auf weitere technische Bereiche ausgedehnt. So hat beispielsweise die Schweiz auf Anfrage der EUA das Arbeitstreffen der „Information Technology and Telecommunications Advisory Group (ITTAG)“ 2001 in der Schweiz durchgeführt. ITTAG ist die Betreiberorganisation der Kommunikationsplattform „European Environment Information and Observation Network (e-EIONET)“, des wichtigsten zwischenstaatlichen Kommunikationswerkzeugs der EUA.

Seit 2002 kann die Schweiz an den Arbeiten der EUA im Beobachterstatus teilnehmen. Dieser Status wurde ihr mit der Eröffnung der bilateralen Verhandlungen zugesprochen. Für die Jahre 2002 und 2003 hat die Schweiz zudem auf Anfrage der EUA einen Experten an die EUA entsandt. Durch seinen Wissenstransfer zwischen den beiden Institutionen konnte er den Prozess der Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur EUA positiv beeinflussen.

Als Mitglied der EUA hat die Schweiz Zugang zu allen Daten des Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzwerks EIONET. Sie kann sich an den von der EUA ins Leben gerufenen Themenzentren zu Luft und Klimaveränderung, Abfall und Materialströme, Wasser, Naturschutz und biologische Vielfalt sowie terrestrische Umwelt (Boden, Landnutzung) beteiligen. Ferner ist es ihr auch möglich, an Studien und Projekten in den Sektoren Landwirtschaft, Energie, Industrie, Gesundheit, Verkehr und Tourismus auf EU- wie auch auf gesamteuropäischer Ebene mitzuwirken. Diese Möglichkeit eröffnet der Schweizer Wirtschaft einen zusätzlichen, nicht zu unterschätzenden Marktzugang, handelt es sich doch bei den öffentlich ausgeschriebenen Projekten der EUA um etwa 40 Prozent des gesamten Budgets der EUA, was einem jährlichen Volumen zwischen 13 und 17 Mio. Euro gleichkommt.

Der Zugriff auf europaweit standardisierte Umweltinformationen ermöglicht es der Schweiz zudem, den aktuellen Stand der Umwelt und den Erfolg ergriffener

Massnahmen mit anderen europäischen Ländern zu vergleichen. Sie erhält dadurch eine zusätzliche Grundlage für umweltpolitische Entscheide auf nationaler Ebene und wichtige Elemente für ihr internationales Engagement. Als nicht EU-Mitglied kann die Schweiz ferner bei der Lösung grenzüberschreitender Umweltprobleme in Europa eigene Interessen in die Gestaltung der Umweltpolitik der EU einfließen lassen und damit an der Definition und Umsetzung von Umweltschutzmassnahmen in Europa mitarbeiten (z.B. europaweites Inventarisierungsprojekt für bedrohte Lebensräume und Arten).

Die EUA im globalen umweltpolitischen Kontext

Die Bedeutung des Beitritts der Schweiz zur EUA muss vor dem Hintergrund der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung globaler Umweltprobleme gesehen werden. Die 1970er- und 1980er-Jahre haben die Erkenntnis gebracht, dass Umweltschutz nicht mehr eine ausschliesslich nationale Angelegenheit ist und dass die Lösung globaler Umweltprobleme eine globale Perspektive und eine enge internationale Zusammenarbeit verlangt. Die globalen Umweltprobleme wie Ozonabbau, Klimawandel, Verlust der biologischen Vielfalt, Verbreitung der persistenten Chemikalien (so genannte POPs), Verknappung der Süsswasserressourcen, Waldverlust sowie Bodendegradation verlangen ein international koordiniertes Vorgehen. Aus umweltpolitischer Optik betrachtet, fanden die Verhandlungen über den Beitritt der Schweiz zur EUA denn auch in einer Zeit statt, die geprägt war von der Aushandlung, Weiterentwicklung und Umsetzung verschiedener globaler Instrumente zum Schutze der Umwelt (beispielsweise in den Bereichen Klima und Biodiversität). Sie fanden aber auch in einer Zeit statt, die im Zeichen der Vorbereitungen und der Durchführung des Weltgipfels über die nachhaltige Entwicklung stand (Herbst 2002 in Johannesburg). Daneben wurden verschiedene andere internationale Umweltprozesse konsolidiert und verfeinert. Bei der Umsetzung der aus diesen globalen Verhandlungen und Prozessen resultierenden Entscheide ist für den Kontinent Europa eine entsprechende koordinierte europäische Perspektive von Bedeutung. Erforderlich ist denn auch eine engere Zusammenarbeit in allen Umweltbereichen zwischen der Schweiz und den anderen europäischen Staaten, insbesondere der EU, die sich in den Kontext globaler Verpflichtungen stellt.

Als eines der 15 aktivsten Länder der Welt im Bereich der internationalen Umweltpolitik hat die Schweiz durch den EUA-Beitritt neben ihren Aktivitäten im Rahmen regionaler Umweltabkommen wie beispielsweise derjenigen der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (z.B. UN/ECE-Übereinkommen zum Schutz und zur Nutzung grenzüber-

schreitender Wasserläufe und internationaler Seen) eine weitere wichtige Möglichkeit, zu einer kohärenten und effizienten Umweltpolitik auf allen Ebenen beizutragen.

Autoren:

Beat Nobs,
Botschafter,
Leiter Abteilung Internationales,
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)
Manuela Jost,
Stv. Leiterin Abteilung Internationales,
Chefin Sektion Europa und Bilaterales,
Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Kommentar

Viele Umweltprobleme sind grenzüberschreitend und können nur so effektiv angegangen werden. Gegenstand des Umweltabkommens ist die engere internationale Zusammenarbeit durch den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Umweltagentur EUA sowie eine vollständige Teilnahme am Umweltbeobachtungsnetzwerk (EIONET). Auch als nicht EU-Mitglied hat unser Land somit in Zukunft die Möglichkeit, sich an den Aktivitäten dieser Institutionen zu beteiligen und seine eigenen Interessen einfließen zu lassen.

Die Erhebung von Umweltdaten und die angestrebte Harmonisierung von schweizerischen Datensätzen führen zu einer administrativen Mehrbelastung für Unternehmen. Die Vergleichbarkeit von Umweltdaten der Schweiz und der EU wird jedoch mit dem Abkommen verbessert und die Beteiligung an der EUA könnte tendenziell zur Folge haben, dass die Schweizer Umweltpolitik an die EU angeglichen wird. Dies hat den Vorteil, dass Wettbewerbsverzerrungen und der durch Umweltschutzaufgaben verursachte Standortnachteil tendenziell abnehmen werden. Die Schweizer Wirtschaft begrüsst dieses Abkommen. PF

MEDIA-Programme: Schweiz als vollberechtigter Teilnehmer

Im Rahmen der Bilateralen II haben die Europäische Kommission und die Schweiz einen Wiedereintritt der Schweiz zu den gegenwärtig laufenden Programmen MEDIA plus und MEDIA Fortbildung (2001 bis 2006) vereinbart. Der Bereich MEDIA-Programme gehört neben Statistik, Bildung und Umwelt zu den so genannten „left overs“ der ersten Runde.

„Europa hat grosse Talente, aber kleine Märkte.“ Auf diese Formel lässt sich das Problem des europäischen Filmschaffens bringen. Filmproduktion kann nur dann eigenwirtschaftlich sein, wenn es grosse Heimmärkte gibt, die eine entsprechend grosse Jahresproduktion erlauben, von der dann einige wenige Filme das grosse Geld bringen, die die gesamte Jahresproduktion refinanzieren. Der finanzielle Rückhalt auf den Weltmärkten erlaubt es dann, die Welt zu erobern. Die USA machen es uns vor.

Staatliche Filmförderung in Europa

In Europa ist auch das erfolgreiche Filmschaffen nicht möglich ohne staatliche Filmförderung. Der europäische Binnenmarkt existiert für den Film in seiner üblichen Form nicht. Die kulturelle Vielfalt, die den Reichtum Europas ausmacht, bildet eine Handelsschranke. Trotzdem haben die Filmschaffenden Europas den Ehrgeiz, dass ihre Filme reisen. Export- und Importländer haben im Prinzip parallele Interessen. Die Angebotsvielfalt macht den Reichtum des Kinoprogramms aus – wirtschaftlich und kulturell.

Das europäische Filmschaffen reisefähiger machen: Hier setzen die Förderprogramme der Europäischen Union seit Anfang der 90er-Jahre an. Die jeweils auf fünf Jahre ausgelegten MEDIA-Programme fördern die Entwicklung in drei Kernbereichen, die als zentral für die Entwicklung des europäischen Films angesehen wurden (und es auch sind). Durch Beiträge an die Projektentwicklung und das Schreiben von Drehbüchern sollen Filmprojekte entstehen, die europäisches Potenzial haben. Internationale Lektoren analysieren die unterbreiteten Stoffe unter diesem Gesichtswinkel. In der beruflichen Weiterbildung werden Drehbuchschreiben einerseits und die Business-Qualitäten der Produzenten (fast allesamt KMU) gefördert. Das dritte wichtige Standbein der MEDIA-Förderung ist die Verleih- und Vertriebsförderung, die als Exportförderung ausgestaltet ist. In allen Förderbereichen werden Kooperationen prioritär behandelt.

Die Evaluationen der bisherigen MEDIA-Programme haben gezeigt, dass die Ziele zumindest teilweise erreicht werden. Der europäische Film ist heute in den Exportmärkten besser vertreten, die Professionalität hat zugenommen. In der Schweiz haben zum Beispiel die Erstauf-

führungen von 33,2 Prozent im Jahr 1993 auf 42,7 Prozent im Jahr 2003 zugenommen. Es gibt auch einen nicht wirtschaftlichen Gewinn: Für das interkulturelle Verständnis leistet der Film im Zeitalter der bewegten Bilder viel. Die Europäische Kommission ist an der Vorbereitung des Programms MEDIA 2007. Für die neu auf sieben Jahre ausgelegte Programmdauer sieht sie Investitionen von rund einer Milliarde Euro vor, was einer Verdoppelung der heutigen Förderprogramme nahe kommt.

Die Position der Schweiz

Die Schweiz war ursprünglich das erste nicht EU-Land, das als Vollmitglied der MEDIA-Programme aufgenommen wurde. Die Teilnahme der Schweiz basierte auf einem privatrechtlichen Vertrag, der einen bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens gültigen Übergangstatus begründete. Nach der Ablehnung des EWR-Abkommens durch das Schweizervolk und die Kantone am 6. Dezember 1992 endete die bereits gut eingespielte schweizerische Beteiligung abrupt. Anschliessend war es mehrere Jahre nur schwer möglich, normale aussenpolitische Beziehungen mit den Verantwortlichen der audiovisuellen Kultur- und Wirtschaftspolitik in Brüssel zu pflegen.

Nun haben die Europäische Kommission und die Schweiz im Rahmen der Bilateralen II einen Wiedereintritt der Schweiz zu den gegenwärtig laufenden Programmen MEDIA plus und MEDIA Fortbildung (2001 bis 2006) vereinbart. Bereits in einer gemeinsamen Erklärung zum ersten bilateralen Paket hatten die EU und die Schweiz erklärt, sie wollten die Beteiligung an den audiovisuellen Programmen rasch nachverhandeln. Der Punkt gehört wie die Statistik, die Bildung, die Umwelt usw. zu den sieben so genannten „left overs“ der ersten Runde, die sie gleichsam abrunden sollen.

Spielfilme entstehen in europäischer Koproduktion. Die wichtigen Partnerländer des Schweizer audiovisuellen Sektors sowie des Schweizer Filmschaffens sind Mitglieder der EU. Der Ausschluss aus MEDIA hatte deshalb für die Koproduktionen einschneidende Konsequenzen über das Fehlen von Fördermitteln für die Schweizer Filme hinaus. Die Schweiz wurde als Koproduktionsland weniger interessant, da die koproduzierten Filme auch in den andern

Mitgliedstaaten der EU auf Unterstützung durch MEDIA verzichten mussten. Mit dem Beitritt zu MEDIA ist die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen KMU im audiovisuellen Bereich wieder hergestellt. Das wird dem Filmschaffen, wie es in andern kleinen Ländern bewiesen wurde, wesentlichen Schub geben.

Art. 6 der Beschlüsse des Europäischen Rats zu den MEDIA-Programmen sieht die Möglichkeit der Beteiligung der Länder, die wie die Schweiz die Konvention des Europarats „Fernsehen ohne Grenzen“ unterschrieben haben, ausdrücklich vor und nennt die Bedingungen klar: Das Rundfunkrecht des teilnehmenden Drittlandes muss dem Standard der EU-Richtlinie „Fernsehen ohne Grenzen“ entsprechen. Ein wichtiger Teil der Verhandlungen war deshalb die Umsetzung der Anforderung der Ausstrahlung von Anteilen (Quoten) europäischer Produktionen und unabhängiger Produzenten ins schweizerische Recht.

Gemäss ausgehandeltem Abkommen partizipiert die Schweiz an allen Aktionen der beiden MEDIA-Programme als vollberechtigter Teilnehmer. Somit kommen Schweizer Filmschaffende, Filmproduzenten und -verleiher in den Genuss derselben Fördermassnahmen wie solche aus Ländern der EU. Schweizer Experten können zudem von der EU zur Evaluation der Projekte beigezogen werden. Die Schweiz wird einen so genannten MEDIA-Desk einrichten, der die schweizerischen Teilnehmer berät und die Projekteingaben zuhanden der EU-Kommission vorevaluert.

Der finanzielle Beitrag der Schweiz

Die Schweiz beteiligt sich mit einem jährlichen Beitrag von 4,2 Millionen Euro (rund 6,3 Mio. Franken) an den Kosten des MEDIA-Programms, wobei dieser Bruttobeitrag durch finanzielle Rückflüsse, den verbesserten Vertrieb und generell verbesserte Marktchancen für den Schweizer Film mehr als kompensiert werden sollte. Dieser Betrag errechnet sich aus der relativen Stärke der audiovisuellen Industrie in der Schweiz im Vergleich zur gesamten audiovisuellen Industrie in den 25 EU-Mitgliedsländern und basiert auf den Zahlen von 1998, die die Europäische Union generell für die Berechnung des jetzt laufenden Programms herbeigezogen hat. Berechnet wird der relative Nutzen, den die audiovisuelle Industrie in einem bestimmten Land aus den MEDIA-Unterstützungsmassnahmen bezieht. Er richtet sich nach der Stärke des heimischen Filmgewerbes und der Präsenz des europäischen Films auf dem entsprechenden Markt. Im letzten Punkt führt die Schweiz die europäische Importstatistik mit 20 Prozent Eintritten aus den 15 EU-Ländern (2003) an. (Die europäischen Staaten, die einen höheren Anteil haben, haben eine starke nationale Produktion, wie z.B. Frankreich.)

Ein bitterer Tropfen ist, dass das Abkommen nur für ein Jahr Gültigkeit haben wird. Der Ratifizierungsprozess wird wahrscheinlich die ersten Monate des Jahres 2005 beanspruchen. Im Bundesbudget ist Geld erst für das Jahr 2006 eingestellt. Mit dem Inkrafttreten per 1. Januar 2006 werden deshalb gleich die Verhandlungen für den Beitritt zu MEDIA 2007 beginnen müssen.

Autor:

Marc Wehrlin, stv. Direktor BAK, Leiter der Sektion Film

Kommentar

Das bilaterale Abkommen MEDIA erlaubt Schweizer Kino- und Fernsehschaffenden die Teilnahme an den beiden europäischen MEDIA-Förderprogrammen. Durch MEDIA plus erhält die Schweizer Filmindustrie verbesserte Voraussetzungen für die Unterstützung bei Projektentwicklungen, für Koproduktionen mit sprachverwandten Ländern sowie für den Verleih von Schweizer Filmen im europäischen Ausland. Schweizer Filmschaffende erhalten dank MEDIA-Fortbildung die gleichen Zulassungschancen in europäischen Filmschulen und Weiterbildungskursen wie Interessenten aus EU-Ländern.

Die Kosten der Teilnahme an den beiden Programmen belaufen sich auf rund 4,2 Millionen Euro pro Jahr, sollten aber durch finanzielle Rückflüsse und verbesserte Marktchancen wieder kompensiert werden können.

Die Teilnahme an den beiden MEDIA-Programmen der EU ermöglicht der Schweizer Filmindustrie, gleich wie ihre europäischen Konkurrenten von EU-Unterstützungsmassnahmen profitieren zu können. Aus Sicht der Wirtschaft entspricht staatliche Filmförderung einer Subvention einer wirtschaftlichen Tätigkeit und ist als solche insgesamt kritisch zu hinterfragen. PF

Jugend und Bildung: Förderung der Mobilität

Mit dem Abkommen Bildung/Berufsbildung/Jugend werden wichtige Weichen für die gleichberechtigte Teilnahme der Schweiz an zukünftigen EU-Förderprogrammen gestellt. Vom internationalen Austausch und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird der wissensbasierte Standort Schweiz profitieren. Beim Abkommen Bildung/Berufsbildung/Jugend handelt es sich um eine Absichtserklärung, die nicht der Genehmigungspflicht der eidgenössischen Räte unterliegt.

Bildungsraum Europa

Die europäische Bildungszusammenarbeit wird auf mehreren Ebenen verfolgt. Der Europarat strebt die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen für den Hochschulzugang an. Im Rahmen des Bologna-Prozesses soll eine einheitliche, kompatible Strukturierung der Studiengänge (Bachelor- und Masters-Abschlüsse) sowie die Qualitätssicherung und die Übertragbarkeit von Studienleistungen mittels eines Punktesystems der absolvierten Kurse (ECTS) gewährleistet werden. Seit über 20 Jahren unterstützt auch die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten mit verschiedenen Programmen in den Bereichen Bildungs-, Berufsbildungs- und Jugendpolitik. Mit diesen Gemeinschaftsprogrammen soll das Angebot und die Qualität der Aus- und Weiterbildung sowie die grenzüberschreitende Mobilität von Schülern, Lehrlingen, Studierenden und Lehrpersonen gefördert werden.

Die laufende Programmgeneration 2000–2006 umfasst folgende Programme:

- SOKRATES II: Verschiedene Programme im Bereich Schul- und Hochschulausbildung, die den Austausch und die Mobilität von Schülern und Lehrkräften fördern.
- LEONARDO DA VINCI II: Angebot von Möglichkeiten, im Bereich der beruflichen Ausbildung Praktika im Ausland zu absolvieren sowie Förderung der lebenslangen Aus- und Weiterbildung.
- JUGEND: Förderung grenzüberschreitender, ausser-schulischer Jugendaktivitäten im Rahmen von internationalen Treffen.

Bildungsprogramme im Interesse der Schweiz

Die Schweiz ist Teil des Bildungsraums Europa, und die Teilnahme an den EU-Bildungsprogrammen liegt in unserem unmittelbaren Interesse. Die internationale Zusammenarbeit ist für die Qualität der Lehre an Schweizer Institutionen sowie für den Wissensstand der Personen in Aus- und Weiterbildung von grosser Bedeutung. Jugendliche erlangen durch die grenzüberschreitende Mobilität internationale Erfahrungen, verbessern ihre Fremdsprachen-

kompetenzen und erhalten Einsicht in andere Kulturkreise. Mit solchen Kompetenzen werden sie besser für den Schritt ins Arbeitsleben vorbereitet. Durch die Austauschprogramme lernen zudem viele europäische Jugendliche unser Land kennen und schätzen.

Schon 1991 hatte die Schweiz mit der EU bilaterale Abkommen für die Teilnahme an zwei Bildungsprogrammen (COMETT und ERASMUS) abgeschlossen. Nach dem EWR-Nein vom 6. Dezember 1992 war eine vollberechtigte Teilnahme der Schweiz nicht mehr möglich. Mit der Lancierung der Programme SOKRATES, LEONARDO DA VINCI und JUGEND im Jahr 1995 hat die EU zudem die beiden „alten“ Abkommen aufgekündigt. Seither kann die Schweiz nur dank vereinbarten Übergangsmassnahmen indirekt an EU-Projekten partizipieren, sofern dies von den EU-Projektkoordinatoren akzeptiert wird. Die Aktivitäten der Schweizer Programmteilnehmer in der EU sowie der EU-Teilnehmer in der Schweiz werden mit Schweizer Mitteln projektweise unterstützt. Die EU hat das Recht, die Partnerschaft jederzeit aufzukündigen.

Gute Zukunftsaussichten dank bilateralem Abkommen

Eine Schweizer Teilnahme an der aktuellen Programmgeneration 2000–2006 ist aus juristischen Gründen nicht möglich. Deshalb haben sich die Schweiz und die Europäische Union im Rahmen der zweiten bilateralen Verhandlungen über die Formen einer Zusammenarbeit bei den laufenden Programmen geeinigt. In Form eines Schriftwechsels wurde festgehalten, dass sich die beiden Parteien einmal pro Jahr treffen, um die bestehende Zusammenarbeit zu festigen und die Verhandlungen zur Schweizer Vollbeteiligung an der nächsten Programmgeneration ab 2007 voranzutreiben. Die Verhandlungen für eine offizielle Teilnahme werden voraussichtlich im Jahr 2006 aufgenommen. Beim Abkommen Bildung/Berufsbildung/Jugend handelt es sich nicht um ein völkerrechtliches Abkommen, sondern um eine Absichtserklärung (Schriftwechsel). Diese unterliegt nicht der Genehmigungspflicht der eidgenössischen Räte.

Mit einer offiziellen Teilnahme erhält die Schweiz die vertragliche Absicherung für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit im Bildungsbereich. Die Schweiz wird bei der strategischen Programmausrichtung ein volles Mitspracherecht haben, kann eigene Projekte lancieren, erhält einen umfassenden Zugang zu allen Informationen sowie zu Fördermitteln aus den Fonds der EU-Programme. Schweizer Schüler, Lehrlinge und Lehrkräfte erhalten einen vollen, gleichberechtigten Zugang zu den Programmen.

Kommentar

Die zukünftige Teilnahme der Schweiz an den EU-Gemeinschaftsprogrammen im Bereich der Bildung wird die Mobilität von Schweizer Schülern, Lehrlingen und Studenten erhöhen. Diese können durch Auslandsaufenthalte oder Zusammenarbeitsprojekte internationale Erfahrungen sammeln, was eine gute Investition in die Zukunft der Jugend darstellt und den wissensbasierten Standort Schweiz stärken wird. Die Schweizer Wirtschaft begrüsst dieses Abkommen.

PF

Ruhegehälter: Vermeidung einer Doppelbesteuerung

Mit dem ausgehandelten Abkommen wird das Problem der Doppelbesteuerung von Ruhegehältern dadurch gelöst, dass die Schweiz die Renten ehemaliger EU-Bediensteter mit Wohnsitz in unserem Land künftig von den Einkommenssteuern befreit, sofern die Ruhegehälter tatsächlich an der Quelle durch die EU-Institutionen besteuert werden.

Die EU-Institutionen erheben eine progressiv ausgestaltete Quellensteuer auf die Ruhegehälter ihrer pensionierten Beamtinnen und Beamten. Diese Quellensteuer wird unabhängig vom Wohnsitz der ehemaligen Beamten erhoben. Ist ein ehemaliger Beamter in der Schweiz ansässig, wird – nach der Quellenbesteuerung durch die EU-Kommission – der Nettobetrag seiner Rente zusätzlich in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene besteuert. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge werden die Renten also doppelt besteuert. Innerhalb der EU wird eine Doppelbesteuerung der Ruhegehälter hingegen vermieden, indem der EU-Mitgliedstaat, in welchem der Beamte seinen Wohnsitz hat, von einer Besteuerung absieht.

ehemaligen EU-Beamten dem Globalsatz zu unterstellen. Das Abkommen wird voraussichtlich erstmals ab dem 1. Januar 2006 Anwendung finden. Es bedarf keiner Änderung des schweizerischen Rechts.

Kommentar

Aufgrund der geringen Anzahl ehemaliger EU-Beamter mit Wohnsitz in der Schweiz (rund 50 Personen) ist die Befreiung dieser Personengruppe von der Einkommenssteuer gesamtwirtschaftlich nicht relevant. Prinzipiell ist die Vermeidung einer Doppelbesteuerung jedoch zu begrüßen.

PF

Keine Lösung mittels bestehender bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen

Schon während der Verhandlungen der ersten bilateralen Abkommen (Personenfreizügigkeit) zwischen der Schweiz und der EU wurde das Problem der Doppelbesteuerung diskutiert und beschlossen, eine gemeinsame Lösung zu suchen. Anfänglich war die EU-Kommission der Ansicht, dass die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Rahmen bestehender Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und den EU-Mitgliedstaaten geregelt sei und keines neuen Abkommens bedürfe. All diese Abkommen enthalten nämlich eine Bestimmung, wonach das ausschliessliche Besteuerungsrecht für die Löhne von Beamten und Renten ehemaliger Beamter, die Staatsangehörige des Staates sind, wo sie tätig sind oder waren, diesem Staat zukommt. Die Problematik liegt nun darin, dass die Tätigkeit von Beamten für die Europäischen Institutionen nicht mit Arbeitsleistungen für einen einzelnen Mitgliedstaat gleichgesetzt werden kann. Die Doppelbesteuerung von EU-Beamten lässt sich somit durch die bilateralen Abkommen mit den einzelnen EU-Staaten nicht beseitigen.

Verhandlungsergebnis

Im Rahmen des neu ausgehandelten Abkommens über die Ruhegehälter wird das Problem nun dadurch gelöst, dass die Schweiz die Pensionen ehemaliger EU-Bediensteter mit Wohnsitz in unserem Land künftig von den Einkommenssteuern befreit, sofern die Ruhegehälter tatsächlich an der Quelle besteuert werden. Die Schweiz behält jedoch das Recht, die anderen Einkommensbestandteile der

Links

Allgemein

- Informationsportal zu den Bilateralen
www.bilaterale.ch
- Integrationsbüro EDA/EVD
<http://www.europa.admin.ch>
- Bilaterale Abkommen: Rechtssammlung
<http://www.admin.ch/ch/d/eur/index.html>
- Parlamentarisches Verfahren in der Schweiz
<http://www.parlament.ch/>
- Europäische Union
http://www.eu.int/index_de.htm
- EUR-Lex: Portal zum Recht der Europäischen Union
<http://europa.eu.int/eur-lex/de/index.html>
- Europabrevier
<http://www.europabrevier.ch/>
- Europa auf einen Blick
Wertvolle Informationen zu allen Ländern Europas
<http://www.europa-auf-einen-blick.de/>
- OSEC: EU Beratung und Information. Euro Info Center Schweiz
<http://www.osec.ch>

Personenfreizügigkeit (FZA)

- Informationsgruppe Freizügigkeit
www.personenfreizuegigkeit.ch
- IMES: Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
<http://www.imes.admin.ch>
- EURES: das europäische Portal zur beruflichen Mobilität
<http://europa.eu.int/eures/home.jsp?lang=de>

Zinsbesteuerung

- EFD: Eidgenössisches Finanzdepartement
http://www.efd.admin.ch/d/aktuell/geschaefte/ch-eu/1_zinsenbesteuerungq.htm
- Schweizerische Bankiervereinigung
http://www.swissbanking.ch/home/bilaterale_2

Betrugsbekämpfung

- EFD: Eidgenössisches Finanzdepartement
http://www.efd.admin.ch/d/aktuell/geschaefte/ch-eu/2_betrugsbekaempfung.htm

Schengen/Dublin

- Justiz- und Polizeiforum „Bürgersicherheit mit Schengen/Dublin“
www.sicherheit-schengen.ch
- EJPD: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
http://www.ejpd.admin.ch/d/dossiers/content/dos-view.php?dosID=schen_d&page=1&topic=Schengen-Dublin
- EU Justiz und Inneres: Schengen Besitzstand
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33020.htm>
- Schweizer Tourismus-Verband
<http://www.swisstourfed.ch/index.cfm/fuseaction/show/path/1-5-35-1222.htm>

Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte

- Bundesamt für Landwirtschaft
<http://www.blw.admin.ch/agrarbericht2/d/international/entwicklung.htm>

Statistik

- Bundesamt für Statistik
<http://www.bfs.admin.ch>
- Eurostat
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

Umwelt

- BUWAL: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landwirtschaft
<http://www.umwelt-schweiz.ch>
- Europäische Umweltagentur
<http://local.de.eea.eu.int/>

MEDIA

- Bundesamt für Kultur
http://www.kultur-schweiz.admin.ch/index_d.html
- Euroinfo: europäisches Informations- und Kontaktbüro der schweizerischen Filmbranche
<http://www.euroinfo.ch/d/home/index.php>
- MEDIA-Programm der Europäischen Union
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/media/index_en.html

Bildung/Berufsbildung/Jugend

- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
<http://www.bbw.admin.ch/html/pages/bildung/eu-bildung/eu-bildung-d.html>
- Europäisches Jugendportal
http://www.eu.int/youth/index_de.html
- Bildungsprogramme der Europäischen Union
http://europa.eu.int/comm/education/programmes/programmes_de.html

Autoren der Dokumentationstexte

Dr. Kurt Arnold, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel

Gabriel Gamez, Bundesamt für Statistik

Manuela Jost, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Hermann Kästli, Fürsprecher, Oberzolldirektion

Beat Nobs, Botschafter, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

Dr. Hanspeter Pfenninger, Lehrbeauftragter an der Universität Freiburg, Bundesamt für Justiz

Dr. Thomas Roth, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Claudius Schäfer, IMES Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung

Marc Wehrlin, Bundesamt für Kultur (BAK)

economiesuisse:

Andreas Bosshart (AB)

Roberto Colonnello (RC)

Peter Flückiger (PF)

Brigitte Lengwiler, Redaktion

Heike Scholten (HS)

Dr. Rudolf Walser (Wa)

Ansprechpartner economiesuisse

Gregor Kündig	Mitglied der Geschäftsleitung Aussenwirtschaft Telefon 044 421 35 35 gregor.kuendig@economiesuisse.ch
Dr. Urs Rellstab	Mitglied der Geschäftsleitung Leiter Kommunikation Telefon 044 421 35 35 urs.rellstab@economiesuisse.ch
Peter Flückiger	Issue Manager Telefon 044 421 35 35 peter.flueckiger@economiesuisse.ch
Heike Scholten	Projektleiterin Bilaterale Abkommen Telefon 044 421 35 35 heike.scholten@economiesuisse.ch
Roberto Colonnello	Projektleiter Telefon 044 421 35 35 roberto.colonnello@economiesuisse.ch

Bestellungen

Folgende Publikationen zum Thema „Bilaterale Abkommen“ können bei economiesuisse bestellt werden:

- Argumentarium „Ja zur erweiterten Personenfreizügigkeit mit der EU“
- Kurzargumentarium „Ja zur erweiterten Personenfreizügigkeit mit der EU“
- Musterreferat „Ja zur erweiterten Personenfreizügigkeit mit der EU“

- Argumentarium „Ja zum Polizei- und Asylabkommen Schengen/Dublin“
- Kurzargumentarium „Ja zum Polizei- und Asylabkommen Schengen/Dublin“
- Musterreferat „Ja zum Polizei- und Asylabkommen Schengen/Dublin“

- Argumentarium „Schengen/Dublin: Gute Aussichten für den Schweizer Tourismus“

economiesuisse
Verband der Schweizer Wirtschaft
Sonja Lüscher
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich

Tel. 044 421 35 35
Fax 044 421 34 34

info@economiesuisse.ch
www.economiesuisse.ch

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47
Postfach
CH-8032 Zürich

economiesuisse
Fédération des entreprises suisses
Carrefour de Rive 1
Case postale 3684
CH-1211 Genève 3

economiesuisse
Verband der Schweizer Unternehmen
Spitalgasse 4
Postfach
CH-3001 Bern

economiesuisse
Federazione delle imprese svizzere
Via Bossi 6
Casella postale 5563
CH-6901 Lugano

economiesuisse
Swiss Business Federation
Avenue de Cortenbergh 168
B-1000 Bruxelles

www.economiesuisse.ch
