

Offene Verhandlungsdossiers Schweiz EU 2014 / 2015

Auslegeordnung von Peter Hug an die SP Fraktion, 2. Mai 2014

Inhaltsverzeichnis

I. VERHANDLUNGEN ÜBER DEN SEKTORIELLEN ZUGANG ZUM BINNENMARKT	2
A. DIE GRUNDLEGENDEN DOSSIERS	2
1) <i>Neue institutionelle Vorkehrungen</i>	2
2) <i>Personenfreizügigkeit</i>	2
B. WEITERE BINNENMARKTRELEVANTE VERHANDLUNGEN	3
3) <i>Verhandlungen über ein Strom- und Energieabkommen</i>	3
4) <i>Chemikalienverordnung REACH</i>	5
5) <i>Marktzugang für Agrarprodukte, die Produktesicherheit, die öffentliche Gesundheit und die Lebensmittelsicherheit</i>	5
C. BLOCKIERTE WEITERENTWICKLUNG BESTEHENDER MARKTZUGANGSABKOMMEN.....	6
6) <i>Blockierte Weiterentwicklung des Agrarabkommens aus den Bilateralen I</i>	6
7) <i>Erosion des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse</i>	6
8) <i>Keine Ausweitung des Luftverkehrsabkommen auf Inlandflüge (Kabotage)</i>	6
D. MARKTZUGANGSPROBLEME AUFGRUND NEUER REGULIERUNGEN	6
9) <i>Das Beispiel der Finanzdienstleistungen</i>	6
II VERHANDLUNGEN IM KOOPERATIONSBEREICH	7
A. MIT DER PERSONENFREIZÜGIGKEIT VERKNÜPFTE KOOPERATIONSBEREICHE.....	7
10) <i>Forschungsprogramm Horizont 2020 und Erasmus+ (Kooperation in Bildung, Jugend und Sport)</i>	7
11) <i>Kooperationsabkommen im Bereich des Films (Media) und der Kultur</i>	8
B. WEITERE KOOPERATIONSBEREICHE.....	8
12) <i>Die Abkommen über Satellitennavigation Galileo und ENGOS</i>	8
13) <i>Verhandlungen zum Emissionshandel (ETS)</i>	8
14) <i>Rahmenabkommen über zivile und militärische friedensfördernde Einsätzen</i>	9
III WEITERE VERHANDLUNGS- UND DIALOGTHEMEN	9
15) <i>Zinsbesteuerung</i>	9
16) <i>Vergangenheitsregelung betr. unbesteuerter Vermögen in der Schweiz</i>	9
17) <i>Unternehmensbesteuerung</i>	10
18) <i>Erneuerung des Erweiterungsbeitrags („Kohäsionsmilliarde“)</i>	10
19) <i>Schengen/Dublin</i>	10
IV DREI BEDINGUNGEN DES BUNDESRATES FÜR DIE FORTSETZUNG DES BILATERALEN WEGES	11

I. Verhandlungen über den sektoriellen Zugang zum Binnenmarkt

A. Die grundlegenden Dossiers

1) Neue institutionelle Vorkehrungen

Ausgangslage EU: Der Rat der EU verabschiedet alle zwei Jahre einen Bericht zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. Seit 2008 machte der Rat deutlich, dass die Schweiz ohne neue institutionelle Vorkehrungen keine neuen Abkommen über den sektoriellen Marktzugang zum Binnenmarkt mehr abschliessen und auch bestehende Abkommen höchstens noch punktuell anpassen und weiterentwickeln kann.

Im Dezember 2014 wird der Rat der EU einen neuen Bericht zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern verabschieden. Diesem Bericht dürfte eine fundamentale Bedeutung zukommen, wie es insgesamt in den Beziehungen Schweiz-EU weitergeht.

Ausgangslage CH: Der Bundesrat hat sein Verhandlungsmandat am 18. Dezember 2013 verabschiedet. Darin bietet der Bundesrat Hand für neue Vorkehrungen, welche die Übernahme von Europäischem Recht durch die Schweiz dynamisieren und für eine einheitliche Anwendung sorgen.

Stand der Dinge: Der Rat der EU wird voraussichtlich am 6. Mai 2014 das EU-Verhandlungsmandat zur institutionellen Frage verabschieden, nachdem die Botschafter aller EU-Staaten dem Entwurf am 30. April 2014 zugestimmt haben.

Schon vor der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 kam es zu Verzögerungen. Denn EU-Verhandlungsmandate setzen im Rat der EU Einstimmigkeit voraus. Grossbritannien blockierte lange eine Entscheidung, indem Cameron forderte, dass die EU mit der Schweiz ein gemischtes Abkommen aushandelt, das von den Parlamenten aller 28 Mitgliedstaaten genehmigt werden müsste. Ob er sich durchsetzen konnte oder nicht, ist nicht bekannt. Der Inhalt des EU-Verhandlungsmandats ist selbstredend streng vertraulich.

Die bundesrätliche Hoffnung, noch mit dem bisherigen Kommissionspräsidenten Barroso verhandeln zu können, war insofern bereits vor dem 9. Februar 2014 in Frage gestellt. Immerhin gelang es, die Verhandlungen mit der EU am 22. Mai 2014 zu eröffnen. Verhandlungsführer sind Gianluca Grippa, im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) der EU Referatsleiter Westeuropa, und Henri Gétaz, Direktor der Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) im EDA. Bis zum Abschluss der Verhandlungen über die institutionelle Frage bleiben alle anderen binnenmarktrelevanten Dossiers pendent.

2) Personenfreizügigkeit

Ausgangslage EU: Die Personenfreizügigkeit ist in der EU sowohl politisch als auch rechtlich ein ausgesprochen hohes Gut. Sie ist zentraler Teil des gemeinsamen Europas, das die EU-Mitgliedstaaten aufbauen wollen. Sie umfasst eine zutiefst soziale, gesellschaftliche und wertebasierte Dimension. Es geht also um weit mehr als die Gestaltung des Arbeitsmarktes und wirtschaftsfreundlicher Rahmenbedingungen. Diese Wertedimension erklärt auch den europaweiten Applaus der Rechtsradikalen zum Abstimmungsergebnis in der Schweiz.

Die Personenfreizügigkeit ist in den Primärverträgen (aktuell: Lissabon-Vertrag) geregelt. Dieser wurde in den EU-Mitgliedstaaten von den nationalen Parlamenten und teilweise vom Volk in nationalen Abstimmungen genehmigt. Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten kön-

nen davon weder europarechtlich noch nach internem Recht abweichen. Neben der Kommission wacht der Europäische Gerichtshof über die Einhaltung, ebenso das Europäische Parlament, das seit dem Lissabon-Vertrag alle Verträge mit Drittstaaten genehmigen muss. Für Relativierungen gegenüber der Schweiz gibt es praktisch keinen Spielraum. Selbst wenn die unmittelbar am stärksten interessierten Nachbarstaaten eine „pragmatische“ Lösung mit der Schweiz unterstützen möchten, führt an einem einstimmigen und gerichtsfesten Entscheid aller 28 Mitgliedstaaten plus einem Mehrheitsentscheid des üblicherweise sehr gemeinschaftsrechtsfreundigen Europäischen Parlamentes kein Weg vorbei.

Ausgangslage CH: Der am 9. Februar 2014 beschlossene neue Art. 121a Bundesverfassung ist mit der Personenfreizügigkeit nicht vereinbar. Dies hielt der Bundesrat unzweideutig in seiner Botschaft und im Abstimmungsbüchlein zur Abschottungsinitiative der SVP fest. Folgerichtig sah der Bundesrat keinen Weg, das schon lange vor der Abstimmung fertig ausgehandelte Zusatzprotokoll III zur Erweiterung der Freizügigkeit auf Kroatien zu unterzeichnen. Dieses sieht zunächst Kontingente und nach einer Frist den Übergang zur vollen Freizügigkeit vor. Am 30. April entschied der Bundesrat, den Kontingentsteil vorerst mittels Verordnungen einseitig umzusetzen. Gleichzeitig sicherte der Bundesrat in einer Serie von Erklärungen die Nicht-Diskriminierung der kroatischen Bürger und Bürgerinnen und die Respektierung der erworbenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger aus EU- oder EFTA-Ländern an, die in der Schweiz leben oder arbeiten.

Stand der Dinge: Mit dem Entscheid vom 30. April deblockierte der Bundesrat allein die Verhandlungen über die institutionelle Frage. Völlig offen bleibt weiterhin, wie er den Verfassungsauftrag umsetzen will, mit der EU über die Neugestaltung der Personenfreizügigkeit in Verhandlungen zu treten. Für Verhandlungen braucht es stets zwei. Dieser Verfassungsauftrag erscheint deshalb als grundsätzlich nicht umsetzbar.

Der Bundesrat verfolgt die Strategie, die aktuellen und künftigen Verhandlungen in verschiedenen europapolitischen Dossiers „in ihrer Gesamtheit voranzutreiben und aufeinander abzustimmen“. Am Ende dieses Prozesses kommt es voraussichtlich zu einer erneuten europapolitischen Volksabstimmung. Über deren genauen Inhalt kann aktuell nur spekuliert werden.

B. Weitere binnenmarktrelevante Verhandlungen

3) Verhandlungen über ein Strom- und Energieabkommen

Ausgangslage EU: Die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Energiebinnenmarktes stellt ein vorrangiges Ziel der EU dar. Der Energiebinnenmarkt gilt als strategisches Instrument, das den europäischen KonsumentInnen die Wahl zwischen verschiedenen Gas- und Elektrizitätsversorgern zu fairen Preisen bieten und allen Unternehmen den Zugang zum Markt ermöglichen soll, insbesondere den kleinsten unter ihnen sowie denjenigen, die in erneuerbare Energien investieren. Zur Verwirklichung des europäischen Energiebinnenmarktes will die EU für ein sicheres und kohärentes europäisches Energienetz mittels Investitionen in die Infrastrukturen sorgen. Ein tatsächlich vernetzter Markt trage zur Diversifizierung und dadurch zur Versorgungssicherheit bei.

Im Februar 2011 hat die EU die Rahmenbedingungen für den EU-Binnenmarkt für Gas und Strom in einem dritten Paket neu definiert. Drei Verordnungen zur [Gründung einer Agentur](#) und über [Netzzugangsbedingungen für Strom](#) und [für Gas](#) traten im März 2011 unmittelbar in Kraft, die Gas- und die Stromrichtlinie [2009/72/EG](#) und [2009/73/EG](#) werden von den Mitgliedstaaten [bis 2014](#) in nationales Recht umgesetzt. Zentral ist das systematische Market Coupling (gemeinsamer Erwerb von Energie und Transportleistung). Der Markt wird weiter

geöffnet. Die erneuerbaren Energien sorgen im Verbund mit dem CO₂-Preiszerfall im Emissionshandel, der schwachen Konjunktur und mehr Effizienz europaweit für sinkende Preise.

Dabei ist die Regulierungsdynamik mit dem dritten Paket nicht stehen geblieben. Die Ende 2011 in Kraft gesetzte Verordnung über Integrität und Transparenz des Energiegrosshandelsmarkts (REMIT, [2011/1227/EU](#)) verbietet Insiderhandel und Marktmanipulation und sorgt für Transparenz bei den Transaktionen. Zum Kontext gehört als ökologische Vorgabe auch die 20 – 20 – 20 – Regel: Bis 2020 sollen (a) der Primärenergieverbrauch um 20% sinken ([KOM/2008/0772](#)), (b) der Anteil der erneuerbaren Energien um 20% steigen ([2009/28/EG](#)) und (c) die Treibhausgasemissionen um 20% zurückgehen ([2003/87/EG](#)). Letzteres bildete den Startschuss zum europäischen Emissionshandelssystem, an das sich die Schweiz in getrennten Verhandlungen anschliessen möchte (siehe unten, Ziffer 13).

Im Januar 2014 schlug die Europäische Kommission [neue klimapolitische Ziele bis 2030](#) vor: eine Treibhausgas-Reduktion um 40% (bis 2050 um 80%) und ein Anteil erneuerbarer Energien von 27%. Der EU-Rat will das Paket bis Oktober 2014 verabschieden.

Ausgangslage CH: Unter dem Eindruck des Blackouts vom September 2003 in Italien schlug die Europäische Kommission der Schweiz vor, den Stromtransit vertraglich zu regeln. Im Herbst 2007 starteten Verhandlungen über ein Stromabkommen. 2010 erweiterte der Bundesrat das Mandat mit Blick auf das dritte Energiebinnenmarktpaket und die ökologischen Vorgaben. Neu bezieht es namentlich die EU-Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energie mit ein (nicht aber die Teilnahme am Emissionshandel). Innerhalb der Branche waren die Verhandlungen über ein Stromabkommen stets umstritten. Die Schweizer Stromhändler sind auf den Marktzugang angewiesen, die Produzenten fühlen sich durch die ausländische Konkurrenz bedroht. Weitere politische Hürden sind die vollständige Marktöffnung (von Seiten EU eine Bedingung für die Teilnahme der Schweiz am Stromabkommen) sowie die offene Frage, wie die hohen Investitionen der öffentlichen Hand behandelt werden.

Stand der Dinge: Auf technischer Ebene scheinen die Verhandlungen weit vorangeschritten zu sein. Der Bundesrat plante zunächst, die Verhandlungen für ein Stromabkommen 2014 abzuschliessen, da auch die EU die Vollendung des Energiebinnenmarktes bis Ende 2014 plant. Ohne Klärung der institutionellen Fragen ist die EU aber zu keinem Vertragsabschluss bereit. Der [Bundesrat](#) argumentiert, ohne Abkommen könne die Schweiz ihre Rolle als Stromdrehscheibe Europas verlieren und verschlechtere sich die Ausgangslage für die Energiewende und für die Versorgungssicherheit.

Inzwischen plant Bundesrätin Doris Leuthard, die vollständige Marktöffnung vom Ausgang der EU-Verhandlungen abzukoppeln und nächstens eine Vernehmlassung zu dieser Frage zu eröffnen. 2009 wurde der Markt für Grosskunden (über 100 MW) geöffnet. Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren kann der Strommarkt in der Schweiz mittels eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses vollständig geöffnet werden.

Eine Lösung ohne Stromabkommen sucht auch die in Bern domizilierte Tochtergesellschaft der europäischen Börsenfirma Epex. Sie plant, spätestens Anfang 2015 die zeitgleiche Versteigerung von Strom und Grenzkapazitäten einen Tag im Voraus (Day ahead), zu starten. Formell gesehen kann die EU-Kommission eine Teilnahme der Schweiz nach dem Inkrafttreten der entsprechenden EU-Regelwerke (wohl 2015) verbieten. Offenbar nicht tangiert von Entscheiden der EU-Kommission sind die bereits praktizierten Auktionen zwischen der Schweiz und umliegenden Ländern im kurzfristigen Handel (Intraday). Nur das Stromabkommen kann indes langfristige Rechtssicherheit schaffen.

4) Chemikalienverordnung REACH

Ausgangslage EU: Die EU hat 2006 mit der Verordnung [1907/2006](#) die europäischen Rechtsvorschriften für chemische Stoffe modernisiert und das REACH-System eingeführt – ein integriertes System zur Registrierung, Bewertung Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe. Es soll dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt dienen und dabei die Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten sowie die Innovationsbereitschaft der europäischen Chemieunternehmen stärken. Ausserdem errichtete die EU eine Europäische Agentur für chemische Stoffe, die sich mit den laufenden Aufgaben im Zusammenhang mit REACH befasst. 2008 folgte die CLP-Verordnung [1272/2008](#), die das europäische System zur Einstufung chemischer Stoffe an das Globale Harmonisierte System (GHS) der UNO anglich.

Ausgangslage CH: Der Bundesrat hat im „autonomen“ Nachvollzug die Schweizer Chemikaliengesetzgebung angepasst. Sie wendet bezüglich Zugang zu Informationen im Besitz der Behörden praktisch dieselben Kriterien wie die europäischen REACH- und CLP-Verordnungen an. Allerdings verschlechterte das REACH-System für Schweizer KMU den Zugang zum Binnenmarkt. Der Bundesrat beschloss am 18. August 2010 ein Verhandlungsmandat, eröffnete aber bis heute keine Verhandlungen, weil Scienceindustries die ursprüngliche Unterstützung des Mandats zurückgezogen hat. Auch die EU verfügt (noch) über kein Mandat.

Stand der Dinge: Im Juni 2013 kündigte der Bundesrat an, er wolle 2014 die Verhandlungen für die Beteiligung der Schweiz an der Chemikalienverordnung REACH einleiten. Für die EU setzt ein Abkommen die vorgängige Klärung der institutionellen Fragen voraus. Auch dürfte die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, nun sofort ein Verhandlungsmandat zu verabschieden, nicht sehr gross sein. EU-Verhandlungsmandate erfordern im Rat der EU Einstimmigkeit.

5) Marktzugang für Agrarprodukte, die Produktesicherheit, die öffentliche Gesundheit und die Lebensmittelsicherheit

Ausgangslage EU: Die [Gemeinsame Agrarpolitik \(GAP\)](#) gehört zu den am stärksten vergemeinschafteten Politikbereichen der EU überhaupt. Grundlage ist seit 1962 eine gemeinsame Marktordnung. Grundsätze sind die Einheit des Marktes, dessen Schutz gegenüber dem Weltmarkt und die finanzielle Solidarität. Noch heute beansprucht die Agrarpolitik mit einem Anteil von 39% einen der grössten Ausgabenposten des [EU-Rahmenhaushaltes 2014–2020](#). Eine sektorielle Öffnung gegenüber einem Drittstaat berührt zahlreiche Querschnittsfragen der EU: Wettbewerbsrecht, Beihilfenrecht, Konsumentenschutz, Gewährleistung der Produkte- und Lebensmittelsicherheit und öffentlichen Gesundheit usw.

Ausgangslage CH: Im Juni 2006 beauftragte der Bundesrat das EVD und EDA, mit der EU-Kommission exploratorische Gespräche über ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich zu führen. Ergebnis war eine starke Ausweitung der Dossiers. Im November 2008 starteten umfassend angelegte Verhandlungen über Marktöffnung der gesamten ernährungswirtschaftlichen Produktionskette und die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie öffentliche Gesundheit. In einer ersten Phase kamen die Verhandlungen in drei umfassenden Runden gut voran. Seit Mitte 2010 sind die Verhandlungen blockiert und verlagerten sich die Gespräche auf die technische Ebene. Die EU war nicht mehr bereit, ohne Klärung der institutionellen Fragen weiter zu verhandeln. Und in der Schweiz stieg der innenpolitische Widerstand. So lehnte der Nationalrat im September 2012 mit 77 : 85 Stimmen die Motion [12.3014](#) des Ständerates ab, die statt eines Verhandlungsverbots eine schrittweise und kontrollierte Einführung des Agrar- und Lebensmittelfreihandels mit der EU forderte.

Stand der Dinge: Die WTO-Ministerkonferenz vom Dezember 2013 bekräftigte frühere Beschlüsse, auf die Abschaffung aller Formen von Exportsubventionen im Agrarbereich hinzuwirken. In der Schweiz käme namentlich das Schoggi-Gesetz unter Druck. Je nach Dynamik der Verhandlungen der EU mit den USA über ein umfassendes Freihandelsabkommen könnte sich auch von dieser Seite her die Frage nach einer Agrarmarktöffnung neu stellen.

C. Blockierte Weiterentwicklung bestehender Marktzugangsabkommen

Wie der Bundesrat in Beantwortung der Ip. [12.4214](#) von Martin Naef festhielt, blockiert die ungelöste institutionelle Frage nicht allein den Ausbau des Marktzugangs, sondern auch die Pflege und Weiterentwicklung und Anpassung bestehender Marktzugangsabkommen. Der Bundesrat erwähnt folgende Beispiele für die schleichende Erosion bestehender Abkommen:

6) Blockierte Weiterentwicklung des Agrarabkommens aus den Bilateralen I

Die Schweiz wollte das Agrarabkommen aus den Bilateralen I mit Blick auf den geplanten Abbau der Grenzkontrollen im Pflanzenschutzbereich weiter entwickeln. Die EU verknüpfte dieses Begehren aber mit der institutionellen Frage. Es kam nie zu Verhandlungen.

7) Erosion des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse

Auch die Aktualisierung des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse (MRA) sowie dessen Ausdehnung auf neue Produktbereiche sehen sich laut Bundesrat vermehrt Vorbehalten institutioneller Art ausgesetzt.

8) Keine Ausweitung des Luftverkehrsabkommen auf Inlandflüge (Kabotage)

Der Bundesrat erhielt 2011 von den parlamentarischen Kommissionen Zustimmung zum Entwurf eines Verhandlungsmandats, um das bestehende Luftverkehrsabkommen auf Inlandflüge auszuweiten (Kabotage, «achte» und «neunte» Freiheit). Es kam aber auch diesbezüglich nie zu Verhandlungen, weil die EU vorgängig auf einer Lösung in den institutionellen Gesprächen beharrt.

D. Marktzugangsprobleme aufgrund neuer Regulierungen

9) Das Beispiel der Finanzdienstleistungen

Eine verstärkte Regulierungsaktivität der EU in neuen Bereichen, die bisher nicht von sektoriellen Abkommen abgedeckt sind, kann das Risiko von Marktzugangshindernissen erheblich erhöhen. Ein Beispiel bildet das in Ziffer 3 erwähnte dritte Paket zur Regulierung des europäischen Energiebinnenmarktes, wo sich die Schweiz seit langem um ein Abkommen bemüht, um bestehenden Marktzugang aufgrund neuer EU-Regulierungen nicht zu verlieren. Ein weiteres wichtiges Beispiel bildet der Finanzdienstleistungsbereich. Hier hat das Risiko, vorhandenen Marktzugang aufgrund neuer EU-Regeln zu verlieren, stark zugenommen.

Ausgangslage EU: Bereits vor der Finanzmarktkrise von 2007 schnürte die EU ein äusserst ehrgeiziges Regulierungspaket zur Schaffung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen. Seit der Bankenrettung zulasten der europäischen Steuerzahler und den Angriffen der Finanzmärkte auf hoch verschuldete Staaten und den Euro hat die EU-Regulierung der Finanzdienstleistungen einen neuen Quantensprung gemacht (Stichwort „Bankenunion“). Es geht um Dutzende von EU-Richtlinien und -Verordnungen, die an dieser Stelle nicht alle erwähnt werden können.

Ausgangslage CH: Die SP hat bereits 2010 in der Motion [10.3150](#) gefordert, der EU die Einführung des automatischen Informationsaustauschs in Steuerfragen (AIA) anzubieten und im

Gegenzug ein Abkommen über die gegenseitige Öffnung der Märkte für Dienstleistungen zu fordern. Bundesrat und Parlament lehnten ab. In der Motion [12.3780](#) wiederholte die SP Fraktion die Forderung, mit der EU Verhandlungen zu den Themen "automatischer Informationsaustausch" und "gegenseitige Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen" aufzunehmen. Namentlich kleinere und mittlere Banken setzten sich damals stark für ein Finanzdienstleistungsabkommen ein, weil sie namentlich von MIFID II eine Erschwerung des Zugangs zum europäischen Finanzdienstleistungs-Binnenmarkt befürchteten. Die definitive MIFID II enthält eine Drittstaaten-Regelung, mit welcher der Finanzplatz Schweiz leben kann.

Stand der Dinge: Aufgrund der sehr umfassenden Neuregulierung des EU-Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen forderte am 1. Mai 2014 neu auch die [Expertengruppe unter der Leitung von Professor Aymo Brunetti](#) die Frage des Marktzutritts „zeitlich und inhaltlich prioritär“ zu behandeln. Konkret fordert die Gruppe Brunetti, die „Vor- und Nachteile eines sektoriellen Abkommens mit der EU über Finanzdienstleistungen“ vertieft analysieren und „seine Machbarkeit“ abklären zu lassen. Das Anliegen des Marktzutritts sei gegenüber der EU im Kontext eines Übergangs zum Automatischen Informationsaustausch in Steuersachen einzubringen.

Der Bundesrat legte dem Parlament in den letzten Jahren mehrere Vorlagen vor, die darauf abzielten, auf dem Wege des autonomen Nachvollzuges mit den EU-Finanzmarkt-Regulierungen gleichwertige Bestimmungen im Schweizer Recht zu verankern. Die gleiche Stossrichtung haben die neuesten Vorlagen des Bundesrates für ein Finanzinfrastrukturgesetz (Vernehmlassung Frühling 2014) und ein Finanzdienstleistungsgesetz (geplante Vernehmlassung Sommer 2014). Diese sollen verschiedene neue innovative Vorgaben der EU-Gesetzgebung wie ein umfassendes Transaktionsregister auf dem Weg des „autonomen Nachvollzugs“ ins schweizerische Recht übernehmen – dies in der Hoffnung, damit in Form „gleichwertiger Regelungen“ weiterhin den Zugang zum Binnenmarkt erhalten zu können.

Eine systematische Übersicht über die Unterschiede der Rechtslage in der Schweiz und in der EU gibt es bisher nicht. Keinen autonomen Nachvollzug gibt es beispielsweise in Bezug auf das EU-Verbot der Leerverkäufe. Möglicherweise wäre es sinnvoll, diese Abweichungen in Form einer Fraktionsstudie mal abklären zu lassen.

II Verhandlungen im Kooperationsbereich

A. Mit der Personenfreizügigkeit verknüpfte Kooperationsbereiche

10) Forschungsprogramm Horizont 2020 und Erasmus+ (Kooperation in Bildung, Jugend und Sport)

Ausgangslage EU: Aus EU-Sicht gibt es ohne Personenfreizügigkeit keine europaweite Forschung und keinen europaweiten Jugendaustausch. Für die EU sind die beiden Programme Horizont 2020/Erasmus+ deshalb sehr eng mit der Freizügigkeit verknüpft. Das eine und das andere beruht auf dem gleichen Geist, den gleichen Grundwerten. Als die 28 Minister im zuständigen Rat der EU im November 2013 das Verhandlungsmandat über die Beteiligung der Schweiz in Horizont 2020 und Erasmus+ verabschiedeten, verknüpften sie ihre Verhandlungsbereitschaft deshalb explizit mit der Anforderung, dass die Schweiz die Personenfreizügigkeit auf Kroatien ausdehnt. Die EU-Kommission ist rechtlich an dieses Mandat mitsamt

Verknüpfung gebunden. Diese Verknüpfung kann nur in Form eines erneuten einstimmigen Entscheides durch alle 28 Minister im zuständigen Rat der EU wieder aufgehoben werden.

Ausgangslage CH: Für die Schweiz hat die vollwertige Mitwirkung in den beiden Kooperationsprogrammen hohe Priorität. Die Verhandlungen zur Beteiligung der Schweiz am Forschungsprogramm „Horizont 2020“ starteten am 29. November 2013, jene über die Beteiligung der Schweiz am Erasmus+ Kooperationsprogramm am 17. Dezember 2013.

Stand der Dinge: Nach der Abstimmung vom 9. Februar wurden diese Verhandlungen sistiert. Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen ist ohne Klärung der Freizügigkeitsfrage unwahrscheinlich. Dies schliesst Gespräche über punktuelle Auffanglösungen nicht aus.

11) Kooperationsabkommen im Bereich des Films (Media) und der Kultur

Ausgangslage EU: Die EU hat nach längeren internen Verhandlungen erst im Dezember 2013 das umfassende Rahmenprogramm „Kreatives Europa“ verabschiedet. Es bildet die Klammer um die kulturellen Aktivitäten der Europäischen Union. Dazu gehört einerseits das EU-Programm Kultur 2014–2020 als auch das Filmförderungsprogramm Media 2014–2020.

Ausgangslage CH: Die Schweiz war 2006 bis 2013 erstmals Vollmitglied im Media-Kooperationsprogramm. Das Ziel von Media ist es, Filme auch einem Publikum ausserhalb des Heimatlandes zugänglich zu machen. Schweizer Filme sollen in anderen europäischen Ländern und solche aus Europa in der Schweiz gezeigt werden. Das war in der Schweiz sehr erfolgreich, wurde hier doch jeder dritte Kinobesuch für einen europäischen Film gekauft. Am 13. September 2013 verabschiedete der Bundesrat das Verhandlungsmandat, um auch im neuen Media-Programm 2014 bis 2020 vollwertig mitwirken zu können. Die EU war aber nicht in der Lage, mit der Schweiz in Verhandlungen zu treten, bevor das Programm „Kreatives Europa“ im Dezember beschlossen war. Die neue EU-seitige Ausgangslage erforderte auch auf Seite der Schweiz ein neues Verhandlungsmandat. Der Bundesrat verabschiedete das Mandat über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm Kultur 2014–2020 am 16. April 2014. Teil davon ist auch die Filmförderung Media.

Stand der Dinge: Mit der Verabschiedung des Mandats ermöglichte der Bundesrat die rasche Aufnahme von Verhandlungen, sobald die Dossiers Kultur und Media von Seiten der EU deblockiert werden. Dies setzt eine für die EU akzeptable Lösung in der Frage der Personenfreizügigkeit voraus. Wann dies der Fall sein wird, ist gegenwärtig vollkommen offen.

B. Weitere Kooperationsbereiche

12) Die Abkommen über Satellitennavigation Galileo und ENGOS

Die Schweiz unterzeichnete am 18. Dezember 2013 das Kooperationsabkommen mit der EU zur Teilnahme der Schweiz an den europäischen Satellitennavigationsprogrammen Galileo und EGNOS. Es wird bis zum Inkrafttreten vorläufig angewendet. Parallel legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Botschaft [13.108](#) zur Genehmigung des Abkommens und der damit verbundenen Güterkontrollgesetzrevision vor.

13) Verhandlungen zum Emissionshandel (ETS)

Die EU richtete mit der Richtlinie [2003/87/EG](#) ein europäisches Emissionshandelssystem ein, das auf eine substantielle Verminderung der Treibhausgasemissionen zielt. Der CO2-

Preis tendierte mehrfach gegen null, so dass jegliche Lenkungswirkung ausblieb. Trotz mehrerer Nachbesserungen hat sich daran bis heute nichts geändert. Am 22. Januar 2014 schlug die EU-Kommission erneut weitreichende Reformen vor. Diese werden frühestens im Oktober 2014 verabschiedet. Bis dahin dürfte die EU kaum mit der Schweiz Verhandlungen über eine Teilnahme einleiten. Anlässlich der Sistierung der Verhandlungen über das Stromabkommen im Gefolge des 9. Februar hat die EU bekräftigt, dass eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über den Emissionshandel ohnehin erst nach einer generellen Klärung der bilateralen Beziehungen Schweiz-EU sinnvoll und möglich ist.

14) Rahmenabkommen über zivile und militärische friedensfördernde Einsätze

Von der Öffentlichkeit wenig beachtet, hat der Bundesrat am 26. Juni 2013 gleichzeitig mit dem Grundsatzentscheid zur institutionellen Frage zahlreiche Verhandlungsdossiers geöffnet oder deren Weiterverfolgung beschlossen. Dazu gehörte die Ankündigung, zwischen April und Juni 2014 Verhandlungen über ein Rahmenabkommen über gemeinsame zivile und militärische friedensfördernde Einsätze im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zu eröffnen. Auf die Frage [14.5081](#) von Evi Allemann, ob dieser Fahrplan nach Annahme der Masseneinwanderungs-Initiative immer noch realistisch sei, erklärte der Bundesrat, zwischen dieser Initiative und den Verhandlungen über ein GSVP-Rahmenabkommen gebe es keinen Zusammenhang. Die EU verfüge seit Jahren über ein Verhandlungsmandat. Der Bundesrat habe bisher aber noch keines erarbeitet. Wann dies der Fall sein könnte, mochte der Bundesrat freilich nicht präzisieren.

III Weitere Verhandlungs- und Dialogthemen

15) Zinsbesteuerung

Die Schweiz und die EU haben am 17. Januar 2014 offiziell Verhandlungen über die Revision des Zinsbesteuerungsabkommens aufgenommen. Der Bundesrat hat am 18. Dezember 2013 das Verhandlungsmandat für die Revision des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU erteilt. Die EU-Kommission ist ihrerseits am 14. Mai 2013 vom Rat der EU für Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) beauftragt worden, mit der Schweiz eine Anpassung dieses Abkommens auszuhandeln. Die EU will mit den Verhandlungen sicherstellen, dass das Zinsbesteuerungsabkommen nach der geplanten Revision ihrer eigenen Richtlinie im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen entsprechend angepasst wird. Die Revision soll Lücken schliessen und verhindern, dass Personen sich der Besteuerung ihrer Zinserträge entziehen, indem sie Scheinfirmen wie Trusts oder Stiftungen zwischenschalten oder auf gewisse Finanzinstrumente (Versicherungsmäntel etc.) zurückgreifen. Bei den Verhandlungen soll „auch den internationalen Entwicklungen auf diesem Gebiet Rechnung getragen“ werden. Diese etwas verklausulierte Formulierung betrifft den Automatischen Informationsaustausch AIA.

Soweit erkennbar, sind diese Verhandlungen durch die Volksabstimmung vom 9. Februar nicht betroffen.

16) Vergangenheitsregelung betr. unbesteueretes Vermögen in der Schweiz

Kein Gegenstand der Verhandlungen über die die Revision des Zinsbesteuerungsabkommens bildet eine Vergangenheitsregelung betr. unbesteueretes Vermögen in der Schweiz.

Bisher hat sich der Bundesrat zu keinem klaren Vorschlag durchgerungen und wiederholt erklärt, diese Vergangenheitsregelungen sollen bilateral geklärt werden.

17) Unternehmensbesteuerung

Die Unternehmensbesteuerung bildet seit Jahren Gegenstand eines „Dialoges“ der Schweiz mit der EU. Für die Schweiz war es stets sehr wichtig, diese Gespräche nicht als Verhandlungen zu bezeichnen.

Der Bundesrat bekräftigte am 30. April 2014, bis im September 2014 eine Vernehmlassungsvorlage zur Abschaffung des von der EU und von der OECD kritisierten „Ring Fencing“ auszuarbeiten. Das „Ring Fencing“ betrifft die sehr viel niedrigere Besteuerung von Auslandserträgen von bestimmten, besonders mobilen Sonderstatus-Gesellschaften (Holdings, Gemischte Gesellschaften, Verwaltungsgesellschaften) durch die Kantone.

Bis Juni 2014 hat sich die EU geweigert, der Schweiz im Gegenzug den Verzicht auf Sanktionen zuzusichern. Diese Position scheint sich inzwischen aufgeweicht zu haben. Sowohl auf Seiten der EU als auch der Schweiz wird betont, dass diese Steuerfragen kein Teil einer allfälligen Paketlösung sind.

18) Erneuerung des Erweiterungsbeitrags („Kohäsionsmilliarde“)

Die Schweiz hat 2004 den neuen EU-Mitgliedstaaten einen Erweiterungsbeitrag zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU gewährt. Diese „Kohäsionsmilliarde“ war auch Gegenstand einer Volksabstimmung. Bei der Erweiterung der EU auf Rumänien und Bulgarien 2007 gewährte die Schweiz einen weiteren Beitrag. In der gleichen Logik sprach der Bundesrat am 30. April 2014 auch 45 Millionen für Kroatien, das seit 1. Juli 2013 neues EU-Mitglied ist.

Im Dezember 2012 forderte der Rat der EU die Europäische Kommission auf, mit der Schweiz Gespräche über eine mögliche Erneuerung des Erweiterungsbeitrags aufzunehmen. Der Bundesrat hat auf diese Aufforderung bisher nicht reagiert. Aus Sicht der EU ist der Erweiterungsbeitrag unmittelbar mit der Personenfreizügigkeit und dem sektoriellen Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt verknüpft und automatisch zu erneuern. Der Bundesrat entschied im Juni 2013, „über eine allfällige Erneuerung des Erweiterungsbeitrags zur Reduzierung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU“ erst „im Licht der Fortschritte all dieser Verhandlungen“ zu entscheiden, die er damals beschloss.

19) Schengen/Dublin

Die Schweiz hat sich im Schengen- und im Dublin-Assoziierungsabkommen vom Dezember 2008 verpflichtet, Weiterentwicklungen des EU-Rechts in diesem Bereich zu übernehmen. Seither sind in der Schweiz rund 150 entsprechende Notifizierungen eingetroffen. Die Umsetzung erfolgt teilweise auf Stufe Bundesrat. Regelmässig geht es aber auch um referendumsfähige Bundesbeschlüsse bzw. gesetzliche Anpassungen.

Zu verhandeln gibt es im engeren Sinne nichts. Immerhin nimmt Bundesrätin Simonetta Sommaruga regelmässig an den Treffen des Rates der EU für Justiz und Inneres (JI) teil. Sie kann sich dort im Rahmen des Schengener decision shaping von Amtes wegen einbringen, allerdings ohne Antragsrecht und ohne Mitentscheidungsrecht.

IV Drei Bedingungen des Bundesrates für die Fortsetzung des bilateralen Weges

Der Bundesrat hat in seinen Europaberichten ab 2006 stets wiederholt, es gebe drei Bedingungen, damit die Schweiz den bilateralen Weg fortsetze. In seinem Bericht vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulates Markwalder 09.3560)¹ formulierte der Bundesrat wie folgt:

„Wie im zugrunde liegenden Postulat gefordert, geht der Bericht von den Kriterien aus, die im Europabericht 2006 aufgestellt wurden und an denen sich der Bundesrat orientiert, um zu prüfen, welches das beste Instrument für die Wahrung der Schweizer Interessen gegenüber der EU ist. Es handelt es sich um die folgenden drei Kriterien:

1. Die Schweiz besitzt einen Grad an Mitentscheidung im Rahmen ihrer bilateralen Verträge mit der EU und einen Handlungsspielraum für die Durchführung ihrer eigenen Politiken, die beide als genügend angesehen werden (**Teilnahme an der Entscheidungsfindung**).
2. Die EU ist bereit, bei der Ausgestaltung ihrer Drittlandpolitik mit der Schweiz Lösungen im Rahmen von bilateralen sektoriellen Abkommen zu finden (**aussenpolitische Machbarkeit**).
3. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere auch im monetären Bereich, verändern sich nicht zum Nachteil der Schweiz (**wirtschaftliche Rahmenbedingungen**).“

¹ Bericht vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulates Markwalder 09.3560), BBl 2010 7239, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/7239.pdf>, Zitat Seite 7257.