



PRESSEROHSTOFF

Umfrage zur Anwendung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU

1 Überblick und Resultate

Das Integrationsbüro EDA/EVD (IB) hat im Jahr 2009 eine Umfrage durchgeführt, um zu ermitteln, wie die Umsetzung der wichtigsten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – das Freihandelsabkommen von 1972, das Zoll erleichterungen und -sicherheitsabkommen sowie die Bilateralen I und die Bilateralen II – funktionieren. Angefragt wurden die für die Abkommen zuständigen Bundesämter, die Mission der Schweiz bei der EU, die Schweizerischen Botschaften in den EU-Mitgliedstaaten, die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie auch wichtige Akteure des Privatsektors wie *economiesuisse*, die Gewerkschaften, der Schweizerische Bauernverband und die kantonalen Handelskammern. Ihre Rückmeldungen wurden in einem Bericht zusammengefasst, der heute publiziert wird.

Nach den Erkenntnissen der Umfrage funktioniert die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU grundsätzlich gut. Lediglich in rund 120 Fällen – angesichts der Tiefe und Breite der Beziehungen und der Anzahl der Transaktionen eine geringe Zahl - wurden auch Probleme bei der Umsetzung ermittelt, von denen etwa ein Fünftel (rund 25 Meldungen) eine vermutliche Verletzung eines bilateralen Abkommens darstellen. Der Bundesrat und die Verwaltung haben eine Anzahl dieser Probleme im Kontakt mit der Europäischen Kommission und mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten lösen können, in den anderen Fällen werden Anstrengungen unternommen, um sie einer Lösung zuzuführen.

In Anbetracht des weiten Kreises der Adressaten ist es auffallend, dass sich verhältnismässig wenige der Angeschriebenen mit einem Anwendungsproblem beim IB gemeldet haben. Verschiedene Stellen – insbesondere im EDA-Aussennetz – informierten zudem, dass keine Anwendungsprobleme bekannt seien. Auch sind die zahlreichen positiven Stellungnahmen zu erwähnen, die das gute Funktionieren der bilateralen Abkommen betonen.

Insgesamt erhielt das IB gut 100 Stellungnahmen, die rund 120 vermutliche Anwendungsprobleme beschrieben. Diese Meldungen wurden in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesämtern analysiert. Auch diese Analysen ergeben ein insgesamt erfreulich positives Bild. So machen unter den gemeldeten Anwendungsproblemen diejenigen, die aufgrund der rechtlichen Analyse des IB auf eine vermutliche Verletzung eines bilateralen Abkommens hinweisen, nur einen Fünftel des Gesamtvolumens aus, während in den anderen Fällen fehlende Information, unterschiedliche nationalrechtliche Rahmenbedingungen u.a. als Gründe für die auftretenden Schwierigkeiten angeführt werden können. Die überschaubare Anzahl Problemmeldungen im Rahmen der Umfrage sowie der geringe Anteil der vermuteten Vertragsverstösse weisen auf eine generell zufriedenstellende Anwendung der Abkommen hin.

Die Mehrheit der Abkommen scheint in ihrer grenzüberschreitenden Anwendung also weitgehend gut zu funktionieren. Zu den Abkommen über Personenfreizügigkeit, Freihandel, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft gab es die meisten Problemmeldungen. Es erscheint, dass diese Abkommen aufgrund ihrer Komplexität oder ihres Umfangs die meisten Schwierigkeiten in der Anwendung bereiten. Zudem sind diese Abkommen mehr als andere in der Öffentlichkeit bekannt, und sie betreffen das tägliche Leben vieler Bürgerinnen und Bürger in grösserem Ausmass als beispielsweise der Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens. Daher lässt sich allein aufgrund der Anzahl der Fälle kein direkter Rückschluss auf deren absolute Qualität ziehen.

Die Relevanz der gemeldeten Probleme ist sehr unterschiedlich und reicht von fehlender Information bis zu Fällen unkorrekter Vertragsanwendung durch die zuständigen staatlichen Behörden. Häufig fehlt den anwendenden Behörden in den EU-Mitgliedstaaten die Kenntnis, dass die bilateralen Abkommen mit der Schweiz unsere Staatsangehörigen und Firmen in vielen Bereichen mit denjenigen aus den EU-Mitgliedstaaten gleichstellen. Zudem gibt es Problemfälle, bei denen protektionistische Motive naheliegend erscheinen. Schliesslich gibt es aber auch häufig administrative Hürden, welche in gewissen EU-Mitgliedstaaten auftreten, die jedoch bei genauer Betrachtung nicht vertragswidrig diskriminierend sind, sondern bspw. einer anderen, nationalen Verwaltungstradition entsprechen. Häufig sind auch Staatsbürger und Unternehmen anderer EU-Mitgliedstaaten bzw. desselben Landes davon betroffen. Diesen Sachverhalten ist am schwersten beizukommen, und es sind auch jene, welche bei vielen schweizerischen Betroffenen ein diffuses Gefühl der Ungleichbehandlung hervorrufen.

Die Auswertung hat zudem gezeigt, dass die allermeisten gemeldeten Problemfälle mit grenzüberschreitendem Bezug der Bundesverwaltung bereits bekannt sind. Diese wurden mit wenigen Ausnahmen bereits auf zwischenstaatlicher Ebene bzw. mit der Europäischen Kommission aufgenommen. So wurden einige dem IB mitgeteilte Anwendungsprobleme inzwischen gelöst und bestehen nicht mehr (z. B. das Ticket für den Export von Käse).

Die insgesamt guten Resultate der Umfrage zeigen aber auch gewisse Mängel in manchen EU-Ländern hinsichtlich der Information über den Gehalt der bilateralen Abkommen auf. Hier obliegt es dem Bundesrat und den Bundesbehörden, bei ihren Kontakten mit den EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission nachhaltig und entschieden auf die Problempunkte bzw. Rechtsansprüche schweizerischer Staatsangehöriger und Unternehmen hinzuweisen. Problemfälle werden u. a. bei den Sitzungen der Gemischten Ausschüsse der entsprechenden Abkommen thematisiert und können oftmals in diesem Rahmen gelöst werden.

2 Ziel und Methodologie der Umfrage

2.1 Ziel

Ziel der Umfrage war es, einen umfassenden Überblick über die bestehenden Anwendungsprobleme im Bereich der wichtigsten bilateralen Abkommen (Freihandelsabkommen, Abkommen über Zollerleichterungen und -sicherheit, Versicherungsabkommen, Bilaterale I, Bilaterale II) zu gewinnen.

2.2 Fragebogen und Adressaten

Um die einheitliche Erfassung der Anwendungsprobleme zu gewährleisten, hat das IB einen Fragebogen an 77 verwaltungsinterne und -externe Stellen verschickt. Verwaltungsintern wurden 26 Bundesämter, die Mission der Schweiz bei der EU, die schweizerischen Botschaften in der EU (und über diese die Konsulate und Generalkonsulate), sowie, via die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die zuständigen Stellen der Kantone bedient.

Als verwaltungsexterne Stellen wurden folgende Dachverbände angeschrieben: economiesuisse inkl. Gewerbeverband, Bauernverband, Arbeitgeberverband, Gewerkschaften (SGB, Unia, TravailSuisse). Diese wurden gebeten, die Umfrage an ihre Mitglieder weiter zu verteilen. Zusätzlich wurde die Umfrage weiter an die bilateralen Handelskammern der Nachbarstaaten, die Handelskammern der Grenz Kantone, den Verein Schweizerischer Unternehmen in Deutschland (VSUD) und die Union des Associations suisses de France (UASF) verschickt.

2.3 Rückmeldungen

Das IB erhielt gut 100 Rückmeldungen, in welchen insgesamt rund 120 Anwendungsprobleme geschildert werden.

Die Rückmeldungen fielen recht unterschiedlich aus; nicht alle von ihnen beschreiben echte Anwendungsprobleme der bestehenden bilateralen Abkommen Schweiz-EU. Die vorliegende Auswertung berücksichtigt nur die Fälle, die gemäss einer groben rechtlichen Analyse des IB ein grenzüberschreitendes Anwendungsproblem der untersuchten Abkommen (Freihandelsabkommen,

Versicherungsabkommen, Bilaterale I und II, Abkommen über Zollerleichterungen und -sicherheit) betreffen (nachfolgend „relevante Fälle“).

Über die finanziellen bzw. volkswirtschaftlichen Auswirkungen der gemeldeten Problemfälle ist keine Aussage möglich.

2.3.1 Kategorisierung der relevanten Fälle

Bei den berücksichtigten, relevanten Fällen kann zwischen vermutlichen Vertragsverletzungen einerseits und anderweitigen Anwendungsproblemen andererseits unterschieden werden. Zu letzteren gehören etwa Probleme, die sich aus den verschiedenen nationalrechtlichen Rahmenbedingungen ergeben, ohne dass ein konkreter nachweisbarer Verstoss gegen eine Bestimmung des Abkommens vorliegen würde.

In Bezug auf die vermutlichen Vertragsverletzungen wurde folgende Kategorisierung vorgenommen:

Fehlende Umsetzung in nationaler Gesetzgebung: Eine solche liegt dann vor, wenn eine Vertragspartei nicht alle erforderlichen Massnahmen zur Erfüllung eines Abkommens trifft.

Unkorrekte Anwendung: Die Vertragsparteien sind gehalten, das Abkommen nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte des Zieles und Zweckes anzuwenden. Tut dies eine Partei nicht, so liegt eine unkorrekte Anwendung des Abkommens vor.

Direkte/Indirekte Diskriminierung: Den Vertragsparteien ist es vorbehaltenlich entgegenstehender Bestimmungen grundsätzlich verboten, im Anwendungsbereich des jeweiligen Abkommens eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorzunehmen. Der Grundsatz impliziert sowohl die direkte wie auch die indirekte Diskriminierung. Letztere liegt vor, wenn eine unterschiedslos anwendbare Rechtsvorschrift sich faktisch stärker auf bestimmte Staatsangehörige oder Unternehmen auswirkt (inkl. grösserer Aufwand zur Erfüllung einer unterschiedslos geltenden Vorschrift) und so mittelbar zur qualifizierten Ungleichbehandlung führt. Als ein Beispiel für eine indirekte Diskriminierung kann das Erfordernis bestimmter Sprachkenntnisse für Berufe dienen, zu deren Ausübung diese nicht unbedingt erforderlich sind. Der Einfachheit halber wurden in der Auswertung zudem unzulässige Beschränkungen ebenfalls unter der indirekten Diskriminierung subsumiert.

3 Die Situation im Bezug auf die einzelnen bilateralen Abkommen Schweiz-EU

Das Abkommen über die Personenfreizügigkeit (FZA) ist von spezieller Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft und schweizerische Staatsangehörige. Entsprechend häufig wird von den Vertragsbestimmungen Gebrauch gemacht. Aufgrund der Komplexität und des Umfangs des Abkommens sowie der zahlreichen involvierten Stellen bzw. Personen erstaunt es nicht, dass die Anwendung dieses Vertrages am ehesten Schwierigkeiten bereitet. Es ist denn auch das Abkommen, zu welchem dem IB am meisten Anwendungsprobleme gemeldet wurden. Der Bundesrat und die Verwaltung sind im Kontakt mit der Europäischen Kommission und mit den betroffenen EU-Mitgliedstaaten, um diese Probleme einer Lösung zuzuführen.

Relativ wenige Meldungen betrafen die Freizügigkeit im engeren Sinne. Hingewiesen wurde u.a. auf den Umstand, dass in bestimmten EU-Mitgliedstaaten (Spanien, Griechenland, in einem Einzelfall auch Ungarn) gewisse staatliche Museen eine unterschiedliche Behandlung von schweizerischen und EU-Bürgern in Bezug auf die Eintrittspreise (insbesondere Vergünstigungen) praktizieren. Des Weiteren stellt die Besteuerung von selbständigen Dienstleistungserbringern mit Wohnsitz im Ausland sowie die Besteuerung von Erwerbstätigen aus der EU, die sich lediglich für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, gemäss gewissen kantonalen Steuerbehörden eine spezielle Herausforderung dar. Eine weitere Schwierigkeit betrifft zudem bisweilen die Feststellung des Lebensmittelpunktes bzw. des Hauptwohnsitzes von EU-Staatsangehörigen, die an mehreren Orten (in der Schweiz und in der EU) einen Wohnsitz unterhalten.

Angesichts der beachtlichen Anzahl von rund 20, die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung betreffenden Rückmeldungen liegt die Vermutung nahe, dass dieser Bereich einen neuralgischen Punkt bei der Abkommensanwendung darstellt. Die – auch juristisch anspruchsvollen – Schwierigkeiten in diesem Gebiet ergeben sich mitunter aus der Tatsache, dass die Schweiz mit dem Freizügigkeitsabkommen einen gewissen Teil der EU-intern geltenden Dienstleistungsfreiheit, nicht aber die Gesamtheit der entsprechenden Bestimmungen

übernommen hat und zudem nicht Teil der europäischen Zollunion ist. In mehreren Eingaben wurde auf die für ausländische Unternehmen fragwürdig ausgestaltete «zehnjährige Garantie» (*garantie décennale*) in Frankreich hingewiesen. Die Modalitäten zum Abschluss dieser Bauwerkversicherung führen de facto dazu, dass schweizerischen Unternehmen der Zugang zum französischen Markt erschwert bzw. quasi verunmöglicht wird. Auch die obligatorischen Beiträge an die deutsche Urlaubskasse (ULAK), die italienischen «Casse edili» sowie bisweilen geforderte Beiträge für «congés payés» in Frankreich wurden (in den ersten beiden Fällen mehrfach) beanstandet. Weitere Meldungen bezogen sich auf fehlende Verfahren und Anlaufstellen für die Anmeldung von Entsendungen in gewissen Regionen Italiens und eine ausstehende Gesetzesanpassung in Italien im Bereich der Sicherheitsdienstleistungen. Hingewiesen wurde zudem auf ein gewisses Diskriminierungspotential im Zusammenhang mit den deutschen Handwerksrollen. In mehreren Rückmeldungen wurde schliesslich auf das Problem der Scheinselbständigkeit hingewiesen, welches insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Flankierenden Massnahmen relevant ist.

Nicht wenige der eingegangenen Meldungen beziehen sich auf die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit (Anhang II). Die Anwendung dieses Anhangs ist speziell komplex. Entsprechend erstaunt es nicht, dass mehrere gemeldete Probleme auf fehlende Information zurückzuführen sind. Hingewiesen wurde des Weiteren u.a. auf die unzulängliche Retourierung des Formulars E-108 (Mitteilung über Wegfall des Sachleistungsanspruchs bei Krankheit/Mutterschaft) durch die aushelfenden Träger in Frankreich, die angeblich unzureichende Kontrolle des Weiterbestehens eines Versicherungsschutzes im Zusammenhang mit dem im FZA vorgesehenen Optionsrecht im Krankenversicherungsbereich, das als unverhältnismässig kompliziert und ausführlich erachtete Formular E-213 (Koordination der Renten- und IV-Systeme) oder die im FZA (bzw. dem EU-Acquis) fehlende Regelung der Kostenübernahme beim Rücktransport von Staatsangehörigen einer Vertragspartei nach erfolgter (Notfall-) Behandlung in einem anderen vertragsabschliessenden Staat.

Auch das Freihandelsabkommen von 1972 (FHA) gibt wegen seines breiten Anwendungsbereichs zu gewissen Anwendungsproblemen Anlass. Gemeldete Probleme betreffen unter anderem den Ausgleich der Rohstoffpreise (vorgesehen im Protokoll 2 des Abkommens) oder auch die technischen Handelshemmnisse bei einigen Konsumgütern. Allerdings handelt es sich nur bei wenigen Fällen um eine vermutliche Verletzung des Abkommens.

Das FHA deckt ein breites Spektrum der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten ab. Zum Einen gewährleistet es einen möglichst barriere- und diskriminierungsfreien Handel mit allen wichtigen Industrieprodukten, -halbfabrikaten und -rohstoffen. Zum Anderen beinhaltet das FHA auch Bestimmungen betreffend staatliche Beihilfen und handelsbeschränkende Massnahmen durch die Vertragsparteien. Entsprechend vielfältig sind auch die eingegangenen Rückmeldungen. Von insgesamt vier relevanten Problemfällen stellen drei potentielle Vertragsverletzungen dar. Ein Fall betrifft die Zollzusammenarbeit, wo die deutschen Zollbehörden autonom die für den bilateralen Verkehr geltenden Ursprungsregeln angepasst haben. Ein zweiter Fall betrifft unverhältnismässig aufwändige Verfahren der italienischen Zollbehörden bei der Einfuhr gewisser Nahrungsmittel nach Italien. Im letzten Fall geht es um die Kautions für Baumaschinen, die für Bauarbeiten temporär ins Ausland verbracht werden.

Dasselbe gilt für das Agrarabkommen von 1999, bei dem ein einziger Fall einer vermutlichen Verletzung des Abkommens vorliegt und dessen Anwendung in den Augen seiner Nutzer daher problemlos scheint. Anzumerken ist hier, dass mehrere gemeldete Fälle inzwischen dank der Intervention der Schweizer Behörden gelöst werden konnten.

Die Anwendungsprobleme, über die das IB informiert wurde, betreffen mehrheitlich den Anhang 11 über den Handel mit lebenden Tieren und tierischen Erzeugnissen.

Von den 8 relevanten dem IB gemeldeten Anwendungsproblemen handelt es sich nur in einem Fall um eine vermutliche Verletzung des Agrarabkommens. Er bezieht sich auf die Grenzkontrollen, die im Pflanzenschutzsektor durchgeführt werden müssen. Jedoch wurde festgestellt, dass einige Mitgliedstaaten auf diese Kontrollen verzichteten. Die Bundesverwaltung hat Schritte unternommen, um die Situation zu klären.

Die übrigen Fälle betreffen Anwendungsprobleme im Zusammenhang mit den Zollkonzessionen der EU oder Probleme der Zollgesetzgebung und stellen keine formelle Verletzung des Abkommens dar.

Schliesslich ist auch zu erwähnen, dass drei Fälle inzwischen gelöst wurden, nachdem die Schweiz bei der Europäischen Kommission interveniert hat (Ticket für den Export von Käse, Abstammungsnachweis bei Rinderexporten, Schwierigkeiten beim Export von Wurstwaren).

Das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse weist ebenfalls einen breiten Anwendungsbereich auf und zeigt keine besonderen Anwendungsprobleme. Die der Verwaltung gemeldeten Fälle wurden durch die Schweizer Behörden gemeinsam mit den Behörden der betroffenen Länder behandelt.

Das Assoziierungsabkommen Schengen/Dublin scheint ebenfalls ohne erwähnenswerte Probleme zu funktionieren. Laut der Antwort der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) auf die Umfrage des IB sind die Erfahrungen sehr positiv, und es wurden keine grösseren Anwendungsprobleme festgestellt.

Bei den Abkommen über die Zinsbesteuerung, das Öffentliche Beschaffungswesen, die Forschung und den Luftverkehr bestehen keine grösseren Anwendungsprobleme. Von fünf dem IB gemeldeten Fällen handelt es sich nur bei zweien um eine vermutliche Verletzung eines Abkommens.

Das neue Abkommen über Zollerleichterungen und -sicherheit, das seit 1. Juli 2009 vorläufig angewendet wird und das aktuelle Abkommen über Güterkontrollen von 1990 ersetzt, stellt keine besonderen Anwendungsprobleme. Daher wurden der Verwaltung auch nur wenige Fälle gemeldet.

4 Fazit

4.1 Die bilateralen Abkommen bewähren sich...

Insgesamt weisen die Resultate dieser Umfrage auf eine befriedigende Anwendung der Abkommen hin. Die zahlreichen erhaltenen positiven Antworten sowie die ausgebliebenen Problemmeldungen seitens der meisten Stellen des EDA-Aussennetzes zeigen, dass sich die bilateralen Abkommen weiterhin bewähren. In seiner Antwort auf die Umfrage des IB beurteilt der Dachverband *economiesuisse* die Abkommen als «unabdingbar und unumgänglich». Die Gesamtheit der Abkommen gewährleistet den Schweizer Unternehmen einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Markt. Wie auch der Schweizerische Gewerbeverband (SGV) hervorhebt, treffen die Schweizer Unternehmen mit Zugang zum EU-Markt auf keine besonderen Schwierigkeiten. So scheinen die Rechte der in der EU niedergelassenen oder grenzüberschreitend tätigen Schweizer Bürger und Unternehmen gewährleistet. Wenn es zu vermutlichen Verletzungen der Abkommen oder direkten sowie indirekten Diskriminierungen kommt, ist häufig Unkenntnis oder fehlendes Bewusstsein der Behörden in den EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Anwendung der Abkommen mit der Schweiz die Ursache.

4.2 ...gleichwohl existieren gewisse Schwierigkeiten bei der Anwendung: eine Auswahl der gemeldeten Probleme

Am meisten Meldungen gingen zum Freizügigkeitsabkommen beim IB ein. Bei der Anwendung dieses Vertrages besteht insbesondere im Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung ein Diskriminierungspotenzial, da die grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen z. B. mit nationalen Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer oder der finanziellen Interessen im Empfängerstaat im Konflikt stehen können. Die in Frankreich verlangte «Zehnjährige Garantie» (*garantie décennale*) oder die Pflicht zur Leistung von Beiträgen in deutsche oder italienische Urlaubskassen sind schon seit längerer Zeit auf der Liste der Probleme, welche bei unseren Nachbarn und in Brüssel anhängig gemacht werden. Ebenfalls zu den mehrmals gemeldeten Problemfällen gehört die Kautions bei der temporären Ausfuhr von Baumaschinen, namentlich nach Italien. Im Bereich des FZA gelten auch die fehlende Anerkennung schweizerischer Diplome als regelmässig auftauchendes Problem und grosses Ärgernis für die Betroffenen. Erfahrungsgemäss können Schwierigkeiten im Bereich der Diplomanerkennung jedoch meistens mittels Demarche der Bundesbehörden behoben werden. Die in dieser Umfrage aufgetauchten Probleme bei der Anwendung des Freizügigkeitsabkommens waren der Bundesverwaltung bereits bekannt und Gegenstand von Interventionen bei der Europäischen Kommission bzw. den betroffenen EU-Mitgliedstaaten.

Ökonomisch von grosser Bedeutung für die betroffenen Fluggesellschaften (im Konkreten Swiss) sind ausserdem die Verrechnung höherer Landegebühren auf zahlreichen Flughäfen in EU-Mitgliedstaaten; dies widerspricht klar dem Nichtdiskriminierungsgebot des Luftverkehrsabkommens. Mehrere Vorstösse in den entsprechenden Hauptstädten und bei der EU-Kommission haben denn in gewissen Fällen auch schon für Aufhebung dieser diskriminierenden Massnahme geführt. Als letzte Gruppe von Anwendungsproblemen verdienen das Freihandelsabkommen sowie das Abkommen über die gegenseitige Konformitätsbewertung Erwähnung: Die zuweilen unkorrekte Anwendung dieser Abkommen wie z. B. Beschränkungen beim Marktzutritt für persönliche Schutzausrüstung oder die übermässige Kontrolle von Nahrungsmittelimporten nach Italien haben rasch konkrete Auswirkungen auf die betroffene Industrie, was häufig mit hohen Kosten verbunden ist. Die Bundesbehörden sind in all diesen Fällen bereits um eine Lösungsfindung bemüht.