

Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeit

Gutachten zu Händen des
Regierungsrates des Kantons St. Gallen

Prof. Dr. iur. Carl Baudenbacher

unter Mitarbeit von

Rechtsreferendar Klaus Bänke

Rechtsanwältin Simone Beeser

Maître en droit und Rechtsassessorin Irene Klauer

Mag. jur. Meinhard Novak

Lic. oec. HSG Andre Palitzsch



WIV WISSENSCHAFTLICHER VERLAG AG
St. Gallen/Berlin

Inhaltsübersicht

INHALTSÜBERSICHT

Vorwort . . . . .	. I
Verzeichnis der Autor(inn)en. . . . .	. II
Inhaltsverzeichnis. . . . .	. IV
Abkürzungsverzeichnis. . . . .	. XIV
1. KAPITEL STANDORTBESTIMMUNG. . . . .	. 1
2. KAPITEL GRENZÜBERSCHREITENDER WARENVERKEHR. . . . .	. 24
3. KAPITEL GRENZÜBERSCHREITENDER GEWERBL. DIENSTLEISTUNGSVERKEHR . . . . .	. 74
4. KAPITEL ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN. . . . .	. 97
5. KAPITEL MOBILITÄT DER ARBEITNEHMER. . . . .	. 132
6. KAPITEL BILDUNG UND FORSCHUNG. . . . .	. 172
7. KAPITEL STEUERRECHT. . . . .	. 207
Literaturverzeichnis. . . . .	. i
Verzeichnis der amtlichen Erlasse. . . . .	. viii
Anhang I: Servicestellen für Steuerangelegenheiten in den Mitgliedstaaten . . . . .	. xi
Anhang II: Fragebogen zur Studie. . . . .	. xii

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	I
Verzeichnis der Autor(inn)en.	II
Inhaltsübersicht	III
Inhaltsverzeichnis.	IV
Abkürzungsverzeichnis.	XIV
1. KAPITEL STANDORTBESTIMMUNG.	1
1. Schwerpunkte der Studie.	1
II. Übersicht über die Schwierigkeiten der Unternehmen im grenz- überschreitenden Verkehr.	1
III. Die Bodenseeregion aus der Sicht des Kantons St. Gallen.	4
1. Bestehende Institutionen zur Kooperation.	4
2. Wirtschaftliche Bedeutung.	5
3. Standort St. Gallen.	7
3.1. Allgemeine Standortdaten.	7
3.2. Aussenhandel des Kantons.	8
3.3. Beurteilung des Standorts.	12
IV. Zum integrationspolitischen Status quo der Schweiz.	14
1. Bilateralismus.	14
2. Optionen EWR- und EU-Beitritt.	16
3. Ausarbeitung von und Teilnahme an INTERREG-Programmen	17
V. Die Idee regionaler Wirtschaftsräume.	19
1. Aussenkompetenz der Kantone.	19
2. Kompetenzverteilung in Deutschland.	21
3. Kompetenzverteilung in Österreich.	22
2. KAPITEL GRENZÜBERSCHREITENDER WARENVERKEHR.	24
I. Einleitung.	24
II. Ursprungsregime der Freihandelsabkommen.	24
1. Ergebnisse der Umfrage.	24
1.1. Ursprungsregeln.	24

Inhaltsverzeichnis

1.2.	Kumulierung	25
1.3.	Änderungen ab 1. 1. 1994	25
2.	Funktion und Bedeutung	26
3.	Regeln für den Erwerb der Ursprungs-eigenschaft im Freihandels-abkommen EU-Schweiz	28
3.1.	Vollständige Erzeugung oder ausreichende Bearbeitung oder Verarbeitung	28
3.2.	Ursprungsliste	28
3.3.	Kumulierung	29
3.4.	Änderungen ab 1. 1. 1994	32
a.	Überblick	32
b.	Alternative Prozentsatzregeln und administrative Erleichterungen	33
c.	Bagatellklausel oder 10 %-Toleranzregel	34
d.	Zwischenfertigung in einem Drittstaat	35
4.	Besonderheiten in den Freihandelsabkommen der EFTA mit den osteuropäischen Staaten	36
III.	Grenzkontrollen	37
1.	Ergebnisse der Umfrage	37
2.	Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zollabfertigung	40
2.1.	Überblick	40
2.2.	Stichprobenkontrollen und risikogerechte Kontrollen	40
2.3.	Abfertigungsdauer	41
a.	Probleme	41
b.	Lösungsansätze	42
aa.	Vereinheitlichung der Öffnungszeiten	42
bb.	Computergestützte Abfertigung	43
cc.	Vereinfachung der Ursprungsdokumente	45
dd.	Gegenseitige Anerkennung von Kontrollen und Dokumenten	46
3.	Aussenwirkungen des Binnenmarktes - insbesondere Veterinärkontrollen	47
3.1.	Vorbemerkungen	47
3.2.	Hygieneanforderungen und Veterinärkontrollen für Drittlandserzeugnisse	47
a.	Anforderungen an die Betriebe	47
b.	Veterinärkontrollen an der Grenze	50
IV.	Technische Handelshemmnisse	51
1.	Ergebnisse der Umfrage	51
2.	Recht der Technik der EU	53
2.1.	Übersicht	53
2.2.	Bedeutung des CE-Zeichens	54
2.3.	Prüfungs- und Zertifizierungsvoraussetzungen	56

	a. Produktbezogene	56
	b. Betriebsbezogene	57
	2.4. Zeithorizont	58
3.	Hindernisse durch Nichtanerkennung von Prüfungen und Zertifizierungen.	59
	3.1. Grundproblem.	59
	3.2. Betroffene Branchen.	60
	3.3. Anpassungsdruck für St. Galler Exportunternehmen.	61
4.	Lage der Importunternehmen.	61
V.	Exkurs	62
	1. Produktsicherheit und Produkthaftung.	62
	1.1. Allgemeines.	62
	1.2. Kontrolle der Produktsicherheit von Drittlands- erzeugnissen.	63
	1.3. Abhängigkeit vom EU-Importeur.	63
	2. Passive Textilveredelung.	64
VI.	Handlungsempfehlungen.	67
	1. Vorbemerkungen.	67
	2. Ursprungsregeln.	68
	3. Grenzkontrollen.	69
	3.1. Zusammenarbeit in der Verwaltungspraxis.	69
	3.2. Information.	70
	3.3. Einseitige Massnahmen.	70
	4. Technische Handelshemmnisse.	71
	4.1. Bundesgesetz über technische Handelshemmnisse.	71
	4.2. Bilaterales Abkommen des Bundes mit der EU.	72
	4.3. Handlungsmöglichkeiten des Kantons.	73
3.	KAPITEL GRENZÜBERSCHREITENDER GEWERBLICHER DIENSTLEISTUNGSVER- KEHR.	74
I.	Ergebnisse der Umfrage.	74
	1. Gesamtergebnis.	74
	2. Hindernisse im einzelnen.	75
II.	Österreichisches Recht.	75
	1. Gewerberechtsnovelle 1991.	75
	2. Gewerberechtsnovelle 1992.	77
	2.1. Einteilung der einzelnen Gewerbearten.	77
	2.2. Grenzüberschreitende gewerbliche Dienstleistungen von St. Galler Unternehmen.	79
	a. Materielles Recht.	79
	b. Verfahren zur Erteilung der Nachsicht.	80

2.3.	Niederlassung von St. Galler Unternehmen.	83
III.	Deutsches Recht	84
1.	Übersicht	84
2.	Voraussetzungen der Handwerkstätigkeit.	85
2.1.	Eintragung in die Handwerksrolle.	85
2.2.	Meisterprüfung.	85
3.	Ausnahmebewilligung für ausländische Handwerker ohne Meisterprüfung.	86
IV.	Liechtensteinisches Recht.	87
V.	Handlungsempfehlungen.	87
1.	Vorbemerkungen.	87
2.	Bewilligungspflichtige gebundene Gewerbe i.S.d. öGewO.	89
2.1.	Verwaltungspraxis.	89
2.2.	Abschluss eines bilateralen Abkommens mit Österreich	89
a.	Anzustrebender Inhalt.	89
b.	Kompetenzrechtliche Probleme.	90
aa.	Nationale Ebene.	90
bb.	Europäische Ebene.	91
2.3.	GATS.	94
3.	Schaffung eines Handwerkerinfos.	96
4.	KAPITEL ÖFFENTLICHES AUFTRAGSWESEN.	97
I.	Ergebnisse der Umfrage.	97
II.	Die europarechtlichen Bestimmungen.	98
1.	Vorbemerkungen.	98
2.	Primärrecht	99
3.	Richtlinien.	99
3.1.	Überblick.	99
3.2.	Anwendungsbereich der einzelnen Richtlinien.	101
a.	Öffentliche Lieferaufträge.	102
b.	Öffentliche Bauaufträge.	103
c.	Wasserwirtschaft, Energieversorgung, Verkehr, Telekommunikation.	104
d.	Öffentliche Dienstleistungsaufträge.	106
III.	Bodenseeregion (Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg).	106
1.	Deutsches Recht	106
1.1.	Bundesebene.	107
a.	Vorbemerkungen.	107

b.	Verdingungsordnung für Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) - VOL	108
c.	Verdingungsordnung für Bauleistungen - VOB	110
1.2.	Länderebene (Baden-Württemberg, Bayern)	111
1.3.	Kommunalebene (Baden-Württemberg, Bayern)	112
2.	Österreichisches Recht	113
2.1.	Vorbemerkungen	113
2.2.	Bundesvergabegesetz	114
2.3.	Landesvergabegesetz Vorarlberg	115
3.	Liechtensteinisches Recht	116
4.	Zur Situation der St. Galler Firmen als Drittstaatsunternehmen	117
4.1.	Vorbemerkungen	117
4.2.	Vorarlberg	118
4.3.	Baden-Württemberg, Bayern	119
4.4.	Fürstentum Liechtenstein	121
IV.	Zum Submissionswesen im Kanton St. Gallen und den angrenzenden Kantonen	121
1.	Protektionistische Regelungen der angrenzenden Kantone	121
1.1.	Ortsansässigkeit als Vergabekriterium	121
1.2.	Weitere exemplarisch herausgegriffene Bestimmungen der kantonalen Submissionsverordnungen	123
2.	Regelungen des Kantons St. Gallen	124
3.	Zur Situation der St. Galler Unternehmen	125
V.	Handlungsempfehlungen	127
1.	Schaffung einer regionalen Auftragsberatungsstelle	127
2.	Liberalisierung der Vergabepaxis	128
3.	Liberalisierung der gesetzlichen Grundlagen	129
4.	Abschluss eines bilateralen Abkommens mit der EU	131
5.	KAPITEL MOBILITÄT DER ARBEITNEHMER	132
I.	Ergebnisse der Umfrage	132
1.	Allgemeine Bemerkungen	132
2.	Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in der Schweiz	133
3.	Beschäftigung von Schweizer Arbeitnehmern in EU/EWR	134
II.	Kompetenzen im Ausländerrecht	135
1.	Schweiz	135
2.	Deutschland	136
3.	Österreich	136
4.	Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das Ausländerrecht der Mitgliedstaaten	136

Arbeitnehmermobilität in der Schweiz	138
1. Grundzüge des schweizerischen Ausländerrechts	138
1.1. Überblick	138
1.2. Kontingentierung	139
1.3. Beschränkung der interkantonalen Mobilität	140
1.4. Doppelte Bindung an Tarifverträge beim Arbeiten über die Grenze	141
2. Neuerungen der letzten Jahre - Auf dem Weg zum Dreikreise-Modell	142
2.1. Kritik der bestehenden Regelung	142
2.2. Endziel Drei-Kreise-Modell	144
a. Inhalt	144
b. Bereits realisierte Lockerungen	146
c. Beurteilung durch die Unternehmen im Kanton	148
3. Genehmigungserfordernisse bei der Erbringung von Dienstleistungen - Grenzübertritt mit Arbeitnehmern	149
3.1. Bewilligungspflicht	149
3.2. Bewilligungsformen für grenzüberschreitende Dienstleistungen	151
a. Kurzfristige Montagetätigkeiten	151
b. Tätigkeitsdauer unter vier Monaten - 120 Tage-Regelung	152
c. Tätigkeitsdauer über vier Monate	153
3.3. Bewilligungsverfahren	154
4. Grenzgänger	155
4.1. Das fremdenpolizeiliche Grenzgängerstatut	155
4.2. Erleichterungen in jüngster Zeit	155
4.3. Sozialversicherungsrechtliche Probleme	156
4.4. Steuerliche Probleme	157
IV. Arbeitnehmermobilität in den angrenzenden Ländern	157
1. Deutschland	157
1.1. Grundregeln	157
a. Trennung zwischen Aufenthaltserlaubnis und Arbeitserlaubnis	157
b. Jüngste Reformen des Ausländerrechts	158
c. Aufenthalts- und Arbeitsbeschränkung auf drei Monate	159
d. Voraussetzungen der Arbeitserlaubnis	161
1.2. Niederlassungsrecht für Schweizer Bürger	162
1.3. Grenzüberschreitende Arbeiten	162
a. Montage	163
b. Sonstige grenzüberschreitende Tätigkeiten	163
2. Österreich	164
2.1. Allgemeines	164

Inhaltsverzeichnis

2.2.	Niederlassungswillige Arbeitnehmer.	164
2.3.	Grenzüberschreitende Arbeiten.	168
2.4.	Grenzgänger.	169
V.	Handlungsempfehlungen.	169
1.	Bilaterales Abkommen des Bundes mit der EU über die Verwirklichung der Personenfreizügigkeit.	169
2.	Information der Unternehmen über die verschiedenen Genehmigungsformen.	170
3.	Schaffung eines attraktiven Erscheinungsbildes für ausländische Unternehmen.	170
3.1.	Neufassung des Merkblatts "Tätigkeiten ausländischer Firmen in der Schweiz" von 1990.	170
3.2.	Änderung der Praxis zur doppelten Bindung an Tarifverträge.	171
4.	Neuausrichtung der Zulassungspolitik des Bundes.	171
6.	KAPITEL BILDUNG UND FORSCHUNG.	172
I.	Ergebnisse der Umfrage.	172
II.	Einleitung.	172
1.	Ausbildung als Standortfaktor.	172
2.	Mobilität in der Bodenseeregion.	174
3.	Kompetenzaufteilung im Bildungsbereich.	174
3.1.	Interne Kompetenzaufteilung.	174
3.2.	Aussenkompetenz.	175
III.	Diplomanerkennung.	176
1.	Interkantonale Diplomanerkennung.	176
1.1.	Status quo.	176
1.2.	Interkantonale Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen.	177
2.	Anerkennung von ausländischen Abschlüssen in der Schweiz und von Schweizer Abschlüssen im Ausland.	179
2.1.	Kompetenz zur Anerkennung von ausländischen Diplomen.	179
2.2.	Diplomanerkennung für den Berufszugang.	179
a.	Zugang zu kantonal geregelten Berufen.	179
b.	Zugang zu eidgenössisch geregelten Berufen.	180
c.	Diplomanerkennung im Ausland für Abgänger der höheren Fachschulen HTL/HWV.	181
aa.	Konflikte mit den EU-Diplomanerkenntnisrichtlinien.	181

	bb.	Aufwertung der Höheren Fachschulen zu Fachhochschulen.	183
	cc.	Praktische Probleme bei der Umgestaltung der HTL/HWV zu Fachhochschulen.	185
2.3.		Diplomanerkennung im akademischen Bereich.	185
	a.	Anerkennung von Studienzeiten, Studienleistungen und Diplomen innerhalb der Schweiz.	185
	b.	Diplomanerkenntnisabkommen des Bundes mit Deutschland und Österreich.	186
	aa.	Allgemeiner Inhalt der Abkommen.	186
	bb.	Keine Regelung des Hochschulzugangs.	188
	cc.	Ausländerkontingente, Studiengebühren und numerus clausus.	188
2.4.		Anerkennung von Schulzeugnissen.	189
	a.	Anerkennung der schweizerischen Schulabschlüsse unterhalb der Maturandenstufe.	189
	b.	Anerkennung der Reifezeugnisse.	192
IV.		Teilnahme an Bildungs- und Forschungsprogrammen der EU.	193
	1.	Programme im Bildungsbereich.	193
	1.1.	COMETT.	194
	1.2.	ERASMUS.	195
	1.3.	Weitere Bildungsprogramme, an denen die Schweiz nicht teilnimmt.	196
	2.	Programme im Forschungsbereich.	197
V.		Handlungsempfehlungen.	198
	1.	Vorbemerkungen.	198
	2.	Bisherige Arbeiten im Rahmen der Internationalen Bodenseekonferenz.	198
	2.1.	Hochschul- und Studienführer der Euregio Bodensee.	199
	2.2.	Südwestdeutscher Bibliotheksverbund.	199
	2.3.	Grenzüberschreitende Umschulung von Arbeitslosen.	199
	3.	Die Vision Bildungsraum Bodensee.	200
	3.1.	Ziel.	200
	3.2.	Realisierungsmöglichkeiten.	200
	a.	Zusammenarbeit der Universitäten, Fachhochschulen und höheren Fachschulen nach EUCOR-Vorbild.	201
	aa.	Funktionsweise und Erfahrungen der EUCOR-Zusammenarbeit am Oberrhein.	201
	bb.	Übertragung auf den Bodenseeraum.	202
	cc.	Verbesserung des Hochschul- und Studienführers der Euregio Bodensee.	203

b.	Anerkennung von Diplomen und Schulabschlüssen	204
c.	Förderung des grenzüberschreitenden Lehraustauschs	204
d.	Grenzüberschreitende Kooperation der Arbeitsämter	205
4.	Förderung grenzüberschreitender Forschungs- und Technologiezusammenarbeit	206
5.	Information über EU-Forschung	206
7.	KAPITEL STEUERRECHT	207
I.	Ergebnisse der Umfrage	207
II.	Einleitung	207
III.	Mehrwertsteuer	208
1.	Überblick über das Mehrwertsteuerrecht der EU	208
1.1.	Ursprungslandprinzip	209
1.2.	Bestimmungslandprinzip	210
1.3.	Übergangsregime	210
a.	Inhalt	210
b.	Behandlung von Umsätzen zwischen Unternehmern	210
c.	Behandlung von Umsätzen an Private	212
2.	Formelle Voraussetzungen	212
3.	Ausgewählte Transaktionen	213
3.1.	Lohnveredelung	213
3.2.	Lagerung	213
3.3.	Inneregemeinschaftliche Versandungslieferung	214
3.4.	Verbringung von Gegenständen	214
3.5.	Inneregemeinschaftliche Güterbeförderung	215
3.6.	Sonderregelung für den KFZ-Handel und neue Beförderungsmittel	216
4.	Auswirkungen auf Drittstaaten	216
4.1.	Exporte in die EU	217
4.2.	Exporte von der EU in EFTA-Staaten	217
4.3.	Drittlandswaren und ihr Weitertransport in der EU	217
4.4.	Beförderung von EU-Waren durch EFTA-Staaten	217
a.	Dokumente	217
b.	Versandverfahren	217
4.5.	Mitnahme von Gerät beim Arbeiten über die Grenze	218
4.6.	Wettbewerbsnachteile für den Standort Schweiz	218
IV.	Direkte Steuern	219

1.	Vorbemerkungen	219
2.	Bisheriger Lösungsansatz.	220
2.1.	Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen.	220
2.2.	Unternehmensgewinne.	221
2.3.	Dividenden.	221
2.4.	Lizenzeinkünfte.	222
2.5.	Einkünfte aus selbständiger Arbeit.	222
2.6.	Einkünfte aus unselbständiger Arbeit.	222
a.	Private Dienstverhältnisse.	222
b.	Grenzgänger.	222
aa.	Deutschland.	223
bb.	Österreich.	223
3.	Neuer Lösungsansatz.	223
3.1.	Ziel: Beseitigung von Doppelbesteuerungen.	223
3.2.	Vermeidung der Doppelbesteuerung bei der Muttergesellschaft.	225
3.3.	Beseitigung der Quellensteuer.	225
3.4.	Voraussetzungen für die Anwendung der Mutter-/Tochter-Richtlinie.	226
4.	Wettbewerbsnachteile des Standorts Schweiz.	226
V.	Handlungsempfehlungen.	227
1.	Indirekte Steuern.	227
2.	Direkte Steuern.	227
	Literaturverzeichnis.	i
	Verzeichnis der amtlichen Erlasse.	viii
	Anhang I: Servicestellen für Steuerangelegenheiten in den Mitgliedstaaten . . .	xi
	Anhang II: Fragebogen zur Studie.	xii