

# Vision eines Gewerbeparks – grenzüberschreitend

**Wirtschaft** Im «Swiss Euro Business Park» im deutschen – fast gänzlich von Schweizer Gebiet umschlossenen – Jestetten soll Schweizer Steuer- und Arbeitsrecht auf EU-Boden gelten. Damit könnten Firmen in die Randregion gelotst werden. Über rechtliche Möglichkeiten streiten sich Politiker und Gelehrte.

Text **Beat Camenzind**

Zoll, bürokratischer Aufwand und fehlende Informationen bremsen den gegenseitigen Austausch zwischen Firmen aus dem Zürcher und dem süddeutschen Wirtschaftsraum. Zu diesem Schluss kommt die Credit Suisse im Standortmonitoring für den Wirtschaftsraum Zürich 2005, das im September veröffentlicht wurde. Auftraggeber waren die Standortförderer der Stiftung Greater Zurich Area. In der Studie wurden die Beziehungen zwischen der Greater Zurich Area und Süddeutschland näher beleuchtet.

## Bei einem Glas Wein Pläne geschmiedet

Die angedeuteten Hemmnisse besässen aber eher einen «preistreibenden und Aufwand verursachenden denn verhindernden Charakter», deuten die Ökonomen die Zahlen aus ihrer Unternehmensbefragung. So bilde der Wirtschaftsraum Zürich mit dem süddeutschen Grenzraum wenn nicht einen gemeinsamen, so doch einen stark vernetzten Wirtschaftsraum. Um die Grenze durchlässiger zu machen, existierten viele Kooperationsformen. «Sie setzen wichtige Impulse, bleiben in ihren Möglichkeiten aber beschränkt», schreibt die Credit Suisse, denn: «Der Schlüssel für eine vertiefte grenzüberschreitende Zusammenarbeit liegt in Bern und Berlin.»

In Neuhausen am Rheinfall und in der deutschen Gemeinde Jestetten kam man schon früher und ohne Ökonomen zu diesem Schluss. Ende 1998 sassen der Jestetter Bürgermeister Alfons Brohammer und der Neuhauser Gemeindepräsident Hansjörg Wahrenberger bei einem Glas Wein zusammen und schmiedeten Pläne, wie sie ihre Gemeinden attraktiver machen könnten. Die Nachbarorte beidseits der Grenze weisen im Vergleich zur umliegenden Region eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote auf: In Jestetten sind es um die 10 Prozent (Baden-Württemberg 6,9 Prozent), für Neuhausen gibt es keine genauen Zahlen; üblicherweise

liegt die Quote über dem kantonalen Schaffhauser Schnitt von derzeit 3,1 Prozent.

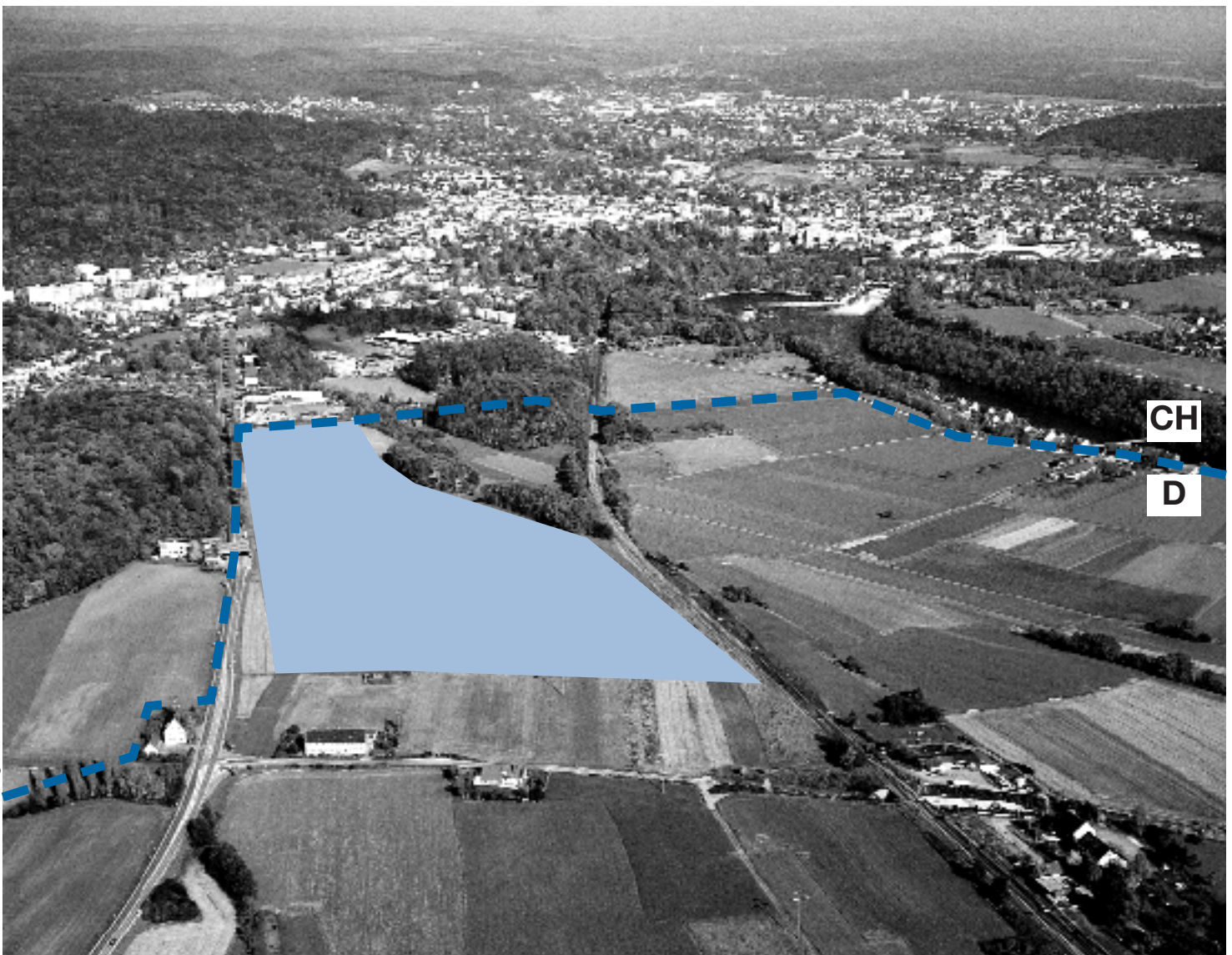
Brohammer und Wahrenberger analysierten Stärken und Schwächen ihrer Gemeinden: Neuhausen ist wegen des tiefen Steuerniveaus attraktiv für Unternehmen, es fehlt aber an Landreserven für Gewerbebauten. Jestetten verfügt über viel unbebautes Land, Gewerbe siedelt sich aber wegen der Lage kaum an. Dazwischen verläuft die Grenze. So kamen die beiden Politiker auf die Idee eines grenzüberschreitenden Gewerbeparks (GGP). Dieser sollte angrenzend an Neuhausen auf deutschem Boden liegen und rechtlichen Sonderstatus geniessen. Zolltechnisch gelte deutsches oder eben EU-Recht, gleichzeitig aber auch das liberalere Schweizer Arbeitsrecht und die Schweizer Steuerpraxis.

## Widersprüchliches von Rechtsgelehrten

Die Idee war geboren, nun begann der lange Marsch durch die Institutionen. Bald konnten der Schaffhauser Regierungsrat und die Landesregierung Baden-Württemberg für die Idee gewonnen werden. Diese wiederum trugen die Idee in Bern und Berlin vor. Gleichzeitig ersuchten sie um Projektunterstützung seitens der EU, die genehmigt wurde. Ein Höhepunkt bisheriger Bestrebungen war die Unterzeichnung einer deutsch-schweizerischen Regierungserklärung zur Entwicklung von Gewerbegebieten im Grenzraum vom 20. September 2002 am Zollamt Hard Jestetten/Neuhausen.

Danach wurden zwei Fachgruppen eingesetzt. Die Fachgruppe Land traf sich mit Grundstückseigentümern zu Vorgesprächen. Die meisten signalisierten Bereitschaft zum Verkauf. Die Fachgruppe Recht beauftragte die Universität St. Gallen und die Universität Konstanz mit Gutachten. Während vom Schweizer Rechtsgelehrten wenige Einwände gegen den GGP kamen, äusserte sein deutscher Kollege Bedenken. Laut Professor Kay Hailbronner bringt die Anwendung des Schweizer

Foto: Wirtschaftsförderung Kanton Schaffhausen



Das Areal des geplanten Gewerbeparks (blau) auf dem deutschem Gebiet von Jestetten. Blau gestrichelt: die Grenze, dahinter Neuhausen am Rheinfall.

Arbeitsrechts auf deutschem Boden verfassungsrechtliche Probleme mit sich (siehe Kasten). Fazit: Ohne Staatsvertrag und ohne Segen der EU-Kommission sei kein GGP möglich.

Ende 2004 stellten die Staatskanzlei Schaffhausen in Bern und das Regierungspräsidium Freiburg in Berlin Gesuch um Aufnahme von Verhandlungen zu einem Staatsvertrag. Seitdem beugen sich bundesdeutsche und eidgenössische Experten über die Materie, und es ist ruhig geworden um den GGP. Zu ruhig für den Schaffhauser Nationalrat Gerold Bühler (FDP), der in diesem Frühling vom Bundesrat wissen wollte, wie es um den «Swiss Euro Business Park» stehe (so heisst das Projekt inzwischen). Bundesrat Joseph Deiss versprach, sich für den GGP einzusetzen, wies aber auf die rechtlichen Schwierigkeiten hin. Um diese zu besprechen, soll sich eine Schweizer Expertengruppe mit Vertretern des Staatssekretariats für Wirtschaft, der Direktion für Völkerrecht und des Kantons Schaffhausen mit deutschen Experten treffen. Die nötigen Vorabklärungen seien auf deutscher Seite aber noch nicht getroffen, so Deiss. Im November brachte er bei einem Treffen mit dem neuen Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Günther H. Oettinger, das Projekt zur Sprache.

Während sich die Experten mit dem GGP beschäftigen, treten die zuständigen Politiker einer nach dem

anderen ab. Baden-Württemberg bekam einen neuen Ministerpräsidenten, Jestetten einen neuen Bürgermeister, Berlin eine neue Regierung und Neuhausen einen neuen Gemeindepräsidenten. Letzterer heisst Stephan Rawyler, gehört der FDP an und befürwortet den GGP. Seine Geduld währt aber nicht ewig: «Wird in zwei bis drei Jahren kein klarer Entscheid über dessen Machbar-



Stephan Rawyler, Gemeindepäsident von Neuhausen

«Mit einem Staatsvertrag können jegliche Sonderrechte eingeführt werden.»

keit gefällt, muss das Projekt beendet werden.» Von deutscher Seite erhofft er sich nach dem Regierungswechsel frischen Wind in der Sache. Dennoch erwartet er Widerstand: «Die deutsche Seite hat es nicht einfach. Man weiss zwar, dass das strikte deutsche Arbeitsrecht ansiedlungswillige Firmen zum Teil abschreckt. Würde ein entsprechender Staatsvertrag zum GGP abgeschlossen, käme das einem offiziellen Eingeständnis gleich.» Die verfassungsrechtlichen Zweifel der Expertise teilt

Rawyler nicht: «Mit einem Staatsvertrag können jegliche Sonderrechte eingeführt werden. Das ist eine Frage des Willens.»

Da ist der Staatsschreiber des Kantons Schaffhausen, Reto Dubach, gleicher Meinung: «Mit einem Staatsvertrag wäre es sehr wohl möglich, im GGP eine vom deutschen und vom EU-Recht abweichende Regelung bezüglich Arbeitsschutz-, Betriebsverfassungs- und So-



«Einfacher wird das Geschäft auch mit einer neuen Regierung nicht.»

Reto Dubach, Staatsschreiber des Kantons Schaffhausen

zialversicherungsrecht einzuführen. Es ist das Wesen eines Staatsvertrags, dass er von innerstaatlichen Regelungen abweicht. Klar geht die Verfassung vor, doch sind Verfassungsartikel zumeist nicht derart konkret abgefasst, dass sie keine Abweichungen zuliessen.»

Das sei auch die offizielle Haltung der Schaffhauser Regierung, unterstreicht Dubach. Wie Rawyler hofft er, dass mit einer neuen Regierung auch neue Meinungen zum Thema GGP in Berlin einziehen. «Die Signale aus dem Auswärtigen Ministerium von Joschka Fischer waren eher negativ», sagt er und relativiert: «Einfacher wird das Geschäft aber auch mit einer neuen Regierung nicht.»

Dubach, der sich als Staatsschreiber von Amtes wegen um die Aussenbeziehungen seines Kantons kümmert, erwähnt aber noch einen weiteren das Projekt verzögernden Aspekt. Die deutsche FDP lancierte die Idee, in Ostdeutschland Sonderwirtschaftszonen, ähnlich derjenigen im GGP, einzurichten, um vermehrt

Investoren anzulocken. Die Idee fiel bei den anderen Parteien vorerst durch. Die FDP hält aber hartnäckig daran fest. Dubach dazu: «Bei Gesprächen über den GGP stellt sich immer wieder die Frage, inwiefern er präjudizierenden Charakter für andere Gegenden hätte.» Für ihn ist klar, dass die geografische Lage Jestettens und Neuhausens und die davon herrührenden Probleme eine Sonderlösung mit Sonderrechten verlangen und der GGP damit nicht einfach auf andere Gebiete anwendbar sei.

Da trifft er sich mit Alfons Bank. Als Referent für grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Regierungspräsidium Freiburg, sozusagen einer Aussenstelle der Landesministerien, kümmert er sich für Baden-Württemberg vor Ort um das Dossier GGP. Die These, dass der GGP ein Präjudiz für die von der FDP geforderten Sonderwirtschaftszonen in Ostdeutschland darstellen könnte, hält er für «eine Spekulation». Weiter bezweifelt er den präjudiziellen Charakter des Projekts aufgrund der speziellen Wirtschafts- und verkehrsgeografischen Situation im Raum Schaffhausen, die nicht auf andere Räume übertragen werden könne. Bank misst dem Projekt zwar «visionären Charakter» bei, meint aber auch: «Das ist



«Möglicherweise müsste gar die deutsche Verfassung geändert werden.»

Alfons Bank, Referent für grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Regierungspräsidium Freiburg i. B.

rechtlich anspruchsvoll. Möglicherweise müsste zur Schaffung der für notwendig erachteten rechtlichen Rahmenbedingungen gar die deutsche Verfassung geändert werden. ■■

## Die Gewerbepark-Expertise

Die im Juni 2004 veröffentlichte Expertise «zur Beurteilung der ökonomischen Chancen und zur Prüfung der Machbarkeit» des grenzüberschreitenden Gewerbeparks (GGP) Jestetten-Neuhausen am Rheinfluss besteht aus drei Teilen. Im ersten Teil untersuchte Roland Scherer vom Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen Konzeption und Chancen des GGP. Scherer empfiehlt folgende Variante: Es soll ein «Swiss Euro Business Park» gegründet werden, für dessen Aufbau, Betrieb und Vermarktung die Gemeinden Neuhausen und Jestetten sowie weitere Partner aus der Region verantwortlich sind. Im «Swiss Euro Business Park» würde das Schweizer Steuerrecht integral und das Schweizer Arbeitsrecht in Teilbereichen gelten. Als Zielgruppe für das 30 bis

maximal 200 Hektar grosse Territorium des GGP sieht Scherer Unternehmen aus dem nicht-europäischen Ausland, die für den europäischen Markt produzieren oder ihre Dienstleistungen auf diesem Markt anbieten. Weiter sähe Scherer eine Chance für Ansiedlungen von Headquarters internationaler Unternehmen für den europäischen Markt. Teil zwei und drei der Expertise befassen sich mit den rechtlichen Aspekten. Fazit: Die integrale Anwendung des Schweizer Steuerrechts auf deutschem Hoheitsgebiet sei «prinzipiell möglich». Es sei jedoch notwendig, dass diese Vereinbarung bei der EU-Kommission angezeigt werde. Was diese von der Schweizer Praxis bei der Besteuerung von Holdings hält, hat sie im Oktober durchblicken lassen. Just nach der Abstimmung über die

Personenfreizügigkeit deponierte sie in Bern ihre diesbezüglichen Bedenken. In der Expertise formuliert Kay Hailbronner, Rechtswissenschaftler an der Universität Konstanz, seine Skepsis bezüglich der Anwendung von Schweizer Arbeits- und Sozialrecht auf deutschem Boden. Hailbronner erwähnt etwa die strikteren deutschen Vorschriften betreffend Kündigungsschutz und Arbeitnehmermitbestimmung und die auch im EU-Recht verankerten Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer im Falle eines Konkurses. Und: «Eine abschliessende Beurteilung wird sich erst vornehmen lassen, wenn die Eckpunkte einer möglichen vertraglichen Regelung über einen Sonderrechtsstatus des GGP vorliegen.»

Die Expertise ist im Internet unter [www.interreg.org](http://www.interreg.org) (weitere Downloads/Projektberichte/Bericht zum Projekt Grenzüberschreitender Gewerbepark) zu finden.