

Staatsbeihilfen im Kontext des Rahmenabkommens

Positionspapier der young european swiss

Mit dem Institutionellen Rahmenabkommen (InstA) haben sich die Europäische Union und die Schweiz auf gemeinsame Grundsätze im Bereich der staatlichen Beihilfen geeinigt. Die yes unterstützt die im Rahmenvertrag ausgehandelte Lösung voll und ganz. Für die yes stimmen die Ziele der EU und der Schweiz bei der Regelung staatlicher Beihilfen überein und basieren auf den gleichen Grundsätzen: wirtschaftliche Freiheit, freier Wettbewerb und Gleichbehandlung aller Wirtschaftsakteure.

Europäisches Beihilferecht

Um den freien Wettbewerb im Binnenmarkt zu gewährleisten **sind staatliche Beihilfen** gemäss Artikel 107 bis 109 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) **grundsätzlich verboten**. Damit die von einem Staat gewährten Beihilfen mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, müssen gemäss AEUV (Art. 107) folgenden fünf Bedingungen kumulativ erfüllt sein (es sei denn, die Verträge sehen Ausnahmeregelungen vor):¹

1. Von einem Staat oder aus staatlichen Mitteln in irgendeiner Form gewährt werden (sei es durch direkte Zuschüsse, Darlehen oder Steuervorteile),
2. Den Wettbewerb verfälschen und zu verfälschen drohen,
3. Wirtschaftlicher Vorteile für die Begünstigten darstellen,
4. Selektiv für bestimmte Unternehmen oder Produktionen gelten,
5. Den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Die Europäische Kommission ist für die Überwachung der Anwendung dieser Bestimmungen zuständig. Es gibt dabei jedoch viele Ausnahmen. So sind soziale Beihilfen, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen und Beihilfen für bestimmte deutsche Regionen nach der Wiedervereinigung ausdrücklich mit dem Binnenmarkt vereinbar. Andere Beihilfen können je nach Fall als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden, z.B. die Unterstützung von Regionen mit aussergewöhnlich niedrigem Lebensstandard, Beihilfen für Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer schweren Störung in der Wirtschaft eines Mitgliedstaats sowie Beihilfen zur Förderung der Kultur und zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten oder Regionen. Nach der

¹ Mayoraz, Jean-François (2018) Staatliche Beihilfen in den Rechtsbeziehungen der Schweiz und der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung von ausgewählten Aspekten aus der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft, Schulthess Verlag, Serie Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Band 263.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) müssen staatliche Beihilfen so konzipiert sein, dass sie ihrem Zweck angemessen sind und den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt so wenig wie möglich verzerren.

Im Falle der Unterzeichnung des InstA durch die Schweiz würden die europäischen Vorschriften für staatliche Beihilfen erst nach Übernahme in einem sektoralen Marktzugangsabkommen gelten. Derzeit wäre nur der Luftverkehrsvertrag betroffen. Die Wettbewerbsregeln der Europäischen Union sind darin jedoch bereits heute enthalten.

Schweizer Subventionsrecht

Die Schweiz kennt den Begriff der "staatlichen Beihilfe" nicht, sondern verwendet den Begriff "Subvention". Die Bundesverfassung sieht dabei die **Wahrung der wirtschaftlichen Freiheit** vor (Art. 27). Bund und Kantone sind verpflichtet, diesen Grundsatz zu beachten (Art. 94). Aus verschiedenen Gründen ist dieses Prinzip jedoch nicht in der Lage, die lokalen Behörden bei der Gewährung von Subventionen zu disziplinieren,² und es ist für Schweizer Einzelpersonen und Unternehmen fast unmöglich, Gerechtigkeit zu erlangen, wenn ihre wirtschaftliche Freiheit dadurch beeinträchtigt wird. Im Vergleich zur EU zeichnet sich das Schweizer Recht durch eine hohe Subventionstoleranz und eine gewisse Intransparenz aus. Es ist heute schwierig, wenn nicht gar unmöglich, den tatsächlichen Umfang der in der Schweiz angewandten Anreizmassnahmen zu kennen, da sie sehr unterschiedlich sind. Die Anzahl der beteiligten Akteure – Bund, Kantone und Gemeinden – schadet ebenfalls dem Gesamtüberblick.

Es ist dementsprechend schwierig, den Umfang der bestehenden Subventionen, die durch das Inkrafttreten des InstA betroffen wären, genau zu kennen. Die Argumente der Gegner dieser Vereinbarung konzentrieren sich auf einige Schlüsselbereiche:

1. Energiepolitik

Das Hauptargument der Gegner ist, dass die finanzielle Unterstützung von grossen Schweizer Wasserkraftanlagen bei Unterzeichnung des Rahmenvertrages strikt verboten wäre. Wenn die Schweiz jedoch beabsichtigt, ein Strommarktabkommen mit der EU abzuschliessen, muss sie sich an die europäischen Regeln halten. Die EU wird nicht zulassen können, dass subventionierte Schweizer Stromerzeuger im Wettbewerb mit EU-Unternehmen stehen, die keine solchen Vorteile geniessen.

Darüber hinaus wird die Subventionierung der Stromerzeugung durch die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit in Spitzenverbrauchszeiten ("Kapazitätsmechanismus") toleriert, solange sie nicht diskriminierend ist. Auch die Kommission hat sich bisher nicht gegen Beihilfen zur Förderung erneuerbarer Energien (Solar, Wind, Biomasse usw.) ausgesprochen, sofern der Grundsatz der Nichtdiskriminierung eingehalten wurde.

² Oesch, Matthias (2013) Die (fehlende) Disziplinierung staatlicher Beihilfen durch Kantone, AJP, zitiert von Mayoraz (2018).

Die Aushandlung des sektoriellen Stromabkommens zwischen der EU und der Schweiz, dessen Unterzeichnung von der EU an die des Rahmenabkommens geknüpft wird, ist bereits weit fortgeschritten. Dieses Abkommen wird der Schweiz letztlich einen besseren Zugang zum europäischen Strommarkt und eine bessere Versorgungssicherheit (im Rahmen der Energiestrategie 2050) garantieren. Generell würden die Schweizer Privatverbraucher im Rahmen der Marktliberalisierung auch von der freien Wahl des Stromversorgers profitieren, während sie derzeit an einen Versorger gebunden sind. Fragen der Förderung der Wasserkraft werden in diesem sektoriellen Vertrag und nicht im InstA behandelt. **Aus Sicht der yes ist es daher im Interesse der Schweiz, das Rahmenabkommen in Bezug auf den Energieaspekt schnell zu unterzeichnen.**

2. Wohnungsmarkt

Nach einem kürzlich ergangenen EuGH-Urteil über die Rechtmässigkeit einer staatlichen Massnahme in den Niederlanden berichteten Schweizer Mieterverbände über mögliche Auswirkungen des Rahmenabkommens auf die schweizerische öffentliche Wohnungspolitik. Laut Westschweizer Mieterverband ASLOCA³ dürfte die öffentliche Hand in der Schweiz nicht mehr in den Immobilienmarkt eingreifen (z.B. durch Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus), um einkommensschwachen Haushalten den Zugang zu Wohnungen zu erleichtern.

Erstens ist hervorzuheben, dass die Schweiz im Bereich des Wohnungsbaus keinerlei Abkommen mit der EU eingegangen ist. Ihr Handlungsspielraum in diesem Bereich bleibt daher intakt.

Zweitens bezieht sich das betreffende Urteil in keiner Weise auf den sozialen Wohnungsbau. Der EuGH hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Gewährung öffentlicher Beihilfen an egal welchen Akteur im Wohnungssektor nur durch strenge Mietkriterien für einkommensschwache Haushalte gerechtfertigt werden kann. **Gerade das Fehlen solcher Bestimmungen zugunsten der weniger wohlhabenden Bevölkerungsgruppen führt dazu, dass diese staatlichen Beihilfen die wirtschaftliche Gerechtigkeit in einer unverhältnismässigen Art und Weise in Frage stellen, was letztendlich diskriminierend ist.**

3. Staatsgarantie der Kantonalbanken

Die im Institutionellen Rahmenabkommen übernommenen europäischen Beihilferegeln stellen nach Ansicht der Gegner die von den Kantonen historisch gewährte Staatsgarantie ihrer jeweiligen Kantonalbanken in Frage. Einige Kantone haben diese Garantie bereits abgeschafft (Bern, Genf, Waadt).

Die Debatte über die Staatsgarantie der Kantonalbanken hat daher schon lange vor der Aushandlung des Rahmenabkommens bestanden. So plädieren einige Akteure wie die

³ Carlo Sommaruga, « Accord-cadre Suisse-UE : des garanties indispensables », paru dans : Droit au Logement – Le Journal de l'ASLOCA, volume n°240, juin 2019.

Denkfabrik Avenir Suisse seit langem für den Verzicht auf diese Garantie, da die Bilanzsumme der Kantonalbanken die den Kantonen zur Verfügung stehenden Mittel bei weitem übersteigt, was ein offensichtliches Risiko für die Steuerzahler darstellt. Zudem besteht in der Schweiz eine allgemeine Einlagensicherung (CHF 100'000 pro Kunde und Institut, bis zu einem Gesamtbetrag von CHF 6 Milliarden). Es stellt sich daher die berechnete Frage, ob eine staatliche Garantie für Geschäftstätigkeiten der Kantonalbanken gerechtfertigt ist, die weit über die Grundversorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen hinausgehen. **Die yes kommt zu dem Schluss, dass eine Aufhebung der Staatsgarantie der Kantonalbanken für die überwiegende Mehrheit der Kunden keine Auswirkungen haben wird.**

4. Überwachungsbehörde

Ein in der Schweiz häufig angeführtes Argument gegen die Anwendung der europäischen Beihilferegeln ist, dass die EU einseitig über die Rechtmässigkeit der staatlichen Beihilfen hierzulande entscheiden könnte. Diese Aussage ist jedoch falsch, da die Rahmenvereinbarung vorsieht, dass jede Partei staatliche Beihilfen in ihrem Hoheitsgebiet durch ihre eigene Kontrollbehörde unabhängig überwachen wird. Man spricht in diesem Kontext vom „Zwei-Pfeiler-Modell“, das beispielsweise im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) zur Anwendung kommt: jene EFTA-Staaten, die am EWR teilnehmen, haben eine eigene Aufsichtsbehörde, die EFTA-Überwachungsbehörde (EFTA Surveillance Authority), eingerichtet. Auf Schweizer Seite könnte die Wettbewerbskommission (WeKo) diese Rolle als Aufsichtsbehörde übernehmen.

Auch wenn die von der Schweiz einzurichtende Aufsichtsbehörde vorerst noch offen ist, ist eines ganz klar: **entgegen dem, was die Gegner des Institutionellen Abkommens behaupten, wird es eine Schweizer Behörde sein, die die Anwendung der Wettbewerbs- und Beihilferegeln überwachen wird.**

Fazit

Im Juni 2019 hat der Bundesrat das Konsultationsverfahren des InstA offiziell abgeschlossen. Er entschied sich, den Vertrag nicht zu unterzeichnen und bat die Europäische Kommission stattdessen um zusätzliche Präzisierungen, insbesondere in Bezug auf staatliche Beihilfen. Da die Kommission eine Wiederaufnahme der Verhandlungen ausgeschlossen hat, ist mit keiner Änderung der europäischen Position zu rechnen – abgesehen von der einen oder anderen Präzisierung. Der Bundesrat war jedoch nicht in der Lage, konkrete Vorschläge zu den gewünschten Präzisierungen zu unterbreiten.

Das Rahmenabkommen darf nicht an der Frage der staatlichen Beihilfen scheitern, zumal die EU und die Schweiz gemeinsame Grundsätze in diesem Bereich haben. Für jeden der beiden Partner geht es darum, die Ausübung des freien Wettbewerbs, die Neutralität der Behörden und die Achtung der wirtschaftlichen Freiheit zu gewährleisten. Die Behinderung des freien Wettbewerbs durch eine unkontrollierte staatliche Beihilfe-

fereregulierung wirkt sich insbesondere nachteilig auf junge, neu im Markt aktive Unternehmen (z.B. Start-ups) aus. Als Jugendorganisation setzt sich yes dafür ein, dass junge Menschen, die sich auf das Abenteuer der Selbständigkeit einlassen, gleiche Bedingungen vorfinden (*level-playing field*) und im Vergleich zu ihren Konkurrenten, die bereits länger im Geschäft sind, nicht benachteiligt werden.

Die Schweiz kann von einer raschen Unterzeichnung des Institutionellen Rahmenabkommens, das bei den staatlichen Beihilfen wie auf anderen Ebenen einen echten Mehrwert bietet, profitieren, indem es die Beziehungen der Schweiz zur EU vereinfacht und ihre zukünftige Entwicklung ermöglicht. Im Bereich der staatlichen Beihilfen ist der Rahmenvertrag als Chance zu sehen, das schweizerische Subventionsrecht in Richtung mehr Transparenz weiterzuentwickeln und die wirtschaftliche Freiheit aller – Unternehmen und Bürger – zu garantieren.