

Positionsbezug

Staatliche Beihilfen im Verhältnis Schweiz-EU

Plenarversammlung vom 23. März 2018

1. Ausgangslage

1 Seit Aufnahme der Verhandlungen über ein allfälliges institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (InstA) im Jahre 2014 fordert die EU, dass in einem solchen Abkommen sowohl die Frage der Übernahme der EU-Regeln über die staatlichen Beihilfen als auch insbesondere die Frage der Überwachung solcher Vorschriften über staatliche Beihilfen geregelt wird.

2 In ihrer Stellungnahme zum Mandat des Bundesrates für die Verhandlungen über ein InstA haben sich die Kantone im Dezember 2013 klar gegen eine supranationale Überwachung ausgesprochen. Im Rahmen der Diskussionen mit dem Bund im Vorfeld der Verabschiedung dieses Verhandlungsmandats haben die Kantone im Jahre 2012 zudem klargestellt, dass die Schaffung einer Überwachungsbehörde in der Schweiz nur dann in Frage kommt, wenn diese Behörde gegenüber Bund und Kantonen über die gleichen Kompetenzen verfügt. Zudem wurde festgehalten, dass die Wettbewerbskommission WEKO in ihrer derzeitigen Zusammensetzung nicht geeignet wäre, eine solche Überwachungsfunktion im Bereich der staatlichen Beihilfen zu übernehmen.

3 Die Übernahme von zusätzlichen EU-Regeln im Steuerbereich in horizontalen Abkommen wie z.B. in einem institutionellen Abkommen oder einem Rahmenabkommen kommt für die Kantone nicht in Frage. Der Grundsatz, Abkommen im Steuerbereich von der Anwendung eines institutionellen Abkommens auszunehmen, ist aus Sicht der Kantone beizubehalten und soll auch für sämtliche steuerlichen Regelungen unter dem Titel "staatliche Beihilfen" gelten. Auch in zukünftigen bilateralen sektoriellen Abkommen sind zusätzliche Regelungen im Steuerbereich grundsätzlich auszuschliessen.

2. Ergebnisse aus Abklärungen unabhängiger Gutachter

4 Zwecks Vorbereitung der nachfolgenden inhaltlichen Positionierung der Kantone wurden zwei unabhängige Gutachter beauftragt, eine materielle Auslegeordnung zu erstellen. Dabei sollten folgende Punkte geklärt werden:

- Welche Politikfelder wären von der Einführung von EU-Regelungen im Bereich der Staatsbeihilfen besonders betroffen? Welche kantonalen Regelungen wären betroffen? Welche Auswirkungen wären zu erwarten?

- Welche Auswirkungen hätte die Einführung von EU-Regelungen im Bereich der Staatsbeihilfen auf die kantonale Steuerpolitik?
- Wie ist die diesbezügliche Praxis in den Nachbarstaaten der Schweiz?
- Wie sollte eine föderalismusverträgliche Überwachung von Regelungen über die Staatsbeihilfen ausgestaltet sein?

Aus den seitens der Gutachter vorgelegten Berichten ergeben sich im Wesentlichen folgende Erkenntnisse:

5 Wenn die Schweiz ein Verbot staatlicher Beihilfen nach den Massstäben des EU-Rechts einführt, ist grundsätzlich das gesamte staatliche Handeln einer beihilfenrechtlichen Kontrolle unterworfen. Das Beihilfenverbot erfasst auch Sachverhalte, denen bei objektiver Betrachtung eine regionale oder lokale Bedeutung zukommt. Betroffen wäre eine grosse Bandbreite von Politikbereichen. Bei einer Übernahme des EU-Beihilfenrechts pro Abkommen oder betroffenem Sektor lässt sich der Anwendungsbereich nicht zweifelsfrei abgrenzen.

6 Bei einer Übernahme des EU-Beihilfenrechts drohen Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit. Kantonale Steuervergünstigungen zu Gunsten von Unternehmen oder Unternehmensgruppen, welche in kantonalen Steuerregeln oder aber mittels Steuerrulings gewährt werden, fallen grundsätzlich unter das EU-Beihilfenrecht.

7 Entgegen dem ersten Anschein wird das EU-Beihilfenrecht in den benachbarten EU-Staaten in einer Vielzahl von Fällen angewandt. Dies gilt auch für die unter Randziffer 6 erwähnten Eingriffe in die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten. Für die zuständigen Behörden auf regionaler und Gemeindeebene ergibt sich daraus eine grosse Verkomplizierung und Belastung. Die EU-Kommission achtet zudem darauf, den Eindruck einer einseitigen Benachteiligung von einzelnen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Allerdings könnte die Schweiz als Nicht-EU-Staat wohl nicht mit derselben Rücksichtnahme rechnen. Generell dürfte die Schweiz keinen Anspruch auf Gleichbehandlung durchsetzen können.

8 Das im EU-Recht verankerte System der Genehmigungsbedürftigkeit von Beihilfen wäre in der Schweiz verfassungsmässig höchst problematisch und würde zu einem nicht abschätzbaren administrativen Mehraufwand für die Kantone führen. Mithin wären andere Möglichkeiten der Überwachung zu prüfen. Als Überwachungsbehörde wäre die WEKO ungeeignet.

3. Positionsbezug

9 In der Beurteilung der Fragen im Zusammenhang mit materiellen Vorschriften zu staatlichen Beihilfen sowie im Zusammenhang mit der Kontrolle und Überwachung solcher Vorschriften im Rahmen von bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU vertreten die Kantone die nachfolgenden grundsätzlichen Positionen:

3.1. Materielle Regeln über staatliche Beihilfen

10 Eine Verankerung von Regeln oder Grundsätzen über staatliche Beihilfen in horizontalen Abkommen wie z.B. in einem institutionellen Abkommen oder einem Rahmenabkommen ist ausgeschlossen. Diese Frage ist folglich von den laufenden Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen abzukoppeln.

11 Sofern sich dies als notwendig erweist, können in zukünftigen bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU allenfalls autonome Regeln über staatliche Beihilfen verankert werden, welche der föderalistischen Struktur der Schweiz und den Eigenarten der einzelnen Wirtschaftssektoren Rechnung tragen. Dabei ist im Auge zu behalten, dass das System der EU staatspolitisch und verfassungsrechtlich im Rahmen der bestehenden bilateralen Beziehungen nicht mit dem Schweizer System kompatibel ist. Eine Übernahme und dynamische Weiterentwicklung der Regelungen der EU ist daher auf jeden Fall ausgeschlossen.

12 Zudem ist der sektorielle Anwendungsbereich allfälliger autonomer Regelungen im Einzelfall präzise zu definieren, um die konkreten Auswirkungen abschätzen zu können und damit vor- und nachgelagerte oder anderweitig verbundene Sektoren nicht erfasst werden.

13 Erfasst werden sollen nur solche staatlichen Beihilfen, welche den Handel zwischen der Schweiz und der EU im betroffenen Sektor nachweislich beeinträchtigen.

14 Die Kantone behalten sich vor, bei jedem zukünftigen bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU eine politische Abwägung der allfälligen Vorteile eines solchen Abkommens mit den Nachteilen der getroffenen Regelungen über staatliche Beihilfen vorzunehmen und dem Bundesrat das Ergebnis einer solchen Abwägung zur Kenntnis zu bringen.

3.2. Überwachung / Kontrolle von staatlichen Beihilfen

15 Eine Verankerung von Regeln oder Grundsätzen betreffend die Überwachung von staatlichen Beihilfen in horizontalen Abkommen wie z.B. in einem institutionellen Abkommen oder einem Rahmenabkommen ist ausgeschlossen. Diese Frage ist folglich von den laufenden Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen abzukoppeln.

16 Eine allfällige Überwachung und Kontrolle von in der Schweiz gewährten staatlichen Beihilfen kann im Rahmen von bilateralen sektoriellen Abkommen nur durch eine Schweizer Behörde sichergestellt werden.

17 Die Kompetenzen und Befugnisse einer solchen Schweizer Überwachungsbehörde können nicht in einem Abkommen mit der EU festgelegt werden, sondern sind autonom und im Rahmen der geltenden Bundesverfassung zu regeln.

18 Einer Schweizer Überwachungsbehörde könnte maximal eine Empfehlungsbefugnis gegenüber den Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gewährt werden. Rückzahlungsverpflichtungen oder andere Sanktionen gefährden die Rechts- und Planungssicherheit und sind deshalb auszuschliessen.

19 Eine generelle Meldepflicht von staatlichen Beihilfen ist ebenfalls ausgeschlossen. Denkbar wären allenfalls eine noch zu definierende Anzeigebefugnis und eventuell auch eine Meldemöglichkeit ab einer bestimmten Höhe der zu gewährenden Beihilfe.

20 Die rechtliche Grundlage einer allfälligen Schweizer Überwachungsbehörde ist noch genauer zu prüfen. Was die Form betrifft, steht eine Behörde im Vordergrund, die aus vom Bundesrat gewählten unabhängigen Mitgliedern besteht, wobei diesen Mitgliedern eine besondere Sensibilität für kantonale Belange eigen sein sollte. Die Kantone sind vom Bundesrat diesbezüglich anzuhören. Ihnen soll zudem ein Vorschlagsrecht für mindestens die Hälfte der Mitglieder einer solchen Behörde zukommen.

21 Die Kantone behalten sich vor, bei jedem zukünftigen bilateralen sektoriellen Abkommen mit der EU eine politische Abwägung der allfälligen Vorteile eines solchen Abkommens mit den Nachteilen der getroffenen Regelungen über die Überwachung von staatlichen Beihilfen vorzunehmen und dem Bundesrat das Ergebnis einer solchen Abwägung zur Kenntnis zu bringen.