

Regelung und Überwachung staatlicher Beihilfen in der Schweiz

Schlussfolgerungen der «Technischen Arbeitsgruppe Bund und Kantone» vom 8. Februar 2023

Das vorliegende Papier enthält die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeitsgruppe zur Machbarkeit einer Beihilfeüberwachung in der Schweiz. Sie ist als Grundlage für die anstehende politische Diskussion im Hinblick auf ein mögliches Mandat für Verhandlungen mit der EU zu verstehen.

Beihilfeüberwachung in der EU

In der EU besteht ein Regelwerk mit detaillierten Vorschriften zu staatlichen Beihilfen, um eine einheitliche Wettbewerbsordnung («level playing field») zu gewährleisten.¹ Danach sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Gemeint sind Subventionen aber auch sonstige finanzielle Vorteile, wie etwa vergünstigte Darlehen, Staatsgarantien oder Steuervergünstigungen.

Staatlichen Beihilfen liegen in der Regel öffentliche Interessen zugrunde, beispielsweise die Stärkung der Standortattraktivität, die Unterstützung von Innovation oder die Förderung umweltfreundlicher Technologien. Sie können aber auch zu einer Ungleichbehandlung von Wirtschaftsteilnehmenden und damit zu einer Wettbewerbsverfälschung führen. In der EU gilt dementsprechend ein grundsätzliches Beihilfeverbot mit zahlreichen Ausnahmen und Rechtfertigungsmöglichkeiten. Ausserdem müssen staatliche Beihilfen unter einem gewissen Schwellenwert (derzeit 200 000 Euro in drei Jahren pro Unternehmen, bzw. 500 000 Euro für Unternehmen, die Dienstleistungen im Bereich des Service Public erbringen) auch in der EU nicht notifiziert werden.

Die EU überwacht staatliche Beihilfen systematisch. Beihilfen sind der EU-Kommission vorgängig zu notifizieren und von ihr zu genehmigen. Die EU-Mitgliedstaaten veröffentlichen staatliche Beihilfen in einer zentralen Datenbank.

Auch Unternehmen aus Drittstaaten, welche am EU-Binnenmarkt teilnehmen, werden entsprechende Regeln auferlegt. So sehen beispielsweise das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich oder zwischen der EU und Beitrittskandidaten Beihilferegeln vor, die jenen der EU weitgehend entsprechen. Zudem kann die EU-Kommission basierend auf der «Verordnung über den Binnenmarkt» wettbewerbsverzerrende drittstaatliche Subventionen auch ohne völkerrechtliche Vereinbarung untersuchen und Abhilfemassnahmen gegen Unternehmen ergreifen, die in der EU tätig sind.

¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/index_de.html

Wichtigste Erkenntnisse der Arbeitsgruppe

In den zurzeit anvisierten Verhandlungssektoren kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass der konkrete Anpassungsbedarf bei bestehenden staatlichen Unterstützungsmassnahmen in der Schweiz machbar wäre:

- Im Bereich Luftverkehr überwacht die WEKO bereits heute staatliche Beihilfen der Schweiz nach den Vorgaben des materiellen EU-Rechts. In diesem Sektor wären aus heutiger Sicht, kaum materielle Auswirkungen zu erwarten. Vorbehalten bleiben künftige Rechtsentwicklungen.
- In den Bereichen Strom und Landverkehr wären viele bestehende Unterstützungsmassnahmen der Schweiz (allenfalls mit gewissen Anpassungen) mit dem EU-Beihilferecht vereinbar. Die künftige Ausgestaltung bestehender Beihilfen als Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen könnte allfällige Beihilfenprobleme zusätzlich entschärfen.

Mit Blick auf eine mögliche künftige Entwicklung der Beziehungen zur EU kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen:

- *Service Public*-Leistungen stellen auch in der EU unter bestimmten Voraussetzungen keine staatliche Beihilfe dar bzw. es existieren spezielle Ausnahmebestimmungen und de-minimis-Schwellen, die keine Notifizierung bedürfen.
- Die bestehende schweizerische Innovationsförderung dürfte als mit den EU-Vorschriften vereinbar ausgestaltet werden können.
- Das grundsätzliche Beihilfeverbot der EU betrifft auch den Steuerbereich. Anpassungsbedarf bestünde gemäss ersten Abklärungen allenfalls im Bereich der Regionalpolitik und der Standortförderung, insbesondere in Bezug auf Steuervergünstigungen für Neuansiedlungen. Diesbezüglich sind auch die Entwicklungen in Bezug auf die OECD-Mindeststeuer und allfällige Kompensationsmassnahmen zur Standortförderung zu beachten.
- Staatsgarantien für Kantonalbanken wären in der jetzigen Form mit einer – derzeit nicht zur Diskussion stehenden - Erweiterung der EU-Beihilfevorschriften auf Finanzdienstleistungen kaum vereinbar.

Es ist nicht möglich, alle Implikationen einer Übernahme des einschlägigen EU-Beihilferechts abschliessend für sämtliche Unterstützungsmassnahmen von Bund oder Kantonen zu beurteilen: Zu divers sind die Massnahmen, zu einzelfallspezifisch und komplex ist das EU-Beihilferecht. Zudem befinden sich sowohl die Rechtsgrundlagen in der Schweiz als auch in der EU im Wandel. Die Arbeitsgruppe hat sich daher auf die für die Schweiz drängendsten Fragen beschränkt.

Lösungsansätze für eine Beihilfeüberwachung in der Schweiz

In der Diskussion um die konzeptionellen Eckpunkte einer möglichen Beihilfeüberwachung in der Schweiz wurden von der Arbeitsgruppe folgende Aspekte geprüft:

1. Übernahme der relevanten materiellen EU-Beihilferegeln oder autonome Regulierung?

Als Alternative zu einer vertraglichen Übernahme wurde auch die autonome Regelung inhaltlich äquivalenter EU-Regeln geprüft, mit dem Ziel, dass die Schweiz einen gewissen Spielraum bei der innerstaatlichen Umsetzung hätte. Diese Lösung hat jedoch den Nachteil, dass die Äquivalenz zum EU-Recht laufend überprüft werden müsste, was zu mehr Rechtsunsicherheit und Differenzen mit der EU führen könnte. Abgesehen davon müsste ein solches System erst entwickelt und gesetzlich geregelt werden, wobei unsicher bliebe, ob die EU das Resultat akzeptieren würde. Vor diesem Hintergrund wäre eine materielle EU-Beihilferegelung in den Abkommen mit der EU vorzuziehen.

2. Sektorielle oder sektorübergreifende Einführung der Beihilfeüberwachung?

Wirtschaftspolitische Instrumente sollten grundsätzlich für alle Wirtschaftssektoren nach gleichen Massstäben zum Einsatz kommen. Die Kantone setzen aber für die Übernahme von EU-Beihilferegeln einen in den jeweiligen Sektoren vertraglich gesicherten und tatsächlich gewährten Zugang zum EU-Binnenmarkt voraus, weshalb ein sektorielles Vorgehen zu bevorzugen ist. Auch bei einem sektoriellen Ansatz muss jedoch die präjudizielle Wirkung auf weitere Sektoren im Auge behalten werden.

Als Alternative zum sektoriellen Vorgehen könnte von Beginn weg eine *alle* Wirtschaftssektoren umfassende Beihilfeüberwachung in Betracht gezogen werden (sektorübergreifende Beihilfeüberwachung). Einseitige Massnahmen der EU im Rahmen der Verordnung über Drittstaatensubventionen könnten dadurch möglicherweise vermieden werden. Ausserdem würden schwierige Abgrenzungsfragen (in Bezug auf unterschiedliche Sektoren) entfallen. Schliesslich unterscheiden beispielsweise Steuervorschriften nicht danach, in welchen Sektoren ein Unternehmen tätig ist (bspw. Gewinnsteuern). Die konkreten Auswirkungen einer alle Wirtschaftssektoren umfassenden Beihilfeüberwachung und inwiefern in einem solchen Szenario bestehende Fördermassnahmen mit dem Beihilferecht der EU vereinbar wären wurde jedoch in der Arbeitsgruppe nicht abschliessend analysiert.

3. Für bestehende staatliche Unterstützungsmassnahmen und essenzielle Interessen der Schweiz wären spezifische Ausnahmen oder Übergangsfristen vorzusehen.

Die von der EU einseitig getroffenen Auslegungen ihres Beihilferechts und dessen Weiterentwicklung verfolgen teilweise wirtschafts- und industriepolitische Ziele, welche die Schweiz gegebenenfalls nicht teilt. Gewisse Mitspracherechte bei der Rechtsetzung wären daher wichtig, wenn die Schweiz das EU-Recht dynamisch übernehmen würde. Je nach Bedeutung bestehender staatlicher Unterstützungsmassnahmen in der Schweiz, sollten zudem Ausnahmen oder Übergangsfristen mit der EU ausgehandelt werden. Ausserdem wären Mechanismen in Betracht zu ziehen, damit die Schweiz, ähnlich wie die EU, ihre essenziellen Interessen auch im Hinblick auf heute noch nicht vorhersehbare Entwicklungen wahren kann.

4. Staatliche Beihilfen sind für die Öffentlichkeit transparenter zu machen.

Um eine effektive Beihilfeüberwachung gewährleisten zu können, fordert die EU, dass die zuständigen Stellen in der Schweiz Informationen zur Verwendung staatlicher Mittel für Beihilfen transparent ausgestalten. Staatliche Beihilfen ab einem gewissen Schwellenwert müssten daher veröffentlicht werden.²

5. Eine Schweizer Überwachungsbehörde müsste staatliche Beihilfen vorgängig prüfen. Der verbindliche Schlussentscheid könnte bei einem Schweizer Gericht liegen.

Um eine effektive Beihilfeüberwachung gewährleisten zu können, müssten in der Schweiz Verfahrensvorschriften erlassen und eine Schweizer Überwachungsbehörde bestimmt oder geschaffen werden.

Die WEKO überwacht schon heute staatliche Beihilfen im Bereich des Luftverkehrs. Sie könnte diese Aufgabe auch in Bezug auf weitere Sektoren übernehmen, müsste dazu aber mit zusätzlichen Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet werden. Alternativ könnte eine neue Überwachungsbehörde auf Bundesebene oder ein Netzwerk von Überwachungsbehörden des Bundes und der Kantone geschaffen werden. Gegebenenfalls wäre eine gemischte Überwachungsbehörde der Kantone mit Beteiligung des Bundes in Betracht zu ziehen, damit das Überwachungs- oder Beschwerdeverfahren verkürzt werden könnte.

Bei der Ausgestaltung des Verfahrens wäre darauf zu achten, dass Beihilfen möglichst rasch ausgerichtet werden können, unnötiger administrativer Aufwand vermieden sowie die föderale Kompetenzordnung respektiert wird. Eine vorgängige Genehmigung durch eine Überwachungsbehörde des Bundes, wie sie in der EU gilt, wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen für kantonale und kommunale Beihilfen nicht möglich. Deshalb prüfte die Arbeitsgruppe ein alternatives Modell, das gleich wirksam wäre wie das EU-Modell, sich aber mit der geltenden Bundesverfassung vereinbaren liesse: Eine schweizerische Überwachungsbehörde würde dabei staatliche Beihilfen vorgängig überprüfen und eine Empfehlung aussprechen. Falls die zuständigen staatlichen Stellen von dieser Empfehlung abweichen, würde der Schlussentscheid von einer unabhängigen Instanz, nämlich einem Schweizer Gericht, auf Beschwerde der Überwachungsbehörde oder von Dritten hin, gefällt.

Einzig Beihilfeentscheidungen der Bundesversammlung und des Bundesrates könnten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht durch ein Gericht überprüft werden. Möglich wäre hier eine vorgängige Stellungnahme durch die schweizerische Überwachungsbehörde vor der parlamentarischen Debatte. Die Stellungnahme könnte bspw. in die Botschaft oder Anträge des Bundesrats einfließen und damit als Entscheidungsgrundlage über die bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen (Abkommen mit der EU) herangezogen werden. Falls das Parlament oder der Bundesrat bewusst vom staatsvertraglich vereinbarten Beihilferecht der EU abweichen würde, wäre eine allfällige Vertragsverletzung zwischen der Schweiz und der EU im Rahmen des Streitbeilegungsmechanismus bzw. auf politischer Stufe zu bereinigen.

² Vgl. die Subventionsdatenbank des Bundes auf: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/subv_subvueberpruef/db_bundessubv.html