



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2024-GC-107

### Rahmenvertrag mit der EU – Einfluss einer institutionellen Anbindung für den Kanton Freiburg

---

|                                |                          |
|--------------------------------|--------------------------|
| Urheber:                       | <b>Bortoluzzi Flavio</b> |
| Anzahl Mitunterzeichner/innen: | <b>0</b>                 |
| Einreichung:                   | <b>06.05.2024</b>        |
| Begründung:                    | <b>---</b>               |
| Überweisung an den Staatsrat:  | <b>06.05.2024</b>        |
| Antwort des Staatsrats:        | <b>24.06.2024</b>        |

---

#### I. Anfrage

1. Kann der Staatsrat beurteilen, welche finanzpolitischen Auswirkungen die neuen, regelmässigen Beiträge der Schweiz an die EU für unseren Kanton hätten, da der Bundesrat gemäss «Common understanding» mit der EU bereit ist, einen fairen finanziellen Beitrag [«fair financial contribution»] (S. 11) an die EU zu bezahlen? Welche Massnahmen werden vom Staatsrat beschlossen, damit diese Ausgaben kompensiert werden?
2. Wie hat sich der Staatsrat beim Bundesrat eingebracht, um die kantonalen Hoheiten, insbesondere gegenüber den sogenannten «EU-Beihilferegeln», zu wahren? Welche Dienstleistungen gehören in der Auffassung des Staatsrates zur Grundversorgung (Energieversorgung, Kantonbanken, TPF usw.), welche zu Gunsten der Bevölkerung durch den Kanton und/oder den Bund erbracht werden müssen? Wo sieht der Staatsrat mögliche Einschränkungen der Leistungserbringer dieser Grundversorgung durch die institutionelle Anbindung an die EU?
3. Im «Common Understanding» steht unter Punkt 10, Streitbeilegung: «Where the dispute raises a question concerning the interpretation or application of a provision that falls within the scope of an exception from the dynamic alignment obligation set out in paragraph 9 and where such dispute does not involve the interpretation or application of concepts of Union law, the arbitral tribunal should decide the dispute without referring to the Court of Justice of the EU». Der Inhalt dieses Satzes bedeutet, dass das Schiedsgericht nur frei über die Ausnahmen entscheiden dürfte; für alles andere ist es an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gebunden. Wie beurteilt der Staatsrat die Risiken dieses Sachverhalts für unseren Kanton?
4. Wird der Staatsrat den Bundesrat dazu auffordern, dass folgende Punkte des Landverkehrsabkommens als unverhandelbar gelten? Verbot von Gigalinern, Kabotageverbot, Nacht- und Sonntagsfahrverbot, Verbot eines Kapazitätsausbaus im alpenquerenden Strassengüterverkehr, Höchstsätze der LSVA, keine Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs gegenüber der EU.

5. Die Schweiz müsste voraussichtlich ihren Strommarkt im Sinn der EU-Praxis stärker öffnen. Seit den massiven Preisanstiegen im Zuge des Ukraine-Kriegs steht die Liberalisierung des Strommarkts in der Schweiz im Moment aber nicht hoch im Kurs. Inwiefern wird ein Stromabkommen mit Änderungen beim «Strommarktdesign» nach EU-Vorbild die Bevölkerung und Wirtschaft in unserem Kanton vor starken Preissprüngen schützen? Welche Auswirkungen hätte die Anpassung auf die kantonalen Versorger? Inwiefern würde ein Stromabkommen die Vergabe von Konzessionen beeinflussen?

## II. Antwort des Staatsrats

Zunächst ist daran zu erinnern, dass nach Artikel 54 der Verfassung die auswärtigen Angelegenheiten in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Die Kantone sind jedoch an der Vorbereitung von aussenpolitischen Entscheiden, die ihre Zuständigkeiten oder Interessen berühren, beteiligt und werden gegebenenfalls in geeigneter Weise in internationale Verhandlungen einbezogen (Artikel 55 BV). Im Fall des Verhandlungsmandats mit der EU werden die Interessen der Kantone am Verhandlungstisch hauptsächlich über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingebracht. Die Kantonsregierungen wurden von der KdK systematisch zur Abfassung von Stellungnahmen eingeladen, die an den Bundesrat weitergeleitet wurden. Auch ist zu betonen, dass die Kantone keinen Blankoscheck unterschrieben haben: wie gesagt, sie begleiten den Verhandlungsprozess. Die Verhandlungen werden thematisch mit Verantwortlichen des Bundes organisiert, und die Einbindung der Kantone wird über die Fachkonferenzen sichergestellt. Wenn diese abgeschlossen sind, werden sie sich erneut äussern und feststellen, ob die Ergebnisse zufriedenstellend sind. Auf diese Weise werden den Kantonen regelmässig Informationen und Fortschritte bei den Verhandlungen übermittelt. Im Anschluss an die Verhandlungen werden die Abkommen dem Parlament vorgelegt und bei den Kantonen in die Vernehmlassung geschickt. Ebenso wird das Volk sicherlich über die Abkommen abstimmen müssen. So werden der gesamte demokratische Prozess der Schweiz sowie die institutionellen Regeln respektiert.

1. *Kann der Staatsrat beurteilen, welche finanzpolitischen Auswirkungen die neuen, regelmässigen Beiträge der Schweiz an die EU für unseren Kanton hätten, da der Bundesrat gemäss «Common understanding» mit der EU bereit ist, einen fairen finanziellen Beitrag [«fair financial contribution»] (S. 11) an die EU zu bezahlen? Welche Massnahmen werden vom Staatsrat beschlossen, damit diese Ausgaben kompensiert werden?*

Beim gegenwärtigen Stand der Verhandlungen und der bekannten Elemente ist es nicht möglich, die finanziellen Auswirkungen der neuen regelmässigen Beiträge, welche die Schweiz an die EU entrichten wird, auf den Kanton Freiburg klar abzuschätzen.

Die in den Sondierungsgesprächen angesprochene Lösung sieht die Aushandlung eines rechtsverbindlichen Mechanismus zur Einführung regelmässiger Beiträge der Schweiz vor. Die Form, der Betrag und die Partnerländer eines solchen Mechanismus und die damit verbundenen Ausgaben wurden jedoch nicht festgelegt und sind natürlich Teil der Themen, die in den Verhandlungen angesprochen werden.

Bisher hat der Bund seit 2007 in zwei Tranchen 2,7 Milliarden Franken ausgezahlt. Die Kohäsionsbeiträge wurden bislang vollständig vom Bund finanziert. Derzeit gibt es keinen Hinweis darauf, dass sich die Kantone nach einem Abkommen mit der EU an dieser Finanzierung beteiligen müssen. So hängen die gewährten Beträge vom Budget des Bundes und nicht von dem der Kantone ab. Der Staatsrat möchte daran erinnern, dass die Kohäsionsbeiträge eine Wirkung auf den

europäischen Binnenmarkt haben und die Kaufkraft der betroffenen Staaten stärken. Sie werden somit zu Märkten, die für die Schweizer Wirtschaft von Interesse sind. *De facto* wird die öffentliche Hand davon profitieren. Es ist jedoch unmöglich, die indirekten Auswirkungen der Kohäsionsbeiträge genau zu beziffern. Daher hat der Freiburger Staatsrat bislang keine Kompensationsmassnahmen vorgesehen.

2. *Wie hat sich der Staatsrat beim Bundesrat eingebracht, um die kantonalen Hoheiten, insbesondere gegenüber den sogenannten «EU-Beihilferegeln», zu wahren? Welche Dienstleistungen gehören in der Auffassung des Staatsrates zur Grundversorgung (Energieversorgung, Kantonbanken, tpf usw.), welche zu Gunsten der Bevölkerung durch den Kanton und/oder den Bund erbracht werden müssen? Wo sieht der Staatsrat mögliche Einschränkungen der Leistungserbringer dieser Grundversorgung durch die institutionelle Anbindung an die EU?*

Der Staatsrat konnte sich, wie in der Einleitung erwähnt, aktiv an den Diskussionen der Konferenz der Kantonsregierungen und insbesondere an verschiedenen Vernehmlassungen der KdK beteiligen. In der Bestandsaufnahme vom 24. März 2024 haben sich die Kantone wie folgt positioniert: Die Schweiz übernimmt das Beihilferecht nicht generell, sondern nur in Bereichen, in denen der Zugang zum Binnenmarkt vertraglich garantiert ist.

Die Frage, welche Leistungen zur Grundversorgung oder zum Service public gehören, muss von den gesetzgebenden politischen Organen entschieden werden. Aus Sicht des Staatsrates ist ein Service public in erster Linie in den Bereichen notwendig, in denen eine Bereitstellung durch die Privatwirtschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit zu unerwünschten Resultaten oder zu einem Marktversagen führen würde.

Es sei darauf hingewiesen, dass das *Common Understanding* festlegt, dass nur die folgenden drei Binnenmarktabkommen Bestimmungen über staatliche Beihilfen erhalten sollen: das Abkommen über den Luftverkehr, das Abkommen über den Landverkehr und das neue Abkommen über die Elektrizität. Der Anwendungsbereich muss noch genauer definiert werden, insbesondere im Hinblick auf mögliche Ausnahmen und Übergangsregeln für bestehende Hilfen. Die bereits erfolgten Abklärungen lassen jedoch den Schluss zu, dass der Anpassungsbedarf überschaubar und kontrollierbar sein sollte. Im Luftverkehr überwacht die WEKO die staatlichen Beihilfen der Schweiz bereits nach den Vorgaben des EU-Rechts, so dass sich materiell nichts ändern wird. Bei der Elektrizität und beim Landverkehr sollten die meisten der in der Schweiz bestehenden staatlichen Beihilfen mit dem EU-Recht vereinbar sein. Nur in Fällen, in denen staatliche Unterstützungsmassnahmen Vorteile für bestimmte Unternehmen schaffen, wären eventuell gewisse Anpassungen erforderlich.

Alle anderen Bereiche fallen nicht unter die Regeln für staatliche Beihilfen. So sind kantonale Subventionen für Blaulichtorganisationen, Kinderbetreuung, Kultur- und Sportförderung usw. weiterhin möglich. Auch die Kantonbanken stehen nicht auf der Tagesordnung und würden nur dann zu einem Thema werden, wenn die Schweiz die Absicht hätte, mit der EU ein Abkommen im Bereich der Finanzdienstleistungen auszuhandeln. Auch der öffentliche Verkehr in der Schweiz ist nicht betroffen, da er nicht unter das Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse fällt und auch in Zukunft nicht darunter fallen wird.

3. *Im «Common Understanding» steht unter Punkt 10, Streitbeilegung: «Where the dispute raises a question concerning the interpretation or application of a provision that falls within the scope of an exception from the dynamic alignment obligation set out in paragraph 9 and where such dispute does not involve the interpretation or application of concepts of Union law, the arbitral tribunal should decide the dispute without referring to the Court of Justice of the EU». Der Inhalt dieses Satzes bedeutet, dass das Schiedsgericht nur frei über die Ausnahmen entscheiden dürfte; für alles andere ist es an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gebunden. Wie beurteilt der Staatsrat die Risiken dieses Sachverhalts für unseren Kanton?*

Gemäss dem *Common Understanding* ist im Falle einer Streitschlichtung folgendes Modell vorgesehen: Wenn sich die Parteien über die Auslegung eines bestimmten bilateralen Abkommens nicht einig sind und keinen gütlichen Kompromiss finden, kann jede Partei die Einsetzung eines paritätischen Schiedsgerichts beantragen. Um das EU-Recht auszulegen, kann das Schiedsgericht den EuGH anrufen. Damit das Schiedsgericht den EuGH anruft, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Erstens muss der Streitfall eine Frage zu einem Begriff des EU-Rechts aufwerfen und zweitens muss das Schiedsgericht der Ansicht sein, dass die Auslegung dieses Rechtsbegriffs zur Beilegung des Streitfalls erforderlich ist. Die Zuständigkeit für die Beilegung des Streits liegt beim Schiedsgericht und nicht beim EuGH.

Da die Schweiz im Falle eines Abkommens am EU-Binnenmarkt teilnehmen wird, ist der EuGH logischerweise für die Auslegung des EU-Rechts zuständig. Angesichts der bisherigen Auslegung der bilateralen Abkommen gibt es keine Anzeichen dafür, dass der EuGH dazu neigt, gegen die Schweiz und die Kantone zu entscheiden. Dieses Modell der Streitbeilegung ermöglicht theoretisch eine gewisse Entpolitisierung, indem sie einem paritätischen Schiedsgericht übertragen wird, was auch im Interesse der Schweiz als politisch und wirtschaftlich weniger mächtiger Vertragspartei liegt. Da der Bund und die Bundesgerichte ihre Entscheide und Gesetzesentwürfe an die EU anlehnen und die Streitbeilegung in der vorgelegten Form ihre Wirksamkeit bewiesen hat, schätzt der Staatsrat die Risiken für den Kanton als gering ein.

4. *Wird der Staatsrat den Bundesrat dazu auffordern, dass folgende Punkte des Landverkehrsabkommens als unverhandelbar gelten? Verbot von Gigalinern, Kabotageverbot, Nacht- und Sonntagsfahrverbot, Verbot eines Kapazitätsausbaus im alpenquerenden Strassengüterverkehr, Höchstsätze der LSVA, keine Öffnung des internationalen Schienenpersonenverkehrs gegenüber der EU.*

Der Staatsrat sieht keine Notwendigkeit, beim Bundesrat im Bereich des Abkommens über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse zu intervenieren. Die in der Frage genannten Punkte sind bereits als Ausnahmen im *Common Understanding* festgelegt und wären als solche auch vor einer Weiterentwicklung des EU-Rechts geschützt. Die einzige Neuerung, die im Rahmen des Verhandlungsmandats mit der EU vorgesehen ist, ist die Öffnung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs. Diese gilt jedoch nicht für den Regionalverkehr und den nationalen Eisenbahnverkehr. Verschiedene Massnahmen sollen zudem sicherstellen, dass sich die Qualität des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz nicht verschlechtert. Dazu gehören die Priorisierung des Taktverkehrs bei der Trassenvergabe und die Verpflichtung ausländischer Anbieter, sich in das schweizerische Tarifsystem zu integrieren und die schweizerischen Arbeitsbedingungen zu respektieren. Aus der Sicht des Staatsrates muss die Schweiz aufgrund dieser Garantien keine Angst vor einer Öffnung haben. Im besten Fall ergeben sich daraus sogar Verbesserungen für Kundinnen und Kunden und Möglichkeiten für die SBB, sich in den Nachbarländern gut zu positionieren.

Das war bereits bei der Öffnung des Schienengüterverkehrsmarktes im Jahr 1999 der Fall, seit der sich SBB Cargo International eine gute Position in Europa erarbeiten konnte.

5. *Die Schweiz müsste voraussichtlich ihren Strommarkt im Sinn der EU-Praxis stärker öffnen. Seit den massiven Preisanstiegen im Zuge des Ukraine-Kriegs steht die Liberalisierung des Strommarkts in der Schweiz im Moment aber nicht hoch im Kurs. Inwiefern wird ein Stromabkommen mit Änderungen beim «Strommarktdesign» nach EU-Vorbild die Bevölkerung und Wirtschaft in unserem Kanton vor starken Preissprüngen schützen? Welche Auswirkungen hätte die Anpassung auf die kantonalen Versorger? Inwiefern würde ein Stromabkommen die Vergabe von Konzessionen beeinflussen?*

Als Gegenleistung für die Teilnahme der Schweiz am Binnenmarkt und ihre Einbindung in die zuständigen Organe und Prozesse für die Versorgungssicherheit und die Netzstabilität verlangt die EU effektiv eine Öffnung des Schweizer Strommarktes. Um sich vor starken Preissteigerungen zu schützen, legt das *Common Understanding* jedoch fest, dass Haushalte und KMU die Möglichkeit haben, in der regulierten Grundversorgung zu bleiben, wenn sie es wünschen. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Möglichkeit auch im EU-Recht enthalten ist und von mehreren Mitgliedstaaten genutzt wird.

Die genauen Folgen eines Stromabkommens für die kantonalen Anbieter können jedoch noch nicht vollständig abgeschätzt werden. Digitalisierung und Effizienzsteigerungen begünstigen bereits den Zusammenschluss kleinerer lokaler Versorger oder deren Anschluss an ein grösseres Elektrizitätsunternehmen. Dies dürfte sich mit der Marktöffnung noch verstärken, da die Stromanbieter einem stärkeren Wettbewerb ausgesetzt sein werden. Die Tatsache, dass sich der Stromsektor grösstenteils im Besitz der öffentlichen Hand befindet, dürfte sich jedoch kaum ändern. Das ist auch auf dem EU-Binnenmarkt für Strom weit verbreitet und stellt kein Problem dar. Ausserdem sind nach europäischem Recht auch Massnahmen zur Umstrukturierung oder Rettung von Unternehmen in Schwierigkeiten möglich.

Der Betrieb des Netzes ist von der Marktöffnung nicht betroffen und wird weiterhin ein Monopol bleiben. Es wird weiterhin eine staatlich garantierte und regulierte Rendite für die Netzbetreiber geben. Eventuell notwendige Ausnahmen vom EU-Recht im Bereich der staatlichen Beihilfen müssen in den Verhandlungen geklärt werden. Die Verhandlungen müssen auch zeigen, inwieweit ein Stromabkommen Auswirkungen auf die Konzessionsvergabe hätte. Gemäss seinem Mandat möchte der Bund, dass es in dieser Hinsicht keine Vorschriften gibt.