

Interpellation SVP-Fraktion vom 18. Februar 2019

## Auswirkungen des EU-Rahmenabkommens auf den Kanton St.Gallen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. April 2019

Die SVP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 18. Februar 2019 nach den Auswirkungen des institutionellen Rahmenabkommens mit der Europäischen Union (InstA) auf die Kantone im Allgemeinen und auf den Kanton St.Gallen im Besonderen. Die Interpellantin möchte zudem wissen, wie die Kantone an den Verhandlungen zum InstA beteiligt waren und wie die Regierung an der laufenden Konsultation zum InstA teilnimmt.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) haben die Kantone zur Wahrung ihrer Interessen in den letzten Jahren aktiv an der Europapolitik des Bundes mitgewirkt. Die KdK hat als Plattform und koordinierendes Organ massgeblich zur politischen Meinungsbildung in europapolitischen Fragestellungen beigetragen und sich als unverzichtbare Partnerin des Bundes etabliert. Die KdK war entsprechend in die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) über ein neues Rahmenabkommen involviert. Gemäss eidgenössischem Gesetz über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik (SR 138.1) sind auf technischer Ebene Vertreterinnen und Vertreter der Kantone Teil der Verhandlungsdelegation. Damit kann auch sichergestellt werden, dass bei Themen, die insbesondere kantonale Zuständigkeitsbereiche berühren, die kantonalen Interessen direkt eingebracht werden. Auf politischer Ebene findet ein regelmässiger Austausch mit den Vorstehern der eidgenössischen Departemente für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) statt.
2. Die KdK löste mit Schreiben vom 17. November 2017 die Konsultation zum Positionsbezug der Kantone zu den staatlichen Beihilfen im Verhältnis Schweiz–EU aus. Die Regierung nahm mit Schreiben vom 20. Dezember 2017 Stellung zum gemeinsamen Positionsbezug. An der Plenarversammlung vom 23. März 2018 haben die Kantone einen entsprechenden Positionsbezug beschlossen. Dieser wurde zusammen mit dem Gutachten veröffentlicht.<sup>1</sup>
3. Nachdem der Bundesrat am 7. Dezember 2018 den Abschluss der Verhandlungen mit der EU zum InstA zur Kenntnis genommen und den Vertragsentwurf<sup>2</sup> veröffentlicht hat, nahm die KdK anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 14. Dezember 2018 eine erste politische Bewertung der Situation vor. Anschliessend waren die Kantonsregierungen eingeladen, zum Positionsbezug der Kantone zum InstA Stellung zu nehmen. Die Regierung hat sich mit Schreiben vom 11. März 2019 zum InstA geäussert. Am 29. März 2019 hat die Konferenz der Kantonsregierungen den Positionsbezug beschlossen.<sup>3</sup> Dieser Positionsbezug wird von der Regierung unterstützt. Ebenfalls am 29. März 2019 fand sodann die offizielle interaktive Konsultation der Kantone durch die Delegation des Bundesrates statt. Der Vorsteher des Finanzdepartementes leitete in seiner Funktion als Präsident der KdK die Delegation der Kantone und präsentierte dem Bundesrat die Überlegungen der Kantone zum vorliegenden Vertragsentwurf.

<sup>1</sup> Abrufbar unter [http://web.inxmail.com/chstiftung/archiv\\_newsletter\\_kdk\\_de.jsp?mail=1831&c=display](http://web.inxmail.com/chstiftung/archiv_newsletter_kdk_de.jsp?mail=1831&c=display).

<sup>2</sup> Abrufbar unter <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlungen/institutionelles-abkommen.html>.

<sup>3</sup> Abrufbar unter <https://kdk.ch/de/aktuell/stellungnahmen/>.

4. Das Rahmenabkommen sichert auf lange Sicht den bilateralen Weg der Schweiz. Dieser hat gerade auch dem Kanton St.Gallen als Grenzregion wirtschaftliche und politische Vorteile gebracht. Zum Geltungsbereich des InstA gehören:
- das Freizügigkeitsabkommen (SR 142.20; abgekürzt FZA): Für den Kanton St.Gallen hat dieses eine hohe Bedeutung. Die Fachkräfteproblematik kann nicht nur mit innenpolitischen Massnahmen angegangen werden. Es bedarf weiterhin des Zugangs zum europäischen Arbeitsmarkt;
  - das Abkommen über die Beseitigung technischer Handelshemmnisse (SR 0.946.526.81): Dieses Abkommen hat für die st.gallische Industrie erhebliche Bedeutung. Ohne gesicherte Konformität von industriellen Erzeugnissen drohen der Wirtschaft erhebliche Mehrbelastungen;
  - das Luftverkehrsabkommen (SR 0.748.127.192.68): Die Sicherung des Hub Zürich ist für den Kanton St.Gallen von erheblichem Interesse;
  - das Landverkehrsabkommen (SR 0.740.72): Dieses Abkommen schafft u.a. die vertragliche Grundlage für die Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Dieses ist ein wichtiges Instrument zur Verlagerung des Gütertransports auf die Schiene. Die EU hat mit diesem Abkommen die Verlagerungspolitik anerkannt;
  - das Landwirtschaftsabkommen (SR 0.916.026.81): Die Struktur der kantonalen Landwirtschaft ist überdurchschnittlich stark auf die Milchproduktion ausgerichtet. 70 Prozent der st.gallischen Milchproduktion wird zu Käse verarbeitet. Davon geht ein grosser Teil in den EU/EWR-Raum. Das Landwirtschaftsabkommen sichert den Marktzugang: Im Jahr 2013 gingen rund 62 Prozent der Schweizer Agrarexporte in die EU-Mitgliedstaaten, rund 75 Prozent der Agrarimporte stammten aus der EU.

Die Regierung hat vor dem Hintergrund, dass nach der Annahme der eidgenössischen Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» der Fortbestand der bilateralen Verträge I als gefährdet erachtet worden ist, in ihrer Antwort vom 1. September 2015 auf die Interpellation 51.15.35 umfassend zum Wert der bilateralen Verträge Stellung genommen. Die Stossrichtung der dort gemachten Aussagen ist immer noch zutreffend.

5. Der Positionsbezug der Kantone vom 23. März 2018 macht deutlich, dass keine horizontalen Bestimmungen hinsichtlich staatlicher Beihilfen ins InstA einfliessen dürfen. In diesem Zusammenhang ist der «Entwurf für einen Beschluss des gemeinsamen Ausschusses nach Art. 29 des Freihandelsabkommens (SR 0.632.401; abgekürzt FHA)» abzulehnen. Dieses Element ist eigentlich auch nicht Kernbestandteil des Vertrags. Die darin vorgesehene InstA-Auslegung der Beihilfenbestimmung des Freihandelsabkommens (Art. 23) schafft Rechtsunsicherheit. Das unter Ziff. 2 erwähnte Gutachten von Prof.Dr. Philipp Zurkinden zu Händen der KdK sowie der parlamentarischen Kommissionen zeigt die Problematik deutlich auf. Für die Regierung ist klar, dass es stossend wäre, wenn EU-Beihilfenrecht in Bereichen Wirkung entfalten würde, in denen die Schweiz keinen gleichberechtigten Marktzugang hat (z.B. Finanzdienstleistungen). Hingegen liegt auf der Hand, dass das EU-Beihilfenrecht bei künftigen Verträgen zu berücksichtigen ist. Dann kann aber auch darauf hingewirkt werden, dass die Wirkungen eines Vertrags ausgewogen und letztlich im Gesamtinteresse der Schweiz sind.
7. Eine Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) durch die Schweiz wäre insofern problematisch, als dass sie EU-Bürgerinnen und -bürgern einen erweiterten Zugang zum Schweizer Sozialhilfesystem gewährt. Sowohl für nichterwerbstätige Personen als auch für Arbeitnehmende, die ihre Stelle unfreiwillig verlieren, sieht die UBRL einen Sozialhilfeanspruch vor, der weitergeht als unter dem bestehenden Freizügigkeitsabkommen. Hinzu kommt,

dass die UBRL den Familiennachzug weiter definiert, was den Kreis der Anspruchsberechtigten ausdehnen kann. Die Kostenfolgen für Kantone und Gemeinden sind schwierig abzuschätzen. Die UBRL enthält indes auch einen gewissen Gestaltungsspielraum für Mitgliedstaaten, der letztlich durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu interpretieren ist. Insofern sind die konkreten Folgen einer allfälligen Übernahme der UBRL noch unklar. Die Schweiz vertritt die Ansicht, dass die UBRL keine Weiterentwicklung des Freizügigkeitsabkommens darstellt und daher auch nicht übernommen werden muss.

Aus Sicht der Regierung könnte das InstA allenfalls direkte Auswirkungen bei der künftigen Koordination der Sozialversicherungen haben. Derzeit läuft auf der EU-Ebene eine weitere Revision der Verordnung zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (Nr. 883/2004). Ein zentraler Punkt betrifft den Wechsel der Zuständigkeit der Arbeitslosenleistungen an Grenzgängerinnen und Grenzgänger. Sollte der Fall eintreten, dass arbeitslos gewordene Grenzgängerinnen und Grenzgänger künftig ihr Arbeitslosentaggeld vom Land ihrer letzten Beschäftigung erhalten sollen, kämen auf die hiesige Arbeitslosenversicherung mutmassliche Mehrkosten zu. Nachdem sich aber die Botschafterinnen und Botschafter der EU-Staaten am 29. März 2019 nicht auf den mit dem EU-Parlament erzielten Kompromiss zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme einigen konnten und diesen zurückgewiesen haben, ist derzeit unklar, wie es mit der Vorlage weitergeht.

- 6./8. Die Regierung ist der Meinung, dass der bilaterale Weg gefestigt werden soll. Dafür ist ein Institutionelles Abkommen ein geeigneter Rahmen. Die Regierung erwartet vom Bundesrat, dass er in drei zentralen Bereichen Klärungen mit der EU schafft:
- Zu vermeiden ist, dass die Regelungen zu den staatlichen Beihilfen auch in Bereichen greifen, in denen die Schweiz über keinen vertraglichen abgesicherten Zugang zum Binnenmarkt der EU verfügt (vgl. Ziff. 5).
  - Ebenfalls hat der Bundesrat klarzustellen, dass das Prinzip der dynamischen Rechtsübernahme nicht auf die UBRL angewendet wird.
  - Schliesslich ist sicherzustellen, dass das künftige Instrumentarium der flankierenden Massnahmen zur gleichen Schutzwirkung führt wie heute.

Im innenpolitischen Kontext ist sicherzustellen, dass der Bund die im Abkommensentwurf enthaltenen Vorschriften betreffend die Überwachung der staatlichen Beihilfen nicht dazu nutzt, die Kantone einer neuen Bundesaufsicht zu unterstellen. Bundesebene und kantonale Ebene müssen von der neu vorgesehenen Behörde gleichbehandelt werden.

Eine abschliessende Beurteilung des InstA wird nach Abschluss dieser Klärungen vorgenommen.

Generell kann festgehalten werden, dass die bestehenden Abkommen mit der EU sich bewährt haben. Deren Errungenschaften sollen beibehalten werden. Die Regierung ist der Auffassung, dass es im politischen wie auch im wirtschaftlichen Interesse der Schweiz ist, die Zusammenarbeit mit der EU in gewissen Bereichen zu vertiefen. Stabile bilaterale Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU sind von grundlegender Bedeutung für eine prosperierende Wirtschaft und insbesondere für den Kanton St.Gallen als Grenzkanton mit einer exportorientierten Wirtschaft.<sup>4</sup> Aus Sicht der Regierung kann eine abschliessende Beurteilung des InstA allerdings – wie erwähnt – erst erfolgen, wenn die genannten Bereiche mit der EU geklärt sind.

---

<sup>4</sup> Vgl. Antwort der Regierung auf die Interpellation 51.15.35: An einer Umfrage zum Stellenwert der bilateralen Verträge I haben im Jahr 2015 25 bedeutende Handels- und Industrieunternehmen aus dem Kanton St.Gallen teilgenommen. Auch wenn angesichts der kleinen Stichprobe die Ergebnisse nicht repräsentativ waren, ergaben sie doch ein klares Stimmungsbild: Für alle 25 Unternehmen waren die bilateralen Verträge I wichtig, für drei Viertel davon (18) sogar sehr wichtig.