



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Konferenz der Kantonsregierungen  
Herr Christian Rathgeb  
Präsident  
Speichergasse 6  
Postfach  
3001 Bern

Zug, 9. November 2021 sa

**Regelungsunterschiede Schweiz-EU: Analyse eines möglichen autonomen Abbaus im Bereich der staatlichen Beihilfen; Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Präsident

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2021 hat uns die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eingeladen, eine erste Rückmeldung zur SECO-Informationsnotiz «Regelungsunterschiede Schweiz–EU: Analyse eines möglichen autonomen Abbaus im Bereich der staatlichen Beihilfen» und den darin enthaltenen Fragen zukommen zu lassen. Die Antworten des Kantons Zug auf die gestellten Fragen finden Sie im Anhang.

Die Frage der staatlichen Beihilfen war einer der Stolpersteine in den mittlerweile abgebrochenen Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen. Diese Thematik ist für die Beziehung der Schweiz zur EU von dementsprechend grosser Bedeutung. Der Regierungsrat des Kantons Zug erachtet die den Kantonen für die Erarbeitung der Stellungnahme eingeräumte Zeit als unangemessen kurz. Zur Beurteilung der vom SECO aufgetragenen Fragen bedarf es einer vertieften Beurteilung bis hin zu einem Rechtsgutachten, insbesondere für die Beantwortung der Fragen 7 und 9–12.

Die im Anhang beantworteten Fragen werden vor diesem Hintergrund – sofern möglich – pauschal, aber nicht abschliessend beantwortet. Wir bitten Sie, dies bei der Auswertung entsprechend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Martin Pfister  
Landammann

sign.

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- KdK (mail@kdk.ch) (Word- und PDF-Format)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Steuerverwaltung (internet.stv@zg.ch)

## Anhang: Fragen an die Kantone

- 1. Teilen die Kantone die Auffassung (vgl. Ziff. 2.2 der Notiz), dass die Instrumente, um gegen staatliche Wettbewerbsverzerrungen in Form der selektiven Begünstigung von Konkurrenten vorzugehen, in der Schweiz unzureichend sind und auch deshalb eine Gefahr des Subventionswetlaufs besteht? Falls nein, weshalb nicht?**

Wir anerkennen, dass die heutigen Instrumente gegen allfällige staatliche Wettbewerbsverzerrungen ungenügend sind. Allerdings reichen die in der SECO-Informationsnotiz genannten Überlegungen gemäss unserer Einschätzung nicht aus, um den Aufbau eines neuen, aufwändigen Kontrollapparats in der Schweiz zu rechtfertigen. Kosten und Nutzen stehen in einem ungünstigen Verhältnis.

- 2. Sind die Kantone bereit, eine autonome Beihilfekontrolle und einheitliche Regeln für staatliche Beihilfen des Bundes, der Kantone und Gemeinden (im Rahmen des Projekts «Stabilisierungsprogramm») in Betracht zu ziehen? Falls nein, weshalb nicht?**

Eine autonome Beihilfenkontrolle und einheitliche Regeln sind zu prüfen. Allerdings reichen die in der SECO-Informationsnotiz genannten Überlegungen gemäss unserer Einschätzung nicht aus, um den Aufbau eines neuen, aufwändigen Kontrollapparats in der Schweiz zu rechtfertigen. Kosten und Nutzen stehen in einem ungünstigen Verhältnis. (vgl. Antwort auf Frage 1).

- 3. Wie beurteilen die Kantone die Interessen der Gesamtwirtschaft, insbesondere im Sinne des Zugangs zum EU-Binnenmarkt, angesichts ihrer wirtschaftspolitischen Kompetenzen? Welche Aspekte sind aus ihrer Sicht besonders zu berücksichtigen?**

Der Bund muss jene Wirtschaftsbereiche definieren, deren Verfügbarkeit für die Wirtschaft fundamental ist. Dies gilt insbesondere dort, wo auch die Nachfragespitzen zwingend abgedeckt werden müssen, obwohl diese durch die private Wirtschaftstätigkeit nicht abgedeckt werden (können). Mögliche Beispiele sind Energie, Umwelt, Finanzstabilität, Mobilität, Telekommunikation, auch unter besonderer Berücksichtigung der peripheren Lagen.

- 4. Sollte ein autonomes, horizontales Beihilfesystem abgelehnt werden, unter welchen Voraussetzungen bestünde die Bereitschaft der Kantone zu einer stetigen sektoriellen Erweiterung eines solchen Regelwerks, insbesondere gemäss den jeweiligen Verhandlungen mit der EU (vgl. auch Frage 9)?**

Der Kanton Zug lehnt ein rein horizontales Beihilfesystem ab. Sollten einheitliche Regelungen eingeführt werden, sind sektorische Regelungen zu bevorzugen, da damit die spezifischen Bedürfnisse und Anforderungen gezielter adressiert werden können. Zu diesen Bedürfnissen gehören auch jene, welche vital für den Föderalismus sind. Eine Aushöhlung wäre eine Schwächung des schweizerischen Staatswesens und dessen Erfolgsmodell.

### Transparenz

- 5. Die Bundesverwaltung ist der Auffassung, dass – unabhängig von der Frage, ob und wie staatliche Beihilfen systematisch überwacht werden sollten – die Transparenz bei staatlichen Beihilfen erhöht werden sollte. Teilen die Kantone diese Auffassung und haben sie in diesem Fall Ideen, wie die Transparenz diesbezüglich verbessert werden könnte (vgl. Ziff.4.2 und 4.3.2)? Falls die Kantone diese Haltung nicht teilen sollten, weshalb nicht?**

Forderungen nach mehr Transparenz erscheinen auf den ersten Blick in den allermeisten Fällen lohnenswert. Zu prüfen ist jedoch, welche politische Ziele mit einer höheren Transparenz angestrebt werden, welchen Aufwand man dafür betreiben will und welche Folgediskussionen aus einer allfälligen höheren Transparenz resultieren.

Vor diesem Hintergrund ist der Kanton Zug nicht gewillt, unter dem Stichwort «staatliche Beihilfen» zahlreiche neue Diskussionsfelder zu öffnen, die heute in der Schweiz eigentlich kaum ein Thema sind. Etwa über die Frage, ob es neue detaillierte Bundesregulierungen für Zuschüsse und weitere finanzielle/steuerliche (Sonder-)Konditionen für gemeinde- oder kantonsnahe Unternehmen geben soll, z. B. für Kantonalbanken, gemeindliche Energieversorger, kantonale Gebäudeversicherungen usw. Die Kantone sollten sich nicht ohne Not in ein enges Korsett neuer Bundesregulierungen und neuer Überwachungsorgane begeben und dem Bund neue Kompetenzen einräumen. Vor so einem gravierenden Schritt müssen nach unserer Einschätzung bessere Gründe vorgebracht werden, als sie bisher in der SECO-Informationsnotiz genannt werden.

Sollte die Transparenz verbessert werden, sind grosszügige Mindestschwellen der Staatsintervention zu definieren. Damit verbleibt genügend Freiraum insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene. So kann das Schadenspotenzial nach oben eingedämmt werden.

#### **Anlehnung eines möglichen autonomen Beihilfesystems an jenes der EU**

- 6. Gibt es aus den Erfahrungen der Kantone mit der Anwendung der Beihilfebestimmungen des Luftverkehrsabkommens CH-EU (LVA) Erkenntnisse, die bei der Schaffung eines autonomen Beihilfesystems berücksichtigt werden müssten?**

Der Kanton Zug hat keine Erfahrungen aus dem Luftverkehrsabkommen.

- 7. Welche konkreten Aspekte des materiellen und verfahrensrechtlichen Beihilfesystems in der EU (vgl. Ziff. 2.3 und 3) wären aus Sicht der Kantone problematisch für die Übernahme in ein autonomes Beihilfesystem?**

Um auf diese Frage eine substanziiell relevante Antwort geben zu können, wäre – wie einleitend in unserem Begleitschreiben ausgeführt – ein Rechtsgutachten notwendig. Wir sind in der kurzen Zeit nicht in der Lage, diese Frage nur annähernd genügend fundiert beantworten zu können.

#### **Horizontales vs. sektorielles System**

- 8. Mit Bezug auf staatliche Beihilfen strebte die EU sowohl in den Verhandlungen über das InstA wie auch in den Verhandlungen über ein Stromabkommen eine Übernahme des relevanten EU-Acquis (vgl. Ziff. 2.3) an. Das gleiche Ziel verfolgt die EU auch für die Modernisierung des FHA72 (u.a. mit Erweiterung auf Dienstleistungen). Dies und wettbewerbspolitische Gründe könnten für eine horizontale Beihilferegulierung in der Schweiz sprechen. Teilen die Kantone diese Auffassung? Falls nein, welche Sektoren würden sich ihrer Meinung nach für ein autonomes Beihilfesystem eignen und welche nicht?**

Wenn immer möglich sind sektorielle Beihilferegulierungen zu wählen, da nur diese eine bedürfnisgerechte Adressierung ermöglichen. Nicht jedem Sektor kommt die gleiche Bedeutung für das Wohlergehen unserer Volkswirtschaft zu.

- 9. Welche ökonomischen und/oder politischen Voraussetzungen für staatliche Beihilfen sollten für eine Ausrichtung von staatlichen Beihilfen in ein nationales Beihilferecht aufgenommen werden (vgl. Ziff. 4.3.1)?**

Allgemeine Bemerkungen zu den Fragen 9–12:

Diese Fragen können – wie in unserem Begleitschreiben erwähnt – ohne Rechtsgutachten nicht fundiert beantwortet werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb nach den Jahren der Verhandlungen im Rahmen des Institutionellen Abkommens nun in nur wenigen Tagen eine Kurzanalyse erfolgsbringend sein soll. Die Fragestellungen sind so weitreichend, dass zeitliche und geistige Investitionen im genügenden Ausmass zur Verfügung gestellt werden müssen. Es handelt sich vorliegend nicht um ein Notgeschäft, wie beispielsweise einer Pandemie

- 10. Welche konkreten Aspekte (bspw. Steuern, Service-Public etc.) sind den Kantonen besonders wichtig und müssten aus ihrer Sicht in einem Schweizer Beihilfesystem spezifisch adressiert werden? Wie sollten diese besonderen Regeln ausgestaltet sein?**

Ein allfälliges nationales Beihilfesystem, welchem der Kanton Zug jedoch mangels klarer Aussagen über einen möglichen Nutzen bei definitiv grossem Aufwand kritisch gegenübersteht, sollte nicht dafür missbraucht werden können, bewusste kantonale und kommunale Entscheide zur Förderung alteingesessener «Institutionen» mit Service-Public-Gedanken (z. B. Kantonalbanken, Gebäudeversicherungen, lokale Energieversorger, Einrichtungen des Gesundheitswesens, Schulen) übergeordnet auf Bundesebene zu hinterfragen und zu übersteuern. Das würde die Position der Kantone und Gemeinden und v. a. deren Unabhängigkeit stark schwächen und damit dem Föderalismusgedanken zuwiderlaufen.

- 11. Was spräche aus Sicht der Kantone für eine ex ante-Kontrolle (mit Genehmigungspflicht), was für eine nachträgliche Kontrolle staatlicher Beihilfen?**

Gemäss unserer Einschätzung schießt eine ex-ante-Kontrolle weit über das Ziel hinaus und verursacht einen enormen administrativen Aufwand mit unzähligen neu zu schaffenden Personalstellen – mutmasslich im Umfeld der Bundesverwaltung. Falls überhaupt eine Kontrolle staatlicher Beihilfen in Betracht gezogen wird, sollte sich der neue Kontrollapparat zumindest in einer ersten Phase auf nachträgliche risikoorientierte Prüfungen von besonders auffälligen Konstellationen beschränken. Nur wenn jene Prüfungen tatsächlich grossen Handlungsbedarf zeigen, könnte später allenfalls eine ex-ante Kontrolle in Betracht gezogen werden.

**12. Unter welchen Umständen käme die WEKO aus Sicht der Kantone als Überwachungsbehörde für staatliche Beihilfen in Frage? Welche institutionellen Alternativen sehen die Kantone?**

Diese Frage können wir nicht beantworten und verweisen auf die in der Antwort auf Frage 9 festgehaltenen «Allgemeinen Bemerkungen zu den Fragen 9–12».