

«Mein Eindruck ist, dass der Bundesrat die Lage zu rosig zeichnet»

Die Schweiz wird mit den EU-Verträgen Brüsseler Regeln für staatliche Beihilfen übernehmen. Der Wirtschaftsprofessor Peter Hettich warnt im Gespräch mit Katharina Fontana vor Risiken

Herr Hettich, der Bund will die neuen Nachtzüge der SBB von Basel nach Malmö finanziell unterstützen. Wird das mit den neuen EU-Verträgen künftig noch möglich sein?

Wenn der Bund internationale Nachtzüge subventioniert, dann gewährt er eine staatliche Beihilfe. Staatliche Beihilfen sind beim grenzüberschreitenden Landverkehr künftig gemäss Beihilferecht behördlich anzumelden und zu prüfen. Unkritisch erscheint die Beihilfe, wenn die Zugverbindungen international ausgeschrieben und die Subventionen wettbewerblich – also nicht einfach an die SBB – vergeben werden.

Was ist, wenn ein Kanton in seiner Region eine neue Zug- oder Busverbindung einrichten möchte? Ist das noch zulässig?

Für den rein inländischen bzw. regionalen öffentlichen Personen- und Güterverkehr ändert sich mit dem neuen Beihilferecht nichts, dieser wird vom Landverkehrsabkommen nicht erfasst. Wenn der Bund oder ein Kanton eine neue Verkehrsverbindung finanziell fördern will, dürften sich keine Probleme stellen.

Beim gescheiterten EU-Rahmenabkommen 2021 gab die Staatsgarantie der Kantonalbanken zu reden, die als unvereinbar mit dem EU-Beihilferecht gilt. Was ist im jetzigen EU-Paket vorgesehen?

Das Beihilferecht soll nur für das Land- und das Luftverkehrsabkommen und für das Stromabkommen gelten. Die Kantonalbanken werden nicht tangiert – zumindest noch nicht jetzt. Falls das Freihandelsabkommen von 1972 doch noch modernisiert würde, kann das aber noch kommen.

Können Sie das ausführen?

Das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 kennt ein Beihilfeverbot, nur hat diese Vorschrift bis jetzt keinen Biss. Es gibt keinen Mechanismus zur Durchsetzung: Wenn sich die Schweiz und die EU im Gemischten Ausschuss über eine Angelegenheit nicht einig werden, ist die Sache erledigt. Ich vermute, es stört die EU, dass die Schweiz dieser Bestimmung nicht nachlebt, wobei das Abkommen in der heutigen Form vor allem für industrielle Erzeugnisse und nicht für Finanzdienstleistungen gilt. Sie dürfte das wieder zum Thema machen. Wir haben ja schon Erfahrung damit.

Was meinen Sie?

Die kantonalen Steuerregime der Domicilgesellschaften wurden von der EU als Verstoss gegen das Beihilfeverbot im Freihandelsabkommen angesehen, sie baute Druck auf, brachte schwarze Listen ins Spiel. Mit der Folge, dass diese kantonalen Steuerregime jetzt nicht mehr bestehen. Ich gehe davon aus, dass die Schweiz ausserhalb der neuen Abkommen ähnliche Druckversuche auch in Zukunft erleben wird.

Das Stromabkommen wird von vielen Seiten kritisch beurteilt. Es sei unklar, was bei den staatlichen Beihilfen gelte. Wie sehen Sie das?

Im Strombereich gibt es heute zahlreiche Beihilfen. Im Abkommen werden aber nur ein paar wenige – etwa für erneuerbare Energien oder Geothermie – ausdrücklich für zulässig erklärt. Der Bundesrat meint, wenn eine Beihilfe im Stromabkommen nicht ausdrücklich als zulässig aufgeführt sei, heisse das nicht, dass sie unzulässig sei. Mein Eindruck ist, dass der Bundesrat die Rechtslage zu rosig zeichnet. Es gibt gewisse Beihilfen, die wären mit dem neuen Stromabkommen höchstwahrscheinlich unvereinbar.

Zum Beispiel?

Die Marktpremie für Elektrizität aus Grosswasserkraftanlagen, die jetzt im Energiegesetz verankert ist. Oder die Steuerbefreiungen für lokale und regio-



Im Strombereich könnten viele Schweizer Subventionen künftig als unzulässig gelten.

SINA SCHULDT / DPA / KEYSTONE

nale Energieversorger, die es teilweise gibt. Sobald der Markt liberalisiert ist, dürfen einzelne Akteure nicht mehr steuerbefreit sein. Das wäre eine Wettbewerbsverzerrung.

Die Gebirgskantone kritisieren, dass die Schweizer Verhandler bei der Wasserkraft die heiklen Punkte gegenüber der EU nicht angesprochen hätten, um keine schlafenden Hunde zu wecken. Was meinen Sie?

Es fällt auf, dass das Stromabkommen viele zentrale Punkte nicht klar regelt. Insofern ist die Kritik der Gebirgskantone verständlich. Ihnen geht es vor allem um die Wasserkraft. Sie befürchten, dass sie zukünftig Wasserrechtskonzessionen international ausschreiben müssen und dass unter Umständen grosse ausländische Unternehmen diese Konzessionen bekommen, weil sie das beste Angebot machen können. Im entsprechenden Artikel 11 des Stromabkommens steht, dass die Schweiz weiterhin berechtigt ist, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Wasserkraft zu regeln, allerdings – und das ist der springende Punkt – «unter Vorbehalt des gemäss diesem Abkommen anwendbaren Rechts».

Was bedeutet dieser Vorbehalt?

Es bedeutet, dass das EU-Recht Priorität gegenüber den Ausnahmen hat, die im Stromabkommen erwähnt sind. Es gibt keine rechtliche Absicherung für die Schweiz.

Der Bundesrat sagt, die Schweiz müsse die EU-Konzessionsrichtlinie nicht übernehmen. Deshalb müssten Wasserrechtskonzessionen auch künftig nicht ausgeschrieben werden.

Das stimmt – im Moment. Die Frage ist, ob das so bleibt. Die Schweizer Verhandler sagen: Indem die Richtlinie nicht in das Stromabkommen aufgenommen wurde, hat die EU zugestanden, dass sie für die Schweiz nicht gilt. Das überzeugt mich nicht. Der Geltungsbereich des Stromabkommens ist derart weit gefasst, dass er auch die Konzessionsvergabe umfassen kann. Wenn der Bundesrat dies hätte ausschliessen wollen, hätte er eine entsprechende Garantie in den Vertrag aufnehmen müssen. Dass das der Schweiz nicht gelungen ist, zeigt, dass sie sich mit der EU nicht einigen konnte. Die Gefahr ist reell, dass man die Konzessionsvergabe auch für



Peter Hettich
Wirtschaftsprofessor
Universität St. Gallen

die Schweiz durchsetzen wird. Bei der Grundversorgung ist es dasselbe: Auch hier sichert das Abkommen der Schweiz keine echte Ausnahme zu.

Können Sie das näher ausführen?

Der Bundesrat will zum Beispiel die Preisregulierung in der Grundversorgung dauerhaft beibehalten. Die EU erlaubt Spezialmassnahmen aber nur zugunsten von Haushaltskunden, die von Energiearmut betroffen und schutzbedürftig sind, und sie erlaubt eine Preisregulierung auch nur während einer gewissen Übergangszeit. Die Schweizer Regelung geht über das hinaus. Auch diese Ausnahme scheint mir sehr wacklig.

Sehen Sie Unklarheiten bei der Förderung von erneuerbaren Energien?

Nein, hier wurde eine echte – wenn auch befristete – Ausnahme im Abkommen verankert. Die Europäer lassen bei den Erneuerbaren sehr viele Subventionen zu. Solange sich die Schweiz an die europäischen Leitlinien hält, dürfte sie auf der sicheren Seite sein. Die Subventionen für erneuerbare Energien sollen aber wettbewerblicher gestaltet werden. Man will nicht mehr den Solaranlagebesitzern fixe Beträge für jede Kilowattstunde bezahlen, sondern Anreize setzen, zu produzieren, wenn der Markt den Strom braucht.

Kann die Schweiz ihre Stromreserven behalten? Stichwort Reservekraftwerk Birr?

Die laufenden und fix vereinbarten Reserveverträge sind für sechs Jahre ab Inkrafttreten des Stromabkommens gesichert. Das gilt auch für Birr. Auch im Anschluss an die sechs Jahre darf die Schweiz Stromreserven bilden, viele europäische Länder tun das in der einen oder anderen Form. Entscheidend wird sein, dass sich die Schweiz dabei an die Vorgaben der EU hält. Versucht die Schweiz die vermeintlichen Spielräume des Stromabkommens auszunutzen, besteht das Risiko, dass die Verträge rückabgewickelt werden müssen.

Was würde das bedeuten? Ein Beispiel?

Ein Betreiber eines Stausees verpflichtet sich nach Inkrafttreten des Abkommens gegenüber dem Bund, genügend Wasser zurückzuhalten, damit er im Notfall Strom erzeugen kann. Dafür erhält er vom Bund eine Vergütung. Findet die EU, dass die Schweiz unvernünftig grosse Reserven bildet, muss der Stausee-Betreiber die Subvention unter Umständen an den Bund zurückzahlen. Kein Betreiber, der rational handelt, würde dieses Risiko tragen wollen. Man müsste bei der Beteiligung an der Reservenbildung künftig also sehr genau hinschauen.

Ob die Schweiz das Beihilferecht einhält, wird von einer neu zu schaffenden Schweizer Überwachungsbehörde geprüft. Heisst das, dass die EU punkto Kontrolle nichts zu sagen hat?

Grundsätzlich wird es die neue Schweizer Behörde sein, die prüft, ob der Bund, die Kantone und die Gemeinden die Vorgaben zu den staatlichen Beihilfen einhalten. Allerdings gilt in der EU seit Juli 2023 eine Regulierung, welche die extraterritoriale Kontrolle und Ahndung von Beihilfen erlaubt, wenn diese den Wettbewerb verzerren. Die entsprechende EU-Verordnung, die ihr diese Kompetenz gibt, besteht neben dem neuen Stromabkommen. Der Bundesrat meint, solange wir gleichwertige Ergebnisse mit unserer Beihilfeüberwachung erzielen, würde die EU ihre Kontrollmöglichkeit nicht mehr anwenden. Aber das ist nirgends festgehalten.

Die Schweiz hat fünf Jahre Zeit, um die neue Behörde zu errichten, sie wird bei der Wettbewerbskommission angesiedelt sein. Kann die Behörde Beihilfen nachträglich aufheben, wenn sie sie als unzulässig ansieht?

Nein, diese Befugnis hat sie nicht direkt. Für bestehende Beihilfen von Bund, Kantonen und Gemeinden gibt es einen ausdifferenzierten Prüfmechanismus; jede neue staatliche Beihilfe muss bei der Überwachungsbehörde angemeldet werden. Sie wird dann unverbindlich Stellung nehmen. Wird ihre Stellungnahme übergegangen, kann sie die Beihilfe gerichtlich anfechten, bis hinauf zum Bundesgericht. Das Verfahren ist enorm kompliziert. Und es ist nur deshalb so kompliziert, weil man die Verfassung nicht ändern, also das Ständemehr vermeiden wollte.

Was wäre, wenn das Parlament beschliessen würde, internationale Zugverbindungen der SBB zu unterstützen, und das Bundesgericht nachher sagte, das sei nicht vereinbar mit dem Landverkehrsabkommen?

Das ist unklar. Der Bundesrat scheint zu hoffen, dass das Bundesgericht dem europäischen Recht den Vorzug geben und damit das abweichende Bundesgesetz nicht anwenden würde – wie es eine einzelne Abteilung des Bundesgerichts heute schon beim Freizügigkeitsabkommen tut. Ob das Bundesgericht diese Rechtsprechung auf die neuen Beihilferegeln ausdehnen würde, weiss man allerdings nicht. Vielleicht würde es sich auch umgekehrt verhalten und das Schweizer Recht höher gewichten.

Zusammenfassend gefragt: Wie beurteilen Sie das neue Beihilferecht?

Inhaltlich sind viele angebliche Ausnahmen unklar formuliert und auslegungsbedürftig, gerade im Strombereich. Das EU-Beihilferecht ist vor allem Fallrecht, also «case law». Anhand der bisherigen Praxis der EU-Kommission und des Gerichtshofs kann man sich ungefähr ein Bild machen, welche Subventionen zulässig sein würden. Wenn sich die Schweiz an das EU-Recht hält, dürfte sie bei den Beihilfen auf sicherem Grund sein.

Und wenn sie sich auf die Ausnahmen beruft?

Wenn sie versuchen sollte, die Spielräume auszunutzen oder die Ausnahmen anzuwenden, welche die Abkommen vorsehen, würde sie wohl schnell auf unsicheres Terrain gelangen. Wahrscheinlich wird sie das deshalb gar nicht erst versuchen. Geht es schief, sind die Leidtragenden die Beihilfeempfänger, die im schlimmsten Fall die Beihilfe zurückzahlen müssten.