IIIIII KANTON solothurn

Regierungsratsbeschluss

vom 20. August 2019

Nr. 2019/1219
KR.Nr. A 0035/2019 (VWD)

Auftrag Fraktion SVP: Standesinitiative des Kantons Solothurn zum EU Rahmenabkommen
Stellungnahme des Regierungsrates

---

1. Vorstosstext

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung wird der Kantonsrat eingeladen, folgende Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung einzureichen: Das vorliegende EU-Rahmenabkommen sei bedingungslos abzulehnen.

2. Begründung

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2018 das derzeitige Verhandlungsergebnis zum institutionellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Kenntnis genommen. Dabei erachtet er das derzeitige Verhandlungsergebnis in weiten Teilen als im Interesse der Schweiz und im Einklang mit dem Verhandlungsmandat. Insbesondere aufgrund der offenen Punkte in Bezug auf die flankierenden Massnahmen (FLAM) und der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) verzichtet der Bundesrat vorerst auf eine Paraphierung des institutionellen Abkommens und lässt demzufolge eine Konsultation zum Abkommensentwurf durchführen. Zweck dieser Konsultation ist, vor allem in den noch offenen Punkten eine konsolidierte Haltung zu erreichen, um allenfalls mit der EU erneut das Gespräch zu suchen.

Wie es sich nun offenbart, würde das Rahmenabkommen die Autonomie der Schweiz sehr stark beschneiden. Dies u.a. indem die Schweiz dynamisch, d.h. automatisch EU-Recht übernehmen würde und bei Streitigkeiten dem EU-Gerichtshof unterstellt wird. Die EU möchte im Zusammenhang mit diesem Rahmenabkommen die in der Schweiz geltenden flankierenden Massnahmen beim Lohnschutz nicht mehr akzeptieren. Der Rahmenvertrag aber bedeutet, dass die EU Gesetze erlässt und die Schweiz muss sie übernehmen. Unser Gesetzgeber – bestehend aus Volk, Kantonen und Parlament – wird weitgehend ausgeschaltet. Die Schweiz muss ein übergeordnetes EU-Gericht anerkennen und widersetzen wir uns, kann die EU Sanktionen ergreifen. Die Demokratie als Staatsform der echten Alternative verkommt zur Abstimmungsroutine. Der Rahmenvertrag heisst weiter: Die Schweiz muss regelmässig zahlen. Mit mehrfachen Guillotinen – wonach bei Verweigerung eines einzelnen Vertrags ganze Vertragspakete wegfallen – wird die Schweiz an die EU gekettet. Zudem wirkt sich die EU-Gesetzgebung bis auf Stufe Kantone und Gemeinden aus. Zusätzlich werden die sogenannten „staatlichen Beihilfen" verboten, und in den Augen der EU kann jede Wettbewerbsverzerrung geahndet werden. Die durch das Rahmenabkommen weitreichenden eingeräumten Kompetenzen der EU in diesem Gebiet, sei es bei Direktzahlungen an die Landwirtschaft, günstiges Bauland für Unternehmen oder Subventionen im Bereich des Tourismus (z. Bsp. öffentliche Zahlungen an eine Jugendherberge), Unterstützungsbeiträge an ein öffentliches Schwimmbad oder einen Sportverein, Marktprämien in der Energieproduktion, untergraben den Schweizer Föderalismus und lassen das Rahmenabkommen wie ein Damoklesschwert über der Schweiz baumeln.

Wie in den letzten Wochen zum Vorschein kam, hat das Abkommen jedoch noch viel weitreichendere Folgen als zuerst angenommen, vor allem auch für die Kantone. Schon im vergangenen Dezember hatte KdK-Präsident Würth erklärt, dass die Kantone in der Absichtserklärung, das Freihandelsabkommen zu modernisieren, «ein breites Einfallstor für Interventionen der EU» sehen. Das Abkommen möchte u.a. auch, dass staatliche Beihilfen in der Schweiz verboten oder stark eingeschränkt würden. Dies bedeutet u.a., dass Kantonalbanken keine Staatsgarantien mehr haben dürfen, aber auch im Bereich der Beteiligungen des Staates bei Spitälern, Energieversorgern, Gebäudeversicherungen oder anderen Institutionen würde es Einschränkungen und Verbote geben.

Zudem sind die unterschiedlichen zum InstA publizierten Expertengutachten schockierend. So warnt die auf Wirtschaftsrecht spezialisierte Kanzlei Prager Dreifuss vor dem Durchgriff der EU auf unser Wirtschaftsrecht – dies durch Anwendung der EU-Beihilferegeln auf Bundes- und Kantonsebene. Davon betroffen wäre insbesondere das Schweizer Steuerrecht, da die „EU-Kommission ihre Beihilfevorschriften seit jeher auf steuerliche Massnahmen anwendet." Die kantonale Steuersouveränität würde mit dem InstA begraben und neu hätte die EU die Hoheit über unser Steuerrecht. Die internationale Kanzlei Steptoe & Johnson schreibt, dass „die EU-Kommission und die EU-Gerichte seit 1992 den Anwendungsbereich des EU-Beihilfeverbotes stetig ausgebaut" hätten, und dass „der institutionelle Rahmen zu einer fortlaufenden dynamischen Anpassung des für die Schweiz verbindlichen „Acquis", einschliesslich etwaiger beihilferechtlichen Vorschriften führen" würde. Professor Michael Ambühl, Staatssekretär a.D., warnt in seinem Gutachten wiederum vor der Super-Guillotine und schreibt, dass „der Automatismus der Kündigungen der betroffenen fünf Abkommen der Bilateralen I im Falle einer Nicht-Einigung wie in Art. 22 (2) InstA beschrieben, beseitigt werden" müsse. In seinem durch Tamedia publizierten Gutachten warnt Professor Carl Baudenbacher, Präsident des EFTA-Gerichtshofs a.D., eindringlich vor dem Schein-Schiedsgericht, welches „mit einem Schiedsgericht im landläufigen Sinn nichts gemeinsam" hat. So seien „kaum Fälle vorstellbar, in denen das Schiedsgericht unabhängig, d.h. ohne Einschaltung des EuGH, entscheiden kann." Und weiter: „Nach Artikel 10 Absatz 2 InstA kann jede Vertragspartei, die EU und die Schweiz, ein Schiedsgerichtsverfahren einleiten, ohne dass es dazu der Zustimmung der anderen Vertragspartei bedarf. Die Kommission, die supranationale Überwachungsbehörde der EU, wird damit zur faktischen Überwachungsbehörde der Schweiz. Da dem Schiedsgericht in praktisch allen Fällen kein Ermessen zukommt, kann die Kommission damit den eigenen Gerichtshof anrufen." Sein Fazit lautet: „Wenn das Schiedsgericht im Sinne von Artikel III.9 Ziff. 3 des Protokolls 3 des Rahmenvertrags von der EU angefragt wird, den EuGH anzurufen, so kommt ihm in praktisch allen Fällen kein Ermessen zu. Damit unterwirft sich die Schweiz dem Gericht der Gegenpartei, dem bei aller Qualität und ungeachtet seiner historischen Leistung die Unparteilichkeit fehlt."

Vor diesem Hintergrund wird der Kantonsrat eingeladen, die Standesinitiative zuhanden der Bundesversammlung zur Ablehnung des vorliegenden EU-Rahmenabkommens zu unterstützen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Zum EU-Rahmenabkommen

Wir messen der Sicherung und Weiterführung des bewährten bilateralen Weges mit der EU als Garant für den Erfolg unserer Wirtschaft einen hohen Stellenwert zu. Der Bundesrat möchte mit einem institutionellen Abkommen den bilateralen Weg bzw. den EU-Binnenmarktzugang für die Schweizer Wirtschaft konsolidieren und zukunftsfähig machen sowie dessen Weiterentwicklung ermöglichen. Die EU ihrerseits macht den Abschluss neuer Marktzugangsabkommen mit der Schweiz und damit die Weiterführung des bilateralen Weges abhängig von der Lösung institutionellen Fragen. Der Zugang zum EU-Binnenmarkt und die Schaffung von Rechts- und Planungssicherheit für die Wirtschaft sind für den exportorientierten Kanton Solothurn von grosser Bedeutung.

Wir anerkennen, dass der Vertragsentwurf einen geregelten Rechtsrahmen mit klaren Spielregeln vorgibt und begrüssen insbesondere die im Vertragsentwurf vorgesehene Beschränkung des Anwendungsbereichs auf die fünf bestehenden sowie die künftigen Marktzugangsabkommen. Ebenso begrüssen wir, dass die dynamische Übernahme von neuem EU-Recht gemäss innerstaatlichem Verfahren erfolgt, dass bei einer Ablehnung allfällige Ausgleichsmassnahmen verhältnismässig sein müssen und dass im Streitfall ein Schiedsgericht über die Verhältnismässigkeit entscheiden soll.

Dabei sind wir der Ansicht, dass nebst den Chancen eines Vertragsabschlusses gerade auch die Risiken eines Nichtabschlusses des Abkommens nicht ausser Acht gelassen werden dürfen. Neue Marktzugangsverträge könnten nicht mehr abgeschlossen werden. Bestehende bilaterale Verträge wie das Abkommen über die technischen Handelshemmnisse könnten nicht mehr angepasst und die Börsenäquivalenz weiterhin verweigert werden. Letztlich birgt ein Nichtabschluss das unserer Ansicht nach nicht unerhebliche Risiko einer generellen Gefährdung des bilateralen Weges in sich.

Im Sinne unserer Ausführungen sind wir mit dem Verhandlungsergebnis grundsätzlich einverstanden. Hingegen lässt der vorliegende Entwurf zum Rahmenabkommen bezüglich der staatlichen Beihilfen, der flankierenden Massnahmen und die Unionsbürgerrichtlinie Fragen offen, die noch zu klären sind.

3.2 Zum Institut der Standesinitiative

Der vorliegende Auftrag fordert die Einreichung einer Standesinitiative, in welcher die Bundesversammlung angehalten werden soll, das vorliegende EU-Rahmenabkommen bedingungslos abzulehnen.

Nach Artikel 160 Absatz 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101), steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen als sogenannte Standesinitiativen zu unterbreiten. Die Bedeutung der Standesinitiative entspricht dabei der parlamentarischen Initiative, die jedem Mitglied der Bundesversammlung, den Fraktionen und jeder bundesparlamentarischen Kommission gleichermassen zusteht. Gegenstand solcher Initiativen können nach Artikel 163 BV rechtsetzende Bestimmungen sein, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, dies sowohl in der Form eines Bundesgesetzes (mitgemeint sind damit auch Verfassungsbestimmungen) als auch einer Bundesverordnung, sowie Erlassen in der Form eines Bundesbeschlusses. Gemäss Artikel 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) kann entweder ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung oder ein Vorschlag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten, Gegenstand einer Standesinitiative bilden. In Frage kommt namentlich der Erlass von gesetzlichen Regelungen (Artikel 22 ParlG).

Die Besonderheit einer Standesinitiative liegt nach Sinn und Zweck darin, vor allem kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen, wenn diese Interessen von Mitgliedern der Bundesversammlung, Bundesfraktionen oder bundesparlamentarischen Kommissionen nicht von sich aus aufgegriffen werden. Anliegen ohne spezifische kantonale oder regionale Interessenlage oder Themen, die in der Bundesversammlung bereits aufgegriffen wurden, geniessen in der Bundespolitik nur einen geringen Stellenwert.

Die vorgeschlagene Standesinitiative hat nicht den Erlass von rechtsetzenden Bundesbestimmungen im Sinne des Artikels 163 BV zum Gegenstand, weder in der Form eines Bundesgesetzes oder einer Bundesverordnung noch in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Sie fordert einzig die bedingungslose Ablehnung des bereits vorliegenden Entwurfs zu einem EU-Rahmenabkommen. Überdies thematisiert die vorgeschlagene Standesinitiative kein spezifisch solothurnisches Anliegen, oder ein Anliegen von zentraler Ausstrahlung oder mit gravierenden Folgen

für den Kanton Solothurn. Vom Abschluss des EU-Rahmenabkommens sind alle andern Kantone und Regionen der Schweiz in gleicher Weise betroffen wie der Kanton Solothurn. Das Thema wird denn auch seit geraumer Zeit in der Bundespolitik breit und kontrovers diskutiert.

Die Standesinitiative erweist sich damit als ungeeignetes Instrument zur Umsetzung des dem Auftrag zu Grunde liegenden Anliegens, welches wir überdies auch inhaltlich ablehnen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4852)
Aktuarin UMBAWIKO (ste)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat