



Staatliche Beihilfen

Worum geht es?

Staatliche Beihilfen verschaffen bestimmten Unternehmen wirtschaftliche Vorteile und können damit den Wettbewerb verfälschen. Dabei kann es sich um Subventionen zu Gunsten bestimmter Unternehmen oder um sonstige finanzielle Vorteile wie vergünstigte Darlehen, Staatsgarantien, Steuervergünstigungen etc. handeln.

Doch staatliche Beihilfen können auch erwünscht sein, wenn ihnen ein öffentliches Interesse zugrunde liegt, beispielsweise die Stärkung einer strukturschwachen Region als Wirtschaftsstandort oder die Förderung umweltfreundlicher Technologien.

Im Beihilferecht der EU geht es im Kern darum, unerwünschte Wettbewerbsverfälschungen zu verhindern und dafür zu sorgen, dass im EU-Binnenmarkt alle Teilnehmenden gleich lange Spiesse haben. Darum überwacht die EU staatliche Beihilfen ihrer Mitgliedsstaaten.

In der EU gilt ein grundsätzliches Beihilfeverbot, allerdings mit zahlreichen Ausnahmen. Zudem müssen staatliche Beihilfen in der EU erst ab einem gewissen Schwellenwert durch die Europäische Kommission bewilligt werden. Aufgrund der grosszügigen Ausnahmebestimmungen sind in der EU staatliche Beihilfen mehrheitlich ohne Einzelfallprüfung zulässig. Von den gemeldeten Beihilfen wiederum werden über 95% durch die Europäische Kommission genehmigt.

Die Schweiz kennt eine Beihilfeüberwachung bisher nur im Luftverkehr. In diesem Bereich überwacht die Wettbewerbskommission (WEKO) alle staatlichen Beihilfen. Die beihilfegewährenden Behörden holen bei ihr eine Stellungnahme ein.

Grundzüge

Für die EU ist die Beteiligung am Binnenmarkt mit der Beihilfeüberwachung verbunden. Die Schweiz wird die Regelung nur in ausgewählten Bereichen der Binnenmarktteilnahme übernehmen. Entsprechend konnte die staatsvertragliche Pflicht zur Beihilfeüberwachung auf das Landverkehrs-, Strom- sowie Luftverkehrsabkommen begrenzt werden (das Freihandelsabkommen von 1972 und das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen sind von den Beihilfebestimmungen nicht betroffen; sie sind auch nicht Teil des Pakets). Der Text sieht ausdrücklich Ausnahmen für den Service Public und Mindest-Schwellenwerte vor. Die Beihilfebestimmungen im Stromabkommen enthalten weitere, sektorspezifische Absicherungen.

Der sogenannte Zwei-Pfeiler-Ansatz konnte abgesichert werden. Die Überwachung staatlicher Beihilfen der Schweiz wird durch eine schweizerische Beihilfeüberwachungsbehörde und die zuständigen schweizerischen Gerichte erfolgen. Das vorgesehene Überwachungssystem ist mit der schweizerischen Verfassungsordnung vereinbar und respektiert die Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung und des Bundesrats.

Konkret sollen Bund, Kantone und Gemeinden eine geplante neue staatliche Beihilfe bei der Schweizer Überwachungsbehörde anmelden, sofern die Beihilfe einen gewissen Schwellenwert überschreitet und nicht unter die Ausnahmen von der Anmeldepflicht fällt. Die Überwachungsbehörde würde dann zur geplanten neuen staatlichen Beihilfe unverbindlich Stellung nehmen. Sollte diese Stellungnahme jedoch missachtet werden, könnte die Überwachungsbehörde den Fall von einem Schweizer Gericht klären lassen.

Zur Schaffung des Schweizer Überwachungssystems wurde eine Übergangsfrist von fünf Jahren vereinbart. Nach Ablauf dieser Frist hat die Überwachungsbehörde ein weiteres Jahr Zeit, um sich einen Überblick über die bestehenden Beihilferegeln zu verschaffen. In Bezug

auf Entwicklungen, die wichtige Interessen der Schweiz betreffen, sowie auf die EU-Industriepolitik wird ein Konsultationsmechanismus eingerichtet, der es der Schweiz erlaubt, ihren Standpunkt einzubringen.

Service-Public-Leistungen bleiben bestehen. Sie sind auch in der EU grundsätzlich zulässig. Zudem existieren Schwellenwerte und zahlreiche Ausnahmegestaltungen. Ausserdem sind nur die Sektoren Luft-, Landverkehr und Strom in denjenigen Bereichen betroffen, die von den Abkommen geregelt werden. So ist in der Schweiz zum Beispiel der rein inländische öffentliche Verkehr nicht im Geltungsbereich, da dieser heute und auch in Zukunft nicht vom Landverkehrsabkommen abgedeckt wird.

Umsetzung in der Schweiz

Die Schweiz wird die materiellrechtlichen Bestimmungen des Beihilferechts der EU beschränkt auf die Geltungsbereiche des Luftverkehrs-, des Landverkehrs und des Stromabkommens übernehmen und so die Spielregeln auf dem EU-Markt einhalten. Die Überwachung der schweizerischen Beihilfen in den betroffenen Bereichen wird jedoch im Rahmen eines eigenen, äquivalenten Verfahrens gewährleistet. Dieses wird unter Einhaltung der schweizerischen Verfassungsordnung sowie der Kompetenzen der Kantone, der Bundesversammlung, des Bundesrates und der schweizerischen Gerichte im neuen Beihilfeüberwachungsgesetz (BHÜG) festgehalten.

Im Rahmen des Verfahrens kann sich der Beihilfegeber während der Ausarbeitung der Beihilfe durch die Schweizer Überwachungsbehörde beraten lassen. Der Beihilfegeber muss seine geplante Beihilfe anmelden. In einer einfachen Prüfung innerhalb von zwei Monaten evaluiert die Schweizer Überwachungsbehörde die Beihilfe auf Vereinbarkeit mit den völkerrechtlichen Beihilfebestimmungen. Im Falle von Bedenken eröffnet die Schweizer Überwachungsbehörde eine vertiefte Prüfung, die bis zu zwölf Monate dauern kann. Sie schliesst die Prüfung mit einer unverbindlichen Stellungnahme ab. Vor der Beihilfegewährung wird der finale Rechtsakt der Überwachungsbehörde mitgeteilt. Beurteilt die Überwachungsbehörde die mitgeteilte Beihilfe als unzulässig, kann sie Beschwerde vor der zuständigen Instanz erheben. Nur ein schweizerisches Gericht kann verbindlich entscheiden, dass die Beihilfe unzulässig ist, und allenfalls eine Rückforderung verlangen. Auch Konkurrenten können allenfalls eine Beschwerde einreichen. Die wichtigsten Verfahrensschritte werden in einer Datenbank durch die Überwachungsbehörde publiziert.

Aufgrund des beschränkten Geltungsbereichs sowie Ausnahmen von der Anmelde- und Mitteilungspflicht sind langfristig rund fünf einfache Prüfungen sowie eine vertiefte Prüfung pro Jahr zu erwarten.

Bedeutung für die Schweiz

Die Schweiz als offene, mittelgrosse Volkswirtschaft ist auf einen möglichst breiten Marktzugang angewiesen. Hierbei ist eine unverzerrte, möglichst weitgehende Beteiligung am EU-Binnenmarkt zentral.

Die Schweizer Wirtschaftsordnung beruht auf der Wirtschaftsfreiheit und dem Wettbewerb. Damit hat auch die Schweiz ein Interesse an gegenseitigen fairen Bedingungen für den Wettbewerb. Eine Beihilfeüberwachung, die Schweizer Unternehmen die Teilnahme am EU-Binnenmarkt ermöglicht, ist daher auch im Interesse der Schweiz.

Die WEKO überwacht bereits heute staatliche Beihilfen der Schweiz im Bereich Luftverkehr unter Berücksichtigung des EU-Rechts, auch wenn bislang keine Beschwerdemöglichkeiten bestehen. In den Bereichen Strom und Landverkehr werden für Beihilfen im Geltungsbereich der entsprechenden Abkommen ebenfalls Beihilfebestimmungen eingeführt. Die wichtigsten bestehenden Schweizer Beihilfen wurden im Bereich Strom vertraglich abgesichert. Im Landverkehr ist nur der grenzüberschreitende Verkehr betroffen, und es sind seitens der Schweiz keine Beihilfen bekannt.

Konkret

- **Zwei-Pfeiler-Modell:** Ein Stromproduzent aus Baden-Württemberg ist über Zuschüsse verärgert, die ein Produzent aus dem Berner Oberland vom Kanton Bern erhält. Umgekehrt stört sich der Berner Produzent an den Zuschüssen, die sein deutscher Konkurrent vom Land Baden-Württemberg bekommt. Beide sind überzeugt, dass diese Unterstützungen den Wettbewerb verzerren und gegen die Beihilfebestimmungen des Stromabkommens verstossen. Deshalb wendet sich der Berner Produzent an die Europäische Kommission, der deutsche Produzent an die Schweizer Überwachungsbehörde. Beide Behörden stellen fest, dass die Zuschüsse nicht ordnungsgemäss angemeldet wurden, und prüfen sie nun unabhängig voneinander in gleichwertigen Verfahren: Die Europäische Kommission untersucht die Zuschüsse aus Baden-Württemberg, die Schweizer Behörde jene aus dem Kanton Bern. Sollten die Beihilfen gemäss Einschätzung der Überwachungsbehörden gegen die Beihilfebestimmungen des Stromabkommens verstossen, müssen sie zurückgezahlt werden. Konkret laufen die gleichwertigen Verfahren folgendermassen ab:
 - In der EU entscheidet die Europäische Kommission. Gelangt sie zum Schluss, dass die Zuschüsse aus Baden-Württemberg gegen die Beihilfebestimmungen des Stromabkommens verstossen, verpflichtet sie Deutschland, die Beihilfen zurückzufordern. Falls Deutschland diesen Entscheid nicht akzeptiert, kann es beim Gericht der Europäischen Union (EuG) Klage einreichen. In letzter Instanz entscheidet der Europäische Gerichtshof (EuGH).
 - In der Schweiz gibt die Schweizer Überwachungsbehörde eine Stellungnahme dazu ab, ob die Zuschüsse des Kantons Bern zulässig sind. Kommt sie dabei zum Schluss, dass diese gegen die Beihilfebestimmungen des Stromabkommens verstossen, ersucht sie den Kanton Bern, die Zuschüsse an Stromproduzenten aus dem Berner Oberland zurückzufordern. Folgt der Kanton Bern dem Ersuchen der Überwachungsbehörde nicht, kann die Schweizer Überwachungsbehörde Beschwerde beim zuständigen Schweizer Gericht erheben. Letztinstanzlich entscheidet das Bundesgericht.
 - Dank der gleichwertigen Beihilfeüberwachungen in der Schweiz und der EU wird somit sichergestellt, dass die beiden Stromproduzenten aus dem Berner Oberland und aus Baden-Württemberg auf dem gemeinsamen Markt (Binnenmarkt CH-EU) mit gleichlangen Spiessen agieren.
- **Service-Public:** Ein Ostschweizer Kanton möchte im öffentlichen Interesse eine neue regionale Zugverbindung einrichten. Er möchte diese, wie im Regionalverkehr üblich, direkt an ein bestimmtes Unternehmen vergeben und keine Ausschreibung durchführen. Er ist sich nicht sicher, ob dies mit den neuen Beihilfebestimmungen im Landverkehrsabkommen weiterhin möglich ist und meldet das Vorhaben bei der Schweizer Überwachungsbehörde an. Die Überwachungsbehörde nimmt eine einfache Prüfung des Vorhabens vor. Sie hält in ihrer Stellungnahme fest, dass die Beihilfebestimmungen für diesen Sachverhalt gar nicht zur Anwendung kommen, da der rein nationale Verkehr nicht im Geltungsbereich des Landverkehrsabkommens ist. Der Kanton kann seinen Auftrag also wie geplant direkt vergeben.