



An den Grossen Rat

19.5006.02

JSD/P195006

Basel, 6. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 5. Februar 2019

## Interpellation Nr. 136 Andreas Ungricht betreffend «Rahmenabkommen mit der EU?»

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 9. Januar 2019)

«Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) habe „Vorbehalte gegenüber dem Rahmenabkommen mit der EU“, so der Konferenzvorsitzende Benedikt Würth (Regierungsrat CVP/SG) gegenüber den Medien. Bedenken haben die Kantone primär bezüglich der staatlichen Beihilfen und der Unionsbürgerrichtlinie.

Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Unternehmen sein, wie sie in den Kantonen relativ verbreitet sind. In der EU gilt ein Beihilfe-Verbot mit wenigen Ausnahmen.

Die Unionsbürgerrichtlinie regelt derweil den freien Personenverkehr innerhalb der EU. Sie ist grosszügiger bei der Sozialhilfe und der Niederlassung als die bilaterale Regelung mit der Schweiz im Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) und legt zudem die Hürden für Ausschaffungen höher. Die EU ist der Ansicht, die Schweiz müsse die Richtlinie übernehmen.

Der Interpellant möchte vom Regierungsrat folgende Fragen beantwortet haben:

1. Wie steht der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zum Rahmenabkommen, in welchem sich die Schweiz verpflichten müsste, automatisch künftiges EU-Recht zu übernehmen?
2. Befürwortet der Regierungsrat die Übernahme der Unionsbürgerschaft?
3. Wenn ja: Hat man bereits ausgerechnet, wie viel mehr Sozialausgaben aufgewendet werden müssten?
4. Befürwortet der Regierungsrat eine dynamische resp. automatische Rechtsübernahme von der EU, die nebst der Schweizerischen Eidgenossenschaft auch den Handlungsspielraum der Regierung, des Parlaments und der Stimmbürgerinnen- und Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt einschränken würde?

Andreas Ungricht»

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

### 1. Einleitung

Der Regierungsrat erachtet die Erneuerung des juristischen und institutionellen Rahmens der Bilateralen Marktzugangsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) als zentral für die Weiterentwicklung guter Beziehungen mit der EU. Anderweitig dürfte der EU-Marktzugang, der gerade in der Grenzregion Basel mit ihrer stark exportorientierten Industrie den allgemeinen Wohlstand sichert, nicht garantiert werden können. Der Regierungsrat begrüsst des-

halb im Grundsatz ein Rahmenabkommen, wird sich gemeinsam mit den anderen Kantonen aber noch detaillierter zum vorgelegten Entwurf äussern.

## 2. Zu den konkreten Fragen

1. *Wie steht der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zum Rahmenabkommen, in welchem sich die Schweiz verpflichten müsste, automatisch künftiges EU-Recht zu übernehmen?*

Der bilaterale Weg hat sich als massgeschneiderter europapolitischer Ansatz bewährt, welcher den Interessen der Schweiz am besten gerecht wird. Mit einem institutionellen Rahmenabkommen (nachfolgend InstA) soll nach Willen der EU die dynamische – nicht aber automatische (vgl. unten stehende Antwort auf Frage 4) – Anpassung des Schweizer Rechts an das sich ständig weiterentwickelnde EU-Binnenmarktrecht und die Beilegung allfälliger Streitigkeiten bei der Anwendung der Marktzugangsabkommen geregelt werden. Es findet auf die fünf bestehenden Marktzugangsabkommen (Personenfreizügigkeit [FZA], Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse [MRA] und Landwirtschaft) sowie auf zukünftige Marktzugangsabkommen (beispielsweise im Bereich Strom) Anwendung. Die EU macht die Sicherung und die Weiterentwicklung des bilateralen Wegs von der Lösung dieser Fragen in einem Rahmenabkommen abhängig (gleiche Bedingungen und Regeln für alle Teilnehmer am EU-Binnenmarkt). Auch der Bundesrat möchte den bilateralen Weg bzw. den EU-Binnenmarktzugang konsolidieren, zukunftsfähig machen und dessen Weiterentwicklung ermöglichen, denn auf der Grundlage der bilateralen Verträge Schweiz-EU findet heute ein Warenaustausch im Umfang von täglich einer Milliarde Franken statt. Wie eingangs ausgeführt, setzt sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt für den Erhalt der bilateralen Verträge ein und unterstützt ein institutionelles Rahmenabkommen mit EU.

2. *Befürwortet der Regierungsrat die Übernahme der Unionsbürgerschaft?*

Mit einer Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) würde die Schweiz die Rechtsentwicklungen der letzten Jahre innerhalb der EU im Bereich der Personenfreizügigkeit (inkl. Systemwechsel von der Arbeitnehmerfreizügigkeit zur Unionsbürgerschaft) übernehmen. Konkret würde die Schweiz EU/EFTA-Staatsangehörigen, die ihr Recht auf Freizügigkeit wahrnehmen und sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten, einen Anspruch auf Gleichbehandlung bei Sozialleistungen einräumen, der in vielen Bereichen weiter geht, als dies bisher unter dem FZA der Fall war.

Im vorliegenden Vertragsentwurf findet die UBRL keine explizite Erwähnung. Die Schweiz konnte zwar keine explizite Ausnahme im InstA erreichen, wonach sie nicht verpflichtet ist, die UBRL zu übernehmen. Umgekehrt hat die EU darauf verzichtet, im Abkommen ein explizites Engagement der Schweiz zur Übernahme der UBRL innert einer bestimmten Frist zu verlangen. Im Fall der Annahme des InstA und einer Meinungsverschiedenheit in Bezug auf die Frage der Übernahme der UBRL würde der Streitbeilegungsmechanismus des InstA zur Anwendung kommen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Würde das Schiedsgericht nicht im Sinne der Schweiz entscheiden, müsste über die Modalitäten der Übernahme bzw. einer teilweisen Übernahme verhandelt werden. Letztlich sieht auch das InstA die Möglichkeit einer solchen Nichtübernahme vor. Würde die Schweiz eine Übernahme verweigern, könnte die EU Ausgleichsmassnahmen beschliessen. Die Schweiz könnte aber im Unterschied zu heute die Verhältnismässigkeit solcher Ausgleichsmassnahmen wiederum vom Schiedsgericht überprüfen lassen.

3. *Wenn ja: Hat man bereits ausgerechnet, wie viel mehr Sozialausgaben aufgewendet werden müssten?*

Sowohl die Annahme als auch die Ablehnung des InstA mit der EU hätte erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen für die Schweiz. Die zusätzlichen sozialen Kosten würden bei Annahme des InstA verhältnismässig wenig ins Gewicht fallen.

Bei der Sozialhilfe ist eine leichte Zunahme von Gesuchen zu erwarten – deren Umfang ist aber äusserst schwer abzuschätzen. Im Bereich der Ergänzungsleistungen hätte die Übernahme der UBRL weniger starke Auswirkungen, da EU-EFTA-Staatsangehörige bereits heute gestützt auf das FZA den gleichen Anspruch auf Ergänzungsleistungen wie Schweizer Staatsangehörige haben. Hingegen könnten sich die kantonalen Ausbildungsbeiträge je nach gerichtlicher Auslegung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erhöhen – eine genaue Prognose ist indes nicht möglich. Prämienverbilligungen sowie Familienmietzinsbeiträge werden schliesslich bei Vorliegen einer Anspruchsberechtigung unabhängig von der Staatsangehörigkeit an Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt geleistet. Entsprechend hat die Übernahme der UBRL diesbezüglich kaum Auswirkungen.

4. *Befürwortet der Regierungsrat eine dynamische resp. automatische Rechtsübernahme von der EU, die nebst der Schweizerischen Eidgenossenschaft auch den Handlungsspielraum der Regierung, des Parlaments und der Stimmbürgerinnen- und Stimmbürger des Kantons Basel-Stadt einschränken würde?*

Die Schweiz verpflichtet sich gemäss InstA im Grundsatz zur dynamischen Übernahme von neuem EU-Recht in den vom InstA erfassten Bereichen – eine automatische Übernahme von EU-Recht ist und bleibt aber weiterhin ausgeschlossen.

Die Eigenständigkeit der Schweizer Gesetzgebung wird im InstA durch eine Reihe von Massnahmen sichergestellt. Dazu gehören unter anderen gestaltende Mitwirkungsrechte bei der Erarbeitung von relevantem EU-Recht sowie die Garantie ausreichend langer Übernahmefristen, um die Durchführung der ordentlichen Schweizer Gesetzgebungsverfahren inklusive Referendumsmöglichkeit zu gewährleisten. Entscheidet die Schweiz, neue Rechtsakte der EU oder Anpassungen nicht zu übernehmen, müssen allfällige Ausgleichsmassnahmen der EU verhältnismässig sein. Zudem wird der Schweiz im InstA eine Reihe von Ausnahmen von der dynamischen Rechtsentwicklung zugesichert, namentlich im Landverkehr, in der Landwirtschaft und im Bereich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin