



An den Grossen Rat

19.5111.02

PD/P195111

Basel, 20. März 2019

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2019

Interpellation Nr. 19 von Alexander Gröflin betreffend „Rahmenabkommen mit der EU“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 20. März 2019)

In einer Medienmitteilung vom 20. Februar 2019 prescht der Kanton Basel-Stadt entgegen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vor und bekennt seine Unterstützung zum Rahmenabkommen mit der EU.

Noch im Dezember des vergangenen Jahres hat die KdK ihre erste Stellungnahme über den Entwurf des Rahmenabkommens veröffentlicht und – nachdem die KdK zuvor gemeinsam mit den Diplomaten des Bundes mit am Verhandlungstisch gesessen hatte – ihre Skepsis gegenüber dem Abkommen geäussert. Gemäss dem Präsidenten der KdK, Herrn Regierungsrat Benedikt Würth (St. Gallen), soll zuerst eine Kosten-Nutzen-Abwägung stattfinden, bevor sich die KdK klar zu oder gegen das Rahmenabkommen bekennt. Gemäss KdK dürfte Ende März die abschliessende Beurteilung vorliegen. Unter Berücksichtigung der breiteren politischen Lage in Europa mit dem bald bevorstehenden Brexit macht es durchaus Sinn, dass sich die Kantone angemessene Zeit lassen, um das Rahmenabkommen und allfällige andere politische Entwicklungen des Auslands richtig einzuschätzen.

Aus diesen Gründen wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Weshalb hat der Regierungsrat sich bereits am 20. Februar 2019 zum Rahmenabkommen geäussert, obwohl er selbst nach wie vor Klärungsbedarf beim Abkommen identifiziert hat? Der Regierungsrat wird gebeten, sein Vorgehen zu erklären.
2. Haben sich bisher weitere Kantone für das Rahmenabkommen ausgesprochen, obwohl die Abstimmung in der KdK noch ausstehend ist? Falls ja, welche? Welche Kantone haben sich gegen das Rahmenabkommen ausgesprochen?
3. Mit dem Rahmenabkommen treten zahlreiche EU-Regeln in Kraft, die in die kantonale Hoheit eingreifen werden. Konkret wären dem Kanton Basel-Stadt z.B. Beihilfen untersagt (Artikel 8A 2.). Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Organisationen sein. Was bedeutet dies für die Beteiligungen und Subventionen vom Kanton Basel-Stadt an die Basler Spitäler, die Basler Kantonalbank (BKB) und Bank Cler, die Industriellen Werke Basel (IWB), die Messe Schweiz, die kantonale Gebäudeversicherung? Welche kantonalen Beteiligungen und Subventionen sind aus Sicht des Regierungsrates bei einer Unterzeichnung des Rahmenabkommens betroffen? Welche weiteren kantonalen Hoheiten wären betroffen?

4. Das Rahmenabkommen gibt der EU die Möglichkeit, dass sie versuchen könnte, der Schweiz die Unionsbürger-Richtlinie aufzuzwingen. Welche Konsequenzen und vor allem welche finanziellen Auswirkungen hätte die Unionsbürger-Richtlinie für den Kanton Basel-Stadt in Bezug auf die Sozialversicherungen? Müsste ein aktives oder passives Wahlrecht für EU-Bürger auf kommunaler Ebene geschaffen werden?
5. Das Rahmenabkommen sieht grosse Zugeständnisse beim Lohnschutz vor. Wie kann der Schweizer Standard beim Lohnschutz trotz Rahmenabkommen auch in der Zukunft für Basler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufrechterhalten werden? In welchen Branchen sind Lohnseinbussen zu erwarten? Wie gedenkt der Regierungsrat, solchen Einbussen entgegenzuwirken?
6. Die Finanz- und Versicherungsbranche sind bedeutende Wirtschaftszweige der Schweiz, welche wesentlich vom grenzüberschreitenden Geschäft mit der EU abhängig sind. Das Rahmenabkommen beinhaltet keine Zugeständnisse von Seiten der EU, welche einen geregelten EU-Marktzugang für Schweizer Dienstleister gewährleistet. Ist der Regierungsrat überzeugt, dass das Rahmenabkommen ohne die Spezifizierung der Einzelheiten den Marktzugang sichern kann?
7. In der genannten Medienmitteilung ist die Rede von einer politischen Abwägung und einer Reduktion der Angriffsfläche vor Retorsionsmassnahmen. Kann davon ausgegangen werden, dass Vor- und Nachteile abgewogen wurden? Welche Nachteile hat der Regierungsrat im Rahmenabkommen erkannt?
8. Ultimativ stellt sich dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die folgende Frage: Befürwortet der Regierungsrat den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union?

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Frage 1: Weshalb hat der Regierungsrat sich bereits am 20. Februar 2019 zum Rahmenabkommen geäussert, obwohl er selbst nach wie vor Klärungsbedarf beim Abkommen identifiziert hat? Der Regierungsrat wird gebeten, sein Vorgehen zu erklären.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt war eingeladen – wie alle anderen Kantone auch – zuhanden der KdK zum Rahmenabkommen Stellung zu nehmen. Das hat er mit Beschluss vom 19. Februar 2019 getan und seine Haltung entsprechend mit der vom Interpellanten angesprochenen Medienmitteilung kommuniziert.

Frage 2: Haben sich bisher weitere Kantone für das Rahmenabkommen ausgesprochen, obwohl die Abstimmung in der KdK noch ausstehend ist? Falls ja, welche? Welche Kantone haben sich gegen das Rahmenabkommen ausgesprochen?

Der Kanton Basel-Stadt hat das Rahmenabkommen bisher aus seiner Sicht beurteilt und Stellung dazu genommen. Derzeit trägt die KdK die kantonalen Stellungnahmen zusammen und wird zu gegebener Zeit eine Übersicht vorlegen.

Frage 3: Mit dem Rahmenabkommen treten zahlreiche EU-Regeln in Kraft, die in die kantonale Hoheit eingreifen werden. Konkret wären dem Kanton Basel-Stadt z.B. Beihilfen untersagt (Artikel 8A 2.). Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Organisationen sein. Was bedeutet dies für die Beteiligungen und Subventionen vom Kanton Basel-Stadt an die Basler Spitäler, die Basler Kantonalbank (BKB) und Bank Cler, die Industriellen Werke Basel (IWB), die Messe Schweiz, die kantonale Gebäudeversicherung? Welche kantonalen Beteiligungen und Subventionen sind aus Sicht des Regierungsrates bei einer Unterzeichnung des Rahmenabkommens betroffen? Welche weiteren kantonalen Hoheiten wären betroffen?

In dieser Frage werden Behauptungen aufgestellt, die einer Überprüfung der Fakten nicht standhalten. Wie es sich bezüglich Beihilfen, Flankierenden Massnahmen und einer allfälligen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie verhält, ist hier ersichtlich:

Wenn im Bereich der Beihilfen die Frage auftaucht, ob beispielsweise Kantonalbanken, Gebäudeversicherungen oder die Wasserkraftwerke betroffen sind, so muss festgehalten werden, dass sich diese Frage überhaupt erst stellt, wenn ein Strom- bzw. ein Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU abgeschlossen sein wird. Dies deshalb, weil das Abkommen in Art. 2 festhält, dass der Geltungsbereich sich auf die fünf bestehenden (Personenfreizügigkeit, Luftverkehr, Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse und gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen) sowie auf zukünftige *Marktzugangsabkommen* beschränkt. Sollte nun beispielsweise ein Stromabkommen zustande kommen, liesse sich bezüglich der Wasserkraft auf Art. 8A Abs. 2 Bst. c, ii) und iii) verweisen, wo Beihilfen dann als vereinbar bezeichnet werden, wenn Bereiche oder Vorhaben betroffen sind, die in beidseitigem Interesse sind – was auf die Pump- und Pumpspeicherkraftwerke der Schweiz zutrifft, weil sie mithelfen, das grenzüberschreitende Stromnetz zu stabilisieren. Sollte in Zukunft ein Finanzdienstleistungsabkommen mit der EU abgeschlossen werden, liesse sich bezüglich der Kantonalbanken auf die Mitteilung der EU-Kommission über die Anwendung der Art. 87 und 88 verweisen (2008/C155/02), wo in Abschnitt 2.1. festgehalten ist, dass die Risikoträgerfunktion (der öffentlichen Hand) durch eine Prämie abgegolten werden kann. Von der Beihilfenregelung generell nicht betroffen sein dürften die kantonalen Gebäudeversicherungen, da sie weder den Handel zwischen den Vertragspartnern beeinflussen noch von einem künftigen Marktzutrittsabkommen erfasst werden dürften.

Bei den Flankierenden Massnahmen ist insbesondere zu bedauern, dass die von EU angebotenen Ausnahmen (welche der dynamischen Rechtsentwicklung nicht unterliegen) keine griffigen Sanktionsmöglichkeiten vorsehen. Geklärt werden sollte in diesem Zusammenhang, inwieweit sich nicht auf Basis von Art. 9 Abs. 2 der sog. Durchsetzungsrichtlinie (96/71 EG) eine bessere Absicherung des aktuellen Schutzniveaus erreichen lässt. Solche weitergehende Massnahmen sind im erwähnten Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich für den Fall vorgesehen, wo die bestehenden Kontrollmassnahmen nicht ausreichen. Sie müssen dabei gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

Bei der Unionsbürgerrichtlinie UBRL schliesslich ist festzuhalten, dass sie nicht Teil des InstA ist. Deren Übernahme wird unabhängig vom vorliegenden Vertragswerk von der EU im sektoriellen Gemischten Ausschuss (für das Abkommen über die Personenfreizügigkeit) schon seit längerem gefordert. Das wird von der Schweiz jeweils mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass die Personenfreizügigkeit sich auf Arbeitnehmende und nicht auf Bürgerinnen und Bürger beziehe. Es ist gut möglich, dass diese Frage nach Abschluss eines Rahmenabkommens und einer fehlendem Einigung im Gemischten Ausschuss beim Schiedsgericht landet. Dabei ist vorstellbar, dass die UBRL nur in Teilen und nicht integral übernommen werden muss (zum Beispiel liesse sich ein unbeschränktes Bleiberecht für jemanden, der fünf Jahre hier gelebt und gearbeitet hat, auf EU-Bürgerinnen und -bürger anwenden. Die vorzeitige Erteilung der Niederlassungsbewilligung nach 5 Jahren ist unter bestimmten Voraussetzungen für Drittstaatenangehörige möglich, s. Art. 34 Abs. 4 Ausländer- und Integrationsgesetz).

Frage 4: Das Rahmenabkommen gibt der EU die Möglichkeit, dass sie versuchen könnte, der Schweiz die Unionsbürger-Richtlinie aufzuzwingen. Welche Konsequenzen und vor allem welche finanziellen Auswirkungen hätte die Unionsbürger-Richtlinie für den Kanton Basel-Stadt in Bezug auf die Sozialversicherungen? Müsste ein aktives oder passives Wahlrecht für EU-Bürger auf kommunaler Ebene geschaffen werden?

Ergänzend zu den allgemeinen Ausführungen bei der Antwort zu Frage 3 ist hier noch einmal zu betonen, dass die Unionsbürgerrichtlinie nicht Teil des Institutionellen Abkommens ist. Denkbar ist, dass die EU die Thematik – wie bisher auch schon – weiter in den Gemischten Ausschuss und später evtl. vor das Schiedsgericht trägt.

Somit kann der Schluss, dass sich für die Schweiz damit automatisch eine Übernahmepflicht oder auch nur eine teilweise Übernahmepflicht ergibt, nicht gezogen werden. Die diesbezüglichen Fragen des Interpellanten können hier und heute nicht beantwortet werden.

Frage 5: Das Rahmenabkommen sieht grosse Zugeständnisse beim Lohnschutz vor. Wie kann der Schweizer Standard beim Lohnschutz trotz Rahmenabkommen auch in der Zukunft für Basler Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufrechterhalten werden? In welchen Branchen sind Lohn-einbussen zu erwarten? Wie gedenkt der Regierungsrat, solchen Einbussen entgegenzuwirken?

Ergänzend zu den allgemeinen Bemerkungen bei der Antwort zu Frage 3 lässt sich festhalten, dass mit den Flankierenden Massnahmen insbesondere die Löhne in den Branchen des Bauhaupt- und Nebengewerbes geschützt werden. Abgeschwächt gilt das auch für gewisse Dienstleistungsbereiche, etwa in der IT.

Frage 6: Die Finanz- und Versicherungsbranche sind bedeutende Wirtschaftszweige der Schweiz, welche wesentlich vom grenzüberschreitenden Geschäft mit der EU abhängig sind. Das Rahmenabkommen beinhaltet keine Zugeständnisse von Seiten der EU, welche einen geregelten EU-Marktzugang für Schweizer Dienstleister gewährleistet. Ist der Regierungsrat überzeugt, dass das Rahmenabkommen ohne die Spezifizierung der Einzelheiten den Marktzugang sichern kann?

Wie bei der Antwort zu Frage 3 betreffend die Beihilfen erwähnt, bezieht sich das Rahmenabkommen auf fünf (bestehende) Abkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie auf alle zukünftigen Marktzugangsabkommen. Ob dabei in Zukunft ein Finanzdienstleistungsabkommen ausverhandelt werden wird, ist offen.

Frage 7: In der genannten Medienmitteilung ist die Rede von einer politischen Abwägung und einer Reduktion der Angriffsfläche vor Retorsionsmassnahmen. Kann davon ausgegangen werden, dass Vor- und Nachteile abgewogen wurden? Welche Nachteile hat der Regierungsrat im Rahmenabkommen erkannt?

Der Regierungsrat sieht vor allem auch die Nachteile, die zu gewärtigen wäre, wenn es zu keinem Vertragsabschluss kommt: Schleichende Erosion der Bilateralen Verträge und damit stark erschwerten Zugang zu einem Markt, der mehr als 50 % aller Schweizer Exporte aufnimmt. Zudem wäre damit zu rechnen, dass die Schweiz weiterhin sachfremden und je nachdem unverhältnismässigen Sanktionsmassnahmen der EU ausgesetzt wäre. Ein weiterer Nachteil bei einem Nichtabschluss bestünde darin, dass ein rechtssicherer Streitschlichtungsmechanismus im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz weiterhin fehlte.

Die Vermeidung dieser Nachteile erachtet der Regierungsrat als vordringlich. Bezüglich der bekannten, offenen Themen (vgl. Antwort zu Frage 3) unterstützt der Regierungsrat die Aufforderung an den Bundesrat, diese mit der EU zu klären bzw. einseitig wegzubedingen.

*Frage 8: Ultimativ stellt sich dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die folgende Frage:
Befürwortet der Regierungsrat den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union?*

Diese Frage stellt sich heute nicht. Nach Ansicht des Regierungsrat könnte diese Thematik aber mit Dringlichkeit dann aufs Tapet kommen, wenn die Fragen des Marktzugangs, der Übernahme des neuen Rechts und der Streitschlichtung mit der EU nicht innert nützlicher Frist auf ein solides Fundament gestellt werden können – und ein solches Fundament stellt das Rahmenabkommen nach Meinung des Regierungsrates dar.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin