

Sitzung vom 16. Januar 2019

**32. Dringliche Anfrage (Rahmenabkommen mit der EU –  
die Auswirkungen auf den Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Domenik Ledergerber, Herrliberg, und Daniel Wäfler, Gossau, sowie Kantonsrätin Maria Rita Marty, Volketswil, haben am 17. Dezember 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sassen mit den Diplomaten des Bundes zum Rahmenabkommen mit der EU am Verhandlungstisch. Die KdK hat am 14. Dezember 2018 ihre erste Stellungnahme über den Entwurf des Rahmenabkommens mit der EU veröffentlicht und ihre Skepsis geäussert. Gemäss ihrem Präsidenten, Herrn Regierungsrat Benedikt Würth (St. Gallen), soll nun eine Kosten-Nutzen-Abwägung stattfinden.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. In der EU gilt ein Beihilfe-Verbot mit Ausnahmen. Staatliche Beihilfen können Subventionen, Steuererleichterungen oder staatliche Beteiligungen an Unternehmungen sein. Was bedeutet dies für die Beteiligungen/Subventionen vom Kanton Zürich an die Zürcher Spitäler, die Zürcher Kantonalbank (ZKB), die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ), die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ)? Welche kantonalen Beteiligungen/Subventionen sind aus Sicht des Regierungsrates bei einer Unterzeichnung des Rahmenabkommens betroffen?
2. Das Rahmenabkommen gibt der EU die Möglichkeit, dass sie versuchen könnte, der Schweiz die Unionsbürger-Richtlinie aufzuzwingen. Welche Konsequenzen hätte die Unionsbürger-Richtlinie für den Kanton Zürich?
3. Welche Auswirkungen hätte das Rahmenabkommen auf Kürzungen der Sozialhilfebeiträge bei straffälligen EU-Bürgern?
4. Das Rahmenabkommen sieht grosse Zugeständnisse beim Lohnschutz vor. Wie kann der Lohnschutz für Zürcherinnen und Zürcher aufrechterhalten werden? Wo sind Lohneinbussen zu erwarten?
5. Wie gross wäre die Bedeutung des Rahmenabkommens insgesamt für die Entwicklung des Kantons Zürich und wie gedenkt der Regierungsrat in dieser Hinsicht konkret weiter vorzugehen?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Domenik Ledergerber, Herrliberg, Daniel Wäfler, Gossau, und Maria Rita Marty, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Die Kantonsregierungen haben am 13. Dezember 2013 zu Beginn der Verhandlungen zu einem institutionellen Abkommen mit der EU (InstA) mittels gemeinsamer Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zum entsprechenden Verhandlungsmandat des Bundesrates Stellung genommen. Am 23. März 2018 haben sie dem Bundesrat zudem einen Positionsbezug zu den staatlichen Beihilfen im Verhältnis Schweiz-EU übermittelt. Am 7. Dezember 2018 hat der Bundesrat nun den Abschluss der Verhandlungen sowie den Vertragsentwurf zur Kenntnis genommen und veröffentlicht. Im Auftrag des Bundesrates wird das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bis zum Frühjahr 2019 die Kantone, die Aussenpolitischen Kommissionen und die Sozialpartner zum Verhandlungsergebnis konsultieren. Die Konsultationsunterlagen des Bundes liegen dem Regierungsrat zum Zeitpunkt der Beantwortung der vorliegenden dringlichen Anfrage noch nicht vor. Die Kantone sind insbesondere von den Bestimmungen zu den Staatsbeihilfen und den flankierenden Massnahmen (FlaM) sowie der möglichen zukünftigen Übernahme der Unionsbürgerrichtlinie (UBRL) betroffen. Die KdK hat an ihrer Plenarversammlung vom 14. Dezember 2018 eine erste Aussprache geführt, jedoch noch keine Stellung bezogen. Im Rahmen der Konsultation des EDA und im Hinblick auf den angestrebten gemeinsamen Positionsbezug der KdK Ende März 2019 wird sich der Regierungsrat in den kommenden Wochen eingehend mit dem Vertragsentwurf des InstA auseinandersetzen. Er behält sich daher zum jetzigen Zeitpunkt eine abschliessende Beurteilung zur Bedeutung des InstA für den Kanton Zürich vor und beantwortet die dringliche Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1:

Die Kantonsregierungen haben sich 2017 unter Einbezug von Expertengutachten mit den möglichen Auswirkungen einer Übernahme von EU-Regelungen im Bereich der Staatsbeihilfen auf die Kantone befasst (Simon Hirsbrunner, Bericht im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen über die Folgen einer möglichen Übernahme des Verbots staatlicher Beihilfen der EU durch die Schweiz). Dabei haben sie sich dagegen ausgesprochen, in einem institutionellen Rahmenabkommen entsprechende Regeln oder Grundsätze festzulegen. Der vorliegende Vertrags-

entwurf enthält hingegen materielle Bestimmungen, die (mit Ausnahme des bestehenden Luftverkehrsabkommens) jedoch nur für sektorielle Beihilfe-Regelungen in künftigen Marktzugangsabkommen herangezogen würden. Der Regierungsrat wird sich im Rahmen seiner Beurteilung des InstA mit den entsprechenden Folgen für den Kanton Zürich auseinandersetzen. Die tatsächlichen (zukünftigen) Anwendungsbereiche und Auswirkungen sind derzeit jedoch schwierig einzugrenzen. Auch seitens des Bundes oder der Wissenschaft liegen noch keine klärenden Untersuchungen vor. Voraussichtlich wären kantonale Steuervergünstigungen oder Unterstützungsbeiträge zugunsten von Unternehmen, insbesondere im Fall eines entsprechend revidierten Freihandelsabkommens, nicht mehr in jedem Fall möglich. Auch weitere kantonale Instrumente wie steuerbefreite kantonale Gebäudeversicherungen, staatliche Investitionen in Stromversorgungsunternehmen oder Staatsgarantien für Kantonalkassen müssten im Falle eines einschlägigen zukünftigen sektoriellen Abkommens (z. B. Stromabkommen, Finanzdienstleistungsabkommen) überprüft werden.

Zu Fragen 2 und 3:

Die UBRL wird im vorliegenden Vertragsentwurf nicht erwähnt. Im Unterschied zur EU erachtet die Schweiz diese nicht als Weiterentwicklung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA, SR 0.142.112.681). Das im InstA vorgesehene Schiedsgericht könnte aber dereinst im Sinne der EU entscheiden, dass die Schweiz die UBRL als Weiterentwicklung des FZA zu übernehmen hat. Die Übernahme würde allerdings auch dann nicht automatisch erfolgen. Entschiede die Schweiz allerdings, das Urteil nicht umzusetzen, hätte die EU das Recht, verhältnismässige Ausgleichsmassnahmen zu ergreifen. Die Verhältnismässigkeit der Massnahmen könnte vom Schiedsgericht abschliessend geprüft werden. Eine Übernahme der UBRL hätte auch Auswirkungen auf die Kantone (z. B. Zugang zur Sozialhilfe). Deren Art und Umfang müssen in den kommenden Wochen noch genauer untersucht und beurteilt werden.

Zu Frage 4:

Die Schweiz hat FlaM zur Personenfreizügigkeit eingeführt, um die im Vergleich zur EU hohen Schweizer Löhne zu schützen. Insbesondere wird mit von den Kantonen durchgeführten Kontrollen geprüft, ob sich Dienstleistungserbringer aus der EU an die hiesigen Mindestlöhne halten. Das Schweizer Kontrollsystem wird seitens der EU als unverhältnismässig kritisiert. Gemäss dem vorliegenden Vertragsentwurf würde sich die Schweiz verpflichten, das relevante EU-Recht im Entsendebereich dynamisch zu übernehmen. Es ist der Schweiz im Rahmen der Verhandlungen gelungen, einen Teil der FlaM im InstA vertraglich abzusichern, allerdings nicht in vollem Umfang. So soll z. B. die Voranmeldefrist für Unterneh-

men, die Arbeitnehmende in die Schweiz entsenden, gemäss Vertragsentwurf anstatt acht Kalendertage noch vier Arbeitstage für exponierte Branchen betragen. Der Regierungsrat wird deshalb u. a. auch prüfen, ob und wie im Kanton Zürich innerhalb von vier Arbeitstagen eine wirksame Kontrolle möglich ist. Auch die Pflicht zur Hinterlegung einer Kautions als Sicherheit, sollte ein Unternehmen z. B. die hiesigen Lohnbedingungen verletzen und dafür gebüsst werden, müsste gemäss Vertragsentwurf eingeschränkt werden. Grundsätzlich hat das gesamte Kontrollsystem gemäss Vertragsentwurf angemessen, effizient und nicht diskriminierend zu sein. Der Regierungsrat wird sich auch mit diesen Bestimmungen befassen, wobei die tatsächlichen Auswirkungen auf den Lohnschutz kaum vorhersehbar sind.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat wird sich in den kommenden Wochen vertieft mit den möglichen Auswirkungen des InstA befassen, entsprechende Abwägungen vornehmen und sich anschliessend im Rahmen der Konsultation der Kantone entsprechend äussern. Grundsätzlich könnte mit der Verpflichtung zur Übernahme von relevanten EU-Rechtsentwicklungen der Handlungsspielraum des Kantons in bestimmten Bereichen eingeschränkt werden (z. B. steuerliche Unterstützungsmassnahmen, Lohnschutzmassnahmen). Allerdings sind viele zukünftige Entwicklungen derzeit noch ungewiss, unter anderem auch, welche EU-Rechtsakte die Schweiz der-einst tatsächlich übernehmen müssen, wie gross sich die Spielräume bezüglich der Umsetzung der zu übernehmenden Rechtsentwicklungen erweisen werden oder ob sich das relevante EU-Binnenmarktrecht langfristig zugunsten oder zuungunsten der Schweiz bzw. des Kantons Zürich entwickeln wird. In die Überlegungen des Regierungsrates miteinbezogen werden müssen ausserdem auch die möglichen Auswirkungen für den Fall, dass die Schweiz das ausgehandelte Abkommen nicht unterzeichnet, sowie die grosse Bedeutung der bilateralen Verträge für den Wirtschafts- und Hochschulstandort Zürich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**