

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 28. August 2019

749.

Interpellation von Roger Bartholdi und Dubravko Sinovcic betreffend Übernahme der EU-Regeln betreffend staatliche Beihilfen, organisatorische, finanzielle und operative Konsequenzen für das Elektrizitätswerk (ewz), die Asyl-Organisation Zürich (AOZ), Energie 360°, Fernwärme Zürich AG, Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), Entsorgung + Recycling (ERZ), Grün Stadt Zürich und andere Dienstabteilungen sowie für die städtischen Stiftungen

Am 30. Januar 2019 reichten Gemeinderäte Roger Bartholdi und Dubravko Sinovcic (beide SVP) folgende Interpellation, GR Nr. 2019/49, ein:

Das InstA zwischen der Schweiz und der EU (InstA) beinhaltet die Übernahme der EU-Regeln über die staatlichen Beihilfen sowie auch die Frage der Überwachung jener Vorschriften. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass ein Verbot von staatlichen Beihilfen nach EU-Kriterien das gesamte staatliche Handeln in der Schweiz und somit Bund, Kantone und Gemeinden betrifft. Zudem führt die in der EU verankerte Genehmigungspflicht von Beihilfen zu einem nicht abschätzbaren administrativen Mehraufwand für die Kantone und Gemeinden, abgesehen davon, dass diese verfassungsmässig problematisch ist. Weiter gilt es zu beachten, dass die Überwachungsbehörde auch die «Rückforderung unrechtmässig gewährter Beihilfen erwirken» kann.

Die EU legt die Definition der «Unternehmen», welche durch eine Beihilfe gefördert werden, weit aus: Jede natürliche oder juristische Person, die gegen Entgelt einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, kann ein Unternehmen im Sinn des EU-Beihilferechts sein. Eine Absicht der Gewinnerzielung ist dabei nicht erforderlich. Somit können also auch Organisationen und Institutionen wie Profi-Sportvereine, öffentliche Spitäler, Schwimmbäder oder der Betrieb von Museen, Bibliotheken und Kunststätten unter diese Regelung fallen beziehungsweise von ihr betroffen sein. Das Verbot erfasst weiter nicht nur Subventionen im engeren Sinne, sondern jede geldwerte Begünstigung eines Unternehmens, die den Staat verpflichtet, einschliesslich der Gewährung von Darlehen zu nicht marktgerechten Bedingungen, der Befreiung von Steuern oder Abgaben, die Gewährung von Bürgschaften sowie die Übertragung von Grundstücken unter dem Marktpreis.

Also sind auch staatliche Förderungen oder die staatliche Unterstützung von Umweltschutz, Kultur, Sportinfrastrukturen sowie Vergünstigungen steuerlicher Natur von diesen Regelungen betroffen. Somit also auch die Befreiung der Elektrizitätswerke von allen Staats- und Gemeindesteuern, von der öffentlichen Hand finanzierte Investitionen bei staatlich oder gemeinwirtschaftlich kontrollierten Energieunternehmen, die Förderung von bestimmten Energieträgern und die staatliche Förderung von Energieeffizienzmassnahmen, einschliesslich der Förderung von energieeffizienten Gebäuden.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ)?
2. Welche Auswirkungen auf das EWZ sind zu befürchten und in welchem Ausmass?
3. Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form des EWZ noch haltbar?
4. Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung vom EWZ von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?
5. Welche Auswirkungen haben die Kundinnen und Kunden des EWZ zu erwarten?
6. Wird sich der Stadtrat in irgendeiner Form für den Erhalt des EWZ in bisheriger Form einsetzen oder sich kritisch zu diesen Verhandlungen äussern?
7. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf die Asylorganisation Zürich (AOZ)?
8. Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form der AOZ noch haltbar?
9. Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der AOZ von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?
10. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf die Energie 360°?
11. Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form von Energie 360° noch haltbar?
12. Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Energie 360° von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?

13. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf die Fernwärme Zürich AG?
14. Wäre im Kontext der EU-Beihilferegulierung die heutige Form von Fernwärme Zürich AG noch haltbar?
15. Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Fernwärme Zürich AG von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?
16. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), ERZ, Grün Stadt Zürich und anderen Dienstabteilungen der Stadt Zürich?
17. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf Stiftungen wie u.a. Stiftung Alterswohnungen (SAW), Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien oder Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG)?
18. Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf Wohnbauförderung, gemeinnütziger Wohnungsbau und Wohnbaugenossenschaften?
19. Sind aus Sicht des Stadtrates andere Abläufe, Dienstleistungen, Verträge oder Institutionen von der Übernahme der EU-Beihilferegulungen betroffen? Falls ja, in welcher Form?
20. Wird der Stadtrat beim Bund intervenieren oder zumindest vorstellig? Wird der Stadtrat an der Vernehmlassung teilnehmen und welche Haltung wird er im Namen der Stadt Zürich kundtun? Welche weiteren Schritte und Massnahmen unternimmt der Stadtrat?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Beihilferegulungen des Institutionellen Abkommens zwischen der Schweiz und der EU (InstA) bezwecken die Sicherstellung eines störungsfreien Wettbewerbs im Binnenmarkt; selektive staatliche Beihilfen sollen grundsätzlich nicht einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige bevorteilen und somit den Wettbewerb verzerren. Unter staatlicher Beihilfe werden nicht nur Subventionen verstanden, sondern jede Art von wirtschaftlichem Vorteil, der sich ein Unternehmen zu Marktbedingungen nicht hätte sichern können. Der Geltungsbereich des InstA umfasst die fünf bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen zwischen der Schweiz und der EU (Abkommen über die Personenfreizügigkeit; über den Luftverkehr; über den Güter- und Personenverkehr; über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen; über die Anerkennung von Konformitätsbewertungen). Direkt anwendbar wären die Beihilferegulungen des InstA zunächst nur auf das Abkommen vom 21. Juni 1999 über den Luftverkehr. Zwar sollen die Beihilferegulungen auch den Rahmen für zukünftige Marktzugangsabkommen (wie etwa das Stromabkommen) vorgeben. Diese Grundsätze müssten jedoch im Rahmen des jeweiligen Abkommens im Detail ausgehandelt und übernommen werden, ansonsten wären sie nicht justiziabel. Insofern können viele der Fragen nicht mit Gewissheit beantwortet werden, sieht doch das InstA selber die Möglichkeit vor, in zukünftigen Abkommen gewisse Beihilfen als zulässig zu definieren (Art. 8A Ziffer 2 lit. c, v InstA). Auch das geltende EU-Recht kennt beispielsweise die Ausnahme, dass einige Umwelt- und Energiemassnahmen oder öffentliche Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Beihilferecht kompatibel gelten. Ob und bei welchen Beihilfen dies bei den städtischen Betrieben der Fall sein wird, lässt sich nicht im Voraus abschätzen und wäre im Einzelfall im Lichte des jeweiligen (noch abzuschliessenden) Marktzugangsabkommens zu prüfen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf das Elektrizitätswerk der Stadt Zürich (EWZ)?»):

Die Beihilferegulungen des InstA wären wie einleitend angemerkt nicht direkt anwendbar. Seit 2007 steht der Bundesrat mit der EU in Verhandlungen über ein bilaterales Abkommen, das den Zugang zum europäischen Strommarkt ermöglicht (Stromabkommen). Im Falle eines zukünftigen Stromabkommens müssten die beihilferechtlichen Vorgaben für den Strombereich zuerst ausgehandelt werden. Je nach deren Ausgestaltung müsste die Situation des ewz im

Anschluss möglicherweise überprüft werden. Darüber hinaus hat die Übernahme des InstA keine direkten organisatorischen, finanziellen oder operativen Konsequenzen für das ewz.

Zu Frage 2 («Welche Auswirkungen auf das EWZ sind zu befürchten und in welchem Ausmass?»):

Die konkreten Auswirkungen auf das ewz hängen stark mit den Einzelheiten des zukünftigen Stromabkommens zusammen und können zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Wie erwähnt sieht das geltende EU-Beihilferecht gerade für Umwelt- und Energiemassnahmen sowie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Ausnahmen vom Beihilfeverbot vor. Die Möglichkeit, entsprechende Ausnahmen auch in das Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU zu übernehmen, wird durch das InstA nicht ausgeschlossen.

Zu Frage 3 («Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form des EWZ noch haltbar?»):

Der Begriff der Unternehmen, die vom Beihilfeverbot erfasst wären, wird breit ausgelegt, insbesondere die Rechtsform spielt dabei keine Rolle. Die heutige Form des ewz wäre deshalb auch bei Übernahme des EU-Beihilferechts nach wie vor haltbar.

Zu Frage 4 («Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung vom EWZ von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?»):

Gegenstand des EU-Beihilferechts sind die Begünstigungen, die der Staat einzelnen Unternehmen oder Wirtschaftszweigen gewährt. Es greift jedoch nicht in die Eigentumsverhältnisse ein bzw. es sieht keine Beschränkung der Staatsquote und folglich auch keine Privatisierung öffentlicher Unternehmen vor. Es gibt in verschiedenen EU-Staaten Stadtwerke im Eigentum der öffentlichen Hand. Eine Privatisierung und vollständige Ablösung des ewz von der Stadt Zürich müssten deshalb nicht in Betracht gezogen werden.

Zu Frage 5 («Welche Auswirkungen haben die Kundinnen und Kunden des EWZ zu erwarten?»):

Allfällige Auswirkungen auf die Kundinnen und Kunden des ewz hängen stark mit den Einzelheiten des zukünftigen Stromabkommens zusammen und können zum jetzigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

Zu Frage 6 («Wird sich der Stadtrat in irgendeiner Form für den Erhalt des EWZ in bisheriger Form einsetzen oder sich kritisch zu diesen Verhandlungen äussern?»):

Wie oben ausgeführt stellt ein allfälliges Stromabkommen das ewz in seiner jetzigen Form nicht in Frage. Gleichzeitig ist das Stromabkommen und die dazu gehörenden Beihilferegelungen Teil eines Gesamtpakets von Vereinbarungen mit der EU, das mannigfache Auswirkungen auf die Schweiz als Ganzes hat. Der Stadtrat sieht sich daher nicht veranlasst, sich spezifisch zu den Beihilferegelungen zu äussern.

Zu Frage 7 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf die Asyl-Organisation Zürich (AOZ)?»):

Das InstA bezieht sich ausschliesslich auf die fünf bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen sowie auf zukünftige Marktzugangsabkommen. Die inhaltlichen Bestimmungen zu den staatlichen Beihilfen im InstA werden, mit Ausnahme des Bereichs des Luftverkehrs, auf nicht direkt anwendbare Grundsätze beschränkt, welche den Rahmen für die konkrete Beihilferegelung in den sektoriellen Abkommen setzen. Ohne Übernahme in das jeweilige sektorielle Abkommen sind diese Prinzipien nicht justiziabel.

Aus diesen Gründen hätte die Übernahme des InstA keine absehbaren organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen für die AOZ.

Zu Frage 8 («Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form der AOZ noch haltbar?»):

Aus den in der Antwort zu Frage 7 ausgeführten Gründen wäre die heutige Form der AOZ auch im Kontext der EU-Beihilferegelung nach wie vor haltbar.

Zu Frage 9 («Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der AOZ von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?»):

Aus den in der Antwort zu Frage 7 ausgeführten Gründen müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der AOZ von der Stadt Zürich nicht in Betracht gezogen werden.

Zu Frage 10 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf die Energie 360°?»):

Das InstA bezieht sich ausschliesslich auf die fünf bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen sowie auf zukünftige Marktzugangsabkommen. Im Falle eines zukünftigen Stromabkommens wären die Beihilferegelungen des InstA wohl grundsätzlich auch auf den Energiesektor anwendbar. Je nach Ausgestaltung des Stromabkommens müsste die Situation der Energie 360° AG im Anschluss möglicherweise überprüft werden. Wie einleitend erwähnt, kennt jedoch das EU-Recht bereits heute Ausnahmen, die insbesondere Beihilfen für Umwelt- und Energiemassnahmen sowie Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zulassen. Darüber hinaus hätte die Übernahme des EU-Beihilferechts keine absehbaren organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen für die Energie 360° AG.

Zu Frage 11 («Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form von Energie 360° noch haltbar?»):

Der Begriff der Unternehmen, die vom Beihilfeverbot erfasst wären, wird breit ausgelegt, insbesondere die Rechtsform spielt dabei keine Rolle. Die heutige Form der Energie 360° AG wäre deshalb auch bei Übernahme des EU-Beihilferechts noch haltbar.

Zu Frage 12 («Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Energie 360° von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?»):

Gegenstand des EU-Beihilferechts sind die Begünstigungen, die der Staat einzelnen Unternehmen oder Wirtschaftszweigen gewährt. Es greift jedoch nicht in die Eigentumsverhältnisse ein bzw. es sieht keine Beschränkung der Staatsquote und folglich auch keine Privatisierung öffentlicher Unternehmen vor. Es gibt in verschiedenen EU-Staaten Stadtwerke im Eigentum der öffentlichen Hand. Eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Energie 360° AG von der Stadt Zürich müsste deshalb nicht in Betracht gezogen werden.

Zu Frage 13 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegelungen ergeben in Bezug auf die Fernwärme Zürich AG?»):

Das InstA bezieht sich ausschliesslich auf die fünf bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen sowie auf zukünftige Marktzugangsabkommen. Die Beihilferegelungen des InstA betreffen zudem nur Beihilfen, die (potenziell) negative Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt haben. Die Fernwärme Zürich AG steht nicht mit europaweit tätigen Unternehmen im Wettbewerb. Entsprechende Beihilfen vermögen den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt nicht zu beeinträchtigen. Die Übernahme des InstA hätte deshalb keine absehbaren organisatorischen, finanziellen oder operativen Konsequenzen für die genannten Dienstabteilungen.

Zu Frage 14 («Wäre im Kontext der EU-Beihilferegelung die heutige Form von Fernwärme Zürich AG noch haltbar?»):

Aus den in der Antwort zu Frage 13 ausgeführten Gründen wäre die heutige Form der Fernwärme Zürich AG auch im Kontext der EU-Beihilferegelung nach wie vor haltbar.

Zu Frage 15 («Müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Fernwärme Zürich AG von der Stadt Zürich in Betracht gezogen werden?»):

Aus den in der Antwort zu Frage 13 ausgeführten Gründen müsste eine Privatisierung und vollständige Ablösung der Fernwärme Zürich AG von der Stadt Zürich nicht in Betracht gezogen werden.

Zu Frage 16 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), ERZ, Grün Stadt Zürich und anderen Dienstabteilungen der Stadt Zürich?»):

Das InstA bezieht sich ausschliesslich auf die fünf bestehenden bilateralen Marktzugangsabkommen sowie auf zukünftige Marktzugangsabkommen. Die Beihilferegulungen des InstA betreffen zudem nur Beihilfen, die (potenziell) negative Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt haben. VBZ, ERZ und Grün Stadt Zürich stehen nicht mit europaweit tätigen Unternehmen im Wettbewerb. Entsprechende Beihilfen vermögen den Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt nicht zu beeinträchtigen. Eine Übernahme des InstA hätte deshalb keine direkten organisatorischen, finanziellen oder operativen Konsequenzen für die genannten Dienstabteilungen.

Zu Frage 17 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf Stiftungen wie u.a. Stiftung Alterswohnungen (SAW), Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien oder Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich (PWG)?»):

Keines der fünf bestehenden Marktzugangsabkommen hat den Wohnungsmarkt zum Gegenstand. Entsprechend ist das InstA für die städtischen Wohnbaustiftungen und die gemeinnützigen Wohnbauträger (Genossenschaften) nicht relevant, und auch die städtische Wohnbauförderung müsste nach Abschluss des InstA nicht auf ihre Vereinbarkeit mit dessen Beihilferegulungen überprüft werden. Ob und gegebenenfalls welche Konsequenzen sich aus den Beihilferegulungen ergeben für den Fall, dass in einem späteren Zeitpunkt mit der EU ein institutionelles Abkommen zum Wohnungsmarkt abgeschlossen oder dieser Gegenstand eines überarbeiteten Freihandelsabkommens mit der EU wird, lässt sich im Moment nicht schlüssig beantworten. Dies hängt u. a. davon ab, wie die Beihilferegulungen und auch die in Frage stehenden Bereiche in der Stadt Zürich ausgestaltet sein werden.

Zu Frage 18 («Wie beurteilt der Stadtrat die organisatorischen, finanziellen und operativen Konsequenzen, welche sich aus der Übernahme der EU-Beihilferegulungen ergeben in Bezug auf Wohnbauförderung, gemeinnütziger Wohnungsbau und Wohnbaugenossenschaften?»):

Aus den in der Antwort zu Frage 17 ausgeführten Gründen hätte die Übernahme der Beihilferegulungen des InstA keine absehbaren organisatorischen, finanziellen oder operativen Konsequenzen für die genannten Bereiche.

Zu Frage 19 («Sind aus Sicht des Stadtrates andere Abläufe, Dienstleistungen, Verträge oder Institutionen von der Übernahme der EU-Beihilferegulungen betroffen? Falls ja, in welcher Form?»):

Aus Sicht des Stadtrats sind zum jetzigen Stand der Verhandlungen zum InstA und zum Stromabkommen keine anderen Abläufe, Dienstleistungen, Verträge oder Institutionen von der Übernahme der EU-Beihilferegulungen betroffen.

Zu Frage 20 («Wird der Stadtrat beim Bund intervenieren oder zumindest vorstellig? Wird der Stadtrat an der Vernehmlassung teilnehmen und welche Haltung wird er im Namen der Stadt Zürich kundtun? Welche weiteren Schritte und Massnahmen unternimmt der Stadtrat?»):

Der Stadtrat wird die Verhandlungen zum Stromabkommen vorausschauend beobachten und die Interessen der Stadt vertreten, sobald sich die Auswirkungen konkretisieren.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti