

12.4172

**Postulat FDP-Liberale Fraktion.
Für eine freie Wirtschaftsordnung.
Gegen Wettbewerbsverzerrung
durch Staatsunternehmen**

**Postulat groupe libéral-radical.
Garantir la liberté économique
et lutter contre les distorsions
de concurrence créées
par les entreprises d'Etat**

Nationalrat/Conseil national 18.09.14

Caroni Andrea (RL, AR): Dieses Postulat wünscht vom Bundesrat einen Bericht darüber, wie unsere freie Wirtschaftsordnung besser vor Wettbewerbsverzerrung durch staatliche Unternehmen geschützt werden kann. Unsere freie Wirtschaftsordnung ist eine der tragenden Säulen nicht nur unserer Bundesverfassung, sondern unseres Wohlstandes. Diese Ordnung wird bekanntlich von vielen Seiten durch Überregulierung, durch Verbote und durch hohe Abgaben bedroht. Aber eine ganz besondere Gefahr für private Wirtschaftsteilnehmer kann von Staatsunternehmen ausgehen. Erstens ist der Staat auf sehr vielen Ebenen in Monopolbereichen wirtschaftlich aktiv und behält sich dort sehr viele – zu viele – Tätigkeiten vor. Zweitens missbrauchen staatliche Unternehmen dort, wo sie sich dem Wettbewerb stellen müssen, ihre starke Stellung als ehemaliger Monopolist oder als Eigentümer öffentlicher Güter, indem sie daraus auch – offen oder verdeckt – den Bereich quersubventionieren, in dem sie im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft stehen. Da gibt es viele Beispiele: Da gibt es in Kantonen oder in Kommunen öffentliche Stromversorger, die sich gleichzeitig noch als Dachdecker, Sanitärintallateure oder Elektriker betätigen; wir hatten den berühmten Fall von einigen kantonalen Gebäudeversicherungsunternehmen mit staatlichem Monopolschutz, die gleichzeitig noch Privatversicherungen anbieten; wir haben kantonale IT-Anbieter, ja sogar einen IT-Anbieter des Bundes in Form des Bundesgerichtes, die in einem privaten Markt mitmischen; und wir haben die uns allen bekannte Post, die auch im Markt der «Schoggistängeli» mitmischelt.

In seiner schriftlichen Stellungnahme zu diesem Postulat sagt der Bundesrat zweierlei. Zum einen sagt er, dass es den verlangten Schutz der privaten Wirtschaftsteilnehmer bereits gebe. Aber der Bundesgerichtsentscheid vom 3. Juli 2012 in Sachen «Glarnersach», der Leitentscheid in dieser Sache, zeigte eines sonnenklar auf: Es gibt keinen ausreichenden Schutz für private Wirtschaftsteilnehmer, wenn staatliche Unternehmen mit längeren Spiessen gegen sie antreten. Da nützt ihnen weder die Wirtschaftsfreiheit gemäss Bundesverfassung noch das Binnenmarktgesezt, noch das internationale Wirtschaftsrecht etwas. Das zweite Argument des Bundesrates war, dass der Gesetzgeber ja gewisse Vorsichtsmassnahmen treffen könne; im Übrigen würde es aber für einen besseren Schutz einer Anpassung der Bundesverfassung bedürfen, was, so der Bundesrat, geringe Erfolgschancen habe.

Der verlangte Bericht – wir verlangen nur einen Bericht – würde ja genau aufzeigen, auf welcher Ebene was denkbar und was möglich wäre. Die politischen Erfolgschancen eines solchen Projektes können wir dann nachher im Parlament beurteilen. Wenn man immer überall dort, wo man sich möglicherweise einen Widerstand vorstellen könnte, von vornherein sagte: «Darüber wollen wir gar nicht nachdenken, es könnte dann ja schwierig werden», hätten unsere Gründerväter 1847/48 aufgrund dieser mutlosen Vorgehensweise nicht einmal den Grundstein für unsere liberale Wirtschaftsordnung legen können.

Ich weiss, Herr Bundesrat, dass Sie mein Feuer für eine freie Wirtschaftsordnung teilen. Ich möchte Sie, meine Kolleginnen und Kollegen, dazu ermuntern, dass Sie mit diesem Feuer für eine freiheitliche Wirtschaftsordnung zumindest diesen Bericht hier mitanfordern.

Schneider-Amman Johann N., Bundesrat: Herr Caroni, Sie haben meine vorbehaltlose Unterstützung, wenn es darum geht, diesem Land eine möglichst freiheitliche Wirtschaftsordnung zu erhalten. Das hat uns dahin gebracht, wo wir sind, nämlich in Wohlstandsverhältnisse, in gesicherte Verhältnisse, in gute Beschäftigtenverhältnisse.

Jetzt zum von Ihnen vertretenen Postulat: Den wirtschaftlichen Aktivitäten von Bund und Kantonen sind bereits heute Grenzen gesetzt, nämlich in den Artikeln 27 und 94 der Bundesverfassung. Artikel 27 beschreibt die Wirtschaftsfreiheit und Artikel 94 die Grundsätze der Wirtschaftsordnung.

Erstens steht im Fall von vermuteten Verletzungen grundsätzlich der Beschwerdeweg ans Bundesgericht offen, und dieses entscheidet, ob ein genügendes öffentliches Interesse für das staatliche Wirtschaften existiert und ob diese Tätigkeit auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht. Zudem enthalten das Kartellgesetz – dieses gibt es noch –, das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie das Binnenmarktgesezt Beschwerde- und Klagemöglichkeiten.

Zweitens anerkennt der Bundesrat, dass der Gesetzgeber verstärkt dafür sorgen muss, dass Wettbewerber in Märkten mit staatlichen Anbietern gleich behandelt werden. Das geht auf die Interpellation Hutter Markus 12.3687 zurück. Die OECD ruft uns, wie Sie wissen, immer wieder in Erinnerung, dass die Schweiz bei Privatisierungen unterdurchschnittlich abschneidet. Wir haben allerdings bereits heute Möglichkeiten, staatliche Aktivitäten in Wettbewerbsmärkten sowie Wettbewerbsverzerrungen zu begrenzen. Dazu gehören zum einen die strengeren Anforderungen an das öffentliche Interesse, welches bei einer Wirtschaftstätigkeit des Staates nachgewiesen werden muss, und zum andern die Privatisierung der Anbieter bei der Öffnung von Monopolbereichen. Der Bundesrat beantragte die Aufhebung des Monopols für Postsendungen bis 50 Gramm. Sie wissen, dass das Parlament dem Bundesrat diesbezüglich nicht gefolgt ist.

Drittens: Soll die staatliche Wirtschaftstätigkeit von Bund und Kantonen grundsätzlich grössere Einschränkungen erfahren, so wäre das nur mit verfassungsrechtlichen Reformen zu erreichen. Solche Reformen würden sich auf die föderalistische Ordnung auswirken. Die Folge wären vermehrte gerichtliche Kontrollen von Entscheiden kantonalen und kommunalen Parlamente. Sie haben einige Beispiele – kantonale Gebäudeversicherung, staatliche Elektrizitätsunternehmen, die in den Bereich der Hausinstallation gehen, aber auch Nebenleistungen der Post – erwähnt.

Viertens schätzt der Bundesrat, dass die Erstellung eines Berichtes, welcher den Einbezug der Kantone verlangt, beachtlichen Aufwand verursacht und dass der Bericht ohne Wirkung bleiben würde. Deshalb ist der Bundesrat der Meinung, dass das nicht der weiterführende Weg sein kann.

Ich mache Ihnen also beliebt, das Postulat abzulehnen, aber nicht nachzulassen, was die Etablierung einer bestmöglichen freiheitlichen Wirtschaftsordnung betrifft; dahin geht meine persönliche Überzeugung, und diese bringe ich damit gerne noch einmal zum Ausdruck.

Badran Jacqueline (S, ZH): Geschätzter Herr Bundesrat Schneider-Amman, Sie haben vorhin gesagt, wir seien in einer möglichst freiheitlichen Wirtschaftsordnung gross geworden. Hier geht es aber nicht um die Wirtschaftsordnung als solche, also nicht um die Frage, wie wettbewerbsorientierte Privatunternehmen geregelt werden, sondern um Staatsunternehmen. Geben Sie mir Recht, wenn ich sage, wir seien damit gross geworden, dass essenzielle Güter wie Wasser, Strom und Mobilität eben gerade staatlich produziert werden, und dass wir damit gut gefahren seien?

Schneider-Ammann Johann N., Bundesrat: Frau Nationalrätin Badran, grundlegende Infrastrukturen gehören obrigkeitlich geführt. Das ist meine Überzeugung.

*Abstimmung – Vote
(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 12.4172/10 824)*

Für Annahme des Postulates ... 115 Stimmen
Dagegen ... 68 Stimmen
(3 Enthaltungen)

13.456

Parlamentarische Initiative

Rutz Gregor A.

**Rechtsangleichung
durch Bundesbehörden.
Einhaltung
demokratischer Abläufe**

Initiative parlementaire

Rutz Gregor A.

**Adaptation du droit suisse
à des normes étrangères
par les autorités fédérales.
Respecter les processus
démocratiques**

Vorprüfung – Examen préalable

Nationalrat/Conseil national 18.09.14 (Vorprüfung – Examen préalable)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Brand, Amaudruz, Bugnon, Estermann, Fehr Hans, Joder, Rutz Gregor)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Brand, Amaudruz, Bugnon, Estermann, Fehr Hans, Joder, Rutz Gregor)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Rutz Gregor A. (V, ZH): Bei diesem Vorstoss geht es um die Frage, nach welchem Prinzip wir das Verhältnis zwischen internationalem und nationalem Recht regeln wollen. Die Schweiz ist bislang dem Prinzip des Monismus gefolgt. Dies bedeutet, dass internationale Rechtsgrundsätze und Landesrecht eine einheitliche Rechtsordnung bilden und dass es keines speziellen Transformationsaktes bedarf, damit internationale Bestimmungen in unserem Lande Gültigkeit erlangen können.

Vor dem Hintergrund, dass wir immer mehr Gesetze haben, internationaler und nationaler Provenienz, stellt sich natürlich die Frage, ob dieses Prinzip nach wie vor zeitgemäß sei. Diese Frage wurde immer wieder aufgeworfen. Ich zitiere aus einem Vorstoss aus dem Jahre 1996: «Beispiele unerwarteter und nicht vorhergesehener Auswirkung in der Praxis durch die direkte Rechtsanwendung und in der Folge Diskussionen und Unsicherheiten bei Vorbehalten im Rahmen von Konventionsabschlüssen, vor allem aber das bis auf weiteres ungenügende Staatsvertragsreferendum zwingen zur Überprüfung des Prinzips des Monismus.» Der da-

malige Nationalrat Samuel Schmid reichte diesen Vorstoss (96.3479) ein.

Wie ich gesagt habe, sind wir mit immer mehr Gesetzen konfrontiert. Dadurch wird unsere Rechtsordnung immer unübersichtlicher, was der Rechtssicherheit nicht zuträglich ist und damit auch dem Standort Schweiz schadet. Besonders problematisch ist, dass wir immer mehr Rechtsfiguren aus dem internationalen Recht übernehmen, welche Spannungsfelder mit der schweizerischen Verfassungsmechanik eröffnen. Ebenso problematisch ist, dass die Anpassung zentraler Grundsätze und die Rechtsfortbildung überhaupt nicht auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung erfolgen. Vielmehr übernimmt die Schweiz immer häufiger Entscheide internationaler Behörden oder internationaler Gerichtsinstanzen relativ unkritisch und wendet sie an, ohne dass wir als Gesetzgeber uns dazu äussern könnten und ohne dass die Bevölkerung das Referendum ergreifen könnte.

Wir meinen, dass das Prinzip des Monismus wirklich überdacht werden muss. Es kann nicht angehen, dass wir immer mehr Rechtsgrundsätze übernehmen, die einem grossen Teil der Bevölkerung und wahrscheinlich auch einem grossen Teil der hier Anwesenden gar nicht bekannt sind.

Edmund Stoiber hat als Präsident der Bürokratieabbaukommission der Europäischen Union einmal eine Untersuchung angestellt. Er wollte wissen, wie viele Gesetze für Deutschland im Zeitraum von sechs Jahren in Kraft getreten waren. Er kam auf die horrende Zahl von 21 000. Das alleine macht schon Angst. Besonders interessant ist aber die Tatsache, dass 18 000 dieser Gesetze, also über 85 Prozent, ihren direkten Ursprung in Brüssel haben. Edmund Stoiber stellte die Frage, ob es überhaupt noch Sinn mache, dass sich Deutschland Landtage und einen Bundestag leiste, wenn die Mehrheit der Bestimmungen sowieso woanders beschlossen würde.

Dieses Beispiel zeigt, wohin der Weg führt. Diesen Tendenzen kann sich auch die Schweiz nicht verschliessen. Auch etliche Mitglieder dieses Gremiums hier wollen sich ihnen nicht verschliessen. Umso dringender erscheint es uns, dass wir das Prinzip, internationale Rechtsgrundsätze einfach direkt anzuwenden, überdenken. Wir meinen, hier wäre ein Marschhalt angezeigt. Ein dualistisches System wäre vielleicht die bessere Lösung.

Brand Heinz (V, GR): Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, der parlamentarischen Initiative Rutz Gregor, «Rechtsangleichung durch Bundesbehörden. Einhaltung demokratischer Abläufe» Folge zu geben. Die parlamentarische Initiative Rutz Gregor strebt eine kontrollierte Übernahme internationalen Rechts an und hat im Wesentlichen zwei Bereiche im Fokus: erstens die Angleichung von Landesrecht an internationales Recht und zweitens die Angleichung der Auslegung völkerrechtlicher Verträge.

Bereits im innerstaatlichen Recht bestehen bekanntlich anerkannte Regeln der Rechtsetzungsdelegation. Die parlamentarische Initiative Rutz Gregor will nun vergleichbare Regeln für die Setzung internationalen Rechts, welches für die Schweiz massgeblich sein bzw. massgeblich werden soll. Die Delegation dieser Rechtsetzungsbefugnisse soll nach den Vorstellungen des Initianten an folgende zwei Voraussetzungen geknüpft werden: Die Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse muss erstens in einem referendumsfähigen Erlass, egal welcher Stufe, ausdrücklich vorgesehen sein und sich zweitens auf ein klar umschriebenes Sachgebiet beschränken und dort auch bereits in den Grundzügen der Neuregelung enthalten sein. Die parlamentarische Initiative beschränkt sich mithin nicht auf einen bestimmten Rechtsbereich wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention. Sie umfasst diesen Bereich selbststendend auch, erstreckt sich aber auf den gesamten Bereich der Anwendung internationalen Rechts.

Die Initiative strebt im Wesentlichen zur Fortbildung des für die Schweiz massgeblichen Rechts eine Regelung an, wie sie ansatzweise bereits bei der Weiterentwicklung des Vertragswerkes von Schengen/Dublin vorgesehen ist. Konkret bedeutet dies, dass auf der Stufe eines referendumsfähigen