

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2020/574: «Gleich lange Spiesse» 2020/574

vom 25. Oktober 2022

1. Text des Postulats

Am 5. November 2020 reichte Rolf Blatter das Postulat 2020/574 «Gleich lange Spiesse» ein, welches vom Landrat am 4. November 2021 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Regelmässig erbringen Unternehmen, welche völlig oder grossmehrheitlich der öffentlichen Hand gehören, Leistungen in privatwirtschaftlich organisierten Märkten. Zunehmend erbringen staatlich dominierte Firmen auch Dienstleistungen, die in keinster Weise hoheitliche, d.h. staatliche Aufgaben darstellen. Dabei profitieren diese u. a. aufgrund von Staatsgarantien im weiteren Sinne, aufgrund der Verwendung ihrer Erträge aus regulierten und monopolistischen Bereichen im privatwirtschaftlichen Markt, aufgrund von günstigeren Kapitalstrukturen sowie aufgrund der Nähe zu Regulatoren und Politik. Ergebnisse davon sind Marktverzerrungen und unfairem Wettbewerb. Als Beispiele können u.a. Wäschereien, zahlreiche Leistungsaufträge im Spitalbereich, technische Kontrollen bei Fahrzeugprüfungen, Kantonalkassen, Unterhaltsarbeiten, etc. genannt werden.

Ebenfalls problematisch scheint die zögerliche Realisierung von Public-Private-Partnership-Ansätzen. Generell sollten staatliche Unternehmen / Organisationen im Sinne der Steuerzahler konsequent private Unternehmen / Organisationen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragen. In einem weiteren Problemkreis findet sich, dass staatliche Stellen die Zuteilung von Aufgaben auf staatliche und private Unternehmungen vornehmen - und diese hier oft nicht gänzlich objektiv urteilen.

Diese Gefahr ist hinlänglich bekannt und deshalb Hauptthema der OECD Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. In diesen Leitsätzen, welche als Empfehlung für die staatlichen Stellen gedacht sind, wird ausdrücklich das Verhalten dieser staatseigenen Unternehmen im Freien Markt angesprochen.

Um diesen Problemen entgegenzutreten soll eine zielführende Corporate Governance staatseigener oder staatsnaher Unternehmen sicherstellen, dass die entsprechenden Unternehmen einen positiven Beitrag zur Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der kantonalen Volkswirtschaft leisten.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten zu prüfen und zu berichten:

- *In welchem Umfang private Unternehmen im Baselbiet dem Wettbewerb mit öffentlichen oder mehrheitlich öffentlichen Unternehmen ausgesetzt sind.*
- *Im welchem Umfang den privaten Unternehmen dadurch Umsätze entgehen.*

- *Wie diesen volkswirtschaftlich schädlichen Tendenzen entgegengewirkt werden kann – und gleich lange Spiesse für private und öffentliche Unternehmungen garantiert und so ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden kann.*
- *Ob und wie statt öffentlichen oder mehrheitlich öffentlichen Unternehmen / Organisationen konsequenter private Unternehmen / Organisationen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragen können.*
- *Besteht zwischen der kantonalen und eidgenössischen Verwaltung die Zusammenarbeit mit der Absicht, diese OECD-Leitsätze auch in den Kantonen umzusetzen?*

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitende Bemerkungen

Öffentliche Güter

Zu den Kernaufgaben des Staates gehört es, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die aufgrund von Marktversagen gar nicht bzw. in nicht optimaler Menge und Qualität angeboten würden. Öffentliche Güter wie öffentliche Sicherheit, negative externe Effekte in der Produktion und beim Konsum und natürliche Monopole wie lokale Verteilnetzinfrastrukturen in der Energieversorgung sind häufig genannte Gründe für staatliche Aktivitäten. Der Staat nimmt aber auch eine Verteilungsfunktion ein. In der Schweiz ist auf den unterschiedlichsten föderalen Ebenen demokratisch entschieden worden, dass der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern spezifische Güter und Dienstleistungen anbietet, die privat im Wettbewerb im Zweifelsfall nicht in ausreichender Menge angeboten werden.¹

Grundversorgung und Historie als Ausgangspunkt öffentlicher Unternehmen

Das Motiv für ein Angebot von Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung ist oft nicht Marktversagen, sondern der politische Wille, Bürgerinnen und Bürgern Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die ggf. zumindest teilweise auch vom Markt bereitgestellt würden. Der Staat fungiert dabei als Sicherheitsscharnier, damit sie in jedem Fall in gewünschter Quantität und Qualität angeboten werden. Dies kann er auf unterschiedliche Weise tun:

- Er kann über Regulierungen private Unternehmen zum Angebot dieser Dienste veranlassen.
- Er kann private Unternehmen damit beauftragen und diesen die damit eingehenden Nettokosten entschädigen.
- Oder er erstellt diese Güter und Dienstleistungen selbst, wird also ausnahmsweise – im Grundsatz gilt die Wirtschaftsfreiheit gemäss [Bundesverfassung](#) nur für Private – selbst als Unternehmer aktiv. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen; doch wie die Praxis zeigt, sind diese Ausnahmen möglich und nicht selten, so dass der Staat als Unternehmer zunehmend in genuinen Wettbewerbsbereichen mitwirkt.

Das Portfolio der Kantone und Gemeinden an Unternehmen ist historisch gewachsen und breit. Die Kantone sind an etwa 500 Unternehmen in den Sektoren Energie, Verkehr/Transport, Gesundheit, Finanzbranche, Bildung und übrige beteiligt, wobei das Beteiligungsportfolio vor rund zehn Jahren noch umfassender war.

Zumindest aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es nicht zwingend optimal, dass der Staat selbst Unternehmen besitzt und führt. Wenn er bestimmte Ziele verfolgt, kann er diese, jedenfalls aus theoretischer Sicht, stets auch durch eine gezielte Regulierungstätigkeit erreichen, ohne das gesamte Aktienkapital eines Unternehmens oder Anteile an Unternehmen zu besitzen (etwa durch Vergabe

¹ Polynomics (2017): Staat und Wettbewerb - Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen

von Konzessionen, Ausschreibung und Vergabe von Versorgungsaufträgen an private Unternehmen etc.). Die Kontrolle über unternehmerisch tätige Einheiten ist in vielen Ländern daher auch nicht wirtschaftspolitisch, sondern historisch bedingt.²

Staatliche Unternehmen und Formen der staatlichen Beteiligung

Die staatliche Beteiligung kann unterschiedliche Formen annehmen, sei es als Allein- oder Teileigentümerin an einer privatwirtschaftlich organisierten Aktiengesellschaft (AG) nach Obligationenrecht (im Kanton Basel-Landschaft z.B. Kraftwerk Augst AG, Baselland Transport AG, Schweizer Salinen AG, ARA Rhein AG, Switzerland Innovation Park Basel Area AG), an einer öffentlich-rechtlichen bzw. spezialgesetzliche AG oder an einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (z.B. Kantonalsbank, Kantonsspital Baselland, Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft, Schweizerische Rheinhäfen).

Gemäss dem [Gesetz über die Beteiligungen \(Public Corporate Governance, PCGG\)](#) des Kantons Basel-Landschaft zählen unabhängig von einer Kapitalbeteiligung auch Institutionen in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten oder solche in einer Gesellschaftsform gemäss Obligationenrecht oder gemäss Spezialgesetz zu den Beteiligungen, bei denen der Kanton Einfluss auf die Besetzung des strategischen Führungsorgans nehmen kann (z.B. Fachhochschule Nordwestschweiz, Universität Basel, EuroAirport).

Die staatlichen Unternehmen sind nicht immer als reine Monopolisten tätig. Zahlreiche Märkte sind für den Wettbewerb geöffnet oder werden durch die staatlich beherrschten Unternehmen neu erschlossen. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die staatlich beherrschten Unternehmen mit Privaten in Wettbewerb treten. Hierbei werden in der Folge drei generelle Fälle unterschieden:

1. Das staatliche Unternehmen ist als einziger Anbieter in einem Grundversorgungsbereich oder einem ähnlich gelagerten Markt tätig, der nicht zur Grundversorgung gehört. Seine Tätigkeit wird durch eine entsprechende Regulierung vor Wettbewerbern geschützt. Eine allfällige Monopolrente dient der Finanzierung des staatlichen Grundversorgungsauftrags. Das Monopol kann durch ein Gesetz, einen Leistungsauftrag oder eine Konzession vergeben werden. Ein Beispiel im Kanton Basel-Landschaft ist die Basellandschaftliche Gebäudeversicherung.
2. Das staatliche Unternehmen ist in einem Grundversorgungsbereich tätig. Seine Leistung erbringt das Unternehmen jedoch im Wettbewerb mit privaten Unternehmen. Entsprechende Märkte sind grundsätzlich geöffnet und nicht durch gesetzliche Regelungen auf einen Anbieter beschränkt. Ein Beispiel hierfür ist das Kantonsspital Baselland.
3. Das staatliche Unternehmen ist in einem Nicht-Grundversorgungsbereich tätig. Seine Leistung erbringt das Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen. Ein Beispiel hierfür ist die Basellandschaftliche Kantonalsbank (BLKB).

Mögliche Interessenkonflikte

Die staatliche Beteiligung an Unternehmen kann dazu führen, dass der Staat in zahlreiche potentielle Interessenkonflikte gerät. Diese sind für den Staat, der systematisch verschiedene Rollen wahrnehmen muss, implizit vorhanden. Der Staat vertritt beispielsweise nicht nur die Interessen des Unternehmenseigners (z.B. via Verabschiedung von strategischen Zielen oder Eigentümerversetzung im Verwaltungsrat), sondern auch noch andere politisch legitimierte und geforderte Interessen. Beispielsweise diejenigen als Hüter einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung, als Regulator, als (oftmals grosser) Kunde seiner eigenen Unternehmen oder als Versorger. Hierbei ist es jedoch oft unklar, ob aus einem Interessenkonflikt letztendlich Wettbewerbsvorteile oder –nachteile für das staatsnahe Unternehmen entstehen. Dies hängt von der spezifischen Situation im Einzelfall ab.

² Bundesrat (2017): Staat und Wettbewerb - Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4172, 13.12.2012 und 15.3880

Neben den Interessenkonflikten sind der Staat und das jeweilige staatlich beherrschte Unternehmen auch mit einer anderen Problematik konfrontiert: Die beiden verfügen hinsichtlich der Unternehmensführung und der Unternehmensziele nicht über denselben Informationsstand und Kompetenzgrad. Ähnlich wie die Aktionäre von Privatunternehmen sind die Eigentümer von Staatsunternehmen vom sogenannten Prinzipal-Agent-Problem betroffen. D.h. die Unternehmensführung verfügt über einen Informationsvorsprung gegenüber den Aktionären/Eigentümern. Entsprechend ist die Beziehungen zwischen Prinzipal und Agent dahingehend zu optimieren, dass der Agent - trotz Eigeninteresses - zu einer bestmöglichen Interessenvertretung für den Prinzipal sorgt. Diesbezüglich besteht bei staatlichen Unternehmen jedoch der grosse Unterschied, dass sich der staatliche Eigner nicht ohne weiteres über einen Verkauf seiner Anteile zurückziehen kann (resp. keinen entsprechenden Sanktionsmechanismus besitzt), wenn die Unternehmensführung (Agent) nicht die Interessen des Eigners (Prinzipals) umsetzt. Daher ist entscheidend, dass der Prinzipal, d.h. der Staat die Ziele festlegt, die das Unternehmen erreichen soll. Dies geschieht über einen Leistungsauftrag und/oder eine Eigentümerstrategie.

Ursachen von Wettbewerbsverzerrungen

Keine zwei Unternehmen sind gleich. Unterschiede in der Grösse, im Geschäftsmodell, in den Produktionstechnologien, im Standort oder im Know-How der Mitarbeitenden bilden ein spezifisches Set von Wettbewerbsvorteilen, die ein leistungsfähiges Unternehmen gegenüber Konkurrenten hat. Diese Unterschiede erlauben es, dass sich Unternehmen gegenüber schwächeren Konkurrenten durchsetzen und diese aus dem Markt drängen können.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht negativ zu beurteilen sind hingegen Konkurrenzvorteile und -nachteile, die aufgrund einer selektiven staatlichen Intervention entstehen. Solche staatlichen Wettbewerbsverzerrungen liegen insbesondere vor, wenn ein (privates oder staatlich kontrolliertes) Unternehmen aufgrund einer staatlichen Aktivität oder Regulierung einen Vor- oder Nachteil gegenüber seiner (meist privaten) Konkurrenz erhält. Das Ausmass eines Wettbewerbsvorteils bzw. -nachteils eines Staatsunternehmens gegenüber seinen privaten Konkurrenten ist in der Praxis schwierig zu bestimmen.

Folgende Ursachen für Wettbewerbsverzerrungen sind denkbar:

1. Keine Gleichbehandlung in der Regulierung / Besteuerung: Die vom Staat beherrschten Unternehmen können zum Beispiel in den Genuss von individuellen Ausnahmeregelungen und Regulierungen (z.B. Ausnahmegewilligungen oder Steuerbefreiung) kommen, auf welche die Privatunternehmen kein Anrecht haben. Die Gründe für diese Ungleichbehandlung sind vielfältig und unterschiedlicher Natur.
2. Informationsvorteile: Aufgrund der Involvierung des Staates als Eigner, der verschiedene Rollen wahrnimmt, könnten staatliche Unternehmen explizit oder implizit von Informationsvorteilen profitieren. Wenn sie z.B. über Monopole verfügen und zusätzlich auf Wettbewerbsmärkten tätig sind, könnten sie gerade in staatlich geschützten Monopolmärkten Zugriff auf Daten und Informationen wie Dienstleistungserwartungen erhalten, die ihren Mitbewerbern nicht zur Verfügung stehen, und die sie in anderen wettbewerblichen Märkten nutzen können. Eine weitere Möglichkeit bilden die Eigner- oder Staatsvertreter im Verwaltungsrat, die ihre Kenntnisse und Informationen, z.B. über geplante Regulierungsvorhaben, in die strategische Steuerung der Unternehmen einfliessen lassen können.
3. Finanzierungsvorteile: Ökonomisch relevant in diesem Zusammenhang ist neben dem direkten Zugriff auf vergünstigte staatliche Finanzierungsquellen (z. B. Staatsdarlehen zu günstigen Konditionen) auch die Gewährung expliziter oder impliziter Staatsgarantien. Die Debatte während und nach der Finanzkrise um Bankenrettungen und Systemrelevanz («too big to fail»-Problem) hat die Bedeutung und Anreizwirkung solcher Garantien eindrücklich gezeigt. Unternehmen, die sich im Notfall auf die Finanzkraft des Staates berufen können, erhalten auf den Märkten günstigere Finanzierungsbedingungen. Dies, weil der

Staat die Leistung des Unternehmens sicherstellen will. Dadurch kann die paradoxe Situation entstehen, dass aufgrund der günstigen Finanzierung die Unternehmen sogar grössere Risiken eingehen, da sie die Risiken nicht vollumfänglich selber tragen müssen.

4. Quersubventionierung: Ebenfalls relevant ist die Frage der Quersubventionierung zwischen einem geschützten Monopol und einem ungeschützten Bereich. Bei Quersubventionierungen können Einnahmen aus dem gesetzlich geschützten Monopolbereich zur Finanzierung von Investitionen in Wettbewerbsmärkten verwendet werden. Oder es können Kosten aus dem Wettbewerbsbereich in den geschützten Monopolbereich verschoben werden, was den Monopolisten einen Wettbewerbsvorteil verschafft. Eine Quersubventionierung kann gesetzlich verboten sein. Eine solche faktisch zu verhindern gestaltet sich in der Praxis allerdings als schwierig. Die staatlich beherrschten Unternehmen verfügen oft über ein Netzwerk und Infrastruktur (z.B. Computer, Büros, Verkaufsstellen etc.), die auch für andere Tätigkeiten genutzt werden können. So ist es insbesondere eine Herausforderung, die in den verschiedenen Tätigkeiten anfallenden Fixkosten exakt auseinanderzuhalten und betriebswirtschaftlich sauber auf die verschiedenen Bereiche aufzuteilen.

Folgen von Wettbewerbsverzerrungen

Wettbewerbsvorteile für staatsnahe Unternehmen

Wenn ein staatsnahe Unternehmen aus den oben genannten Gründen einen Wettbewerbsvorteil besitzt, könnte es seine Produkte und Dienstleistungen beispielsweise günstiger anbieten als ähnlich effiziente oder effizientere private Konkurrenten. Daneben ist je nach Marktsituation auch denkbar, dass die Preise gleich hoch sind wie bei Privaten und die erzielten Nettoerträge anderweitig verwendet werden (z.B. für Erhöhungen der Löhne, Investitionen, Konsum, Dividenden, Reserven etc.). Dies aber nicht, weil das Staatsunternehmen eine bessere Produktionsmethode gefunden hat, sondern weil die Allgemeinheit einen gewissen Teil des unternehmerischen Risikos (und damit der Kosten) übernimmt.

Aus einer kurzfristigen Perspektive können die Konsumenten zwar von tiefen Preisen profitieren. Dies jedoch nur, weil diese durch den Staat subventioniert werden. In der langen Frist könnte es sich als schädlich erweisen, wenn als Folge davon gut wirtschaftende private Unternehmen aus dem Markt gedrängt würden. Dies könnte schlussendlich zu einer Monopolisierung eines Marktes führen. Zu den erwähnten negativen Auswirkungen aufgrund des Wettbewerbsvorteils durch Staatsnähe kämen so die bekannten negativen Auswirkungen monopolistischer Märkte hinzu.

Bei ausgeprägten expliziten oder impliziten Staatsgarantien besteht zudem die Gefahr, dass die so bevorteilten Unternehmen im Wettbewerbsmarkt übermässige Risiken eingehen. Aufgrund ihrer Staatsgarantie sind sie auch im Fall eines Konkurses geschützt bzw. die Risiken werden schlussendlich von der öffentlichen Hand resp. den Steuerzahlern getragen.³

Wettbewerbsnachteile für staatsnahe Unternehmen

Umgekehrt kann auch argumentiert werden, dass der Staat sich als eher risikoaverser Eigner erweist, was die Risikofähigkeit der Unternehmen einschränken kann. Eine Einschränkung durch den Gesetzgeber führt dazu, dass sich die staatlichen Unternehmen nicht so effizient wie möglich aufstellen können.

Die vielen unterschiedlichen Interessen des Staates können schliesslich auch dazu führen, dass staatsnahe Unternehmen Wettbewerbsnachteile aufgrund ihres öffentlichen Auftrags erwachsen. Sie können beispielsweise vom Eigner verpflichtet werden, betriebswirtschaftlich unrentable, je-

³ Bezüglich der Definition einer expliziten oder impliziten Staatsgarantie und möglicher Auswirkungen verweisen wir auf den [Bericht zum Postulat 2019/708: «Grundlegende Überprüfung der bestehenden Staatsgarantie für die BLKB»](#).

doch politisch gewünschte Dienstleistungen und Produkte anzubieten, welche nicht in direktem Zusammenhang mit der politisch legitimierten Grundversorgung stehen. Zudem kann das Unternehmen in seiner betriebswirtschaftlichen Entwicklung durch den Eigner eingeschränkt werden (z.B. Untersagung eines Engagements im Ausland).

Weiter gibt es politisch gewollte Beschränkungen, wie z.B. das Kreditvergabeverbot bei der Post (PostFinance). Zudem besteht bei der Festlegung der Ausschüttungen ein Trade-off zwischen der Zuweisung an die Staatskasse und derjenigen an die Reserven des Unternehmens. Hohe Ausschüttungen schmälern die Zuweisungen an die allgemeinen Reserven und können längerfristig zu höheren Risiken für den Steuerzahler führen. Schliesslich unterliegen staatsnahe Unternehmen oft stärkeren Rechenschaftspflichten als private Unternehmen.

Abschliessend führen die genannten politischen Beschränkungen zu einer Benachteiligung des Staatsunternehmens gegenüber den Privaten. Dies führt nicht zu einer eigentlichen Verzerrung des Wettbewerbs, da nach wie vor das Unternehmen mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis zum Zuge kommt. Es kann hingegen zu Ineffizienzen und Ressourcenverschwendung führen (etwa wenn die Expansion in gewisse Märkte nicht erlaubt ist, obschon dies aus betrieblicher Sicht sinnvoll wäre).

Gesetzliche Grundlagen für den Umgang mit Wettbewerbsverzerrungen

Die Bestimmungen der Bundesverfassung (BV) bilden heute den rechtlichen Rahmen für die Wirtschaftstätigkeit im Allgemeinen. [Artikel 27 BV](#) gewährleistet die individuelle Wirtschaftsfreiheit. [Artikel 94 BV](#) legt die Grundsätze der Wirtschaftsordnung fest und präzisiert, dass der Bund und die Kantone sich an den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit halten müssen (Abs. 1). Abweichungen von diesem Grundsatz sind nur zulässig, wenn sie in der BV vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind (Abs. 4).

[Artikel 95 BV](#) überträgt dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu erlassen (Abs. 1) und für einen einheitlichen schweizerischen Wirtschaftsraum zu sorgen (Abs. 2). Im Falle einer vermuteten Beeinträchtigung der individuellen Wirtschaftsfreiheit ([Artikel 27 BV](#)) besteht die Möglichkeit, eine Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen. Dieses urteilt darüber, ob die Voraussetzungen zur Einschränkung von Grundrechten ([Artikel 36 BV](#), d.h. gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit sowie Grundsatz der Gleichbehandlung direkter Konkurrenten) erfüllt sind. Ist dies nicht der Fall, kann das Bundesgericht den betreffenden Rechtsakt als rechtswidrig erklären und ihm in dem zu beurteilenden Einzelfall die Anwendung versagen. Vorbehalten bleibt jedoch [Artikel 190 BV](#). Schliesslich präzisiert [Artikel 5](#) Absatz 2 BV, dass das staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss.

Verschiedene Gesetze bieten zudem Möglichkeiten für Beschwerden oder Klagen gegen die durch öffentliche Leistungserbringer verursachten Wettbewerbsverzerrungen. Dies sind insbesondere das [Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen \(Kartellgesetz, KG\)](#), das [Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb \(UWG\)](#) und das [Bundesgesetz über den Binnenmarkt \(Binnenmarktgesetz, BGBM\)](#). Diese Gesetze gelten für alle privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen, d.h. auch für staatlich beherrschte Unternehmen. Gemäss der OECD haben zudem die Governance-Reformen der letzten Jahre dazu beigetragen, die Probleme mit Wettbewerbsverzerrungen zu mindern⁴ (Capobianco et al., 2011).

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen

Im Juni 2002 beauftragte der OECD-Lenkungsausschuss Corporate Governance die Arbeitsgruppe Privatisierung und Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen mit der Ausarbeitung eines Katalogs von Leitsätzen und empfehlenswerter Praktiken für die Corporate Governance

⁴ Capobianco, A. / Christiansen, H., 2011, Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options, OECD Corporate Governance Working Papers Nr. 1, Paris: OECD Publishing.

in staatseigenen Unternehmen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertretern der OECD-Mitglieds-länder sowie der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) als Beobachter zusam-men. Sie hat zur Ausarbeitung der Leitsätze ausführliche Konsultationen durchgeführt.

Auf der Website der OECD wurde in der Folge eine Entwurfsfassung der Leitsätze zur öffentlichen Stellungnahme veröffentlicht. Diese Leitsätze sollten als Ergänzung zu den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance betrachtet werden, auf die sie sich stützen und mit denen sie vollum-fänglich vereinbar sind. Sie befassen sich ausdrücklich mit Fragen, die speziell die Corporate Governance staatseigener Unternehmen betreffen. Sie sind folglich aus der Sicht des Staats in seiner Eigenschaft als Eigentümer geschrieben. Der Schwerpunkt liegt auf Massnahmen, mit de-nen eine gute Corporate Governance gewährleistet werden kann.

Die OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen sind rechtlich nicht verbindliche Empfehlungen an die öffentliche Hand. Da sie als allgemeine Anleitungen gedacht sind, die den Regierungen bei der Performance-Steigerung staatseigener Unternehmen helfen sol-len, ist bei der Entscheidung über ihre Anwendung auf einzelne staatseigene Unternehmen ein pragmatisches Vorgehen angezeigt.

Die Leitsätze wenden sich in erster Linie an Unternehmen, die eine eigene (d.h. von der öffentli-chen Verwaltung getrennte) Rechtsform aufweisen und einer kommerziellen Aktivität nachgehen (d.h. der Grossteil ihrer Einkünfte stammt aus Verkaufs- und Gebühreneinnahmen), unabhängig davon, ob sie darüber hinaus auch Ziele der öffentlichen Politik verfolgen. Diese staatseigenen Un-ternehmen können in wettbewerbsoffenen oder wettbewerbsfreien Sektoren der Wirtschaft tätig sein.

Wo nötig, unterscheiden die Leitsätze zwischen börsennotierten und nicht börsennotierten staats-eigenen Unternehmen sowie zwischen Unternehmen, bei denen der Staat alleiniger Eigentümer ist, bei denen er eine Mehrheitsbeteiligung hält oder bei denen er eine Minderheitsbeteiligung be-sitzt, weil sich die Fragen der Corporate Governance in diesen verschiedenen Fällen jeweils etwas anders stellen.

Die Leitsätze beziehen sich zwar hauptsächlich auf kommerzielle Unternehmen, die sich auf zent-raler oder föderaler Ebene im Besitz des Staats befinden. Die zuständigen Behörden können de-ren Anwendung aber auch in nachgeordneten Gebietskörperschaften unterstützen, die über Unter-nehmenseigentum verfügen. Ferner sind sie auch für nicht kommerzielle staatseigene Unterneh-men von Nutzen, die hauptsächlich speziellen Zielen der öffentlichen Politik dienen, und zwar un-abhängig davon, ob sie als Kapitalgesellschaft organisiert sind oder nicht.

Es liegt im Interesse des Staats wie auch der Öffentlichkeit, dass all diese Kategorien staatseigner Unternehmen professionell geführt werden und sich an die Regeln guter Corporate Governance halten.

Der Haupttext der OECD-Leitsätze ist in zwei Teile gegliedert. Die im ersten Teil vorgestellten Leit-sätze beziehen sich auf folgende Bereiche:

- a) Sicherung eines effektiven Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unter-nehmen
- b) der Staat in seiner Eigenschaft als Unternehmenseigner
- c) Gleichbehandlung der Aktionäre
- d) das Verhalten der Staatsunternehmen auf dem Markt
- e) Beziehungen zu den verschiedenen Unternehmensbeteiligten (Stakeholder)
- f) Transparenz und Offenlegung
- g) die Pflichten des Aufsichtsorgans (Board) staatseigener Unternehmen.

Jeder dieser Abschnitte beginnt mit einem Leitsatz zu Corporate Governance in staatseigenen Un-ternehmen, an den sich entsprechende Unterleitsätze anschliessen. Im zweiten Teil werden die

Leitsätze durch Anmerkungen ergänzt, in denen erstere näher erläutert werden. Die Anmerkungen sollen dem Leser dabei helfen, die den Leitsätzen zu Grunde liegenden Überlegungen besser zu verstehen. Die Anmerkungen können auch Beschreibungen der wichtigsten derzeitigen Trends, Vorschläge für alternative Durchführungsmethoden bzw. Beispiele enthalten, die für die praktische Umsetzung der Leitsätze von Nutzen sein können.

3. Beantwortung der Fragen

1. *In welchem Umfang private Unternehmen im Baselbiet dem Wettbewerb mit öffentlichen oder mehrheitlich öffentlichen Unternehmen ausgesetzt sind.*

Die folgende Auflistung gibt einen Überblick über die Beteiligungen des Kantons Basel-Landschaft nach Wirtschaftsbranchen inklusive deren Umsatzzahlen. Zudem ist angegeben, ob die Beteiligungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen resp. stehen könnten und wie hoch die Einflussmöglichkeit des Kantons ist.

		private Konkurrenz auf dem Markt	Einflussmöglichkeit Kanton	Bereiche, bei denen Konkurrenz bestehen könnte	Betriebsertrag 2019 in Mio. Franken	Betriebsertrag 2020 in Mio. Franken
Finanz- & Versicherungsdienstleistungen sowie Vorsorge	BLKB	Ja	100%	alle Geschäfte	362.00	355.75
	BGV	Ja	100%	alle Geschäfte	14.97	15.51
	BLPK	Ja	50%	alle Geschäfte	n.a. ¹	n.a. ¹
	SVA	Nein	100%		42.08	43.06
	SNB	Nein	0.80%		49'247.30	21'249.50
	BSABB BVG- und Stiftungsaufsicht	Nein	50%		2.84	2.73

Bildung	Uni Basel	Teilweise	50%	Kantinen, ev. Sportangebote, Forschungs- und Beratungsdienstleistungen, Lehre	776.50	767.90
	FHNW	Teilweise	28.47%	Kantinen, ev. Sportangebote, Forschungs- und Beratungsdienstleistungen, Lehre	475.25	478.60
	ILZ	Nein	gering		0.77	0.88

	Switzerland Innovation Park	Ja	33.30%	Diverse Beratungen in der Innovationsförderung, Immobilienvermittlung.	14.30	9.29
--	-----------------------------	----	--------	--	-------	------

Gesundheit	KSBL	Ja	100%	Wäscherei, Kantine, Therapien/Physio, operative Eingriffe, Eingriffe, ärztliche Beratungen	439.26	435.00
	PBL	Ja	100%	Kantine, ambulante und stationäre Betreuung	102.70	100.97
	UKBB	Teilweise	50%	Mieterträge, Lehre und Forschung	147.97	142.45
	Regionales Heilmittelspektrator	Nein	gering		21.11	0.97
	Swiss TPH	Teilweise	50%	Ev. Dienstleistungen wie Impfungen	90.32	91.33

Verkehr, Transport & Logistik	EuroAirport	Teilweise	gering		157.50 ²	84.00 ²
	Schweizerische Rheinhäfen	Teilweise	38%	Transport	25.17	22.43
	BLT AG	Teilweise	43.30%	Transport	118.27	115.85
	Autobus AG	Teilweise	22.14%	Transport	21.58	19.39
	NSNW	Nein	33.30%		53.08	54.93
	Schweizer Salinen	Ja	gering	Herstellung von Betriebseinrichtungen, Salzherstellung und -vertrieb	99.25	81.30
	MFP	Teilweise	50%		9.93	9.81

Wasser und Abwasser	ARA Rhein	Nein	14.9		17.91	15.20
	Hardwasser AG	Nein	40.80%		6.86	6.91

	Pro Rhen- AG	Teilweise	9%	Abwärmennut- zung, Strompro- duktion	51.66	63.95
	Wasser- versor- gung Walden- burger- tal	Nein	3.60%		1.66	0.51

Energie	Kraft- werk Augst	Ja	20%	Stromverkauf	10.04	9.73
	Krafts- werk Birsfel- den	Ja	25%	Stromverkauf	12.24	12.53

Sicherheit	Inter- kanto- nale Po- lizei- schule	Teilweise	gering	Seminare und E- Schulungen für Sicherheits- dienstleistungen	17.17	15.86
-------------------	--	-----------	--------	---	-------	-------

¹ aufgrund der Geschäftstätigkeit nicht eindeutig definierbar

² Umsatz statt Betriebsertrag

2. Im welchem Umfang den privaten Unternehmen dadurch Umsätze entgehen.

Die in der Liste der Beteiligungen angegebenen Umsatzzahlen können einen Anhaltspunkt für vermeintlich entgangene Umsätze der privaten Unternehmen darstellen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass ein grosser Teil der Beteiligungen sich gar nicht im Wettbewerb befindet und auch kein Markt im klassischen Sinne besteht. Häufig gründet dies auf dem Vorliegen eines (Teil-)Marktversagens, da es sich bei den angebotenen Leistungen um öffentliche Güter handelt. Private Unternehmen würden freiwillig die Leistungen gar nicht oder aus politischer Sicht in einer nicht optimalen Menge und hohen Preisen zur Verfügung stellen. Dementsprechend können von den Umsätzen der Beteiligungen nicht 1:1 entgangene Umsätze der privaten Unternehmen abgeleitet werden. Viele staatliche Unternehmen haben zudem die Leistungen kostendeckend und nicht oder nur geringfügig gewinnbringend zu erbringen.

3. Wie diesen volkswirtschaftlich schädlichen Tendenzen entgegengewirkt werden kann – und gleich lange Spiesse für private und öffentliche Unternehmungen garantiert und so ein fairer Wettbewerb sichergestellt werden kann.

Mit dem kantonalen Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG, [SGS 314](#)) sind die OECD-Leitsätze zum Staat als Eigentümer, zur Verantwortung der strategischen Führungsorgane, zur Offenlegung sowie zur Transparenz abgedeckt. Das Gesetz ist per 1.1.2018 in Kraft getreten und hat die diesbezüglich relevanten Elemente der OECD-Richtlinien (letzte Aktualisierung der OECD-Richtlinien datiert aus 2015) einfließen lassen.

Im Rahmen des Beteiligungscontrollings ist bei der periodischen Überprüfung der Eigentümerstrategie auch jeweils die Stossrichtung für jede Beteiligung zu bestätigen oder zu ändern. Dieser Prozess hat z. B. bei der kantonalen Beteiligung an der MCH Group AG dazu geführt, dass das kantonale Aktien-Engagement im Dezember 2020 beendet wurde.

4. *Ob und wie statt öffentlichen oder mehrheitlich öffentlichen Unternehmen / Organisationen konsequenter private Unternehmen / Organisationen mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben beauftragen können.*

Die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft ([SGS 100](#)) definiert die öffentlichen Aufgaben in den [§§ 90 - 128](#). Zudem legt [§ 76](#) Absatz 1 und 2 der Verfassung fest, dass der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vorsteht, dabei die anderen Träger öffentlicher Aufgaben beaufsichtigt und im Rahmen von Verfassung und Gesetz die zweckmässige Organisation bestimmt. Er hält sich dabei an die im Gesetz über die Beteiligungen ([PCGG](#), [SGS 314](#)) festgelegten Rahmenbedingungen.

Die Delegation von öffentlichen Aufgaben kann ferner nicht willkürlich geschehen, sondern muss durch einen Rechtssatz vorgesehen sein ([§ 80](#) ff. der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft, [SGS 100](#)). Gemäss [§ 80](#) Abs. 3 kann der Kanton Verwaltungsaufgaben u. a. selbständigen Verwaltungsbetrieben, gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen sowie privatrechtlichen Organisationen übertragen. Zudem müssen gemäss [§ 80](#) Abs. 4 der Rechtsschutz der Bürger und die Aufsicht durch Landrat und Regierungsrat in jedem Fall sichergestellt werden.

Diese Grundsätze werden konkretisiert durch [§ 23](#) des Regierungs- und Organisationsgesetzes Basel-Landschaft (RVOG BL, [SGS 140](#)). Demnach kann die Erfüllung öffentlicher Aufgaben Dritten übertragen werden, wenn die Aufgabe ausserhalb der kantonalen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe erfordert eine gesetzliche Grundlage. Die Vergabe von einzelnen Aufträgen zur Erfüllung der entsprechenden öffentlichen Aufgabe untersteht zudem schon heute dem Gesetz über öffentliche Beschaffungen ([SGS 420](#)).

Aufträge der öffentlichen Hand unterstehen zudem dem Gesetz über öffentliche Beschaffungen ([SGS 420](#)). Diese gilt nebst dem Kanton auch für die Gemeinden und andere Träger kantonalen und kommunaler Aufgaben. Soweit der Zweck der Beschaffung oder die Spezialgesetzgebung dafür Raum lassen, müssen Kanton und Gemeinden dafür sorgen, dass das Gesetz über öffentliche Beschaffungen auch angewendet wird (§ 4 Abs. 3):

- a. durch öffentliche und private Unternehmen, die mit ausschliesslichen oder besonderen Rechten ausgestattet sind, jeweils in den Sektoren Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie Telekommunikation für Aufträge, welche sie zur Durchführung ihrer im Kanton ausgeübten Tätigkeiten in diesen Sektoren vergeben;
- b. auf Objekte und Leistungen, welche die Gemeinwesen mit mehr als 50% der Gesamtkosten subventionieren werden.

Wie einleitend beschrieben, gewährleistet [Artikel 27 BV](#) die individuelle Wirtschaftsfreiheit. Im Falle einer vermuteten Beeinträchtigung der individuellen Wirtschaftsfreiheit besteht die Möglichkeit, eine Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen. Die oben ebenfalls aufgeführten Gesetze bieten zudem Möglichkeiten für Beschwerden oder Klagen gegen die durch öffentliche Leistungserbringer verursachte Wettbewerbsverzerrungen.

5. *Besteht zwischen der kantonalen und eidgenössischen Verwaltung die Zusammenarbeit mit der Absicht, diese OECD-Leitsätze auch in den Kantonen umzusetzen?*

Wie bereits in der Antwort zur Frage 3 vermerkt, sind mit dem kantonalen Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, [PCGG](#), [SGS 314](#)) und der dazugehörigen Verordnung ([SGS 314.11](#)) die OECD-Leitsätze zum Staat als Eigentümer, zur Verantwortung der strategischen Führungsorgane, zur Offenlegung sowie zur Transparenz abgedeckt. Der Kanton Basel-Landschaft war einer der ersten Kantone, welcher die Public Corporate Governance für Beteiligungen in einem Gesetz geregelt hat.

Eine Zusammenarbeit zwischen der eidgenössischen Verwaltung mit den kantonalen Verwaltungen betreffend Umsetzung der OECD-Leitsätze zur Corporate Governance besteht nicht.

Mit dem Staatsbeitragsgesetz (SBG, [SGS 360](#)), welches per 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, wurde im Kanton Basel-Landschaft zudem eine Grundlage geschaffen, um die Leistungsvereinbarungen mit Dritten und Beteiligungen zu überwachen. Der Aufgaben- und Finanzplan sowie der Jahresbericht des Kantons geben transparent und detailliert Aufschluss über die Kosten im Zusammenhang mit den von Beteiligungen oder Dritten bezogenen Leistungen.

Im Weiteren ist an dieser Stelle auch das kantonale Finanzhaushaltsgesetz (FHG, [SGS 310](#)) zu nennen, welches unlängst totalrevidiert wurde und per 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Darin ist die finanzrechtliche Abwicklung von Ausgaben geklärt und die Verantwortung für Ausgaben klar zugeordnet. Vorlagen an den Landrat müssen mit einer Wirtschaftlichkeitsrechnung versehen werden. Damit wird Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns gefördert und eine bessere Kontrolle der Mittelverwendung ermöglicht.

Wie den Ausführungen oben zu entnehmen ist, sind die relevanten gesetzlichen Grundlagen in der jüngeren Vergangenheit entscheidend überarbeitet worden. Alle drei Gesetze (FHG, SBG, PCGG) sind in den Jahren 2018 bis 2020 in Kraft getreten und gehören damit im interkantonalen Vergleich zu den aktuellsten ihrer Art.

Weiterführende Ausführungen zu den drei neu geschaffenen resp. totalrevidierten Gesetzen können auch dem [Bericht zum Postulat 2021/402 «Lessons Learned» bei Leistungsaufträgen](#) entnommen werden.

4. Fazit

Staatliche Unternehmenstätigkeit ist vorwiegend historisch und politisch begründet. Aufgrund von politisch gewollten Marktöffnungen haben staatsnahe Unternehmen ihre Aktivitäten diversifiziert und sind zunehmend in Geschäftsfeldern tätig geworden, die nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Kerngeschäft gehören.

Die Tätigkeit von staatsnahen Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten ist politisch gewollt, kann aber zu Wettbewerbsverzerrungen und potenziell zu Vor- oder Nachteilen für konkurrierende private Unternehmen führen. Zudem kann der Staat mit verschiedenen Interessenkonflikten konfrontiert sein.

Eine radikale Beseitigung aller Wettbewerbsverzerrungen würde die vollständige Privatisierung der Staatsunternehmen voraussetzen. Eine solche Massnahme wäre gegen das Risiko abzuwägen, das der Verlust der direkten Kontrolle der öffentlichen Hand über die Qualität der von diesen Unternehmen betriebenen kritischen Infrastrukturen und erbrachten Leistungen mit sich bringt.

Letztlich gilt es in jedem Einzelfall abzuwägen zwischen dem ordnungspolitischen Ziel, möglichst keine Verzerrungen des Wettbewerbs zuzulassen und der hoheitlichen Aufgabe, eine leistungsfähige sichere und verlässliche Versorgung mit den entsprechenden Dienstleistungen zu gewährleisten. Die staatlichen Unternehmen benötigen eine ausreichende unternehmerische Freiheit, um ihren öffentlichen Auftrag möglichst wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Diese Abwägung erfolgt, indem auf Gesetzes- und Verordnungsstufe der Rahmen der Tätigkeit staatlicher Unternehmen demokratisch legitimiert abgesteckt wird. Ziel- und Interessenkonflikte lassen sich damit zwar nicht restlos vermeiden. Sie werden aber transparent gemacht, so dass eine nachvollziehbare politische Prioritätensetzung erfolgen kann.

Eine grundlegende Voraussetzung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für staats-eigene und privatwirtschaftliche Unternehmen sowie die Verhinderung von Marktverzerrungen besteht darin, dass der Staat seine Rollen als Eigentümer der staatsnahen Unternehmen, als Marktregulierungs- und Aufsichtsinstanz sowie als Träger von staats- und industriepolitischen Zielen rechtlich, institutionell und administrativ so weit wie möglich trennt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit der aktuellen Gesetzgebung – Gesetz über die Beteiligungen (PCGG, [SGS 314](#)), Staatsbeitragsgesetz (SBG, [SGS 360](#)) und Finanzhaushaltsgesetz (FHG, [SGS 310](#)) – innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben die bestmöglichen Voraussetzungen für die Umsetzung der OECD-Leitsätze geschaffen worden sind. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Transparenz, die Aufgabenteilung hinsichtlich Oberaufsicht (Landrat) und Aufsicht (Regierungsrat) und somit die Steuerung sowie Kontrolle der Beteiligungen.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2020/574 «Gleich lange Spiesse» abzuschreiben.

Liestal, 25. Oktober 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Landratsbeschluss

über den Bericht zum Postulat 2020/574 von Rolf Blatter: «Gleich lange Spiesse»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat 2020/574 «Gleich lange Spiesse» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: