

Beschluss Nr. 646/2018

Schwyz, 11. September 2018 / ju

Keine unzulässige staatliche Konkurrenzierung privater Unternehmen

Beantwortung der Interpellation I 4/18

1. Wortlaut der Interpellation

Am 13. März 2018 haben die Kantonsräte Markus Kern und Dominik Zehnder folgende Interpellation eingereicht:

„Der Bundesrat hat am 8. Dezember 2017 in Erfüllung zweier Postulate, die vom Parlament überwiesen wurden, den Bericht „Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte“ gutgeheissen. Der Bericht zeigt die möglichen Ursachen und Auswirkungen von Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche oder staatsnahe Unternehmen im privatwirtschaftlichen Wirtschaftswettbewerb auf.

In der Schweiz sind Staatsbetriebe heutzutage längst nicht mehr ausschliesslich in ihren traditionellen oder hoheitlich vorgegebenen Geschäftsfeldern tätig. Insbesondere in Märkten, die nicht zur politisch definierten Grundversorgung gehören, stehen sie oft mit privaten Unternehmen im Wettbewerb. Dies kann bei ungleichen Grundvoraussetzungen, z.B. bei den Finanzierungsbedingungen oder den regulatorischen Bedingungen, zu krassen Wettbewerbsverzerrungen im betroffenen Markt führen.

Die Kantonsverfassung des Kantons Schwyz (SRSZ 100.100) verlangt die Einhaltung der Subsidiarität des Staates:

§ 5 Subsidiarität

¹ Der Staat nimmt Tätigkeiten von öffentlichem Interesse wahr, soweit Private diese nicht angemessen erfüllen können.

² Der Kanton übernimmt jene Tätigkeiten, welche die Kräfte der Bezirke und Gemeinden übersteigen oder einer einheitlichen Regelung bedürfen.

Es bestehen Hinweise, dass auch im Kanton Schwyz dieser ordnungspolitisch wichtige Grundsatz nicht immer eingehalten wird.

Der Regierungsrat legt auf Seite 59 des Jahresberichts 2016 dar, welche Beteiligungen an Unternehmen der Kanton hält. Aus der Aufstellung ist ersichtlich, dass diese Unternehmen teilweise Tätigkeiten erbringen, die auch private Unternehmen erbringen bzw. erbringen können. Aus der Aufstellung ist allerdings nicht ersichtlich, ob diese Unternehmen eigene Beteiligungen halten, die in weiteren Geschäftsfeldern mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen. Ferner sind auch Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz verschiedentlich an Unternehmen beteiligt, die auf Märkten tätig sind, wo sie mit dem lokalen Gewerbe im Wettbewerb stehen. Eine entsprechende Übersicht auf Bezirks- und Gemeindeebene fehlt aber gänzlich.

Wir bitten den Regierungsrat deshalb höflich um Beantwortung folgender Fragen:

- 1. An welchen Unternehmen sind der Kanton, die Bezirke und Gemeinden beteiligt und was sind deren Haupt- und Nebentätigkeiten?*
- 2. Wie hoch ist der Stimmrechtsanteil des Kantons, der Bezirke und Gemeinden an diesen Beteiligungen?*
- 3. Stellen der Kanton, die Bezirke und Gemeinden in diesen Unternehmen einen Vertreter im Leitungs- oder Aufsichtsorgan?*
- 4. Wie stark nehmen der Kanton, die Bezirke und Gemeinden Einfluss auf diese Unternehmen (operativ und strategisch)?*
- 5. Erbringen diese Unternehmen ihre Tätigkeiten auf Märkten, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen?*
- 6. Sind diese Unternehmen an weiteren Unternehmen, die ihre Tätigkeiten auf Märkten erbringen, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen, beteiligt? Wie hoch ist ihr Stimmrechtsanteil an diesen Beteiligungen?*
- 7. Gibt es im Kanton, in den Bezirken und Gemeinden öffentlich-rechtliche Anstalten, die ihre Tätigkeiten auf Märkten erbringen, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen? Welche?*
- 8. Haben diese Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Anstalten (direkte oder indirekte) Wettbewerbsvorteile gegenüber den privaten Unternehmen? Welche?*

Wir danken für die Beantwortung der Fragen. "

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Die Beteiligungen des Kantons Schwyz sind historisch gewachsen und begründen sich grundsätzlich im Interesse der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. beiliegende Liste). Meist handelt es sich um Auslagerungen staatlicher Leistungen, an denen sich der Kanton im Rahmen einer Startfinanzierung oder im Rahmen eines interkantonalen Konkordates gesetzlich, vertraglich und/oder finanziell beteiligt hat. Bei Beteiligungen des privaten Rechts (v.a. Aktiengesellschaften) hat sich der Kanton finanziell mit einem Anteil am Aktienkapital beteiligt. Bei Beteiligungen des öffentlichen Rechts (v.a. öffentlich-rechtliche Körperschaften) hat der Kanton sich aufgrund eines Gesetzes (z.B. Gesetz über die Kantonalbank) oder eines interkantonalen Konkordates finanziell beteiligt (z.B. InNET Monitoring AG, Triaplus AG) oder verpflichtet, allfällige Verluste nach einem definierten Verteilschlüssel zu tragen (z.B. Linthwerk, Pädagogische Hochschule Schwyz, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, Melioration der Linthebene, Zentral-

schweizer BVG- und Stiftungsaufsicht). Das Eingehen einer solchen Verpflichtung zur Verlustübernahme wird in den nachfolgenden Ausführungen aber nicht als Beteiligung im herkömmlichen Sinne verstanden. Es werden die Beteiligungen des Kantons Schwyz erläutert, bei denen sich der Kanton mit einem finanziellen Anteil am Grundkapital beteiligt.

2.1.2 Unter einer Beteiligung wird in der staatswirtschaftlichen und ordnungspolitischen Anwendung eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Rechtsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger finanziell am Grundkapital beteiligt ist. Beteiligungen dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie können eingegangen werden, wenn sie das wirtschaftlichste und wirksamste Mittel sind, um öffentliche Aufgaben zu vollziehen oder Vorteile durch eine Zusammenarbeit mit Dritten erzielt werden können. Sie sind zu veräussern, sobald die öffentliche Aufgabe entfällt.

2.1.3 Der Begriff der Beteiligung wird im Beteiligungscontrolling des Kantons Schwyz ebenfalls umschrieben. Eine Beteiligung dient der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe zum Beispiel in Form einer finanziellen Beteiligungen am Gesellschaftskapital, einer Mitbestimmung und Verpflichtung an einer vom Kanton beherrschten selbständigen Anstalt oder Institution des öffentlichen oder privaten Rechts oder einer vertraglichen Vereinbarung mit wesentlichem Einfluss bzw. mit erhöhten Risiken aufgrund von bedeutenden Konkordaten oder Konferenzen. Das finanzielle – bzw. auch das nicht unmittelbare finanzielle – Engagement stellt für den Kanton jeweils ein Risiko dar. Nicht als Beteiligungen gelten zum Beispiel Mitgliedschaften in Vereinen, die Gewährung von Darlehen, einfache Staatsbeiträge (Abgeltungen und Finanzhilfen gemäss § 8 Abs. 2 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, FHV) an Unternehmen ohne Anteil am Kapital, vertragliche Vereinbarungen mit unwesentlichem Einfluss bzw. mit geringen Risiken aufgrund unbedeutenden Konkordaten oder Konferenzen oder Finanzanlagen mittels Aktien und dergleichen, welche nicht der Wahrung der öffentlichen Aufgabe dienen.

2.1.4 Der Kanton Schwyz richtet sich beim Controlling von Dritten nach dem Dreikreismodell des Bundes, welches auch im Rahmen der Fachempfehlungen zur Harmonisierten Rechnungslegung (HRM2) in der Fachempfehlung 13 zur Konsolidierung seine Anwendung findet. Das Dreikreismodell sieht die drei Stufen Kernverwaltung, dezentrale Verwaltung und vertraglich Angebundene vor. Die Kernverwaltung umfasst die Verwaltung und wird im Kanton Schwyz über den Aufgaben- und Finanzplan mit den Leistungsaufträgen gesteuert. Die dezentrale Verwaltung beinhaltet Anstalten und Beteiligungen, in denen der Kanton ein gesellschaftliches, unternehmerisches Engagement im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung eingeht. Die Steuerung erfolgt mittels entsprechenden Controllinginstrumenten in Form des Beteiligungscontrollings (§ 5 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, i.V.m. § 6 FHV). Bei den vertraglich Angebunden handelt es sich um vertragliche Abmachungen (Leistungsvereinbarungen, Konkordate, Konferenzen usw.) mit Anstalten, Gesellschaften, Institutionen und Stiftungen, welche im Auftrag des Kantons eine öffentliche Aufgabe übernehmen und der Kanton meist eine massgebende Rolle in der Organisation wahrnimmt (als Besteller und/oder Beteiligter). Ein Beitragscontrolling oder ein Vertragsmanagement unterstützt die Steuerung dieser ausgelagerten Aufgabenerfüllung.

2.1.5 Der Kanton Schwyz nimmt nur insoweit Aufgaben und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse wahr, als Private diese nicht angemessen erfüllen können (§ 5 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV). Dieser Grundsatz gilt namentlich im Bereich der Beteiligungen. Wo sich eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung durch Dritte anbietet, überträgt er diese durch Gesetz und vertragliche Abmachungen an Dritte (§ 12 KV). Im Weiteren handelt der Regierungsrat im Sinne einer Interessenabwägung laufend nach den Grundsätzen einer „Good Public Governance“, indem Interessenkonflikte bestmöglich

verhindert, die Unabhängigkeit der Leitungsorgane gewahrt und wirkungsvolle Controlling- und Berichtsinstrumente eingesetzt werden.

2.1.6 Im Kanton sind die zuständigen Departemente für die Steuerung und den direkten Verkehr mit ihren Beteiligungen zuständig (§ 7 Abs. 1 FHV). Das Finanzdepartement koordiniert den Einsatz der Instrumente des Beteiligungscontrollings, betreut zuhanden des Regierungsrates das Beteiligungsportfolio, bindet dieses in die öffentliche Berichterstattung im Jahresbericht ein, ist die zentrale Anlaufstelle und nimmt die Eigentümerrolle des Kantons wahr (§ 7 Abs. 2 FHV). Im Weiteren fliessen Erkenntnisse aus der Steuerung der Beteiligungen – nebst anderen Risiken – periodisch in die Risikobewirtschaftung gemäss § 5 Abs. 2 Bst. e FHG i.V.m. § 5 FHV ein.

2.1.7 Im Jahresbericht legt der Regierungsrat die finanziellen Beteiligungen im Anhang zur Jahresrechnung in einem Beteiligungsspiegel offen (vgl. Jahresbericht 2017 Seite 48, § 42 Abs. 1 Bst. e FHG und § 6 Abs. 2 Bst. b FHV). Eine formale, systematische und erweiterte Berichterstattung an den Regierungsrat im Rahmen des jährlichen Controllingberichts ist zusammen mit der Einführung des systematischen Risikomanagements und Internen Kontrollsystems (IKS) geplant. Die Darstellung dürfte auf den Datengrundlagen des Beteiligungscontrollings des Amtes für Finanzen basieren und im Grundsatz der beiliegenden Tabelle entsprechen.

2.1.8 Bezirke und Gemeinden beteiligen sich – je nach Interessenlage – ebenfalls an Drittorganisationen. Im Rahmen der Bezirks- und Gemeindeautonomie liegt die Aufgabe, Kompetenz, Verantwortung und Finanzierung hierfür bei den entsprechenden Kommunalbehörden bzw. ihren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern. Dementsprechend kann der Kanton weder koordinierend mitbestimmen noch verfügt er über eine zentrale Übersichtliste über die Beteiligungen der Bezirke und Gemeinden. Eine solche ist – unter Einhaltung der Gemeindeautonomie gemäss § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017, SRSZ 152.100, GOG – durch die Interpellanten allenfalls direkt bei den Bezirken und Gemeinden zu erheben. Dem Kanton sind Beteiligungsverhältnisse, Beteiligungsstrategien und Mitspracheverhältnisse nicht bekannt.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 An welchen Unternehmen sind der Kanton, die Bezirke und Gemeinden beteiligt und was sind deren Haupt- und Nebentätigkeiten?

Der Kanton unterscheidet zwischen bedeutenden und unbedeutenden Beteiligungen. Damit wird ermöglicht, im Rahmen des Controllings den Fokus auf das Wesentliche zu legen. Als indikative Kriterien zur Unterscheidung dienen die finanzielle Beteiligungshöhe, die Beteiligungsquote (Anteil am Grundkapital) und die Beachtung allfälliger Risiken. Die beiliegende Liste zeigt, an welchen Unternehmen in welcher Form der Kanton per 31. Dezember 2017 finanziell beteiligt ist. Zu den Beteiligungen der Bezirke und Gemeinden kann hier keine Aussage gemacht werden, da dem Kanton diesbezügliche Informationen fehlen und die Bearbeitung und Steuerung in die Autonomie der Bezirke und Gemeinden fällt.

2.2.2 Wie hoch ist der Stimmrechtsanteil des Kantons, der Bezirke und Gemeinden an diesen Beteiligungen?

Die Höhe des Stimmrechtsanteils des Kantons, der Bezirke und Gemeinden geht aus der beiliegenden Liste hervor (vgl. Spalte Beteiligungsquote).

2.2.3 Stellen der Kanton, die Bezirke und Gemeinden in diesen Unternehmen einen Vertreter im Leitungs- oder Aufsichtsorgan?

Die Vertreter im Leitungs- und Aufsichtsorgan sind in der beiliegenden Liste genannt (vgl. Spalte Verflechtung des Kantons mit der Organisation).

2.2.4 Wie stark nehmen der Kanton, die Bezirke und Gemeinden Einfluss auf diese Unternehmen (operativ und strategisch)?

Aufgrund der beschränkten finanziellen Beteiligungsquoten ist die Einflussnahme klein. Lediglich bei der Schwyzer Kantonalbank hält der Kanton mit dem gesetzlichen Dotationskapital 100% am Grundkapital (§ 5 des Gesetzes über die Schwyzer Kantonalbank vom 17. Februar 2010, SRSZ 321.100, SZKBG). Hier ist die Einflussnahme durch den Kanton aufgrund der Spezialgesetzgebung und der spezifischen Organisation mittels Bankrat, Geschäftsleitung und Revisionsstelle (§ 10 ff. SZKBG) sowie der Oberaufsicht durch den Kantonsrat (§ 21 SZKBG) und die Kantonsrätliche Aufsichtskommission (§ 22 SZKBG) gesetzlich eingeschränkt.

Auch bei den Beteiligungen am Laboratorium der Urkantone, der Triaplus AG und der InNET Monitoring AG liegen rechtliche Grundlagen in Form von interkantonalen Konkordaten oder Vereinbarungen vor, wodurch die Einflussnahme demokratisch legitimiert und normiert ist (Konkordat betreffend das Laboratorium der Urkantone vom 14. September 1999, SRSZ 581.220.1; Konkordat der Kantone Uri, Schwyz und Zug betreffend die psychiatrische Versorgung vom 17. März 2016, SRSZ 574.210.1; Interkantonale Vereinbarung über die Gründung einer interkantonalen Umweltagentur vom 1. Juni 2003, SRSZ 711.510.1).

Im Interesse der Gewährleistung der Versorgungssicherheit im öffentlichen Verkehr ist der Kanton Schwyz im Weiteren mit einer Beteiligungsquote von 8.06% als Mehrheitsaktionär an der Auto AG Schwyz und mit einer Beteiligungsquote von 5.79% als drittgrösster Aktionär (Bund mit 35.8% und St. Gallen mit 19.2%) an der Schweizerischen Südostbahn AG (SOB) beteiligt. Bei der SOB stellt der Kanton mit dem Volkswirtschaftsdirektor zudem einen Vertreter im Verwaltungsrat. Aufgrund der verschiedenen Interessenrollen (Leistungsbesteller, Regulator und Eigner) bei diesen Verkehrsunternehmen, agiert der Kanton in seiner Eignerrolle bewusst zurückhaltend. Der strategische Einfluss ist minim und operativ bringt sich der Kanton nicht ein. Im Weiteren werden die verschiedenen Rollen innerhalb der Verwaltung getrennt wahrgenommen. So ist beispielsweise bei der SOB das Volkswirtschaftsdepartement mit seinem Vorsteher im Verwaltungsrat vertreten, das Baudepartement tritt als Leistungsbesteller auf und das Finanzdepartement vertritt die Eigentümerinteressen.

Der Regierungsrat ist bestrebt, soweit möglich sich bei neuen Aufgabenübertragungen in Verbindung mit einer organisatorischen Auslagerung nicht zu beteiligen und sich aus den bestehenden, historisch gewachsenen Beteiligungen zurückzuziehen. So hat sich der Regierungsrat in den letzten Jahren beispielsweise bewusst gegen Beteiligungen an Energieversorgern ausgesprochen. Oft ist aber auch eine gänzliche Nichtbeteiligung nicht möglich, da sich vor allem zu Beginn einer Auslagerung noch kein privater Anbieter finden lässt oder die Versorgungssicherheit in staatlicher Obhut verbleiben muss (z.B. interkantonale Konkordate oder Vereinbarungen).

2.2.5 Erbringen diese Unternehmen ihre Tätigkeiten auf Märkten, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen?

Grundsätzlich bewegen sich Unternehmen, welche ausgelagert eine staatliche Aufgabenerfüllung übernehmen, immer in einem gewissen Umfang im privaten Wettbewerb. Wäre dies nicht der Fall, würde eine Auslagerung aus staatswirtschaftlicher und ökonomischer Sicht nicht sinnvoll

erscheinen. Trotzdem bleiben die Tätigkeiten aber im nahen Spektrum der staatlichen Aufgaben, da sie ja meist aus einer Auslagerung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse entspringen.

Der Kanton Schwyz beteiligt sich nur an Institutionen, welche eine staatliche Aufgabe bzw. Teilaufgabe erfüllen. In einzelnen Fällen handelt es sich auch um „Pflichtaktien“, um im interkantonalen Verbund mitzumachen (z.B. Schweizer Salinen AG, Laboratorium der Urkantone, InNET Monitoring AG, Schweizerische Nationalbank, Radio- und Fernsehgenossenschaft) oder sich den Zugang zu gewissen Leistungen (TMF Extraktionswerk AG, Anteile an der Schweizerischen Bäuerlichen Bürgschaftsgenossenschaft, Anteile BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU) zu bewahren. Die grösste Anteilnahme an privaten Märkten üben die Schwyzer Kantonalbank, die Triaplus AG (Psychiatrieklinik), die SOB und die Auto AG Schwyz aus. Es ist aber selbst hier offensichtlich, dass sich die Tätigkeiten dieser Unternehmen nahe bzw. in den staatlichen Märkten bewegen. Meist bestehen demokratisch legitimierte rechtliche Grundlagen in Form von Spezialgesetzen oder interkantonalen Konkordaten und Vereinbarungen.

2.2.6 Sind diese Unternehmen an weiteren Unternehmen, die ihre Tätigkeiten auf Märkten erbringen, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen beteiligt? Wie hoch ist ihr Stimmrechtsanteil an diesen Beteiligungen?

Sogenannte Unterbeteiligungen oder Tochtergesellschaften bestehen bei der SOB (Rail4mation – das Bildungshaus des Bahnbetriebs und Kompetenzzentrum Fahrbahn), der Schifffahrtsgesellschaft Vierwaldstättersee SGV Luzern (Tavolago AG und Shiptec AG) und der Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft (SBD.bibliotheksservice AG). Es handelt sich primär um Mehrheitsbeteiligungen, die dem Geschäftszweck der Muttergesellschaft und einer optimalen Gesellschafts- bzw. Konzernstruktur dienen und keine markterweiterte Einflussnahme beinhalten.

2.2.7 Gibt es im Kanton, in den Bezirken und Gemeinden öffentlich-rechtliche Anstalten, die ihre Tätigkeiten auf Märkten erbringen, wo sie mit privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen? Welche?

Zu öffentlich-rechtlichen Anstalten in den Bezirken und Gemeinden kann hier keine Aussage gemacht werden, da dem Kanton diesbezügliche Informationen fehlen und die Steuerung in die Autonomie der Bezirke und Gemeinden fällt.

2.2.8 Haben diese Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Anstalten (direkte oder indirekte) Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Unternehmen? Welche?

Der Kanton Schwyz beteiligt sich nur an Institutionen, welche eine staatliche Aufgabe bzw. Teilaufgabe erfüllen. Es handelt es sich um Unternehmen, die spezialisiert sind und die übertragene Leistung alleine anbieten bzw. erbringen (Triaplus AG, InNET Monitoring AG, Laboratorium der Urkantone, Schweizerische Nationalbank, Schweizer Salinen AG) oder sich in einem kleinen, regulierten Markt bewegen (z.B. SOB, Auto AG Schwyz, Schwyzer Kantonalbank, Schweizerische Bäuerliche Bürgschaftsgenossenschaft). Insofern ergeben sich für die Unternehmen keine direkten spezifischen Wettbewerbsvorteile.

2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Schwyz nur dort Aufgaben und Tätigkeiten von öffentlichem Interesse wahrnimmt, wo Private diese nicht angemessen erfüllen können. Der Regierungsrat ist bestrebt, soweit möglich, sich nicht an Dritten zu beteiligen und sich aus bestehenden historisch gewachsenen Beteiligungen zurückzuziehen. Oft ist dies aber nicht möglich, da sich vor allem zu Beginn einer Auslagerung noch kein privater Anbieter finden lässt oder die Versorgungssicherheit in staatlicher Obhut verbleiben muss. Innerhalb der Verwal-

tung werden ihm Rahmen des Beteiligungscontrollings und im Sinne einer „Good Public Governance“ die verschiedenen Interessenrollen als Leistungsbesteller, Regulator und Eigner zurückhaltend und risikoorientiert wahrgenommen. Die Einflussnahme in private Märkte ist aufgrund der Einschränkung auf Beteiligungen an Institutionen mit einer staatlichen Aufgabenerfüllung in einem kleinen, regulierten Markt minim.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung (inklusive Beilage): Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Amt für Finanzen; Sekretariat des Kantonsrates (alle inklusive Beilage).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

