



17.518

Parlamentarische Initiative

Schilliger Peter.

Wettbewerb mit gleich langen Spiesen

Initiative parlementaire

Schilliger Peter.

Pour une concurrence à armes égales

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.09.20 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Antrag der Minderheit

(Badran Jacqueline, Baumann, Bendahan, Birrer-Heimo, Michaud Gigon, Ryser, Rytz Regula, Wermuth)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la majorité

Donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Badran Jacqueline, Baumann, Bendahan, Birrer-Heimo, Michaud Gigon, Ryser, Rytz Regula, Wermuth)

Ne pas donner suite à l'initiative

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Schilliger Peter (RL, LU): Es ist schon speziell, wenn am Tag meines Wiedereinstieges im Nationalrat meine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2017 im Parlament zur Beratung kommt. Während meines Dreivierteljahrs ohne Einsitz im Parlament wurde ich auf kein anderes politisches Thema mehr angesprochen als auf die Problemstellung der in dieser parlamentarischen Initiative thematisierten Wettbewerbsverzerrung. Immer öfters treten staatsnahe Unternehmen gegen KMU an. Die ungleich langen Spiesse führen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen. Ebenso lancierte der Dachverband Berner KMU im Jahr 2017 die Kampagne "Fair ist anders". Mit ihrer Sensibilisierung zeigen die Berner, wie Staatsunternehmungen mit ungleich langen Spiesen KMU aus dem Markt verdrängen. Parallel mit Berner KMU wurden auch andere kantonale Verbände und Branchenorganisationen aktiv.

Auf allen Stufen – Bund, Kantone und Gemeinden – sind Staatsunternehmungen in bestimmten Dienstleistungsbereichen notwendig; das steht nicht zur Debatte. Ein Problem entsteht jedoch, wenn diese Staatsbetriebe ihre hybride Kultur ausnützen, um andere Unternehmungen, namentlich KMU, mit ungleich langen Spiesen zu konfrontieren. Der Wettbewerb ist dabei nicht das Problem; Unternehmen im freien Markt sind sich gewohnt, im Wettbewerb zu bestehen. Problematisch wird es, wenn die Staatsunternehmungen ihre vielen Privilegien einsetzen, um in freie Märkte einzudringen. Zu diesen Privilegien gehören Vorteile wie eine implizite Staatsgarantie, eine deshalb günstig ausfallende Kapitalstruktur, Quersubventionierungen, das Informationsungleichgewicht, Steuerbefreiungen oder die Nähe zum Regulator. Auch die Grösse ihres Monopolbereichs und die damit garantierten Einnahmen bedeuten eine Marktverzerrung. Nehmen wir das Beispiel der BKW: Diese kann sich im Privatmarkt alles erlauben, weil sie zu gross und zu wichtig ist, als dass man sie im Falle eines Investitionsdebakels fallenlassen kann.

Auch nicht hinterfragt werden Föderalismus und Gemeindeautonomie, denn Bund, Kantone und Gemeinden



können weiterhin Unternehmungen halten und bewirtschaften. Doch der Staat muss die entsprechende Gou-vernanz verbessern und die Strategie der Unternehmen am öffentlichen Interesse ausrichten.

Meine parlamentarische Initiative sieht als Vorschlag den Lösungsansatz über eine Regulierung im Binnenmarktgesetz vor. Dieser Lösungsansatz wurde im Jahr 2017 als der sinnvollste bewertet. Meine parlamentari-sche Initiative ist jedoch auch offen formuliert. Falls beide Kammern der Meinung sind, dass Handlungsbedarf besteht, kann in der zuständigen Kommission eine Lösung gesucht werden. Mein Interesse liegt nicht im Auf-bau einer Bürokratie, sondern im pragmatischen Ansatz, wesentliche Wettbewerbsverzerrungen zu beheben. Ich danke Ihnen herzlich für die Unterstützung.

Badran Jacqueline (S, ZH): Es gibt mindestens hundert Gründe, diese parlamentarische Initiative abzulehnen. Ich nenne Ihnen nur neun davon:

1. Sie ist relativ undurchdacht. Denn wer ist mit staatlichen Unternehmen gemeint? Sind damit flächendeckend alle gemeint? Sind unsere Kantonalbanken gemeint, die ohne Zweifel die anderen Banken konkurrieren? Sind die Fachhochschulen gemeint, die einen Leistungsauftrag bekommen, Drittmittel zu generieren, und die Pri-vatwirtschaft, also z. B. meine Firma, konkurrieren? Für die ETH gilt genau das Gleiche. Oder sind die Spitäler gemeint, die dann die Hirslanden

AB 2020 N 1242 / BO 2020 N 1242

nicht mehr konkurrieren dürften oder beweisen müssen, dass sie das nicht tun?

2. Die Initiative ist doch einigermaßen unredlich, denn eigentlich schimpfen jetzt die gleichen Leute, die Ende der Neunzigerjahre eine grosse Privatisierungs- und Liberalisierungsagenda verfolgten und den Staatsunter-nahmen sagten: "Verhaltet euch wie Manager! Verhaltet euch effizient, geht los und maximiert den Gewinn!" Doch nachdem die BKW das auch getan hat, heisst es jetzt: "Oh, aber so haben wir das jetzt auch nicht gemeint!"

3. Diese parlamentarische Initiative ist nicht verfassungsmässig. Es gibt kein Verfügungsrecht der Weko, ir-gendwo in einer Gemeinde, in einem Gemeindewerk irgendetwas zu untersagen. Auf den Rechtsweg usw. kommen wir noch zu sprechen.

4. Einen grösseren Eingriff in die Autonomie der Kantone und Gemeinden habe ich hier in diesem Ratssaal noch nie erlebt. Man kann doch nicht, wenn eine Gemeinde irgendwo in Glarus beschliesst, dass ihr Entsor-gungswerk dies und das tue – das sind demokratische Beschlüsse, sehr oft vom Volk abgeseignet –, kommen und sagen: Nein, nein, wir vom Bund übersteuern das.

5. Nehmen wir das Beispiel BKW: Da kann man dafür oder dagegen sein, vielleicht hätte man halt nicht teilpri-vatisieren müssen und sagen sollen: "Jetzt verhaltet euch wie Manager." Man kann durchaus dagegen sein, dass die BKW jetzt irgendwelche Haustechnikfirmen aufkauft. Dann lösen wir das aber im Kanton. Dann soll Herr Schilliger seinen Kollegen Wasserfallen anrufen und sagen: "Wasserfallen, mach was dagegen in deinem Kanton, in dem der Kanton Eigentümer ist." Da geht man nicht hin und sagt: "Wir machen jetzt eine dumme Bundesbehörde."

6. Die Initiative ist ein Eingriff in demokratisch legitimierte Institutionen, von den Kantonalbanken über die Spitäler bis hinunter in die kleinsten Gemeindeverkehrsbetriebe usw., die alle demokratisch legitimiert sind.

An die Adresse der SVP-Fraktion und auch anderer, die im Rahmen des institutionellen Abkommens ein Pro-blem mit staatlichen Beihilfen haben: Da öffnet man natürlich Tür und Tor. Man zeigt dann schön, wie eventuell alles ein bisschen quersubventioniert ist. Man sagt, unsere Spitäler konkurrenzieren die Privatspitäler, obwohl es ja eigentlich umgekehrt ist. Doch der EU-Begriff der staatlichen Beihilfe ist nun mal derart unglücklich, dass wir hier Tür und Tor für Schwierigkeiten im Rahmen des institutionellen Abkommens auf-tun.

7. Wir schaffen ein Bürokratiemonster. Wir reden hier von 10 000 bis 15 000 betroffenen staatlichen Gemein-de- und Kantonsunternehmen. Jedes von ihnen muss jährlich einen Rapport machen. Es gibt zuerst mal die Bürokratie unten bei diesen 10 000 bis 15 000 staatlichen Firmen, die müssen das dann beim Bund melden. Beim Bund müssen sie diese Berichte dann nicht nur lesen, sondern vor allem auch kontrollieren. Jetzt stellen Sie sich das einmal vor. Wir schaffen eine neue Bundesbehörde mit vielleicht ungefähr 50 neuen Angestellten, die Sie dann als Bürokratiemonster wieder bekämpfen werden. Was genau soll das werden?

8. Entschuldigung, es ist völlig unnötig. Wir haben genug. Wir haben einen Verfassungsartikel, der zur Wettbe-werbsneutralität verpflichtet. Dieser soll bitte gelten. (*Zwischenruf der Präsidentin: Fünf Minuten!*)

9. Wir öffnen hiermit die Büchse der Pandora. Ich bitte Sie: Tun Sie das nicht. Seien Sie vernünftig. Fallen Sie nicht auf diesen populistischen Unsinn herein.

Grossen Jürg (GL, BE), für die Kommission: Ich versuche, mich kürzer zu halten. Die Argumente der ableh-



nenden Seite wurden jetzt ausführlich erläutert.

Mit 12 zu 8 Stimmen bei 4 Enthaltungen beantragt die WAK-N, an ihrem Beschluss vom 25. Februar 2019 festzuhalten und der parlamentarischen Initiative Schilliger Folge zu geben. Aus Sicht der Mehrheit ist unverändert klarer Handlungsbedarf gegeben. Die Mehrheit will gesetzliche Bestimmungen erlassen, um zu vermeiden, dass Unternehmungen, an welchen der Bund, die Kantone oder die Gemeinden finanziell beteiligt sind, von ihrer Situation profitieren und Konkurrenzvorteile erlangen und damit den Wettbewerb im freien Markt verzerren können. Gewinne aus dem Monopolbereich sollen z. B. nicht dazu verwendet werden dürfen, einen Marktvorteil in einem Nichtmonopolbereich zu erlangen. Auch für die Mehrheit ist klar, dass Staatsunternehmen notwendig sind und eine wichtige Funktion ausüben. Es braucht aber eine klarere Trennung zwischen den monopolistischen Aufgaben und den Aufgabengebieten im freien Markt, insbesondere für Unternehmen mit hybriden Tätigkeitsfeldern.

Klare Eigentümerstrategien sind aus Sicht der Mehrheit ein geeignetes und verhältnismässiges Mittel, um Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen. Darin soll der staatliche Eigentümer verbindliche Vorgaben machen, was das Staatsunternehmen leisten muss und was es nicht machen darf. Es wird nicht grundsätzlich kritisiert, dass diese hybriden Staatsfirmen einst eingeführt wurden. Die technischen und regulatorischen Entwicklungen erfordern es jedoch, hier künftig laufend zu justieren und sauber abzugrenzen.

In der Theorie besteht zwar schon heute ein klares Konzept, wie Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand zu steuern sind. In der Praxis stellen sich aber insbesondere zwei Herausforderungen:

1. Das Parlament kann zwar über die Gesetzgebung bestimmen, welche Tätigkeitsgebiete zulässig sind und welche nicht. Allerdings verfügen die Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand gerade auf nationaler Ebene über eine starke und gut organisierte Interessenvertretung. Als Beispiel sei hier das Fernmeldegesetz genannt, welches gegen die Empfehlungen der Weko, des BAKOM und des Bundesrates zu einer eigentlichen Lex Swisscom mit einer klaren gesetzlichen Bevorteilung des Staatskonzerns ausgestaltet wurde. Die Unternehmen schaffen es immer wieder, Gesetzgebungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das Parlament nimmt hier seine ordnungspolitische Funktion bisher leider kaum wahr.

2. Die strategischen Ziele und Eigenziele werden zwar von der Regierung vorgegeben. Häufig werden diese aber stark von den Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand selbst beeinflusst und seitens der Regierung und der Verwaltung zu unkritisch übernommen. Das Parlament respektive die zuständigen vorbereitenden Kommissionen können sich dann zwar zu den Zielen äussern, die Regierung ist aber nicht verpflichtet, die Inputs und Einwände zu berücksichtigen. Dies wird meist auch nicht getan.

Zuletzt ein wichtiger Hinweis: Der Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 26. April 2019 mit dem Titel "Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen" bestätigt den Verbesserungsbedarf und gibt konkrete Handlungsempfehlungen ab. Das Parlament hat diese bisher nicht aufgenommen.

Im Namen der WAK-N bitte ich Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Regazzi Fabio (M-CEB, TI), per la commissione: La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, con 12 voti favorevoli contro 8 contrari e 4 astenuti, vi propone di confermare la propria decisione del 25 febbraio 2019 e quindi di dare seguito all'iniziativa parlamentare Schilliger 17.518.

Secondo la maggioranza della commissione, la necessità di intervenire a livello legislativo su questo tema non è nel frattempo venuto a meno, anzi. Occorre quindi elaborare delle norme per evitare che aziende, nelle quali la Confederazione, i cantoni e i comuni detengono una partecipazione finanziaria, approfittino della situazione privilegiata in cui si trovano per ottenere dei vantaggi indebiti, provocando in tal modo una distorsione della concorrenza che risulta pregiudizievole per il buon funzionamento del libero mercato.

Se da un lato per la maggioranza della commissione è chiaro che le aziende statali rivestono un ruolo importante, dall'altro è altrettanto evidente che è fondamentale garantire una chiara separazione fra le attività monopolistiche e quelle che si rivolgono al libero mercato. Se questa divisione non viene fatta, in altre parole se le aziende private sono costrette a confrontarsi con una situazione di svantaggio, la competizione sul mercato non avviene in condizioni di equità. Non occorre un dottorato in economia per capire che le aziende

AB 2020 N 1243 / BO 2020 N 1243

statali, che notoriamente godono di diversi privilegi, possono far valere questi vantaggi a proprio favore.

Vediamo allora alcuni di questi privilegi, e la lista non è esaustiva: si va dalla garanzia statale, ai vantaggi fiscali o di finanziamento facilitato e, non da ultimo, bisogna menzionare la vicinanza al potere politico. Insomma, in molti casi questi fattori generano una disparità di trattamento che deve essere evitata o perlomeno mitigata.



Siamo tutti coscienti che non esistono soluzioni facili per dare una risposta al problema sollevato con questa iniziativa parlamentare. Ma questo non è un buon motivo per non affrontare il tema, come invece ha purtroppo fatto il Consiglio degli Stati in più occasioni.

Un primo strumento sarebbe la definizione di una chiara strategia da parte dei proprietari pubblici per contrastare possibili distorsioni della concorrenza. In realtà, abbiamo spesso dovuto constatare che sono piuttosto le aziende statali stesse a definire le strategie, con le conseguenze che si possono facilmente immaginare.

In alternativa, competerebbe dunque al potere legislativo definire delle regole per contrastare questo fenomeno. Anche in questo caso, tuttavia, l'influenza delle aziende statali viene spesso esercitata per ottenere normative vantaggiose.

Nonostante la complessità e le innegabili difficoltà di applicazione, la maggioranza della Commissione dell'economia e dei tributi ritiene che si debba dare seguito all'iniziativa parlamentare Schilliger, confermando quindi la precedente decisione. Ricordo infine che ci troviamo nella prima fase di adozione dell'iniziativa parlamentare e che si tratta pertanto di riconoscere o meno la necessità di intervento.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): La majorité de la commission propose de donner suite à l'initiative. Une minorité Badran Jacqueline propose de ne pas y donner suite.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.518/20854)

Für Folgegeben ... 116 Stimmen

Dagegen ... 65 Stimmen

(3 Enthaltungen)