



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



20.3531

**Motion Caroni Andrea.**  
**Fairerer Wettbewerb**  
**gegenüber Staatsunternehmen**

**Motion Caroni Andrea.**  
**Pour une concurrence plus équitable**  
**avec les entreprises publiques**

---

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.20 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.21

---

20.3532

**Motion Rieder Beat.**  
**Fairerer Wettbewerb**  
**gegenüber Staatsunternehmen**

**Motion Rieder Beat.**  
**Pour une concurrence plus équitable**  
**avec les entreprises publiques**

---

### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 24.09.20 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.21

---

17.518

**Parlamentarische Initiative**  
**Schilliger Peter.**  
**Wettbewerb mit gleich langen Spiessen**

**Initiative parlementaire**  
**Schilliger Peter.**  
**Pour une concurrence à armes égales**

*Vorprüfung – Examen préalable*

---

### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.09.20 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

---



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



### 20.3531, 20.3532

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motionen

*Antrag der Minderheit*  
(Rechsteiner Paul, Levrat, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)  
Ablehnung der Motionen

*Proposition de la majorité*  
Adopter les motions

*Proposition de la minorité*  
(Rechsteiner Paul, Levrat, Thorens Goumaz, Zanetti Roberto)  
Rejeter les motions

### 17.517

*Antrag der Mehrheit*  
Der Initiative keine Folge geben

*Antrag der Minderheit*  
(Wicki, Bischof, Ettlin Erich, Noser, Schmid Martin)  
Der Initiative Folge geben

*Proposition de la majorité*  
Ne pas donner suite à l'initiative

*Proposition de la minorité*  
(Wicki, Bischof, Ettlin Erich, Noser, Schmid Martin)  
Donner suite à l'initiative

**Präsident** (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der beiden Motionen.

**Schmid** Martin (RL, GR), für die Kommission: Bei diesen drei parlamentarischen Vorstössen beschäftigen wir uns mit einem Thema, das in unserem Rat schon mehrmals zu reden gegeben hat. Sowohl die Motion Caroni wie auch die Motion Rieder fordern fairen Wettbewerb gegenüber Staatsunternehmen. Im Rahmen beider Motionen soll der Bundesrat beauftragt werden, die nötigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen, um Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen. Gemäss den Motionsnären soll er dabei den bürokratischen Aufwand tief halten und die föderalistischen Zuständigkeiten beachten. Demgegenüber fordert Kollege Schilliger aus dem Nationalrat mit seiner im Jahr 2017 eingereichten parlamentarischen Initiative einen Wettbewerb mit gleich langen Spiessen. Die parlamentarische Initiative verlangt, dass eine gesetzliche Bestimmung erlassen wird, durch die vermieden

AB 2021 S 1071 / BO 2021 E 1071

werden kann, dass Unternehmungen, an denen der Bund, die Kantone oder die Gemeinden finanziell beteiligt sind oder die eine hoheitliche Aufgabe wahrnehmen, von ihrer Situation profitieren, um auf dem freien Markt Konkurrenzvorteile zu erlangen, und damit den Wettbewerb verzerrn.

In unserer Kommission haben wir die Vorstösse gesamthaft diskutiert und vorberaten. Mit 7 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung beschloss die Kommission, die beiden Motionen anzunehmen, und mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben; entsprechend beantragt Ihnen das die Mehrheit. Es gibt eine Minderheit, die beantragt, die beiden Motionen abzulehnen, und für die dann Kollege



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



Rechsteiner noch sprechen wird. Zudem gibt es eine Minderheit Wicki, die beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Als Begründung wird bei allen Vorstössen vorgebracht, dass es an der Zeit sei, dass der Staat bzw. der Gesetzgeber jetzt neue Regelungen vornehme, damit eben Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen oder durch private Unternehmen, welche in Staatshand sind, eingedämmt werde. Es wird darauf hingewiesen, dass auch der bürokratische Aufwand tief zu halten sei und die föderalistischen Zuständigkeiten zu beachten seien. Das ist insbesondere so in den Motionen enthalten. Demgegenüber schlägt die parlamentarische Initiative vor, dass alle Unternehmungen, an welchen der Bund, die Kantone oder die Gemeinden finanziell beteiligt sind oder welche eine hoheitliche Aufgabe wahrnehmen, neu in den Regulierungsbereich aufgenommen werden sollten. Als Lösungsansatz wird dort eine Regelung im Binnenmarktgesezt vorgesehen.

Zu den Begründungen will ich mich nicht zu lange äussern. Es sind die gleichen Begründungen, welche schon in der Diskussion am 17. Juni 2019 vorgebracht wurden, als die beiden Motionen Rieder 19.3236 und Caroni 19.3238 mit dem gleichen Anliegen hier behandelt worden sind. Gleichzeitig haben wir daneben auch schon die quasi gleichlautende Initiative unseres ehemaligen Ratskollegen Fournier 17.517 hier intensiv behandelt. Wir haben die inhaltliche Diskussion zu diesen Themen also schon einmal geführt; das darf und muss man hier festhalten. Damals hat der Rat eigentlich alle Vorstösse abgelehnt.

Ich möchte jetzt auch kurz auf die Haltung des Bundesrates eingehen. Der Bundesrat hat immer noch die gleiche Position wie damals: Er erachtet es als nicht richtig, dass hier gesetzgeberisch eingegriffen wird. Der Bundesrat schreibt natürlich aber auch, dass er sich der Problematik bewusst sei und dass er in Bezug auf die Governance und die rechtlichen Massnahmen alles tun werde, um solche Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Vonseiten der Kommission und auch des Bundesrates wird dabei, das ist mir wichtig, auch auf den Bericht "Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte" vom 8. Dezember 2017 verwiesen. In diesem Bericht hat sich der Bundesrat einlässlich mit der Situation auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass es aus gesetzgeberischer Sicht keinen Handlungsbedarf gebe. Das hat der Bundesrat dem Rat in der Stellungnahme zu den ersten Motionen Caroni und Rieder schon einmal mitgeteilt. In der Stellungnahme zu den erneuten Vorstössen macht es der Bundesrat kurz und schreibt, dass sich seine Haltung in dieser Sache nicht geändert habe; er verweist auf die immer noch gleiche Problematik.

Im Bewusstsein, dass wir die betreffende Diskussion schon einmal geführt haben, haben wir uns in der Kommission nochmals einlässlich mit der Problematik auseinandergesetzt. Der Nationalrat hatte der parlamentarischen Initiative Schilliger mit 116 zu 65 Stimmen bei 3 Enthaltungen am 7. September 2020 Folge gegeben, nachdem unsere Kommission, die WAK-S, die parlamentarische Initiative abgelehnt hatte. Der Nationalrat war dem Antrag der WAK-N gefolgt, die ihre Haltung nochmals bestätigt hatte.

Bei dieser Ausgangslage hat die Kommission die Beratungen vorgenommen. Von einer Minderheit wurde vorgebracht, dass die Ausgangslage immer noch gleich sei. Die Zuständigkeit liege insofern beim Bundesrat, als er im Rahmen der Eignerstrategien jeweils sektoralpolitisch die Ziele vorgeben könne. Auf Stufe Kantone und Gemeinden sei in der Schweiz als föderalem Staat so oder so der kantonale Gesetzgeber zuständig. Es wurde auch darauf verwiesen, dass Kollege Hefti, unser Vizepräsident, damals, wie wir uns gut erinnern, die Argumentation eingebracht hat, dass das ein Bereich sei, in dem es demokratiepolitisch nicht unsere Aufgabe sei, gesetzgeberisch tätig zu werden. So viel zur Minderheit.

Die Mehrheit der WAK hat dann trotzdem eine abweichende Beurteilung vorgenommen und sich der Auffassung der Motionäre Rieder und Caroni angeschlossen. Aus Sicht der Mehrheit gibt es doch Handlungsbedarf. Dieser Handlungsbedarf sei jetzt grösser geworden, die Wettbewerbsverzerrungen würden zunehmen. Es findet jetzt aber auch eine öffentliche Diskussion darüber statt, in welchen Märkten die Staatsunternehmen tätig sein wollen und ob sie den Wettbewerb verzerrn und Vorteile haben. Im Unterschied zur parlamentarischen Initiative wollen die Motionäre aber, dass die Gesetzgebungskompetenz beim Bundesrat liegt. Der Bundesrat hat in der Antwort nur darauf hingewiesen, dass er bereit sei, diese Frage in einem Bericht mit den Kantonen aufzuarbeiten. Für die Kommissionsmehrheit genügt das aber nicht mehr.

In der Kommission wurden dann von den Mitgliedern auch verschiedenste Beispiele aufgeführt. Viele Mitglieder der jeweiligen Kommissionen sind, wie ich auch, in den Verwaltungsräten von staatsnahen, aber auch von privatwirtschaftlichen Betrieben. Wir haben also eine gemischte Situation und haben das auch differenziert dargelegt. Ein aktuelles Beispiel, das in die Kommission getragen wurde, ist das Beispiel der Post. Diese hat in der Zwischenzeit auch noch Livesystems gekauft, eine Unternehmung, welche nicht in den Postkonzern integriert wird, sondern als selbstständige Beteiligung gehalten wird. Gleichzeitig gibt es auch diese Akquisitionen der Post bei der Administrationshilfe Klara und beim Cloud-Anbieter Tresorit. Der Post-CEO hat öffentlich bekannt gemacht, dass die Post für 1,5 Milliarden Franken solche Zukäufe tätigen wolle.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



Das war dann eine Diskussion, die natürlich dazu geführt hat, dass man gefragt hat, ob es der richtige Weg sei, jetzt als Gesetzgeber tätig zu werden, oder ob wir nicht bei den Eignerstrategien anfangen müssten. Denn letztlich sind wir ja, zumindest vom Bund her, die Eignervertreter und geben der Post den Auftrag; somit könnten wir eigentlich auch dort intervenieren, ohne dass es eine Änderung der Gesetzgebung bräuchte. Letztlich liegt es ja in unserer oder in der Kompetenz des Bundesrates, dass eben auch die Eignerziele so angepasst werden.

In der Abwägung kam die Kommissionsmehrheit dann trotzdem zum Schluss, dass es richtig ist, das Thema anzugehen, umso mehr als die Motionäre an der föderalen Zuständigkeit festhalten wollen und auch keinen Weg vorgeben, wie das Problem adäquat gelöst werden könnte. Die Kommission ist sich sehr bewusst, dass das äusserst komplex ist. Es ist auch die Frage zu stellen, ob eine Kompetenzerteilung an die Wettbewerbskommission dann das Richtige ist oder ob es eine Lösung im Binnenmarktgesetz braucht, wie es die parlamentarische Initiative vorsieht. Wir haben das letztlich offengelassen.

In der Schlussfolgerung empfiehlt Ihnen die Mehrheit Ihrer Kommission, den beiden Motionen zuzustimmen, hingegen der parlamentarischen Initiative Schilliger keine Folge zu geben, mit der Begründung, dass es nicht sinnvoll ist, parallel den Gesetzgebungsweg zu beschreiten.

Die Minderheit, die auch die parlamentarische Initiative Schilliger begrüßt, stellt in den Vordergrund, dass es sinnvoll wäre, unserer Schwesterkommission nicht die Arbeit zu verwehren, d. h., dass die Schwesterkommission in dieser komplexen Angelegenheit ebenfalls mit den Arbeiten beginnen können sollte. Das war letztlich die Begründung der Minderheit.

Die Minderheit, die alle Vorstösse ablehnt, hat die bisherige Haltung des Rates übernommen und sieht generell keinen Handlungsbedarf in dieser Hinsicht.

Mit diesen Ausführungen möchte ich Ihnen im Namen der Mehrheit beantragen, dass Sie die beiden Motionen gutheissen und der parlamentarischen Initiative Schilliger keine Folge geben.

AB 2021 S 1072 / BO 2021 E 1072

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Wenn man Kollege Caroni eines nicht vorwerfen kann, so ist es mangelnde Hartnäckigkeit. Er hat mit dem Thema ja schon als Nationalrat begonnen, Berichte ausgelöst und Vorstösse eingereicht. Er steht jetzt seit vielen Jahren gewissermassen im Kampf gegen die öffentlichen Unternehmen, denen er Wettbewerbsverzerrungen vorwirft. Erleidet er eine Niederlage, wie es bis jetzt immer der Fall gewesen ist, dann kommt er flugs ein Jahr später mit dem genau Gleichen wieder.

Der Ständerat, und das hat der Kommissionssprecher jetzt am Schluss noch gesagt, hat in seiner bisherigen Praxis alle diese Vorstösse abgelehnt. Jetzt wird einfach der letzte Vorstoss von 2019 zusammen mit Kollege Rieder wieder eingereicht. Diesmal empfiehlt die Kommissionsmehrheit Annahme der Motion, wie wir vom Kommissionssprecher gehört haben, obschon sich der Sachverhalt, die Ausgangslage überhaupt nicht geändert hat. Der Bundesrat ist bei einer unveränderten Ausgangslage bei seiner Position geblieben. Dass die Kommissionsmehrheit jetzt einen anderen Kurs einschlagen möchte, ist schwer nachvollziehbar.

Ganz zu schweigen von der parlamentarischen Initiative von Herrn Schilliger, der mit der Gesetzgebung ja gerade selber beginnen möchte! Dazu der Hinweis, ich möchte das gegenüber vorhin noch unterstreichen: Das genau gleiche Anliegen, das identische Anliegen von Kollege Fournier, dem damaligen geschätzten Ratspräsidenten, wurde hier mit grosser Mehrheit verworfen. Ich meine, der Ständerat würde sich hier unglaublich machen, wenn er jetzt hinginge und im Gegensatz zum damals klar getroffenen Entscheid gegen den Vorstoss eines geschätzten Ratsmitglieds plötzlich einem gleichlautenden Vorstoss des Nationalrates mit dem brachialen Mittel der parlamentarischen Initiative zustimmen würde.

Aber hier ist die Kommissionsmehrheit ja auch der Auffassung, dass das nicht adäquat sei. Ich möchte deshalb dazu keine weiteren Worte verlieren, sondern mich jetzt auf die Motionen konzentrieren, die die öffentlichen Unternehmen neuen Regeln, neuen Fesseln und neuen Hürden unterwerfen möchten, und dies, obschon die öffentlichen Unternehmen dort, wo sie irgendwie im Bereich der Wirtschaft tätig sind – und es ist ja so, dass die öffentlichen Unternehmen im weiten Sinne wirtschaftlich tätig sind, Infrastruktur ist auch Wirtschaft –, sich auch heute nicht im rechtsfreien Raum bewegen. Auch die öffentlichen Unternehmen, die Unternehmen des Staates, müssen die Wirtschaftsfreiheit und den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität beachten. Das Bundesgericht hatte die Gelegenheit, im seinerzeitigen Leitentscheid zur Glarner Gebäudeversicherungsanstalt alle diese Grundsätze darzulegen: Die öffentlichen Unternehmen brauchen eine formell-gesetzliche Grundlage, sie müssen im öffentlichen Interesse liegen und auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit respektieren. Was will man mehr?

Wer über diese Grundsätze hinaus jetzt für die öffentlichen Unternehmen zusätzliche Fesseln, Hürden und



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



Hindernisse will, dem passt einfach die Dynamik, die Tätigkeit der öffentlichen Unternehmen nicht, oder für den ist – das ist dann eher ein ideologisches Argument – "privat" immer besser als "öffentliche", geniesst "privat" Priorität. Selbst wenn "öffentliche" effizienter, kostengünstiger usw. ist, ist "privat" einfach besser. Es gibt ja immer Gründe, oder es muss immer Gründe dafür geben, gute Gründe, dass eine bestimmte Aufgabe effizient durch ein öffentliches Unternehmen erbracht wird und dies im allgemeinen Interesse liegt.

Nun das Zentrale: Jedem öffentlichen Unternehmen liegen demokratisch legitimierte politische Entscheide zugrunde. Das ist ja dann das Thema des öffentlichen Interesses, des allgemeinen Interesses. Das muss in einer Demokratie genügen. Es muss doch zulässig und richtig sein, bestimmte Funktionen, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur, durch öffentliche Unternehmen zu erledigen, wenn das im allgemeinen Interesse liegt. Dafür braucht es nicht neue behördliche Bewilligungen.

Auf der Ebene des Bundes – der Kommissionssprecher hat darauf hingewiesen – sind letztlich wir selber, das Parlament, die demokratisch legitimierte Instanz, die über die SBB, die Swisscom, die Post und die Skyguide entscheidet. So will es die Bundesverfassung. Die zentralen Entscheide werden bei den öffentlichen Unternehmen politisch gefällt, im Rahmen der Gesetzgebung und bei der Umsetzung der Entscheide im Rahmen der Eignerstrategie. Dort liegt es einerseits am Bundesrat und an den beauftragten Departementen, das Nötige vorzukehren, aber andererseits kooperativ auch am Parlament, an den Kommissionen des Parlamentes, die ja hier mitwirken.

Hier gibt es bei der politischen Steuerung der Bundesunternehmen – das ist einzuräumen – durchaus gewisse Verbesserungsmöglichkeiten, oder es ist sogar nötig, gewisse Verbesserungen vorzunehmen, wie eine Bilanz der zuständigen Kommission Ihres Rates zwanzig Jahre nach der Ausgliederung der Bundesunternehmen aus der Bundesverwaltung ergeben hat. Wir sind in der Kommission zum Schluss gekommen, dass die Ausgliederung selber richtig war, aber dass sich jetzt in der Steuerung gewisse Optimierungsnotwendigkeiten ergeben. Das war der Grund dafür, dass die Kommission, die KVF Ihres Rates, die dafür zuständig ist, eine Motion (20.4328) vorgelegt hat, die unser Rat inzwischen angenommen hat.

Das ist der Weg, den wir bei den Bundesunternehmen gehen müssen: nicht neue bürokratische Regeln wie das Binnenmarkt- oder das Kartellgesetz, sondern die Optimierung unter den Gesichtspunkten des Service public.

Die Wettbewerbskommission ist nicht der Vormund des Gesetzgebers; der Gesetzgeber steht über der Wettbewerbskommission. Wir, der Gesetzgeber, definieren die Voraussetzungen und Vorgaben für die öffentlichen Unternehmen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grundsätze selber.

Zumindest in den Medien ist nun der Fall "Post" in den Vordergrund gerückt worden. Auch da ist es so, dass der Bundesgesetzgeber, der Eigner, steuert. Zudem ist auch hier zu sagen: Selbst wenn die Motion angenommen würde, ist es doch die Gesetzgebung, die letztlich entscheidend ist und sich durchsetzt. In dem Sinne ist eine Motion bezüglich der Bundesunternehmen ein Schuss in den Ofen.

Es ist so, dass die Motion hier nichts erreichen kann, wenn wir, also der Gesetzgeber, bezüglich der Bundesunternehmen selber Entscheide treffen, denn dann sind diese massgebend und demokratisch legitimiert. Wenn also der letzte Entscheid über die Bundesunternehmen, ihre Funktionen und die Reichweite ihrer Tätigkeiten beim Gesetzgeber und damit bei uns selbst liegt, so richten sich die Motionen Caroni und Rieder im Ergebnis gegen die öffentlichen Unternehmen auf Kantons- und Gemeindeebene. Aber auch hier gilt: Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Ordnung entscheiden die Kantone selber, ob sie Dienstleistungen, wie z. B. die Gebäudeversicherung, effizienter und kostengünstiger durch eine Institution des öffentlichen Rechts erbringen, statt diesen Versicherungszweig privaten Versicherungen zu überlassen, oder ob sie eine Kantonalbank führen. Das Bundesgericht hat dies ein- und ausdrücklich bestätigt.

Das Gleiche gilt für das Recht der Gemeinden, im Bereich der Ver- und Entsorgung durch öffentliche Unternehmen zu wirken. Das gehört zur Infrastruktur einer Gemeinde im Dienste von Bevölkerung und Wirtschaft. Es gibt keinen Grund, hier der öffentlichen Hand, also uns selbst, auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone, des Bundes Fesseln anzulegen. Man könnte es auch noch etwas härter ausdrücken: Ein leistungsfähiger Staat, leistungsfähige Bundesunternehmen, eine gute Infrastruktur auf Stufe der Gemeinden und Kantone – kurz, ein leistungsfähiger Service public – gehören zu dem, was die Schweiz im Positiven auszeichnet, gehören zum Besten der Schweiz. Die Motionen Caroni und Rieder wollen diese demokratisch legitimierte Tätigkeit nun auch der Aufsicht der Wettbewerbsbehörden unterwerfen. Das geht in eine vollkommen falsche Richtung, dies nicht nur unter Berücksichtigung des Rechts der Kantone und der Gemeinden und ihrer verfassungsmässigen Rechte, sondern auch aus Respekt vor demokratisch gefällten Entscheiden. Wir brauchen im Ergebnis mehr und nicht weniger Service public.

Wir haben ja bereits ein paar Debatten zu diesem Thema geführt. Bereits der Kommissionssprecher hat auf ein eindrückliches Votum unseres Vizepräsidenten verwiesen, der



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



AB 2021 S 1073 / BO 2021 E 1073

im Zusammenhang mit den Technischen Betrieben Glarus Süd gesagt hat, wie wichtig es ist, dass hier die Entscheide der demokratisch legitimierten Behörden oder die demokratischen Entscheide auf Gemeindeebene am Schluss massgebend sind. Er hat auch den folgenden Hinweis gemacht – und ich bitte, diesen auch zu beherzigen, weil es doch wichtig ist, daran zu erinnern -: Es gibt auch eine verfassungsmässige Problematik. Das WBF selber hat damals im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Fournier 17.517 eine Notiz vorgelegt. Das WBF hat darauf aufmerksam gemacht, dass es verfassungsrechtlich problematisch wäre, wenn der Bundesgesetzgeber mit Wirtschaftsrecht in die Kompetenzen der Gemeinden und der Kantone eingreifen würde. Das produziert eine verfassungsrechtliche Problematik im Verhältnis Bund-Kantone. Wir sind ja hier doch der Ständerat, die Kammer der Kantone, die gerade die Prärogative der Kantone und Gemeinden respektieren muss.

Ich möchte mit dem Hinweis auf ein Paradox oder sogar zwei Paradoxe schliessen. Es ist so, dass wir die Corona-Krise bis jetzt nicht überwunden haben. Man muss aber Folgendes sagen: Wenn die Schweiz im Zusammenhang mit dieser Krise über alles gesehen gut abschneidet – vielleicht nicht beim Impfen, aber sonst –, ist dies nicht zuletzt einem gut funktionierenden Staat zu verdanken, der eingesprungen ist. Die Staatstätigkeit hat hier sehr vieles bewirkt. Es ist schon etwas paradox, ausgerechnet in einem solchen Moment zu kommen und zu sagen, entgegen unseren früheren Entscheiden im Ständerat, man werde der öffentlichen Hand für die Zukunft Fesseln anlegen müssen. Das ist das eine Paradox.

Das zweite Paradox: Wir haben jetzt gerade die Debatte zum Verhältnis der Schweiz zur EU, wenn auch nur im Zusammenhang mit den Kohäsionsbeiträgen, hinter uns. Ich erinnere daran, dass gerade der Punkt der Staatsbeihilfen, also der wirtschaftlichen Tätigkeit auch der Kantone und der Gemeinden, im Rahmen der Diskussionen um ein institutionelles Abkommen ein wichtiges Thema war. Und die Prärogative der Kantone, Unternehmen wie Kantonalbanken oder Gebäudeversicherungen betreiben zu können, sofern sie das für richtig halten, waren der Ausgangspunkt für einen entsprechenden Vorbehalt. Das wurde durchaus kontrovers diskutiert, aber das war die Position der Schweiz. In dem Moment, wo wir sagen, das gelte, das sei abgeschlossen, auf der Ebene der Innenpolitik hinzugehen und genau das zu machen, was wir im Zusammenhang mit dem Rahmenabkommen mit guten Gründen eben nicht wollten, das ist doch leicht absurd.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, hier konservativ und bei unseren gut begründeten Entscheiden zu bleiben, die wir anlässlich der Behandlung der Vorstösse in der Vergangenheit getroffen haben, damit dem Bundesrat zu folgen und diese Vorstösse abzulehnen.

**Wicki Hans (RL, NW):** Die Haltung des Bundesrates in dieser Thematik lässt einen bei der Lektüre schon etwas konsterniert zurück. Er ist sich eigentlich selbst bewusst, dass gewisse Wettbewerbsverzerrungen weiterhin bestehen bleiben, trotz aller bereits getroffenen Governance-Richtlinien und rechtlichen Massnahmen. Diese Verzerrungen seien allerdings untrennbar mit staatlicher Unternehmensaktivität verbunden. Mit anderen Worten: Das Problem wird eigentlich erkannt, aber ohne Weiteres hingenommen. Diese Haltung ist schlicht unverständlich, vor allem vor dem Hintergrund unserer Gesetzgebung der letzten drei Jahrzehnte.

Die Haltung des Bundesrates scheint noch dem tiefsten 20. Jahrhundert entsprungen zu sein, als die Schweizer Wirtschaft noch sehr stark korporatistisch geprägt war, was übrigens von der Politik und von der Justiz aktiv gefördert wurde. Das hat sich aber seit 1992 massiv verändert. In den letzten dreissig Jahren war eine marktwirtschaftliche Erneuerung angesagt: Ziel war die Intensivierung des Wettbewerbs durch den Abbau von Marktzutrittsschranken, Mengenbegrenzungen, Preisvorschriften usw. Eindrücklich formulierte dies der Bundesrat 1999 in seinem Finanzleitbild mit Blick auf das anbrechende neue Jahrtausend. Darin sah er etwa vor, dass die bundesnahen Betriebe mit Blick auf die Privatisierung nicht mehr nach den Gesetzen der Politik, sondern nach den Gesetzen des Marktes geführt werden sollen. Dies bedinge eine Markoliberalisierung, ausserdem "vermeidet der Bund Interessenkonflikte, indem er seine Funktionen als Regulator von Märkten und als Eigentümer von Marktteilnehmern eindeutig voneinander trennt".

Zeuge dieser damaligen Entwicklung ist das verschärzte Kartellgesetz, welches kürzlich sein 25-jähriges Bestehen feiern konnte. Staat und Wirtschaft sollten sich gemäss dieser Entwicklung vom korporatistischen Ansatz zunehmend befreien, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Das ist schlussendlich auch das Ziel des freien Wettbewerbs. Allerdings sind wir in gewissen Bereichen auf halbem Weg stehengeblieben. Dies betrifft insbesondere die Problematik der sogenannten Staatsunternehmen, um die es auch in dieser parlamentarischen Initiative geht. Hier leisten wir uns faktische Wettbewerbsverzerrungen; achselzuckend gehen wir darüber hinweg, während wir ansonsten gesamtwirtschaftlich strenge Anforderungen stellen. Stattdessen werden sogar Argumente für diese lethargische Haltung formuliert, die teilweise mehr als nur



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



hinken.

So wird zunächst die Thematik des bürokratischen Aufwands eingebracht. Ich wäre vermutlich der Allerletzte hier im Saal, der nicht Verständnis für dieses Argument aufbringen würde. Doch, ehrlich gesagt, hat es den Anschein, dass auch hier mit sehr ungleichen Ellen gemessen wird. Mehrfach wurden hier in den letzten Jahren Gesetze verabschiedet, mit welchen der gesamten Wirtschaft enorme administrative Mehraufwendungen zugemutet wurden. Trotz entsprechender Mahnungen hier im Saal wurde dies jeweils schlicht in Kauf genommen, da es offenbar um höhere Ziele ging. Und nun, da es um Staatsbetriebe geht, sollen diese dann plötzlich unter einem bürokratischen Schutzglas stehen. Hier wirkt das Argument unglaublich, umso mehr, als diese Unternehmen gerade offensichtliche Vorteile aus den Beteiligungen oder den faktischen Monopolstellungen ziehen können. Da wäre es das Mindeste, einen Beitrag zu leisten, um diesen Vorteil wenigstens überprüfen zu lassen. Zudem ist es ein sogenanntes Strohmann-Argument: Die parlamentarische Initiative selber fordert nur, gesetzliche Grundlagen zu erlassen, um den Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken. Wie dies geschehen soll, kann in der zweiten Phase noch diskutiert werden.

Das ist zudem auch der wesentliche Unterschied zu der bereits zitierten parlamentarischen Initiative Fournier 17.517, "Wettbewerb mit gleich langen Spiessen". Während dort ausdrücklich eine Anpassung des Binnenmarktgessetzes gefordert wurde, wird eine solche hier als möglicher Lösungsansatz formuliert – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Entsprechend muss zwischen diesen beiden Initiativen differenziert werden.

Die gleiche Antwort kann auch dem Argument des Föderalismus entgegengehalten werden. Hinzu kommt, dass diese Argumentation auf sehr wackligen Beinen steht. Es gibt häufig gute Gründe, an den Föderalismus zu appellieren, hier steht dieses Argument jedoch etwas quer im Raum. Denn ein freier Markt und der Föderalismus stehen nun einmal in einem Spannungsverhältnis zueinander. Dabei gehört die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums über die ganze Schweiz hinweg zu unserer DNA. Es war bei der Gründung des Bundesstaates 1848 eines der vornehmsten Ziele. Kommunale und kantonale Privilegien von Korporationen, Zünften usw., sogar die kantonalen Zollgrenzen wurden aufgehoben, um dies zu erreichen. Nun lassen wir weiterhin Verzerrungen zu – damit erweisen wir uns nicht gerade als würdige Erben unserer Verfassunggeber. Vielmehr geht es um die Grundsatzfrage: Wollen wir die freie Marktwirtschaft oder nicht? Es kann doch nicht angehen, dass wir eine eigentliche Rosinenpickerei betreiben, indem wir in einigen Bereichen gleichsam weg schauen, in anderen dagegen hart gegen Verzerrungen vorgehen. Ich sage nicht, dass es keine Betriebe geben darf, die eng mit Kantonen und Gemeinden verbunden sind. Wir müssen ja nicht gleich in eine neue Privatisierungswelle verfallen. Es gibt sicherlich berechtigte Gründe, weshalb die staatliche Sphäre an Unternehmen beteiligt ist. Doch gerade weil dies eine Ausnahme darstellt, muss es besonders sorgfältig ausgeübt werden.

AB 2021 S 1074 / BO 2021 E 1074

Dieser Aspekt wurde sogar vom Bundesrat selber in seinem Bericht "Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte" thematisiert, den er vor knapp vier Jahren veröffentlichte. Auch wenn der Bericht im Gegensatz zur Initiative primär die Bundesstufe behandelte, ist der Grundsatz in jedem Fall vergleichbar, denn es geht um die Möglichkeit, solche Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Das ist es, was die parlamentarische Initiative schlussendlich will. Ob der vorgeschlagene Lösungsweg im Detail in allen Punkten ideal ist, kann im Rahmen der zweiten Phase noch detailliert beurteilt werden. Wichtig ist aber, den Grundsatz zu befürworten. Wollen wir endlich die Kernproblematik, nämlich die Wettbewerbsverzerrung in diesem Bereich, angehen oder nicht? Dies gilt es in erster Linie zu beantworten, der Handlungsbedarf dürfte eigentlich unbestritten sein.

Ich appelliere daher namens der Minderheit an Sie, den eingeschlagenen Weg weiterzugehen, der parlamentarischen Initiative zuzustimmen und dadurch der nationalrätslichen Kommission die Möglichkeit zur Gesetzesarbeit zu geben.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Inhaltlich gibt es nichts Neues mehr hinzuzufügen. Es ist klar, worum es geht: dass die Tätigkeit der zahlreichen Staatsunternehmen, die in die Privatwirtschaft intervenieren, Kühlschränke verkaufen, Heizungen installieren, Plakatwerbung machen usw., mit längeren Spiessen erfolgt als diejenige ihrer privaten Wettbewerber. Das haben wir ausführlich diskutiert. Ich möchte daher nur auf zwei Punkte eingehen, die Kollege Rechsteiner aufgeworfen hat.

Der erste Punkt war der Vorwurf, dass man jetzt wieder mit diesem Thema komme. In der Tat, es handelt sich nicht um den ersten Vorstoß in diese Richtung. Die parlamentarische Initiative Fournier 17.517 wollte dies bereits anregen. Der Rat hat aber damals schon gesagt, das sei betont, dass Handlungsbedarf bestehe. Man hat sich dann etwas daran gestört, dass die parlamentarische Initiative sehr konkret war. Man hat sie als etwas



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



bürokratisch, etwas zentralistisch empfunden. Aber schon damals haben fast alle – ich sage: fast alle – gesagt, Handlungsbedarf bestünde aber schon.

Als Kollege Rieder und ich das damals, vor ungefähr zwei Jahren, gesehen haben, da haben wir unabhängig voneinander reagiert und ähnlich, nicht gleichlautende Motionen eingereicht. Wir kamen damit wieder in den Rat, und unser Pech war, dass unsere Motionen zwar das Gleiche wollten, aber etwas verschieden formuliert waren. Im Rat war dann wieder die Aussage sehr verbreitet: Jawohl, wir wollen etwas tun, Handlungsbedarf besteht. Aber dann haben wir uns etwas in der Diskussion verloren, welche Formulierung denn die bessere sei. Am Schluss haben wir quasi salomonisch einfach keine der Motionen angenommen.

Das Anliegen war damit aber nicht gelöst, und Handlungsbedarf bestand weiterhin. Da haben sich Kollege Rieder und ich als lernfähig erwiesen. Wir haben gesagt, gut, dann formulieren wir dieses Mal einfach wirklich den gleichen Text, damit wir über den Inhalt diskutieren müssen und nicht über redaktionelle Differenzen. Für ein weites Gestaltungsfeld des Bundesrates haben wir den Text auch bewusst sehr offen gehalten. Wir haben auch noch etwas gelernt, nämlich, dass es vielleicht gut wäre – letztes Mal waren wir damit noch nicht einverstanden –, wenn die Kommission die Vorlagen vorprüft, und das hat sie getan. Ich möchte ihr hierfür danken. Der Kommissionssprecher hat vorhin auch das Gesamtbild aufgezeigt.

Damit komme ich zum zweiten Punkt von Kollege Rechsteiner, zum Inhaltlichen: Er hat viele Kritikpunkte genannt, aber ich glaube, die meisten können sich höchstens auf die parlamentarische Initiative beziehen, aber nicht auf die Motionen. Sie haben gesagt, das sei gegenüber den Kantonen nicht korrekt. In den Motionen steht gar nichts von den Kantonen, im Gegenteil: Wir haben als Reaktion, quasi als Verbesserung, in den Text aufgenommen, die föderalistischen Zuständigkeiten seien zu wahren.

Dann wurde gesagt, der Weko würden hier zu viele Instrumente undemokratisch in die Hand gedrückt. Vielleicht finden Sie Ansatzpunkte hierfür in der parlamentarischen Initiative. In den Motionen steht hiervon ebenfalls gar nichts.

Wenn man sich um den Service public sorgt, dann ist hier auch klar zu sagen: Die Motionen wollen nicht einschränken, dass der Staat mit gewissen staatsnahen Unternehmen Service-public-Leistungen erbringt. Das wäre eine separate Debatte, aber die wird hier nicht geführt. Wir sagen nur, wenn der Staat das tut, dann soll er es dort, wo er in den Wettbewerb tritt, bitte möglichst mit gleich langen Spiessen tun. Von daher glaube ich, sogar Herr Rechsteiner könnte hier zumindest den Motionen auch guten Gewissens zustimmen.

Ich sage nur, wenn Sie wie damals, wie der damalige Ständerat, auch heute den Handlungsbedarf im Grundsatz weiterhin bejahen, dann sind zumindest die beiden jetzt gleichlautenden Motionen von Kollege Rieder und mir die Chance, diesen Handlungsbedarf zu manifestieren und dem Bundesrat den Auftrag zu geben.

**Rieder Beat (M-E, VS):** Herr Kollege Rechsteiner, Sie könnten jederzeit bei mir im Anwaltsbüro einsteigen, weil Sie auch geübt sind im Zünden von Nebelpetarden, die dann den Gegner ein wenig verwirren. Ich möchte jetzt einfach den Nebel ein bisschen lichten, den Sie hier verbreitet haben.

Wir hatten die Diskussion über diese Vorstöße dreifach im Ständerat. Ich kann mich sehr gut an die Rede von Kollege Hefti zur parlamentarischen Initiative Fournier erinnern. Herr Kollege Fournier hat damals auf zwei Seiten einen ausformulierten Gesetzentwurf vorgelegt, bei dem er den gravierenden Fehler machte, dass er gesetzliche Regelungen auf Bundesstufe, Kantonsstufe und Gemeindestufe wollte, d. h. eine Regulierung über die föderale Zuständigkeit hinaus auf allen drei Ebenen unseres Gemeinwesens. Daher haben dreizehn Redner damals – ich habe die Debatte noch einmal nachgelesen – zwar den Handlungsbedarf bejaht, aber gesagt, nein, wir können nicht in die kantonalen und kommunalen Kompetenzen eingreifen. Die Unternehmen, die Sie erwähnt haben, die kantonalen Gebäudeversicherungen und die Stromversorger usw., wurden alle in dieser Debatte erwähnt. So wurde dieser parlamentarischen Initiative Fournier damals keine Folge gegeben.

Leider, das muss ich zugeben, habe ich mich dann in meiner Motion vor zwei Jahren – Herr Kollege Caroni weniger, aber ich in der zweiten Motion – wiederum verirrt und die Gemeinden und Kantone erneut in den Motionstext aufgenommen. Die Meinungen waren wieder gemacht: Die föderalen Zuständigkeiten sind nicht gewahrt, man greift in kommunale oder kantonale Kompetenzen ein, und das können wir nicht zulassen. Nun wurde aus einer siebenzeiligen Motion eine dreizeilige Motion, die völlig offen gestaltet ist und den Bundesrat auffordert, die nötigen Gesetzesänderungen vorzunehmen, um Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzudämmen, wie sie Kommissionssprecher Schmid erwähnt hat.

Wir haben dies um Folgendes ergänzt: "Dabei soll er den bürokratischen Aufwand tief halten und die föderalistischen Zuständigkeiten beachten." Das ist der signifikante Unterschied der zwei Motionen zu den früheren Vorstößen, die hier im Rat debattiert wurden. Wir mischen uns nicht mehr in die kommunalen und kantonalen Zuständigkeiten ein, sondern fordern den Bundesrat auf, dort einzuschreiten, wo er kompetent ist.

Sie haben die Beispiele des Kommissionssprechers gehört; es gibt Handlungsbedarf. Es ist unmöglich, dass



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



Bundesbetriebe auf dem freien Markt Unternehmen von Ingenieur- bis Softwarefirmen aufkaufen, diese sogar selbstständig weiterlaufen lassen und damit eigentlich mit ihrer Marktmacht den freien Wettbewerb, die freie Marktwirtschaft aushebeln. Darum geht es in diesen zwei Motionen. Sie wurden einfach gehalten, konzentriert auf jene Kompetenz und auf jene Ebene, wo wir als Gesetzgeber zuständig sind, die Schranken zu setzen. Es stimmt, der Gesetzgeber ist dann verantwortlich für diese Schrankensetzung. Dazu bekenne ich mich auch. Herr Kollege Rechsteiner, es braucht manchmal neben dem konservativen auch ein progressives Modell! Diesmal bin ich auf der progressiven Seite.

Stimmen Sie diesen zwei Motionen zu!

AB 2021 S 1075 / BO 2021 E 1075

**Engler Stefan (M-E, GR):** Ich hoffe, ich setze mich nicht dem Risiko oder dem Vorwurf aus, auch Nebelpetarden zu zünden. Ich möchte die Argumentation von Herrn Kollege Rechsteiner trotzdem unterstützen. Ich komme einfach zu anderen Schlussfolgerungen, und zwar, dass die beiden Vorstosskategorien, die parlamentarische Initiative Schilliger und die beiden Motionen, eine unterschiedliche Qualität haben.

Herrn Nationalrat Schilliger ist es zu verdanken, dass das Thema überhaupt breit aufgearbeitet wurde, unter anderem im Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2017, jetzt mehrfach zitiert. Der Bericht zeigt klar auf, wo die Schwächen und wo die Stärken der heutigen Praxis von staatsnahen Unternehmungen liegen. Falsch ist es, die staatsnahen Unternehmungen dafür verantwortlich zu machen, dass sie ihre Rechtsform dafür nützen, von der Wirtschaftsfreiheit zu profitieren, und zwar, sofern die Statuten das so vorsehen, ausserhalb ihres eigentlichen Kernbereichs. Das war demokratisch so legitimiert und so gewollt. Man kann es auch so sehen, dass diejenigen, welche die Ausgliederungen und die Teilprivatisierungen damals gefordert haben, jetzt vor ihrem Mut erschrecken und die Geschichte wieder ein Stück weit zurückdrehen wollen.

Wenn also staatliche Unternehmungen im Wettbewerb tätig sind, dann sind die Regeln an und für sich bekannt, und es wird auch sanktioniert, wenn sie nicht eingehalten werden. Es sind vier Bereiche, die immer wieder zu Kritik Anlass geben: die unterschiedliche Behandlung allenfalls im Bereich von Regulierung und Besteuerung; Informationsvorteile aus dem Monopol, welche staatsnahe Unternehmungen dafür nützen, auch im Wettbewerb Dienstleistungen anzubieten; Finanzierungsvorteile aufgrund einer staatlichen Absicherung und das Verbot von Querfinanzierungen.

Meine Überlegungen, diese Motionen zu unterstützen, lagen eigentlich darin, dass man für die Bereiche, in denen Wettbewerbsverfälschungen stattfinden können, auf Bundesebene eine Regelung festschreiben sollte. Herr Kollege Rechsteiner hat es angeführt: Dafür haben wir hier die Motion 20.4328 der KVF-S, "Service public stärken", angenommen. Unter anderem steht in dieser Motion auch – das sollte man sich in Erinnerung rufen –, dass Regeln zu genau dem Bereich, den jetzt die Befürworter aller drei Vorstösse regeln möchten, aufgestellt werden sollen, wo staatliche Unternehmungen unter dem Zaun hindurch grasen dürfen.

Es gibt an und für sich drei Varianten, wie man dem Thema wirklich begegnen kann. Die radikalste wäre es, diese Unternehmungen ganz zu privatisieren. Das ganze Aktionariat wäre also privat. Dann würde man diesen Unternehmungen nicht mehr den Vorwurf machen können, dass sie andere Privatunternehmungen konkurrenzieren. Vielleicht in Klammern: Auch bei Privatunternehmungen, die gegenseitig im Wettbewerb stehen, gibt es aufgrund der besonderen Grösse Vor- und Nachteile. Eine grosse Unternehmung hat gegenüber einer kleinen Unternehmung im privatwirtschaftlichen Wettbewerb den Vorteil, dass ihre Risikofähigkeit grösser ist und damit auch die Offertbedingungen anders ausfallen.

Die zweite Möglichkeit wäre es, Unternehmungen, die staatsnah sind, unternehmerische Tätigkeiten, die über den Kernbereich hinausgehen, zu verbieten. Das können die Träger und Eigener dieser Unternehmungen heute schon tun. Man kann das in den Statuten oder in den Eigenerzielen so festschreiben.

Die dritte Möglichkeit ist es – das wollen die Motionen Caroni und Rieder –, das Konzept der Wettbewerbsneutralität durchzusetzen. Ich glaube, mit dem Ziel, das Konzept der Wettbewerbsneutralität durchzusetzen, kann man ohne Weiteres hinter diesen beiden Motionen stehen.

Ein Letztes noch: Warum diskutieren wir dieses Thema heute wieder so eifrig? Ich habe den Eindruck, der Bundesrat hat einfach nicht gemerkt, was in seinen staatsnahen Unternehmungen in den vergangenen zwanzig Jahren geschehen ist. Schauen Sie mal die Geschäftsberichte vor allem der Post, aber auch anderer Unternehmungen an, woran sich diese Unternehmungen überall beteiligt haben. Machen Sie sich ein Bild darüber, ob das wirklich im Interesse und im Sinne, sage ich jetzt, der ursprünglichen Ausgliederung war.

Ich mache also einen deutlichen Unterschied zwischen den Motionen und der parlamentarischen Initiative, die auch noch den Durchgriff bis zu den Gemeinden hinunter möchte. Ich bin überzeugt davon, dass die Gemeinden und die Kantone genügend Möglichkeiten haben, um einzutreten, falls man dort der Auffassung



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



ist, ihre Unternehmungen würden zu weit gehen. Die beiden Motionen beschränken sich auf den Bund und auf die Festlegung von Spielregeln im Wettbewerb.

Ich möchte Sie bitten, die Motionen zu unterstützen und der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

**Zanetti** Roberto (S, SO): Zur parlamentarischen Initiative muss ich mich nicht mehr äussern. Mein Vorredner hat klar dargelegt, dass wir da den Kantonen und den Gemeinden unzulässig ins Handwerk pfuschen. Das will ich als Standesvertreter nicht.

Zu den Motionen sage ich ebenfalls Nein, und zwar aus zwei Gründen: Wenn Sie den Wortlaut nehmen, sehen Sie, dass die Realisierung oder Umsetzung dieser Motionen schlicht und einfach unmöglich ist. Ich war in zwei, drei Kartellgesetzrevisionen involviert. Wettbewerbsrechtliche Regulierungen bei tiefem bürokratischem Aufwand sind schlicht unmöglich, das gibt es nicht. Wenn man die entsprechenden Regulierungen wirklich unter Beachtung der föderalistischen Zuständigkeiten machen will, dann werden sie wirkungslos. Ich sage zu diesen Motionen Nein, weil sie erstens unmöglich und zweitens, wenn man es doch versuchen würde, wirkungslos sind.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit Rechsteiner Paul zuzustimmen.

**Bischof** Pirmin (M-E, SO): Entgegen meinem Standeskollegen bitte ich Sie, bei den beiden Motionen der Mehrheit und bei der parlamentarischen Initiative der Minderheit zu folgen. Entgegen dem, was Kollege Rechsteiner vorhin gesagt hat, geht es hier nicht um die Frage, ob Bund, Kantone oder Gemeinden sich an öffentlichen Unternehmungen beteiligen dürfen oder nicht und was öffentliche Unternehmungen im Rahmen einer öffentlichen Tätigkeit machen dürfen oder nicht. Das wäre Teil der Beihilfeproblematik, die sich in Bezug auf die Europäische Union ergeben hat. Da haben Sie recht; da bekommen Kantonalbanken, öffentliche Elektrizitätsunternehmen und ähnliche Unternehmen ein Problem. Darum geht es bei diesen Vorstössen nicht.

Hier geht es um Folgendes: Wenn sich der Staat entschieden hat, in Form einer öffentlichen Unternehmung oder einer Aktiengesellschaft, die er mehrheitlich beherrscht, eine Tätigkeit zu betreiben, dann darf er das. Die Frage ist nur: Darf er dann in diesen privatrechtlichen Formen, also im Bereich der privaten Tätigkeit, die auf keiner öffentlichen Aufgabe basiert, unfair private Marktteilnehmer konkurrenzieren? Das soll er nicht dürfen. Das ist nicht Aufgabe des Staates. Dafür gibt es keine gesetzliche Grundlage, und daran gibt es auch kein öffentliches Interesse. Das ist nicht Service public, das ist unfaire Beeinflussung des rein privaten Wettbewerbs. Nun, es ist richtig, dass es auch im privaten Wettbewerb faire und unfaire Bedingungen gibt. Aber auch das haben wir gesetzlich geregelt. Es gibt das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb und das Kartellgesetz, das im reinen Privatrecht auch betreffende Regeln aufstellt. Diese werden, wenn es nötig ist, sehr hart durchgesetzt. Unfaire Bedingungen einfach nur deshalb zuzulassen, weil eine Firma öffentlich beherrscht ist, wäre in einer freien und sozialen Marktwirtschaft aber nicht korrekt.

Deshalb bitte ich Sie, bei den beiden Motionen der Mehrheit und bei der parlamentarischen Initiative Schilliger der Minderheit zu folgen.

**Würth** Benedikt (M-E, SG): Wie Sie wissen, bin ich gegenüber solchen Vorstössen jeweils auch kritisch eingestellt, weil es eben doch um heikle verfassungsrechtliche wie föderalistische Fragen geht. Aber ich meine, die beiden Motionen sind nun derart offen formuliert, dass man sie annehmen kann. Aber ebenso deutlich bin ich gegen die parlamentarische Initiative Schilliger; Kollege Engler hat das vorhin eigentlich bereits sauber ausgeführt.

AB 2021 S 1076 / BO 2021 E 1076

Zusammengefasst gibt es aus meiner Sicht eigentlich nicht nur drei Handlungsoptionen, wie man dieses Thema angehen kann, sondern vier: 1. Wir können das über die Eignerstrategien führen. Die entsprechende Motion, die wir angenommen haben, wurde ja auch schon angesprochen. 2. Wir können das über das Binnenmarktgesezt lösen – da bin ich dezidiert dagegen! 3. Wir können es über das Kartellgesetz lösen, das finde ich durchaus prüfenswert. 4. Man kann, das wurde noch nicht erwähnt, das Problem auch über spezialgesetzliche Regelungen lösen. Wir haben das ja teilweise auch gemacht, beispielsweise im Fernmeldebereich. Im Fernmeldegesetz ist klar: Wer marktbeherrschend ist, muss entsprechende konkurrierende Unternehmen nicht diskriminierend zum Teil der Infrastruktur, in dem man eben marktbeherrschend ist, zulassen. Wir haben also eigentlich diese vier Optionen zur Verfügung.

Bezüglich des Binnenmarktgessetzes, das möchte ich noch kurz ausführen: Wieso bin ich hier klar dagegen? Hier treffe ich mich mit meinem Standeskollegen Rechsteiner. Das Binnenmarktgesezt sagt eigentlich in Artikel 8 Absatz 1 klar: "Die Wettbewerbskommission überwacht die Einhaltung dieses Gesetzes durch Bund, Kantone und Gemeinden sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben." Das ist im Grunde genommen eine Lö-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölfte Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



sung ähnlich dem Beihilfensystem der Europäischen Union, und das führt direkt zu einer Übersteuerung der Kantone und der Gemeinden. Das ist für mich völlig klar. Darum muss dieser Weg ausscheiden.

Es wäre sogar ein Weg, der noch weiter ginge als das, was wir vorhin bezüglich des institutionellen Abkommens diskutiert haben, weil dort nur die grenzüberschreitenden Sachverhalte mit einbezogen gewesen wären. Hier würden wir jegliche Sachverhalte mit einbeziehen, also Sachverhalte, die nicht einmal einen grenzüberschreitenden Impact haben. Hier werden wir in erhebliche Probleme in föderalistischer Hinsicht hineinlaufen. Damit sei nicht gesagt, dass die Kantone und die Gemeinden einfach nichts machen sollen. Die Regierungen auf diesen beiden Staatsebenen müssen mit ihren Eignerstrategien und ihren Rechtsetzungen selbstverständlich auch dafür sorgen, dass Wettbewerbsverzerrungen nicht stattfinden.

Ich habe persönlich ein unverkrampftes Verhältnis zu öffentlichen Unternehmen. Es ist auch völlig legitim, dass der Staat Anteile an öffentlichen Unternehmen besitzt, es ist im Übrigen auch kein rechtliches Problem in Bezug auf Beihilfen. Es fängt erst an – das hat vorhin auch Kollege Bischof ausgeführt –, wenn es um Wettbewerbsverzerrungen geht; dann haben wir ein Problem. In diesem Zusammenhang sei auch gesagt, dass Service public nicht nur durch öffentliche Unternehmen erbracht werden kann. Auch private Unternehmen können Service-public-Leistungen erbringen; denken Sie beispielsweise an private Spitäler, die von ihren Kantonen Leistungsaufträge im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen haben. Auch das ist ein mögliches Modell in der Schweiz.

Zuletzt zur kartellrechtlichen Schiene: Kollege Zanetti hat gesagt, diese führe per se zu Bürokratie. Mag sein, aber schlussendlich soll ein privates Unternehmen im Rahmen des Kartellrechts klagen und nicht einfach eine staatliche Behörde die Arbeit machen lassen, wie das gemäss der parlamentarischen Initiative Schilliger der Ansatz beim Binnenmarktgesezt wäre. Eine Grossbank kann von mir aus versuchen, Klage gegen eine Kantonalbank zu erheben, indem sie sagt, es sei ein unfairer Wettbewerb, wenn eine Kantonalbank, beispielsweise die Zürcher Kantonalbank, steuerbefreit ist. Eine Grossbank soll diesen Weg mal gehen, und dafür soll man die entsprechenden Instrumente zur Verfügung stellen und schauen, wie die Weko dann diesen Sachverhalt beurteilt.

Stand heute ist das Kartellgesetz, gerade für einen solchen Sachverhalt, natürlich relativ stumpf. Ich bin der Meinung, man könnte sich hier schon überlegen, das Kartellgesetz entsprechend zu schärfen. Aber was nicht geht, ist, über das Binnenmarktgesezt quasi ein staatliches Beihilfensystem zu implementieren, ein System, welches dann insbesondere auch Kantone und Gemeinden berührt. Wir müssen das Problem primär einmal auf Bundesebene lösen, und das scheint mir durchaus ein Gebot der Zeit.

Aufgrund des Gesagten empfehle ich Ihnen also, die parlamentarische Initiative Schilliger sowohl aus materiellen als auch aus formellen Gründen klar abzulehnen. Sie führt zu einer Übersteuerung von Kantonen und Gemeinden, sie fokussiert allein auf die Änderung des Binnenmarktgeseztes. Stellen Sie sich das vor: Die Weko könnte von sich aus tätig werden. Das sind sehr weitreichende Kompetenzen, das muss ausscheiden. Aber die Motionen, die kann man annehmen. Es wird eine komplexe Angelegenheit bleiben, und die Frage, wie man es löst, wird auch strittig bleiben. Ich gehe auch davon aus, dass der Bundesrat hier die Kantone, von mir aus auch die Sozialpartner, eng in die Umsetzung einbezieht, wenn die Motionen angenommen werden. Da wird noch einiges überlegt werden müssen. Aber bei der Problematik, die wir heute in diesen Märkten haben, ist es schon so, dass es nun nötig und auch angebracht ist, in diesen Prozess einzusteigen.

Darum Ja zu den Motionen, Nein zur parlamentarischen Initiative Schilliger.

**Parmelin Guy, président de la Confédération:** Le rapporteur, M. Martin Schmid, a largement résumé les enjeux et les discussions qui existent depuis de nombreuses années déjà, et de nombreux intervenants ont insisté sur différents points. Je vais donc essayer de me contenter de vous rappeler quelques points essentiels qui font que le Conseil fédéral vous invite à rejeter les deux motions et à ne pas donner suite à l'initiative parlementaire. Tout d'abord, le Conseil fédéral prend au sérieux le sujet des distorsions de concurrence. Les deux motions dont il est question ici sont étroitement liées à la discussion sur l'initiative parlementaire Schilliger Peter – je profite de le saluer, puisque je vois qu'il suit attentivement le débat. Comme cette initiative est à l'ordre du jour, je crois que c'est bien que nous ayons une discussion d'ensemble maintenant.

La thématique des distorsions de concurrence n'est pas nouvelle. Le Parlement, cela a été rappelé, a déjà traité à plusieurs reprises des interventions parlementaires sur le sujet. Fait très intéressant, d'ailleurs, en juin dernier, le Conseil national a rejeté la motion 19.3566 du conseiller national Addor. Que prévoyait cette motion? Elle prévoyait d'interdire aux producteurs et aux distributeurs d'énergie au bénéfice de concessions ou de monopoles ou en mains publiques d'intervenir sur le marché de l'installation. On voit déjà que, suivant l'aspect du dossier qui est sur la table, les positions sont extrêmement nuancées au niveau du Parlement.

Il faut être conscient d'une chose: à partir du moment où l'entreprise est détenue par l'Etat, même de ma-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Zwölft Sitzung • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531  
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Douzième séance • 30.09.21 • 08h00 • 20.3531



nière minoritaire, certaines distorsions de la concurrence ne peuvent pas être totalement éliminées. Certains avantages, voire parfois des désavantages, demeurent, par exemple en matière de financement.

Les entreprises étatiques ont le droit d'être présentes sur les marchés concurrentiels. La Constitution fédérale, le législateur, en ont voulu ainsi, mais elles doivent le faire à armes égales. Les distorsions de concurrence peuvent être réduites, notamment par une bonne gouvernance et des mesures ciblées sur le plan légal. Au niveau fédéral, certains d'entre vous l'ont rappelé, le Conseil fédéral a pris des mesures importantes, comme le montre son rapport de 2017 intitulé "Etat et concurrence".

Le Conseil fédéral ne voit pas actuellement de nécessité de légiférer sur le plan fédéral. C'est pour cette raison qu'il vous propose de rejeter les motions.

Je tiens encore à vous rendre attentifs au fait qu'une nouvelle législation, telle que la demandent les deux motions, toucherait tous les niveaux étatiques. Une disposition sur la neutralité concurrentielle devrait s'adresser à toutes les entreprises, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à discuter avec les cantons de la problématique de l'activité des entreprises publiques sur certains marchés. Il pourrait ensuite élaborer un rapport à l'intention du Parlement.

Quelques mots encore concernant l'initiative parlementaire Schilliger Peter 17.518. Votre commission a confirmé sa première décision à la fin du mois d'août et elle vous

AB 2021 S 1077 / BO 2021 E 1077

recommande de ne pas donner suite à cette initiative. Le Conseil national est d'un autre avis. L'administration avait préparé une note à l'intention de la commission, qui analysait l'initiative dans le détail. L'un des points relevés concerne le rapport annuel que devraient préparer les cantons et les communes pour justifier de l'intervention étatique. D'une part, tous les cantons et communes qui n'ont pas encore une stratégie de propriétaire devraient en élaborer une et, d'autre part, un rapport annuel représenterait une charge de travail importante à la fois pour les cantons et les communes, mais également pour la Commission de la concurrence, qui serait chargée de les analyser.

Dans quelle mesure un tel rapport aurait un impact sur les distorsions de concurrence? Cela reste ouvert. Le Conseil fédéral a déjà précisé à plusieurs reprises que la propriété étatique impliquait de facto certaines distorsions. Pour éviter toute distorsion, il convient donc d'aborder la question de la propriété en tant que telle. Pour les raisons évoquées, au nom du Conseil fédéral, je vous propose de rejeter les deux motions et de ne pas donner suite à l'initiative.

### 20.3531, 20.3532

#### *Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Motionen ... 27 Stimmen  
Dagegen ... 13 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

### 17.518

#### *Abstimmung – Vote*

Für Folgegeben ... 18 Stimmen  
Dagegen ... 22 Stimmen  
(0 Enthaltungen)