

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 24. Oktober 2023

579

20	IN 36	430
----	-------	-----

Interpellation von Martina Pfiffner Müller, Mathias Tschanen, Lukas Madörin, Roland Wyss, Peter Bühler, Stefan Leuthold und Karin Bétrisey vom 7. Dezember 2022 „Konkurrenzierung der Privatwirtschaft durch staatliche Betriebe mit privatwirtschaftlichem Leistungsangebot“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Frage 1

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass staatliche oder staatsnahe Betriebe Dienstleistungen im Grundsatz nur erbringen sollten, wenn diese von der Privatwirtschaft nicht erbracht werden. Der Staat hat die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung [BV; SR 101]) und den ordnungspolitischen Grundsatzentscheid zugunsten einer freien Marktwirtschaft (Art. 94 Abs. 4 BV) zu respektieren. Ausnahmen sind in Bereichen erforderlich, in denen eine Versorgung jederzeit sichergestellt werden muss (z.B. kritische Infrastrukturen oder Gesundheit). Der Regierungsrat orientiert sich an dieser Stossrichtung und geht davon aus, dass sich auch die Gemeinden an diesem Grundsatz orientieren. Die vorliegende Beantwortung basiert auf diesem Grundverständnis und fokussiert entsprechend der Interpellationsbegründung auf sich im Wettbewerb befindliche Unternehmen, die ganz oder überwiegend in Staatsbesitz sind, nicht aber auf punktuelle Dienstleistungen, die der Staat auf Nachfrage in untergeordnetem Rahmen im Sinne der Kundenfreundlichkeit für Private erbringt (z.B. Forstarbeiten durch den Revierförster).

Der Kanton Thurgau verfügt mit der Thurgauer Kantonalbank (TKB), der thurmed AG und der EKT Holding AG über drei Unternehmen, die in teilweiser oder vollständiger Konkurrenz zu einem privatwirtschaftlichen Leistungsangebot stehen. Die thurmed AG und die EKT Holding AG haben einen gesetzlichen Auftrag, den sie zu erfüllen haben. Der unternehmerische Spielraum wird von der thurmed AG und der EKT Holding AG genutzt, um den gesetzlichen Auftrag effizient, effektiv und flexibel zu erfüllen. Dabei weist die Energiebranche einige Besonderheiten auf. Sie ist von kantonal oder kom-

munal beherrschten Unternehmen geprägt. Neben der EKT Holding AG sind verschiedene Stadtwerke und ausserkantonale staatliche Unternehmen im Kanton Thurgau in nicht regulierten Geschäftsfeldern aktiv. Wenn der Kanton Thurgau einseitig die Tätigkeiten der EKT Holding AG einschränken würde, übernehmen diese Aktivitäten höchstwahrscheinlich andere staatliche oder staatsnahe Akteure und nicht Privatunternehmen. Der Regierungsrat erachtet daher eine Reduktion der Monopolrente auf nationaler Ebene als zielführend, wodurch Übernahmen durch die staatlichen Betriebe erschwert werden. Zur Erreichung dieses Ziels kommen folgende Massnahmen in Betracht:

- Vollständige Marktöffnung (Art. 6 Stromversorgungsgesetz [StromVG; SR 734.7])
- Buchhalterische und organisatorische Trennung der regulierten Tätigkeiten (Art. 10 StromVG)
- Vollständige Abschöpfung der Monopolrenten durch die kantonalen und kommunalen Eigentümer

Während erstere Massnahmen durch das Bundesparlament beschlossen werden müssen, haben die Gemeinden die Möglichkeiten, die letzte Massnahme bei ihren Betrieben rasch umzusetzen. Der Kanton hat dies bei der EKT Holding AG bereits getan. Die TKB hat ebenfalls einen gesetzlichen Auftrag, steht jedoch in vollständiger Konkurrenz zu den Grossbanken und den im Kanton Thurgau ansässigen Regionalbanken, die insbesondere im Raum Frauenfeld überproportional vertreten sind. Dies weist auf eine funktionierende Wettbewerbssituation hin.

Die Situation auf Gemeindeebene ist aufgrund der verfassungsmässig verankerten Gemeindeautonomie naturgemäss heterogen und kann durch den Regierungsrat nicht beeinflusst werden. An einer Umfrage des Verbands Thurgauer Gemeinden (VTG) zu den Dienstleistungen für Private haben 55 der 80 Politischen Gemeinden teilgenommen. Rund 20 Gemeinden gaben an, dass sie Dienstleistungen für Private ohne einen expliziten gesetzlichen Auftrag erbringen. Zudem sind einzelne Gemeinden an Unternehmen beteiligt, die Dienstleistungen im Markt erbringen (Telekommunikation, TV etc.). Der Grossteil der Dienstleistungen wird im Bereich Winterdienst angeboten (z.B. Schneeräumung auf Privatstrassen). Weiter werden Dienstleistungen im Bereich Grünunterhalt und Gartenbau, Elektroinstallation und vereinzelt in den Bereichen Steuerberatung und Alterswohnen erbracht. Aus den Rückmeldungen der Politischen Gemeinden kann geschlossen werden, dass es sich um ein vergleichsweise kleines Volumen handelt und dass Gemeinden bisweilen eine Dienstleistung anbieten, weil kein privates Angebot für eine Dienstleistung verfügbar ist (z.B. Winterdienst auf Privatstrassen). Klar ist, dass staatlich kontrollierte Unternehmen stets das öffentliche Beschaffungsrecht einzuhalten haben. Dieses kann je nach Konstellation allerdings Ausnahmen vorsehen (vgl. Art. 10 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB; RB 720.3] oder auch § 2 des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen [GöB; RB 720.1]).

Frage 2

Auf kantonaler Ebene beruht die Aktivität der erwähnten Unternehmen auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:

- Generell zu beachten sind das Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; RB 611.1) sowie die Richtlinien zur Public Corporate Governance.
- Thurgauer Kantonalbank: Gesetz über die Thurgauer Kantonalbank (TKB-G; RB 951.1)
- thurmed AG: Gesetz über das Gesundheitswesen (GG; RB 810.1)
- EKT Holding AG: Gesetz über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G; RB 954.1)

Auf kommunaler Ebene gilt die Gemeindeautonomie.

Frage 3

Die in der Interpellation erwähnten Elemente der Wettbewerbsneutralität gemäss Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2017¹ sind die folgenden:

1. Regulatorische und steuerliche Gleichbehandlung

Die TKB unterliegt dem Bankengesetz (BankG; SR 952.0) sowie den einschlägigen Verordnungen in gleichem Masse wie ihre rein privaten Konkurrenten. Gemäss TKB-G geniesst die TKB eine Staatsgarantie, die zu marginal tieferen Refinanzierungskosten führt. Diese wird jedoch jährlich abgegolten. Im Jahr 2022 betrug die Abgeltung zugunsten des Kantons rund 8 Mio. Franken, was den Refinanzierungsvorteil aufgrund der Staatsgarantie ausgleicht. Zudem enthält das TKB-G einen Leistungsauftrag und betreffend die Geschäftstätigkeit gewisse Einschränkungen in der Eigentümerstrategie. So umfasst der Geschäftskreis primär das Marktgebiet des Kantons Thurgau samt angrenzenden Wirtschaftsräumen. Darüber hinaus können Geschäfte in der übrigen Schweiz und im Ausland nur getätigt werden, soweit die Befriedigung der Anlage- und Kreditbedürfnisse im Kanton nicht beeinträchtigt wird und der Bank daraus keine besonderen Risiken erwachsen (Ziff. 3 Eigentümerstrategie TKB). Es ist überdies anzuführen, dass die TKB auf Kantonsebene Steuern bezahlt, wovon rund die Hälfte der Kantonalbanken in ihren Kantonen befreit ist.²

Die thurmed AG hat keine Staatsgarantie. Sie wird als privatrechtliche Aktiengesellschaft ordentlich besteuert. Sämtliche Gesetze und Verordnungen für den Gesundheits- und Spitalbereich gelten auch für die thurmed AG, wie sie für alle anderen Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer des Gesundheitswesens im Kanton Thurgau gelten. Leistungsaufträge des Kantons werden nicht nur an die thurmed AG, sondern auch an private Spitäler vergeben. Die thurmed AG verfügt damit über keinerlei wettbewerbsrechtlichen Vorteil. Vielmehr ist in Ziff. 2.6 der Eigentümerstrategie für die thurmed AG

¹ Bundesrat, Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte, Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2017.

² <https://www.avenir-suisse.ch/kantonalbanken-die-naechste-finanzkrise-kommt-bestimmt>.

vorgesehen, dass sie sich ans öffentliche Beschaffungsrecht halten muss, was in der Konkurrenzsituation mit anderen Leistungserbringerinnen und -erbringern als Nachteil zu werten ist.

Die EKT Holding AG hat im Bereich der Durchleitungen ein Enteignungsrecht. Dieses betrifft aber nur den hoheitlichen Bereich der Stromversorgung und ist aufgrund der zwingend zu gewährleistenden Grundnetzinfrastuktur gerechtfertigt. Ansonsten unterliegt sie den gleichen Bestimmungen wie alle anderen Akteure im Energiemarkt und ist voll steuerpflichtig.

2. Verbot Quersubventionierung

Da die TKB und die thurmed AG keinen gesetzlichen Monopolbereich kennen, ist eine Quersubventionierung a priori ausgeschlossen. Beide erstellen eine Konzernrechnung gemäss den einschlägigen gesetzlichen Grundlagen und den anerkannten Rechnungslegungsstandards (Swiss GAAP FER), wobei im Fall der TKB zusätzlich das BankG, die Bankenverordnung (BankV; SR 952.01), die Rechnungslegungsverordnung der Finma (ReIV-FINMA; SR 952.024.1) und das Rundschreiben 20/1 „Rechnungslegung Banken“ der Finma zur Anwendung gelangen.

Für Stromversorgungsunternehmen ist die Trennung von regulierten und nicht regulierten Tätigkeiten mit Art. 10 StromVG gewährleistet. Die dort normierte Entflechtung verbietet die Quersubvention und die Verwendung sensibler Daten für nicht regulierte Tätigkeiten und schreibt die buchhalterische Trennung vor. In Ziff. 1.9 der Eigentümerstrategie der EKT Holding AG werden Quersubventionierungen explizit verboten. Innerhalb des EKT-Konzerns werden die Unternehmen organisatorisch und buchhalterisch einzeln geführt. Ihre Abschlüsse werden nach den Grundsätzen der ordentlichen Rechnungslegung des Obligationenrechts (OR; SR 220) konsolidiert. Betriebswirtschaftlich ist eine Quersubventionierung ohnehin nicht möglich, da der Kanton Thurgau den regulatorischen Gewinn aus dem Netzmonopol gemäss Dividendenvereinbarung mit der EKT Holding AG vollständig abschöpft.

Der Kanton stellt das Interpellationsanliegen damit bereits sicher.

3. Buchhalterische und strukturelle Trennung der Einheiten

Da die TKB und die thurmed AG keinen gesetzlichen Monopolbereich kennen, ist eine Trennung von Monopol- und Wettbewerbsbereich nicht erforderlich. Bei der EKT Holding AG ist eine buchhalterische und strukturelle Trennung der Einheiten, wie erwähnt, bereits vollzogen.

4. Teilprivatisierungen und Reduktion Bundesanteil oder Kantonsanteil

Die thurmed AG und die EKT Holding AG sind seit Jahrzehnten als privatrechtliche Aktiengesellschaften ausgestaltet. Die TKB ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die zu 20 % privatisiert ist. Eine (weitere) teilweise Privatisierung oder eine Vollprivatisierung kann vom Grossen Rat über eine Revision der entsprechenden Gesetze vorgenommen

werden, wenn dies politisch als zielführend erachtet wird. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf dazu.

5. Einhaltung einer „Good Governance“

In den Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 11. Mai 2010 hat der Kanton Thurgau die Prinzipien definiert, welche die Organisation, Führung und Beaufsichtigung der öffentlichen Unternehmen regeln. Für die TKB, die thurmed AG und die EKT Holding AG bestehen Eigentümerstrategien, die durch den Grossen Rat verabschiedet wurden:

- Eigentümerstrategie 2022–2026 des Kantons Thurgau für die Thurgauer Kantonalbank; vom Grossen Rat mit Beschluss vom 4. Mai 2022 genehmigt (GR 20/BS 33/284)
- Eigentümerstrategie des Kantons Thurgau für die thurmed AG; vom Grossen Rat mit Beschluss vom 21. April 2021 zur Kenntnis genommen (GR 20/BS 7/73)
- Eigentümerstrategie des Regierungsrates für die EKT Holding AG; vom Grossen Rat am 27. Oktober 2021 zur Kenntnis genommen (GR 20/BS 23/199)

In den Eigentümerstrategien werden insbesondere die Themen behandelt, die allfällige Interessenskonflikte des Kantons aus seinen Rollen als Regulator, Eigentümer und Auftraggeber betreffen. So werden etwa die strategischen und finanziellen Ziele definiert, das Verhältnis zum öffentlichen Beschaffungswesen geklärt, die Vertretung des Kantons in Organen der Gesellschaften festgelegt und die Informationspflichten und Aufsicht geregelt. Bei allen drei Unternehmen hat der Kanton Thurgau damit eine Good Governance realisiert. Zur Ausgestaltung der Good Governance werden aktuell die Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Thurgau überarbeitet und auf die Anpassungen des neuen FHG adaptiert.

6. Finanzierungsneutralität

Gemäss TKB-G hat die TKB eine Staatsgarantie, die zu leicht tieferen Refinanzierungskosten führt. Diese wird jedoch jährlich abgegolten: im Jahr 2022 mit rund 8 Mio. Franken, was den Refinanzierungsvorteil ausgleicht. Die TKB entrichtet zudem eine Dividende und liefert einen Teil des Gewinns dem Kanton und den Gemeinden ab (§ 23 TKB-G). Das vom Kanton bereitgestellte Aktienkapital für die thurmed AG und die EKT Holding AG wird über Dividenden abgegolten. Diese Vorgabe ist in den Eigentümerstrategien der beiden Unternehmen festgehalten.

Die thurmed AG hat zwei Darlehen des Kantons:

- Einen Betriebskredit über max. 50 Mio. Franken, der marktgerecht verzinst wird.
- Ein Darlehen über 60 Mio. Franken mit einer Laufzeit vom 31. August 2015 bis zum 31. August 2025, das im Zusammenhang mit der Immobilienübertragung vom Kanton an die thurmed Immobilien AG als Übergangsmassnahme gewährt wurde. Der Zinssatz orientiert sich an der Botschaft vom 12. November 2013 zur Änderung des Gesetzes über das Gesundheitswesen, zur Übertragung der Spitalbauten im Baurecht an die thurmed Immobilien AG und die Stiftung Mansio sowie zu

den damit zusammenhängenden Beschlüssen des Grossen Rates (GR 12/GE 15/177). Das Darlehen wird im August 2025 zurückbezahlt. Ein neues Darlehen ist nicht vorgesehen.

7. Transparenz über Eignerpolitik

Der Kanton hat seine Eigentümerziele und die Vorgaben für die Berichterstattung in den Eigentümerstrategien für die TKB, die thurmed AG und die EKT Holding AG festgehalten. Die Eigentümerstrategie für die TKB wird vom Grossen Rat genehmigt (§ 12a Abs. 1 Ziff. 2 TKB-G), jene für die thurmed AG und die EKT Holding AG vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen (§ 47 Abs. 1 Ziff. 9 FHG). Die Umsetzung und Einhaltung der Eigentümerstrategie werden vom Regierungsrat jedes Jahr im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht überprüft, und dem Grossen Rat wird Bericht erstattet.

An der Generalversammlung der thurmed AG werden die Aktien im Auftrag des Regierungsrates durch die Chefin oder den Chef des Departementes für Finanzen und Soziales (DFS) vertreten. Über die gesetzlichen Instrumente (Jahresrechnung, Jahresbericht) hinaus tauschen sich die Verwaltungsratspräsidentin oder der Verwaltungsratspräsident der thurmed AG und die Chefin oder der Chef des DFS regelmässig über alle wesentlichen Geschäfte aus und sie oder er nimmt nach Bedarf an Verwaltungsratssitzungen teil. Die Mitglieder des Grossen Rates werden mit dem Geschäftsbericht bedient. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der thurmed AG stehen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) jährlich und den Fraktionen bei Bedarf für detaillierte Auskünfte zur Verfügung.

An der Generalversammlung der EKT Holding AG werden die Aktien durch die Chefin oder den Chef des Departementes für Inneres und Volkswirtschaft (DIV) vertreten. Über die gesetzlichen Instrumente (Jahresrechnung, Jahresbericht) hinaus informiert der Verwaltungsrat der EKT Holding AG das DIV regelmässig und den Regierungsrat jährlich über alle wesentlichen Geschäfte. Die Mitglieder des Grossen Rates werden mit dem Geschäftsbericht bedient, der in einer jährlichen Sitzung des Verwaltungsrates und der Konzernleitung mit der GFK diskutiert wird.

Die vorgängigen Ausführungen beziehen sich auf die vom Kanton kontrollierten öffentlichen Unternehmen. Auf kommunaler Ebene gilt die Gemeindeautonomie.

Frage 4

Für die TKB, die thurmed AG und die EKT Holding AG bestehen Eigentümerstrategien, die durch den Grossen Rat genehmigt bzw. zur Kenntnis genommen werden (vgl. § 12a Abs. 1 Ziff. 2 TKB-G und § 47 Abs. 1 Ziff. 9 FHG). Die Eigentümerstrategien werden alle vier bis sechs Jahre überarbeitet und gewährleisten, dass die Wettbewerbsneutralität im Leistungsauftrag regelmässig überprüft und sichergestellt wird.

Auf kommunaler Ebene gilt die Gemeindeautonomie. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass kommunale staatliche oder staatsnahe Betriebe wettbewerbsneutral auftreten müssen.

Frage 5

In der Interpellation wird Bezug genommen auf den Bericht des Bundesrates vom 8. Dezember 2017 „Staat und Wettbewerb. Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte“. In den Schlussfolgerungen hält der Bericht fest, staatliche Unternehmenstätigkeit sei vorwiegend historisch und politisch begründet. Aufgrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung hätten staatsnahe Unternehmen ihre Aktivitäten diversifiziert und seien zunehmend in Geschäftsfeldern tätig geworden, die nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Kerngeschäft gehörten. Diese Tendenz sei vom Gesetzgeber vorausgesehen und ermöglicht worden. Die Tätigkeit von staatsnahen Unternehmen auf Wettbewerbsmärkten sei politisch gewollt, könne aber zu Wettbewerbsverzerrungen und potenziell zu Nachteilen für konkurrierende private Unternehmen führen.

In der Interpellation wird insbesondere diese letzte Aussage hervorgehoben. Im Bericht wird aber weiter darauf verwiesen, dass solche Interessenskonflikte weitgehend gelöst werden können, etwa mittels einer kohärenten und transparenten Corporate Governance sowie einer Regulierung, die einen nichtdiskriminierenden Zugang zur Infrastruktur marktbeherrschender staatsnaher Unternehmen, den Verzicht auf eine explizite Staatsgarantie und das Verbot von Quersubventionen vorsieht. Exakt diese Punkte hat der Kanton Thurgau in Bezug auf die drei staatlich beherrschten Unternehmen seit Jahrzehnten realisiert.

Weiter heisst es im Bericht, dass eine radikale Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen die vollständige Privatisierung der Staatsunternehmen voraussetzen würde. Eine solche Massnahme wäre gegen das Risiko abzuwägen, das den Verlust der direkten Kontrolle der öffentlichen Hand über die Qualität der von diesen Unternehmen betriebenen kritischen Infrastrukturen impliziert. Andere radikale Lösungen wie z.B. ein Verbot von Tätigkeiten ausserhalb des Grundversorgungsauftrags wurden im Bericht untersucht und aus betriebs- wie volkswirtschaftlichen Gründen verworfen. Sollte der Grosse Rat zur Auffassung gelangen, dass der Kanton Thurgau seine Beteiligungen an der TKB, der thurmed AG oder der EKT Holding AG teilweise oder vollständig veräussern soll, kann dies mittels Revision der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen oder deren Aufhebung realisiert werden.

Im Kanton Thurgau sind die Erkenntnisse des genannten Berichts des Bundesrates vom 8. Dezember 2017 bereits seit über 20 Jahren bekannt und in die Gesetzgebung und Eigentümerstrategien eingeflossen. Dies ist insbesondere an der ordentlichen Steuerpflicht, den transparenten Eigentümerstrategien und der jährlichen Abgeltung der Staatsgarantie der TKB in Millionenhöhe zu erkennen. Der frühen Verselbständigung ehemaliger Staatsbetriebe zugunsten unternehmerischer Freiheiten ist es zu verdanken, dass der Kanton Thurgau im interkantonalen Vergleich äussert gut dasteht.

Fazit

Der Regierungsrat teilt die Auffassung der Interpellantinnen und Interpellanten, dass staatliche oder staatsnahe Unternehmen nur ausnahmsweise in Konkurrenz zu privaten Unternehmen treten dürfen, namentlich zur Sicherung kritischer Infrastrukturen (z.B.

Wasser, Energie, Strassen) oder Dienstleistungen (z.B. Gesundheit, Alter). Wenn dies erforderlich ist, muss der Staat über die eigenen Unternehmen transparent informieren und deren Strategie klar festlegen, um Wettbewerbsverzerrungen vorzubeugen. Der Kanton Thurgau lebt dieses Verständnis für die von ihm kontrollierten Unternehmen TKB, thurmed AG und EKT Holding AG mit der Steuerung über Eigentümerstrategien seit über 20 Jahren. Eine weitere teilweise oder volle Privatisierung dieser drei Unternehmen erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend, weil damit der theoretische Ausfall von Dienstleistungen in kritischen Bereichen denkbar wäre (Gesundheit, Energie). Sollten vollprivatisierte Unternehmen in Konkurs gehen und diese Dienstleistungen nicht mehr angeboten werden können, kann auch ein Kanton nicht über Nacht dafür sorgen, dass ein funktionierendes Gesundheitswesen oder eine zuverlässige Energieversorgung sichergestellt ist, weil der Aufbau solcher Unternehmen Jahre in Anspruch nimmt. Der Regierungsrat würde eine Erhöhung der Wettbewerbsintensität im Energiesektor grundsätzlich begrüßen.

Bei den kommunalen staatlichen oder staatsnahen Betrieben ist die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen. Es stellt für den Regierungsrat eine Selbstverständlichkeit dar, dass die Gemeindebehörden eigene Unternehmen nicht wettbewerbsverzerrend bevorzugen und die Sensibilität dafür, dass kommunale Unternehmen nur gesetzlich vorgesehene Aufgaben wahrnehmen sollten, in den Gemeindebehörden vorhanden ist und regelmässig geschärft wird, um einer schleichenden unerwünschten Entwicklung in diesen Unternehmen vorzubeugen.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber

