

Interpellation Tanner-Sargans vom 23. April 2018

Auswirkungen staatlicher Wirtschaftsaktivitäten auf Wettbewerbsmärkte

Schriftliche Antwort der Regierung vom 21. August 2018

Jörg Tanner-Sargans thematisiert in seiner Interpellation vom 23. April 2018 die Tatsache, dass staatliche Unternehmungen im Rahmen ihrer operativen Tätigkeit vermehrt in Märkten aktiv sind, die nicht zur ursprünglich politisch definierten Grundversorgung gehören. Der Interpellant weist auf mögliche negative Konsequenzen dieser Entwicklung hin, namentlich auf die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Der Interpellant stellt bezogen auf den Kanton St.Gallen Fragen zu Wirtschaftsaktivitäten von staatsnahen Betrieben in Konkurrenz zu privaten Anbietern. Ebenso erkundigt er sich allgemein nach Vorgaben betreffend die staatliche Wirtschaftstätigkeit sowie den Schutz privater Anbieter vor möglichen staatlich induzierten Wettbewerbsverzerrungen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Staatliche Unternehmenstätigkeit ist historisch und politisch gewachsen, wobei die Grundversorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern als Leitmotiv im Zentrum stand bzw. steht. Über Jahrzehnte wurden über sämtliche Staatsebenen hinweg demokratische Entscheide gefällt, wonach der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern spezifische Güter und Dienstleistungen anbieten soll, die privat im Wettbewerb im Bedarfsfall nicht garantiert in ausreichender Menge angeboten werden können oder die Investitionen erfordern, die ohne eine staatliche Unterstützung nicht getätigt würden bzw. worden wären. Hierzu zählen unter anderem die Bereiche Bahnen, Stromversorgung, Telekom, Radio- und TV-Versorgung sowie die Post. Begünstigt durch den wirtschaftlichen und technologischen Wandel haben staatsnahe Betriebe ihre Aktivitäten im Lauf der Zeit diversifiziert. Dies hat dazu geführt, dass sie heute auch in Geschäftsfeldern aktiv sind, die nicht mehr zu ihrem ursprünglichen Kerngeschäft gehören. Jüngere politische Entscheide haben diese Entwicklung massgeblich begünstigt. So wurden verschiedene bisher rein staatliche Unternehmen verselbständigt und teilweise gegenüber privaten Investoren mit dem Ziel geöffnet, den Verwaltungseinheiten durch Leistungsaufträge und Globalbudgets unternehmerischen Freiraum zu gewähren. Dies führte schliesslich dazu, dass öffentliche Betriebe im verstärkten Mass unternehmerisch aktiv geworden sind, wobei diese Engagements stets im Zusammenhang mit der fortdauernden Systemrelevanz der entsprechenden staatlichen Unternehmen zu bewerten sind.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die staatliche Tätigkeit im freien Markt in jenen Fällen problematisch, in denen aufgrund von geltenden regulatorischen Bestimmungen Konkurrenzvorteile gegenüber den privaten Mitbewerbern bestehen. Entsprechende Wettbewerbsverzerrungen aufgrund ungleich langer Spiesse müssen nach dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität vermieden oder korrigiert werden. Öffentliche Unternehmen dürfen wettbewerbliche Aktivitäten nicht quersubventionieren, was faktisch eine strukturelle Trennung der Grundversorgungsaktivitäten und der wettbewerblichen Aktivitäten voraussetzt. Dass die Umsetzung dieser normativen Vorgaben in der Praxis fallweise mit grossen Herausforderungen verbunden ist, zeigt sich exemplarisch anhand des Beispiels der Bildungsinstitutionen: Hier ist eine Trennung der Grundleistungen, die öffentlich zu finanzieren sind (Lehre), von Zusatzleistungen wie Weiterbildung relativ schwierig. Beide Bereiche sind institutionell eng miteinander verknüpft, wobei die Weiterbildung in der Regel finanziell selbsttragend operieren muss.

Zu den einzelnen Fragen:

1./3. Die Regierung stellt sich mit Blick auf die Public Corporate Governance auf den Standpunkt, dass öffentliche Unternehmen möglichst wettbewerbsneutral zu führen sind. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Kontext insbesondere die Verabschiedung klarer Eigentümerstrategien für die einzelnen staatlichen Unternehmungen. Der grundsätzliche Verzicht auf Sonderleistungen, die Ausrichtung von finanziellen Zuschüssen oder die Gewährung von Defizitgarantien ist ebenso entscheidend. Im Fall der St.Galler Kantonalbank soll eine angemessene Abgeltung von Vorteilen (z.B. der Staatsgarantie) erfolgen.

2. Was die oben erwähnten Vorgaben in Bezug auf die Wirtschaftstätigkeit auf Wettbewerbsmärkten betrifft, darf sich der Leistungsausweis des Kantons St.Gallen grundsätzlich sehen lassen. Mit dem Erlass diverser Eigentümerstrategien konnten in den letzten Jahren konkrete Fortschritte erzielt werden. Auch bei zukünftigen Anpassungen von Eigentümerstrategien soll die Frage der Wirtschaftstätigkeit einer öffentlichen Unternehmung differenziert beurteilt werden. Was die Beteiligung des Kantons an der Abraxas Informatik AG betrifft, sei erwähnt, dass die Unternehmung keine Vorteile geniesst. Leistungen werden ausgeschrieben und es gibt keine spezifischen Vorrechte der Unternehmung.

Im Zusammenhang mit der gestellten Frage ist der Energiesektor von besonderem Interesse. Die St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG (SAK), an welcher der Kanton St.Gallen über die SAK Holding AG 83,3 Prozent der Aktien hält, hat in den letzten zehn Jahren aufgrund der dynamischen Entwicklung im Strommarkt sukzessive zusätzliche branchenverwandte Geschäftsfelder für sich erschlossen, in denen auch private Bewerber aktiv sind. Konkret unterhält das Unternehmen, dessen Kernaufgabe die Grundversorgung der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden mit elektrischer Energie ist, heute auch Angebote in den Bereichen alternative Energiegewinnung und Kommunikation. Bezogen auf ihren ursprünglichen Kernauftrag ist die SAK für die ihr angeschlossenen Kantone nach wie vor systemrelevant.

Tätigkeiten, die aufgrund von Synergien stattfinden, erscheinen aus Sicht der Regierung aufgrund der eingangs gemachten Überlegungen legitim. Darunter fällt etwa der Betrieb von Glasfasernetzen, worauf die Regierung in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.14.09 «Kooperation SAK mit Swisscom» verwiesen hat. Darin wird festgehalten, dass die SAK für den Aufbau der Infrastruktur ihr bereits vorhandenes Rohrnetz nutzt. Ferner fielen die Bedingungen, unter denen die SAK Glasfaser-Anschlüsse anbietet, grundsätzlich in ihre unternehmerische Entscheidungskompetenz. Dem Grundsatz nach sind auch für weiterführende Aktivitäten, die keine direkten Synergieeffekte aufweisen, denkbar – im konkreten Fall der SAK etwa der Betrieb eines Rechenzentrums. Die diesbezügliche Bedarfsabklärung hatte im Jahr 2015 ergeben, dass innerhalb der Ostschweizer Wirtschaft ein erhebliches Interesse an einem entsprechenden Angebot besteht.