



An den Grossen Rat

23.5590.02

FD/P235590

Basel, 8. Mai 2024

Regierungsratsbeschluss vom 7. Mai 2024

Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «fairen Wettbewerb zwischen kantonalen Unternehmen und Privaten stärken»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2024 die nachstehende Motion Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Private Unternehmen stehen immer wieder im Wettbewerb mit Unternehmen, die vollumfänglich oder teilweise im Eigentum des Kantons sind. Es handelt sich dabei um einen Wettbewerb mit ungleichen Spiessen. Denn die Staatsbetriebe profitieren von verschiedensten Vorteilen, namentlich in den Bereichen Finanzierung, Besteuerung oder Regulierung. Aber auch Quersubventionierungen oder ein privilegierter Zugang zu Daten sind möglich. Dies sind Vorteile, die den Wettbewerb verzerren und private Unternehmen benachteiligen.

Auch auf Bundesebene sind diese ungleichen Spiesse immer wieder ein Thema. Der Bundesrat hat deshalb kürzlich den Auftrag erteilt, die bundeseigenen Corporate Governance-Leitsätze mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität zu ergänzen. Die zuständigen Departemente sollen damit verpflichtet werden, den fairen Wettbewerb zwischen den verselbstständigten Bundeseinheiten sowie Privaten systematischer und umfassender zu berücksichtigen (vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. September 2023). Dies geht zurück auf zwei vom Parlament überwiesene Motionen (20.3531 Caroni und 20.3532 Rieder).

Eine solche Lösung drängt sich auch für den Kanton Basel-Stadt auf. In den von der Finanzverwaltung publizierten Public-Corporate-Governance-Richtlinien für Beteiligungen des Kantons sind, soweit ersichtlich, keine Ausführungen zum Thema Wettbewerbsneutralität oder fairer Wettbewerb enthalten. Mit einer entsprechenden Ergänzung könnte der Regierungsrat zum Ausdruck bringen, dass ihm Wettbewerbsneutralität und ein fairer Wettbewerb ein wichtiges Anliegen sind.

Die Motionäre bitten daher den Regierungsrat, die Public-Corporate-Governance-Richtlinien mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität zu ergänzen, um einen fairen Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und Unternehmen in vollumfänglichem oder teilweiseem Eigentum des Kantons zu gewährleisten.

Luca Urgese, Michael Hug, Lorenz Amiet, Franz-Xaver Leonhardt, Niggi Daniel Rechsteiner, Daniel Seiler»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona-les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «die Public-Corporate-Governance-Richtlinien mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität zu ergänzen, um einen fairen Wettbewerb zwischen privaten Unternehmen und Unternehmen in vollumfänglichem oder teilweisem Eigentum des Kantons zu gewährleisten».

1.3 Rechtliche Prüfung

Nach § 69 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Gemäss § 90 KV obliegt dem Grossen Rat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Diese Oberaufsicht ist zu unterscheiden von der leitenden und obersten Vollzugsfunktion des Regierungsrates gemäss § 101 KV sowie der unmittelbaren Beaufsichtigungsfunktion des Regierungsrates über die Verwaltung gemäss § 108 Abs. 1 Satz 1 KV und die hier relevante Beaufsichtigung anderer Träger öffentlicher Aufgaben gemäss § 108 Abs. 1 Satz 2 KV. Aus den genannten Verfassungsbestimmungen lässt sich ableiten, dass der Grosse Rat als legislatives Organ den inhaltlichen Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben festlegt und als oberstes Aufsichtsgremium überprüft, ob diese Rahmenbedingungen eingehalten werden. Die eigentliche Umsetzung dieser Vorgaben durch die Steuerung der Träger von öffentlichen Aufgaben wie etwa der verselbständigten Einheiten und damit auch die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion obliegt gemäss dem System der Gewaltenteilung und im Einklang mit § 108 Abs. 1 Satz 2 KV der leitenden und obersten vollziehenden Behörde, d.h. dem Regierungsrat. Im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung erlässt der Regierungsrat die Public Corporate Governance-Richtlinien, die unmittelbar der Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt dienen (vgl. § 1 der Richtlinien).

Mit der Forderung nach einer Anpassung der Public Corporate Governance-Richtlinien wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Beaufsichtigung der Träger öffentlicher Aufgaben gemäss § 108 Abs. 1 Satz 2 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Deshalb ist sie als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

1.4 Schlussfolgerung

Diese Motion verstösst gegen die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Beaufsichtigung der Träger öffentlicher Aufgaben und ist deshalb als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Forderung

Die Motion fordert die Ergänzung der Public Corporate Governance-Richtlinien mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität. Ziel der Forderung ist die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen Privaten und Unternehmen in vollumfänglichen oder teilweisen Eigentum des Kantons. Die Motion nimmt Bezug auf einen Auftrag des Bundesrates an die Verwaltung vom 15. September 2023. Dessen Auslöser sind zwei politische Vorstösse (20.3531 Caroni und 20.3532 Rieder), die eine Gesetzesänderung fordern, um die Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen einzuschränken.

Konkret hat der Bundesrat das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, ihm bis zum dritten Quartal 2024 eine Ergänzung der Corporate Governance-Leitsätze vorzuschlagen. Mit dieser soll der faire Wettbewerb zwischen Bundesunternehmen und Privaten gestärkt werden (<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2023.msg-id-97753.html>).

3. Haltung des Regierungsrates zur Forderung

Aus Markt-, Effizienz- oder Regulierungsgründen werden auch im Kanton Basel-Stadt verschiedene staatliche Aufgaben nicht durch die Kernverwaltung erfüllt, sondern durch Beteiligungen, die dem Kanton ganz oder teilweise gehören.

Die unternehmerischen Ziele und Aktivitäten der wesentlichen Beteiligungen sind in Spezialgesetzen, Leistungsaufträgen oder Eignerstrategien festgelegt. Für die Beaufsichtigung der Beteiligungen ist der Regierungsrat zuständig. Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat er u.a. die Grundsätze für die Steuerung solcher Unternehmen in Public Corporate Governance-Richtlinien festgehalten (<https://www.fv.bs.ch/themen/beteiligungsmanagement.html>).

Die Motion fordert die Ergänzung der Public Corporate Governance-Richtlinien mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität. Diese Forderung tangiert eine Kernkompetenz des Regierungsrates und ist damit rechtlich unzulässig (siehe Ausführungen zu Ziffer 1).

Eine rechtlich unzulässige Motion kann nicht entgegengenommen werden, aber im Rahmen einer Anzugsbeantwortung kann geprüft werden, ob zur Stärkung der Wettbewerbsneutralität zwischen Beteiligungen und Privaten Massnahmen notwendig und sinnvoll sind. Von Interesse wird dabei insbesondere der in ähnlicher Sache beauftragte Bericht auf Bundesebene sein.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Luca Urgese und Konsorten betreffend «fairen Wettbewerb zwischen kantonalen Unternehmen und Privaten stärken» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin