



An den Grossen Rat

23.5590.03

FD/P235590

Basel, 24. Juni 2026

Regierungsratsbeschluss vom 23. Juni 2026

Anzug Urgese und Konsorten betreffend «fairen Wettbewerb zwischen kantonalen Unternehmen und Privaten stärken»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 12. Juni 2024 den nachstehenden Anzug Urgese und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht 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 teilweise im Eigentum des Kantons zu gewährleisten.

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

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Anzugesanliegen

Im Zentrum des vorliegenden Anzugs steht die Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs zwischen Privaten und Unternehmen, welche vollumfänglich oder teilweise im Eigentum des Kantons sind. Konkret sollen die Public Corporate Governance-Richtlinien mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität ergänzt werden.

2. Ausgangslage

Gemäss § 108 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) beaufsichtigt der Regierungsrat neben der kantonalen Verwaltung auch die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung. Im Jahr 2010 hat der Regierungsrat zur Steuerung der kantonalen Beteiligungen Public Corporate Governance-Richtlinien erlassen.

3. Anpassung beim Bund

Der Anzug Urgese und Konsorten nimmt Bezug auf Abklärungen des Bundesrats, die bundeseigenen Corporate Governance-Leitsätze mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität zu ergänzen. Auslöser der Abklärungen waren zwei politische Vorstösse auf Bundesebene (20.3531 Caroni und 20.3532 Rieder).

Der Bundesrat kommt im Bericht «Staat und Wettbewerb: Auswirkungen staatlich beherrschter Unternehmen auf die Wettbewerbsmärkte» zu dem Schluss, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann, die untrennbar mit staatlicher Unternehmertätigkeit verbunden sind. Gravierende Defizite hinsichtlich der Gewährung der Wettbewerbsneutralität zwischen privaten und solchen im Bundesbesitz sieht der Bundesrat jedoch nicht. Wettbewerbsverzerrungen könnten nur verhindert werden, wenn die Staatsunternehmen vollständig privatisiert würden. Das würde jedoch bedeuten, dass die öffentliche Hand die Kontrolle über die Qualität der von diesen Unternehmen betriebenen kritischen Infrastruktur verliert.

Der Bundesrat hat aufgrund der beiden eingangs erwähnten Abklärungen eine Anpassung seiner Corporate Government Leitsätze beschlossen. Er hat einen neuen Leitsatz aufgenommen, der Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatlichen und privaten Unternehmen vermeiden soll.

15a. Leitsatz

Regulatorische Rahmenbedingungen und organisatorische Massnahmen stellen sicher, dass verselbstständigte Einheiten des Bundes, die als Aktiengesellschaften organisiert sind und Dienstleistungen am Markt erbringen, im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten über keine relevanten Wettbewerbsvorteile aufgrund ihrer staatlichen Beherrschung oder ihnen übertragenen Aufgaben verfügen bzw. vorhandene Vorteile nicht ausnutzen:

- Der Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten im Wettbewerb ist ausreichend vom Bereich der übertragenen Aufgaben zu trennen. Die beiden Bereiche sind buchhalterisch mit einer Spartenrechnung zu trennen.
- Zu vermeiden sind insbesondere Finanzierungsvorteile im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten sowie die diskriminierende Nutzung von Informationen oder anderen Ressourcen aus dem Bereich der übertragenen Aufgaben im Bereich der selbstgewählten Tätigkeiten.

4. Situation im Kanton Basel-Stadt

Die unternehmerischen Ziele und Aktivitäten der wesentlichen Beteiligungen werden durch Spezialgesetze, Leistungsaufträge oder Eignerstrategien geregelt. Diese stecken den unternehmerischen Rahmen ab. Wie der Bundesrat in seinem oben erwähnten Bericht festhält, sind gewisse Wettbewerbsverzerrungen untrennbar mit staatlicher Unternehmenstätigkeit verbunden. Die unternehmerischen Aktivitäten der kantonalen Beteiligungen sind im Vergleich zu Bundesunternehmen wie Swisscom, Post oder SBB aber von wesentlich geringerem Umfang und von einer anderen Struktur, so weist der Bund keine Gesundheitsbeteiligungen auf. Der Regierungsrat sieht keine Anzeichen für wesentliche Wettbewerbsverzerrungen.

4.1 Spitäler

Die Leistungsangebote der üblichen und privaten Spitäler basieren auf den Leistungsaufträgen (Spitallisten), die von den Regierungen von Basel-Stadt und Basel-Landschaft (Gesundheitsraum GGR) genehmigt werden. Auch die Tarife der Spitäler unterliegen der Genehmigung durch den zuständigen Regierungsrat. Die Entscheidungen des Regierungsrates müssen rekursfahig sein, was bedeutet, dass sie von den betroffenen Leistungserbringern angefochten werden können.

Gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) werden ebenfalls durch Beschlüsse des Regierungsrates bzw. des Grossen Rates gewährt und kommen sowohl üblichen als auch privaten Spitälern zugute.

Das Universitätsspital Basel-Stadt (USB) sieht als einzigen selbstgewählten Bereich seine Kinderkrippe, die spezifische Angebote für Eltern des USB bietet, wie z.B. eine Flexibilität, die andere Kinderkrippen nicht bereitstellen, auf die aber Mitarbeitende im Spitalbereich angewiesen sind.

Die Universitären Psychiatrischen Kliniken (UPK) beschränken sich bei ihren selbstgewählten Tätigkeiten hauptsächlich auf Konsilien (Beratung bei anderen Leistungserbringern) und Gutachten. Hierbei herrscht jedoch freier Wettbewerb sowohl beim Vertragsabschluss als auch bei der Preisfindung. Diese Tätigkeiten machen im Vergleich zum gesamten Tätigkeitsfeld der UPK nur einen geringen Anteil aus.

Die üblichen Spitäler weisen darauf hin, dass sie gegenüber privaten Einrichtungen auch Nachteile hinnehmen müssen, wie etwa höhere Sozialkosten (vor allem Pensionskasse), die Verpflichtung zur Anwendung des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) sowie die Einhaltung des üblichen Beschaffungsrechts.

4.2 Universitäre Zahnmedizin

Das UZB ist einerseits in der universitären Aus- und Weiterbildung sowie in Lehre und Forschung tätig und andererseits in der sozialen Zahnmedizin, sowie bei der Behandlung von Privatpatienten, die auch von privaten Zahnarztpraxen versorgt werden. Das UZB agiert auch als Partner privaten Anbieter, etwa bei Spezial- und Notfallbehandlungen sowie durch ein breites Angebot an Fort- und Weiterbildungen. Zudem bildet das UZB Nachwuchs aus und bietet zahlreiche Ausbildungsplätze an.

Zur Sicherung von Qualität und Routine braucht das UZB ausreichend Patientinnen und Patienten. Bei diesen handelt es sich auch um Privatpatientinnen und -patienten, was teilweise als Konkurrenz zu niedergelassenen Zahnärztinnen und Zahnärzten wahrgenommen wird.

4.3 Basler Verkehrsbetriebe (BVB)

Die BVB hat sich bereits im Jahr 2018 mit dieser Thematik auseinandergesetzt und untersucht, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen sie neben der Erfüllung ihres üblichen Auftrags zusätzliche Einnahmen generieren kann. Zusammenfassend kam man damals zu dem Schluss, dass die BVB im Rahmen ihrer Unternehmertätigkeit – sei es als Haupttätigkeit, Nebentätigkeit oder als Randnutzung ihres Verwaltungsvermögens – am Markt agieren und in Konkurrenz zu anderen Anbietern Dienstleistungen anbieten darf. Dabei ist es jedoch wichtig, eine Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Insbesondere ist eine Vollkostenrechnung erforderlich, und Quersubventionierungen sind nicht gestattet, was hohe Anforderungen an das Controlling der BVB stellt.

Da der Leistungsauftrag klar definiert ist und eventuelle externe Dienstleistungen gemäss § 3 BVB-OG stets auf einer Vollkostenrechnung basieren müssen – und zusätzlich nur zur optimalen Nutzung nicht ausgeschöpfter Personalressourcen erbracht werden dürfen – ist eine echte Konkurrenz zwischen der BVB und privaten Marktteilnehmern nicht realistisch. Lediglich in

zwei Bereichen könnte möglicherweise eine Konkurrenz zu privaten Unternehmen bestehen, wobei auch hier die Vollkostenrechnung eine konkurrenzfähige Situation weitgehend ausschliesst:

- Busreparaturen: Gelegentlich wird von der BVB auch in Bezug auf Busse, die nicht zur eigenen Flotte gehören (z.B. von der Margarethen Bus AG oder der Südwestdeutschen Landesverkehr AG (SWEG)), Reparaturen durchgeführt. Dies kommt jedoch kaum noch vor, wahrscheinlich weil diese Unternehmen mittlerweile günstigere Anbieter gefunden haben und die BVB keine Überkapazitäten in diesem Bereich mehr hat.
- Bahninfrastrukturbaustellen: Teilweise wird die Bahnbauabteilung der BVB auch auf Baustellen eingesetzt, die nicht von der BVB selbst betreut werden (z.B. für den Kanton Basel-land).

4.4 IWB

Die Industriellen Werke Basel (IWB) sind eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit einem klaren Versorgungsauftrag. Laut dem IWB-Gesetz ist es ihr gestattet, gewerbliche Leistungen zu Marktpreisen anzubieten. Im Bereich der Stromversorgung sieht das Stromgesetz bereits eine Entflechtung von Monopol (Netzbetrieb) und übrigen Tätigkeiten vor (Art. 10 Abs. 1 Stromversorgungsgesetz (StromVG) insbesondere wird so eine unlautere Nutzung von Kundeninformationen aus dem Netzbereich zum Vorteil des Vertriebs verhindert (Art. 10 Abs. 2 StromVG) und eine getrennte Jahres- und Kostenrechnung vorgesehen (Art. 11). Mit dem Inkrafttreten des Strommarktabkommens werden diese Regelungen weiter verschärft, was ein umfassendes Unbundling erforderlich macht.

In anderen Bereichen agiert die IWB jedoch zurückhaltend und tritt nicht in direkten Wettbewerb mit dem Gewerbe, etwa im Bereich von Bau- oder Ingenieurdienstleistungen.

Für eine Transformation hin zu einer dekarbonisierten Energieversorgung ist es entscheidend, dass die IWB ihre Geschäftsmodelle anpasst, um entsprechende Dienstleistungen anzubieten und den Energiemanagementbereich aktiv zu steuern. Dies erfordert durchgängige Prozesse innerhalb des Unternehmens, führt jedoch nicht zu einer direkten Konkurrenz mit kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Vielmehr konkurriert die IWB in diesem Kontext mit anderen Energieversorgungsunternehmen (EVU), die ähnliche Marktstrategien verfolgen.

5. Anpassung PCG-Richtlinien

Der Regierungsrat hatte sich bereiterklärt, das Anliegen des Anzugs vertieft zu prüfen. Insbesondere sollten die Anpassungen auf Bundesebene in die Beurteilung einbezogen werden. Dem Regierungsrat sind die Wettbewerbsneutralität und ein fairer Wettbewerb wichtige Anliegen. Auch wenn die wettbewerblichen Tätigkeiten der kantonalen Beteiligungen geringer ausfallen als auf Ebene des Bundes, erscheint eine ähnliche Regelung wie der Bund für den Kanton Basel-Stadt sinnvoll. Eine Regelung in den PCG-Richtlinien steckt den Rahmen für die wettbewerbliche Tätigkeiten der Beteiligungen ab und stelle eine einheitliche Umsetzung im Kanton sicher. Die Ergänzung der PCG-Richtlinie orientiert sich an der des Bundes, wurde jedoch an die Gegebenheiten des Kantons angepasst und vereinfacht.

Der Regierungsrat hat als Ergänzung der PCG-Richtlinien einen neuen § 13a wie folgt beschlossen:

§ 13a Tätigkeiten am Markt

Beherrschte und wesentliche Beteiligungen des Kantons, die in Bereichen, die nicht im Gesetz vorgesehen sind, Leistungen am Markt erbringen, sorgen dafür, dass sie über keine relevanten Wettbewerbsvorteile aufgrund ihrer kantonalen Beherrschung oder der ihnen übertragenen Aufgaben verfügen bzw. vorhandene Vorteile nicht ausnutzen.

Ein direkter Einfluss ist nur bei den beherrschten Beteiligungen möglich, da sonst das Einverständnis von den Miteigentümern (Kantone oder Private) abgeholt werden müsste. Von den beherrschten Beteiligungen haben nicht alle eine signifikante Grösse, so dass eine Regelung nur für die wesentlichen Beteiligungen sinnvoll ist. Betroffen sind konkret die Basler Kantonalbank, die Basler Verkehrsbetriebe, die Industriellen Werke Basel, die Spitäler und das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel. Bei selbstgewählten Leistungen am Markt sollen diese Beteiligungen aufgrund der kantonalen Eigentümerschaft oder der ihnen per Gesetz übertragenen Aufgaben über keine relevanten Wettbewerbsvorteile verfügen, bzw. vorhandene Vorteile nicht ausnutzen.

Mit der neuen Regelung betont der Regierungsrat die Bedeutung der Wettbewerbsneutralität und eines fairen Wettbewerbs zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen. Die neue Regelung wird bei der nächsten Überarbeitung der Eigenerstrategien der beherrschten, wesentlichen Beteiligungen einfließen.

6. Antrag

Aufgrund dieses Berichts und der beschlossenen Ergänzung der PCG-Richtlinien beantragen wir, den Anzug Urgese und Konsorten betreffend «fairen Wettbewerb zwischen kantonalen Unternehmen und Privaten stärken» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin