

Luzern, 17. September 2024

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**P 99**

Nummer: P 99
Eröffnet: 04.12.2023 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement i.V. mit Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 17.09.2024 / Teilweise Erheblicherklärung
Protokoll-Nr.: 999

Postulat Zemp Gaudenz und Mit. über wettbewerbsverzerrende Vorteile staatlich dominierter Betriebe in der Privatwirtschaft

Die Wichtigkeit von Wettbewerbsneutralität und das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen im Kontext öffentlicher Beteiligungen sind unserem Rat bewusst. Der Kanton Luzern hat darum im Jahr 2012 zur Steuerung der Beteiligungen des Kantons die Public-Corporate-Governance-Gesetzgebung erlassen (vgl. Botschaft [B 33](#) vom 28. Februar 2012 zum Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern [Mantelerlass PCG]). Diese ist seit dem 1. Januar 2013 in Kraft. In deren Grundsätzen legte er auch die Instrumente zur Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung fest. Es sind dies die Beteiligungsstrategie, die Eignerstrategien und der Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Insgesamt stehen Ihrem Rat damit solide Grundlagen punkto Public-Corporate-Governance und adäquate Möglichkeiten zur politischen Steuerung kantonaler Beteiligungen zur Verfügung. Mit dem [Staatsbeitragsgesetz](#) und dem öffentlichen Beschaffungsrecht bestehen flankierende Regelungen.

Nicht Gegenstand der Public-Corporate Governance sind öffentliche Aufgaben, die von der kantonalen Verwaltung oder den Gerichten selber erfüllt werden, Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen sowie Beteiligungen im Finanzvermögen (bspw. CKW-Beteiligung). Ihnen wird keine kantonale Aufgabe übertragen, weshalb sich in Bezug auf diese Aufgaben keine Fragen zu Unternehmenszielen und -führung stellen. Ebenfalls nicht Teil der Public-Corporate-Governance ist die Aufgabendiskussion als solche – also die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt erfüllen soll. Diese Frage ist vorab (ordnungs-)politisch zu klären.

Ein Gesichtspunkt dieser (ordnungs-)politischen Diskussion kann die im Postulat aufgeworfene, wettbewerbsrechtliche Fragestellung sein, ob der Wettbewerb im Kanton Luzern in Tätigkeitsfeldern, in denen keine öffentlichen Aufgaben erbracht werden, zwischen Organisationen mit öffentlicher Beteiligung und den übrigen Marktteilnehmenden gewährleistet ist. Eine aktuelle wissenschaftliche Analyse zu dieser Fragestellung für den Kanton Luzern liegt nicht vor.

Mit Blick auf die konkreten Ergebnisse des im Postulat erwähnten [ZHAW-Gutachtens für den Gewerbeverband Berner KMU](#), erwarten wir von einer Studie für den Kanton Luzern keine

überraschenden Ergebnisse. So wird im ZHAW-Gutachten etwa exemplarisch dargestellt, dass es der Gebäudeversicherung Bern erlaubt sei, auch Nebentätigkeiten auszuüben, was diese beispielsweise in Form einer freiwilligen Zusatzversicherung mache. Anschliessend werden im Gutachten wettbewerbsrechtliche Auswirkungen davon besprochen. Im Unterschied dazu ist in der [Eignerstrategie des Kantons Luzern für die Gebäudeversicherung Luzern](#) festgehalten, dass die Gebäudeversicherung weder direkt noch indirekt (mittels zusätzlicher Gesellschaft) ihr Produkteangebot im Markt über den gesetzlichen Rahmen hinaus erweitern soll. Zudem wird festgehalten, dass sich die Gebäudeversicherung der Monopolstellung in der Zusammenarbeit mit den diversen Anspruchsgruppen bewusst sein und entsprechend agieren soll. Damit bestehen im Kanton Luzern engere Rahmenbedingungen und tiefere Risiken punkto Wettbewerbsverzerrungen.

Als zweites exemplarisches Beispiel beleuchtet das ZHAW-Gutachten die 52,24 Prozent Mehrheitsbeteiligung des Kantons Bern an der BKW Energie AG im Kontext mit deren Monopol als Netzbetreiberin und ihren privatwirtschaftlichen Tätigkeiten und diskutiert wettbewerbsrechtliche Auswirkungen davon. Auch hier ist die Ausgangslage im Kanton Luzern eine andere: Der Kanton Luzern hält lediglich eine Minderheitsbeteiligung von knapp 10 Prozent an der CKW. Die Aktien werden zudem seit 2012 als Teil des Finanzvermögens geführt. Anders als Beteiligungen im Verwaltungsvermögen dient das Halten der CKW Aktien entsprechend nicht mehr unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die Beteiligung des Kantons an der CKW ist als reine Finanzanlage zu qualifizieren. Damit bestehen im Kanton Luzern andere Rahmenbedingungen und tiefere Risiken punkto Wettbewerbsverzerrungen.

Die 51,5 Prozent Mehrheitsbeteiligung des Kantons Bern an der Berner Kantonalbank ohne Staatsgarantie wird im ZHAW-Gutachten nicht diskutiert, weshalb hieraus kein Vergleich mit der 61,5 Prozent Mehrheitsbeteiligung des Kantons Luzern an der Luzerner Kantonalbank AG mit Staatsgarantie möglich ist.

Aufgrund dieser Kurzanalyse erwarten wir von einer Studie für den Kanton Luzern keine überraschenden Ergebnisse und schätzen die wettbewerblichen Risiken im Kanton Luzern als berechenbar ein.

Gemäss Erfahrungswerten wären für die beantragte Grundlagenstudie Staatsmittel in Höhe von rund 50'000 Franken für externe Dienstleistungen und interner Personalaufwände im Umfang von rund 40 Personentagen – auch für partizipative Prozesse wie den Einbezug von und Absprachen mit betroffenen Unternehmen oder die Durchführung von Echoräumen – einzuplanen. Diese Mittel sind nicht in der Aufgaben- und Finanzplanung eingestellt. Auch erfordern unsere personellen Ressourcen eine klare Priorisierung der Aufgaben und der zu erstellenden Berichte.

Abschliessend halten wir fest, dass die öffentliche Hand die notwendige Sensibilität primär im Tagesgeschäft sowie im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen und Beteiligungs- bzw. Eignerstrategien an den Tag legen muss, um Wettbewerbsverzerrungen soweit wie möglich zu vermeiden. Eine kostspielige Studie mit für den Kanton Luzern beschränkter Aussagekraft hilft hingegen wenig. Zudem lehnen wir eine weitere Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die unternehmerische Freiheit der angesprochenen Firmen ab.

Wir beantragen Ihnen deshalb, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.