

## REGIERUNGSRAT

14. August 2024

24.129

**Motion Dr. Adrian Schoop, FDP, Baden (Sprecher), Barbara Borer-Mathys, SVP, Holziken, Gian von Planta, GLP, Baden, Alfons Paul Kaufmann, Mitte, Wallbach, vom 23. April 2024 betreffend Eindämmung der Marktexpansion und Wettbewerbsverzerrung durch Staatsbetriebe; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat**

---

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

### **Inhalt der Motion**

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen oder anzupassen, so dass für jedes Unternehmen im kantonalen oder kommunalen Eigentum ein Zweckartikel eingeführt, Transparenzvorschriften erlassen und Compliance-Massnahmen ergriffen werden müssen.

Die Massnahmen sollen gemäss Begründung der Motion Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche oder staatsnahe Betriebe verhindern oder eindämmen und sicherstellen, dass ein "level playing field" im aargauischen Marktumfeld besteht und somit Innovationen und gesunde Unternehmen nicht durch die Konkurrenz des Staates behindert oder verdrängt werden.

### **Bisherige Massnahmen im Kanton Aargau**

Der Grosse Rat und der Regierungsrat haben bereits zweckmässige Massnahmen beschlossen, damit Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche oder staatsnahe Organisationen eingedämmt werden. Für einige Kantonsbeteiligungen gelten in ihren gesetzlichen oder statutarischen Zweckartikeln grundlegende Eingrenzungen ihrer Tätigkeiten, welche teilweise der Grosse Rat bestimmt oder genehmigt hat. Zur Erläuterung dient die nachfolgende Tabelle für die Beteiligungen im 1. Kreis und für die in der Motionsbegründung genannten Beteiligungen. Ein "Ja" bei der Mitwirkung des Grossen Rats bedeutet, dass die Formulierung gesetzlich verankert ist oder der Grosse Rat die Statuten zur Kenntnis nahm. Im Anschluss an die Tabelle erfolgt eine ausführlichere Darlegung für ausgewählte Beteiligungen.

**Tabelle:** Zweckartikel von Beteiligungen, teils unter Mitwirkung des Grossen Rats

<b>Beteiligung</b>	<b>Zweckartikel (verkürzt)</b>	<b>Mitwirkung Grosser Rat</b>
Aargauische Gebäudeversicherung	Abwehr von Schäden zum Schutz von Menschen und Sachen sowie Versicherung der Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden	Ja
Aargauische Kantonalbank (AKB)	Tätigung banküblicher Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen	Ja
Aargauische Pensionskasse	Versicherung der Mitglieder des Regierungsrats, der Angestellten des Kantons und seiner selbstständigen Anstalten gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Tod und Invalidität	Ja
AEW Energie AG und Axpo Holding AG	Beteiligung des Kantons an Stromversorgungsunternehmen, wenn der private Sektor die betreffenden Bedürfnisse nicht oder ungenügend deckt	Ja
AEW Energie AG	Leitungsgebundene Versorgung; beinhaltend insbesondere Produktion, Beschaffung, Verteilung und Verkauf von Energie, die Versorgung im Bereich Telekommunikation sowie die Erbringung von damit verbundenen Dienstleistungen	Nein (Statuten)
Axpo Holding AG	Erwerb, Halten, Betreuung und Veräusserung von Beteiligungen an anderen Unternehmen im In- und Ausland im Energie- und Telekommunikationsbereich sowie in verwandten Gebieten	Ja <sup>1</sup> (Statuten)
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	Führung der FHNW im Sinne der Bundesgesetzgebung und der interkantonalen Vereinbarung über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen	Ja
Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG und Psychiatrische Dienste Aargau AG	Führung der Unternehmen als Kantonsspitäler mit gemeinnütziger Zweckbestimmung im Sinne der aargauischen Spitalgesetzgebung	Ja <sup>2</sup>
SVA Aargau	Vollzug des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10), des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG; SR 831.20) und weiterer Aufgaben im Auftrag des Regierungsrats	Ja
Aargau Verkehr AG (AVA)	Anbieten von Dienstleistungen in den Bereichen des Personen- und Güterverkehrs sowie anderer Mobilitätsbedürfnisse	Nein (Statuten)
Schulverlag plus AG	Entwicklung, Produktion, Erwerb, Vermittlung, Vertrieb von Informationen und Medien im Bereich Schule, Bildung, Erziehung und Unterhaltung	Nein (Statuten)

<sup>1</sup> Beilage zur (19.304) Botschaft "Vertrag zwischen den Kantonen Aargau, (...) und Zug betreffend Gründung der Gesellschaft der Nordostschweizerischen Kraftwerke AG (NOK-Gründungsvertrag); Auflösung; Energiegesetz des Kantons Aargau (EnergieG); Änderung: Bericht und Entwurf zur 1. Beratung". (Noch nicht in Rechtskraft, da im Axpo-Aktionärskanton Schaffhausen das Referendum gegen die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags zustande kam. Die entsprechende Volksabstimmung ist auf den 18. August 2024 angesetzt.)

<sup>2</sup> Gemäss den ersten Statuten, welche der Grosse Rat genehmigte.

Gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank (AKBG; SAR 681.100) ist der Geschäftszweck der Bank auf bankübliche Geschäfte nach anerkannten Bankgrundsätzen eingegrenzt. Gemäss (01.257) Botschaft vom 29. August 2001 zur ersten Beratung betreffend Änderung der Rechtsform der Aargauischen Kantonalbank; Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank ist der Zweck bewusst allgemein formuliert. Der Regierungsrat war damals überzeugt, dass ein allgemein formulierter Zweckartikel die AKB am besten in die Lage versetzt, ihre Verantwortung für die Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons wahrzunehmen. Der Grosse Rat hat diese Haltung gestützt.

Laut § 10 Abs. 2 des Spitalgesetzes (SpiG; SAR 331.200) hat der Grosse Rat die ersten Statuten jeder Spitalaktiengesellschaft genehmigt. Die seit den Gründungen unveränderten Zweckbestimmungen in den Statuten aller drei Kantonsspitäler (Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG, Psychiatrische Dienste Aargau AG) lauten: "*Zweck der Gesellschaft ist die Führung [...] als Spital beziehungsweise Kantonsspital mit gemeinnütziger Zweckbestimmung im Sinne der aargauischen Spitalgesetzgebung.*" Die Kantonsspitäler können sich bei anderen gleichartigen oder verwandten Unternehmen beteiligen und alle Geschäfte eingehen sowie Verträge abschliessen, die geeignet sind, den Zweck der Gesellschaft zu fördern, oder direkt oder indirekt damit in Zusammenhang stehen und können Grundeigentum erwerben, verwalten sowie veräussern. Mit Art. 39 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) ist der Begriff "Spitäler" als "Anstalten oder deren Abteilungen, die der stationären Behandlung akuter Krankheiten oder der stationären Durchführung von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation dienen" definiert.

Gesetzliche Zweckdefinitionen bestehen auch für die Aargauische Gebäudeversicherung (AGV) (Verhütung und Abwehr von Schäden zum Schutz von Menschen, Tieren und Sachen sowie Versicherung der Gebäude auf dem Kantonsgebiet gegen Feuer- und Elementarschäden gemäss Gesetz über die Gebäudeversicherung [Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG; SAR 673.100]) und die SVA Aargau (Vollzug des AHVG, des IVG und weiterer Aufgaben im Auftrag des Regierungsrats gemäss Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung; [EG AHVG/IVG; SAR 831.100]).

Schliesslich sind im Dekret über den Leistungsauftrag der AEW Energie AG (SAR 773.330) die obligatorischen Aufgaben der AEW im Rahmen der Zielsetzungen und Verpflichtungen der Energiegesetzgebung des Bundes und des Kantons beschrieben.

Im Rahmen der Auflösung des NOK-Gründungsvertrags nahm der Grosse Rat am 8. September 2020 Kenntnis der Eignerstrategie der Axpo Holding AG (Axpo). Indem die Axpo einen wesentlichen Beitrag zur sicheren, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Stromversorgung der Schweiz leisten soll, ist auch ihr Geschäftszweck festgelegt.

Aufgrund der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung ist es trotz der Eingrenzungen in den Zweckartikeln feststellbar, dass staatsnahe Unternehmen ihre Aktivitäten diversifiziert haben und es im Einzelfall diskutabel sein kann, ob sie zum ursprünglichen Kerngeschäft gehören. Bereits früher setzte der Regierungsrat Massnahmen im Sinne der Motion um:

Mit § 9a Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz; SAR 153.100) wurde der Regierungsrat beauftragt, Richtlinien zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen zu erlassen. Der neue Paragraph trat am 1. August 2013 in Kraft. Den Auftrag hat der Regierungsrat mit den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18. September 2013 erfüllt. Die PCG-Richtlinien enthalten in Ziffer 31 ergänzende Bestimmungen zur Thematik. So muss das Eingehen von Kooperationen und Beteiligungen durch die kantonalen Beteiligungen langfristig zur Sicherung der öffentlichen Aufgabe notwendig sein oder zur Steigerung des Unternehmenswerts beitragen und mit der Eigentümerstrategie vereinbar sein. Mit der Forderung in Ziffer 32, dass mindestens die Vollkosten inklusive Risiko gedeckt sein sollen, wird einer systematischen Quersubventionierung und möglichen Wettbewerbsverzerrungen Einhalt geboten. Standardmässig müssen die Beteiligungen anlässlich der Eigentümergespräche über ihre

geplanten Akquisitionen berichten, was regelmässig erfolgt. Hinzu kommen die Eigentümerstrategien des Regierungsrats für alle Beteiligungen im 1. und 2. Kreis, welche strategische Zielsetzungen enthalten und den Organisationen die Einhaltung der PCG-Richtlinien nahelegen. Der Regierungsrat ist im Sinne der Motionärin und Motionäre bereit, im Rahmen der regelmässigen Aktualisierungen der Eigentümerstrategien die Frage der Wettbewerbsverzerrungen kritisch zu prüfen und die nötigen Schranken im Sinne von Zielsetzungen und Erwartungen zu formulieren.

Diese Massnahmen sollen ermöglichen, dass keine systematischen Wettbewerbsverzerrungen bestehen, welche Unternehmen der Privatwirtschaft in der Entwicklung behindern. Doch sind in Einzelfällen gewisse Wettbewerbsverzerrungen trotz aller bereits getroffenen rechtlichen und Governance-Massnahmen nicht auszuschliessen. Daher erkennt der Regierungsrat einen gewissen Handlungsbedarf, zumal der Bundesrat gemäss Medienmitteilung vom 15. September 2023 in Erfüllung zweier Motionen im dritten Quartal 2024 seine Corporate Governance-Leitsätze mit Grundsätzen zur Wettbewerbsneutralität ergänzen will, um den fairen Wettbewerb zwischen den selbstständigen Bundeseinheiten sowie Privaten systematischer und umfassender zu berücksichtigen. Überdies hat nach dem Nationalrat auch der Ständerat am 5. März 2024 eine Motion angenommen, wonach der Bundesrat beauftragt wird, die nötigen Gesetzesänderungen vorzuschlagen, dass Akquisitionen ausserhalb des Leistungsauftrags der Post dem Bundesrat zur Genehmigung vorgelegt und zuhanden der verantwortlichen Parlamentskommission begründet werden müssen ([21.4595] Motion Thomas Rechsteiner vom 16. Dezember 2021 "Akquisitionen innerhalb des Leistungsauftrags halten").

### **Entgegennahme als Postulat**

Die aktuell gültigen PCG-Richtlinien vom 18. September 2013 wurden letztmals am 6. September 2017 überarbeitet, indem formale Änderungen vorgenommen wurden. Im Lichte der Entwicklungen bei mehreren Kantonsbeteiligungen hat der Regierungsrat beschlossen, die PCG-Richtlinien zu revidieren. Zudem wurde das (23.127) Postulat Maya Bally, Mitte, Henschiken (Sprecherin) (...), vom 25. April 2023 betreffend Überprüfung der Aufsicht und Steuerung der Beteiligungen des Kantons Aargau am 19. September 2023 vom Grossen Rat überwiesen. Gemäss überwiesenem Postulat sind die PCG-Richtlinien auf ihre Aktualität und Wirkungsweise zu überprüfen. Die Projektarbeiten sind gestartet. Die Inkraftsetzung der revidierten PCG-Richtlinien soll voraussichtlich anfangs 2026 erfolgen. Dem Grossen Rat wird in Erfüllung des (23.127) Postulats ein Bericht mit den Analyseergebnissen und den daraus resultierenden Optimierungsmassnahmen vorgelegt werden.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die staatlichen Unternehmen und insbesondere jene, die in einem Markt agieren, eine ausreichende unternehmerische Freiheit benötigen, um ihren öffentlichen Auftrag möglichst wirksam und kostengünstig zu erfüllen. Es ist also eine vernünftige Balance zwischen Einschränkung und Zugestehen der unternehmerischen Freiheit zu finden. Der Regierungsrat sorgt mit den bestehenden und allenfalls zusätzlich vorzusehenden Mitteln dafür, dass ein faires "level playing field" im aargauischen Marktumfeld mit wettbewerblich ausgerichteten Unternehmen besteht. Dennoch ist zu prüfen, inwiefern die bestehenden PCG-Richtlinien genügende Voraussetzungen schaffen, um Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche oder staatsnahe Betriebe möglichst einzudämmen. Vor diesem Hintergrund kann der Vorstoss durchaus als Postulat übernommen werden.

Die Umsetzung des Anliegens als Motion ist nicht zielführend, da zur Erreichung der Motionsziele die gesetzlichen Grundlagen für jede Beteiligung geschaffen oder angepasst werden sollen. Mit § 9a Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz; SAR 153.100) hat der Grosse Rat am 5. Juni 2012 beschlossen, dass die Steuerung und Kontrolle aller Beteiligungen in Form von Richtlinien und nicht in Form eines übergreifenden Gesetzes erfolgen soll, was mit den PCG-Richtlinien auch umgesetzt wurde. Zudem wird verlangt, dass für alle der derzeit 48 Beteiligungen des Kantons die Zweckartikel, die Transparenzvorschriften und die Compliance-Massnahmen auf die Zielsetzungen der Motion abgestimmt werden sollen. Dies wäre für Beteiligungen auch von kleiner Grösse sehr aufwändig respektive bei kleiner

Kantonsbeteiligung nicht durchsetzbar. Weiter bezieht sich die Motion auch auf kommunale Beteiligungen. Dies zöge im Fall von Anstalten Änderungen der Anstaltsordnung nach sich, was ein Beschluss der Gemeindeversammlung beziehungsweise des Einwohnerrats samt Genehmigung durch den Regierungsrat voraussetzen würde. Die Umsetzung als Motion würde einen erheblichen Eingriff in die Gemeindeautonomie darstellen. Aus diesen Gründen soll der Vorstoss nicht als Motion, sondern als Postulat entgegengenommen werden.

### **Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung**

Sollte die Motion wie vom Regierungsrat beantragt als Postulat überwiesen werden und damit der Auftrag erteilt werden, die entsprechenden Abklärungen vorzunehmen, könnten diese aus heutiger Sicht mit den bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen bewältigt werden. Mögliche finanzielle Konsequenzen aus allfälligen Erlassänderungen oder Anpassungen von Eigentümerstrategien können zum heutigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden.

### **Vorgesehene Art der Umsetzung und geltende Frist**

Die Überweisung des vorliegenden Vorstosses als Postulat dürfte das Treffen einer Massnahme (vgl. § 46 Abs. 1 Gesetz über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung [Geschäftsverkehrsgesetz, GVG; SAR 152.200]) bedingen, wonach der Regierungsrat beispielsweise einzelne Ziffern der PCG-Richtlinien anpasst. Dafür würde eine zweijährige Frist gelten (vgl. § 42 Abs. 3 lit. b GVG). Sollte der Vorstoss als Motion überwiesen werden, würde sich die Vorlage einer Gesetzesänderung (vgl. § 45 Abs. 1 GVG) aufdrängen, wofür eine dreijährige Frist gelten würde, innert welcher dem Grossen Rat die Botschaft zur 1. Beratung zu unterbreiten ist (vgl. § 42 Abs. 3 lit. a GVG).

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'673.–.

### **Regierungsrat Aargau**