



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Jean-Pierre Siggen / René Kolly

QA 3133.13

### Privatwirtschaftliche Leistungen staatlicher Einheiten

#### I. Anfrage

Wir bitten den Staatsrat, seine allgemeine Politik betreffend die öffentlichen und privatwirtschaftlichen Leistungen von staatlichen oder parastaatlichen Einheiten des Staates darzulegen. Wir denken dabei insbesondere an Dienstleistungen und Lebensmittel. So bieten verschiedene, mit dem Staat mehr oder weniger eng verbundene Stellen privatwirtschaftliche Leistungen oder Produkte an. Dies scheint etwa beim Landwirtschaftlichen Institut des Kantons Freiburg, in Grangeneuve, sowie bei der Régie de Fribourg (RFSA), deren Eigentümerin die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) ist, der Fall zu sein. Wir bitten den Staatsrat somit, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Tritt das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg als Verkäufer von Lebensmitteln auf dem privaten Markt auf? Wenn ja, zu welchen Konditionen und heisst der Staatsrat diese Praxis gut?
2. Trifft es zu, dass die PKSPF den grössten Teil ihres Immobilienparks von der RFSA verwalten lässt und diese dank ihrer «Vorzugsstellung» auch im privaten Liegenschaftsverwaltungsmarkt im gesamten Kanton tätig ist?
3. Die RFSA führt auf ihrer Website neben den klassischen Tätigkeiten einer Liegenschaftsverwaltung wie Immobilienverwaltung, Promotion, Gutachten, Verwaltung von Miteigentumschaften und Maklergeschäft auch Dienstleistungen wie Treuhandmandate, Baustellenverwaltung und Projektleitung auf. Ist sich der Staatsrat im Klaren darüber, dass dies wettbewerbsverzerrend ist, da die RFSA sich quasi auf ein garantiertes Geschäftsvolumen stützen kann, um ihr oben angeführtes Dienstleistungsangebot auch im privaten Markt zu entwickeln und zwar in direkter Konkurrenz zu anderen privaten Firmen?
4. Bei der RFSA bietet eine Einheit mit dem Namen MABEC Renovations- und Ausbaudienstleistungen an und steht somit in direkter Konkurrenz zu den privaten Unternehmern, die in diesem Markt tätig sind, und dies sowohl für Leistungen betreffend die eigenen Liegenschaften der PKSPF als auch betreffend private Liegenschaften, die von der RFSA verwaltet werden. Ist sich der Staatsrat dessen bewusst und ist er nicht der Auffassung, dass es auch hier eine klare Wettbewerbsverzerrung gibt?
5. Trifft es zu, dass die PKSPF privaten Liegenschaftseigentümern vorschlägt, die Verwaltung ihrer Objekte der RFSA zu übertragen und dafür gewisse Investitionszusagen der PKSPF verspricht?
6. Kann der Staatsrat angeben, welcher Vorsorgeeinrichtung die Angestellten der RFSA für die 2. Säule angeschlossen sind?

7. Die oben beschriebenen Sachverhalte lassen ganz allgemein die Frage aufkommen, inwiefern staatliche oder parastaatliche Einheiten aufgrund des von ihnen generierten Geschäftsvolumens eine gewisse Wettbewerbsverzerrung herbeiführen können. Dies gilt insbesondere für die PKSPF. Billigt der Staatsrat dies, beziehungsweise müsste nicht etwa die unter dem Bilanzstrich ausgewiesene Staatsgarantie zugunsten der PKSPF für die betroffenen wirtschaftlichen Einheiten Anstoss zu grösserer Zurückhaltung im privaten Markt sein?

20. März 2013

## II. Antwort des Staatsrats

1. *Tritt das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg als Verkäufer von Lebensmitteln auf dem privaten Markt auf? Wenn ja, zu welchen Konditionen und heisst der Staatsrat diese Praxis gut?*

Im Laden von Grangeneuve werden Setzlinge, Lebensmittel wie Früchte, Gemüse, Milchprodukte, Bio-Schweinefleisch und Bio-Hirschfleisch aus dem Landwirtschaftsbetrieb Sorens sowie verschiedene ergänzende Produkte in direktem Bezug zu den Grundprodukten wie Brot und Hefe verkauft. Seit dem 1. Januar 2012 lagert und vermarktet er auch die gesamte Palette der Freiburger Staatsweine. Ein Teil verzehrfertigen Produkte wie Salat wird auch verkaufsfertig gemacht und an einen Grossisten im Raum Freiburg geliefert. Das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIG) unterhält ausserdem enge Geschäftsbeziehungen zu Detaillisten und anderen Käsereien in der Region.

Alle vermarkteten Produkte haben einen direkten Bezug zu den verschiedenen Ausbildungen, den Lernenden in den Betrieben und der Lernwerkstatt sowie den Schülerinnen und Schülern der verschiedenen Ausbildungsgänge des Instituts. Die Preise werden anhand der von der Branche empfohlenen Listenpreise festgesetzt. Sie entsprechen den für identische Produkte auf den verschiedenen Märkten geltenden Preisen, gemäss Artikel 23 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Juni 2006 über das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg (LIGG), der Folgendes bestimmt: «Die Preise für Produkte oder Dienstleistungen, die das Institut im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrags liefert, richten sich nach den Bedingungen des Marktes. Sie werden vom Institut festgelegt.»

Der Staatsrat weist auch darauf hin, dass der Laden des Instituts auch als reales Übungsfeld für die Lernenden genutzt wird, beispielsweise für die angehenden Agrokaufleute, Gärtner/innen und Milchtechnologinnen und -technologien, und der theoretische Unterricht so konkret in die Praxis umgesetzt werden kann. Ausserdem wird auch das Institutsrestaurant über den Laden direkt mit den Produkten der Betriebe versorgt.

2. *Trifft es zu, dass die PKSPF den grössten Teil ihres Immobilienparks von der RFSA verwalten lässt und diese dank ihrer «Vorzugsstellung» auch im privaten Liegenschaftsverwaltungsmarkt im gesamten Kanton tätig ist?*

Die Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) ist seit 55 Jahren ist Mehrheitsaktionärin und seit 2003 Alleinaktionärin der RFSA. Die RFSA verwaltet ununterbrochen seit 55 Jahren die Liegenschaften der PKSPF, ausgenommen einige Liegenschaften, die die PKSPF über andere

Liegenschaftsverwaltungen erworben hat, die in einem solchen Fall auf Wunsch ihr Verwaltungsmandat behalten können. Die gleiche Praxis ist üblich, wenn die PKSPF ausserhalb des Kantons gelegene Grundstücke erwirbt.

Es ist nicht richtig, von einer «Vorzugsstellung» der RFSA zu sprechen. Die PKSPF verhandelt nämlich die Preise für die Leistungen der RFSA nach marktwirtschaftlichen Kriterien aus, damit sie ihren Versicherten eine korrekte Rendite der Immobilienanlagen im Rahmen der globalen Vermögensverwaltung der PKSPF garantieren kann. Somit muss die RFSA die Liegenschaften der PKSPF nach klaren und strengen Kriterien verwalten, insbesondere was Qualität und Preis der Leistungen betrifft, wobei auch Art der Liegenschaft (Wohn- Geschäfts- oder andere Liegenschaft), Liegenschaftsvolumen und Marktpreis berücksichtigt werden müssen. Für Drittmandate (für Liegenschaften, die nicht der PKSPF gehören), die die RFSA verwaltet, gilt auch der Marktpreis Preis.

Bei der RFSA handelt es sich um eine eigenständige privatrechtliche Gesellschaft im Besitz einer Vorsorgeeinrichtung. Es ist wichtig, dass sie eine entsprechend den Branchennormen korrekte Rendite erwirtschaften kann, zugunsten der Versicherten der PKSPF, die von der Tätigkeit ihrer Tochtergesellschaft, der RFSA profitiert.

- 3. Die RFSA führt auf ihrer Website neben den klassischen Tätigkeiten einer Liegenschaftsverwaltung wie Immobilienverwaltung, Promotion, Gutachten, Verwaltung von Miteigentümerschaften und Maklergeschäft auch Dienstleistungen wie Treuhandmandate, Baustellenverwaltung und Projektleitung auf. Ist sich der Staatsrat im Klaren darüber, dass dies wettbewerbsverzerrend ist, da die RFSA sich quasi auf ein garantiertes Geschäftsvolumen stützen kann, um ihr oben angeführtes Dienstleistungsangebot auch im privaten Markt zu entwickeln und zwar in direkter Konkurrenz zu anderen privaten Firmen?*

Als professionelle Akteurin in der Liegenschaftsverwaltung bietet die RFSA ihrer Kundschaft ein vollständiges Dienstleistungsspektrum um die Rendite des Unternehmens zu steigern indem sie ihr Know-how gewinnbringend einsetzt. Diese Leistungen werden auch zum Marktpreis angeboten.

Es sei gesagt, dass die RFSA aufgrund ihrer Leistungsqualität regelmässig Mandate erhält, die sogar über dem Marktpreis liegen.

Es kann nicht von Wettbewerbsverzerrung gesprochen werden, da die RFSA in keiner Weise Dumpingpreise anbietet. Sie hat ausserdem auf aktive Werbung verzichtet.

- 4. Bei der RFSA bietet eine Einheit mit dem Namen MABEC Renovations- und Ausbaudienstleistungen an und steht somit in direkter Konkurrenz mit den privaten Unternehmern, die in diesem Markt tätig sind, und dies sowohl für Leistungen betreffend die eigenen Liegenschaften der PKSPF als auch betreffend private Liegenschaften, die von der RFSA verwaltet werden. Ist sich der Staatsrat dessen bewusst und ist er nicht der Auffassung, dass es auch hier eine klare Wettbewerbsverzerrung gibt?*

Bei der RFSA gibt es eine kleines Team von Personen aus vier verschiedenen Handwerkerberufen. Dieses Team kommt hauptsächlich in den Liegenschaften der PKSPF zum Einsatz, so dass die RFSA Vakanzen möglichst kurz halten kann, wenn beim Mieterwechsel gewisse Arbeiten fällig sind.

Grössere, einen gewissen Umfang übersteigende Arbeiten werden systematisch von der PKSPF ausgeschrieben. Überdies vergibt das Departement Unterhalt der RFSA im Rahmen gewisser Mandate auch regelmässig zahlreiche Aufträge an Privatfirmen.

Diese Dienstleistung profitiert kann auf Anfrage auch die Privatkundschaft der RFSA in Anspruch nehmen.

5. *Trifft es zu, dass die PKSPF privaten Liegenschaftseigentümern vorschlägt, die Verwaltung ihrer Objekte der RFSA zu übertragen und dafür gewisse Investitionszusagen der PKSPF verspricht?*

Die PKSPF tritt nicht an die Unternehmen heran, an die sie Arbeiten vergibt, um ihnen die Liegenschaftsverwaltung durch die RFSA vorzuschlagen. Hingegen ist es klar, dass gewisse Firmen, die sich über das Ausmass der Investitionen der PKSPF im Klaren sind, im Rahmen von Ausschreibungen auch die RFSA anfragen.

6. *Kann der Staatsrat angeben, welcher Vorsorgeeinrichtung die Angestellten der RFSA für die 2. Säule angeschlossen sind?*

Die Angestellten der RFSA sind seit dem 1. Januar 1995 der PKSPF angeschlossen. Dies hat der Grosse Rat mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG) bestätigt. Dieses Gesetz bestimmt in Artikel 4 Abs. 2, dass Einrichtungen, die an der Verwaltung der Pensionskasse mittelbar oder unmittelbar mitwirken, mit der Zustimmung des Staatsrates angeschlossen werden können.

7. *Die oben beschriebenen Sachverhalte lassen ganz allgemein die Frage aufkommen, inwiefern staatliche oder parastaatliche Einheiten aufgrund des von ihnen generierten Geschäftsvolumens eine gewisse Wettbewerbsverzerrung herbeiführen können. Dies gilt insbesondere für die PKSPF. Billigt der Staatsrat dies, beziehungsweise müsste nicht etwa die unter dem Bilanzstrich ausgewiesene Staatsgarantie zugunsten der PKSPF für die betroffenen wirtschaftlichen Einheiten Anstoss zu grösserer Zurückhaltung im privaten Markt sein?*

Was die PKSPF betrifft, so ist diese eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1 PKG). Die PKSPF ist nicht mit einer staatlichen Einheit gleichzusetzen. So muss nämlich gemäss dem kürzlich erlassenen Bundesgesetz zur Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften die politische Unabhängigkeit dieser Einrichtungen gewährleistet sein. Das PKG trägt diesem bundesrechtlichen Erfordernis Rechnung, indem es politische Behörden (Grosser Rat und Staatsrat) und oberste Leitung der Anstalt klar voneinander trennt, so dass die Einrichtung in ihrer Beschlussfassung durch ihr oberstes und paritätisches Organ, den Vorstand, autonom ist. So ist der Staatsrat nicht befugt, sich in die strategischen, finanziellen oder administrativen Beschlussfassungen einzuschalten. Da die RFSA zu 100 % von der PKSPF gehalten wird, kann der Staatsrat auch keinen Einfluss auf strategische, finanzielle oder administrative Fragen dieses Unternehmens nehmen, das wirtschaftlich völlig unabhängig ist. Der Staat bleibt jedoch über seine Behörden (Direktion, Staatsrat, Grosser Rat) vollumfänglich zuständig, wenn es um finanzielle Verpflichtungen gegenüber der PKSPF geht, insbesondere im Sinne der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates.

Dem Pensionsplan liegt ein gemischtes Finanzierungssystem zugrunde, mit dem ein versicherungstechnischer Reservefonds in der Höhe von mindestens 70 % der gesamten versicherungstechnischen Verpflichtungen garantiert werden soll. Nach Artikel 11 PKG garantiert der Staat die Leistungen im Umfang von höchstens 30 % der versicherungstechnischen Verpflichtungen. Der Betrag dieser Garantie muss in der Bilanz des Staates Freiburg unter dem Bilanzstrich ausgewiesen sein. Diese Garantie deckt in keiner Weise die Verpflichtungen der RFSA, die somit keinerlei finanzielle Vorteile daraus zieht. Die RFSA, die überdies als Aktiengesellschaft dem Obligationenrecht (OR) unterstellt ist, muss alle gesetzlichen Anforderungen aus den Artikeln 620 ff. OR erfüllen. Demzufolge kann der RFSA keine Einschränkung in ihrem Leistungsangebot aufgezwungen werden, da eine solche der finanziellen Gesundheit der RFSA schaden und den rechtlichen Bestimmungen für die AG zuwiderlaufen könnte.

Wie die anderen öffentlich-rechtlichen und privaten Vorsorgeeinrichtungen hat die PKSPF den Auftrag, mit ihren Kapitalanlagen Leistungen zu generieren, um gemäss ihrem Leistungsplan Alters-, Invaliditäts- und Hinterlassenenrenten auszahlen zu können. Die RFSA ist in diesem Sinn als eine ertragsgenerierende Anlage zu betrachten, die nach genauen Qualitätsvorschriften und in Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen Marktteilnehmerin ist.

Was das Landwirtschaftliche Institut des Kantons Freiburg betrifft, so hält der Staatsrat fest, dass durch die nach LIGG marktwirtschaftliche Preisbestimmung der Produkte, die im Laden des LIG verkauft werden, sowie die Geschäftsbeziehungen mit den lokalen Detaillisten und Grossisten jegliche Wettbewerbsverzerrung in den betroffenen Bereichen vermieden werden kann. Überdies ist die Tätigkeit des Ladens in verschiedene Ausbildungsgänge des LIG integriert.

Zur allgemeinen Frage, inwiefern staatliche oder parastaatliche Einheiten aufgrund des von ihnen generierten Geschäftsvolumens eine gewisse Wettbewerbsverzerrung herbeiführen können, kann dem Staatsrat zufolge die Situation je nach den verschiedenen Dienststellen und Anstalten des Staates sehr unterschiedlich sein. Werden Tätigkeiten aus gutem Grund in einem Markt ausgeübt, in dem auch private Unternehmen tätig sind, so müssen sich die betreffenden Dienststellen und Anstalten an die Regeln dieses Markts halten und Zurückhaltung üben, um eine staatliche Subventionierung zu vermeiden, die eine Wettbewerbsverzerrung schaffen würde.

25. Juni 2013