



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Boschung Bruno / Chardonnens Jean-Daniel  
**Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Staates im  
Wettbewerb mit der Privatwirtschaft**

2021-CE-142

### I. Anfrage

Bezugnehmend auf die vom Bundesamt für Energie (BFE) gegenüber von Kadermitarbeitern der Groupe E ausgesprochenen Bussen wegen Missbrauchs von Monopoldaten und der weiterführenden Untersuchungen durch die Wettbewerbskommission (WEKO) macht sich die Politik – auch in anderen Kantonen – zunehmend Sorgen um die Entwicklung von Betrieben im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand. Als Beispiele seien in diesem Zusammenhang im Kanton Freiburg die Strategie der Groupe E oder der Gruyère Energie SA (GESA) erwähnt, alle Dienstleistungen unter einem gemeinsamen Namen anbieten zu wollen. Ebenfalls wirft die durch die Geschäftsleitung der Groupe E geäußerte Absicht, sich mit dem Aufbau und der Integration weiterer Dienstleistungen weiterentwickeln zu wollen, Fragen auf. Wir bitten den Staatsrat mit dieser Anfrage, zu den folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Der Schweizerisch-Liechtensteinische Gebäudetechnikverband suissetec hat in mehreren Fällen schweizweit aufgezeigt, dass der Monopoldatenmissbrauch eine gängige Praxis darstellt. Die diesbezügliche Verurteilung von Mitarbeitern der Groupe E beweist, dass diese Problematik auch im Kanton Freiburg besteht. Wie stellt sich der Staatsrat als Hauptaktionär der Groupe E grundsätzlich zu einem derartigen Missbrauch von Monopoldaten?
2. Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Staates setzen mit Akquisitionen (Firmenzukäufen) private Unternehmen immer mehr unter Druck und verdrängen diese teilweise gänzlich vom Markt. Wie beurteilt der Staatsrat allgemein, dass Firmen im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand zunehmend Konkurrenz gegenüber rein privaten Unternehmen ausüben, mit einer gewissen Tendenz zur schleichenden Verstaatlichung von privaten Wirtschaftssektoren?
3. Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass Gewinnmaximierung – und damit das Vordringen von Betrieben im Mehrheitsbesitz des Staates in private Wirtschaftsbereiche – nicht die Aufgabe des Staates ist?
4. Ist es aus Sicht des Staatsrates richtig, dass Unternehmen wie z.B. die Groupe E Anlaufstelle für sämtliche Anliegen bei Gebäuden werden sollen (alles aus einer Hand) und damit privatwirtschaftliche Unternehmen direkt konkurrenzieren?
5. Wie steht der Staatsrat zur Definition einer Eignerstrategie für Firmen, die durch die öffentliche Hand kontrolliert werden? Welche Aufgaben sieht der Staatsrat als unbestrittene Aufgabe von staatsnahen Betrieben und welche Tätigkeiten und Geschäftsfelder allenfalls nicht?
6. Welche Möglichkeiten sieht der Staatsrat, um diese Entwicklung in eine Richtung zu lenken, die für alle Beteiligten vertretbar ist; Stichwort: Gleich lange Spiesse für alle Anbieter?

7. Ist es im Interesse des Staatsrates, dass Energieversorger im Mehrheitsbesitz des Staates ausserhalb ihres Kerngebietes (Energieversorgung) intensiv Dienstleistungen anbieten, obwohl es dafür bereits ein grosses und vollauf genügendes Angebot bestehender KMU gibt?
8. Teilt der Staatsrat die Sorge der Fragesteller, dass Verfahren wie das eingangs erwähnte gegen Betriebe im Mehrheitsbesitz des Staates ein Reputationsrisiko für den Kanton als Eigentümer darstellen?
9. Teilt der Staatsrat die Sorge der Fragesteller, dass die aktuelle Entwicklung mit der Ausweitung der Tätigkeitsgebiete der öffentlichen Hand die KMU als Rückgrat von Wirtschaft und Gesellschaft schwächt oder im schlimmsten Fall sogar vom Markt verdrängt (Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze, Steuerzahler, Dienstleister usw.)?
10. Wie beurteilt der Staatsrat den Zielkonflikt, wenn sich dasselbe Unternehmen um die Sicherstellung der Energieversorgung kümmert und gleichzeitig den Lead als Anlaufstelle der Umsetzung der Energiestrategie übernehmen will (Interesse am Stromverkauf und gleichzeitig Ratgeber zum Stromsparen)?
11. Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass staatliche Unternehmen als Bewilligungsgeber, Kontrollstelle und Energieversorger nun auch zum Anbieter der Installationen und deren Umsetzung bei Endkunden werden?

20. April 2021

## II. Antwort des Staatsrats

Einleitend und bevor er spezifisch auf die oben aufgeführten Fragen antwortet, möchte der Staatsrat kurz auf die Rahmenbedingungen eingehen, die die Geschäftstätigkeit der Groupe E bestimmen. Die Freiburger Elektrizitätswerke (FEW), aus denen die Groupe E hervorgegangen ist, wurden im Jahr 1915 vom Staat Freiburg gegründet. Bis zur Teilliberalisierung des Strommarkts in der Schweiz im Jahr 2009 war die Haupttätigkeit der Groupe E, nämlich die Stromproduktion und -verteilung, ein natürliches Monopol. Seit dem ersten Marktöffnungsschritt gibt es nur noch ein reguliertes Monopol beim Netzbetrieb und bei der Stromlieferung für Kunden mit einem Jahresverbrauch unter 100 000 kWh. Alle anderen Tätigkeiten erfolgen auf Wettbewerbsmärkten. Im Übrigen hat der Bundesrat am 3. April 2020 beschlossen, den Strommarkt in der Schweiz vollständig zu öffnen. Im Hinblick darauf wird derzeit an einer Änderung des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG) gearbeitet. Wird das neue Gesetz vom Bundesparlament angenommen, wird auch das zurzeit noch bestehende Monopol bei der Stromversorgung der Haushalte und Kleinunternehmen fallen. In diesem Zusammenhang ist der Staatsrat der Meinung, dass es Sache der Groupe E ist, ihre Tätigkeit langfristig zu sichern und die Arbeitsplätze im Kanton Freiburg zu erhalten.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die Groupe E im Wettbewerb mit anderen Energieunternehmen aus der Schweiz und dem Ausland steht. Einige dieser Unternehmen befinden sich ebenfalls im Besitz der öffentlichen Hand, wie z.B. die BKW, deren Kapitalmehrheit vom Kanton Bern gehalten wird, oder die Romande Energie, deren Hauptaktionäre der Kanton Waadt und die Waadtländer Gemeinden sind. Im Hinblick auf die vollständige Liberalisierung des Strommarkts sind diese Unternehmen bereits jetzt im Kanton Freiburg aktiv und versuchen zusätzliche Marktanteile zu gewinnen. Das heisst mit anderen Worten: Wenn die Groupe E auf eine gewisse

Marktpositionierung verzichten sollte, indem sie z.B. ihre Geschäftstätigkeit auf die Stromlieferung beschränkt, wie es die Verfasser des Vorstosses vorschlagen, wird der Platz schnell von anderen Energieunternehmen eingenommen. Ein derartiges Szenario würde den privaten Unternehmen des Kantons, die im Energiebereich tätig sind, keinen Nutzen bringen und allgemein dem Interesse des Kantons zuwiderlaufen, namentlich was die Wertschöpfung und die Schaffung von Arbeitsplätzen betrifft.

In Bezug auf die gestellten Fragen gilt es zudem klarzustellen, dass die Groupe E mit ihrer Tätigkeit im Bereich des noch bestehenden Monopols nicht ihre Tätigkeit auf dem freien Markt unterstützt, egal ob es sich um die Stromversorgung oder um andere, neuere Tätigkeitsbereiche handelt. Denn es gibt keine Quersubventionierungen innerhalb der Groupe E. In diesem Sinne muss die Frage der Konkurrenz gegenüber den privaten Unternehmen des Kantons nuanciert beurteilt werden. Denn die Tätigkeiten auf dem unregulierten Markt werden zu den marktüblichen Bedingungen und unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen über den freien Wettbewerb ausgeübt. So gilt gemäss dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebaren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst, als unlauter und widerrechtlich. Gemäss den Bestimmungen des UWG haben Unternehmen, die sich durch unlauteren Wettbewerb in ihren wirtschaftlichen Interessen verletzt fühlen, die Möglichkeit, auf Beseitigung des Problems zu klagen oder Schadensersatz zu verlangen.

Gestützt auf die oben stehenden Bemerkungen kann der Staatsrat die gestellten Fragen wie folgt beantworten:

- 1. Der Schweizerisch-Liechtensteinische Gebäudetechnikverband suissetec hat in mehreren Fällen schweizweit aufgezeigt, dass der Monopoldatenmissbrauch eine gängige Praxis darstellt. Die diesbezügliche Verurteilung von Mitarbeitern der Groupe E beweist, dass diese Problematik auch im Kanton Freiburg besteht. Wie stellt sich der Staatsrat als Hauptaktionär der Groupe E grundsätzlich zu einem derartigen Missbrauch von Monopoldaten?*

In der Tat wurden am 27. Oktober 2020 Mitarbeitende der Groupe E vom Bundesamt für Energie (BFE) wegen Verletzung von Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Stromversorgung (StromVG) gebüsst. Dieser Artikel legt nämlich fest, dass wirtschaftlich sensible Informationen, die aus dem Betrieb der Elektrizitätsnetze gewonnen werden, von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht für andere Tätigkeitsbereiche genutzt werden dürfen. Die suissetec hat der Groupe E in ihrer Anzeige vom Februar 2019 vorgeworfen, dass sie ihre Kunden auf ihrer Stromrechnung aufgerufen hat, ihren E-Shop zu besuchen, auf dem namentlich Haushaltsgeräte verkauft werden. Soweit der Staatsrat informiert ist, hat die Groupe E inzwischen die nötigen Massnahmen getroffen, damit es nicht mehr zu einem solchen Verstoss kommt. So wurden namentlich die Personen, die an Werbekampagnen arbeiten, für die informatorische Entflechtung sensibilisiert. Der Staatsrat stellt fest, dass sich dieser von suissetec festgestellte Vorfall nur einmal ereignet hat. Es handelt sich also um einen Einzelfall. In diesem Sinne kann der Staatsrat keinen Missbrauch vonseiten der Groupe E feststellen. Zudem muss sich die Groupe E an die Datenschutzgesetzgebung halten.

2. *Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Staates setzen mit Akquisitionen (Firmenzukäufen) private Unternehmen immer mehr unter Druck und verdrängen diese teilweise gänzlich vom Markt. Wie beurteilt der Staatsrat allgemein, dass Firmen im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand zunehmend Konkurrenz gegenüber rein privaten Unternehmen ausüben, mit einer gewissen Tendenz zur schleichenden Verstaatlichung von privaten Wirtschaftssektoren?*

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Geschäftstätigkeit von Unternehmen im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand von den Akteuren des privaten Sektors in gewissen Fällen kritisch betrachtet wird. Dieses Phänomen ist weder neu, noch auf den Kanton Freiburg beschränkt, wie die regelmässigen Diskussionen zur Abgrenzung der Tätigkeitsfelder von Betrieben wie der Swisscom, der Post oder der SBB zeigen. Der Staatsrat ist der Meinung, dass diese Vorwürfe oft unbegründet sind oder keinen Beweis für unlauteren Wettbewerb im Sinne des Gesetzes liefern. Denn die privaten Unternehmen können in der Regel keine Benachteiligung geltend machen. In gewissen Bereichen, z.B. bei den Heizanlagen, können sie nämlich kaum die Marktnachfrage decken. Was die Akquisitionen betrifft, möchte der Staatsrat daran erinnern, dass er sich nicht in das operative Geschäft der Betriebe einmischt, die sich im Besitz des Staats Freiburg befinden, insbesondere in Situationen, in denen der Markt funktioniert. Wie weiter oben dargelegt, ist er zudem der Meinung, dass die Positionierung dieser Betriebe mit einem breiteren Blickwinkel betrachtet werden muss, wobei namentlich ihre Konkurrenz aus dem In- und Ausland berücksichtigt werden muss. In Bezug auf diesen Punkt betont der Staatsrat, dass es für den Kanton Freiburg äusserst wichtig ist, über starke und wettbewerbsfähige Wirtschaftsakteure zu verfügen, namentlich in strategisch wichtigen Bereichen wie der Energieversorgung und der Mobilität.

3. *Teilt der Staatsrat die Auffassung, dass Gewinnmaximierung – und damit das Vordringen von Betrieben im Mehrheitsbesitz des Staates in private Wirtschaftsbereiche – nicht die Aufgabe des Staates ist?*

Der Staatsrat ist der Meinung, dass die Frage des Gewinns differenziert analysiert werden muss. Allgemein sei daran erinnert, dass Betriebe, die sich im Mehrheitsbesitz des Staates befinden, auch Rentabilitätsziele verfolgen müssen, um ihr Fortbestehen zu sichern und die Investitionen, die für ihre Positionierung am Markt nötig sind, mit eigenen Mitteln zu finanzieren. Speziell im Energiesektor ist eine Steigerung der Geschäftstätigkeit im Zusammenhang mit der Umsetzung der energie- und klimapolitischen Ziele festzustellen. Diese Marktentwicklung, besonders im Gebäudebereich, kommt sowohl der Groupe E als auch den privaten Unternehmen zugute, die in diesem Sektor tätig sind. Ausserdem leistet sie einen Beitrag an die energie- und klimapolitischen Ziele des Kantons, da sie die verstärkte Nutzung von regionalen Energieressourcen ermöglicht.

4. *Ist es aus Sicht des Staatsrates richtig, dass Unternehmen wie z.B. die Groupe E Anlaufstelle für sämtliche Anliegen bei Gebäuden werden sollen (alles aus einer Hand) und damit privatwirtschaftliche Unternehmen direkt konkurrenzieren?*

In Bezug auf die Ausweitung des Angebots der Groupe E auf andere Leistungen als die Stromproduktion und -verteilung sei daran erinnert, dass diese Entwicklung in erster Linie eine Reaktion auf die Entwicklung des Markts ist, der globale Energielösungen aus einer Hand benötigt. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Heizen, Lüften, Klimatisieren, Elektroinstallationen, Gebäudeautomation und Elektromobilität. In diesen Märkten und besonders bei grossen Projekten steht die Groupe E regelmässig im Wettbewerb mit Freiburger KMU, aber auch mit grossen Unternehmen aus der Schweiz und Europa. Wäre die Groupe E dort nicht präsent, würden diese Marktanteile und

die entsprechende Arbeit dem Kanton letztlich entgehen. Aus den dargelegten Gründen ist der Staatsrat der Meinung, dass die Service-public-Aufgabe, die der Groupe E übertragen wurde, in den Gesamtkontext gestellt werden muss und nicht bloss auf einen bestimmten Bereich beschränkt betrachtet werden sollte. Die Marktöffnung hat auch Auswirkungen auf die Tätigkeit der Groupe E und wenn sie ihre Tätigkeitsfelder nicht diversifizieren könnte, würde sie ihre Positionierung gegenüber ihren Mitbewerbern aus der Schweiz und dem Ausland zweifelsohne verlieren. Es wäre in den Augen des Staatsrats daher kontraproduktiv, wenn die Groupe E ihre Tätigkeiten gemäss dem ursprünglichen Auftrag der FEW strikt auf die Stromproduktion und -verteilung beschränken würde. Zudem lässt die Groupe E einen Teil ihrer Leistungen von Privatunternehmen erbringen, wodurch grosse Projekte mit der Beteiligung aller Akteure entwickelt werden können.

5. *Wie steht der Staatsrat zur Definition einer Eigenerstrategie für Firmen, die durch die öffentliche Hand kontrolliert werden? Welche Aufgaben sieht der Staatsrat als unbestrittene Aufgabe von staatsnahen Betrieben und welche Tätigkeiten und Geschäftsfelder allenfalls nicht?*

Aus den oben genannten Gründen ist der Staatsrat der Meinung, dass die derzeitige Situation kein grundlegendes Problem darstellt. In diesem Sinne ist es nicht angebracht, die Eigentümerstrategie zu ändern, die zurzeit für die Betriebe im Mehrheitsbesitz des Staates verfolgt wird. Im Energiebereich erlaubt es diese Strategie namentlich, zu gewährleisten, dass die Tätigkeit der Groupe E mit den energiepolitischen Zielen des Kantons gesamthaft vereinbar sind. Zudem sagt die Strategie, welche Rolle die Groupe E für die Entwicklung der Freiburger Wirtschaft spielen muss. Der Staatsrat hat auf dieser Grundlage die Möglichkeit, bei einem gravierenden Problem einzugreifen.

6. *Welche Möglichkeiten sieht der Staatsrat, um diese Entwicklung in eine Richtung zu lenken, die für alle Beteiligten vertretbar ist; Stichwort: Gleich lange Spiesse für alle Anbieter?*

Wie oben erwähnt, kann der Staatsrat dank der Eigentümerstrategie eingreifen, wenn das Angebot der Betriebe im Mehrheitsbesitz des Staates zu Marktstörungen führen sollte. Er ist allerdings der Meinung, dass es zurzeit keine solchen Störungen gibt.

7. *Ist es im Interesse des Staatsrates, dass Energieversorger im Mehrheitsbesitz des Staates ausserhalb ihres Kerngebietes (Energieversorgung) intensiv Dienstleistungen anbieten, obwohl es dafür bereits ein grosses und vollauf genügendes Angebot bestehender KMU gibt?*

Angesichts der Entwicklung des Energiemarkts und der Kundennachfrage entspricht eine strikte Trennung der «klassischen» Tätigkeit der Groupe E, d.h. der Stromproduktion und -verteilung, von den anderen, neueren Leistungen nicht der Marktrealität. Wie auch ihre Mitbewerber aus anderen Kantonen und dem Ausland muss die Groupe E globale Energielösungen anbieten. Dank dieser Vorgehensweise werden der Groupe E Aufträge erteilt, um die sich auch die Konkurrenz bemüht und die zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen, indem namentlich Arbeitsplätze geschaffen werden und qualifiziertes Personal geschult wird. Es ist im Interesse des Staates, über starke Unternehmen zu verfügen, die im Wettbewerb mit dem Markt stehen und so zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen.

8. *Teilt der Staatsrat die Sorge der Fragesteller, dass Verfahren wie das eingangs erwähnte gegen Betriebe im Mehrheitsbesitz des Staates ein Reputationsrisiko für den Kanton als Eigentümer darstellen?*

Da es sich um einen Einzelfall handelt, sieht der Staatsrat kein Reputationsrisiko für den Kanton. Er ist zudem zuversichtlich, dass es durch die Massnahmen, die die Leitung der Groupe E nach dem Verfahren getroffen haben, in Zukunft nicht mehr zu so einem Vorfall kommen wird.

9. *Teilt der Staatsrat die Sorge der Fragesteller, dass die aktuelle Entwicklung mit der Ausweitung der Tätigkeitsgebiete der öffentlichen Hand die KMU als Rückgrat von Wirtschaft und Gesellschaft schwächt oder im schlimmsten Fall sogar vom Markt verdrängt (Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze, Steuerzahler, Dienstleister usw.)?*

Wie in der Antwort auf die Fragen 4 und 7 erwähnt, ist der Staatsrat der Meinung, dass die Frage der Positionierung von Unternehmen, die sich im Mehrheitsbesitz des Staates befinden, in einem grösseren Zusammenhang betrachtet und dabei der Wettbewerbsdruck durch die anderen Akteure auf dem Markt berücksichtigt werden muss.

10. *Wie beurteilt der Staatsrat den Zielkonflikt, wenn sich dasselbe Unternehmen um die Sicherstellung der Energieversorgung kümmert und gleichzeitig den Lead als Anlaufstelle der Umsetzung der Energiestrategie übernehmen will (Interesse am Stromverkauf und gleichzeitig Ratgeber zum Stromsparen)?*

Der Staatsrat sieht keinen Zielkonflikt im Zusammenhang mit den verschiedenen Leistungen der Groupe E. Angesichts der Entwicklung des Markts und der energiepolitischen Ziele kann ein Stromversorger die gesetzlichen Anforderungen an die Versorgungssicherheit nicht erfüllen, wenn er sich ausschliesslich um die Stromproduktion und -verteilung kümmert. Indem sie die Nachfrage am Markt, insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, erfüllt, trägt die Groupe E stark dazu bei, dass die energiepolitischen Ziele des Kantons erreicht werden.

11. *Wie beurteilt der Staatsrat die Tatsache, dass staatliche Unternehmen als Bewilligungsgeber, Kontrollstelle und Energieversorger nun auch zum Anbieter der Installationen und deren Umsetzung bei Endkunden werden?*

Siehe die Antworten auf die Fragen 4, 7 und 10.

21. Juni 2021