

Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

M 1015.12

Motion Olivier Suter
Vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft –
Transparenz beim Sponsoring

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer Motion, die er am 6. November 2012 eingereicht und begründet hat (TGR 2012 S. 2481), verlangt Grossrat Suter, dass in einem Gesetzestext die Verpflichtung der vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft und des von ihnen gebildeten Vereins festgehalten wird, beim Sponsoring transparent zu sein und jedes Jahr eine Liste der Empfänger ihrer Tätigkeiten und der Beträge, die diese erhalten haben, zu veröffentlichen.

II. Antwort des Staatsrats

In der Antwort auf die Anfrage 3020.12, die ebenfalls von Grossrat Suter stammt, hat der Staatsrat bereits vor kurzem die Gelegenheit gehabt, das Thema des Sponsoring von Seiten der vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft zu behandeln und dazu einige Erklärungen zu geben (s. TGR 2012 S. 1403). Das Problem der Öffentlichkeit dieser Sponsoringtätigkeiten wird ebenfalls erwähnt. Die damals gegebenen Erläuterungen sind immer noch aktuell. Sie müssen deshalb in Erinnerung gerufen und in der Antwort auf die Motion ergänzt werden, denn diese verlangt, das im Gesetz eine Forderung nach vollständiger Öffentlichkeit dieser Sponsoringtätigkeiten festgehalten wird.

A) Gegenwärtige Situation

- 1. Wie auch der Motionär erwähnt herrscht im Kanton Freiburg seit dem 1. Januar 2011 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu den Dokumenten (InfoG, SGF 17.5) Transparenz bei den staatlichen Tätigkeiten. Diese Transparenz äussert sich in einer Informationspflicht der Behörden und einem Zugangsrecht der Bürgerinnen und Bürger zu den Verwaltungsdokumenten. Sie hat in unserem Kanton eine gewisse Bedeutung, denn sie wird in der Verfassung von 2004 festgehalten. Sie gilt aber nur beschränkt für die vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft und deren Sponsoringtätigkeiten.
- 2. Die Einrichtungen, die als die vier Pfeiler der Freiburger Wirtschaft bezeichnet werden Groupe E, die Freiburgischen Verkehrsbetriebe (tpf), die Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) und die Freiburger Kantonalbank (FKB) haben verschiedene rechtliche Stellungen. Groupe E und die tpf sind private Firmen, an denen der Staat eine Mehrheitsbeteiligung hat. Die FKB und die KGV sind juristische Personen des kantonalen öffentlichen Rechts: die FKB ist eine «vom Staat getrennte» Firma, während die KGV die Stellung einer öffentlichrechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit hat und administrativ der Sicherheits- und Justizdirektion zugewiesen ist. Der «Verein», den sie für das Sponsoring gebildet haben, ist kein

Verein im juristischen Sinn (der Verein hat namentlich keine Statuten), sondern eine einfache Übereinkunft zur Zusammenarbeit; diese zeigt sich konkret namentlich in einer Charta, in der insbesondere ein gemeinsames Engagement für die Jugend mit Aktionen in den Bereichen Bildung, Kultur und Sport vorgesehen wird (die Charta wird zurzeit revidiert). Die Beträge für dieses Engagement kommen direkt von den vier Pfeilern und nicht vom «Verein».

Das bedeutet, dass nur die FKB und die KGV die Grundsätze des InfoG und die Transparenz bei den staatlichen Tätigkeiten beachten müssen; Groupe E, die tpf und der «Verein» der vier Pfeiler fallen nicht unter diese Gesetzgebung.

- 3. Die Sponsoringtätigkeiten sind vom Gesichtspunkt des InfoG aus keine normalen Tätigkeiten. Soweit sie grundsätzlich eine direkte oder indirekte Werbefunktion haben, gehören sie zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten der Unternehmen; bei den Steuern werden sie übrigens als berechtigter Aufwand für kommerzielle Zwecke betrachtet. Deshalb sind die Sponsoringtätigkeiten hat nicht dem Transparenzprinzip nach Artikel 3 Abs. 1 InfoG unterworfen.
- 4. In der Praxis zeigen Groupe E und die FKB bereits eine gewisse Transparenz bei ihren Sponsoringtätigkeiten, namentleih in ihren Jahresberichten, die für die Öffentlichkeit, namentlich auf Internet, frei zugänglich sind. Groupe E erwähnt beispielsweise, dass die Engagements für den Sport, die Kultur und die sozialen Tätigkeiten sich 2011 auf 3,1 Millionen Franken beliefen, und gibt dazu zahlreiche Einzelheiten bekannt (Tätigkeitsbericht 2011, S. 28–30). Für dasselbe Jahr widmet die FKB ihren Engagements für Soziales, Kultur, Sport und Innovation im Kanton rund zehn Seiten (Tätigkeitsbericht 2011, S. 30–39); ihr Beitrag betrug 3,5 Millionen Franken im Jahr 2012.

Bei der KGV und den tpf sieht die Sache etwas anders aus. Sie geben in ihren Tätigkeitsberichten keine Auskünfte zu diesem Thema, weil sie abgesehen von bescheidenen Engagements im Zusammenhang mit dem Verein der vier Pfeiler Partnerschaften eingehen, die direkt die Förderung des öffentlichen Verkehrs (für die tpf) oder Präventionstätigkeiten (für die KGV) betreffen. Bisher verspürte man also kein Bedürfnis, Auskünfte dieser Art zu geben.

B) Probleme, die von der Motion aufgeworfen werden

1. Die Einführung einer Verpflichtung für die vier Pfeiler, die Liste ihrer Sponsoringtätigkeiten und der Begünstigten zu veröffentlichen, in der kantonalen Gesetzgebung würde unter dem juristischen Gesichtspunkt einige Probleme verursachen, hauptsächlich, weil zwei dieser Pfeiler privatrechtliche Firmen sind.

Dass für sie alle Bestimmungen des InfoG oder ein Teil davon gelten sollen, ist theoretisch möglich. So gelten das Genfer oder das Walliser Gesetz über die Information für juristische Personen und weitere privatrechtliche Organe, an denen die Gemeinwesen eine Mehrheitsbeteiligung halten oder bei denen sie einen überwiegenden Einfluss ausüben. Es ist zumindest unsicher, welche praktische Auswirkung diese Unterstellung hat. Ausser man wolle die allgemeine Regel von Artikel 3 Abs. 1 InfoG in Frage stellen, hätte das ausserdem keine Auswirkung auf die Sponsoringtätigkeiten, denn man würde dann die Ausnahme für die wirtschaftlichen Tätigkeiten, die in einer Wettbewerbssituation ausgeübt werden, anrufen (wie das bereits für die FKB der Fall sein kann).

Wäre es deshalb angebracht, kantonale Bestimmungen zu erlassen, die den vier Pfeilern direkt vorschreiben würden, dass sie die Liste der Sponsoringtätigkeiten mitsamt den Beträgen und den Begünstigten veröffentlichen? Es erscheint auf den ersten Blick zweifelhaft, dass der kantonale Gesetzgeber sich in einen Bereich, der zur operationellen Leitung eines Privatunternehmens gehört, einmischen darf; die einzige Möglichkeit auf diesem Gebiet fände sich für den Kanton eher auf Ebene der Statuten dieser Unternehmen (s. Bericht Nr. 267 über die Public Corporate Gouvernance, TGR 2011, S. 1854 ff., Pkt. 6.2). Wie aber im Bericht Nr. 267 erwähnt wird, muss das Gemeinwesen eher zu einer öffentlichrechtlichen und nicht zu einer privatrechtlichen Form greifen, wenn es selber eine Firma leiten und zum Beispiel das Recht haben will, ihr Weisungen zu geben.

- 2. Abgesehen von diesen Argumenten ist der Erlass von Vorschriften über die Veröffentlichung der Sponsoringtätigkeiten der vier Pfeiler aus verschiedenen Gründen nicht wünschenswert:
 - > Die Vorschriften stünden in verschiedenen Punkten quer zur kantonalen Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu den Dokumenten: Sie würden für private Organe gelten, die nicht zum Geltungsbereich des InfoG gehören. Sie würden für wirtschaftliche Tätigkeiten gehören, die in einer Wettbewerbssituation ausgeübt werden und ausdrücklich vom Geltungsbereich des InfoG ausgeschlossen sind, und sie würden eine Veröffentlichungspflicht vorschreiben, während im InfoG nur ein Zugangsrecht vorgesehen ist. Diese Lösungen erscheinen nicht sehr kohärent: Der Staat kann privaten oder autonomen Firmen kaum strengere Vorschriften machen als er im InfoG allgemein für die eigenen Organe festgehalten hat.
 - > Die Sponsoringtätigkeiten gehören zu den Marketingtätigkeiten der Unternehmen und sind Teil ihrer kommerziellen Strategie. Die Tatsache, dass sie diese Informationen von Amtes wegen verbreiten müssen, würde sie auf dem Markt benachteiligen und könnte auch das Geschäftsgeheimnis verletzen. Die Situation ist also anders als bei der Loterie Romande, die von Grossrat Suter in der oben erwähnten Anfrage 3020.12 erwähnt wurde: Die Loterie romande veröffentlicht die vollständige Liste der Hilfen, die sie gewährt, weil «die transparente Verwendung der Lotterie- und Wetterträge» zu ihren wesentlichen Zielen gehört (s. Art. 2 der Interkantonalen Vereinbarung vom 7. Februar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten, SGF 958.6) und weil diese Ausschüttungen ausschliesslich dazu dienen müssen, «gemeinnützige Tätigkeiten zu ermöglichen oder zu erleichtern» (s. Art. 2 des Reglements vom 27. November 1989 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande, SGF 958.31, und Art. 2 der Verordnung vom 29. Juni 2010 über die Verteilung des Anteils des Kantons Freiburg am Nettogewinn der Gesellschaft der Loterie Romande zugunsten des Sports, SGF 463.11).
 - > Die Forderung nach Öffentlichkeit, die in der Motion erhoben wird, könnte für die Begünstigten von Sponsoringtätigkeiten auch kontraproduktiv sein. Ohne diese Unterstützung wäre das Vereins-, Kultur- und Sportleben im Kanton Freiburg sicher weniger weit entwickelt. Wird die Motion angenommen, so kann die Gefahr nicht ausgeschlossen werden, dass das Sponsoring vermindert wird.
 - > Die Annahme der Motion könnte ausserdem Probleme unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes der Begünstigten aufwerfen; in einigen Fällen verlangen nämlich sie eine Vertraulichkeitsklausel in den Sponsoringverträgen.



> Nimmt man schliesslich den genannten Bericht Nr. 267 zur Kenntnis (TGR 2011 S. 1854 ff.), so hat der Grosse Rat implizit die Idee des Staatsrats angenommen, laut der ein allgemeines Kantonsgesetz über die Beteiligungen des Staates an juristischen Personen nicht nötig ist. Vor diesem Hintergrund ist es offensichtlich noch weniger nötig, über so ein spezifisches Problem wie die Öffentlichkeit der Sponsoringtätigkeiten, die von einigen von diesen juristischen Personen ausgeübt werden, zu legiferieren.

C) Schlussantrag

Der Staatsrat ist wie Grossrat Suter überzeugt, dass das Transparenzprinzip bei den staatlichen Tätigkeiten sowohl unter dem Gesichtspunkt der Information von Amtes wegen und der spontanen Veröffentlichung von amtlichen Dokumenten als auch unter dem Gesichtspunkt des Zugangsrechts in unserem Kanton sehr wichtig ist. Er ist aber der Meinung, dass das Ziel, das mit der Motion verfolgt wird, die staatlichen Tätigkeiten nur am Rand berührt und die Nachteile mögliche Vorteile klar überwiegen.

Er ist ausserdem der Meinung, dass die Öffentlichkeit, die von Groupe E und von der FKB in ihren Jahresberichten auf diesem Gebiet praktiziert wird, schon sehr exemplarisch ist. Die tpf und die KGV haben beide eingeräumt, dass eine allgemeine Information in ihren Tätigkeitsberichten tatsächlich einen Pluspunkt darstellt, obwohl sie weniger betroffen sind. Sie haben entschieden, künftig eine solche Information zu geben.

Der Staatsrat beantragt Ihnen deshalb, diese Motion abzulehnen.

12. März 2013