



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat de Weck Antoinette / Dafflon Hubert

2022-GC-100

Kumulierung der Rollen als Mitglied des Staatsrats und als Mitglied externer Einheiten

I. Zusammenfassung des Postulats

In einem am 18. Mai 2022 eingereichten und begründeten Postulat fordern Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Hubert Dafflon, dass eine Studie über die Beteiligungen des Staates und deren Konsequenzen durchgeführt wird.

Sie weisen darauf hin, dass das Amt als Mitglied der Kantonsregierung *ipso iure* mit der Vertretung der Exekutive in zahlreichen Institutionen einhergeht. Sie erinnern daran, dass die Finanzdirektion eine vollständige Liste aller staatlichen Beteiligungen ausgearbeitet, diese zugeordnet und kategorisiert hat. Man sollte dies zum Anlass nehmen, sich mit den verschiedenen Fragen in Zusammenhang mit der Public Corporate Governance auseinanderzusetzen. Vor allem sollte man sich fragen, ob alle Beteiligungen gerechtfertigt sind und ob gewisse zu einem Interessenkonflikt führen. Sie weisen darauf hin, dass die Regel, nach der ein Staatsratsmitglied nur in einem Verwaltungsrat einer Einheit Einsitz nehmen kann, die nicht in den Zuständigkeitsbereich seiner Direktion fällt, dem betreffenden Staatsrats- und Verwaltungsratsmitglied mehr Freiheit bietet und gleichzeitig eine gute Verbindung zur Kantonsregierung gewährleistet.

II. Antwort des Staatsrats

Zur Erinnerung: In einem am 8. Mai 2009 eingereichten und begründeten Postulat ersuchten die Grossräte Moritz Boschung (sel.) und Alex Glardon den Staatsrat darum, dass er einen Bericht verfasse über die Zweckmässigkeit von Richtlinien zu den Beteiligungen des Kantons, insbesondere im Hinblick auf die Wahrung kantonaler Interessen innerhalb von öffentlich-rechtlichen Anstalten und öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen. In seiner Antwort vom 1. September 2009 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, das besagte Postulat anzunehmen. In seiner Sitzung vom 8. Oktober 2009 erklärte das Kantonsparlament das Postulat erheblich, woraufhin dieses zur weiteren Bearbeitung an den Staatsrat überwiesen wurde.

Am 11. August 2011 legte der Staatsrat seinen Bericht vor, der sich weitgehend auf die Studie von Professor Jean-Baptiste Zufferey vom April 2011 stützte. Darin ist festgehalten, dass kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt werde, das die verschiedenen Aspekte der Public Corporate Governance klar regeln würde, die Bestimmungen in diesem Bereich könnten jedoch Gegenstand von Regierungsrichtlinien sein. Subsidiär könnten diese zu erarbeitenden Richtlinien für öffentlich-rechtliche oder gemischt-wirtschaftliche Einheiten gelten, die einem Spezialgesetz unterliegen.

Am 21. Juni 2016 erliess der Staatsrat die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (Public Corporate Governance) (SGF 122.0.16). Danach führte er mehrere Diskussionen zu diesem Thema und ergriff Massnahmen zur Umsetzung der Richtlinie. Der Staatsrat unterscheidet insbesondere zwischen strategischen und nicht-strategischen Beteiligungen und will allgemeine Grundsätze im Sinne der Richtlinie festlegen. Anlässlich eines Klausurtags im Jahr 2020 legte der Staatsrat die Kriterien zur Identifizierung strategischer Finanzbeteiligungen fest. Eine Beteiligung ist demnach strategisch, wenn sie mindestens eine der drei folgenden Bedingungen erfüllt: der investierte Betrag liegt über 250 000 Franken, die Kapitalbeteiligung ist eine Mehrheitsbeteiligung – d. h. über 50 % – oder mit einer Sperrminorität – d. h. über 33 % –, oder das Gesetz oder die Statuten sehen einen Sitz im Verwaltungsrat für den Staat vor. Der Staatsrat hat zudem weitere Kriterien bestimmt, namentlich wirtschaftliche oder finanzielle Aspekte, die besondere Verbindung zum Kanton, der historische Bezug und besondere Risiken, die für eine strategische finanzielle Beteiligung sprechen.

Der Staatsrat befasste sich auch mit der Thematik der nicht finanziellen, aber strategischen Beteiligungen. Dabei handelt es sich um Einheiten wie das HFR oder das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit oder um Stiftungen und Anstalten. Es muss eine Liste dieser Beteiligungen erstellt werden. Die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen gilt nicht direkt für sie. Ihr Artikel 1 Absatz 2 sieht vor, dass sie subsidiär für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen, gilt.

In seiner Sitzung vom 13. Juni 2022 befasste sich der Staatsrat mit der Frage der finanziellen Beteiligungen des Staates. Zu diesem Zeitpunkt zählte die Liste der Beteiligungen für 2020 und 2021 106 Einheiten. Nach Abzug der Vereine (18) und Stiftungen (19) umfasste die aktualisierte Liste 69 Beteiligungen. Vereine und Stiftungen werden nicht mitgerechnet, da es sich hier nicht um eine Beteiligung am Kapital handelt. Die Finanzverwaltung hat aufgezeigt, dass der Staat Freiburg in 22 Aktiengesellschaften und zwei Genossenschaften finanzielle Beteiligungen hält, die mindestens eines der oben genannten Kriterien erfüllen. Vier weitere Beteiligungen können zudem nach den anderen Kriterien als strategisch eingestuft werden. Die Governance dieser 28 Einheiten wird durch die Richtlinie geregelt. Sechzehn Einheiten befinden sich in einer Grauzone. Der Staatsrat will die Governance-Strategie für diese Einheiten festlegen.

Der Staatsrat hat diese Thematik an seiner Herbsttagung vom 9. November 2022 erneut diskutiert. Er beabsichtigt, eine Liste der strategischen, jedoch nicht finanziellen Beteiligungen, also ohne Kapitalbeteiligung (z. B. HFR, FNPG) zu erstellen, für die die Richtlinie nur subsidiär gilt. Der Staatsrat hat beschlossen, dass der Staat, wenn eine finanzielle Beteiligung nicht strategisch ist, grundsätzlich nicht im Verwaltungsrat vertreten ist. Wenn eine Beteiligung hingegen strategisch ist, muss festgelegt werden, wer den Staat im Verwaltungsrat vertritt. Dabei kann es sich um eine Staatsrätin oder einen Staatsrat, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des Staates oder sogar eine Drittperson handeln. Für alle Vertretungen bei finanziellen Beteiligungen wird ein Auftragsschreiben erstellt. Er stellt sich auch die Frage, ob es sinnvoll ist, eine Eignerstrategie zu erstellen. Der Staatsrat hielt ausserdem fest, dass es keinen Grund dafür gebe, die Regel, nach der ein Staatsratsmitglied nur in einem Verwaltungsrat einer Einheit Einsitz nehmen kann, die nicht in den Zuständigkeitsbereich seiner Direktion fällt, systematisch anzuwenden. Mit einer solchen «Kreuzung» können Interessenkonflikte vermieden werden, aber es muss von Fall zu Fall entschieden werden, ob diese Lösung gewählt werden sollte.

Ausserdem wird die Staatskanzlei demnächst mithilfe aller Direktionen das Register der Interessenbindungen der Mitglieder des Staatsrats sowie der Oberamtspersonen aktualisieren, in dem die in Unternehmensorganen ausgeübten Funktionen aufgeführt sind. Artikel 54 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 122.0.1) sieht vor, dass die Staatskanzlei anhand der Informationen von den einzelnen Direktionen auch ein Register der Vertretungen führt.

Schliesslich können auch die parlamentarischen Beratungen im Rahmen der Behandlung dieses Postulats in die laufenden Überlegungen einfließen, deren Schlussfolgerungen im Bericht zur Umsetzung des Postulats dargelegt werden können.

Aus diesen Gründen beantragt der Staatsrat dem Grossen Rat, dieses Postulat erheblich zu erklären.

28. Februar 2023