



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 134-2023
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.181

Eingereicht am: 12.06.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Remund (Mittelhäusern, GRÜNE) (Sprecher/in)
Ryser (Seftigen, GLP)
Flück (Interlaken, FDP)
Lanz (Thun, SVP)
Stampfli (Wabern, SP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1401/2023 vom 13. Dezember 2023
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffern 1 und 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme als Postulat und gleichzeitige Abschreibung

Schaffung eines neuen generellen Beteiligungsgesetzes

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Er legt dem Grossen Rat ein Gesetz über Beteiligungen des Kantons vor.
2. Dieses Gesetz regelt die Grundsätze, die Eigentümerstrategie, die Aufgaben und Aufsicht des Regierungsrates und des Grossen Rates.
3. Er legt im Gesetz fest, dass dem Grossen Rat die Eigentümerstrategie zumindest zur Kenntnis vorgelegt wird.

Begründung:

Die Verfassung des Kantons legt fest, dass für die bedeutenden Beteiligungen ein eigenes Beteiligungsgesetz erstellt wird. Für die BKW-Beteiligung existiert seit längerem ein Gesetz. Im Frühjahr 2023 befindet sich das Gesetz für die BLS-Beteiligung in Vernehmlassung¹. Diese Gesetze fassen auf Artikel 95 Absatz 2 Buchstabe b der Berner Verfassung. Die Art und Weise der Beteiligung, der Führung und der Strategie sind im Kanton Bern nicht in Gesetzen geregelt. Zentrale Punkte sind in den regierungsrätlichen Public-Corporate-Governance-Richtlinien² festgelegt. Das Controlling ist im Finanzhaushaltsgesetz³ geregelt.

¹ <https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=80fd8be8-78ac-4ed9-b490-03fef5b213fa>

² <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Beteiligungscontrolling.html>

³ https://www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/620.0

Andere Kantone regeln die generellen Grundlagen für Beteiligungen in einem eigenen Gesetz. Eine Vorlage eines Beteiligungsgesetzes existiert beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft⁴.

Im Gegensatz zu einer Richtlinie hat das Gesetz den Vorteil, dass die Regulierungen im Grossen Rat festgelegt werden können. Dazu gehören auch die Eigentümerstrategien, die zwar öffentlich sind, aber im Moment alleine durch den Regierungsrat festgelegt werden. Eine mögliche Option wäre, dass diese Strategien – wie im Kanton BL – dem Grossen Rat zur Kenntnis vorgelegt werden.

Diverse Beteiligungen haben wiederholt zu Kritik im Grossen Rat geführt. Ein generelles Beteiligungsgesetz ermöglicht es, die wichtigsten Punkte der Regelungen der Beteiligungen durch den Grossen Rat festzulegen. Dazu gehören auch mögliche juristische Formen und aktienrechtliche Fragen. Ohne Beteiligungsgesetz hat der Grosse Rat keinen Einfluss auf diese Fragen. Nur mit einem neuen generellen Beteiligungsgesetz ist dies rechtlich möglich.

Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Bern ist an einer Vielzahl von Unternehmen und Institutionen als Träger beteiligt. Die diesbezügliche Bandbreite reicht vom international tätigen und börsenkotierten Unternehmen bis zur lokal tätigen Stiftung. Die rechtliche Grundlage für die Errichtung von Anstalten und anderen Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts, die Beteiligung an Institutionen des öffentlichen und des privaten Rechts sowie die Übertragung von Aufgaben an private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung bildet Art. 95 der Kantonsverfassung.

Vorab ist es dem Regierungsrat wichtig, den Grossen Rat auf die in den vergangenen Jahren stattgefunden Entwicklung und die dabei erzielten Fortschritte in Bezug auf das kantonale Beteiligungsmanagement hinzuweisen:

- Im Jahr 2010 legte der Regierungsrat gestützt auf einen Bericht über das kantonale Beteiligungscontrolling – im Sinne einer systematischen Übersicht und einer einheitlichen Rahmenordnung – ein Gesamtkonzept für die Instrumente und Verfahren betreffend die Aufsicht und das Controlling gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen fest (sog. «VKU-Konzept»).
- Per 1. Januar 2021 wurde das «VKU-Konzept» durch die Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse (Public Corporate Governance-Richtlinien bzw. «PCG-Richtlinien») ersetzt. Die PCG-Richtlinien regeln das Verhältnis zwischen dem Kanton als Eigner und den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben sowie den Beteiligungen im öffentlichen Interesse. Gleichzeitig werden darin die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe zur Betreuung der einzelnen Unternehmen und Institutionen mit kantonaler Beteiligung festgelegt. Die PCG-Richtlinien schaffen Transparenz über die Art und Weise der kantonalen Führung, Steuerung und Aufsicht der anderen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse.

Im Vergleich zum bis dahin geltenden «VKU-Konzept» sind die PCG-Richtlinien deutlich umfassender und präziser. Sie entsprechen den heutigen Anforderungen an eine «Good Public Corporate Governance». Gegenüber dem «VKU-Konzept» wurden mit den PCG-Richtlinien denn auch zahlreiche Neuerungen (Einführung eines Dreikreismodells, Leitsätze zur Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane, Präzisierungen zur

⁴ https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/314/versions/2045

Wahl in strategische Führungsorgane, Präzisierungen zur Durchführung von Controllinggesprächen, Erweiterung der Berichterstattung, zwingende Elemente bei der Formulierung von Eignerstrategien etc.) eingeführt.

- Per 1. Juli 2022 fand sodann eine erste Aktualisierung der PCG-Richtlinien statt. Die Aktualisierung der PCG-Richtlinien beinhaltet insbesondere die Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem Dialog mit der Geschäftsprüfungskommission betreffend die Definition der «anderen Träger öffentlicher Aufgaben», Ergänzungen der Bestimmungen zur Wahl des strategischen Führungsorgans, Anpassungen hinsichtlich der Einteilungen in das Dreikreismodell, und weitere Einzelaspekte wie z. B. die Berücksichtigung des neuen Finanzkontrollgesetzes.

Zudem legte der Regierungsrat im Rahmen der Aktualisierung der PCG-Richtlinien fest, dass sowohl die Eignerstrategien wie auch die Aufsichtskonzepte der anderen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten und des zweiten Kreises neu auf der Website der Finanzdirektion zu veröffentlichen sind.

- Am 15. Juni 2022 verabschiedete der Grosse Rat das Finanzhaushaltsgesetz (FHG), welches per 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Darin werden wichtige Elemente des kantonalen Beteiligungsmanagements auf Gesetzesstufe abgebildet:

In Artikel 16 FHG wird festgehalten, dass das Beteiligungscontrolling insbesondere dazu beiträgt, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen, die Eignerinteressen zu wahren, die Eigner- und Unternehmensinteressen zu koordinieren, die Instrumente und Prozesse zu standardisieren sowie die Aufsicht sicherzustellen.

Artikel 17 FHG legt fest, dass das Controlling auf die Bedeutung der Beteiligungen für den Kanton und seine Einflussmöglichkeiten ausgerichtet wird. Es beinhaltet für die wesentlichen Beteiligungen je nach deren Art und Bedeutung namentlich eine Eignerstrategie, ein Aufsichtskonzept, Anforderungsprofile für das strategische Führungsorgan, ein jährliches standardisiertes Reporting sowie Controllinggespräche mit dem strategischen Führungsorgan.

In Artikel 18 FHG wird schliesslich ausdrücklich festgelegt, dass der Regierungsrat Grundsätze zum Beteiligungscontrolling in Form von Richtlinien erlässt.

Diese drei Bestimmungen wurden in beiden Lesungen (Frühlings- und Sommersession 2022) durch den Grossen Rat kommentarlos genehmigt und einstimmig verabschiedet.

- Derzeit ist auf Verwaltungsebene eine weitere Aktualisierung der PCG-Richtlinien in Erarbeitung. Diese soll gemäss aktuellem Zeitplan per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werden. Sie umfasst u. a. eine Schärfung der Rolle der Finanzdirektion als Mitberichtsdirektion im Rahmen des Beteiligungsmanagements, Präzisierungen zu den Interessenbindungen bei der Wahl der Mitglieder von strategischen Führungsorganen sowie gegenüber der Geschäftsprüfungskommission in Aussicht gestellte Ergänzungen hinsichtlich der Einhaltung der Leitsätze zur Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass das kantonale Beteiligungsmanagement und damit die Führung, Steuerung und Aufsicht der Unternehmen und Institutionen mit kantonaler Beteiligung in den vergangenen Jahren eine starke und stetige Weiterentwicklung erfahren hat. Gleichzeitig wurde mit den auf der Website der Finanzdirektion veröffentlichten In-

formationen (Jährliche Berichterstattung [sog. «PCG-Reporting»], allgemeines Anforderungsprofil für die Wahl von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans des zweiten und dritten Kreises, Publikation der Eignerstrategien und Aufsichtskonzepte) die Transparenz über das kantonale Beteiligungsmanagement erheblich erhöht.

Zu den Ziffern 1 und 2:

Einleitend weist der Regierungsrat auf Folgendes hin: Aus dem letzten Absatz der Motion 134-2023 ergibt sich die Auffassung der Motionäre, dass in einem Beteiligungsgesetz aktienrechtliche Fragen geregelt werden könnten und der Grosse Rat dadurch Einfluss auf diese Fragen nehmen könnte. Eine solche Einflussnahme ist jedoch nicht möglich. Soweit der Kanton an privatrechtlich organisierten Institutionen (namentlich Aktiengesellschaften gemäss Artikel 660 ff. OR) beteiligt ist, fällt das Privatrecht in die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Bundesverfassung verwehrt es den Kantonen, in kantonalen Beteiligungsgesetzen aktienrechtliche Fragen zu regeln oder die juristische Form privatrechtlicher Aktiengesellschaften zu verändern. Solche Regelungen finden sich daher auch in den Beteiligungsgesetzen anderer Kantone nicht. Bei Beteiligungen an privatrechtlichen Aktiengesellschaften beschränkt sich der Regelungsspielraum der Kantone auf die Art und Weise, wie sie die durch das Aktienrecht eingeräumten Rechte ausüben.

Der Kanton Bern verfügt heute über ein zeitgemässes Beteiligungsmanagement mit einem angemessenen Instrumentarium. Dies gilt nach Auffassung des Regierungsrates auch in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen. Dies zeigt nicht zuletzt der Blick auf die Rechtsordnungen der anderen Kantone:

- Gemäss Kenntnisstand des Regierungsrates verfügen derzeit lediglich vier Kantone (BL, GE, VD und VS) über eine Spezialgesetzgebung zum kantonalen Beteiligungsmanagement.
- Einzelne Kantone, wie z. B. auch der Kanton Bern haben das Beteiligungsmanagement oder Teile davon in der allgemeinen Gesetzgebung, wie beispielsweise in der Gesetzgebung zum Finanzhaushaltsrecht, geregelt.
- Zwei Kantone haben Regelungen in expliziten PCG-Verordnungen getroffen (BL und GR).
- Insgesamt acht Kantone verfügen über PCG-Richtlinien (AG, BS, BE, FR, OW, TG, UR und ZH).
- Demgegenüber sind dem Regierungsrat bei elf Kantonen keine rechtlichen Regelungen bekannt (AI, AR, GL, JU, NE, NW, SH, SZ, SO, TI, ZG).

Auch der Bund kennt keine Spezialgesetzgebung zum Beteiligungsmanagement. Der Bundesrat hat im Jahr 2006 mit dem «Corporate Governance-Bericht» insgesamt 37 Leitsätze aufgestellt, die bei der Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle von verselbständigten Einheiten des Bundes als Richtlinien berücksichtigt werden sollen. Die Leitsätze haben keine Rechtsverbindlichkeit, Abweichungen sind indes zu begründen. Anwendung finden die Leitsätze primär auf Anstalten. Bei (privatrechtlichen) Aktiengesellschaften werden die Leitsätze teilweise bereits durch das Aktienrecht abgedeckt.

Zusammenfassend weist der Kanton Bern nach Auffassung des Regierungsrates im interkantonalen Vergleich bzw. im Vergleich mit dem Bund in Bezug auf seine getroffenen rechtlichen Regelungen einen guten Stand auf. Dies umso mehr, weil der Grosse Rat erst gerade im vergangenen Jahr mit der Genehmigung des neuen Finanzhaushaltsgesetzes und den darin enthaltenen Artikeln zum Beteiligungscontrolling den rechtlichen Rahmen zum kantonalen Beteiligungs-

management erweitert hat. Der Grosse Rat hat in diesem Zusammenhang mit der kommentarlosen und einstimmigen Genehmigung von Artikel 18 des FHG das klare Signal gesetzt, dass er es als sach- und stufengerecht erachtet, wenn die Grundsätze des Beteiligungscontrollings durch den Regierungsrat geregelt werden. Demgegenüber gilt es jedoch nach Meinung des Regierungsrates gilt es nun, Erfahrungen mit den neuen Bestimmungen im Finanzhaushaltsgesetz sowie mit den per 1. Januar 2021 in Kraft gesetzten und per 1. Juli 2022 aktualisierten PCG-Richtlinien zu sammeln. Die Schaffung eines Beteiligungsgesetzes erachtet er zum heutigen Zeitpunkt jedenfalls nicht für notwendig.

Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich die in der Begründung zum Vorstoss beschriebene «wiederholte Kritik zu diversen Beteiligungen» oft nicht auf die generellen Regelungen zum Beteiligungsmanagement, sondern ganz konkret auf einzelne Beteiligungen bezogen hat. Der Zweck, die Höhe der Beteiligungen etc. werden – zumindest bei den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben – indes in den jeweiligen Beteiligungsgesetzen festgehalten. Auf diese kann der Grosse Rat aber bereits heute Einfluss nehmen. Ein «generelles Beteiligungsgesetz» würde an dieser Kritik bzw. den damit zusammenhängenden politischen Diskussionen nichts ändern.

Auch aus diesem Grund erkennt der Regierungsrat zum heutigen Zeitpunkt keinen Handlungsbedarf zur Schaffung eines Beteiligungsgesetzes. Er lehnt deshalb die Ziffern 1 und 2 der Motion ab.

Zu Ziffer 3:

Gemäss den Ziffern 9.1 sowie 9.2 der PCG-Richtlinien ist für sämtliche anderen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten und des zweiten Kreises eine Eignerstrategie festzulegen. Die einzelnen Eignerstrategien sind durch die zuständigen Fachdirektionen mindestens alle vier Jahre zu überprüfen und dem Regierungsrat (Kreis 1) bzw. dem zuständigen Regierungsmitglied (Kreis 2 und 3) zur Genehmigung zu unterbreiten (Ziffer 9.6 der PCG-Richtlinien).

Derzeit sind rund vierzig andere Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse dem ersten und dem zweiten Kreis zugewiesen. Auf diese entfallen über zwanzig Eignerstrategien (für die Regionalen Spitalzentren und Psychiatrischen Dienste gelten jeweils übergeordnete Eignerstrategien; zudem wird gestützt auf Ziffer 3.2 der PCG-Richtlinien bei einzelnen anderen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse auf die Erarbeitung einer Eignerstrategie verzichtet).

Seit der per 1. Juli 2022 vorgenommenen Aktualisierung der PCG-Richtlinien werden gestützt auf Ziffer 9.4 der PCG-Richtlinien («Die Eignerstrategie ist öffentlich») sämtliche Eignerstrategien transparent auf der Website der Finanzdirektion publiziert. Die Mitglieder des Grossen Rates haben somit die Möglichkeit, sich mittels politischen Vorstössen zu den Eignerstrategien der einzelnen Unternehmen und Institutionen einzubringen. Bislang wurde davon durch die Mitglieder des Grossen Rates aber kein Gebrauch gemacht.

Gleichzeitig bestehen für sämtliche anderen Träger öffentlicher Aufgaben, d. h. für rund ein Dutzend Unternehmen und Institutionen mit kantonaler Beteiligung, spezialgesetzliche Grundlagen. Auch auf diese kann der Grosse Rat mit der Einreichung von politischen Vorstössen Einfluss nehmen. Vor diesem Hintergrund erkennt der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf zur Befassung des Grossen Rates mit den einzelnen Eignerstrategien.

Es erscheint dem Regierungsrat zudem wenig zielführend, ausserhalb der vierjährigen Periode angepasste bzw. aktualisierte Eignerstrategien dem Grossen Rat jeweils (einzeln) zur Kenntnis vorzulegen.

Nicht zuletzt würden dem Grossen Rat gestützt auf die Forderung von Ziffer 3 auch die Eignerstrategien der anderen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises vorgelegt, welche jeweils auch der Regierungsrat nicht selbst genehmigt. Dies scheint dem Regierungsrat kein stufengerechtes Vorgehen.

Mit Blick auf diese Auslegeordnung sowie der bereits heute bestehenden Möglichkeit für die Mitglieder des Grossen Rates, sich zu den Eignerstrategien einzubringen, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Annahme von Ziffer 3 in Form eines Postulats sowie dessen gleichzeitige Abschreibung.

Verteiler

– Grosser Rat