



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 177-2020
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.231

Eingereicht am: 10.06.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Krähenbühl (Unterlangenegg, SVP) (Sprecher/in)
Brönnimann (Mittelhäusern, glp)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1457/2020 vom 09. Dezember 2020
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Ablehnung
Ziffer 3: Annahme und gleichzeitige Abschreibung

Klare Regeln für die Wahl von Politikern in Verwaltungsräte von kantonalen Unternehmen

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Gewählte Mandatsträger auf kantonaler und eidgenössischer Ebene (namentlich Regierungsräte, Grossräte, National- und Ständeräte) sowie Chefbeamte (namentlich Generalsekretäre) dürfen während der Ausübung ihrer Mandate nicht in Aufsichtsgremien (Verwaltungsräte) von Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Kantons gewählt werden.
2. Ehemalige Mandatsträger gemäss obiger Definition dürfen frühestens zwei Jahre nach Rücktritt von sämtlichen unter Punkt 1 genannten Mandaten in Aufsichtsgremien (Verwaltungsräte) von Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Kantons gewählt werden.
3. Generell ist der Regierungsrat gehalten, auch unter Einhaltung von Punkt 2 nur zurückhaltend und nur, wenn eine ausreichende fachliche Qualifikation nachgewiesen werden kann, ehemalige Politiker oder Chefbeamte zur Wahl in Aufsichtsgremien von Unternehmen in Mehrheits- oder Mitbesitz des Kantons Bern zu nominieren.

Begründung:

Immer wieder werden Politiker oder auch Chefbeamte direkt oder zumindest kurz nach ihrem Rücktritt aus ihren politischen Ämtern vom Regierungsrat in Verwaltungsräte der zahlreichen Firmen in Mehrheitsbesitz des Kantons Bern gehievt. Auch gibt es solche Personen, die von Amtes wegen während ihrer Amtszeit Einsitz in diese Gremien genommen haben, diese aber auch nach ihrem Rücktritt weiter innehalten.

Namentlich halten folgende ehemaligen Regierungs-, Stände-, National- und Grossräte sowie Chefbeamte Verwaltungsratsmandate bei Betrieben, die direkt oder indirekt mehrheitlich im Besitz des Kantons Bern sind (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- BLS: Altgrossrat Bernhard Antener, im Verwaltungsrat seit 01.06.2018
- BKW: Altregierungsrat und Altnationalrat Urs Gasche, im Verwaltungsrat seit 2002, und Altregierungsrat Andreas Rickenbacher, im Verwaltungsrat seit 2018
- Inselgruppe: Altregierungsrat Bernard Pulver, im Verwaltungsrat seit 2018
- BEDAG: Adrian Bieri, Generalsekretär Finanzdirektion des Kantons Bern (1996–2018), im Verwaltungsrat seit 2002
- KWO (Kanton Bern hält 50 Prozent der Aktien): Altregierungsrätin Barbara Egger-Jenzer, im Verwaltungsrat seit 2018

Mit Ausnahme des erstgenannten Altgrossrats Bernhard Antener wurden sämtliche genannten Personen noch während oder dann kurz nach Abschluss ihrer politischen Tätigkeit in die entsprechenden Ämter gewählt.

Das ist aus mehreren Gründen störend:

Erstens besteht die Gefahr, dass bestehende Seilschaften die notwendige Unabhängigkeit zwischen dem Kanton als Eigentümer und den Firmen in den Bereichen strategische Führung, aber auch Kontrolle der Firmen gefährden. Dies namentlich und im Besonderen dann, wenn die betreffende Person in ihrer vorherigen politischen Tätigkeit bereits stark und eng im Bereich des Unternehmens tätig war, in dem er oder sie später durch den Regierungsrat als Verwaltungsrat delegiert wird. Das gefährdet eine gute Governance dieser staatseigenen Betriebe, die ohnehin stets – und zu Recht – unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen.

Zweites besteht weiter die Gefahr, dass Personen nicht ausschliesslich oder vorwiegend wegen ihren fachlichen Qualifikationen, sondern im Sinne von gegenseitigen, auch parteipolitischen, Gefälligkeiten in Verwaltungsräte von staatseigenen Betrieben gelangen.

Antwort des Regierungsrates

Vorab weist der Regierungsrat darauf hin, dass nicht der Kanton Bern, sondern die BKW AG mit 50 Prozent an der Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) beteiligt ist. Bei der Insel Gruppe AG hält der Kanton im Übrigen eine Minderheitsbeteiligung (0.9%).

Ganz generell hat der Kanton Bern ein Interesse daran, dass seine Erwartungen gegenüber einer kantonalen Beteiligung, beispielsweise im Hinblick auf die Erreichung der Unternehmensziele, erfüllt werden. Dabei stellt sich unter anderem die Frage, wie und durch wen diese Interessen wahrgenommen werden können und sollen. Im Vordergrund steht dabei der Aspekt der Mitwirkung des Kantons in den Leitungsgremien einer Unternehmung mit kantonomer Beteiligung, beispielsweise im Verwaltungsrat.

Aktuell sieht der Kanton Bern in seinem Organisationsgesetz¹ vor, dass die Interessen des Kantons in Organen von juristischen Personen und Aufsichtskommissionen von besonderen Vertreterinnen oder Vertretern wahrgenommen werden, soweit es die Gesetzgebung vorsieht oder der Regierungsrat es in begründeten Fällen beschliesst. Die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter setzen sich für eine wirksame Aufgabenerfüllung, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften sowie für eine sparsame und wirtschaftliche Betriebsführung ein. Betreffend die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter macht die Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter Ausführungen zu deren Amtsdauer, Altersgrenze und den Aufgaben.² Konkret sieht diese grundsätzlich die Beendigung des Mandats von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons vor, wenn diese den Kantonsdienst verlassen – eine Weiterführung kann allerdings bewilligt werden. Vorschriften zu Kantonsvertretungen finden sich zudem im Gesamtkonzept der Aufsicht des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen (Gesamtkonzept).³ Als Grundsatz gilt dabei, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob eine Kantonsvertretung sachgerecht ist. Sofern die Interessensvertretung des Kantons über andere Instrumente sichergestellt werden kann, soll darauf verzichtet werden. Gestützt auf das Gesamtkonzept hat der Regierungsrat zudem ein allgemeines⁴ und mehrere spezifische Anforderungsprofile⁵ für Verwaltungs- und Stiftungsräte erstellt. Im allgemeinen Anforderungsprofil wird nebst der Erläuterung der fachlichen und persönlichen Voraussetzungen explizit darauf hingewiesen, dass keine finanziellen, personellen oder materiellen Interessenskonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen dürfen, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten.

Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt Folgendes: Im *Kanton Aargau* können die Mitglieder des Grossen Rats, diejenigen des Regierungsrats oder Verwaltungsangestellte grundsätzlich nicht Mitglieder der obersten Leitungsorgane von Beteiligungen sein. Ausnahmen sollen in «begründeten Fällen» jedoch erlaubt sein.⁶ In *Basel-Stadt* ist die Vertretung des Kantons durch Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung oder durch Mitglieder des Regierungsrates in obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen in begründeten Fällen erlaubt. Beispielsweise dann, wenn die Beteiligungen von grösserem politischen oder strategischen Interesse für den Kanton sind, oder wenn sich die Interessen des Kantons ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen würde.⁷ Der Kanton Basel-Stadt hat sich dabei dazu entschieden, die Vorteile einer Entsendung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates aufgrund spezialgesetzlicher Bestimmungen nicht vollends aus der Hand zu geben. Dies, obwohl der Kanton Basel-Stadt das darin inhärente Konfliktpotential – wie dies auch von den Motionären geltend gemacht wird – erkannt hat. Es wird zudem ausdrücklich erwähnt, dass die Entsendung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Kantonsverwaltung zwingend notwendig sein kann, wenn der Verwaltungsrat beispielsweise über Spezialwissen verfügen muss, welches

¹ Art. 48 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01)

² Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter vom 24. August 1994 (BSG 153.15)

³ Fassung vom 31. Oktober 2018: https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/beteiligungen_gesamtkonzept.pdf

⁴ <https://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/beteiligungen.assetref/dam/documents/FIN/GS/de/beteiligungen-anforderungsprofil-allgemein.pdf>

⁵ Diese wurden für die in Ziffer 7.4 des Gesamtkonzepts genannten kantonalen Beteiligungen erstellt. Darunter fallen z.B. die Berner Kantonalbank BEKB AG, die Bedag Informatik AG, die BKW AG oder die BLS AG.

⁶ Art. 18 der Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 18. September 2013 (PCG-Richtlinien): https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/beteiligungen/public_corporate_governance/20170906_PCG-Richtlinien_def.pdf

⁷ § 23 der Public Corporate Governance-Richtlinien, Stand 17. Januar 2020: <https://www.fv.bs.ch/beteiligungsmanagement.html>

nur innerhalb der Verwaltung vorhanden ist.⁸ Im *Kanton Zürich* dürfen Mitglieder des Regierungsrats oder der Gerichte, Verwaltungsangestellte oder mandatierte Drittpersonen nur unter bestimmten Voraussetzungen Einsitz in das oberste Führungsorgan nehmen: Dies, wenn eine Eigentümerstrategie besteht, oder die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind. Weiter muss zudem entweder ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordern, es muss eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone bestehen, oder die Vertretung muss aufgrund der Mitgliedschaft in nationalen oder internationalen Gremien für eine Koordination notwendig sein.⁹ Auch hier fällt auf, dass insbesondere im Falle eines bedeutenden politischen oder strategischen Interesse des Kantons Ausnahmen vorgesehen werden können.

Anders sieht die Situation im *Kanton Luzern* aus: Dort können Regierungsräte, Staatsschreiber und Angestellte des Kantons oder beauftragte Dritte grundsätzlich Einsitz in ein strategisches Leistungsorgan einer kantonalen Beteiligung nehmen; nicht jedoch Mitglieder des Kantonsrates.¹⁰ Sofern es sich um eine Beteiligung in Privatrechtsform handelt, können sie dies jedoch nur tun, wenn es sich dabei um eine Stiftung, einen Verein, eine Genossenschaft oder eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft handelt.

In sämtlichen obgenannten Kantonen ist eine Entsendung von Regierungsräten oder Kantonsangestellten unter bestimmten Voraussetzungen damit möglich.

Zurzeit erarbeitet der Regierungsrat «Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben» (Public Corporate Governance-Richtlinien Kanton Bern; PCG-Richtlinien). Diese sollen das Verhältnis zwischen dem Kanton als Eigner und den Trägern öffentlicher Aufgaben regeln und die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe festlegen. Mit den neuen PCG-Richtlinien soll das bisherige Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegenüber den kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen (VKU-Konzept) per 1. Januar 2021 abgelöst werden. Ziffer 12 dieser PCG-Richtlinien mit dem Titel «Kantonsvertretungen im strategischen Führungsorgan» sieht vor, dass von der Möglichkeit, eine Kantonsvertretung in das strategische Führungsorgan eines Trägers öffentlicher Aufgaben zu entsenden, nur zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll (Ziffer 12.2). Die Einsitznahme eines Mitglieds des Regierungsrats soll nur im Ausnahmefall als Vertretung von Amtes wegen gestattet sein (Ziffer 12.3), eine Einsitznahme durch Mitglieder des Grossen Rates ist ausgeschlossen (Ziffer 12.4). Es wird zudem explizit festgehalten, dass bei den einzelnen Kantonsvertreterinnen und -vertretern grundsätzlich keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenskonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen dürfen, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten (Ziffer 12.6).

Durch die Einführung dieser PCG-Richtlinien wird der Regierungsrat das Anliegen der Motionäre gemäss **Ziffer 1** – soweit er es als sinnvoll erachtet – erfüllen. Auf die Einführung eines vollumfänglichen «Wahl- bzw. Entsendeverbots» für sämtliche gewählten Mandatsträger auf kantonaler und eidgenössischer Ebene sowie «Chefbeamte» während der Ausübung ihrer Mandate, wie dies die Motionäre fordern, möchte er jedoch verzichten. Abgesehen davon, dass dem Regierungsrat nicht klar ist, was die Motionäre unter dem Begriff «Chefbeamte» genau verstehen, kann eine Delegation eines Kantonsvertreters oder einer Kantonsvertreterin durchaus Sinn machen. Sofern der Regierungsrat einen Kantonsvertreter oder eine Kantonsvertreterin bestimmt, stellt diese Delegation für ihn ein wesentliches Element der Aufsicht und des Controllings einer kantonalen Beteiligung dar. So kann er dadurch im Rahmen des rechtlich Zulässigen beispielsweise direkte Instruktionen erteilen und muss im Falle von Mängeln bzw. wichtigen Ereignissen durch den Kantonsvertreter bzw. die Kantonsvertreterin informiert werden. Dem Regierungsrat ist zudem nicht bewusst, inwiefern eine Wahl von Mandatsträgern der eidgenössischen Ebene – sprich Stände- und Nationalräte – problematisch sein könnte. Abgesehen davon hat der Kanton Bern derzeit keine solchen Mandatsträger in den strategischen Führungsorganen seiner Beteiligungen. Aus

⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zu § 23 der Public Corporate Governance Richtlinien, S.36f

⁹ Richtlinie 12 der Richtlinien über die Public Corporate Governance: https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/organisation/regierungsrat/publikationen/richtlinien_public_corporate_governance_ZH.pdf

¹⁰ §48 des Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern vom 24. November 2011 (Mantelerlass PCG): https://srl.lu.ch/app/de/change_documents/251

den genannten Gründen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die bestehenden bzw. vorgesehen Regelungen genügen und sein Handlungsspielraum nicht unnötig eingeschränkt werden sollte. **Er beantragt deshalb die Ablehnung der Ziffer 1.**

Was die Ziffer 2 anbelangt, so stuft der Regierungsrat die Befürchtung der Motionäre, die «Good Governance» einer kantonalen Beteiligung könnte durch eine nahtlose Tätigkeit eines ehemaligen Mandatsträgers oder «Chefbeamten» gefährdet werden, gestützt auf die bislang gesammelten positiven Erfahrungen als gering ein. Der Regierungsrat hält sich bei der Beurteilung von Kandidatinnen und Kandidaten an das von ihm ausgearbeitete objektive Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte. Es wäre ungünstig, wenn der Regierungsrat die gemäss Anforderungsprofil fachlich und persönlich kompetenteste Person nur aufgrund einer zurückliegenden Tätigkeit als ehemalige Mandatsträgerin oder «Chefbeamte» nicht wählen dürfte. Die Motionäre seien zudem darauf hingewiesen, dass sämtliche kantonalen Beteiligungen der Aufsicht des Regierungsrates unterstehen und sich dieser im Falle einer Mehrheitsbeteiligung durchaus gegen einen «nicht genehmen» Verwaltungsrat stellen könnte. **Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 2 der Motion.**

Der Regierungsrat ist hingegen bereit, die Forderung gemäss **Ziffer 3** nach einer zurückhaltenden Wahl von ehemaligen Mandatsträgerinnen und ehemalige «Chefbeamten» in die PCG-Richtlinien aufzunehmen. Der Nachweis einer hinreichend fachlichen Qualifikation wird – wie hiavor beschrieben – ohnehin bereits heute verlangt. **Der Regierungsrat beantragt demzufolge dem Grossen Rat die Annahme von Ziffer 3 unter gleichzeitiger Abschreibung.**

Verteiler

– Grosser Rat