



Bericht 2023-DIAF-12

24. Juni 2024

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

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2022-GC-100 von Grossrätin Antoinette de Weck und Grossrat Hubert Dafflon über die Kumulierung der Rollen als Mitglied des Staatsrats und als Mitglied externer Einheiten.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Postulats	2
2	Rückblick	2
3	Public Corporate Governance	3
3.1	OECD-Leitsätze	3
3.2	Staatliche Kontrolle	4
3.2.1	Das gesetzte Ziel und dessen Einfluss auf die «Eignerpolitik»	4
3.2.2	Die Wahl der Rechtsform	4
3.2.3	Richtlinie über die Public Corporate Governance und die Beteiligungen des Staates Freiburg	5
4	Die verschiedenen Beteiligungen des Staates Freiburg	6
4.1	Allgemeines	6
4.2	Strategische Finanzbeteiligungen	6
4.3	Nicht-strategische Finanzbeteiligungen	7
4.4	Nicht finanzielle Beteiligungen	8
4.5	Eignerstrategie und Auftragsschreiben	8
5	Zweckmässigkeit einer Überarbeitung der Richtlinie	9
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	10

1 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 werde.

Die Postulanten weisen im Wesentlichen 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 sind der Ansicht, 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.

Die Verfasser des Postulats fordern, dass eine Studie über die Beteiligungen des Staates und deren Konsequenzen durchgeführt wird. Der besagte Bericht muss:

- > Kriterien aufstellen, die die Beteiligung des Staates an einer externen Einheit rechtfertigen (z. B. öffentliches Interesse, Erfüllung einer Aufgabe, Kontrolle der Einheit);
- > prüfen, ob die derzeitigen Beteiligungen diese Kriterien erfüllen und noch gerechtfertigt sind;
- > festlegen, durch wen der Staatsrat je nach Art der Einheit darin vertreten werden soll: durch ein oder mehrere Regierungsmitglieder, durch ein oder mehrere Verwaltungsmitglieder, durch Vertreterinnen oder Vertreter des Grossen Rats oder von Personen ausserhalb der Politik und der Verwaltung.

Es soll auch festgelegt werden, welches Mitglied des Staatsrats aufgrund der Art der Aufgaben bezeichnet wird: Sollte das Staatsratsmitglied ernannt werden, dessen Direktion direkt von der externen Einheit betroffen ist, oder gerade ein anderes Mitglied, um Interessenkonflikte zu vermeiden?

In seiner Antwort vom 28. Februar 2023 beantragte der Staatsrat dem Grossen Rat, das Postulat anzunehmen. Er erklärt, dass er sich schon wiederholt mit diesem Thema befasst habe. Der Staatsrat habe anlässlich eines Klausurtags im Jahr 2020 die Kriterien zur Identifizierung strategischer Finanzbeteiligungen festgelegt. In seiner Sitzung vom 13. Juni 2022 habe er festgestellt, dass die Liste der Beteiligungen des Staates in den Jahren 2020 und 2021 106 Einheiten zählte, und sie nach ihrer strategischen Bedeutung eingestuft. Diese Elemente werden im Rahmen dieses Berichts ausführlicher behandelt.

Am 24. März 2023 stimmte der Grosse Rat einstimmig (98 Stimmen) für die Erheblicherklärung des Postulats.

2 Rückblick

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.

Im April 2011 legte Jean-Baptiste Zufferey, Professor an der Universität Freiburg, seinen Bericht vor, der folgende Frage beantwortete: Wie kann der Staat Freiburg seine Interessen geltend machen und das Verhalten von Unternehmen, die ihm gehören (Aktiengesellschaften, an denen er beteiligt ist, oder andere Einheiten), beeinflussen? Am 16. August 2011 legte der Staatsrat seinen Bericht vor, der sich weitgehend auf diese Studie stützte. Er kommt zum Schluss, dass kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt werde, um die verschiedenen Aspekte der Public Corporate Governance eindeutig zu regeln, die Bestimmungen in diesem Bereich jedoch Gegenstand von Regierungsrichtlinien sein könnten. Subsidiär könnten diese zu erarbeitenden Richtlinien für öffentlich-rechtliche oder gemischt-wirtschaftliche Einheiten gelten, die einem Spezialgesetz unterliegen. Sie würden sich in erster Linie auf die Wahl der Staatsvertreterinnen und -vertreter sowie die Information des Staatsrats beziehen, jedoch ebenfalls auf die Festlegung des Auftrags der Staatsvertretung und diesbezüglicher Weisungen, das Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Vertreterinnen und Vertretern, die Entlohnung der Staatsvertreterinnen und -vertreter sowie die Modalitäten ihrer Veröffentlichung, die Konkretisierung der Information des Staatsrats durch die Staatsvertreterinnen und -vertreter, die Modalitäten einer Intervention sowie der Mandatsausführung und des *Reportings* (Erstellen eines Auftragschreibens), die Vertretung der Geschlechter und die politische Vertretung.

Am 21. Juni 2016 erliess der Staatsrat die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (Public Corporate Governance) (SGF 122.0.16), in der es unter anderem um die oben erwähnten Themen geht. Danach führte er mehrere Diskussionen zu diesem Thema und ergriff Massnahmen zur Umsetzung der Richtlinie, die am 1. Januar 2017 in Kraft trat. Er nahm insbesondere eine Unterscheidung zwischen strategischen und nicht-strategischen Beteiligungen vor. Er legte auch allgemeine Grundsätze im Sinne der Richtlinie fest. Der Staatsrat widmete dieser Thematik mehrere Klausurtagungen.

Schliesslich hat die Staatskanzlei mit der Unterstützung aller Direktionen das Register der Interessenbindungen der Mitglieder des Staatsrats sowie der Oberamtspersonen, in dem die in Unternehmensorganen ausgeübten Funktionen aufgeführt sind, aktualisiert. Artikel 54 Abs. 4 des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 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.

3 Public Corporate Governance

3.1 OECD-Leitsätze

Die Schweiz ist Mitglied der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (Ausgabe 2015) verabschiedet hat. Zunächst sollte präzisiert werden, dass *für die Zwecke der Leitsätze [...] jede juristische Person, die nach innerstaatlichem Recht als Unternehmen gilt und in der der Staat eine Eigentümerfunktion wahrnimmt, als staatseigenes Unternehmen betrachtet werden [sollte]. Dazu zählen Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Kommanditgesellschaften auf Aktien. Darüber hinaus sollten Institutionen des öffentlichen Rechts, deren Rechtspersönlichkeit durch spezifische Gesetze geschaffen wird, als staatseigene Unternehmen betrachtet werden, wenn ihre Zielsetzungen und Aktivitäten bzw. Teile ihrer Aktivitäten überwiegend wirtschaftlicher Natur sind.* (S. 15) Den OECD-Leitsätzen zufolge ist *eine gute Corporate Governance staatseigener Unternehmen [...] für effiziente und offene Märkte auf nationaler wie internationaler Ebene von grundlegender Bedeutung. In vielen Ländern werden wesentliche öffentliche Dienstleistungen, einschliesslich Versorgungsdienstleistungen, vorwiegend durch staatseigene Unternehmen erbracht. Das bedeutet, dass sich die Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen auf den Alltag der Bürger und die Wettbewerbsfähigkeit der übrigen Volkswirtschaft auswirkt. Darüber hinaus spielen staatseigene Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle an den internationalen Märkten. Um weiterhin ein offenes und wachstumsförderndes Handels- und Investitionsumfeld sicherzustellen, ist ein solider Wettbewerbs- und Regulierungsrahmen für diese Unternehmen unerlässlich.* (S. 7) *Staatseigene Unternehmen stehen aus Sicht der Corporate Governance vor einer Reihe spezieller Herausforderungen. Einerseits können staatseigene Unternehmen*

unter unbilliger, politisch motivierter Einmischung leiden, die zu unklaren Zuständigkeiten, mangelnder Rechenschaftspflicht sowie Effizienzverlusten in den unternehmerischen Abläufen führt. Andererseits kann das Fehlen jeglicher Aufsicht auf Grund einer völlig passiven oder distanzierten Eigentumsausübung durch den Staat die Anreize für staatseigene Unternehmen und ihre Mitarbeiter schwächen, im besten Interesse des Unternehmens und der Allgemeinheit – die der eigentliche Anteilseigner des Unternehmens ist – zu handeln, und die Wahrscheinlichkeit eines von Eigeninteressen geleiteten Verhaltens von Unternehmensangehörigen erhöhen. (S. 12)

3.2 Staatliche Kontrolle

Je nachdem, um welche Art Einheit es sich handelt, kann der Staat eine mehr oder weniger strenge Kontrolle ausüben, vor allem wenn er entscheidet, eine Eignerpolitik anzuwenden.

3.2.1 Das gesetzte Ziel und dessen Einfluss auf die «Eignerpolitik»

Allein schon die Tatsache, dass der Staat entscheidet, sich an Dritteinheiten zu «beteiligen» – insbesondere an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft – setzt voraus und deutet an, dass dessen Tätigkeit (vor allem die kommerzielle) einem gewissen öffentlichen Interesse entspricht. Man kann daher grundsätzlich davon ausgehen, dass für diese Einheiten die Rechtspflicht besteht, zusätzlich zur Gewinnmaximierung auch die Förderung des öffentlichen Interesses anzustreben; und zwar ohne dass diese Dimension des öffentlichen Interesses zwingend in ihren Statuten erwähnt ist. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Ausmass der Pflicht, im öffentlichen Interesse zu handeln, nicht für alle staatlichen Beteiligungen gleich ist. Es ist nämlich zu unterscheiden zwischen Unternehmen, denen das Gemeinwesen die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe überträgt, und Unternehmen, deren Tätigkeit nicht in der Erfüllung einer übertragenen Aufgabe besteht, sondern deren Tätigkeit von Natur aus einem öffentlichen Interesse entspricht. Die Einheiten, die mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe betraut sind, sind grundsätzlich verpflichtet, in ihrer Tätigkeit die gleichen verfassungsrechtlichen Grundsätze einzuhalten, die auch für die Verwaltungsbehörden gelten. Diese Regel geht aus Art. 35 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101; BV) hervor. Für die Einheiten, die eine Tätigkeit im öffentlichen Interesse ausüben, jedoch ohne eine öffentliche Aufgabe im engeren Sinne zu erfüllen, hängt die Pflicht, die Grundrechte zu beachten und zur Verwirklichung der fraglichen öffentlichen Interessen beizutragen, hingegen von der Höhe der Beteiligung des Gemeinwesens ab, und zwar ohne Bezug auf die Rechtsform der betroffenen Einheit. Die Höhe der Beteiligung legt auch fest, ob eine Eignerpolitik für den Staat in Frage kommt.

3.2.2 Die Wahl der Rechtsform

Errichtet das Gemeinwesen eine Einheit, so hat es mehr Freiheiten, wenn es sich für die Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechts entscheidet, als wenn es eine juristische Person des privaten Rechts bildet; im letzteren Fall sind ausschliesslich die Bestimmungen des Privatrechts anwendbar. Die Form einer öffentlich-rechtlichen Einheit erlaubt dem Gesetzgeber hingegen, diese relativ frei zu gestalten, was ihre Organisation und ihre Führungs- und Kontrollmechanismen betrifft; dieser Konfigurationsvorgang verläuft nach Massgabe des für ihre Gründung anzuwendenden Rechts.

Verschiedene Rechtsinstrumente erlauben es dem Gemeinwesen, einer solchen ausgelagerten Einheit mehr oder weniger Autonomie zuzugestehen:

- > Ihre Autonomie geht aus der Erteilung der Rechtspersönlichkeit hervor. Das Fehlen der Persönlichkeit führt hingegen zu einer Einschränkung der Kompetenzen der Einheit, die demnach nur innerhalb des gesetzlich streng festgelegten Rahmens handeln kann.
- > Die Organisation der Einheit kann ebenfalls deren Grad an Autonomie beeinflussen. So kann das Gesetz ihre Organisation weitgehend bestimmen oder sie ihr im Gegenteil selbst überlassen.
- > Der Gesetzgeber kann dem Gemeinwesen auch eine Ernennungsbefugnis erteilen oder aber den Status der Angestellten festlegen.
- > Der Gesetzgeber kann der ausgelagerten Einheit weiter eine mehr oder weniger ausgedehnte finanzielle Autonomie gewähren (einfaches Sondervermögen oder freie Verwendung der Gelder).

-
- > Schliesslich können die Richtlinien, die die ausgelagerte(n) Aufgabe(n) der betroffenen Einheit festlegen, mehr oder weniger exakt definiert sein, was ihre Selbstverwaltung, d. h. ihre Freiheit in der Erfüllung dieser Aufgaben verändern kann.

Eine öffentliche Rechtsform erlaubt dank der Mechanismen, die der Gesetzgeber einführen kann, also eine stärkere Kontrolle der Einheit.

3.2.3 Richtlinie über die Public Corporate Governance und die Beteiligungen des Staates Freiburg

Die Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (Public Corporate Governance) wurde am 21. Juni 2016 vom Staatsrat verabschiedet und besteht aus sechs Kapiteln.

Sie soll die Ausübung der Vertretungsrechte des Staates in Einheiten des öffentlichen und des privaten Rechts, an deren Kapital er beteiligt ist, gemäss den Grundsätzen der Good Governance gewährleisten. Sie gilt subsidiär für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen. Hingegen gilt sie weder für Beiträge im Sinne des Subventionsgesetzes noch für die administrativ zugewiesenen Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Nach Artikel 4 der Richtlinie über die Public Corporate Governance legt der Staatsrat für jede Einheit die strategischen und finanziellen Ziele fest, die der Staat mit seiner Beteiligung verfolgen will. Diese Ziele werden regelmässig überprüft.

Kapitel 3 ist den Vertreterinnen und Vertreter des Staates in den Verwaltungsräten gewidmet. Sie werden vom Staatsrat bezeichnet und aufgrund von einer nicht abschliessenden Liste von Kriterien ausgewählt. Es wird insbesondere darauf geachtet, dass sie über die erforderliche fachliche Kompetenz und Erfahrung verfügen, dass sie die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats ergänzen und dass sie ausreichend verfügbar sind, um ihr Mandat zu erfüllen. Soweit möglich soll eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern und der politischen Sensibilitäten gefördert werden. Artikel 8 der Richtlinie über die Public Corporate Governance sieht vor, dass die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Vertreterinnen und Vertretern in einem Auftragsschreiben festgelegt werden. In Kapitel 4.5 dieses Berichts wird dieses Thema ausführlicher behandelt. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass diese Richtlinien nicht für alle Vertreterinnen und Vertreter des Staats gelten. Der Staatsrat will nämlich nicht auf die vom Grossen Rat ernannten Vertreterinnen und Vertreter Einfluss nehmen, denn es ist Sache des Grossen Rats, seine eigenen Richtlinien festzulegen.

Das vierte Kapitel der Richtlinie über die Public Corporate Governance befasst sich mit den Delegierten des Staates in Generalversammlungen. Grundsätzlich lässt sich der Staat in allen Generalversammlungen von Einheiten, an deren Kapital er beteiligt ist, vertreten. Diese Delegierten werden ebenfalls vom Staatsrat bezeichnet, und sie müssen von den Vertreterinnen und Vertretern in den Organen des Rats der Einheit unabhängig sein. Der Staatsrat teilt den Delegierten die Abstimmungsanweisungen mit, die dann ein Protokoll über die getroffenen Entscheidungen zuhanden der zuständigen Direktion verfassen.

Im fünften Kapitel geht es um die Kontrolle der Beteiligungen. Es liegt an der zuständigen Direktion, dafür zu sorgen, dass die strategischen und die finanziellen Ziele der Einheit, an deren Kapital der Staat beteiligt ist, verfolgt werden. Die Finanzdirektion ist ihrerseits für die finanzielle Überwachung der Beteiligungen und für die entsprechende Risikobeurteilung zuständig. Die Finanzdirektion hält zudem die Liste der vom Staat gehaltenen Beteiligungen sowie das Inventar der Auftragsschreiben auf dem neuesten Stand. Artikel 15 regelt schliesslich die Haftung der Vertreterinnen und Vertreter sowie der Delegierten.

Wie im Folgenden dargelegt, hält der Staat Freiburg Beteiligungen an mehreren sowohl privatrechtlichen als auch öffentlich-rechtlichen Gesellschaften. Sämtliche Beteiligungen sind unter Kapitel 4.2 und 4.3 aufgeführt. Der Staat hält auch Beteiligungen an verschiedenen (privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen) Anstalten, Stiftungen und Körperschaften.

4 Die verschiedenen Beteiligungen des Staates Freiburg

4.1 Allgemeines

In seiner Sitzung vom 13. Juni 2022 stellte der Staatsrat fest, dass die Liste der Beteiligungen in den Jahren 2020 und 2021 106 Einheiten zählte. Nach Abzug der Vereine (18) und der Stiftungen (19) weist die aktualisierte Liste 69 finanzielle Beteiligungen auf. Die Richtlinie über die Public Corporate Governance findet Anwendung auf die Ausübung der Vertretungsrechte des Staates in Einheiten des öffentlichen und des privaten Rechts, an deren Kapital er beteiligt ist. Sie gilt subsidiär auch für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen.

An der Winterklausurtagung 2020 legte der Staatsrat die Kriterien für die Unterscheidung zwischen strategischen und nicht-strategischen Finanzbeteiligungen fest. Eine Finanzbeteiligung ist demnach strategisch, wenn sie mindestens eines der drei folgenden Kriterien erfüllt:

- > der investierte Betrag liegt über 250 000 Franken;
- > der Staat Freiburg hält eine Mehrheitsbeteiligung am Kapital, d. h. über 50 %, oder mit einer Sperrminorität, d. h. über 33 %;
- > die Statuten der Einheit oder das Gesetz sehen einen Sitz im Verwaltungsrat der Einheit für den Staat vor.

Der Staatsrat hat zudem weitere Kriterien bestimmt, die zur Unterscheidung von strategischen und nicht-strategischen Finanzbeteiligungen dienen könnten: wirtschaftliche oder finanzielle Aspekte, besondere Verbindung zum Kanton, historischer Bezug, besondere Risiken usw.

4.2 Strategische Finanzbeteiligungen

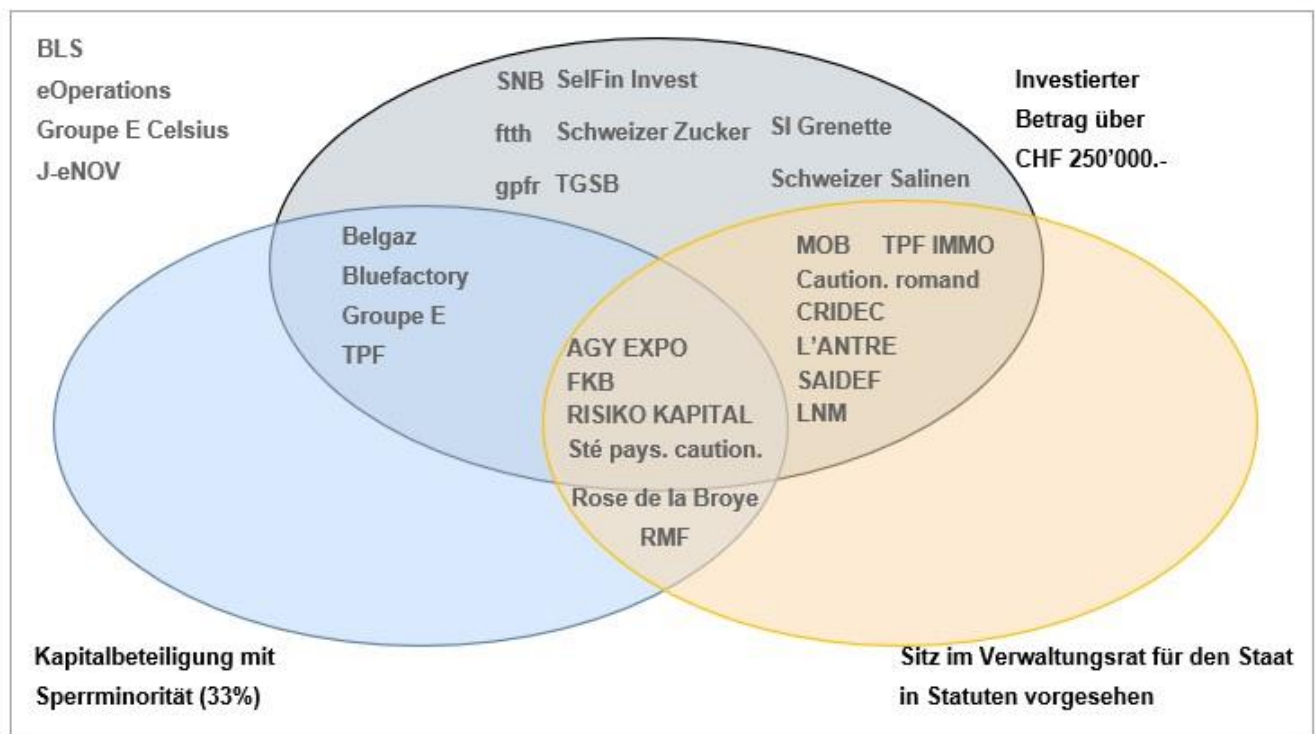
Derzeit erfüllen 25 Finanzbeteiligungen mindestens eines der drei oben genannten Kriterien. Dabei handelt es sich in erster Linie um die folgenden 23 Aktiengesellschaften:

- | | |
|---|--|
| > AGY EXPO SA; | > Remontées mécaniques fribourgeoises SA; |
| > Freiburger Kantonalbank; | > Rose de la Broye SA; |
| > Schweizerische Nationalbank; | > SAIDEF AG; |
| > Belgaz AG; | > Schweizer Salinen AG; |
| > Bluefactory Fribourg-Freiburg SA; | > SelFin Invest AG; |
| > RISIKO KAPITAL FREIBURG AG; | > SOCIETE IMMOBILIERE DE LA GRENETTE SA; |
| > Montreux Berner Oberland Bahn AG; | > Schweizer Zucker AG; |
| > CRIDEC, Centre de ramassage et d'identification des déchets spéciaux, S.A.; | > Freiburgische Verkehrsbetriebe Holding (TPF) AG; |
| > fith fr AG; | > Freiburgische Verkehrsbetriebe Immobilien (TPF IMMO) AG; |
| > gpfr AG; | > TUNNEL DU GRAND-SAINT-BERNARD S.A. |
| > Groupe E AG; | |
| > L'ANTRE SA; | |
| > LNM NAVIGATION SA; | |

Zudem sind auch die finanziellen Beteiligungen an den Genossenschaften Cautionnement romand und Société coopérative paysanne de cautionnement du canton de Fribourg nach mindestens einem der drei Kriterien strategisch.

Vier weitere Beteiligungen können zudem nach den zusätzlichen Kriterien als strategisch eingestuft werden. Es handelt sich um die BLS AG (Mobilitätsstrategie), die eOperations Schweiz AG und die J-eNOV SA (digitale Strategie) sowie die Groupe E Celsius AG (Energiesstrategie).

Die Situation lässt sich in der folgenden Grafik zusammenfassen:



4.3 Nicht-strategische Finanzbeteiligungen

Der Staatsrat befasste sich auch mit seinen 41 nicht-strategischen Finanzbeteiligungen. Es zeichnen sich zwei Optionen ab:

- > Die Einheit bleibt auf der Liste der Beteiligungen, jedoch mit einer reduzierten Kontrolle im Vergleich mit den sogenannten strategischen Beteiligungen (eine Art «Grauzone»);
- > die Abgabe der Beteiligung.

Im Juni 2022 beschloss der Staatsrat, seine Beteiligungen an zehn Einheiten abzugeben. Es handelt sich um die AREF Regionalflugplatz Freiburg-Ecuwillens AG, die Bains de la Motta S.A., die Coopérative fribourgeoise pour les fromages d'alpage, die Kompostieranlage Seeland AG, die MCH Group AG, die Kaisereggbahnen Schwarzsee AG, die Société coopérative du Château de Vaulruz, die Société coopérative du Port des Pêcheurs en Redon, die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH und die Swiss Helicopter AG.

Ansonsten beschloss der Staatsrat, seine Finanzbeteiligungen an fünfzehn nicht-strategischen Einheiten mit eingeschränkter Kontrolle beizubehalten. Es handelt sich um folgende Beteiligungen:

- > Agribulle S.A.;
- > Anicom AG;
- > Coopérative fribourgeoise des producteurs de fromages d'alpage;
- > Cremo AG;
- > Espace Gruyère AG;
- > Frogusa S.A.;
- > La Forestière, société coopérative de propriétaires et exploitants forestiers;
- > Landi Seeland AG;
- > Moulin-Neuf Société coopérative agricole;
- > Saatzucht Genossenschaft Düdingen (SGD);
- > Schweizerische bäuerliche Bürgschaftsgenossenschaft;
- > SFR Freiburgische Abfallverwertungsgesellschaft AG;
- > Société coopérative fribourgeoise pour l'amélioration de la fabrication du fromage de Gruyère;
- > Suisag, Aktiengesellschaft für Dienstleistungen in der Schweineproduktion;
- > Trocknungsgenossenschaft des Sensebezirks;

4.4 Nicht finanzielle Beteiligungen

Es wurden auch staatliche Beteiligungen in 18 Vereinen und 19 Stiftungen gemeldet. In diesem Fall kann die Beteiligung gemäss der Richtlinie nicht als finanziell eingestuft werden, da der Staat Freiburg keinen Kapitalanteil hält. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Einheiten für den Staat Freiburg nicht wichtig sind. Vereine und Stiftungen wie Apartis erfüllen wichtige Aufgaben.

Fünfzehn Einheiten wurden von den Direktionen gemeldet, obwohl der Staat keine Anteile am Aktienkapital hält. Sie wurden deshalb von der Liste der Beteiligungen gestrichen, da sie keine Beteiligung im Sinne der Richtlinie über die Public Corporate Governance darstellen.

Schliesslich sind auch die öffentlich-rechtlichen Einheiten zu erwähnen, an denen der Staat beteiligt ist. Zu jeder von ihnen gibt es ein Spezialgesetz, das ihre rechtliche Stellung, ihren Zweck, ihren Tätigkeitsbereich und die Art und Weise ihrer Verwaltung festlegt. Es handelt sich um die Kantonale Gebäudeversicherung, das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, die Universität Freiburg, das HFR, die Kantonale Lehrmittelverwaltung, das Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), das Interkantonale Spital der Broye und das Interkantonale Gymnasium der Region Broye.

4.5 Eignerstrategie und Auftragsschreiben

Die Eignerstrategie enthält die Absichten des Kantons, die er mit seiner Beteiligung verfolgt. Sie dient zum einen dazu, die mit der Beteiligung angestrebten Ziele festzulegen, und zum anderen, diese Ziele den Führungsgremien der betreffenden Einheit bekannt zu geben. Sie verweist insbesondere auf potenzielle Interessenkonflikte und legt die verschiedenen Ziele der Beteiligung offen dar.

Der Staatsrat hat zwölf Einheiten identifiziert, für die sich eine Eignerstrategie rechtfertigt: Freiburger Kantonalbank, Bluefactory Fribourg-Freiburg SA, Groupe E AG, Freiburgische Verkehrsbetriebe Holding (TPF) AG, Freiburgische Verkehrsbetriebe Immobilien (TPF IMMO) AG, Interkantonale Organisation zur Wartung des Autobahnnetzes, Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt, Kantonale Gebäudeversicherung, Kantonale Lehrmittelverwaltung, Kantonale Anstalt für die aktive Bodenpolitik, HFR und Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit. Nicht alle dieser Einheiten sind Beteiligungen im Sinne der obigen Definition, da diese Liste auch Anstalten enthält, die jedoch für den Staat Freiburg und die ihm obliegenden öffentlichen Aufgaben von entscheidender Bedeutung sind.

Artikel 8 der Richtlinie über die Public Corporate Governance hält fest, dass *die Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Vertreterinnen und Vertretern [...] in einem Auftragsschreiben festgelegt [werden]*. Der Artikel enthält auch eine nicht abschliessende Aufzählung der Elemente, die im Auftragsschreiben enthalten sein müssen, nämlich:

- > die strategischen und finanziellen Ziele, die der Staat erreichen möchte;
- > die Form und die Modalitäten der Berichte, welche die Vertreterin oder der Vertreter der zuständigen Direktion erstatten muss;
- > den Umfang der Vertretungsvollmacht, insbesondere die Angabe, unter welchen Umständen die Vertreterin oder der Vertreter eine Anweisung der zuständigen Direktion anfordern muss, bevor sie oder er Stellung nimmt;
- > die genaue und vollständige Bezeichnung der von der Vertretung betroffenen Einheit oder Einheiten;
- > die Verpflichtung der Vertreterin oder des Vertreters, der zuständigen Direktion und der Finanzdirektion alle Unterlagen in Zusammenhang mit der Einheit oder den Einheiten auszuhändigen, insbesondere den Tätigkeits- und Geschäftsbericht;
- > die Bedingungen, unter denen die Vertreterin oder der Vertreter abberufen werden kann;
- > die Regelung der Entschädigung und der Spesenvergütung.

Der Staatsrat hat für seine strategischen Finanzbeteiligungen Auftragsschreiben an seine Vertreterinnen und Vertreter ausgearbeitet. Wie oben festgehalten, betreffen sie nicht die Vertreterinnen und Vertreter des Grossen Rats. Diese Auftragsschreiben basieren auf einem Modell, das alle in Artikel 8 der Richtlinie über die Public Corporate Governance aufgeführten Elemente enthält, und wurden verabschiedet oder angepasst.

5 Zweckmässigkeit einer Überarbeitung der Richtlinie

Die rechtlichen Kontrollinstrumente sind unterschiedlich, wie auch ihre gesetzlichen oder statutarischen Grundlagen. Der Entscheid des Gemeinwesens darüber, ob sie eingesetzt werden oder nicht, hängt sehr stark vom angestrebten Ziel ab.

In seinem Bericht vom 16. August 2011 – der weitgehend die Schlussfolgerungen von Prof. Jean-Baptiste Zufferey aufgreift – zog der Staatsrat verschiedene Formen in Betracht. Er kam zum Schluss, dass zum damaligen Zeitpunkt kein neues Recht auf Stufe Verfassung oder Gesetz eingeführt werde, das die verschiedenen Aspekte der Corporate Governance, besonders unter dem Blickwinkel der Staatsvertretung, der Verwaltung seiner Beteiligungen, des Managements und des *Controllings* klar regeln würde. Hingegen könnten die Bestimmungen in dieser Sache Gegenstand von Regierungsrichtlinien sein. Diese würden in erster Linie für diejenigen privatrechtlichen Einheiten gelten, bei denen die Beteiligungen des Staates nicht in einem eigentlichen Erlass geregelt sind. Subsidiär könnten diese Richtlinien für öffentlich-rechtliche oder gemischtwirtschaftliche Einheiten gelten, die einem Spezialgesetz unterliegen. Sie würden bei der Anwendung besagter Rechtsvorschriften berücksichtigt werden können. Die Richtlinie über die Public Corporate Governance wurde vom Staatsrat am 21. Juni 2016 verabschiedet und trat am 1. Januar 2017 in Kraft.

In seinem Bericht stellte Prof. Jean-Baptiste Zufferey die Lösungen verschiedener Schweizer Kantone vor. Einige haben sich dafür entschieden, die Regeln zur Public Corporate Governance direkt in ihrer Verfassung festzuschreiben. Es schien jedoch nicht notwendig, für den Kanton Freiburg eine verfassungsrechtliche Grundlage zu erlassen. Prof. Jean-Baptiste Zufferey verweist insbesondere darauf, dass der Kanton lediglich sicherstellen muss, dass die Beteiligungen und Anstalten, die er besitzt, angemessen verwaltet werden und dass der Staatsrat in seiner Rolle als Verwalter des kantonalen Verwaltungsvermögens dafür zuständig ist (vgl. Art. 110 KV). Eine zusätzliche spezifische Rechtsgrundlage sei daher nicht Voraussetzung für dieses Handeln. Der Verfassungsgeber von 2004 wollte dem Gesetzgeber ausserdem nicht ausdrücklich die Aufgabe zuweisen, umfassend über die Staatsbeteiligungen und die entsprechenden Kontrollmodalitäten zu legiferieren.

Mehrere Kantone haben Rechtsvorschriften erlassen, die eine generell-abstrakte Regelung der Probleme einführen, welche durch die Beziehungen zwischen dem Kanton und «seinen» dezentralisierten Einheiten entstehen können. Der Kanton Freiburg verfügt nicht über eine solche Gesetzgebung, aber Prof. Jean-Baptiste Zufferey weist insbesondere darauf hin, dass die Anzahl der zu verwaltenden dezentralisierten Einheiten begrenzt ist und nicht klar ist, ob ein solches Gesetz einen effektiven Nutzen bringt. Seine Umsetzung könne sich als kompliziert erweisen, und das Gesetz könne die politischen Probleme nicht lösen, die bei jedem Fall auftreten können, wo die betroffene Einheit einen umstrittenen Entscheid fällen will. Zudem sei der kantonale Gesetzgeber in den privatrechtlichen Gesellschaften durch die Bestimmungen dieses Rechts in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt. Was die öffentlich-rechtlichen Institutionen betrifft, könne der Staat das entsprechende Gesetz ändern, wenn er ein Problem im Bereich der Governance feststellt.

Die Feststellung von Prof. Jean-Baptiste Zufferey hat nach wie vor Gültigkeit, und der Staatsrat sieht keinen Anlass, ein Spezialgesetz zur Public Corporate Governance zu erlassen, zumal er sich an die Richtlinie vom 21. Juni 2016 halten muss. Diese sieht verbindliche Regeln vor, die für alle staatlichen Beteiligungen gelten und subsidiär für die einer Direktion administrativ zugewiesenen Einheiten und Verwaltungseinheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit, die einem Spezialgesetz unterliegen. Der Staatsrat muss sich somit bereits an strenge Regeln halten, was seine Beteiligungen betrifft.

Der Staatsrat hält es auch für notwendig, bei der Verwaltung seiner Beteiligungen über einen gewissen Handlungsspielraum zu verfügen. Zu starre Regeln zu erlassen wäre kontraproduktiv, und es wäre nicht möglich, die für jede Beteiligung erforderliche Handhabung zu erlassen. Es kann zum Beispiel sinnvoll sein, dass der Staat im Verwaltungsrat einer Gesellschaft vertreten ist, jedoch nicht unbedingt während der ganzen Existenzdauer des Unternehmens. Die Tatsache, dass der Staat in einer ersten Phase im Verwaltungsrat einer Gesellschaft vertreten ist,

ermöglicht es, einen gewissen Impuls zu geben, der für das Unternehmen wichtig ist. Es kann jedoch sein, dass dies zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr nötig ist. Es ist auch zwingend notwendig, dass die Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten flexibel bleiben. Im Gesetz festzuschreiben, dass ein Staatsrat oder eine Staatsrätin Einsitz in einem Verwaltungsrat nimmt, muss Einheiten vorbehalten bleiben, die wesentliche öffentliche Aufgaben wahrnehmen, wie das HFR. Ihnen eine Einsitznahme in nicht strategischen Einheiten wie der ANTRE SA vorzuschreiben, erscheint angesichts der Verfügbarkeit der Staatsrätinnen und Staatsräten übertrieben.

Andererseits kann sich die Regel, nach der ein Staatsratsmitglied nur in einem Verwaltungsrat einer Einheit Einsitz nehmen kann, die nicht in den Zuständigkeitsbereich seiner Direktion fällt (sog. Kreuzungsregel), in gewissen Fällen als sinnvoll erweisen, insbesondere wenn ein möglicher Interessenkonflikt mit gewissen Aufgaben oder Aufträgen der zuständigen Direktion besteht. Gegenwärtig findet diese Regel Anwendung bei der Vertretung des Staates in der Freiburgerischen Verkehrsbetriebe AG, dem HFR und dem FNPG. Es muss in jedem konkreten Fall festgelegt werden, ob diese Regel für die Vermeidung von Interessenkonflikten zwischen dem Staat und der Einheit sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Interessen des Kantons und der betreffenden Handelsgesellschaft im Allgemeinen insofern übereinstimmen, als letztere zumeist die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum Zweck hat.

Schliesslich kann die Frage der Politisierung, der parteipolitischen und regionalen Zugehörigkeit der Vertreterinnen und Vertreter, im Vorstand relevant sein, aber auch zu Interessenkonflikten führen. Zur Erinnerung: Artikel 717 Abs. 1 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (OR; SR 220) besagt, dass *die Mitglieder des Verwaltungsrates sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung befasst sind, [...] ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren [müssen]*. Artikel 717a Abs. 1 und 2 OR, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten sind, präzisieren, dass *die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung [...] den Verwaltungsrat unverzüglich und vollständig über sie betreffende Interessenkonflikte [informieren]. Der Verwaltungsrat ergreift die Massnahmen, die zur Wahrung der Interessen der Gesellschaft nötig sind*. In der Praxis geht es darum, ein Gleichgewicht zwischen Professionalisierung und Politik zu finden. Um eine Vertretung sicherzustellen, welche die verschiedenen, für eine gute Unternehmensführung erforderlichen Kompetenzbereiche abdeckt, erstellt der Staatsrat zunehmend Kompetenzraster, die gewährleisten sollen, dass die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder den Bedürfnissen der Gesellschaft und den Kriterien von Artikel 6 der Richtlinie über die Public Corporate Governance entspricht.

6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Wie bereits erwähnt, enthält die 2016 verabschiedete Richtlinie über die Public Corporate Governance verbindliche Regeln für den Staatsrat, der seine Vertreterinnen und Vertreter sowie seine Delegierten sorgfältig auswählen muss. Die verantwortlichen Direktionen, aber auch die Finanzdirektion und der Staatsrat stellen sicher, dass eine strenge Kontrolle erfolgt. Diese Regeln gelten hingegen nicht für die vom Grossen Rat ernannten Vertreterinnen und Vertreter. Anhand einer nicht abschliessenden Liste von Kriterien wird die Vertreterin oder der Vertreter bestimmt, die oder der am besten in der Lage ist, die Interessen des Staates Freiburg zu vertreten. Besondere Aufmerksamkeit wird der Vermeidung von Interessenkonflikten und der Vertretung der für die Einheit erforderlichen Kompetenzen gewidmet. Der dem Staatsrat eingeräumte Handlungsspielraum ermöglicht es ihm, von Fall zu Fall festzulegen, ob die sog. Kreuzungsregel anzuwenden ist oder nicht.

Der Staatsrat ist auch der Ansicht, dass es nicht notwendig ist, die besagte Richtlinie in ein Gesetz im formellen Sinne «umzuwandeln». Er sieht darin keinen Mehrwert und verweist darauf, dass viele Kantone und Städte sich Instrumente gegeben haben, die nicht in einem Gesetz bestehen, wie zum Beispiel die Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Bern.

Es sei auch daran erinnert, dass die Umsetzung der Richtlinie über die Public Corporate Governance schrittweise erfolgte und Gegenstand zahlreicher Diskussionen war, wie im Kapitel «Rückblick» beschrieben. Der Staatsrat hatte wiederholt die Gelegenheit, die Notwendigkeit, Eigenerstrategien auszuarbeiten, und die verschiedenen Möglichkeiten, Interessenkonflikte so weit wie möglich zu vermeiden, zu erörtern.

Abschliessend lädt Sie der Staatsrat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.