

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 254-2019  
Vorstossart: Motion  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.302

Eingereicht am: 12.09.2019

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Ritter (Burgdorf, glp) (Sprecher/in)  
Rappa (Burgdorf, BDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 261/2020 vom 11. März 2020  
Direktion: Finanzdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



### Mehr Transparenz bei staatsnahen Unternehmen durch öffentliche Geschäftsberichte

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Die Transparenzregeln für staatsnahe bernische Unternehmen sind zu erhöhen, indem diese gesetzlich verpflichtet werden, ihre Geschäftsberichte öffentlich zugänglich zu machen.
2. Als staatsnah im Sinne dieses Vorstosses sollen Unternehmen gelten, die entweder hoheitliche, d. h. gesetzlich übertragene, Aufgaben wahrnehmen...
3. ...oder kapital- oder stimmenmässig mehrheitlich durch Subjekte des öffentlichen Rechts (z. B. Kanton, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Anstalten) beherrscht werden.
4. Es soll genügen, wenn diese staatsnahen Unternehmen ihre Geschäftsberichte online veröffentlichen (keine neuen Druck- und Versandpflichten für Geschäftsberichte).

Begründung:

Es gibt seit längerem die Tendenz, dass Kanton und Gemeinden einen Teil ihrer Aufgaben in formell privatrechtlich organisierte Gesellschaften auslagern. Diese Entwicklung hat Vor- und Nachteile. Unternehmensartige Organisationsformen sind manchmal besser geeignet, gewisse Aufgaben zu erledigen, da eher betriebswirtschaftlich statt administrativ gedacht und gehandelt werden kann. Im Gegenzug besteht die Gefahr, dass staatliches Handeln faktisch dem Zugang des Souveräns und seiner Vertreterinnen und Vertreter entzogen wird. Deshalb schlägt die Moti-

on vor, dass zumindest jene Unternehmen, die entweder gesetzliche Aufgaben wahrnehmen oder mehrheitlich öffentlich beherrscht sind, ihre Geschäftsberichte öffentlich zugänglich machen müssen. Es soll ausdrücklich keine Rolle spielen, wie die Mehrheitsbeherrschung «intern» ausgestaltet ist; entscheidend soll nur sein, ob Gemeinden und Kanton zusammen die Mehrheit nach Kapital oder Stimmen haben.

### **Antwort des Regierungsrates**

Die Motion verlangt, es sei eine gesetzliche Verpflichtung für staatsnahe Unternehmen zu schaffen, ihre Geschäftsberichte öffentlich zugänglich zu machen. Als staatsnahe Unternehmen sollen einerseits Unternehmen gelten, die gesetzlich übertragene Aufgaben wahrnehmen, andererseits Unternehmen, die kapital- oder stimmenmässig mehrheitlich durch Subjekte des öffentlichen Rechts (z. B. Kanton, Gemeinden, öffentlich-rechtliche Anstalten) beherrscht werden.

Der Geschäftsbericht ist Teil des Rechnungswesens eines Unternehmens.

Das OR verpflichtet einzig Publikumsgesellschaften, ihren Geschäftsbericht zu publizieren (Art. 958e Abs. 2 OR), während bei privaten Aktiengesellschaften nur die Aktionäre einen Anspruch darauf haben, dass ihnen der Geschäftsbericht bekannt gegeben wird (Art. 696 Abs. 1 OR). Gläubigern kann ein Einsichtsrecht in den Jahresbericht gewährt werden, wenn sie ein schutzwürdiges Interesse geltend machen (Art. 958e Abs. 2 OR).

Mit der vorliegenden Motion würden gewissen Unternehmen mit der Verpflichtung, ihren Geschäftsbericht zu veröffentlichen, Rechnungslegungsvorschriften auferlegt, die über die bundesrechtlichen Vorgaben hinausgehen. Nach dem heute geltenden Recht sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

- Der Kanton überträgt öffentliche Aufgaben an ein Unternehmen, an welchem er nicht beteiligt ist. Leistet der Kanton an solchen Unternehmen einen Staatsbeitrag in Form einer Abgeltung, kann dieser mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Diese können z. B. in einem Leistungsvertrag festgelegt werden. Dabei sind auch Vorgaben zur Rechnungslegung denkbar, wenn diese sachlich begründet sind (z. B. Rechnungslegung nach einem gewissen Branchenstandard).
- Hält der Staat eine Beteiligung an einem Unternehmen, gelten für dieses grundsätzlich die Rechnungslegungsvorschriften für die entsprechende Rechtsform (z. B. Aktiengesellschaft), allenfalls ergänzt mit speziellen Vorgaben (z. B. eines Branchenstandards). Hält der Kanton eine Mehrheits- oder sogar eine Alleinbeteiligung, kann er grundsätzlich in sachlich begründeten Fällen faktisch auf die Rechnungslegungsvorgaben eines Unternehmens einwirken, zum Beispiel durch eine Vorgabe in den Statuten. Bei einer Minderheitsbeteiligung fehlt diese Möglichkeit.

Im Zusammenhang mit der im Vorstoss verlangten gesetzlichen Regelung, die Unternehmen zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts zwingen soll, ist Folgendes zu berücksichtigen:

Kantonales Recht ist nur soweit zulässig, als es nicht mit dem übergeordneten Bundesrecht kollidiert. Wie oben dargelegt, kennt das Bundesrecht Regelungen, welche Unternehmen ihren Geschäftsbericht veröffentlichen müssen und welche nicht. Würde der Kanton weitergehende Publikationsvorschriften erlassen, ständen diese in einem gewissen Widerspruch zum Bundesrecht. Es lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen, ob diese widersprüchlichen kantonalen Vorschrif-

ten als zulässig erachtet würden. Ein betroffenes Unternehmen könnte beispielweise einwenden, dass es eine unzulässige Ungleichbehandlung darstellt, wenn es aufgrund einer kantonalen Beteiligung zur Offenlegung des Geschäftsberichts – und damit insbesondere beim Lagebericht auch von Geschäftsgeheimnissen – verpflichtet ist, während Konkurrenzunternehmen ihren Geschäftsbericht der Öffentlichkeit vorenthalten dürfen.

In jedem Fall müssten die kantonalen Vorschriften zur Publikation des Geschäftsberichts sachlich begründet sein. Dazu ist Folgendes festzustellen:

Unternehmungen, denen der Kanton Staatsbeiträge ausrichtet, sind diesem gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Dazu gehört auch die Offenlegung der relevanten Geschäftszahlen bzw. eines Geschäftsberichts. Ist der Kanton an einer Unternehmung beteiligt, hat er namentlich bei einer Aktiengesellschaft als Aktionär das Recht, den Geschäftsbericht zu verlangen.

Im Vorstoss wird erwähnt, dass bei der Auslagerung von Aufgaben in privatrechtlich organisierte Gesellschaften die Gefahr bestehe, dass staatliches Handeln faktisch dem Zugang des Souveräns und seiner Vertreterinnen und Vertreter entzogen wird. Die Handhabung und Beaufsichtigung der Beteiligungen obliegt der Verwaltung bzw. dem Regierungsrat, während der Grosse Rat die Oberaufsicht ausübt. Staatsbeiträge und Beteiligungen gehören zudem in den Prüfbereich der Finanzkontrolle. Sämtlichen verantwortlichen Stellen stehen die relevanten Geschäftszahlen bzw. der Geschäftsbericht der Unternehmen zur Verfügung. Durch dieses System ist eine klare, umfassende und sachgerechte Beaufsichtigung sichergestellt. Dem Souverän kommt in diesem System keine «Wächterfunktion» zu. Wie oben dargelegt, kann der Zwang zur Offenlegung eines Geschäftsberichts für betroffene Unternehmen überdies zu einem Wettbewerbsnachteil im Vergleich zu Konkurrenzunternehmen, die davon nicht betroffen sind, führen.

Wie aus der beiliegenden Übersicht hervorgeht, ist der überwiegende Teil der Geschäftsberichte von Unternehmungen, an denen der Kanton eine Beteiligung hält, bereits öffentlich<sup>1</sup>. Dies gilt namentlich für die aus finanzieller, volkswirtschaftlicher und politischer Sicht bedeutenden Beteiligungen. Wie erwähnt bestehen aus Sicht des Regierungsrates rechtliche Zweifel, ob Unternehmen durch eine kantonale Gesetzesnorm überhaupt verpflichtet werden könnten, ihren Geschäftsbericht zu veröffentlichen. Er ist zudem der Meinung, dass es unverhältnismässig wäre, ein Gesetz zu schaffen, das faktisch nur relativ unbedeutende Beteiligungsgesellschaften, die ihren Geschäftsbericht aktuell nicht veröffentlichen, betreffen würde. Nicht auszuschliessen ist zudem, dass sich andere – insbesondere auch ausserkantonale – Gemeinwesen, die zusammen mit dem Kanton Bern Beteiligungen halten, gegen die vorgesehene Offenlegungspflicht stellen würden<sup>2</sup>.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass gestützt auf die Informationsgesetzgebung Einsicht in einen Geschäftsbericht verlangt werden kann. Das Informationsgesetz (IG, BSG 107.1) gilt soweit hier interessierend für Organe des Kantons, seiner Anstalten und seiner Körperschaften, Organe der Gemeinden, ihrer Anstalten und von Körperschaften, die dem Gemeindegesetz unterstellt sind, sowie für Private, soweit sie in Erfüllung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben tätig sind. Öffentliche Unternehmen und mit öffentlichen Aufgaben betraute Private informieren über ihre Tätigkeit im übertragenen Aufgabenbereich wie Behörden (Art. 2 Abs. 2 und Art. 19 Abs. 1 IG). Sowohl die Information von Amtes wegen wie auch die Information auf Anfrage finden ihre Grenze an entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen (Art. 16 Abs. 1

<sup>1</sup> Stand per 31.12.2019 gemäss Geschäftsbericht 2019

<sup>2</sup> Hinweis des Regierungsrates: Angesichts der grossen Zahl von Unternehmen, die Staatsbeiträge empfangen, wurde im Übrigen aus Effizienzgründen darauf verzichtet, eine Übersicht über die Veröffentlichung der Geschäftsberichte zu erstellen. Die dargelegten Argumente, die gegen einen Offenlegungszwang sprechen, gelten auch in diesem Bereich.

und Art. 27 Abs. 1 IG). Als überwiegendes privates Interesse gilt insbesondere das Geschäftsgeheimnis (Art. 29 Abs. 2 Bst. c IG). Wie oben dargelegt, kann der Zwang zur Veröffentlichung eines Geschäftsberichts für ein Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil bilden, so dass einer Einsicht in einen Geschäftsbericht das Geschäftsgeheimnis entgegenstehen kann.

Zusammenfassend kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die oben genannten Gründe gegen einen gesetzlichen Zwang zur Veröffentlichung der Geschäftsberichte sprechen. Er lehnt deshalb die Motion ab. Da eine transparente Informationspolitik grundsätzlich zu begrüßen ist, wird sich der Regierungsrat dafür einsetzen, mit Unternehmungen soweit sinnvoll einvernehmliche Lösungen zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts zu finden.

Verteiler

- Grosser Rat

## Beteiligungsübersicht Kt. Bern gemäss Geschäftsbericht 2019 (Stand per Ende 2019)

Kant. Beteiligungsgesellschaft	Rechtsform	Beteiligungsanteil Kt. BE	öffentliche Publikation des Geschäftsberichtes (z.B. auf Internetseite)
Aare Seeland Mobil AG	AG	37.9%	Ja
Autoeinstellhalle Rathaus AG	AG	45.5%	Nein
BE! Tourismus AG	AG	49.0%	Ja
be-advanced AG	AG	41.7%	Nein
Bedag Informatik AG	AG	100.0%	Ja
Berner Fachhochschule	öff. rechtl. Anstalt	100.0%	Ja
Berner Kantonalbank BEKB	AG	51.5%	Ja
Berner Oberland Bahn (BOB)	AG	34.3%	Ja
Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA)	öff. rechtl. Anstalt	100.0%	Ja
Bieleree-Schiffahrts-Gesellschaft AG	AG	5.7%	Ja
BKW AG	AG	52.5%	Ja
BLS AG	AG	55.8%	Ja
BLS Netz AG	AG	16.5%	Ja
Cantosana AG	AG	37.8%	Nein
Centre interrégionale de perfectionnement CIP	öff. rechtl. Anstalt	100.0%	Ja
Chemin de fer du Jura (CJ)	AG	14.5%	Ja
eOperations Schweiz AG, Bern	AG	0.0%	Ja
Flughafen Bern AG	AG	2.1%	Ja
Gebäudeversicherung Bern (GVB)	öff. rechtl. Anstalt	-	Ja
Genossenschaft Berner Blumenbörse	Genossenschaft	0.8%	Nein
Genossenschaft Nationales Pferdezentrum (NPZ) Bern	Genossenschaft	13.9%	Nein
Hôpital du Jura bernois SA <sup>1)</sup>	AG	100.0%	Ja
Immobilien-Gesellschaft Wankdorf AG (IWAG)	AG	66.7%	Nein
Insel Gruppe (Konzern)	AG	0.9%	Ja
Landi Seeland AG, Ins	AG	-	Ja
Messepark Bern AG	AG	9.0%	Ja
Montreux-Berner-Oberland-Bahn (MOB)	AG	18.8%	Ja
Pädagogische Hochschule	öff. rechtl. Anstalt	100.0%	Ja
PZM Psychiatriezentrum Münsingen AG	AG	100.0%	Ja
Radio- und Fernsehgenossenschaft Bern Deutschfreiburg Oberwallis RGB	Genossenschaft	-	Ja
Regionalspital Emmental	AG	100.0%	Ja
Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS)	AG	34.7%	Ja
Schulverlag plus AG	AG	50.0%	Nein
Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft Bern	Genossenschaft	-	Nein
Schweizer Salinen AG	AG	13.3%	Ja
Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SHG	öff. rechtl. Anstalt	3.2%	Ja
Schweizerische Nationalbank	AG	6.6%	Ja
SelFin Invest AG	AG	16.0%	Nein
SEMAG, Saat- und Pflanzgut AG	AG	0.1%	Ja
Spital Netz Bern Immobilien AG (SNBI AG)	AG	100.0%	Ja
Spital Region Oberaargau AG	AG	100.0%	Ja
Spital STS AG	AG	100.0%	Ja
Spitäler FMI AG	AG	100.0%	Ja
Spitalzentrum Biel AG	AG	99.7%	Ja
STI Bus AG	AG	24.5%	Ja
Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut	öff. rechtl. Anstalt	4.5%	Ja
Switzerland Innovation Park Biel/Bienne AG	AG	3.3%	Ja
TEAG Technologiepark-Immobilien AG	AG	22.5%	Nein
Universitäre Psychiatrische Dienste UPD AG	AG	100.0%	Ja
Universität Bern	öff. rechtl. Anstalt	100.0%	Ja

<sup>1)</sup> Reduktion der Beteiligung durch Verkauf von 35% der Anteile im Jahr 2020