Antwort des Staatsrats auf zwei parlamentarische Vorstösse
—
Motion 2026-GC-79
Änderung von Artikels 54 des SVOG

Urheber/in:	**de Weck Antoinette / Collomb Eric**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**25.03.2026**
Begründung:	**25.03.2026**
Überweisung an den Staatsrat:	**25.03.2026**
Antwort des Staatsrats:	**27.10.2026**

Motion 2026-GC-117
Trennung der Rollen als Mitglied des Staatsrats und als Mitglied eines Verwaltungsrats

Urheber/in:	**Clément Christian / de Weck Antoinette**
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	**0**
Einreichung:	**08.05.2026**
Begründung:	**08.05.2026**
Überweisung an den Staatsrat:	**08.05.2026**
Antwort des Staatsrats:	**27.10.2026**

I. Zusammenfassung der Motion 2026-GC-79

In einer am 25. März 2026 eingereichten und begründeten Motion schlagen die Motionärin und der Motionär vor, Artikel 54 des Gesetzes über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG; SGF 121.1) dahingehend zu ändern, dass ein Absatz hinzugefügt wird, der vorsieht, dass die Vertreterin oder der Vertreter des Staatsrats unter denjenigen Staatsratsmitgliedern ausgewählt wird, deren Direktion nicht mit der betreffenden Institution verbunden ist.

Sie stützen sich auf ein im Jahr 2022 eingereichtes Postulat (2022-GC-100) über die Kumulierung der Rollen als Mitglied des Staatsrats und als Mitglied externer Einheiten, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Risiken von Interessenkonflikten und der Praxis der «Überkreuzvertretung». Letztere Regel sieht vor, dass ein Staatsratsmitglied nur in einem Verwaltungsrat einer externen Einheit Einsitz nehmen kann, deren Tätigkeitsbereich nicht in den Zuständigkeitsbereich seiner Direktion fällt.

Nach Ansicht der Motionäre ermöglicht diese Regel, dem betreffenden Staatsratsmitglied, das Mitglied des Verwaltungsrats der externen Einheit ist, mehr Freiheit einzuräumen und gleichzeitig eine gute Verbindung zur Kantonsregierung zu gewährleisten.

II. Zusammenfassung der Motion 2026-GC-117

Mit einer am 8. Mai 2026 eingereichten und begründeten Motion beantragen die Motionärin und der Motionär eine Änderung des SVOG, um den Staatsratsmitgliedern zu verbieten, persönlich in den Verwaltungsräten von Einheiten Einsitz zu nehmen, an denen der Staat beteiligt ist.

Die Motion sieht vor, dass die Staatsvertretung in diesen Organen Personen übertragen wird, die auf der Grundlage ihrer Kompetenzen im Rahmen eines strukturierten Verfahrens unter Einbezug eines Wahlausschusses ausgewählt werden. Sie schlägt zudem vor, die verschiedenen Spezialgesetze anzupassen, die heute die Anwesenheit eines Staatsratsmitglieds in bestimmten Verwaltungsorganen vorschreiben, um die Kohärenz des gesamten Gesetzesdispositivs zu gewährleisten.

Die Verfasserin und der Verfasser dieser Motion begründen diesen Antrag mit den Risiken von Interessenkonflikten, die sich aus der Doppelfunktion eines Staatsratsmitglieds ergeben, das Mitglied eines Verwaltungsrats ist, sowie mit der Unangemessenheit des für diese Mandate geltenden Verantwortlichkeitsregimes (s. Art. 717 OR) im Hinblick auf das ausgeübte politische Amt. Sie weisen zudem darauf hin, dass der Staat bereits über die notwendigen Instrumente verfügt, um seine Rolle als Eigentümer auch ohne direkte Beteiligung in den Verwaltungsräten wahrzunehmen, und dass die Reform zu einer klareren Rollenverteilung und besseren Governance der betreffenden Einheiten beitragen würde.

III. Antwort des Staatsrats

1. Einleitende Bemerkungen

In Anwendung von Artikel 63 des Grossratsgesetzes (GRG; SGF 121.1) hat der Staatsrat beschlossen, die Motionen 2026-GC-79 und 2026-GC-117 in einer gemeinsamen Antwort zu behandeln, da sie inhaltlich verwandt sind und die Staatsvertretung in externen Einheiten zum Thema haben.

Er weist jedoch darauf hin, dass diese beiden Vorstösse zwar eine gemeinsame Problematik im Bereich Governance zum Thema haben, die vorgeschlagenen Lösungen jedoch grundlegend voneinander abweichen, wenn nicht sogar unvereinbar sind: Die Motion 2026-GC-79 will die Anwesenheit von Staatsratsmitgliedern in diesen Organen regeln, indem der Grundsatz der «Überkreuzvertretung» im Gesetz verankert wird. Die Motion 2026-GC-117 hingegen zielt darauf ab, jegliche direkte Mitwirkung der Staatsratsmitglieder in den Verwaltungsräten zu verbieten.

Der Staatsrat legt daher zunächst eine allgemeine Analyse der Problematik dar, bevor er zu den einzelnen Motionen Stellung nimmt.

Darüber hinaus weist der Staatsrat darauf hin, dass er im Rahmen seiner Überlegungen zur kontinuierlichen Verbesserung regelmässig bewährte Governance-Praktiken für den Staat, die Verwaltung und die öffentlichen oder halböffentlichen Einrichtungen thematisiert. Zu diesem Zweck führt er ein Verzeichnis der staatlichen Beteiligungen in den Verwaltungsräten sowie anderen Stiftungen und Verbänden und gliedert diese nach ihren öffentlichen und finanziellen Interessen. In diesem Zusammenhang prüft er regelmässig die Notwendigkeit seiner Mitwirkung in den Entscheidungsorganen und legt gegebenenfalls jeweils die angemessenste Vertretung fest, indem er diese Aufgabe einer Verwaltungssachbearbeiterin/einem Verwaltungssachbearbeiter und/oder einem politischen Akteur (Staatsratsmitglied, Mitglied des Grossen Rats, Bundesparlamentarier/in) überträgt. Dieser Bedarf an Vertretung kann aufgrund der aktuellen Lage und den von der betreffenden Einheit durchgeführten Projekten ändern. So kann es beispielsweise

sinnvoll sein, eine zeitlich begrenzte Beteiligung bei der Einführung eines Projekts oder einer öffentlichen Infrastruktur anzubieten, um dieses bzw. diese in der Umsetzungs- oder Anlaufphase zu begleiten.

2. Allgemeine Beurteilung

2.1. Erkenntnisse aus dem Bericht 2023-DIAF-12

Der Bericht 2023-DIAF-12 «Kumulierung der Rollen als Mitglied des Staatsrats und als Mitglied externer Einheiten», der von den Verfassern beider Motionen erwähnt wird, empfiehlt keine Änderung der Gesetzeserlasse im Bereich der Corporate Governance hinsichtlich der Staatsvertretung in externen Einheiten (Kap. 5 und 6, S. 9ff.). Vielmehr bestätigt er die Angemessenheit des bestehenden Rechtsrahmens, der auf der Richtlinie über die Vertretung des Staates in Unternehmen (Public Corporate Governance; SGF 122.0.16) basiert und bereits verbindliche Regeln vorsieht, die für alle staatlichen Beteiligungen gelten.

Somit muss sich der Staatsrat bereits an eine Reihe von Vorschriften halten, was die Verwaltung seiner Beteiligungen betrifft. Der Bericht hebt hervor, dass dieses Dispositiv es ermöglicht, die Interessen des Staats angemessen zu wahren und gleichzeitig eine Governance zu gewährleisten, die den Grundsätzen in diesem Bereich entspricht.

Darüber hinaus unterstreicht der Bericht die Bedeutung einer gewissen Flexibilität bei der Verwaltung der staatlichen Beteiligungen. Angesichts der Vielfalt der Rechtsformen, der Aufgaben und dem Umfang der Beteiligung des Gemeinwesens in den betreffenden Einheiten wäre ein einheitlicher Ansatz nicht angemessen. Vielmehr erscheint es notwendig, einen ausreichenden Ermessensspielraum beizubehalten, der es ermöglicht, Fragen der Vertretung und von Interessenkonflikten von Fall zu Fall zu behandeln, anstatt allgemeine und starre Regeln vorzuschreiben.

Vor diesem Hintergrund hat der Staatsrat im Laufe der Legislaturperiode konkrete Analysen seiner Beteiligungen durchgeführt und seine Praktiken entsprechend den festgestellten Bedürfnissen sowie den Besonderheiten der einzelnen Einheiten angepasst.

2.2. Analyse der vorgeschlagenen Ansätze

Der Staatsrat weist zunächst darauf hin, dass die Praxis der «Überkreuzvertretung» bei der Ernennung seiner Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsräten der externen Einheiten immer mehr an Bedeutung gewinnt. Dieser Grundsatz, wonach diese Rolle einem Staatsratsmitglied übertragen wird, dessen Direktion nicht unmittelbar mit dem Tätigkeitsbereich der Einheit in Verbindung steht, ermöglicht es, Risiken von Interessenkonflikten gemäss Artikel 6 Abs. 3 der Richtlinie effizient zu verhindern. Er wird heute üblicherweise angewendet und, wie oben erwähnt, regelmässig im Hinblick auf die Entwicklung der Situation und Bedürfnisse im Bereich der Staatsvertretung überprüft. So hat der Staatsrat beispielsweise beschlossen, diesen Grundsatz ab der nächsten Legislaturperiode auf die Staatsvertretung in der Groupe E anzuwenden, wie dies beispielsweise bereits beim HFR oder bei den TPF der Fall ist.

In diesem Zusammenhang schlagen die beiden Motionen gegensätzliche Lösungen vor, die darin bestehen, durch eine Änderung des SVOG allgemeine und verbindliche Regeln einzuführen. Allerdings weist jeder dieser Ansätze Vor- und Nachteile auf, die im Hinblick auf die angestrebten Governance-Ziele im Bereich abzuwägen sind.

2.2.1. Anwesenheit der Staatsratsmitglieder in den Verwaltungsräten

Die Anwesenheit der Staatsratsmitglieder in den Verwaltungsräten unter Beachtung des Grundsatzes der «Überkreuzvertretung» bietet unbestreitbare Vorteile. Einerseits gewährleistet sie insbesondere eine direkte Verbindung zwischen dem Staat als Eigentümer und der Strategie der betreffenden Einheit und fördert gleichzeitig ein gutes Verständnis der politischen Herausforderungen und der Ziele von öffentlichem Interesse. Zugleich bietet sie dem Kanton die Möglichkeit, Impulse zu setzen und die Tätigkeiten der Einheiten strategisch eng zu begleiten, was dem Grossen Rat die Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht erleichtert. Es sei daran erinnert, dass der Grosse Rat regelmässig mittels parlamentarischer Vorstösse oder über seine Kommissionen in die Führung öffentlicher, halböffentlicher oder sogar privater Unternehmen eingreift. Andererseits profitieren die betreffenden Einheiten auch von den erforderlichen Kompetenzen in Bezug auf die politische Sensibilität sowie Kenntnissen öffentlicher Verfahren, insbesondere wenn ihre Aufgaben in den Bereich öffentlicher Aufgaben fallen.

Eine solche Konstellation ist jedoch nicht ohne Nachteile. Sie birgt die Gefahr einer Verwechslung der Rollen zwischen politischen Funktionen und den Verantwortlichkeiten als Verwaltungsratsmitglied. Ausserdem kann sie zu Interessenkonflikten führen, auch wenn diese durch die Anwendung des Grundsatzes der «Überkreuzvertretung» abgeschwächt werden, und bringt spezifische Einschränkungen mit sich, die mit der für Verwaltungsratsmitglieder geltenden Verantwortlichkeitsregimes zusammenhängen.

2.2.2. Systematischer Ausschluss der Staatsratsmitglieder aus den Verwaltungsräten

Der systematische Ausschluss von Staatsratsmitgliedern aus den Verwaltungsräten hat gewisse Vorteile. Er ermöglicht eine klarere Trennung zwischen den politischen Funktionen und den mit der Führung einer Einheit verbundenen Verantwortlichkeiten. Zudem können dadurch die offensichtlichen Risiken von Interessenkonflikten verringert werden, indem Doppelrollen vermieden werden.

Ein solcher Ansatz hat jedoch auch erhebliche Nachteile. Er entzieht dem Staat einen direkten Hebel für strategischen Einfluss innerhalb der betreffenden Einheiten und kann die Verbindung zwischen der öffentlichen Politik und der operativen Führung dieser Einheiten schwächen. Zudem führt er zu einer Starrheit, die es nicht zulässt, die Besonderheiten jeder einzelnen Situation oder Fälle, in denen eine direkte Einbeziehung der Exekutive sinnvoll sein könnte, zu berücksichtigen. Er kann auch ein Hindernis für das richtige Verständnis und die Umsetzung der politischen Erwartungen und Herausforderungen im Rahmen des öffentlichen Auftrags darstellen.

Der Staatsrat stellt in diesem Zusammenhang fest, dass eine systematische Delegation der Staatsvertretung an Dritte als solche weder eine klarere Verteilung der Verantwortlichkeiten noch eine Verbesserung der Governance gewährleistet. Er ist der Ansicht, dass es ihm obliegt, die von ihm getroffenen Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen zu verantworten sowie diese bei der Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben sowie gegenüber dem Grossen Rat darzulegen und zu verteidigen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoller, keine absoluten Vorschriften einzuführen, die eine systematische Übertragung dieser Befugnisse auf externe Vertreterinnen und Vertreter vorschreiben, da diese in erster Linie in die politische Verantwortlichkeit des Staatsrats fallen.

2.3. Notwendigkeit eines flexiblen Ansatzes, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist

Aufgrund der obigen Ausführungen vertritt der Staatsrat die Meinung, dass keiner der beiden vorgeschlagenen Ansätze als absoluter Grundsatz gelten kann. Stattdessen sollte eine Analyse von Fall zu Fall bevorzugt werden, die regelmässig neu bewertet werden muss, und es sollte ein ausreichender Ermessensspielraum gewahrt bleiben. Die Einführung von starren gesetzlichen Regeln, die auf grundsätzlichen Verboten beruhen, würde es nicht ermöglichen, der Vielfalt der Situation angemessen gerecht zu werden.

Die Vertretung des Staates in den Verwaltungsräten trägt insbesondere dazu bei, eine institutionelle Verankerung sowie eine Berücksichtigung der öffentlichen Interessen zu gewährleisten. Eine solche Beteiligung ist an sich nicht unvereinbar mit dem Verantwortlichkeitsregime des eidgenössischen Aktienrechts. Insbesondere schaffen die Artikel 717 und 717a OR einen klaren rechtlichen Rahmen, der für sämtliche Verwaltungsratsmitglieder gilt, einschliesslich der Staatsratsmitglieder: Diese sind verpflichtet, ihre Aufgaben mit Sorgfalt zu erfüllen, vorrangig die Interessen der Gesellschaft zu wahren und Interessenkonflikte unverzüglich zu melden, damit geeignete Massnahmen ergriffen werden können. In diesem Rahmen rechtfertigt das Risiko von Interessenkonflikten keinen grundsätzlichen Ausschluss, sondern erfordert einen angemessenen und den konkreten Umständen angepassten Umgang.

Es geht also nicht darum, grundsätzlich bestimmte Gruppen von Vertreterinnen und Vertretern auszuschliessen, sondern darum, ein Gleichgewicht zu finden zwischen den Anforderungen an die Professionalisierung der Organe und der politischen Legitimität staatlichen Handelns. Zu diesem Zweck achtet der Staatsrat zunehmend darauf, Kompetenzprofile zu definieren, die auf die spezifischen Bedürfnisse der betreffenden Einheiten zugeschnitten sind. Damit soll eine Zusammensetzung der Organe sichergestellt werden, die den Grundsätzen der guten Unternehmensführung sowie den in der Richtlinie über die Public Corporate Governance festgelegten Kriterien entspricht.

2.4. Verbesserungsvorschläge

Im bestehenden Rechtsrahmen können Verbesserungen vorgenommen werden, ohne dass dafür eine Gesetzesänderung erforderlich wäre. Der Staatsrat erachtet es insbesondere als angebracht, bestimmte Aspekte der Richtlinie über die Public Corporate Governance zu präzisieren und die Erstellung von Auftragsschreiben zu verstärken. In diesem Zusammenhang erscheint es wünschenswert, dass möglichst viele der Personen, die den Staat vertreten – einschliesslich der vom Grossen Rat bezeichneten Personen – ein solches Auftragsschreiben erhalten, in dem die angestrebten Ziele, die Regeln des *Reportings* sowie die Erwartungen hinsichtlich der Governance festgelegt sind. Eine solche Entwicklung würde es ermöglichen, die Kohärenz des staatlichen Handelns zu stärken, ohne ein starreres System zu schaffen.

In diesem Sinne ist der Staatsrat der Ansicht, dass die sogenannte Regel der «Überkreuzvertretung» ein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist und bereits heute regelmässig angewendet wird. Der Staatsrat beabsichtigt, diesen Grundsatz in der Richtlinie über die Public Corporate Governance ausdrücklich festzulegen. Eine Verankerung im Gesetz in Form einer allgemeinen Verpflichtung würde es jedoch nicht ermöglichen, besondere Situationen zu berücksichtigen, die Ausnahmen rechtfertigen könnten, und würde eine Starrheit mit sich bringen, die den Anforderungen einer angemessenen Governance zuwiderläuft. Aus diesen Gründen

bevorzugt der Staatsrat die Beibehaltung eines flexiblen Ansatzes, der den Gegebenheiten in der Praxis besser gerecht wird.

Schliesslich weist der Staatsrat darauf hin, dass auf Bundesebene insbesondere Regeln eingeführt wurden, um die Mitwirkung von Parlamentsmitgliedern in den Verwaltungsräten von mit dem Bund verbundenen Einheiten zu beschränken, und zwar im Interesse der Rollenklärung und der Kostenkontrolle (siehe z. B. Art. 14 Bst. f des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung [ParlG; SR 171.10] *a contrario*). Im Rahmen der vorliegenden Motionen scheint sich die Überlegung jedoch hauptsächlich auf die Mitwirkung der Mitglieder der Exekutive zu konzentrieren, ohne in gleicher Weise auf die Mitglieder der Legislative auf kantonaler Ebene einzugehen. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein kohärenter Ansatz bei diesen Fragen der Governance und der Interessenkonflikte gegebenenfalls alle betroffenen Funktionen berücksichtigen sollte.

IV. Schlussfolgerung

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die in den Motionen 2026-GC-79 und 2026-GC-117 formulierten Vorschläge weder der Vielfalt der auftretenden Situationen noch den Anforderungen einer effizienten Governance angemessen gerecht werden. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Berichts 2023-DIAF-12 gibt es keinen Grund, in diesem Bereich neue verbindliche gesetzliche Vorschriften einzuführen. Er lädt daher den Grossen Rat ein, die beiden Motionen abzulehnen. Ein flexiblerer Ansatz ermöglicht es, sowohl eine angemessene Governance der betreffenden Einheiten zu gewährleisten als auch die Fähigkeit des Staatsrats zu wahren, seine politischen Verantwortlichkeiten vollständig wahrzunehmen.

Im Wesentlichen geht der Staatsrat dennoch in die von den Motionären vorgeschlagene Richtung. Er hält es für angebracht, den aktuellen Rahmen zu überarbeiten, um eine angemessene Governance seiner Beteiligungen zu stärken und dabei die spezifischen Bedürfnisse der betreffenden Einheiten und des Kantons im Hinblick auf öffentliche Aufgaben zu berücksichtigen. Folglich sollte ein flexibler Ansatz beibehalten werden, der auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Situation und der betreffenden Einheiten zugeschnitten ist. Dieser muss auf einer regelmässigen und von Fall zu Fall durchgeführte Analyse beruhen und gleichzeitig die bestehenden Governance-Instrumente stärken, insbesondere durch die verstärkte Verwendung von Auftragsschreiben. Darüber hinaus verpflichtet sich der Staatsrat, die Regel der «Überkreuzungsvertretung» ausdrücklich festzulegen, und hält es für notwendig, in der Richtlinie über die Public Corporate Governance klarzustellen, dass für jede vom Staat bezeichnete Person, die diesen vertritt, ein Auftragsschreiben erforderlich ist.