



Beteiligungsstrategie des Kantons Basel-Stadt

Im Unterschied zu den Public Corporate Governance-Richtlinien (PCG-Richtlinien), die Regelungen zur Steuerung von Beteiligungen festhalten, enthält die Beteiligungsstrategie die Richtlinien und Entscheidungskriterien für das Eingehen, die Ausgestaltung und den Fortbestand kantonaler Beteiligungen. Der Regierungsrat definiert in der Beteiligungsstrategie den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb von Beteiligungen bzw. die Übertragung von Aufgabenbereichen an verselbständigte Institutionen. Gleichzeitig dient die Beteiligungsstrategie den Departementen dazu, periodisch die Notwendigkeit und Zweckmässigkeit ihrer Beteiligungen zu überprüfen (vgl. auch § 10 der PCG-Richtlinien). Gemäss § 16 der Kantonsverfassung sind alle öffentlichen Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz sowie ihre finanziellen Auswirkungen und deren Tragbarkeit zu überprüfen. Daraus leitet sich ab, dass auch diejenigen Beteiligungen, an denen der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation öffentliche Aufgaben erfüllen, periodisch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit hin zu überprüfen sind. Diese Überprüfung erfolgt auf Basis der Beteiligungsstrategie.

Die Beteiligungsstrategie wird vor Eingehen neuer Beteiligung vom Regierungsrat zur Entscheidungsfindung konsultiert. Die Gewichtung der einzelnen Kriterien bei der Begründung der getroffenen Entscheidung liegt im Ermessen des Regierungsrats. Bei Widerspruch zu einzelnen Kriterien ist der Entscheidung bezugnehmend auf die verletzten Kriterien zu rechtfertigen. Die Fachdepartemente verwenden die Beteiligungsstrategie zur Überprüfung aller Beteiligungen auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit hin anhand der in den beiden Fragekatalogen definierten Kriterien (vgl. Tabelle 3 und 4). Bei allfälliger Verletzung einzelner bzw. vieler Kriterien sind diese dem Regierungsrat zu begründen bzw. ist beim Regierungsrat Antrag zu stellen.

Kriterien für das Eingehen und die Überprüfung von Beteiligungen

Eine staatliche Aufgabe liegt dann vor, wenn sie im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss und sie nicht angemessen durch Private erfüllt werden kann. Eine vom Kanton im öffentlichen Interesse zur erfüllende Aufgabe ist dann durch einen selbständigen Aufgabenträger zu erfüllen, an welchem der Kanton beteiligt ist, wenn die Auslagerung aus der Zentralverwaltung zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz und zu einer wirksameren Aufgabenerfüllung beiträgt und die Aufgabe nicht angemessen durch Private erfüllt wird bzw. werden kann. Eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt und durch Private angemessen erfüllt wird bzw. werden kann, ist nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht der Zentralverwaltung oder einer Beteiligung des Kantons zu übertragen, sondern dem Privaten zu belassen. Die angemessene Erfüllung setzt voraus, dass die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung ausreichend ist, um zur Erfüllung des angestrebten Staatsziels beizutragen. Zudem soll die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung soweit gewährleistet sein, dass keine staatlichen Mittel beansprucht werden, die höher sind, als wenn der Kanton oder eine kantonale Beteiligung die Aufgabe selbst ausüben würde. Anhand der Verfassung des Kantons Basel-Stadt können folgende Aufgaben als staatliche Aufgaben herauskristallisiert, die nicht angemessen durch Private erfüllt werden können: Bildung (Kindergärten, Schulen, Berufsbildung, Universität), Gesundheit (Spitäler), Sicherheit, Energie, Wasser und Umweltschutz. Folgende Bereiche sollen gemäss Kantonsverfassung unterstützt, gefördert, ermöglicht und/oder koordiniert werden: Tagesbetreuung, Erwachsenenbildung, Verkehr, Kultur, Sport und Medien.

Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben auf verwaltungsunabhängige selbständige Rechtsträger ist rechtfertigungsbedürftig und erfordert eine Interessenabwägung. Folgende Vor- und Nachteile einer Auslagerung müssen gegeneinander abgewogen werden:

Tabelle 1: Vor- und Nachteile einer Übertragung von Aufgaben im öffentlichen Interesse auf Rechtsträger ausserhalb der Zentralverwaltung

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grössere Flexibilität ▪ Grösserer unternehmerischer Handlungsspielraum ▪ Begründung einer eigenen Rechts- und Handlungsfähigkeit ▪ Möglichkeit zur Bildung von eigenem Vermögen ▪ Entpolitisierung der Entscheidungsfindung ▪ Verkürzung der Entscheidungswege ▪ Kooperationsfähigkeit des selbständigen Rechtsträgers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zersplitterung der Verwaltungsorganisation ▪ Steuerungsverlust bei Vollzugsmängeln ▪ Konflikte zwischen Erfüllungsverantwortung und Rentabilität ▪ Zusätzliche Transaktionskosten ▪ Zusätzliche Koordinationskosten ▪ Zusätzliche Kontrollkosten ▪ Mögliche rechtsstaatliche Defizite

Die Abwägung dieser Vor- und Nachteile ist im Einzelfall vorzunehmen. Ob eine Aufgabe durch einen selbständigen Rechtsträger wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann, ist aus rechtlicher, politikwissenschaftlicher, volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen (vgl. auch Tabelle 4 weiter unten):

- *Rechtliche Sicht: Frage nach der Hoheitlichkeit und der Erfüllung- oder Gewährleistungspflicht*
Je mehr die Aufgabenerfüllung in die Rechte der betroffenen privaten Personen oder Unternehmen eingreift und je mehr die privaten Personen oder Unternehmen auf die staatliche Leistung angewiesen sind und je grösser die Bedeutung einer gleichmässigen Sicherstellung des Leistungsangebots, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Politikwissenschaftliche Sicht: Frage nach dem politischen Steuerungsbedarf*
Je geringer die gesetzliche Regelungsdichte ist, je weniger technische Bestimmungen und international verbindliche Standards bestehen, je weniger eine marktliche Steuerung von Angebot und Nachfrage besteht, je grösser die Abhängigkeit von allgemeine Steuermittel ist sowie je grösser die Bedeutung der Versorgungssicherheit ist, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Volkswirtschaftliche Sicht: Frage nach der Marktfähigkeit*
Je mehr die zu erbringende Aufgabe einen gemeinwirtschaftlichen Charakter aufweist, je weniger ein funktionierendes Wettbewerbsumfeld besteht und je weniger eine Finanzierung durch kostendeckende Gebühren oder Preise möglich scheint, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Betriebswirtschaftliche Sicht: Frage nach Synergiepotential und Koordinationsbedarf*
Je mehr die zu erbringende Aufgabe auf eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten angewiesen ist und je weniger sich die sachlichen und personellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung vom allgemeinen Standard in der Verwaltung unterscheiden, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.

Tabelle 2: Auslagerungsformen von Aufgaben im öffentlichen Interesse

		Auslagerungsformen			
		Aufgabenerfüllung durch Zentralverwaltung	Dezentralisierung	Teilprivatisierung	Vollprivatisierung
Gegenstand	Keine Auslagerung	Auslagerung der Aufgabenerfüllung an eine Beteiligung		Auslagerung der Aufgabe an Private	
Aufgabencharakter	Staatliche Aufgabe			Private Aufgabe	
Trägerschaft	Staat	Staat	Staat (und Private)	Private	
Organisationsform	Organisationseinheit der Zentralverwaltung	Öffentlich-rechtlich	öffentlich- oder privatrechtlich	privatrechtlich	
Entscheidungskriterien	Faktoren der Wirksamkeit (Effektivität = «Doing the right things»)				
	Staatliche Verantwortung	Erfüllungsverantwortung	Gewährleistungs- und ev. Regulierungsverantwortung		Ev. Regulierungsverantwortung
	Bedeutung der gleichmässigen Sicherstellung des Leistungsangebot	hoch		tief	
	Zwangseingriffe				
	Einseitige Verfügungshandlungen				
	Politischer Steuerungsbedarf	hoch		tief	
	Abhängigkeit von Steuermitteln	hoch		tief	
	Bedeutung der Versorgungssicherheit	hoch		tief	
	Charakter der Leistung	gemeinwirtschaftlich		kommerziell	
	Faktoren der Wirtschaftlichkeit (Effizienz =«Doing the things right»)				
	Wettbewerbsintensität	tief		hoch	
	Finanzierung durch kostendeckende Gebühren oder Preise	tief		hoch	
	Koordinationsbedarf mit der Zentralverwaltung	hoch		tief	

Diese Kriterien können durch folgenden Fragekatalog weiter konkretisiert und operationalisiert werden:

Tabelle 3: Entscheidungskriterien für das Eingehen oder die Überprüfung einer Beteiligung

	Frage	Zentralverwal- tung	Beteili- gung	Private Dritte
Erfüllung- und Gewährleistungspflicht, Hoheitlichkeit	Besteht ein klar definierter staatlicher Auftrag im öffentlichen Interesse als Hauptzweck?	Ja	Ja	Nein
	Existiert eine gesetzliche Grundlage, aus welcher sich die Legitimation der staatlichen Aufgabe einwandfrei ableiten lässt?	Ja	Ja	Nein
	Liegt eine Aufgabe vor, die zugunsten der Allgemeinheit und zur Verwirklichung der Staatsziele erbracht werden muss?	Ja	Ja	Nein
	Fällt die Aufgabenerfüllung in den Zuständigkeitsbereich des Kantons Basel-Stadt?	Ja	Ja	Nein
	Ist die Wirtschaft oder die Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt existenziell oder zumindest massgeblich auf die Erfüllung der Aufgabe angewiesen?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um eine Aufgabe betreffend Rechtsetzung oder Rechtsprechung?	Ja	Nein	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung starke Zwangseingriffe in die Rechte natürlicher oder juristischer Personen voraus?	Ja	Nein	Nein
	Setzt die Massnahme einseitige Verfügungshandlungen voraus?	Ja	Ja	Nein
Politische Steuerungsbedarf	Lässt die Ausführung der zu erfüllenden Aufgabe grossen politischen Interpretations- und Ermessensspielraum?	Ja	Nein	Nein
	Besteht ein erheblicher Steuerungsbedarf, weil die Aufgabenerfüllung nicht bereits durch gesetzliche Vorgaben, technische Standards oder verbindliche (Branchen-)Standards weitgehend festgelegt ist?	Ja	Nein	Nein
	Wird die Leistung oder das Produkt im Monopol produziert und ist kein Ausweichen auf andere Anbieter möglich?	Ja	Ja	Nein
	Wird die Aufgabenerfüllung hauptsächlich durch allgemeine Steuermittel finanziert?	Ja	Nein	Nein
	Ist die Versorgungssicherheit der zu erbringenden Aufgabe von grosser Bedeutung?	Ja	Ja	Nein
	Muss die Aufgabe von Gesetzes wegen politikunabhängig erfolgen oder erhöht die Unabhängigkeit von der Politik die Glaubwürdigkeit der Aufgabenerfüllung?	Nein	Ja	Ja
	Kommt der finanziellen Unabhängigkeit gegenüber privaten Interessengruppen eine erhöhte Bedeutung zu?	Ja	Ja	Nein
	Ist eine flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (Nachfrage, Marktumfeld, Technologie etc.) zur Aufgabenerfüllung notwendig?	Nein	Ja	Ja
Marktfähigkeit	Besteht ein Markt, der durch Marktversagen (erhebliche externe Effekte, Nichtausschliessbarkeit des Konsums, asymmetrische Information oder Marktmacht) gekennzeichnet ist?	Ja	Ja	Nein
	Hat die Aufgabe gemeinwirtschaftlichen Charakter?	Ja	Ja	Nein
	Stellt die Aufgabe die Versorgung sicher und hat die Aufgabenerfüllung eine hohe Bedeutung für die Versorgungssicherheit?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um eine Aufgabe mit rechtlichem oder faktischem Monopolcharakter?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um einen sehr kleinen Aufgabenbereich?	Ja	Nein	Nein
	Ist im Sektor, in welchem die Aufgabe angesiedelt ist, eine Liberalisierung unwahrscheinlich?	Ja	Nein	Nein
	Befindet sich der Sektor, in welchem die staatliche Aufgabe angesiedelt ist, im Prozess der Liberalisierung?	Nein	Ja	Ja
	Besteht innerhalb des Sektors geringe Wettbewerbsintensität?	Ja	Nein	Nein
	Können für die Aufgabenerfüllung kostendeckende Gebühren oder Preise verlangt werden?	Nein	Nein	Ja
	Entstehen bei der Leistungserbringung durch private hohe Wettbewerbskosten z.B. für Marketing?	Ja	Ja	Nein
Gibt es zur Gewährleistung der Aufgabenerfüllung praktikable und effiziente marktnahe Alternativen (z.B. Regulierung, Abgeltung, Finanzhilfe, Outsourcing, Contracting Out, Public (Private) Partnership)?	Nein	Ja	Ja	

	Frage	Zentralverwal- tung	Beteili- gung	Private Dritte
Synergiepotential und Koordinationsbedarf	Besteht ein hoher Koordinationsbedarf mit anderen Verwaltungsstellen?	Ja	Nein	Nein
	Lassen sich aufgrund der Grössenvorteile der Zentralverwaltung Synergien erzielen?	Ja	Nein	Nein
	Können mehrere Gemeinwesen durch die Aufgabenerfüllung mittels einer gemeinsamen Beteiligung Synergien nutzen oder entstünden bei einer Nicht-Beteiligung Nachteile?	Nein	Ja	Nein
	Sind durch die Einführung unternehmerischer Mechanismen Effizienzgewinne in der Aufgabenerfüllung erzielbar?	Nein	Ja	Ja
	Besteht für die Aufgabenerfüllung im Verhältnis zum Nutzen ein grosses unternehmerisches Risiko?	Nein	Nein	Ja
	Ist die Gewährleistung eines eigenständigen Auftritts nach aussen für die Aufgabenerfüllung wichtig?	Nein	Ja	Ja

Zu beachten ist, dass der Kriterienkatalog nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führt. Er trägt vielmehr zu einer differenzierten Diskussion relevanter Entscheidungskriterien bei und ermöglicht eine differenzierte Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Auslagerung bzw. des Fortbestands einer Beteiligung im Einzelfall.

Kriterien für die rechtliche Ausgestaltung von Beteiligungen

Die 2010 erlassenen PCG-Richtlinien regeln bereits grundsätzlich die *Kriterien für die Wahl der Rechtsform*. So lassen sie nur die selbständige, öffentlich-rechtliche Anstalt und die privatrechtliche Aktiengesellschaft zu. Ausnahmen von diesem Grundsatz bleiben aber möglich: So sind andere öffentlich-rechtliche Organisations- und privatrechtliche Rechtsformen zulässig, soweit sich die Notwendigkeit dafür begründen lässt. Gleichzeitig geben die PCG-Richtlinien der Rechtsform der selbständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalt den Vorrang. So ist für verselbständigte Einheiten, die Kantonsaufgaben erfüllen, grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft kann für Einheiten vorgesehen werden, die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am Markt auftreten, die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit (also Eigenwirtschaftlichkeit) erfüllen und die nicht hoheitlich handeln.

Folgender Fragekatalog dient der Entscheidungsfindung, ob eine bestehende oder neue Beteiligung die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft oder der selbständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalt haben soll.

Tabelle 4: Entscheidungskriterien für die Wahl oder Überprüfung der Rechtsform einer Beteiligung

	Frage	Selbständige öffentlich- rechtliche Anstalt	Privat- rechtliche Aktiengesell- schaft
Erfüllung- und Gewährleis- tungspflicht, Ho- heitlichkeit	Ist die Wirtschaft oder die Bevölkerung des Kantons existenziell oder zumindest massgeblich auf die Erfüllung der Aufgabe angewiesen?	Ja	Nein
	Ist die Beteiligung hoheitlich tätig oder steht sie im internationalen Verkehr mit Behörden?	Ja	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung Zwangseingriffe in private Freiheitssphären voraus?	Ja	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung einseitige Verfügungshandlungen voraus?	Ja	Nein
Politische Steuerungsbe- darf	Lässt die Ausführung der zu erfüllenden Aufgabe grossen politischen Interpretations- oder Ermessensspielraum?	Ja	Nein
	Befindet sich die Aufgabenerfüllung in einem politisch sensiblen Bereich oder erfordert die Aufgabenerfüllung eine starke politische Steuerung?	Ja	Nein
	Beschränkt sich die Aufgabenerfüllung auf Bereiche, die vom Gesetz genau vorgegeben sind?	Ja	Nein
	Sollen langfristig private Dritte an der Beteiligung teilhaben können?	Nein	Ja

	Frage	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt	Privatrechtliche Aktiengesellschaft
	Sind für die politische Steuerung der Beteiligung die Mittel der Informationsbeschaffung der AG ausreichend?	Nein	Ja
	Soll die Beteiligung steuerpflichtig sein?	Nein	Ja
	Soll die Haftung der Beteiligung beschränkt sein?	Nein	Ja
	Wird die Aufgabenerfüllung überwiegend durch Steuermittel finanziert?	Ja	Nein
	Soll für die Angestellten das Personalrecht des Kantons gelten?	Ja	Nein
	Sollen für die Beteiligung gleiche Bedingungen gelten bezüglich Finanzrecht wie für Private?	Nein	Ja
	Ist für eine gute Aufgabenerfüllung eine flexible Anpassung der Beteiligung auf die Bedürfnisse des Staates oder des Markts notwendig?	Nein	Ja
Marktfähigkeit	Dient die Aufgabe der Sicherstellung der Grundversorgung und kommt der Sicherstellung der Versorgungssicherheit eine hohe Bedeutung zu?	Ja	Nein
	Agiert die Beteiligung in einem Wettbewerbsumfeld oder in einem Sektor im Liberalisierungsprozess?	Nein	Ja
	Ist die Beteiligung gewinnorientiert?	Nein	Ja
	Können für die Aufgabenerfüllung kostendeckende Gebühren oder Preise verlangt werden?	Nein	Ja
	Ist die Pflicht zur Gleichbehandlung aller Beteiligten vorhanden?	Ja	Nein

Auch bei diesem Kriterienkatalog ist zu berücksichtigen, dass er nicht zu einem eindeutigen Ergebnis führt. Er trägt vielmehr zu einer differenzierten Diskussion relevanter Entscheidungskriterien bei und ermöglicht eine differenzierte Abwägung von Vor- und Nachteilen beider Rechtsformen.