



Basel, 14. September 2010

## Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien

### Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zusammenfassung (Management-Summary)</b> .....	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Definitionen und Grundlagen</b> .....	<b>4</b>
3.1	Definition des Begriffs Beteiligung .....	4
3.2	Definition des Begriffs Public Corporate Governance .....	5
3.2.1	Grundlagen der Richtlinien .....	7
3.2.2	Regelungen und Kodizes für den privaten Sektor.....	7
3.2.2.1	Obligationenrecht.....	7
3.2.2.2	Swiss Code und SWX-Richtlinie .....	7
3.2.3	Regelungen und Kodizes für den öffentlichen Sektor .....	8
3.2.3.1	OECD-Richtlinien.....	8
3.2.3.2	Bericht des Bundes.....	8
3.2.3.3	Bericht des Kantons Aargau .....	9
3.2.3.4	Verordnung des Kantons Basel-Landschaft.....	9
<b>4.</b>	<b>Grundsätzliche Aspekte des Beteiligungsmanagements</b> .....	<b>10</b>
4.1	Die drei Steuerungskreisläufe des Beteiligungsmanagements .....	10
4.2	Die Steuerungsinstrumente .....	13
4.3	Die Rollenvielfalt des Staates .....	14
4.4	Der Führungs- und Steuerungskreislauf .....	15
<b>5.</b>	<b>Public Corporate Governance-Richtlinien</b> .....	<b>18</b>
5.1	Einleitung: Zweck und Ziele, Definitionen und Geltungsbereich.....	18
5.2	Rechtsform .....	20
5.3	Organisation .....	21
5.4	Steuerung der Beteiligungen .....	25
5.5	Vom Regierungsrat gewählte Kantonsvertretungen.....	37
5.6	Dokumentation .....	42
<b>6.</b>	<b>Konzept Beteiligungsreport an den Regierungsrat</b> .....	<b>42</b>
<b>7.</b>	<b>Konzept Berichterstattung an den Grossen Rat</b> .....	<b>45</b>
<b>8.</b>	<b>Fachstelle Beteiligungen</b> .....	<b>47</b>
<b>9.</b>	<b>Anhang</b> .....	<b>49</b>

## 1. Zusammenfassung (Management-Summary)

Auch im Kanton Basel-Stadt ist festzustellen, dass aus Markt-, Effizienz- oder Regulierungsgründen immer mehr staatliche Aufgaben nicht mehr durch die Kernverwaltung erfüllt werden, sondern durch rechtlich unabhängige Organisationseinheiten – so genannte Beteiligungen –, die dem Kanton ganz oder teilweise gehören. Es stellt sich die Frage, wie der Kanton, der keine direkten Durchgriff auf die Beteiligungen mehr hat, dennoch gewährleisten kann, dass die an die Beteiligungen übertragenen Aufgaben im erforderlichen Ausmass und in angemessener Qualität erfüllt werden. Diese Gewährleistungsverantwortung erfordert eine Steuerung der Beteiligungen.

Eine Auslegeordnung des Finanzdepartements über das Beteiligungsmanagement vom 15. Oktober 2009 hat gezeigt, dass bezüglich des Managements der Beteiligungen Handlungsbedarf besteht. Der Regierungsrat hat deshalb das Finanzdepartement beauftragt, Richtlinien zur Public Corporate Governance in Anlehnung an diejenigen des Kantons Basel-Landschaft zu formulieren, Konzepte für einen Beteiligungsreport an den Regierungsrat und für einen Beteiligungsbericht an den Grossen Rat vorzulegen sowie über Aufgaben und Ressourcen einer Koordinationsstelle Beteiligungen zu berichten.

Im vorliegenden Bericht wurden diese formulierten Aufträge bearbeitet. Eine Gruppe bestehend aus Mitgliedern der Departemente mit den grössten Beteiligungen hat den Erarbeitungsprozess begleitet.

Danach werden in Kapitel 3 die wesentlichen Begriffe definiert und Grundlagen für die Basler Public Corporate Governance-Richtlinien besprochen.

Kapitel 4 bespricht die neu vorgesehene Rolle des Parlaments als ausschliessliches Oberaufsichtsorgan über die Regierung, die Rolle des Regierungsrates als Eigentümer und als Aufsichtsorgan über die Beteiligung sowie die Rolle des obersten Leistungs- oder Verwaltungsorgans als Aufsichtsorgan über das Management der Beteiligung selber. Des Weiteren werden dort im Überblick die drei Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen vorgestellt: a) die Beteiligungsstrategie als beteiligungsübergreifender Leitfaden für zukünftige Auslagerungen und zur Überprüfung der Zweckmässigkeit von bestehenden Beteiligungen, b) die Eignerstrategie mit den strategischen und politischen Zielen und Stossrichtungen pro Beteiligung sowie c) Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsauftrag für Beteiligungen mit vom Kanton bestellten und allenfalls abzugeltenden spezifizierten und quantifizierten Leistungen.

Danach werden in Kapitel 5 die Public Corporate Governance-Richtlinien für den Kanton Basel-Stadt vorgelegt, die in Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe erarbeitet wurden. Dabei werden die 28 Bestimmungen der Richtlinien jeweils kommentiert.

In Kapitel 6 und 7 werden die Konzepte für die Reportings an den Regierungs- und Grossrat vorgestellt. Der Beteiligungsreport wird dem Regierungsrat erstmals eine Gesamtschau über seine Beteiligungen gegeben. Die Erweiterungen im Jahresbericht werden mit Anpassungen der Rechnungslegung gemäss den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren zum revidierten Harmonisierten Rechnungswesen bzw. gemäss den International Public Sector Accounting Standards sowieso kommen.

Schliesslich wird in Kapitel 8 über die Fachstelle Beteiligungen berichtet. Im Vergleich zu anderen Kantonen wird diese Fachstelle mit einem 50% Jahresarbeitszeitpensum eher knapp dotiert.

## 2. Einleitung

Mit Beschluss vom 18. November 2008 hat der Regierungsrat dem Finanzdepartement die Federführung betreffend Betreuung der Fact-Sheets zu den Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt übertragen und das Finanzdepartement beauftragt, einerseits zum Umfang der zu erfassenden Fact Sheets, andererseits zur Abgrenzung zwischen dem für das Dossier Verantwortlichen und dem für die generelle Federführung zuständigen Departement zu berichten.

In der Zwischenzeit wurde von Avenir Suisse im Rahmen der Reihe „Kantonsmonitoring“ eine umfassende Untersuchung zum Thema Beteiligungsmanagement unter dem Titel Kantone als Konzerne – Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung veröffentlicht. Die Studie gibt einen Überblick über die Beteiligungen aller Schweizer Kantone und analysiert zudem das Beteiligungsmanagement der Kantone. Aus der Studie lassen sich nützliche Erkenntnisse für die vom Regierungsrat gestellten Fragen ziehen.

Der Quervergleich mit anderen Kantonen und dem Bund zeigt, dass das Thema Beteiligungsmanagement an Bedeutung gewinnt, da eine gewisse Tendenz zur Auslagerung von staatlicher Leistungserbringung in öffentlich-rechtliche Institutionen oder öffentlich beherrschte Unternehmen festzustellen ist. Dies ist auch für den Kanton Basel-Stadt der Fall, wo mit den schon beschlossenen und noch geplanten Ausgliederungen in naher Zukunft ein beträchtlicher Teil der staatlichen Leistungen nicht mehr in der engeren Verwaltung erbracht werden.

Unter diesen Aspekten schien es sinnvoll zu sein, für das Thema Beteiligungsmanagement eine vollständige Auslegeordnung zu erstellen und allfällig notwendige Massnahmen zu diskutieren. Eine solche Auslegeordnung hat das Finanzdepartement in seinem Bericht über das Beteiligungsmanagement vom 15. Oktober 2009 zuhanden des Regierungsrates vorgenommen. Der Regierungsrat hat auf Basis dieses Berichtes des Finanzdepartements in seiner Klausur am 27. Oktober 2009 Folgendes beschlossen:

- Das Finanzdepartement wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Entwurf für **Richtlinien zur Public Corporate Governance** des Kantons Basel-Stadt vorzulegen. Bei der Bearbeitung des Entwurfs werden die Departemente einbezogen. Parallel dazu wird in den Departementen an den jeweiligen Themenfeldern (IWB, BVB, Spitäler, Uni etc.) konkret gearbeitet.
- Die Richtlinien zur Public Corporate Governance sollen **in Anlehnung an die Verordnung über das Controlling von Beteiligungen des Kantons Basel-Landschaft** formuliert werden.
- Das Finanzdepartement wird beauftragt, dem Regierungsrat ein Konzept für einen jährlichen **Beteiligungsreport an den Regierungsrat** unter Einbezug der heutigen Fact-Sheets zu den Beteiligungen vorzulegen.
- Das Finanzdepartement wird beauftragt, dem Regierungsrat ein Konzept zur **Berichterstattung an den Grossen Rat** vorzulegen.
- Das Finanzdepartement wird beauftragt, zu den Aufgaben und notwendigen Ressourcen eine **Koordinationsstelle Beteiligungen** zu berichten.

Im vorliegenden Bericht sollen diese formulierten Aufträge bearbeitet werden. Dabei sollen in Kapitel 3 zuerst die wesentlichen Begriffe definiert und Grundlagen besprochen sowie in Kapitel 4 die grundsätzlichen Aspekte des Beteiligungsmanagement aufgezeigt werden. Danach werden in Kapitel 5 die Public Corporate Governance-Richtlinien für den Kanton Basel-Stadt behandelt. In Kapitel 6 und 7 werden die Konzepte für die Reportings an den Regierungs- und Grossrat vorgestellt. Schliesslich wird in Kapitel 8 über die Fachstelle Beteiligungen berichtet.

### 3. Definitionen und Grundlagen

#### 3.1 Definition des Begriffs Beteiligung

Der Begriff Beteiligungen wird in der Praxis unterschiedlich verwendet. Im Folgenden wird der Begriff Beteiligungen wie folgt definiert:

Unter Beteiligungen werden alle rechtlich selbstständigen Institutionen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts verstanden, die ganz oder teilweise im Eigentum des Kantons stehen – unabhängig davon, ob sie im Verwaltungs- oder Finanzvermögen geführt werden.

Die **notwendige Bedingung**, damit eine Institution als Beteiligung gilt, ist, dass sie rechtlich selbständig ist. Die **hinreichende Bedingung** demgegenüber ist, dass der Kanton teilweise oder ganz Träger dieser Institution sein muss. Es lassen sich grundsätzlich zwei Funktionen von Beteiligungen unterscheiden, zwischen denen es auch Mischformen gibt:

- Beteiligungen mit einer **Leistungsauftragsfunktion**: Bei diesen nimmt der Kanton neben der Rolle als Eigentümer auch die Rolle des Leistungsbestellers ein. Die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung steht im Vordergrund des Interesses des Kantons.

- Beteiligungen mit einer reinen **Finanzbeteiligungsfunktion**: Bei diesen übt der Kanton nur die Rolle als Eigentümer aus. Finanz- und/oder Führungsinteressen stehen dabei in erster Linie im Vordergrund.

Beteiligungen können, müssen damit aber nicht im Auftrag des Kantons öffentliche Aufgaben erfüllen, um als Beteiligungen zu gelten. Es können auch reine Finanzanlagen sein, die im Finanzvermögen des Kantons geführt werden und keine staatlichen Leistungsaufträge erfüllen. Bei diesen Beteiligungen, die im Wesentlichen nur noch eine Finanzbeteiligungsfunktion erfüllen, stellt sich die Frage, warum sie gehalten werden oder ob sie nicht veräussert werden sollen. Falls es Beteiligungen geben sollte, die wegen der Gewinnerzielung oder Substanzerhaltung gehalten werden sollen, soll das Finanzdepartement eine allgemeine Anlagestrategie für diese definieren. Die vorliegenden Richtlinien würden für diese reinen Finanzbeteiligungen nicht gelten. Unternehmen, an denen der Kanton nicht beteiligt ist, die aber im Rahmen des Leistungseinkaufs eine öffentliche Aufgabe oder eine Aufgabe im Interesse des Kantons ausserhalb der Kantonsverwaltung erfüllen oder die lediglich finanzielle Unterstützung in Form von Subventionen erhalten, fallen nicht unter die Definition der Beteiligung. Unselbständige Anstalten und Ämter werden aufgrund ihrer fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeiten auch nicht unter den Begriff der Beteiligung gefasst. Des Weiteren werden Stiftungen und Vereine nicht zu den Beteiligungen gezählt. Stiftungen sind keine Beteiligungen, weil ihr Zweck- oder Sondervermögen rechtlich verselbständigt ist. Der Verein ist als Organisationsform zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher, d.h. idealer Zwecke ausgestaltet. Alle Mitglieder eines Vereins verfügen über das gleiche Stimmrecht, sofern die Statuten nicht etwas anderes bestimmen. Wegen seiner personenbezogenen Organisationsstruktur kommt der Verein für zu verselbständigende Einheiten des Kantons nicht in Frage. Vereine und Stiftungen sind beide im Zivilgesetzbuch geregelt und erweisen sich nur in Sonderfällen als geeignete Unternehmensstrukturen.

### 3.2 Definition des Begriffs Public Corporate Governance

Der *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance* (vgl. auch Kapitel 3.2.2.2) definiert Corporate Governance wie folgt:

„Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.“ (Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, 2002)

Bei Corporate Governance geht es im Kern insbesondere darum, wie in börsenkotierten Unternehmen das durch die Zersplitterung der Aktionärsinteressen entstandene Vakuum zwischen Eigentümerinteressen und Interessen des Managements aufgefüllt werden kann. Dadurch, dass in der modernen Publikumsgesellschaft Geschäftsführung, strategische Führung und Interessen der Eigentümer nicht mehr in einem Patron, dem Unternehmer-Eigentümer, zusammenfallen, entstehen so genannte Informations-Asymmetrien: Das vom Eigentümer (Prinzipal) beauftragte Management (Agent) hat in vielen Fragen einen Informationsvorsprung, den es zu seinen eigenen Gunsten ausnutzen kann. Corporate Governance

nimmt sich der Prinzipal-Agent-Problematik an, indem mit Corporate-Governance letztlich die Eigentümerinteressen gegenüber jenen des Managements des Unternehmens gestärkt werden sollen.

Corporate Governance im öffentlichen Sektor ist ein komplexeres Unterfangen als im privaten Sektor. Analog zu Unternehmen der Privatwirtschaft spielt die Ebene des Unternehmens und seiner Organe, die klassischerweise durch Corporate Governance-Grundsätze organisiert werden sollen, auch bei Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung eine wichtige Rolle. Im Unterschied zur Privatwirtschaft hat jedoch die politische Ebene bei Beteiligungen der öffentlichen Hand eine massgebende Stellung für die Entwicklung und Führung des Unternehmens. Dadurch erhält die Corporate Governance auch eine Aussendimension, es geht nicht mehr nur um die Binnenorganisation und -führung (Ebene Unternehmen und seiner Organe, Management- und Verwaltungsoptik), sondern auch um die Ausgestaltung und Steuerung der Organisation durch den Staat (politische Ebene, Politikoptik).

Auch wenn Einheiten aus der Verwaltung ausgelagert werden, damit sie flexibler und näher am Markt agieren können, erfüllen sie in der Regel einen öffentlichen Auftrag bzw. öffentliche Interessen. Über ihr Bestehen entscheidet damit nie der Markt allein, sondern immer auch die Politik, die gegebenenfalls eine explizite oder implizite Bestandesgarantie gewährleistet und die Erfüllung des Auftrags überwacht. Am Markt tätige staatliche Beteiligungen bewegen sich damit zwischen zwei Polen: Einerseits sollen sie möglichst flexibel und marktfähig sein und entsprechend Mehrwert für den Eigentümer generieren, andererseits haben sie die politischen Vorgaben und den öffentlichen Leistungsauftrag zu beachten.

Die Steuerung von staatlichen Beteiligungen ist damit deutlich vielschichtiger als bei Unternehmen in ausschliesslich privatem Besitz, weil zwischen diesen beiden Polen eine Balance hergestellt werden muss. Damit ist auch die Rollenvielfalt des Staates angesprochen. Er ist oftmals gleichzeitig (Mit-)Eigentümer und Leistungsbesteller. In diesen beiden Funktionen verfolgt er in der Regel unterschiedliche Interessen. Als Eigentümer ist er primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Leistungsbesteller an Sicherstellung einer effizienten und effektiven Leistungserfüllung des öffentlichen Auftrags. Aus dieser Konstellation ergeben sich verschiedene Spannungsfelder, auf die eine gute Public Corporate Governance bzw. Steuerung eines Staatsbetriebes eingeht und die sie aufzulösen versucht.

Mit dem Erlass von Public Corporate Governance-Richtlinien sollen folgende Ziele verfolgt werden:

- Wesentliche Regeln und Handlungsempfehlungen für die Steuerung, Leitung und Überwachung von Unternehmen, an denen der Kanton beteiligt ist, sollen aufgestellt werden.
- Standards für das Zusammenwirken aller Beteiligten – einschliesslich Beteiligungsunternehmen, Verwaltungs-, Regierungs- und Grosser Rat sowie öffentliche Verwaltung – sollen definiert werden.
- Die Erfüllung der öffentlichen Interessen soll abgesichert werden.
- Eine durchgängige Transparenz und Kontrolle soll gewährleistet werden.

- Eine verantwortungsvolle Unternehmensführung und -überwachung bei den Beteiligungsunternehmen soll sichergestellt werden, die sich sowohl am wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung selbst als auch am Gemeinwohl orientiert.

### **3.2.1 Grundlagen der Richtlinien**

Die in diesem Bericht erläuterten Public Corporate Governance-Richtlinien dienen zur Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt. Bei der Ausarbeitung lag es nahe, nach Möglichkeit Anleihen bei bereits bestehenden Regelungen und Kodizes zu machen. Im Folgenden werden die wichtigsten Quellen vorgestellt. Die Kommentare zu den einzelnen Richtlinien enthalten teilweise auch Hinweise auf die herangezogenen Regelungen und Empfehlungen der Kodizes.

### **3.2.2 Regelungen und Kodizes für den privaten Sektor**

Mit der Auslagerung von staatlichen Aufgaben soll mehr Flexibilität und Marktnähe erreicht werden. Auf diese Bedürfnisse ist der bewährte Rahmen des Privatrechts zugeschnitten. Daher drängt es sich auf, die privatrechtlichen Regelungen und Kodizes zu berücksichtigen und wo immer möglich die dort getroffenen Lösungen zu übernehmen.

#### **3.2.2.1 Obligationenrecht**

Bereits im Jahr 1992 sind mit dem geltenden Obligationenrecht einige der späteren typischen Corporate-Governance-Postulate in Kraft getreten. So trägt der Verwaltungsrat bei Aktiengesellschaften die oberste strategische Verantwortung (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1); er ist verpflichtet, die Organisation und die Finanzplanung festzulegen (Art. 716a Abs. 1, Ziff. 2 und 3); er hat Zugang zu allen Informationen (Art. 715a); er überwacht das Management und trägt die Verantwortung für das interne Kontrollsystem und die Compliance (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5); schliesslich sorgt er für die Berichterstattung der Ausschüsse an den Verwaltungsrat (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 6, Art. 716b Abs. 2).

#### **3.2.2.2 Swiss Code und SWX-Richtlinie**

In der Schweiz sind seit Anfang Juli 2002 zwei Dokumente in Kraft: die von der Schweizer Börse erlassene *SWX-Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate-Governance-Richtlinien (SWX-Richtlinie)* sowie der *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (Swiss Code)* von *economiesuisse*. Die beiden Dokumente sind zusammen zu lesen, weil die in den beiden Dokumenten enthaltenen Elemente, Leitlinien und Strukturempfehlungen einerseits sowie Transparenz andererseits eine unauflösliche Gesamtheit bilden. Der *Swiss Code* enthält bloss Empfehlungen. Demgegenüber sind gemäss den *SWX-Richtlinien* für börsenkotierte Unternehmen zwingend Aussagen über Entschädigungen und Beteiligungen von Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung sowie über Darlehen an diese Personen zu machen. Andere Aussagen können nach den *SWX-Richtlinien* dem Grundsatz "comply or explain" behandelt werden, indem bei Verzicht auf die Offenlegung anzugeben ist, aus welchen Gründen diese unterbleibt. Der *Swiss Code* enthält Leitlinien und

Empfehlungen zu folgenden Bereichen: Aktionäre, Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, Revision, Offenlegung.

### **3.2.3 Regelungen und Kodizes für den öffentlichen Sektor**

#### **3.2.3.1 OECD-Richtlinien**

Die Problematik, wie der Staat seine Rolle als Eigentümer von Unternehmen, an denen er ganz oder teilweise Eigentum hat, wahrnehmen und diese steuern sollen, wird am eingehendsten von den OECD-Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben aufgegriffen. Die im 2005 verabschiedeten *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* ergänzen die OECD-Grundsätze der Corporate Governance für den privaten Sektor, auf denen sie aufbauen und mit denen sie kompatibel sind. Die Richtlinien sind nicht bindend. Nachdem die ebenfalls nicht bindenden OECD-Grundsätze zur Corporate Governance für den privaten Sektor seit ihrem Erlass eine hohe Beachtung gefunden haben und weltweit Anwendung finden, ist zu erwarten, dass dieselbe Wirkung auch von den OECD-Richtlinien für den öffentlichen Sektor ausgehen wird. Die Entwicklungen in der Schweiz in der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass sowohl der Bund als auch verschiedene Kantone (z.B. der Kanton Aargau) ihre Corporate Governance auf diesen Richtlinien aufbauen. Es empfiehlt sich daher auch für unseren Kanton, die Richtlinien umzusetzen. Die Richtlinien sind in sechs Kapitel gegliedert. Themen sind der rechtliche und regulatorische Rahmen für staatseigene Unternehmen, der Staat als Eigner, die Gleichbehandlung der Aktionäre, die Beziehungen zu den Stakeholdern, Transparenz und Offenlegung sowie die Verantwortlichkeiten der Verwaltungsräte von Staatsbetrieben.

#### **3.2.3.2 Bericht des Bundes**

Der Bundesrat hat im September 2006 den so genannten Corporate-Governance-Bericht (Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben) vorgelegt. Mit dem Bericht sollen erstens künftige Auslagerungen systematisch und nach einheitlichen Kriterien vorgenommen werden können und zweitens die Steuerung verselbständigter Einheiten optimiert und vereinheitlicht werden. Dazu stellt der Bericht 28 Leitsätze zur organisationsrechtlichen Konzeption verselbständigter Einheiten und zur Einflussnahme des Bundes als Eigner auf. Daneben geht der Bericht auf die aktuelle und künftige Rollenteilung bezüglich Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten ein. Der Bericht des Bundesrates berücksichtigt die oben aufgeführten Gesetze und Regelwerke. Auf Kantonsebene haben die Leitsätze des Bundesrates Vorbildfunktion für Public Corporate Governance Richtlinien erhalten. Auch wenn sie aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Grössenverhältnissen von Bund und Kantonen nicht direkt anwendbar, sollen sie im Folgenden dennoch auch als Basis dienen.

Im März 2009 hat der Bundesrat einen Zusatzbericht zum Corporate Governance Bericht vorgelegt. Darin werden die Postulate des Nationalrats aus der Beratung des Corporate Governance Berichts behandelt. Ein wichtiger Teil betrifft die Fragestellung, mit welchen rechtlichen Problemen die Entsendung instruierbarer Bundesvertreter in Verwaltungsräten von (privatrechtlichen) Aktiengesellschaften verbunden sein kann. Probleme können sich insbesondere aus dem Konflikt der öffentlichen Interessen des Bundes und den Interessen der



Unternehmung ergeben und im Fall der Informationspflicht des Bundesvertreters gegenüber dem Bund, was eine Sonderbehandlung des Aktionärs Bund gegenüber anderen Aktionärinnen und Aktionären bedeuten kann. Weiter werden insbesondere ergänzende Leitsätze zu Personal und Pensionskasse formuliert (Personalstatut, personalpolitische Zielsetzungen, Personalkassenstatut, vorsorgepolitische Zielvorgaben).

### **3.2.3.3 Bericht des Kantons Aargau**

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat das Departement für Finanzen und Ressourcen im Juni 2006 beauftragt, allgemeingültige Richtlinien zur Public Corporate Governance für die Beteiligungen des Kantons Aargau zu erarbeiten. Diese sollten als Grundlage für den Planungsbericht zur kantonalen Beteiligungspolitik dienen. Diese Public Corporate Governance-Richtlinien wurden vom Regierungsrat des Kantons Aargau am 7. März 2007 in Form einer Weisung erlassen. Sie regeln das Verhältnis zwischen Kanton und Beteiligungen, legen die kantonalen Steuerungsinstrumente für die Beteiligungen fest und beschreiben ein angemessenes institutionelles Gefüge der Unternehmensführung. Die Richtlinien sollen dem Kanton ermöglichen, seine Interessen gegenüber den kantonalen Beteiligungen transparent und auf der Basis klarer Regeln wahrzunehmen. Die Richtlinien sind in sieben Kapitel gegliedert: Zweck und Definition, rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen, angemessene Organisation der Beteiligung, der Kanton als Eigentümer, Steuerung der Beteiligung, Transparenz und Offenlegung, Haftung und Finanzierung.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau hat in der Folge dem Grossen Rat im August 2008 eine Botschaft zur kantonalen Beteiligungspolitik mit Planungsberichten zur Eigentümerstrategie für die vier wichtigsten Beteiligungen des Kantons (Aargauische Kantonalbank, AEW Energie AG, Axpo Holding AG, Aargauische Gebäudeversicherung) vorgelegt. Die vorgeschlagenen Stossrichtungen der vorgelegten Eigentümerstrategien basierend auf den Public Corporate Governance-Richtlinien reichten von Gesetzesänderung bis zum Teilverkauf der Beteiligung. Dem Grossen Rat wurde beantragt, diese strategischen Stossrichtungen zu genehmigen. Aufgrund der Entwicklungen an den Finanzmärkten hat der Regierungsrat des Kantons Aargau die Vorlage aber Ende Oktober 2008 wieder zurückgezogen.

### **3.2.3.4 Verordnung des Kantons Basel-Landschaft**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Landrat im September 2007 eine Vorlage betreffend Steuerung von Beteiligungen vorgelegt (Agenturbericht). Darin wurde das Thema der Steuerung kantonalen Beteiligungen grundsätzlich dargestellt und damit verschiedene politische Vorstösse beantwortet. Im Bericht werden die Zielsetzungen sowie die möglichen Instrumente und Lösungsansätze eines Beteiligungscontrollings auf Stufe Grobkonzept skizziert. Auf der Basis des Agenturberichts stellte der Regierungsrat dem Landrat die Einführung eines systematischen Beteiligungscontrollings in Aussicht. Der Agenturbericht wurde vom Landrat im Januar 2008 zur Kenntnis genommen. Mit Beschluss vom 2. Juni 2009 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft schliesslich die Verordnung über das Controlling der Beteiligungen erlassen, mit der das Beteiligungscontrolling weiter konkretisiert wird. Damit hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die

normativen Rahmenbedingungen für die Public Corporate Governance auf gesetzlicher Ebene verankert, allerdings in der Form der Verordnung ausschliesslich in der Kompetenz des Regierungsrates.

## 4. Grundsätzliche Aspekte des Beteiligungsmanagements

### 4.1 Die drei Steuerungskreisläufe des Beteiligungsmanagements

Beteiligungen sollen über drei kommunizierende Steuerungskreisläufe gesteuert werden:

- Das Parlament legt die politischen Zielsetzungen fest und überprüft deren Einhaltung (Politisches Controlling).
- Der Regierungsrat übersetzt diese Zielsetzungen in eigenerstrategische Vorgaben für die ausgelagerten Verwaltungsträger und überprüft, ob diese Vorgaben eingehalten werden (Beteiligungscontrolling)
- Diese Vorgaben werden ihrerseits durch den Verwaltungsträger in unternehmensstrategische Ziele gekleidet und es wird deren Einhalten überprüft (Unternehmenscontrolling)

Die Abbildung 1 legt das Zusammenspiel dieser drei Steuerungskreisläufe und die jeweiligen zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumentarien dar.

#### Rolle und Aufgabe des Parlaments

Gemäss § 90 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt obliegt dem Grossen Rat die **Oberaufsicht über den Regierungsrat**, die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Diese Oberaufsicht ist zu unterscheiden von der leitenden und obersten Vollzugsfunktion des Regierungsrates gemäss § 101 der Kantonsverfassung sowie der unmittelbaren Beaufsichtigungsfunktion des Regierungsrates über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben gemäss § 108 Abs. 1 der Kantonsverfassung. Die Kantonsverfassung verwirklicht damit das System der Gewaltenteilung.

Aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und der vorgenannten Bestimmungen aus der Kantonsverfassung lässt sich ableiten, dass der Grosse Rat als Gesetzgeber den inhaltlichen Rahmen der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben festlegt und als oberstes Aufsichtsgremium überprüft, ob diese Rahmenbedingungen eingehalten werden.

Die eigentliche Umsetzung dieser Vorgaben durch die Steuerung der internen Verwaltung oder der anderen Träger von öffentlichen Aufgaben wie etwa der verselbständigten Einheiten und damit auch die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion obliegt gemäss dem System der Gewaltenteilung der leitenden und obersten vollziehenden Behörde, d.h. dem Regierungsrat.

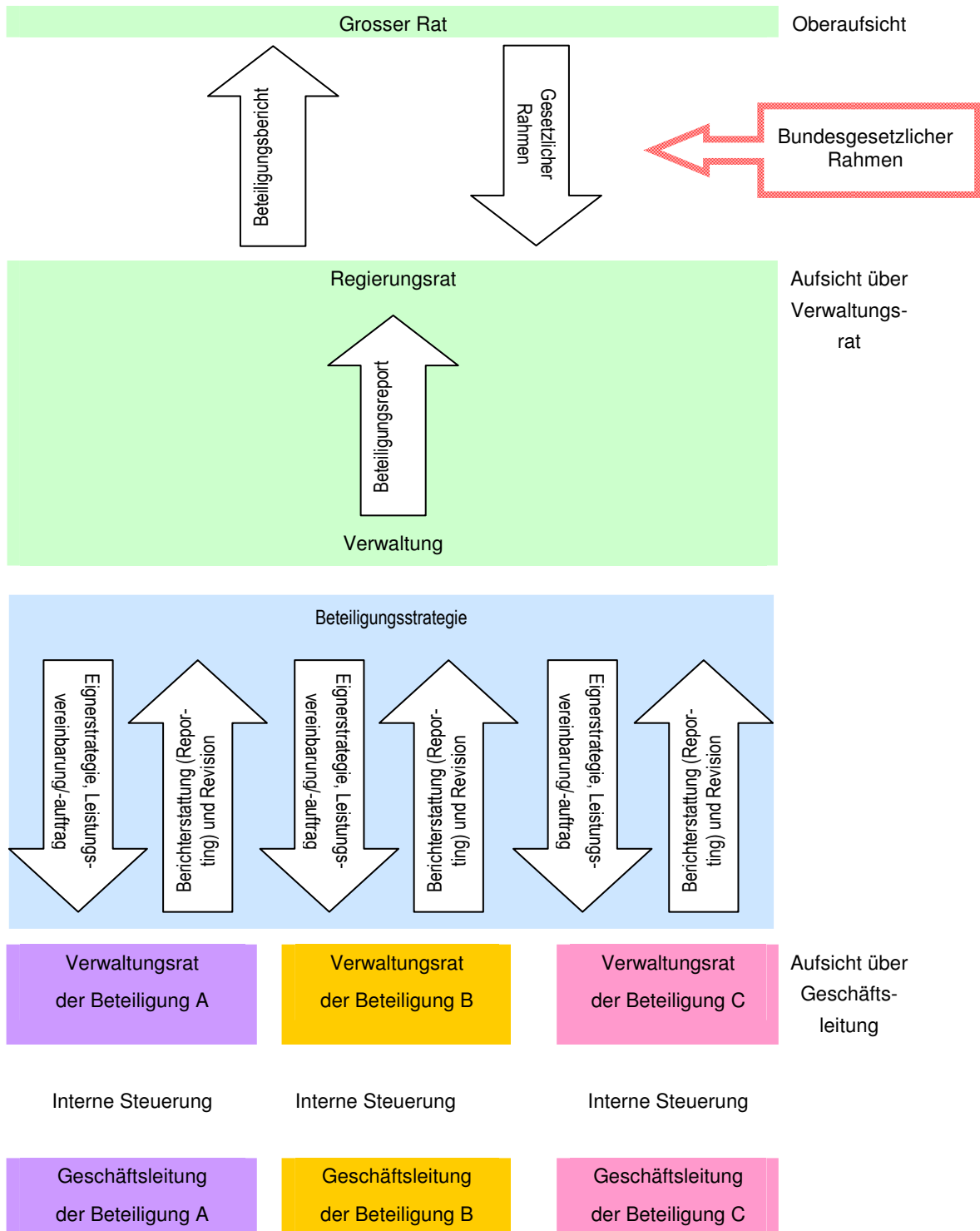


Abb. 1: Die drei Steuerungskreisläufe des Beteiligungsmanagements und ihre Instrumente

Wenn der Grosse Rat direkt in die Leitung von Verwaltungseinheiten oder anderen Trägern von öffentlichen Aufgaben eingreift etwa indem er die Mitglieder von Führungs- und Leitungsgremien selbst wählt, erschwert er dem Regierungsrat damit die Wahrnehmung seiner

Aufgabe als Leitungs- und Aufsichtsgremium und schafft Unklarheit über die Zuständigkeiten.

Um dem System der Gewaltenteilung Rechnung zu tragen, soll der Grosse Rat deshalb seine Rolle als Gewährleister wahrnehmen und im Rahmen seiner Oberaufsicht sicherstellen, dass der Regierungsrat seine Leitungs- und Aufsichtsfunktion im Einklang mit den Verfassungs- und Gesetzesvorgaben erfüllt.

### **Rolle und Aufgabe des Regierungsrates**

Der Regierungsrat sollte für die **Eigentümerebene** bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten zuständig sein. Danach sollte der Regierungsrat für die Wahl des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans selbständiger kantonaler Anstalten zuständig sein. Er übt die **Aufsicht über die Beteiligung** aus. Der Regierungsrat sollte die Zielsetzungen aus dem gesetzlichen bzw. politischen Leistungsauftrag in der Eigentümerstrategie und in der Leistungsvereinbarung bzw. im Leistungsauftrag für die ausgelagerten Träger öffentlicher Aufgaben konkretisieren und überprüfen, ob die dort definierten Vorgaben eingehalten werden. Der Regierungsrat nimmt gegenüber dem ausgelagerten Träger öffentlicher Aufgaben die Rolle des Eigners ein, ist aber auch für die Umsetzung des konkretisierten Gewährleistungsauftrags zuständig. Deshalb wird hier zum Beispiel im Kanton Aargau eine Trennung der Verantwortung auf Fachdepartement für die Gewährleisterrolle und Finanzdepartement für die Eignerrolle vorgenommen. Wichtig dürfte allerdings vor allem sein, dass beide Sichten adäquat berücksichtigt werden.

Beim Bund liegt die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte zuhanden des Bundesrates je nach Bedeutung der Organisation entweder beim Fachdepartement und Eidgenössischen Finanzverwaltung (duales Modell) oder nur beim Fachdepartement (dezentrales Modell). Das duale Modell findet Anwendung bei den Organisationen, die Dienstleistungen am Markt erbringen sowie bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen und auf namhafte Unterstützungsleistungen des Bundes angewiesen sind. Das dezentrale Modell findet Anwendung bei den Organisationen, die Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und nicht auf namhafte Abteilungen des Bundes angewiesen sind. Hier liegt die Federführung allein beim Fachdepartement, wobei es die Eidgenössische Finanzverwaltung zwingend beizuziehen hat in Fragen der Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung.

### **Rolle und Aufgabe des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans (Verwaltungsrat)**

Der Verwaltungsrat ist für die Unternehmensstrategie zuständig, die der Umsetzung der übergeordneten (politischen) Ziele dient. Mit der Unternehmerstrategie konkretisiert der Verwaltungsrat auf der Ebene des Unternehmens diejenigen Zielsetzungen, die vom Regierungsrat in der Eignerstrategie festgehalten werden. Er übt **die Aufsicht über die Geschäftsleitung** aus. Bezüglich Organisation orientiert er sich an den Grundsätzen einer gu-

ten Corporate Governance, das heisst, er organisiert sich in kleinen Ausschüssen, um die im Gremium vorhandene Sachkenntnis effizient und gebündelt einzusetzen.

## 4.2 Die Steuerungsinstrumente

Im Folgenden sollen die Instrumente des Beteiligungsmanagements im Einzelnen vorgestellt werden:

**Beteiligungsstrategie:** In der Beteiligungsstrategie kann der Regierungsrat für alle Beteiligungen übergreifend den ordnungspolitischen Rahmen, die Kriterien für Auslagerungen und die Grundsätze zur Wahl der Beteiligungsform bestimmen. Die Beteiligungsstrategie dient zum einen als **Leitfaden für zukünftige Auslagerung** von öffentlichen Leistungen. Sie erlaubt aber gleichzeitig eine periodische **Überprüfung der Zweckmässigkeit von bestehenden Beteiligungen**.

**Eignerstrategie oder Eigentümerstrategie:** Diese beiden Begriffe werden im vorliegenden Bericht synonym verwendet. Wichtigstes Element der Eigentümerstrategie sind die Ziele, die der Kanton mit dieser Beteiligung verfolgt. In der Eigentümerstrategie sollten die **strategischen und politischen Ziele und Stossrichtungen** festgehalten werden. Dort sollte definiert werden, was aus strategischer Sicht an Leistungen erbracht werden muss. Je nach Beteiligungsverhältnissen und vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten kann der Regierungsrat die Eigentümerziele nur als Basis für die Mandatierung der von ihm gewählten Vertreter im Verwaltungsrat einer Beteiligung verwenden (siehe Bericht BVD vom 7. September 2009 zur Corporate Governance der BVB) oder aber sogar in erweiterter Form direkt als strategische Vorgaben für die betroffene Beteiligung. Eigentümerstrategien sind – wie in Kapitel 4.3 ausgeführt wird – in Zusammenhang mit dem potentiellen Rollenkonflikt zum Beispiel zwischen Eigentümer und Gewährleister zentral. Mit klaren Zielsetzungen in der Eigentümerstrategie kann einer möglichen Interessenskollision Abhilfe geschaffen werden.

**Leistungsvereinbarung und Leistungsauftrag:** Mit der Leistungsvereinbarung wird zwischen dem Leistungsbesteller und Leistungserfüller für einen festgelegten Zeitraum Folgendes verbindlich vereinbart: die zu erbringende Leistungen (Output) und/oder die zu erreichenden Wirkungen/Ergebnisse (Outcome) und die hierzu allenfalls bereitgestellten finanziellen Ressourcen, die Vorgaben für das Berichtswesen und Controlling sowie über das Verfahren bei Abweichungen. Eine Leistungsvereinbarung wird nur erstellt, wenn der Kanton eine spezifizierte und quantifizierbare Leistung gegen Abgeltung bestellt und einkauft. Wenn die von der Beteiligung zu erfüllende Aufgabe eher auferlegt als ausgehandelt wird, wird anstelle von Leistungsvereinbarung von Leistungsauftrag gesprochen. Die Leistungsvereinbarung bzw. der Leistungsauftrag ist zu unterscheiden vom Gewährleistungsauftrag, der auf gesetzlicher Ebene formuliert wird.

### 4.3 Die Rollenvielfalt des Staates

Die in Kapitel 3.2 aufgezeigte zusätzliche Dimension der Aussensteuerung durch den Staat bildet den Kern der Problematik der Public Corporate Governance. Bei der Ausgestaltung der Public Corporate Governance muss die **Rollenvielfalt des Staates** hinsichtlich seiner ausgelagerten Verwaltungsträger berücksichtigt werden: Der Staat ist zugleich Gesetzgeber, Gewährleister, Regulierer, Besteller sowie – und dies ist die grösste Herausforderung – auch noch Eigner der so genannt öffentlichen Unternehmen.

Die Rollenvielfalt kann Interessenskonflikte zur Folge haben. Um die Interessenkonflikte konkret zu veranschaulichen, sollen die Interessen des Staates in der jeweiligen Rolle dargelegt werden. (Es wird im folgenden Abschnitt bewusst der Begriff Staat verwendet, weil die einzelnen Rollen nicht alle zwangsläufig von der Exekutive bzw. der öffentlichen Verwaltung ausgefüllt werden müssen, sondern auch von der Legislative ausgeübt werden könnten).

**Staat als Gewährleister:** Als Gewährleister stellt der Staat sicher, dass die politisch definierte Versorgungsleistungen in der gewünschten Qualität erbracht werden, unabhängig davon, wer diese Leistungen erbringt. In dieser Rolle definiert der Staat, was an Leistungen erbracht werden muss.

**Staats als Leistungsbesteller:** Als Leistungsbesteller definiert der Staat, in welcher Qualität und Quantität die gewünschten Leistungen erbracht werden. Er verfolgt in dieser Rolle das Ziel der optimalen Beschaffung.

**Staat als Eigner:** Als Eigentümer von Unternehmen hat der Staat sicherzustellen, dass diese Unternehmen ihren Auftrag im öffentlichen Interesse erfüllen und ihre eigene Substanz, die ihre Leistungsfähigkeit sicherstellt, erhalten. Als Eigentümer der öffentlichen Unternehmung trägt der Staat die Verantwortung für das Unternehmen und kümmert sich darum, wie die Dienstleistungen erbracht werden. Neben der Sicherung der eigenen Substanz stehen die Steigerung des Unternehmenswertes und die Erzielung eines angemessenen Gewinns im Vordergrund.

**Staat als Regulator:** Als Regulator legt der Staat Spielregeln des Wettbewerbs für öffentliche Leistungen fest, die von mehreren Anbietern angeboten werden, und überwacht deren Einhaltung.

In der Literatur werden die Begriffe Gewährleister und Leistungsbesteller oft synonym verwendet, obwohl der Staat in den beiden Rollen unterschiedliche Ziele verfolgt. Die Sicherstellung der Gewährleistungsfunktion wird in der Regel von der Legislative erbracht. Die Exekutive konkretisiert allerdings den Gewährleistungsauftrag. Leistungsbesteller demgegenüber ist die Exekutive respektive die öffentliche Verwaltung. Die Rollenvielfalt des Staates birgt ein erhebliches Konfliktpotential. Interessenskollisionen sind zum Beispiel zwischen der Gewährleister- und der Eignerrolle denkbar. Eine auf die nachhaltige Aufgabenerfüllung ausgerichtete Gewährleisterrolle kann im Widerspruch zur vorab auf Rentabilität

ausgerichteten Eignerrolle stehen. Ein Potential für Interessenskollisionen besteht auch zwischen der Rolle als Besteller und Eigner, so muss zwischen einer optimalen Beschaffung und dem Geschäftsgang im eigenen Unternehmen entschieden werden.

Um die Rollenkonflikte zu entschärfen oder zu beseitigen, gibt es zwei Massnahmen, die einzeln oder kombiniert umgesetzt werden können:

- klare Definition der **Zielsetzungen in der Eigentümerstrategie und beim Leistungsauftrag** und/oder
- **Trennung der verschiedenen Rollen** innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Regierung.

In der Praxis handhaben die Kantone die Rollenkonflikte unterschiedlich. Bei der Trennung der verschiedenen Rollen übernimmt in der Praxis zumeist das Finanzdepartement die Eigentümerrolle und das in der jeweiligen Sache zuständige Fachdepartement die Leistungsbestellerrolle. Während der Kanton Aargau zum Beispiel wegen der Rollenkonflikte explizit eine organisatorische Trennung der Eigner- und Gewährleisterrolle hat, werden in Basel-Landschaft diese beiden Rollen durch das Fachdepartement wahrgenommen. Beim Bund demgegenüber liegt die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte zuhanden des Bundesrates je nach Bedeutung der Organisation entweder beim Fachdepartement und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (duales Modell) oder nur beim Fachdepartement (dezentrales Modell). Das duale Modell findet Anwendung bei den Organisationen, die Dienstleistungen am Markt erbringen sowie bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen und auf namhafte Unterstützungsleistungen des Bundes angewiesen sind. Das dezentrale Modell findet Anwendung bei den Organisationen, die Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder bei den Organisationen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und nicht auf namhafte Abgeltungen des Bundes angewiesen sind. Hier liegt die Federführung allein beim Fachdepartement, wobei es die Eidgenössische Finanzverwaltung zwingend beizuziehen hat in Fragen der Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung.

In **Basel-Stadt** sollen die Rollenkonflikte mittels einer klaren Definition der Zielsetzungen in der Eigentümerstrategie entschärft werden. Das Finanzdepartement soll bei der Formulierung der Eigentümerstrategie beigezogen werden.

#### 4.4 Der Führungs- und Steuerungskreislauf

Die Führungsarbeit und die Steuerungsprozesse in Zusammenhang mit Beteiligungen können auch in einem Kreislauf der ergebnisorientierten Führung und Steuerung dargestellt werden (vgl. Abb. 2). Dabei umfasst der Führungs- und Steuerungskreislauf bei den Beteiligungen des Kantons die folgenden Teilfunktionen:

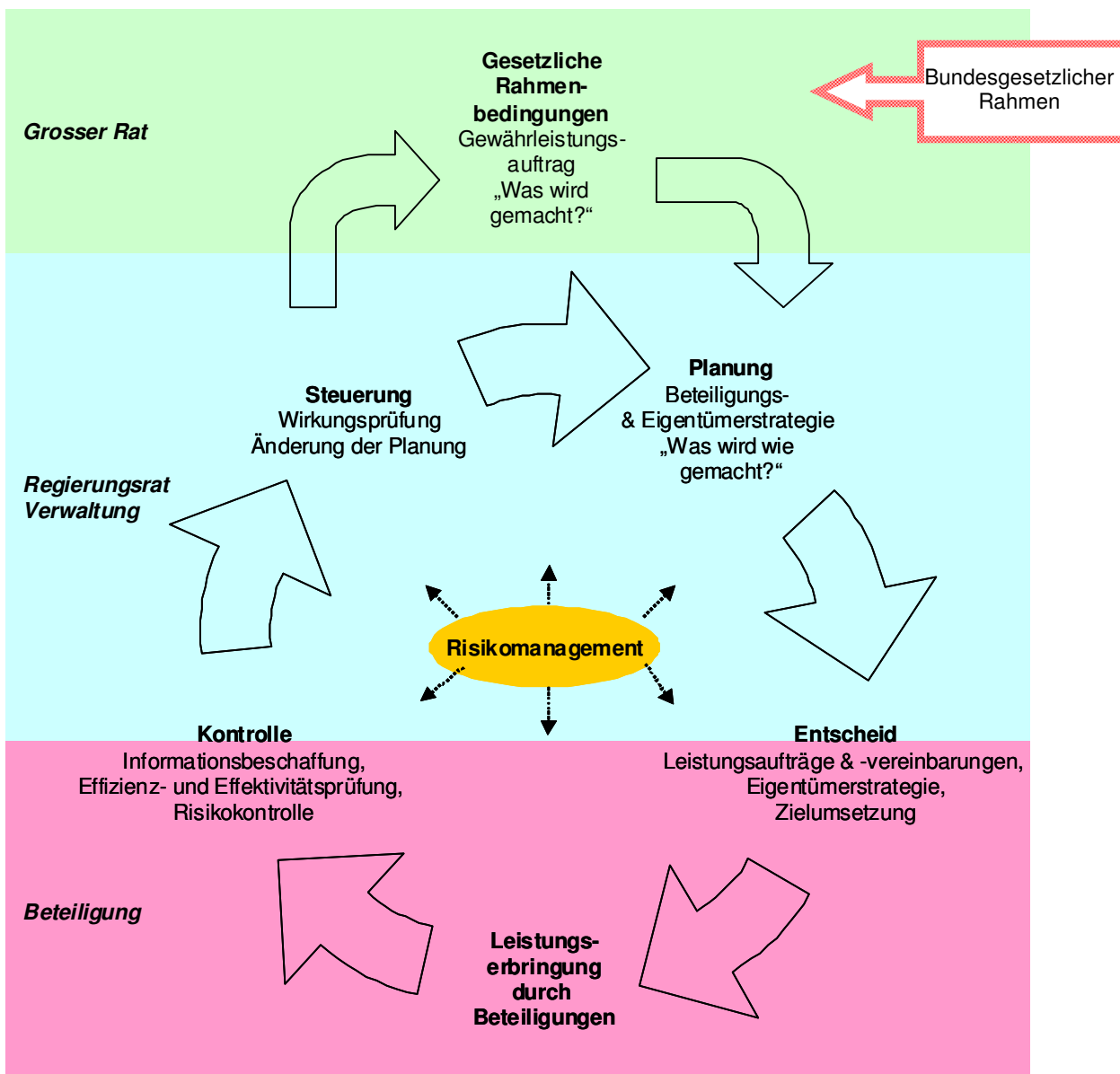


Abb. 2: Führungs- und Steuerungskreislauf

**Gesetzliche Rahmenbedingungen:** Die gesetzlichen Rahmenbedingungen umfassen die Festlegung des Gewährleistungsauftrags und der politischen Zielsetzungen durch den Grossen Rat.

**Planung:** Der Regierungsrat und die Verwaltung haben die Aufgabe, die Handlungsschritte festzulegen, die zur Erreichung eines Zieles notwendig scheinen. Dabei müssen sie berücksichtigen, mit welchen Mitteln das Ziel erreicht werden kann, wie diese Mittel angewendet werden können, und wie man das Erreichte kontrollieren kann. Die Planung beinhaltet die Erarbeitung einer Beteiligungs- und Eigentümerstrategie.



**Entscheid:** Hier müssen der Regierungsrat und die Verwaltung das künftige Verhalten verbindlich festlegen. Das bedeutet, dass unter Umständen zwischen mehreren Alternativen (Handlungs- oder Gestaltungsmöglichkeiten) ausgewählt werden muss. Der Entscheid beinhaltet die Erteilung von Leistungsaufträgen oder -vereinbarungen, die Verabschiedung von Eigentümerstrategie oder die Mandatierung.

**Leistungserbringung durch die Beteiligungen:** Die Leistungserstellung erfolgt durch die Beteiligung(en).

**Kontrolle:** Die Kontrolle umfasst die Überprüfung der Leistungserstellung und der Ergebnisse mittels Analyse von Jahresberichten, Soll-Ist-Vergleichen und so weiter. Kontrolle darf nicht mit Controlling verwechselt werden: Kontrolle ist nur eine Controlling-Funktion.

**Steuerung:** Bei Abweichungen von der Planung müssen zur Steuerung von Beteiligungen mögliche Massnahmen ermittelt und über das weitere Vorgehen (wie das Umsetzen von Massnahmen, die Änderung der Planung oder Anordnungen in Risikofällen) entschieden werden.

Die Erfahrungen fliessen in die weitere Planung ein und der innere Führungskreislauf beginnt von neuem.

**Risikomanagement:** Im Zentrum des Führungs- und Steuerungskreislaufs steht das Risikomanagement. Die wesentlichen Schritte eines Risikomanagements wie Risikoanalyse, -bewertung, -minimierung, -kontrolle und -verfolgung müssen während allen Phasen des Führungs- und Steuerungskreislaufs berücksichtigt werden.

## 5. Public Corporate Governance-Richtlinien

### 5.1 Einleitung: Zweck und Ziele, Definitionen und Geltungsbereich

#### *Zweck und Ziele*

§ 1 Die Richtlinien zur Public Corporate Governance bezwecken eine zielgerichtete und systematische Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt. Neben den Grundsätzen der Haushaltsführung werden folgende Ziele berücksichtigt:

- a) Wahrung der kantonalen Interessen,
- b) Schaffung von Transparenz,
- c) Koordination zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen,
- d) Sicherstellung einer wirtschaftlichen Unternehmensführung,
- e) systematische Risikobetrachtung zur Abschätzung und Minimierung von finanziellen und politischen Risiken,
- f) systematisches und institutionalisiertes Controlling,
- g) regelmässige Prüfung der Notwendigkeit und der Ausgestaltung der kantonalen Engagements.

Mit der Einführung von Public Corporate Governance-Richtlinien soll neben der Einhaltung der Grundsätze der Haushaltsführung sichergestellt werden, dass die kantonalen Interessen gewahrt werden. Die Richtlinien haben zum Ziel, für die politischen Behörden und die Bevölkerung des Kantons mehr Transparenz über die Beteiligungen zu schaffen. Es sollen die politischen Ziele, die Eigentümerinteressen und Unternehmensziele aufeinander abgestimmt werden. Die Richtlinien sollen eine wirtschaftliche Unternehmensführung erlauben. Das mit Beteiligungen eingegangene Risiko soll aufgezeigt werden, damit ein systematisches Risikomanagement möglich wird. Die Verbindung zum Finanzplan, zum Budget und zur Staatsrechnung soll hergestellt werden. Der Beteiligungscontrollingprozess soll auf die bestehenden Controllingprozesse des Kantons abgestimmt und möglichst weitgehend standardisiert werden. Die Notwendigkeit der aktuellen Beteiligungen, der Formen sowie der Art und Weise der Beteiligungen (Rechtsformen, angemessene Beteiligungshöhe) sollen regelmässig überprüft werden.

*Definitionen*

§ 2 Unter einer Beteiligung wird eine Organisation verstanden, die

- a) eine eigene Rechtspersönlichkeit hat und
- b) teilweise oder ganz im Eigentum des Kantons ist.

<sup>2</sup> Ein Fachdepartement ist das zur Betreuung der Beteiligung federführend bestimmte Organ.

<sup>3</sup> Kantonsvertretungen sind vom Regierungsrat und Grossen Rat delegierte bzw. von Amtes wegen Einsitz nehmende Mitglieder von obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen der Beteiligungen.

<sup>4</sup> Abgeordnete sind mit der Ausübung von Stimm- und Wahlrechten an Mitgliederversammlungen beauftragte Personen.

<sup>5</sup> Unterbeteiligungen sind Organisationen, die ganz oder teilweise im Eigentum der Beteiligung sind und denen eine operative oder strategische Bedeutung zukommt.

Für die Definition der Beteiligung inkl. Abgrenzung zu subventionierten Institutionen vgl. Ausführungen in Kapitel 3.1. Das Fachdepartement ist für die fachliche Betreuung einer Beteiligung zuständig. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten werden in § 8 definiert.

*Geltungsbereich*

§ 3 Diese Richtlinien legen die Grundsätze des Regierungsrates zur Steuerung von Beteiligungen fest und gelten für die Departemente als interne Weisungen. Abweichungen davon sind zu begründen.

<sup>2</sup> Die Richtlinien gelten nicht für reine Finanzbeteiligungen, welche das Finanzdepartement gemäss seiner Anlagestrategie bewirtschaftet.

<sup>3</sup> Die Richtlinien werden regelmässig auf ihre Tauglichkeit und Wirksamkeit hin überprüft. Das Finanzdepartement überwacht in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen deren Einhaltung.

Public Corporate Governance-Richtlinien geben – soweit nicht spezialgesetzlich anders vorgesehen – einen Rahmen vor, der von den zuständigen Departementen und Dienststellen als **Leitfaden für ihre Arbeit** mit den Beteiligungen des Kantons zu verwenden ist. Die Richtlinien legen die Grundsätze des Regierungsrates in Bezug auf die Führung, Steuerung und Überwachung von Beteiligungen dar und gelten für die Departemente und ihre Dienststellen als **interne Weisungen**. Die Richtlinien sind bindend, unabhängig davon wie hoch die Beteiligung des Kantons ist. Sie sind entsprechend von den zuständigen Departementen und Dienststellen bei der Ausarbeitung von Vorlagen und Verträgen anzuwenden. **Abweichungen** von den Richtlinien sind in Einzelfällen möglich, müssen aber von den zuständigen Fachdepartementen und Dienststellen erklärt und begründet werden. Nur mit dieser so genannten Comply-or-Explain-Regelung können einzelfallspezifische Regelungen vermieden, der allgemeingültige Charakter dieser Richtlinien aufrechterhalten und besondere Situationen trotzdem beachtet werden. Mit Public Corporate Governance-Richtlinien sind die Beteiligungen des Kantons gegenüber dem Eigentümer zu mehr Transparenz gezwungen und die zuständigen Departemente und Dienststellen müssen aufzeigen, ob und wie sie die Richtlinien einhalten (comply) bzw. warum sie eine Richtlinie nicht einhalten (explain).

## 5.2 Rechtsform

### *Rechtsform*

**§ 4** Für verselbständigte Einheiten, die Kantonsaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen.

<sup>2</sup> Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft kann für Einheiten vorgesehen werden:

- a) die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am Markt auftreten;
- b) die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit (also Eigenwirtschaftlichkeit) erfüllen; und
- c) die nicht hoheitlich handeln.

Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Fällen zu wählen.

Zur Harmonisierung in der Steuerung verselbständigter Einheiten gehört u. a. eine Beschränkung der zulässigen Rechtsformen. Deshalb sollen für verselbständigte Einheiten des Kantons analog zum Bund grundsätzlich nur noch die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt oder die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft vorgesehen werden. Ausnahmen vom Grundsatz sollen aber möglich bleiben müssen: Andere öffentlich-rechtliche Organisations- und privatrechtliche Rechtsformen sind zulässig, soweit sich die Notwendigkeit dafür begründen lässt.

Die Wahl einer öffentlich- bzw. privatrechtlichen Rechtsform ist davon abhängig zu machen, in welchem Bereich der Rechtsordnung – Privatrecht oder öffentliches Recht? – und in welchem Umfeld – Monopol oder Markt? – sich die zu verselbständigende Einheit bewegen wird und welche Form des Handelns – öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche? – zur Anwendung gelangen sollen.

Die Mehrzahl der Kantonsaufgaben hat Monopolcharakter und wird vielfach über allgemeine Steuermittel finanziert. Die rechtlich selbständigen Organisationen, die solche Aufgaben erfüllen und an denen der Kanton beteiligt ist oder bleibt, handeln mehrheitlich auf der Basis des öffentlichen Rechts. Dem Gewinnstreben ist bei Monopolaufgaben Grenzen gesetzt. Deshalb liegt für solche Einheiten die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt nahe. Wo hingegen verselbständigte Einheiten sich weitgehend über Preise am (allenfalls regulierten) Markt finanzieren und damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Selbständigkeit aufweisen, ist die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform sinnvoll. Rechtlich selbständige Organisationen, die überwiegend am Markt tätig sind, jedoch für die Erfüllung einzelner Aufgaben nach wie vor auf finanzielle Beiträge des Kantons angewiesen sind, erfüllen die Voraussetzungen der privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht. Für sie sind die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft vorzusehen, wenn sie Drittinvestoren zugänglich gemacht werden sollen. Soweit dies nicht der Fall ist, ist die Organisationsform der Anstalt zu wählen.

### 5.3 Organisation

#### *Beteiligung selbst*

**§ 5** Die Organe der Beteiligung sind voneinander personell unabhängig. Im Falle einer Delegation der Geschäftsführung ist das Doppelmandat von Vorsitz im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan und Vorsitz der Geschäftsführung zu vermeiden.

<sup>2</sup> Selbständige Anstalten verfügen über eine der Aktiengesellschaft analoge Organstruktur.

<sup>3</sup> Die Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung betraut sind, sind in Ausübung kantonaler Aufgaben auf die Einhaltung des geltenden Rechts verpflichtet und müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen sowie die Interessen der Beteiligung wahren.

<sup>4</sup> Bei Interessenkonflikten besteht eine Ausstandspflicht.

<sup>5</sup> Das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan organisiert sich in Ausschüssen. Es bildet mindestens einen Prüfungs- und einen Entschädigungsausschuss.

<sup>6</sup> Das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan unterzieht seine Leistung jährlich einer Selbstevaluation und gibt über die Durchführung im Jahresbericht Auskunft.

<sup>7</sup> Die Beteiligung verfügt über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem.

<sup>8</sup> Sie ermöglicht internen Hinweisgebern von Gesetzes- oder Regelverletzungen, namentlich Korruption, den direkten Zugang zum Prüfungsausschuss des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans. Im Geschäftsbericht wird über den Verfahrensablauf und über die Häufigkeit der Hinweise Auskunft gegeben.

Absatz 1 basiert auf einem der Kernanliegen der Corporate Governance, und zwar der personellen Trennung unterschiedlicher Schlüsselrollen in einem Unternehmen. Diese Trennung wird damit begründet, dass mehrere Akteure sich in der Machtausübung hemmen und damit die Qualität der Entscheidungen gesamthaft zunimmt. Deshalb ist das Doppelmandat von Verwaltungsratspräsident und Vorsitzendem der Geschäftsleitung zu vermeiden.

Die Anlehnung der Organstruktur an die Aktiengesellschaft in Absatz 2 stellt die Grundlage für die Umsetzung einer angemessenen Corporate Governance dar.

Die Absätze 3 und 4 lehnen an Artikel 717 des Obligationenrechts an, der die Frage von Interessenkonflikten unter Beizug der Vorschrift über die Treuepflicht des Verwaltungsrats zu lösen versucht. Überlagert wird die Treuepflicht gegenüber der Unternehmung durch die Verpflichtung auf das geltende Recht. Hierbei sind die Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans, mit der Geschäftsführung betraute Personen, wie auch die von ihnen beaufsichtigten Angestellten von Beteiligungen bei der Ausübung kantonaler Aufgaben auf das geltende Recht verpflichtet. Die in Absatz 3 enthaltene Treuepflicht beinhaltet auch eine Informationspflicht gegenüber der Unternehmung in Fällen von Interessenkonflikten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung müssen demnach den Vorsitzenden des Verwaltungsrats unverzüglich und vollständig über Interessenkonflikte informieren. Der Gesamtverwaltungsrat ist daraufhin verpflichtet, die nötigen Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Gesellschaft zu ergreifen. Selbstverständlich darf aber das betreffende Verwaltungsratsmitglied an einem Beschluss über seinen Ausstand nicht teilnehmen.

Die Absätze 5 und 6 definieren die minimalen Anforderungen an die Organisationsstruktur des Verwaltungsrats. Dazu gehört die Bildung von Ausschüssen im Verwaltungsrat zur effi-

zienten Arbeitserledigung und Gewaltenhemmung innerhalb des Verwaltungsrates. Die Pflicht zur Selbstevaluation entspricht einem üblichen personalpolitischen Führungsinstrument, um eine stetige Steigerung der Leistungen des Verwaltungsrats zu fördern und allfällige zwischenmenschliche Konflikte proaktiv anzugehen.

Absatz 7 regelt das interne Kontrollsystem (IKS). Bei der IKS handelt es sich um die Gesamtheit aller vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die interne Kontrolle wirkt unterstützend bei der Erreichung der geschäftspolitischen Ziele durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung, der Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften (Compliance), dem Schutz des Geschäftsvermögens, der Verhinderung, Verminderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten, der Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Buchführung sowie der zeitgerechten und verlässlichen finanziellen Berichterstattung.

Absatz 8 widmet sich dem Umgang mit internen Hinweisgebern. Die so genannten Whistleblower, die Missstände, illegales Handeln oder allgemeine Gefahren an die Öffentlichkeit bringen, nehmen in den meisten Fällen die langfristigen Interessen der Beteiligung wahr: Sie wenden durch ihren Hinweis einen möglichen wirtschaftlichen und/oder immateriellen Schaden des Unternehmens ab. Hinweisgeber schöpfen üblicherweise zuerst die internen Kommunikationsmittel aus, bevor sie an die Öffentlichkeit gehen. Fruchten diese Bemühungen nicht, wird ein Gang an die Öffentlichkeit in Erwägung gezogen. Um dies zu verhindern und damit das Risiko des Imageschadens zu minimieren, wird ein effizientes internes Meldesystem eingeführt. Als unternehmensinterne Stelle nimmt der Prüfungsausschuss des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans die Informationen entgegen, überprüft diese, stellt deren Vertraulichkeit sicher und begegnet den Informationsansprüchen Dritter mit der Veröffentlichung dieser Fälle in anonymisierter Form im Geschäftsbericht. Für unerwünschtes Whistleblowing, d.h. offensichtlich unhaltbare Anschuldigungen, werden Sanktionen im Organisationsreglement formuliert.

*Grosser Rat*

**§ 6** Der Grosse Rat übt gemäss seinen verfassungsmässigen Kompetenzen die Oberaufsicht über die Beteiligungen aus. Daraus ergibt sich eine Unvereinbarkeit von Oberleitungs- und Geschäftsleitungsfunktionen in Beteiligungen für Mitglieder des Grossen Rates.

Gemäss § 90 Abs. 1 der Kantonsverfassung übt der Grosse Rat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung, die Gerichtsbehörden und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus, soweit sie dem Kanton obliegende Aufgaben wahrnehmen.

Mitglieder des Grossen Rates, die gleichzeitig im Verwaltungsrat oder in der Geschäftsleitung einer Beteiligung Einsitz nehmen, können ihre Oberaufsichtsfunktion mangels Unabhängigkeit nicht mehr wahrnehmen.

*Regierungsrat*

**§ 7** Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Beteiligungen gemäss den nachfolgenden Bestimmungen aus. Vorbehalten bleiben anderslautende spezialgesetzliche Regelungen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat nimmt die Eigentümerrechte des Kantons wahr.

<sup>3</sup> Er wählt das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan bzw. nimmt sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümerversammlungen wahr.

<sup>4</sup> Er übt sein Wahlrecht auf der Grundlage eines Anforderungsprofils aus, das auf die sach- und fachgerechte Willensbildung im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan ausgerichtet ist. Er sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Kantons im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan der Beteiligung.

<sup>5</sup> Er kann Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans während der Amtsdauer abberufen.

<sup>6</sup> Er genehmigt das Geschäfts- und Organisationsreglement sowie die Entschädigung der Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans.

<sup>7</sup> Er befindet jährlich über die Entlastung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans.

<sup>8</sup> Er verabschiedet sämtliche Steuerungsinstrumente, die den gesetzlichen Gewährleistungsauftrag konkretisieren. Dazu gehören die Beteiligungsstrategie, die Eignerstrategien, die Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen.

Gemäss § 108 Abs. 1 der Kantonsverfassung beaufsichtigt der Regierungsrat neben der kantonalen Verwaltung auch die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung. Die Bestimmungen in Absatz 2 stützen sich auf § 120 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung, welcher dem Regierungsrat die Wahlen, soweit sie nicht anderen Organen übertragen sind, überträgt. Die Wahlbestimmungen in Absatz 3 stellen einen wesentlichen Teil der Public Corporate Governance dar. In Absatz 5 wird ein Sanktionsmechanismus eingeführt, der auch bei der Aktiengesellschaft Gültigkeit hat (vgl. Art. 705 OR).

Das in Absatz 4 genannte Anforderungsprofil an Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans kann wie folgt konkretisiert werden: Das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan muss als Team funktionieren, kritische Punkte durch geschickte Fragen aufdecken und durch sachkompetente Voten den Entscheidungsprozess beeinflussen. Die Mitglieder des obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgans müssen ein unternehmerisches Denken und Handeln an den Tag legen, unabhängig und integer sein, sich mit dem Unternehmen identifizieren und über genügend Zeit verfügen. Allein die fachlichen Fähigkeiten bieten keine Gewähr, dass das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan die Interessen des Kantons tatsächlich wahrnimmt. Die vom Kanton ausgewählten Mitglieder sollten sich deshalb mit der Stossrichtung der Eigentümerstrategie des Kantons identifizieren können und bereit sein, ihr Engagement im obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgan auf deren Umsetzung auszurichten.

*Fachdepartemente*

**§ 8** Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung ein Fachdepartement.

<sup>2</sup> Die Fachdepartemente bereiten die Geschäfte des Regierungsrates vor, setzen seine Vorgaben um und sind für den direkten Verkehr mit ihren Beteiligungen zuständig.

<sup>3</sup> Die Fachdepartemente organisieren sich so, dass

- a) die Koordination mit den Kantonsvertretungen sowie mit anderen, an einer Beteili-

- gung mit involvierten Departementen sichergestellt ist,
- b) ihre Controllerdienste bei der Konzeption und der jährlichen Analyse der Steuerungsinstrumente sowie bei der Beurteilung finanzieller Fragen beigezogen werden,
  - c) der Fachstelle Beteiligungen der Finanzverwaltung eine einzige Ansprechpartnerin bzw. ein einziger Ansprechpartner zur Verfügung steht.

<sup>4</sup> Die Aufgaben des Fachdepartements werden im Anhang 1 im Detail aufgeführt.

Auch das Präsidialdepartement und das Finanzdepartement können aufgrund ihrer fachlichen Aufgabenbereiche die Rolle Fachdepartement einnehmen.<sup>1</sup>

Das Fachdepartement ist für den direkten Verkehr mit ihren Beteiligungen zuständig. Es nimmt die dezentralen Aufgaben des Beteiligungscontrollings wahr und setzt die Vorgaben des Regierungsrates um. Die Fachdepartemente sollen bei der Steuerung der Beteiligungen einbezogen werden. Zur Sicherstellung von schlanken Prozessen ist es notwendig, dass die Fachstelle Beteiligungen pro Fachdepartement lediglich eine einzige Ansprechstelle hat.

#### *Finanzdepartement*

**§ 9** Das Finanzdepartement nimmt Koordinationsaufgaben für den Regierungsrat wahr.

<sup>2</sup> Das Finanzdepartement unterstützt die Fachdepartemente, namentlich bei:

- a) Koordination und Vorbereitung der Prozesse und der Entscheidungen des Regierungsrates, soweit sie nicht ein einzelnes Departement oder eine einzelne Beteiligung betreffen, namentlich:
  1. bei der Beteiligungsstrategie,
  2. bei der einheitliche Methodik zur Beurteilung der Risiken,
  3. beim Detailkonzept der Eigentümerstrategien,
  4. bei den Anforderungen an die Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge,
  5. beim Beteiligungsreport an den Regierungsrat (Konzept und jährlicher Report),
  6. beim Beteiligungsbericht an den Grossen Rat (Konzept und jährlicher Bericht im Rahmen des Jahresberichts),
  7. bei den allgemein gültigen Anforderungsprofile für die Kantonsvertretungen und für die obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgane als Ganzes,
  8. beim Dokumentationskonzept,
- b) Beratung und Unterstützung des Regierungsrates und der Fachdepartemente,
- c) Erlass von Weisungen in ihrem Aufgabenbereich.

<sup>3</sup> Das Finanzdepartement bezeichnet eine Fachstelle Beteiligungen.

Beim Finanzdepartement ist in der Finanzverwaltung die Fachstelle Beteiligungen angesiedelt, die die übergeordneten Aufgaben und die Koordination beim Beteiligungscontrolling wahrnimmt. Daraus leiten sich namentlich die folgenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten ab:

- Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Regierungsrat zur übergeordneten Steuerung und Koordination des Beteiligungsportfolios, namentlich Formulierung der Be-

<sup>1</sup> In der Verfassung wird zwischen Präsidialdepartement und Fachdepartementen unterschieden (KV §111), Das Finanzdepartement hat im Rahmen des Beteiligungsmanagements gemäss §9 dieser Richtlinien zusätzliche Aufgaben.



teiligungsstrategie (vgl. § 10) und Verfassung des Beteiligungsreports (vgl. §18) und des Beteiligungsberichts (vgl. § 19)

- Beratung und Unterstützung des Regierungsrates und der Fachdepartemente
- Terminliche und sachliche Koordination der übergeordneten Prozesse
- Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen betreffend alle Beteiligungen
- die Sicherstellung der vollständigen Dokumentation in einer zentralen Ablage, insbesondere die
  - o Führung eines zentralen Registers mit den Kantonsvertretungen, Mandaten und Entschädigungen und
  - o die Meldung von Änderungen bei den Kantonsvertretungen an das Versicherungswesen.

## 5.4 Steuerung der Beteiligungen

### *Beteiligungsstrategie*

**§ 10** In der Beteiligungsstrategie definiert der Regierungsrat insbesondere den ordnungspolitischen Rahmen sowie die Kriterien für den Erwerb von Beteiligungen bzw. die Übertragung von Aufgabenbereichen an verselbständigte Institutionen.

<sup>2</sup> Die Fachdepartemente überprüfen auf Basis der Beteiligungsstrategie periodisch Notwendigkeit und Zweckmässigkeit ihrer Beteiligungen und stellen dem Regierungsrat Antrag.

In der Beteiligungsstrategie kann der Regierungsrat für alle **Beteiligungen übergreifend** den ordnungspolitischen Rahmen, die Kriterien für den Erwerb von Beteiligungen und die Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben und die Grundsätze zur Wahl der Beteiligungsform bestimmen. Die Beteiligungsstrategie dient zum einen als **Leitfaden für die Verselbständigung** von öffentlichen Aufgabenbereichen in Organisationen, an denen der Kanton als Träger beteiligt ist. Sie erlaubt aber gleichzeitig eine periodische **Überprüfung der Zweckmässigkeit von bestehenden Beteiligungen**.

Das aktuelle Beteiligungsportfolio des Kantons Basel-Stadt ist historisch und ohne systematische Strategie gewachsen. Beteiligungen entstehen in erster Linie wegen sachlicher Dezentralisation, das heisst aufgrund von Auslagerungen von öffentlichen Ausgaben an verwaltungsexterne Organisationen, bei denen der Kanton Träger bleibt oder wird. Sie können aber auch entstehen, weil der Kanton Aufgaben zusammen mit anderen Kantonen oder anderen Rechtsträgern erfüllt oder weil er aus verschiedenen Gründen eine finanzielle Beteiligung an einer Institution erwirbt oder als Legat erhält.

Bevor neue Beteiligungen eingegangen oder öffentliche Aufgaben ausgelagert werden, sollte mittels verschiedener Kriterien geprüft werden, ob der Erwerb dieser Beteiligung oder die Auslagerung der öffentlichen Aufgabe angemessen ist. Als Basis für einen derartigen Eignungstest muss eine Beteiligungsstrategie formuliert werden, die in folgenden Bereichen die Rahmenbedingungen absteckt und Kriterien für zukünftige Entscheidungen vorgibt:

- Ordnungspolitische Rahmenbedingungen: Bei einigen bestehenden Beteiligungen ist die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe nicht direkt ersichtlich und es ist fraglich, ob die Aufgabenerfüllung nicht besser dem freien Markt überlassen werden sollte. Die Beantwortung solcher Fragestellungen erfordert eine Definition der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen.
- Kriterien für den Erwerb von Beteiligungen: Zur Beurteilung, ob eine Beteiligungen erworben werden soll, können verschiedene Kriterien herangezogen werden. Prüfungskriterien könnten sein: politische Einflussmöglichkeiten, strategische und finanzielle Aspekte usw. In der Beteiligungsstrategie wird festgelegt, unter welchen Bedingungen eine Beteiligung erworben werden kann.
- Kriterien für die Auslagerung öffentlicher Aufgaben: Die Angemessenheit einer sachlichen Dezentralisation lässt sich mittels verschiedener Kriterien beurteilen. Prüfungskriterien könnten sein: rechtliche (submissionsrechtliche, wettbewerbsrechtliche, datenschutzrechtliche) Aspekte, politische Einflussmöglichkeiten und politischer Steuerungsbedarf, betriebswirtschaftliche Aspekte (Kosten-Nutzen-Verhältnis, Effizienz, Effektivität), Risikoaspekte, volkswirtschaftliche Aspekte (Marktfähigkeit, Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs oder einer staatlichen Beteiligung) usw. In der Beteiligungsstrategie wird festgehalten, welche öffentlichen Aufgaben unter welchen Voraussetzungen sachlich dezentralisiert, das heisst ausgelagert werden können.
- Grundsätze für die Wahl der Beteiligungsform: Die sachliche Dezentralisation kann auf verschiedene Arten und mit unterschiedlichen Rechtsformen vorgenommen werden (gemeinsame Trägerschaft, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmung). In der Beteiligungsstrategie wird aufgezeigt, welche öffentlichen Aufgaben unter welchen Voraussetzungen wie ausgelagert werden.

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.

#### *Risikomanagement*

**§ 11** Der Regierungsrat beschliesst Grundsätze und Methoden zur Beurteilung der Risiken.

<sup>2</sup> Die Fachdepartemente führen für jede Beteiligung und unter Einbezug der Kantonsvertretungen im Rahmen des jährlichen Reportings sowie nach Bedarf eine Risikobeurteilung durch.

Beteiligungen können vielfältige Risiken mit sich bringen. Dazu gehören vor allem wirtschaftliche und finanzielle Risiken, aber Beteiligungen können auch andere Risiken wie Umweltrisiken usw. nach sich ziehen. Für den Regierungsrat ist es deshalb unerlässlich, die Risiken seiner Beteiligungen systematisch zu erfassen und zu bewerten. Dabei geht es auch darum die Reaktion auf festgestellte Risiken zu steuern.

Mit der Einführung eines systematischen Beteiligungsmanagement wird ein Risikomanagement und Frühwarnsystem eingerichtet. Es ist davon auszugehen, dass die Beteiligungen ihrerseits ihre Risikosituation kennen. Die Risikobeurteilung muss jedoch auch aus der Sicht

des Eigentümers vorgenommen werden. Die erstmalige Erhebung der Risiken wird wesentlich aufwändiger sein, als die nachfolgenden periodischen Neubeurteilungen.

Bei Beteiligungen mit Kantonsvertretung im obersten Leitungs- oder Verwaltungsorgan kommt dieser eine wichtige Rolle zu, weil sie einen unmittelbaren Zugang zu den nötigen Informationen hat, die für eine fundierte Risikobeurteilung erforderlich sind. Mit der Mandatierung soll die Kantonsvertretung deshalb verpflichtet werden, die Fachdepartemente mit den notwendigen Informationen zu versorgen und bei der Risikobeurteilung mitzuwirken.

Mit dem Beteiligungsreport (vgl. § 19) verfügt der Regierungsrat jährlich über eine Risikobeurteilung für die einzelnen Beteiligungen.

#### *Eigentümer- oder Eignerstrategie*

**§ 12** Die Eigentümerstrategie umfasst die Ziele der Eigentümer sowie die Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat beschliesst für jede Beteiligung eine individuelle Eigentümerstrategie.

<sup>3</sup> Die Fachdepartemente überprüfen die Eigentümerstrategie alle vier Jahre und stellen dem Regierungsrat Antrag.

<sup>4</sup> Der Standardinhalt einer Eigentümerstrategie kann Anhang 2 entnommen werden.

Die Eigentümerstrategie ist ein internes Führungsinstrument für Verwaltung und Regierungsrat und nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Die Eigentümer- oder Eignerstrategie ist keine konkrete Handlungsanweisung an die Beteiligung, welche in deren operatives Geschäft eingreift. Aber sie setzt den Beteiligungen Rahmenbedingungen. Bei Aktiengesellschaften hat die Eignerstrategie keine rechtlich verbindliche Wirkung nach Art. 716a des Obligationenrechts. Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften dient die Eigentümerstrategie des Kantons als Grundlage für die Ausübung seiner Rechte als Eigner sowie für die Instruktion seiner Vertreter im Verwaltungsrat. Sie zeigt dem Verwaltungsrat unmissverständlich auf, welche Absichten der Haupt- bzw. Mehrheitsaktionär mit seiner Beteiligung verfolgt, und an welchen Ergebnissen dieser den Verwaltungsrat messen wird. Gegenüber Drittinvestoren dient sie dazu, Transparenz über die Ziele des Kantons als Haupt- oder Mehrheitsaktionär zu schaffen. Bei Beteiligungen mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform setzt die Eigentümerstrategie Rahmenbedingungen und der Kanton kann auch seine Vorstellungen bezüglich Führung, Steuerung, Kontrolle und Umsetzung der Eigentümerstrategie etc. festschreiben. Ein Auszug der Eigentümerstrategie wird als "Eigentümerziele" in den Faktenblättern im Rahmen des Beteiligungsberichtes an den Grossen publiziert.

Im Anhang 2 ist der Standardinhalt einer Eigentümerstrategie dargestellt. Der Inhalt ist auf die jeweilige rechtlichen Form der Beteiligung anzupassen: Bei privatrechtlichen Beteiligungen macht das Obligationenrecht zahlreiche Organisationsvorgaben, so dass nur die Lücken geschlossen werden müssen, indem sich die Eigentümerstrategie auf die durch den Kanton beeinflussbaren Bereiche beschränkt.

Die Eigentümerstrategie dient dem Kanton:

- zur Formulierung der Zielsetzungen und der strategischen Ausrichtung der Beteiligung.
- als Hilfestellung bei der Beurteilung darüber, ob eine einzelne Beteiligung noch zeitgemäss ist und im Einklang mit der übergeordneten Beteiligungsstrategie steht.
- als Basis für die Anleitung seiner Kantonsvertretung oder als Kommunikationsmittel für die Kantonsvertretung (via Mandat) in den Aufsichtsgremien der Beteiligungen.
- als Kommunikationsmittel, um den Führungsgremien der Beteiligungen transparent die Absichten und Zielsetzungen des Kanton als Eigner aufzuzeigen und an welchen Ergebnissen der Kanton das Führungsgremium messen wird. Hierzu ist eine frühzeitige und regelmässige Absprache mit der Beteiligung notwendig.
- als Ausgangspunkt für die Rechenschaftsablegung hinsichtlich des Zielerreichungsgrades.

Wie bereits erwähnt, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass alle Beteiligungen eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Ist die öffentliche Aufgabe nicht quantifizierbar und wird nicht gegen Abgeltung bestellt und eingekauft, kann die leistungsbezogene Zielsetzung in der Eigentümerstrategie formuliert werden. Diese Beteiligungen mit einer überwiegenden Finanzbeteiligungsfunktion werden nebst qualitativer und quantitativer Vorgaben, die in der Eigentümerstrategie vorgegeben sind, konkret über Gewinnziele und Gewinnausschüttungsquoten gesteuert.

*Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsauftrag*

**§ 13** Bei spezifizierten und quantifizierten Leistungen, die der Kanton gegen Abgeltung bestellt, schliesst der Regierungsrat eine Leistungsvereinbarung mit der Beteiligung ab.

<sup>2</sup> Bei spezifizierten und quantifizierten Leistungen, die der Kanton der Beteiligung zur Erfüllung eher auferlegt als mit ihr aushandelt und die er nur allenfalls entgeltet, erlässt der Regierungsrat einen Leistungsauftrag.

<sup>3</sup> Die Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge erfüllen die Anforderung gemäss Anhang 3.

Die Leistungsvereinbarung steht auf der Basis einer (mehr oder weniger) ausgewogenen Zweiseitigkeit: Besteller und Ersteller verhandeln über Leistung und Entgelt. Beim Leistungsauftrag besteht eher eine Einseitigkeit: Der Auftragnehmer kann sich dem konkreten Auftrag nicht einfach entziehen und ein Eins-zu-eins-Entgelt liegt nicht vor.

Mit den beiden Instrumenten wird zwischen dem Leistungsbesteller und Leistungserfüller für einen festgelegten Zeitraum Folgendes verbindlich vereinbart:

- die zu erbringende Leistungen (Output) und/oder
- die zu erreichenden Wirkungen/Ergebnisse (Outcome) und
- die hierzu bereitgestellten finanziellen Ressourcen, soweit dies gegeben ist
- die Vorgaben für das Berichtswesen und Controlling sowie
- das Verfahren bei Abweichungen.

Der Minimalstandard für die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge kann Anhang 3 entnommen werden.

Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge bilden die Basis für eine Überprüfung und Kontrolle der erbrachten Leistungen (Zielerreichung). Deshalb müssen die Reportingmodalitäten in der Leistungsvereinbarung bzw. im Leistungsauftrag festgehalten und die Struktur des Reportings auf die Elemente der Leistungsvereinbarung bzw. des Leistungsauftrags abgestimmt werden. Für den Leistungseinkauf von gemeinsamen Institutionen mit dem Kanton Basel-Stadt sind zusätzlich die von der Regierung verabschiedeten Standards BS/BL massgebend. Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge sind in der Regel mehrjährig und befristet. Die bezogenen Leistungen sind periodisch auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.

#### *Kantonsvertretungen*

**§ 14** Die vom Regierungsrat gewählten Kantonsvertretungen sind verpflichtet, ihre Tätigkeit im Einklang mit der Eigentümerstrategie auszuüben.

Vergleiche dazu die Erläuterungen zu § 23.

#### *Berichterstattung der vom Regierungsrat gewählten Kantonsvertretung(en) in besonderen Situationen*

**§ 15** Die vom Regierungsrat gewählten Kantonsvertretungen sind verpflichtet, dem Fachdepartement über wichtige (insbesondere in finanzieller, politischer oder risikorelevanter Hinsicht) Ereignisse und Entwicklungen unverzüglich Bericht zu erstatten.

<sup>2</sup> Das Fachdepartement erstattet dem Regierungsrat und der Fachstelle Beteiligungen Bericht.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann jederzeit eine Sonderberichterstattung anfordern.

Bei privatrechtlichen Körperschaften (Aktiengesellschaften und Genossenschaften) erhält der Kanton im Rahmen des institutionalisierten Reportings die gleichen Informationen wie die übrigen Aktionäre. Die Informationen aus Geschäfts- und Revisionsbericht bedürfen einer fundierten Analyse durch die Fachdepartemente. Es handelt sich dabei weitgehend um vergangenheitsbezogene Daten, die zu einem Zeitpunkt vorliegen, an dem die operative Entwicklung bereits Vergangenheit ist und nicht mehr beeinflusst werden kann.

Wenn besondere oder unerwartete Ereignisse eintreten, reicht diese Berichterstattung nicht mehr aus. Im Sinne eines Frühwarnsystems müssen Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden können. Bei unterjährigen risikorelevanten Ereignissen ist die vom Regierungsrat gewählte Kantonsvertretung verpflichtet, die Fachdepartemente über solche Ereignisse unverzüglich zu informieren.

Die Fachdepartemente ihrerseits sind verpflichtet, dem Regierungsrat und der Fachstelle Beteiligungen solche Vorkommnisse unmittelbar zur Kenntnis zu bringen. Die Berichterstattung durch die vom Regierungsrat gewählte Kantonsvertretung ist ein wichtiges Element des Frühwarnsystems. Die entsprechende Verpflichtung wird im Mandat festgehalten.

Der Regierungsrat kann jederzeit eine Sonderberichterstattung von der von ihm gewählten Kantonsvertretung verlangen, falls er zu einem Thema Auskunft haben möchte.

*Berichterstattung der Beteiligung*

**§ 16** Die Berichterstattung der Beteiligung erfüllt folgende Kriterien:

- a). jährliche Berichterstattung,
- b). Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften gemäss Obligationenrecht,
- c). umfassende Informationen über den Stand und die Wirksamkeit der implementierten Risikomanagement-, Kontroll- sowie Führungs- und Überwachungsprozesse,
- d). zukunftsbezogene Berichterstattung, insbesondere Finanzpläne, wichtige Projekte und Investitionen, geplante Strategien,
- e). unterjährig Berichterstattung, wenn dies möglich und für die Steuerung der Beteiligung notwendig ist.

Von allen Beteiligungen erfolgt ein Jahresreporting an die Fachdepartemente. Die Anforderungen variieren jedoch je nach Beteiligungsart. Bei privatrechtlichen Organisationen ist die Berichterstattung durch das Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch vorgegeben. Ist der Kanton wie ein gewöhnlicher Aktionär an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft beteiligt, so kommt ihm keine Sonderstellung zu. Mit Ausnahme von Art. 762 des Obligationenrechts, der den Einsitz von Vertretern des Bundes, der Kantone, Bezirke und Gemeinden in den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle regelt, verfügt der Kanton somit über die gleichen Einfluss- und Informationsrechte wie die übrigen Aktionäre. Ein unterjähriges Reporting oder spezielle Reportings kann der Kanton nicht verlangen. Die Berichterstattung über die Jahresrechnung erfolgt in der Regel bis spätestens Ende ersten Quartals. Gemäss § 699 Abs. 2 des Obligationenrechts muss bei Aktiengesellschaften die ordentliche Generalversammlung alljährlich innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres stattfinden.

Gemäss Art. 696 Abs. 1 des Obligationenrechts stehen den Aktionären bis spätestens 20 Tage vor der ordentlichen Generalversammlung der Geschäftsbericht – bestehend aus Jahresrechnung (Erfolgsrechnung, Bilanz, Anhang), Jahresbericht und gegebenenfalls Konzernrechnung – sowie der Revisionsbericht zur Verfügung.

Die Fachdepartemente sind verpflichtet, den Geschäftsbericht zuhanden des Regierungsrates und der Fachstelle Beteiligungen zu analysieren (vgl. § 8).

Bei öffentlich-rechtlichen Institutionen hat der Kanton grosse Einflussmöglichkeiten oder er kann gar bestimmen, wie die jährliche Berichterstattung aussehen soll. Bei den Erneuerungen von Staatsverträgen und Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsauftrag sind die Vorgaben für das Reporting im Sinne der vorliegenden Richtlinien anzupassen.

*Öffentlich-rechtliche Anstalten mit alleiniger Trägerschaft des Kantons*

Die öffentlich-rechtlichen Anstalten sind organisatorisch und finanziell selbstständige Einheiten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sofern keine Vorschriften des Bundes bestehen, muss die Jahresberichterstattung diejenigen Elemente und Standards umfassen, wie sie analog für privatrechtliche Aktiengesellschaften gemäss Art. 662-663 b(1), Art. 663 d vorgeschrieben sind.

Als alleiniger Träger der Institution hat der Kanton die Möglichkeit, ein standardisiertes Reporting von der Beteiligung einzufordern. Das standardisierte Reporting soll zum einen die vergangenheitsbezogenen Informationen aus dem operativen Geschäft (Jahresrechnung und Geschäftsbericht) enthalten, zum anderen aber auch weitere spezifische Angaben hinsichtlich der Zielsetzung in der Eigentümerstrategie liefern. Weiter sind im standardisierten Reporting auch Elemente des strategischen Controllings zu definieren, indem prospektiv beispielweise über Finanzpläne, wichtige geplante Vorhaben oder vom Führungsgremium geplante Strategien berichtet wird.

Das Reporting muss mindestens einmal jährlich, in Koordination mit der rechtlich geregelten Berichterstattung an den Grossen Rat, erfolgen. Bei Bedarf (z.B. bei Eintritt einer erhöhten Risikoexposition) kann es sinnvoll sein, ein unterjähriges Reporting (z.B. Semester- oder Quartalsreporting) in reduziertem Umfang festzulegen. Der spezifische Reportinginhalt wird von den Fachdepartementen konzipiert und der Beteiligung vorgegeben.

#### *Interkantonale Trägerschaften*

Zusätzlich zur Berichterstattung an den Grossen Rat existieren folgende Regelungen betreffend Berichterstattung an den Regierungsrat, die jedoch mit Ausnahme der Fachhochschule Nordwestschweiz keine neuen Reportingelemente beinhalten:

<b>Beteiligung</b>	<b>Reporting an Regierungsrat (Regierungsausschuss)</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>
Rheinhäfen	Genehmigung Jahresbericht und Jahresrechnung	Rheinhafenvertrag SGS 421.1 §
Universität Basel	Kenntnisnahme der Berichterstattung zum Leistungsauftrag Kenntnisnahme von Jahresabschluss und Geschäftsbericht	Vertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, SGS 664.1 §21 Abs. 1d, e
Fachhochschule Nordwestschweiz	Beschluss über die Berichterstattung zum Leistungsauftrag Regierungsausschuss: Stellungnahme zur Entwicklung-, Finanz- und Investitionsplanung	Vertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), SGS 649.22 §17 Abs. 1i §18 Abs. 3b

Darüber hinaus ist in den bestehenden rechtlichen Grundlagen eine Präzisierung der Berichterstattung für die Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge wie folgt festgehalten:

<b>Beteiligung</b>	<b>Festlegung in der Leistungsvereinbarung / im Leistungsauftrag</b>	<b>Rechtsgrundlage</b>
Universität Basel	Modalitäten der Berichterstattung	Vertrag über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, SGS 664.1 § 7 Abs. 2e
Fachhochschule Nordwestschweiz	Modalitäten der Berichterstattung	Vertrag über die Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), SGS 649.22 § 6 Abs. 2g
Universitäts-Kinderspital beider Basel	Modalitäten des Berichtswesens	Kinderspitalvertrag SGS 932.4 § 11, Abs. 3
TSM Schulzentrum für Kinder und Jugendliche, Münchenstein	Berichterstattung zuhanden der Vertragskantone	Vertrag über das TMS Schulzentrum für Kinder und Jugendliche mit Behinderung in Münchenstein SGS 649.3 § 10 Abs. 3b

Des Weiteren existieren für die Fachhochschule Nordwestschweiz und das Universitäts-Kinderspital beider Basel Konzepte, welche die Reportingmodalitäten im Detail regeln.

Die bestehenden rechtlichen Regelungen betreffend Berichterstattung der interkantonalen Trägerschaften sind noch nicht vollständig und bezüglich ihrer inhaltlichen und terminlichen Ausprägung teilweise noch zu wenig präzise definiert. Mit den Richtlinien zum Beteiligungscontrolling wird ein standardisiertes Reporting an die Trägerkantone angestrebt, das auf die schon bestehenden Rechtsgrundlagen aufsetzt und demnach nur noch die bestehenden Lücken schliesst. Diese sind in folgenden Bereichen auszumachen:

- Rechtliche Regelung des bisher noch nicht rechtlich verankerten Reportings an den Kanton (Geschäftsberichte, Jahresrechnungen, Revisionsberichte, Motorfahrzeugprüfstation beider Basel und Interkantonale Polizeischule Hitzkirch).
- Die inhaltliche Ausprägung der Jahresberichterstattung ist in den rechtlichen Erlassen nicht spezifiziert. Bei grossen Beteiligungen wie Universität Basel oder Fachhochschule, die den Bestimmungen des Bundes unterworfen sind, besteht die Gewähr, dass die Berichterstattung einen hohen Standard aufweist. Bei kleineren interkantonalen Trägerschaften ist sicherzustellen, dass die Jahresberichterstattung diejenigen Elemente und Standards umfasst, wie sie analog für privat-rechtliche Aktiengesellschaften gemäss Art. 662-663 b(1), Art. 663 d des Obligationenrechts vorgeschrieben sind.
- Von vereinzelt Ausnahmen abgesehen, beinhalten die in obigen Tabellen genannten Reportingelemente lediglich Vergangenheitsdaten aus dem operativen Geschäft (Geschäftsberichte, Jahresrechnung, Berichterstattung zur Leistungsvereinbarung bzw. zum Leistungsauftrag). Weitaus entscheidender wäre jedoch eine zukunftsbezogene Bericht-



erstattung (strategisches Controlling), welche dem Kanton Einblick in die Finanzpläne, wichtige geplante Vorhaben und Investitionen oder vom Führungsgremium geplante Strategien der Beteiligungen ermöglicht, was darüber hinaus auch die Planungssicherheit der Beteiligungen erhöht.

- Rechtlich geregelt sind bisher nur Jahresberichterstattungen. Unterjährige Reportings (Quartal, Semester) zur Steuerung der Beteiligung sind rechtlich noch nicht geregelt.
- Spezifische Reporting-Angaben hinsichtlich der Zielsetzung in den zu erstellenden Eigentümerstrategien sind in den bestehenden Vorgaben noch nicht enthalten.

Der Kanton Basel-Stadt kann seine Ansprüche an das Reporting nur im Konsens mit den anderen Trägerkantonen umsetzen. Die in § 16 enthaltenen Grundsätze sind als Stossrichtung zu verstehen, welche der Regierungsrat im Einvernehmen mit den anderen Trägerkantonen umsetzen will.

*Erfüllungsgrad der Eigentümerstrategie und der Leistungsvereinbarung bzw. des Leistungsauftrags.*

**§ 17** Das Fachdepartement überprüft den Erfüllungsgrad der Eigentümerstrategie und der allenfalls bestehenden Leistungsvereinbarung bzw. des allenfalls bestehenden Leistungsauftrags mindestens einmal jährlich.

<sup>2</sup> Erkennt ein Fachdepartement Handlungsbedarf, ergreift es geeignete Massnahmen. Sind negative Auswirkungen für den Kanton erkennbar, informiert das Fachdepartement den Regierungsrat und die Fachstelle Beteiligungen.

Die Informationen aus Geschäfts- und Revisionsbericht müssen durch die Fachdepartemente analysiert werden. Zusätzlich mit den informellen Informationen der Kantonsvertretung beurteilen sie die Entwicklung der Beteiligung sowie die Erreichung der in der Eigentümerstrategie formulierten Ziele. Sie ergreifen Massnahmen, sofern sie Handlungsbedarf orten und informieren den Regierungsrat und die Fachstelle Beteiligungen, wenn negative Auswirkungen auf den Kanton in finanzieller und politischer Hinsicht erkennbar sind.

*Berichterstattung an den Regierungsrat (Beteiligungsreport)*

**§ 18** Die Fachstelle Beteiligungen der Finanzverwaltung erstellt jährlich unter Einbezug der Fachdepartemente zuhanden des Regierungsrats einen Beteiligungsreport.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann bei Bedarf eine unterjährige Berichtserstattung anfordern.

Die Fachdepartemente erstellen jährlich zuhanden der Fachstelle Beteiligungen der Finanzverwaltung ein standardisiertes Jahresreporting in Form einer Aktualisierung der Faktenblätter (Kurzbericht). Dieses Reporting erfolgt im dritten Quartal und beinhaltet die wesentlichen Eckwerte der Jahresberichterstattung der Beteiligungen sowie die Schlussfolgerungen der Analyse durch die Fachdepartemente sowie Aussagen zur Risikobeurteilung.

Das Reporting erfolgt als Kurzbericht mittels eines einfachen, standardisierten Formulars und umfasst folgende Elemente:

- Umfang des kantonalen Engagements
- Aussagen zur Zielerreichung (Eigentümerstrategie/Leistungseinkauf)
- Betriebliche Schlüsselkennzahlen
- Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie/Unternehmenspolitik

- Risikobeurteilung
- Bemerkungen zur Risikobeurteilung.

Auf der Basis der Kurzberichte erstellt die Fachstelle Beteiligungen der Finanzverwaltung jährlich einen Beteiligungsreport zuhanden des Regierungsrates. Dabei wird die Entwicklung auch aus einer Gesamtsicht analysiert und kommentiert. Der über alle Beteiligungen erstellte jährliche Beteiligungsreport stützt sich insbesondere auf die OECD-Empfehlungen zur Public Corporate Governance ab. Der Beteiligungsreport wird in Zusammenarbeit mit den Fachdepartementen erstellt und soll den Informationsstand zu den Beteiligungen des Kantons verbessern. Im Beteiligungsreport werden dem Regierungsrat auch die aktualisierten Listen der Kantonsvertretungen und Mandate sowie der Entschädigungen der Kantonsvertretungen (vgl. § 28) zur Kenntnis gebracht. Die Berichterstattung erfolgt ebenfalls im dritten Quartal.

Eine standardisierte unterjährige Berichterstattung an den Regierungsrat ist nicht vorgesehen. Eine unterjährige Berichterstattung erfolgt in Ausnahmefällen und situativ,

- wenn der Regierungsrat ein unterjähriges Reporting (§18 Abs. 2) oder eine Sonderberichterstattung anfordert (§ 15 Abs. 3),
- wenn ein unterjähriges Reporting bereits in einem Konzept verankert ist (z.B. FHNW).

Der Regierungsrat erwartet, dass bei bedeutenden und ausserordentlichen Ereignissen der Regierungsrat von den Fachdepartementen umgehend informiert wird.

*Berichterstattung an den Grossen Rat (Beteiligungsbericht)*

**§ 19** Der Regierungsrat orientiert den Grossen Rat jährlich im Rahmen des Jahresberichts mit dem darin enthaltenen Beteiligungsspiegel und Beteiligungsbericht über die wichtigsten Fakten und Entwicklungen.

Nebst der spezialgesetzlich festgelegten Berichterstattung gibt der Regierungsrat dem Grossen Rat im Jahresbericht im Anhang zur Jahresrechnung und in einem zusätzlichen Kapitel über die Beteiligungen (Kapitel "Die Beteiligungen des Kantons") einen Überblick über die Beteiligungen des Kantons und orientiert über die wichtigen Entwicklungen bei den Beteiligungen und deren Umfeld. Der Anhang enthält den bereits bestehenden, aber zu erweiternden Beteiligungsspiegel. Das Kapitel "Die Beteiligungen des Kantons" im Jahresbericht soll Auskunft geben über:

- veräusserte, aufgelöste, neue und geplante Beteiligungen,
- personelle Veränderungen bei den Beteiligungen,
- Umfeldentwicklung (z.B. wichtige politische Rechtsetzungsverfahren mit Einfluss auf die Beteiligungen),
- wichtige Entwicklungen innerhalb der Beteiligungen (Auswirkungen auf Eigentümerstrategie),
- finanzielle Berichterstattung (z.B. Gewinnablieferung an den Kanton),
- Zweck der Beteiligung und Eigentümerziele ,
- kantonale Aufgabe der Beteiligung und
- die wesentlichen Risiken.

*Revision und Finanzkontrolle*

**§ 20** Die Anforderungen an die Revision sind in Anlehnung an die Revisionspflichten gemäss Obligationenrecht für Aktiengesellschaften festzulegen.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt, welche Beteiligungen die Anforderungen der ordentlichen Revision erfüllen müssen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat wählt die Revisionsstelle aus.

<sup>4</sup> Bei interkantonalen Beteiligungen ist darauf hinzuwirken, dass die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Stadt Prüf- und Einsichtsrechte hat.

Die Prüfung der Finanzkontrolle ist ein wichtiges Instrument der Oberaufsicht und der Aufsicht des Beteiligungscontrollings. Die Finanzkontrolle hat bei allen öffentlich-rechtlichen Anstalten spezielle Einsichts- und Prüfrechte. Bei bestimmten öffentlich-rechtlichen Anstalten ist die Finanzkontrolle für die Revision zuständig.

Seit dem 1. Januar 2008 sind im Obligationenrecht neue Bestimmungen zur Revisionspflicht von Unternehmen in Kraft gesetzt worden. Seither wird zwischen einer ordentlichen Revision und der so genannten eingeschränkten Revision unterschieden. Eine weitere neue Bestimmung ist, dass der Anhang der Jahresrechnung mit dem Art. 663b Ziffer 12 des Obligationenrechts „Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung“ enthalten muss. Des Weiteren prüft die Revisionsstelle bei Unternehmen, die einer ordentlichen Revision unterliegen, gemäss Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 des Obligationenrechts, ob ein internes Kontrollsystem existiert. Die Risikobeurteilung und das interne Kontrollsystem sind somit seit kurzem Bestandteil der Berichterstattung.

Der Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle ist in § 3 des Finanzkontrollgesetzes festgelegt. Demnach unterliegen der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle vorbehältlich abweichender Regelungen in Spezialgesetzen:

- die selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons und die interkantonalen Anstalten (§ 3 Abs. 1 Ziff. d),
- Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Kanton mit mehr als 50% beteiligt ist, respektive über die Stimmenmehrheit verfügt (§ 3 Abs. 1 Ziff. g).

Demnach unterstehen alle Beteiligungen der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle. Allerdings geht das Bundesrecht (Obligationenrecht und Zivilgesetzbuch) bei privatrechtlichen Institutionen vor, und das Prüf- und Einsichtsrecht der Finanzkontrolle ist eingeschränkt, sofern keine entsprechenden vertraglichen Abmachungen bestehen.

Der Regierungsrat wählt vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen die Revisionsstelle aus.

Zur Umsetzung von § 3 des Finanzkontrollgesetzes ist es erforderlich, dass die Prüf- und Einsichtsrechte der Finanzkontrolle bei öffentlich-rechtlichen Institutionen mit gemeinsamer Trägerschaft vertraglich festgeschrieben wird.

**Abgeordnete**

**§ 21** Abgeordnete werden vom Regierungsrat auf Antrag des Fachdepartements bestimmt und instruiert.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat kann die Kompetenz zur Bestimmung und Instruktion der Abgeordneten an die Fachdepartemente delegieren.

Abgeordnete müssen von Kantonsvertretungen unterschieden werden. Im Gegensatz zu Kantonsvertretungen nehmen Abgeordnete nicht Einsitz in den obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen der Beteiligungen. Sondern sie sind gemäss §2 Abs. 4 Personen, die mit der Ausübung von Stimm- und Wahlrechten an Mitgliederversammlungen beauftragt sind. Die Generalversammlung ist bei privatrechtlichen Beteiligungen ein bedeutendes Instrument des Kantons, um Einfluss zu nehmen, bei privatrechtlichen Beteiligungen ohne Kantonsvertretung im Aufsichtsorgan gar das einzige. Bei Aktiengesellschaften und Genossenschaften vertritt das zuständige Fachdepartement den Kanton an der Generalversammlung. Es schlägt die Abgeordnete bzw. den Abgeordneten vor, die bzw. der gemäss Instruktion abzustimmen hat.

Kantonsintern werden die Anträge an die Generalversammlungen von dem zuständigen Fachdepartement vorgängig beurteilt. Es schlägt für wichtige Anträge (insbesondere in finanzieller, politischer oder risikorelevanter Hinsicht) das Abstimmungsverhalten vor. Das Fachdepartement analysiert die Bilanz, die Erfolgsrechnung und den Revisionsbericht aus betriebswirtschaftlicher Optik. Des Weiteren beurteilt es die Erreichung der in der Eigentümerstrategie formulierten Zielsetzungen des Kantons. Aufgrund seiner Analyse macht das Fachdepartement Vorschläge für Anträge, die die Abgeordnete bzw. der Abgeordnete an der Generalversammlung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten einzubringen hat.

Falls der Regierungsrat die Kompetenz zur Bestimmung und Instruktion der Abgeordneten nicht an die Fachdepartemente delegiert, unterbreitet das zuständige Fachdepartement dem Regierungsrat die Instruktion mit folgendem Inhalt zum Beschluss:

- Nennung des Abgeordneten,
- Vollmacht für den Abgeordneten,
- Abstimmungsweisung für wichtige Anträge der Unternehmensleitung (insbesondere in finanzieller, politischer oder risikorelevanter Hinsicht) und
- Anträge, die die Abgeordnete bzw. der Abgeordnete an der Generalversammlung zu stellen hat.

Bei Aktiengesellschaften erfolgt die Einladung zur Generalversammlung gemäss Art. 700 des Obligationenrechts mindestens 20 Tag vor dem Versammlungstag. Bei Genossenschaften liegen die Unterlagen spätestens zehn Tage vor dem Generalversammlungstag oder der Urabstimmung zur Einsicht auf (Art. 856 des Obligationenrechts).

*Mandatierung bei Aushandlung von Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträgen und Staatsverträgen*

**§ 22** Die Aufnahme von Verhandlungen über Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge und Staatsverträge setzt ein Verhandlungsmandat des Regierungsrates voraus.

Bei interkantonalen Trägerschaften werden die Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge zusammen mit den übrigen Trägerkantonen periodisch neu ausgehandelt. Bei der Aushandlung der Leistungsvereinbarung bzw. des Leistungsauftrags für die nächste Periode kann der Kanton seine leistungsbezogenen und finanziellen Interessen einbringen. Der Regierungsrat sollte bereits vor Verhandlungsbeginn einen klaren Positionsbezug in Form eines Verhandlungsmandates für seine Kantonsvertretung verabschieden, um optimal auf die Verhandlung vorbereitet zu sein und um ein aus Kantonssicht suboptimales Ergebnis zu verhindern. Das Verhandlungsmandat sollte die finanziellen und leistungsbezogenen Eckwerte enthalten.

## 5.5 Vom Regierungsrat gewählte Kantonsvertretungen

*Grundsätze*

**§ 23** Die Vertretung des Kantons durch Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung oder durch Mitglieder des Regierungsrates in obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen ist in begründeten Fällen möglich. Dies ist unter anderem der Fall:

- a) wenn Beteiligungen von grösserem politischem oder strategischem Interesse für den Kanton sind,
- b) wenn sich die Interessen des Kantons ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen,
- c) wenn das Anforderungsprofil des obersten Leitungs- und Verwaltungsrates dies nahelegt,
- d) bei obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen, die überwiegend durch Regierungs- oder Verwaltungsvertreterinnen und -vertreter der Kantone besetzt sind sowie
- e) wenn der Informationsfluss gewährleistet werden soll.

Die Vertretung des Kantons durch Verwaltungsangestellte und durch Mitglieder des Regierungsrates in den obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen ist ein Instrument, mit welchem der Kanton seine Interessen gegenüber den Beteiligungen wahrnehmen kann. Zu den Vorteilen dieses Instruments gehören die Informationsnähe, der unmittelbare Einfluss sowie die rasche Interventionsmöglichkeit durch den Kanton. Der Rollenkonflikt je nach personeller Besetzung, die zeitliche Beanspruchung für die Wahrnehmung eines solchen Mandats und die Zunahme der Haftungsrisiken sind einige der Nachteile von staatlichen Vertreterinnen und Vertretern in obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen. Die Haftungsrisiken nehmen bei Aktiengesellschaften wegen des Problems des doppelten Pflichtenexus zu: Der Verwaltungsrat sollte bei Aktiengesellschaften im Interesse der Firma und nicht des Eigentümers handeln. Deshalb ergibt sich bei Vertretungen durch Angehörige der kantonalen Verwaltung das Problem der Organstellung und der Bin-

derung von Mandatsträgern. Gemäss Obligationenrecht sind alle Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans verpflichtet, die Interessen der Gesellschaft in den Vordergrund zu stellen, ansonsten können Verantwortlichkeitsklagen die Folge sein (Art. 754 des Obligationenrechts). Weisungen an Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in den obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von solchen Beteiligungen führen daher dazu, dass die Verantwortlichkeit an den Erteiler von Weisungen übergeht.

Da aber die Vorteile stärker gewichtet werden als die Nachteile, wird die Entsendung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates in das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan von Beteiligungen als Instrument zur Steuerung der Beteiligungen beibehalten. Bei verschiedenen öffentlich-rechtlichen Beteiligungen des Kantons ist in den spezialgesetzlichen Erlassen diese Entsendung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates geregelt, was als sinnvoll erachtet und so beibehalten werden soll. Allerdings sollten diejenigen spezialgesetzlichen Erlasse von Beteiligungen, bei denen der Grosse Rat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan von Beteiligungen wählt, dahingehend geändert werden, dass der Regierungsrat neu die Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan wählen kann.

Wie oben ausgeführt, ergibt sich das grösste Konfliktpotential bei der Entsendung von Vertretungen durch Mitglieder der kantonalen Verwaltung in die obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane von privatrechtlichen Aktiengesellschaften. In diesen Fällen muss der Entscheid zur Entsendung eher zurückhaltend erfolgen und sorgsam abgewogen werden.

Die Entsendung von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates sollte grundsätzlich aus verwaltungsökonomischen Gründen nur bei Beteiligungen von grossem öffentlichem Interesse erfolgen. Wenn sich die spezifischen, mit der Eignerschaft an der verselbständigten Einheit verfolgten Interessen des Kantons nicht mit andern Instrumenten (u.a. Gesetzgebung, strategische Ziele) verwirklichen lassen, ist des Weiteren eine Vertretung durch Angehörige des kantonalen Verwaltung und des Regierungsrates möglich. Auch wenn das an das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan zu stellende Anforderungsprofil sich nicht anders erfüllen lässt, ist eine Einsitznahme von Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung und des Regierungsrates vorzusehen. Beispielsweise kann die Wahl oder Entsendung einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiter der Verwaltung als Kantonsvertreter zwingend notwendig sein, wenn der Verwaltungsrat über Spezialwissen verfügen muss, das nur innerhalb der Verwaltung vorhanden ist. Des Weiteren ist eine Einsitznahme auch unabdingbar, wenn andere Kantone im obersten Leitungs- und Verwaltungsorgan vertreten sind.

Tendenziell sollte in folgenden Situationen auf eine Entsendung von Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und Mitgliedern des Regierungsrates in die obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane von Beteiligungen abgesehen werden:

- Je mehr eine Institution verselbständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden soll, desto weniger ist eine Kantonsvertretung angebracht.
- Bei Beteiligungen, die für den Kanton keine grosse strategische Bedeutung haben und keine Risiken aufweisen, sollte auf eine Kantonsvertretung verzichtet werden.

- Kann der Kanton bei einer Beteiligung seine Interessen auch ohne Kantonsvertretung durchsetzen, sollte auf eine Entsendung verzichtet werden.

#### *Ernennung und Ausscheiden*

**§ 24** Der Regierungsrat ist auf Antrag des Fachdepartements für die Ernennung zuständig.

<sup>2</sup> Personen, die aus dem Staatsdienst austreten, können in der Regel nicht mehr eine Kantonsvertretung innehaben. Der Regierungsrat kann Ausnahmen bewilligen.

<sup>3</sup> Die Fachdepartemente melden Ernennungen und Ausscheiden der Fachstelle Beteiligungen.

Bei einigen Beteiligungen ist die Wahl der Verwaltungsräte in den spezialgesetzlichen Erlassen geregelt, wobei diese Regelungen teilweise voneinander abweichen. So ist bei einzelnen Beteiligungen der Regierungsrat für die Wahl zuständig, bei anderen demgegenüber hat er nur das Vorschlagsrecht oder die Mitglieder werden von der Generalversammlung oder vom Grossen Rat gewählt. Bei anderen Beteiligungen wiederum ist vorgeschrieben, dass die Vorsteherin bzw. der Vorsteher des zuständigen Departements von Amtes wegen (ex officio) im Aufsichtsorgan der Beteiligung Einsitz nimmt.

Bei allen Beteiligungen, bei denen die Wahl von Kantonsvertretungen nicht in den spezialgesetzlichen Erlassen geregelt ist, gilt § 110 Abs. 1 lit. c der Kantonsverfassung. Demzufolge hat der Regierungsrat die Verantwortung für die Wahlen, soweit sie nicht anderen Organen übertragen sind. Das verantwortliche Fachdepartement schlägt dem Regierungsrat eine geeignete Person vor.

Grundsätzlich sollte eine Abwahl von Kantonsvertretungen in Aufsichtsorganen auch während der Amtsdauer möglich sein. Die Abwahl muss unter Angabe von Gründen erfolgen (z.B. wenn eine Kantonsvertretung in entscheidender Weise im Widerspruch zu den Eigentümerinteressen gehandelt hat) und durch das Wahlgremium vorgenommen werden. Das Verfahren der Abwahl und die möglichen Gründe müssen zusammen mit dem Anforderungsprofil für Kantonsvertretungen (siehe auch weiter unten) noch im Detail geregelt werden. Von der Abwahl ausgenommen sind Kantonsvertretungen, die von Amtes wegen delegiert werden.

Personen, die aus dem Staatsdienst austreten, sollten den Staat in Gremien, Organisationen und Institutionen in der Regel nicht mehr vertreten. Der Regierungsrat hat aber die Möglichkeit, Ausnahmen zu bewilligen.

#### *Kriterien für die Auswahl*

**§ 25** Grundlage für die Auswahl sind die vom Regierungsrat beschlossenen Anforderungsprofile:

- a). das individuelle Anforderungsprofil, das allgemein gültige und vom Fachdepartement vorgeschlagene, branchenspezifische Anforderungen enthält,
- b). das Anforderungsprofil für das oberste Leitungs- oder Verwaltungsorgan als Ganzes.

<sup>2</sup> Interessens- und Rollenkonflikte sind offenzulegen und (nach Möglichkeit) zu vermeiden.

Die Ernennung von geeigneten Personen für die Kantonsvertretung in Leitungs- und Verwaltungsorganen ist ein zentrales Instrument zur Wahrung der Eigentümerinteressen. Neu soll

die Wahl oder der Wahlvorschlag aller vom Regierungsrat gewählten Kantonsvertretungen auf der Grundlage eines Anforderungsprofils erfolgen, in denen der Regierungsrat das Wahl- oder Vorschlagsrecht hat. Die Wahl von Amtes wegen (ex officio) erfolgt weiterhin ohne Anforderungsprofil.

Die Kantonsvertretungen, welche in die obersten Leitungs- und Verwaltungsorgane von Beteiligungen gesendet werden, sollten fachliche Kompetenzen in den Bereichen Strategie, Führung, Risikobeurteilung, Interessen des Kantons und betriebswirtschaftliche Kenntnisse haben. Hier muss beachtet werden, dass eine einzelne Person möglicherweise nicht alle diese Kompetenzen haben kann. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass das gesamte oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan all diese Kompetenzen abdeckt. Zusätzlich sind soziale Kompetenzen – wie Teamfähigkeit, Entscheidungskraft, Integrität, Bereitschaft zur Weiterbildung sowie zeitliche Verfügbarkeit – wichtig.

Bei der Einsitznahme von Kantonsvertretungen in obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen können folgende Interessen- und Rollenkonflikte auftreten:

- Rollenkonflikte durch die Entsendung von Mitarbeitenden einer kantonalen Aufsichtsbehörde,
- Rollenkonflikte durch die Entsendung von Mitarbeitenden, die regulatorische Aufgaben wahrnehmen,
- Konflikt durch Interessenverbindung (andere Mandate der Kantonsvertretung) und
- übrige Interessenkonflikte.

Interessen- und Rollenkonflikte sollten durch die Auswahl der Kantonsvertretung möglichst weit vermieden bzw. minimiert werden. Durch den Verzicht auf die Entsendung von Mitarbeitenden mit Gesetz vollziehenden oder regulatorischen Aufgaben in oberste Leitungs- und Verwaltungsorgane von Beteiligungen, die vom Gesetzesvollzug oder der Regulation betroffen sind, werden Rollenkonflikte vermieden. Durch die Offenlegungspflicht von möglichen Interessenkonflikten beim Wahlverfahren können die Interessenskonflikte minimiert werden.

Interessen- und Rollenkonflikte sind aber nie ganz umgehbar. Umso wichtiger ist, dass Transparenz bezüglich Interessen- und Rollenkonflikte geschaffen wird. Das Fachdepartement muss daher diese beim Wahlvorschlag offen und transparent darlegen. Das zuständige Fachdepartement schlägt dem Regierungsrat eine geeignete Person für das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan vor und weist mit Unterlagen nach, dass diese das allgemeine Anforderungsprofil erfüllt. Allfällige Abweichungen vom allgemeinen Anforderungsprofil sind zu begründen. Darüber hinaus zeigt das Fachdepartement auf, wie die vorgeschlagene Person die vom Fachdepartement definierten branchenspezifischen Kriterien erfüllt.

Die Umsetzung der Bestimmungen bezüglich der Anforderungskriterien beansprucht einige Jahre. Bereits gewählte Kantonsvertretungen dürfen bis zum Ende der Amtszeit im Aufsichtsorgan verbleiben. Bei einer Erneuerungswahl ist aber die Erfüllung der Anforderungskriterien zu prüfen.



**Mandat**

**§ 26** Der Regierungsrat stattet jede von ihm gewählte Kantonsvertreterin bzw. jeden von ihm gewählten Kantonsvertreter mit einem Mandat aus. Die Mandatierung erfolgt dabei auf Antrag des Fachdepartements.

<sup>2</sup> Das Mandat umfasst mindestens eine Verpflichtung auf die Eigentümerstrategie des Kantons sowie Regeln zu Berichterstattung an den Kanton.

Damit vom Regierungsrat gewählte Kantonsvertretungen im Interesse des Kantons handeln, werden sie für die Amtsdauer mandatiert. Ein Mandat wird in Form eines Vertrags abgeschlossen und regelt die Rechte und Pflichten der beiden Vertragsparteien.

Ein Mandat umfasst in der Regel folgende Punkte:

- Pflicht der Kantonsvertretung – soweit mit seinen Pflichten als Mandatsträger vereinbar – im Sinne der Eigentümerstrategie zu handeln (Eigentümerstrategie ist Bestandteil des Mandats),
- Form und Modalität der Berichterstattung durch die Kantonsvertretung an den Kanton,
- Mandatsdauer,
- Verhalten bei und Bewältigung von Interessenkonflikten,
- Verhalten bei Entscheidungen von grosser Tragweite und
- Regelung der Haftung.

Mit der Mandatierung ist verbunden, dass bei einem Haftungsfall der Kanton für den Schaden haftet, da die Kantonsvertretung im Auftrag des Kantons handelt. Ein Regressrecht gegenüber der Kantonsvertretung besteht nur, wenn diese grobfahrlässig oder vorsätzlich von den Instruktionen abweicht.

Die Mandatsverträge werden von der Fachstelle des zuständigen Fachdepartements erarbeitet und dem Regierungsrat zum Beschluss unterbreitet.

**Entschädigungen**

**§ 27** Die vom Regierungsrat gewählten Kantonsvertretungen sind verpflichtet, Entschädigungen der Beteiligung gegenüber dem jeweiligen Fachdepartement und gegenüber der Fachstelle Beteiligungen offenzulegen.

In der Regel beschliesst der Verwaltungsrat über die Höhe der Entschädigungen. Eine klare Regelung, welche die Mandatsträger mit und ohne Arbeitsvertrag mit dem Kanton zur Offenlegung ihrer Entschädigung verpflichtet, existiert nicht. Die Offenlegung aller Entschädigungen getrennt nach Honoraren und Sitzungsgeldern, jedoch nicht der Spesen, ist ein wichtiges Anliegen der Corporate Governance und soll daher explizit verankert werden. Damit im jährlichen Beteiligungsbericht an den Regierungsrat über die Entschädigungen Transparenz geschaffen werden kann, wird auch das Meldeverfahren geregelt.

Die Entschädigungen derjenigen Personen, die dem Personalgesetz unterliegen, sind nach geltendem Lohngesetz an den Staat abzuliefern, soweit diese den Betrag von 20'000 Franken pro Jahr übersteigen. Bei Nebeneinkünften von mehr als 20'000 Franken pro Jahr ver-

bleibt diesen Personen ein Freibetrag im Umfang von 5% der den Betrag von 20'000 Franken übersteigenden Einkünfte. Die Ablieferungspflicht besteht nicht für Entschädigungen, die für die Mitwirkung in einer vom Volk oder vom Parlament gewählten Behörde des Kantons Basel-Stadt, seiner Gemeinden oder des Bundes ausgerichtet werden. Aktuell kontrolliert und vereinnahmt der Zentrale Personaldienst alle abzuliefernden Entschädigungen. Diese Zuständigkeit wird beibehalten. Der Zentrale Personaldienst verfasst zuhanden Des jeweiligen Fachdepartements und der Fachstelle Beteiligungscontrolling für den Beteiligungsbericht eine Aufstellung aller Entschädigungen getrennt nach Honoraren und Sitzungsgeldern.

## 5.6 Dokumentation

### *Dokumentation*

**§ 28** Die Inhalte der Dokumentationen der Fachdepartemente und der Fachstelle Beteiligungen sind im Anhang 4 zu den Richtlinien festgelegt.

Die Dokumente über die Beteiligungen müssen zur Steuerung der Beteiligungen jederzeit verfügbar sein. Da sowohl die Fachdepartemente als auch die Fachstelle Beteiligungen am Beteiligungsmanagement beteiligt sind, ist eine Regelung der Zugriffsrechte erforderlich. Die im Anhang 4 enthaltenen Vorgaben zur Dokumentation legen dar, auf welche Dokumente jeweils nur die Fachdepartemente oder die Fachstelle Beteiligungen und auf welche Dokumente sowohl die Fachdepartemente als auch die Fachstelle Beteiligungen zugreifen können sollten.

## 6. Konzept Beteiligungsreport an den Regierungsrat

Gemäss § 18 der Public Corporate Governance-Richtlinien erstellen die Fachdepartemente jährlich ein standardisiertes Jahresreporting. Dieses Reporting erfolgt im dritten Quartal und beinhaltet die wesentlichen Eckwerte der Jahresberichterstattung der Beteiligungen sowie die Schlussfolgerungen der Analyse durch die Fachdepartemente sowie Aussagen zur Risikobeurteilung.

Das Reporting erfolgt als Kurzbericht mittels eines einfachen, standardisierten Formulars. Die Kurzberichte basieren auf den heute bereits bestehenden Fact-Sheets und umfassen konkret folgende Elemente:

- Name der Organisation,
- Geschäftssitz,
- Rechtsform der Organisation,
- Gesellschaftskapital der Organisation,
- Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung,
- Stimm- und kapitalmässiger Anteil des Kantons,
- wesentliche weitere Beteiligte,
- Rechtsgrundlage der Beteiligung,

- zuständiges Departement und zuständige Dienststelle,
- Stimmenanteil in der Exekutive und in der Legislative,
- Zweck und Tätigkeitsgebiet der Beteiligungen,
- Eigentümerziele und kantonale Aufgabe der Beteiligungen,
- Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation und Aussagen zur Zielerreichung (Eigentümerstrategie/Leistungseinkauf)
- Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Kanton und Organisation (finanzielle Unterstützung durch den Kanton sowie erhaltene Dividende und Gewinnausschüttung durch die Organisation),
- Betriebliche Schlüsselkennzahlen
- eigene Beteiligungen der Organisation,
- wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie/Unternehmenspolitik
- Aussagen zu den spezifischen Risiken bezüglich Finanzierungs-, Haftungs- oder Nachschusspflichten und einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation,

Das Formular für den Kurzbericht befindet sich in Anhang 5.

Die Kurzberichte enthalten teilweise sensible Daten, die der internen Meinungsbildung und Steuerung dienen. Sie sind deshalb vertraulich zu behandeln und sollen nur einigen ausgewählten Leuten im Fachdepartement, der Fachstelle Beteiligungen und dem Regierungsrat zur Verfügung stehen.

Auf der Basis der Kurzberichte erstellt die Fachstelle Beteiligungen der Finanzverwaltung in Zusammenarbeit mit den Fachdepartementen jährlich einen Beteiligungsbericht zuhanden des Regierungsrates. Die Berichterstattung erfolgt ebenfalls im dritten Quartal.

Der Beteiligungsreport sollte im Wesentlichen wie folgt aufgebaut sein:

Kapitel	Beteiligungsreport	Max. Seitenzahl	Verantwortung	Realisierung
<b>1</b>	<b>Die Einleitung</b>	<b>3</b>	<b>FV</b>	<b>FV</b>
1.1	Management Summary	2		
1.2	Zweck und Aufbau des Beteiligungsreports	1		
<b>2</b>	<b>Der Überblick über Beteiligungen des Kantons</b>	<b>22</b>	<b>FV</b>	<b>FV / Dep.</b>
2.1	Übersicht über die kantonalen Beteiligungen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Übersichtstabelle mit folgenden Angaben: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Name der Beteiligung, Gesellschaftskapital, Zweck, Anteil Kanton, Vollzeitbeschäftigte, Rechtsform</li> </ul> </li> </ul>	4		
2.2	Wichtigste Veränderungen bei den Beteiligungen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestand der Beteiligungen</li> <li>▪ Anzahl veräusserte und aufgelöster Beteiligungen</li> <li>▪ Anzahl neuer Beteiligungen und Zuständigkeiten bei den neuen Beteiligungen</li> <li>▪ Personelle Veränderungen bei den obersten Leitungsorganen der Beteiligungen</li> </ul>	4		
2.3	Kantonsvertretungen und Kontakt zu den Beteiligungen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liste mit den vom Regierungsrat und vom Grossen Rat gewählten Verwaltungsratsmitglieder</li> <li>▪ Liste mit den Entschädigungen der Kantonsvertreter</li> <li>▪ Text zu den personellen und sonstigen Veränderungen bei den Kantonsvertretungen</li> <li>▪ Text zum Kontakt zu den Beteiligungen</li> </ul>	4		
2.4	Zweck und Aufgaben der Beteiligungen und Stossrichtungen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liste mit dem Zweck und der kantonalen Aufgabe der Beteiligung und der groben Stossrichtung der Beteiligung</li> </ul>	10		
<b>3</b>	<b>Die Zahlungsströme zwischen Kanton und Beteiligungen</b>	<b>8</b>	<b>FV</b>	<b>FV / Dep.</b>
3.1	Finanzielle Unterstützung durch den Kanton <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tabelle mit einer Zahlenreihe zum Ertrag (inkl. Kantonsbeiträge), dem Aufwand und dem Gewinn bzw. Verlust</li> <li>▪ Erläuternder Text dazu</li> </ul>	4		
3.2	Gewinnablieferung und Ausschüttungsquote <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tabelle mit einer Zahlenreihe zur Gewinnablieferung an den Kanton und zur Ausschüttungsquote</li> <li>▪ Erläuternder Text dazu</li> </ul>	4		
<b>4</b>	<b>Das Risiko der Beteiligungen</b>	<b>15</b>	<b>FV</b>	<b>FV / Dep.</b>
4.1	Methode der Risikoanalyse	4		
4.2	Wichtigste Risikokennzahlen	5		
4.2	Risikobeurteilung <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einordnung des Risikos der Beteiligungen (inkl. Unterbeteiligungen) anhand einer Risikomatrix</li> </ul>	6		
<b>5</b>	<b>Die Evaluation des Zielerreichungsgrad (Effektivitätsprüfung)</b>	<b>35</b>	<b>Dep.</b>	<b>Dep.</b>
5.1	Finanzen	5	FD	FD
5.2	Verkehr	6	BVD	BVD
5.3	Energie	4	WSU	WSU
5.4	Gesundheit	5	GD	GD
5.5	Bildung	5	ED	ED
5.6	Übrige Beteiligungen	10	div. Dep.	div. Dep.
<b>6</b>	<b>Erläuterungen</b>	<b>4</b>	<b>FV</b>	<b>FV</b>
6.1	Glossar der Fachbegriffe	4		

## 7. Konzept Berichterstattung an den Grossen Rat

Gemäss § 19 der Public Corporate Governance-Richtlinien informiert der Regierungsrat den Grossen Rat im Jahresbericht über die Beteiligungen des Kantons. Eine Überarbeitung der bisherigen Berichterstattung über Beteiligungen im Jahresbericht ist auch mit der Anpassung der Rechnungslegung gemäss den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zum revidierten Harmonisierten Rechnungswesen (HRM2) bzw. gemäss den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) notwendig.

Gemäss den Empfehlungen der FDK zum Beispiel soll es im Jahresbericht unter anderem neu einen erweiterten Anhang zur Jahresrechnung (Kapitel 3.6 "Anhang" im Jahresbericht) geben. Dieser ausgebauter Anhang soll unter anderem einen erweiterten Beteiligungsspiegel enthalten. Im Beteiligungsspiegel sind gemäss FDK sowohl die kapitalmässigen Beteiligungen als auch Organisationen aufzuführen, welche das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst. Massgeblich beeinflusst das Gemeinwesen die betroffene Institution dann, wenn aufgrund des Beteiligungs- oder des Finanzierungsanteils einseitig Massnahmen oder Änderungen durchgesetzt werden können.

Gemäss FDK soll der Beteiligungsspiegel pro Organisation folgende Informationen:

- Name und Rechtsform der Organisation,
- Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben,
- Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens,
- Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung,
- wesentliche weitere Beteiligte,
- eigene Beteiligungen der Organisation,
- Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation,
- Aussagen zu den spezifischen Risiken einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation,
- konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards.

Aufgrund der grossen Informationsfülle, der Definition von Beteiligungen im vorliegenden Bericht und der mit der neuen Inhaltsstruktur des Jahresberichtes verfolgten Zielsetzungen<sup>2</sup> sollen die Empfehlungen der FDK wie folgt in abgeänderter Form umgesetzt werden (vgl. auch nachfolgende Tabelle):

---

<sup>2</sup> Die Kapitel 1 bis 3 des Jahresberichts sollen die wichtigsten Ergebnisse in Kürze aufzeigen. Kapitel 4 bis 7 enthalten diejenigen Finanzzahlen, die der Grosse Rat beschliesst. Kapitel 8 bis 13 enthalten zusätzliche Detailinformationen für einen interessierten Leserkreis.

Kapitel	Jahresbericht	Max. Seitenzahl	Verantwortung	Realisierung
1	<b>Die Einleitung</b>	5	FV	FV
2	<b>Der Rechenschaftsbericht zur Planung</b>	70		
3	<b>Die Jahresrechnung</b>	41	FV	FV
3.1	Jahresrechnung im Überblick	10		
3.2	Laufende Rechnung	12		
3.3	Investitionsrechnung	2		
3.4	Geldflussrechnung	2		
3.5	Bilanz	3		
3.6	Anhang	19		
3.6.1	Hier soll frühestens per Budget 2012 der bestehende Beteiligungsspiegel mit zusätzlichen Informationen erweitert werden. Die genaue Inhaltsstruktur des Kapitels wird aber mit dem Projekt Anpassung der Rechnungslegung gemäss Empfehlungen HRM2 bzw. IPSAS definitiv erarbeitet.	2-4		
3.6.2				
3.6.3				
3.6.4				
Usw.				
3.7	Antrag des Regierungsrates zur Jahresrechnung	3		
4	<b>Die Regierung und die Verwaltung</b>	196	FV	Dep / FV
5	<b>Das Parlament</b>	10	FV	Parl.
6	<b>Die Gerichte</b>	10	FV	Gerichte
7	<b>Die Investitionen</b>	25	FV	FV / Dep
Neu 8	<b>Die Beteiligungen des Kantons</b> Hier soll frühestens per Budget 2012 das Kapitel "Die Beteiligungen des Kantons" entstehen. Pro Beteiligung wird eine gekürzte Variante der Fact-Sheets abgebildet. Die genaue Inhaltsstruktur des Kapitels wird aber mit dem Projekt Anpassung der Rechnungslegung gemäss Empfehlungen HRM2 bzw. IPSAS definitiv erarbeitet.	50	FV	FV / Dep
9	<b>Die Zahlungsströme an eigene, ausserkantonale und an private Institutionen</b> Hier soll frühestens ab Budget 2012 analog zum Beteiligungsspiegel ein Subventionsspiegel entstehen. Die genaue Inhaltsstruktur des Kapitels wird aber mit dem Projekt Anpassung der Rechnungslegung gemäss Empfehlungen HRM2 bzw. IPSAS definitiv erarbeitet.	16	FV	div.
10	<b>Die Funktionale Gliederung</b>	4	FV	FV / Dep
11	<b>Die Erläuterungen</b>	20	FV	FV
12	<b>Die gesonderten Berichte</b>	15	FV	div.
13	<b>Der Anhang zum Jahresbericht (Internet)</b>		FV	div.

In Kapitel 3.6 "Anhang" zur Jahresrechnung soll der bestehende Beteiligungsspiegel um beispielsweise folgende Informationen geordnet in Tabellenform ergänzt werden: Name der Beteiligung, Rechtsform, Gesellschaftskapital, Anschaffungs- und Buchwert der Beteiligung, stimmen- und kapitalmässiger Anteil des Kantons, Gewinnablieferung an den Kanton sowie Vollzeitbeschäftigte.

Neben diesem erweiterten Beteiligungsspiegel soll das neue Kapitel 8 „Die Beteiligungen des Kantons“ des Jahresberichts gemäss §19 der Public Corporate Governance-Richtlinien weitere Informationen über Folgendes enthalten:

- veräusserte, aufgelöste, neue und geplante Beteiligungen,
- personelle Veränderungen bei den Beteiligungen,
- Zweck und Tätigkeitsgebiet der Beteiligungen,
- Eigentümerziele und kantonale Aufgabe der Beteiligungen,
- Umfeldentwicklung (z.B. wichtige politische Rechtsetzungsverfahren mit Einfluss auf die Beteiligungen),
- wichtige Entwicklungen innerhalb der Beteiligungen (Auswirkungen auf Eigentümerstrategie),
- Stimmenanteil in der Exekutive und in der Legislative,
- wesentliche weitere Beteiligte/Miteigentümer,
- eigene Beteiligungen der Organisation,
- Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Kanton und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation und
- wesentliche Risiken.

In Kapitel 9 „Die Zahlungsströme an eigene, ausserkantonale und an private Institutionen“ des Jahresberichts soll analog zum Beteiligungsspiegel ein Subventionsspiegel abgebildet werden. Damit könnte die Empfehlung der FDK umgesetzt werden, auch für Organisationen einen Spiegel zu machen, an denen das Gemeinwesen nicht nur kapitalmässig beteiligt ist, sondern die durch das Gemeinwesen massgeblich beeinflusst werden. Der Subventionsspiegel soll folgende Informationen über die grossen empfangenen Einheiten zeigen, die vom Kanton aufgrund der Subventionshöhe mehrheitlich beherrscht werden:

- Name des Subventionsnehmenden,
- Rechtsform
- Gesellschaftskapital,
- Finanzielle Unterstützung durch den Kanton und kostenmässiger Anteil des Kantons an den Gesamtkosten sowie
- Vollzeitbeschäftigte.

Allerdings soll die Inhaltsstruktur des Jahresberichts erst mit dem Projekt Anpassung der Rechnungslegung gemäss Empfehlungen HRM2 bzw. IPSAS definitiv erarbeitet.

## **8. Fachstelle Beteiligungen**

Die Fachstelle Beteiligung soll in der Finanzverwaltung des Finanzdepartements angesiedelt sein. Sie nimmt die übergeordneten Aufgaben und die Koordination beim Beteiligungscontrolling wahr. Sie erarbeitet für den Regierungsrat Entscheidungsgrundlagen wie die Beteiligungsstrategie, den Beteiligungsreport und den Beteiligungsbericht. Die in §9 auf Seite 24f. genannten Aufgaben der Fachstelle beanspruchen folgenden Ressourcen:

Aufgaben der Fachstelle Beteiligungen	Ressourcen in Wochen	
	einmalig	mehrmalig
Beteiligungsstrategie verfassen und überarbeiten	3-4 Wochen	1 Woche
Methodik zur Beurteilung der Risiken entwickeln	2 Woche	—
Detaillkonzept für die Eigentümerstrategie	1-2 Woche	—
Detaillierte Anforderungen an die Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge	1-2 Woche	
Beteiligungsreport an den Regierungsrat (jährlicher Report; Erstellung in enger Zusammenarbeit mit den Fachdepartementen)	1-2 Wochen	4-5 Wochen
Beteiligungsbericht an den Grossen Rat (jährlicher Bericht im Rahmen des Jahresberichts)	1-2	4-5 Wochen
Definition von allgemein gültigen Anforderungsprofilen für die Kantonsvertretungen	1 Woche	—
Zentrale Dokumentation <ul style="list-style-type: none"> <li>- Führung eines zentralen Registers mit den Kantonsvertretungen, Mandaten und Entschädigungen und</li> <li>- die Meldung von Änderungen bei den Kantonsvertretungen an das Versicherungswesen.</li> </ul>	1 Woche	1 Woche
Beratung und Unterstützung des Regierungsrates und der Fachdepartemente	—	3-4 Wochen
Erlass von Weisungen in ihrem Aufgabenbereich	—	1 Woche
Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen betreffend alle Beteiligungen	—	1 Woche
Reserve für Unvorhergesehenes		Max. 6 Wochen
<b>Total Stunden</b>	<b>11-16 Wochen</b>	<b>15-24 Wochen</b>

Um die Aufgaben einer zentralen Fachstelle Beteiligungen zu erfüllen, ist demnach die Finanzverwaltung des Finanzdepartements mit einer Stelle von rund 50% Jahresarbeitszeit (rund 24 Wochen) auszustatten.



## 9. Anhang

### Anhang 1: Aufgaben des Fachdepartements

- Mitarbeit bei der Beteiligungsstrategie
- Durchführung der Risikobeurteilung
- Konzipierung von Umfang und Inhalt des Reportings und Vorgabe an Beteiligungen
- Analyse der Berichterstattung (Grad der Zielerreichung gemäss Eigentümerstrategie oder Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsauftrag)
- Antragstellung an Regierungsrat für Einsetzung von (Korrektur-)Massnahmen
- Einforderung eines unterjährigen Reportings (nach Bedarf)
- Jährliches Reporting an die Fachstelle Beteiligungen in Form einer Aktualisierung der Faktenblätter (Kurzberichte)
- Meldung der Angaben für den Beteiligungsspiegel an die Fachstelle Beteiligungen
- Mitarbeit beim Beteiligungsbericht an den Grossen Rat
- Sicherstellung der vollständigen Dokumentation
- Definition des branchenspezifischen Anforderungsprofils der Kantonsvertretung
- Antragstellung an Regierungsrat für Nomination einer Kantonsvertretung; Abgleich mit Anforderungsprofil und Darlegung von möglichen Interessen- und Rollenkonflikten
- Antragstellung an Regierungsrat für Absetzung einer Kantonsvertretung
- Meldung von Mutationen Mandatsentschädigungen an die Fachstelle Beteiligungen
- Zustellung von Dokumenten über die Beteiligungen an die Fachstelle Beteiligungen (z.B. Geschäftsbericht)
- Antragstellung an Regierungsrat auf Mandatierung einer Kantonsvertretung und Erarbeitung Mandatsvertrag Antragstellung an Regierungsrat für Nomination eines Abgeordneten
- Vorbereitung der Generalversammlung: Bilanz, Erfolgsrechnung und Revisionsbericht sowie Anträge vor Generalversammlung prüfen
- Antragstellung an Regierungsrat für Instruktion des Abgeordneten
- Meldung von Änderungen bei Kantonsvertretungen (Neuwahl, Abwahl, Austritt) oder Mandaten an die Fachstelle Beteiligungen
- Erarbeitung und periodische Überprüfung der Eigentümerstrategien zuhanden des Regierungsrates
- Erarbeitung Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge zuhanden des Regierungsrates

## **Anhang 2: Standardinhalt einer Eigentümer- oder Eignerstrategie**

### **A. Allgemeiner Teil oder allgemeine Bestimmungen**

- Welche Wirkung strebt der Kanton dadurch an, dass er Eigentum an der Beteiligung hat?
- Welches öffentliche Interesse ist damit verbunden?
- Was ist der Zweck der Eigentümerstrategie?
- Wie ist die Eignerstrategie eingebettet? Verhältnis zu Gesetz, Verordnung und Verfassung
- Was ist der Geltungsbereich der Eigentümerstrategie?

### **B. Ziele der Eigentümer**

- Welches sind die übergeordneten Ziele des Kantons mit der Beteiligung?
- Welche Haltung hat der Regierungsrat bezüglich Öffnung des Eigentümerkreises?
- Was ist der Zweck der Beteiligung?

### **C. Politische Vorgaben des Eigentümers**

- Unternehmerische Ziele (Vorgaben zur Leistungsfähigkeit und Angebotssicherheit)
- Finanzielle Ziele (erwartetes Ergebnis)
- Politische Ziele (Vorgaben zur Aufgabenerfüllung, soweit nicht in der Leistungsvereinbarung bzw. dem Leistungsauftrag festgehalten)
- Soziale Ziele (Vorgaben zur Personalpolitik)
- Umweltziele
- Vorgaben bezüglich Risikomanagement

### **D. Vorgaben zur Führung / Steuerungskonzept**

- Wer übernimmt die Rolle des Eigentümers?
- Wie ist die Oberaufsicht über das öffentliche Unternehmen gewährleistet?
- Was sind die Aufgaben, die Zusammensetzung und Verantwortung des Verwaltungsrates?
- Was sind die Spielregeln für den Fall, dass das Interesse des Unternehmens mit dem Interesse der Politik in Konflikt gerät?
- Wie gross ist Ausmass der Autonomie je Bereich?
  - Personal
  - Finanzen
  - Organisation
  - Leistung
- Wie wird gesteuert?
  - Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und –ausschüttungsquoten
  - Ziel- oder Leistungsvereinbarung bzw. Leistungsauftrag (und Details dazu)
  - Berichtswesen zur Leistungsvereinbarung bzw. zum Leistungsauftrag

- Periodische Aussprachen

#### **E. Kooperationen und Beteiligungen**

- Welche Kooperationen dürfen eingegangen werden?
- Welche Beteiligungen dürfen erworben werden?
- Wie ist vorzugehen, wenn solche Verträge abgeschlossen werden sollten?

#### **F. Vorgaben zum Berichtswesen und zur Revision**

- Jahresbericht: Form, Inhalt, Adressaten, Rhythmus
- Zwischenbericht(e): Form, Inhalt, Adressaten, Rhythmus
- Ausserordentliche Berichterstattung
- Kontakt zu / Bericht an Eigentümer
- Einbindung des Leistungsauftrags und der Leistungsvereinbarung in das Berichtswesen
- Externe und interne Revision
- Auskunftsrecht der Eigner

#### **G. Schlussbestimmungen**

- Abweichungen und Ausnahmen
- Änderungen und Ergänzungen
- Inkrafttreten

**Anhang 3: Mindestinhalt einer Leistungsvereinbarung / eines Leistungsauftrags**

- gesetzliche Grundlagen
- Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers (Menge & Qualität)
- Abgeltung der Leistung durch den Kanton (Basis für die "Preisfestlegung"), soweit dies gegeben ist
- Teuerungsregelung, soweit dies gegeben ist
- Zahlungsbedingungen, soweit dies gegeben ist
- allfällige Regelung von Gewinnen und Verlusten
- einzuhaltende Rahmenbedingungen und spezielle Vorgaben
- Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung und ev. einer Kostenrechnung
- Regelung der Revision
- Vorgaben für ein internes Controllingssystem des Leistungserstellers
- Umfang der Berichterstattung (Reporting) an den Kanton
- Aufsichts-, Auskunfts- und Einsichtsrechte des Kantons
- Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte des Kantons über den vertraglichen Leistungserbringer
- Vertragsdauer, Anpassung
- Schlichtungsverfahren

## Anhang 4: Vorgaben zur Dokumentation

1. Dokumentation mit Zugriffsrecht für Fachdepartemente und Fachstelle Beteiligungen (gemeinsames Zugriffsrecht)
  - Eigentümerstrategien
  - Leistungsvereinbarungen bzw. Leistungsaufträge
  - Staatsverträge
  - Jahresberichterstattung der Beteiligungen (Jahresberichte, Jahresrechnungen etc.)
  - Revisionsberichte
  - Berichte von Drittaufsichten (bspw. Eidgenössischen Bankenkommissionen)
  - Unterjährige Berichterstattung und Sonderberichterstattung der Beteiligungen
  - Mandate und Instruktionen an Kantonsvertretungen und Abgeordnete
  - Sämtliche Beschlüsse des Regierungsrates, welche die Beteiligung betreffen
  - jährliche Kurzberichte der Fachdepartemente und Beteiligungsreport an den Regierungsrat
2. Dokumentation der Fachdepartemente über ihre Beteiligungen (alleiniges Zugriffsrecht)
  - Protokolle von Mitgliederversammlungen
  - Protokolle des Aufsichtsgremiums (sofern Kantonsvertretung)
  - Schriftverkehr mit Beteiligung und Kantonsvertretung und Abgeordnete
3. Dokumentation der Fachstelle Beteiligungen über alle Beteiligungen (alleiniges Zugriffsrecht)
  - Register mit allen Kantonsvertretungen
  - Entschädigungen für die Kantonsvertretungen mit Arbeitsvertrag mit dem Kanton

**Anhang 5: Formular für Kurzberichte über kantonale Beteiligungen**

Name der Beteiligung:				Update:	
Geschäftssitz:					
Rechtsform:					
Gesellschaftskapital:					
Anteil des Kantons:					
▪ kapitalmässiger Anteil:					
▪ Stimmenanteil					
▪ Anteil am Eigenkapital:					
Wesentliche weitere Beteiligte:					
Rechtsgrundlage:					
Zuständiges Departement / Dienststelle:					
Anzahl durch kantonale Instanzen gewählte VR-Mitglieder:					
Anzahl übrige VR-Mitglieder:					
Rechtsgrundlage für die Entsendung von VR-Mitgliedern:					
Von kantonalen Instanzen gewählte bzw. vorgeschlagene VR-Mitglieder:					
Name	Vorname	Amtsperiode	Wahl durch RR oder GR	GRB/RRB	Spez. Funk- tion
Regelung der Haftung von VR-Mitgliedern bzw. des Kantons:					
Zweck der Beteiligung:					
Tätigkeitsgebiet der Beteiligung:					
Kantonale Aufgabe der Beteiligung:					
Eigentümerziele:					
Aussagen zur Zielerreichung (Eigentümerstrategie/Leistungseinkauf):					
Finanzielle Unterstützung durch den Kanton (Art und Höhe):					
Betriebliche Schlüsselkennzahlen in Mio. Franken für das vergangene Jahr 20XX: z.B.					
Ertrag					
davon Kantonsbeiträge					
Aufwand					
davon Personalaufwand					
Gewinn / Verlust					
Dividende					
Gewinnausschüttung					
Bilanzsumme					
Eigenkapital					
Fremdkapital					
Schlussfolgerungen zu den betrieblichen Kennzahlen:					
Eigene Beteiligungen der Organisation;					
Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie/Unternehmenspolitik					
Aussagen zu den spezifischen Risiken bezüglich Finanzierungs-, Haftungs- und Nachschusspflichten und einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation:					