



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5070.02

PD / P095070

Basel, 9. September 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 8. September 2009

Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechts-spezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich; Stellungnahme des Regierungsrates

1.

Der Grosse Rat hat in seiner Sitzung vom 6. Mai 2009 die nachstehende Motion gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (152.100) und gemäss § 36 Abs. 3 Satz 1 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet.

“Die Finanzmärkte stecken tief in der Krise. Neue Lösungen im Bereich Risikomanagement werden gesucht. Eine Befragung im Jahre 2007 bei Studierenden mit unterschiedlichem fachspezifischem Hintergrund (Ingenieure, Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften, Medizin, Jura) der Universität und ETH Zürich hat folgendes ergeben: die Studierenden wirtschaftsnaher Ausbildungsgänge haben einerseits deutlich schlechtere Prognosen über die Entwicklung der Aktienkurse der UBS abgegeben als diejenigen wirtschaftsferner Studiengänge. Studierende, die Vorlesungen über Finanzmärkte gehört hatten, schnitten weniger gut ab als solche, die dieses Wissen nicht hatten. Frauen haben andererseits unabhängig von der Wahl ihres Studiengangs signifikant bessere Prognosen geliefert. Prof. Margrit Osterloh, Ordinaria für BWL an der Universität Zürich, merkt an: homogene Gruppen unterlägen tendenziell eher der Selbstüberschätzung von Experten, verliessen sich auf Prognosen vorangegangener Ereignisse und sind für systematische Irrtümer besonders anfällig (NZZ am Sonntag, 28 Dezember 2008, S. 15).

Schweizer Verwaltungsräte sind in den letzten Jahren auffällig homogener geworden. Verwaltungsräte, CEOs und VR-Präsidenten sind zu etwa 90% von Personen mit wirtschaftsnahem Hintergrund besetzt. Krass untervertreten sind Frauen in den Verwaltungsräten der börsennotierten Unternehmen, nämlich lediglich mit 5% (Prozentsatz variiert 2002-2004 zwischen 5,12 und 5,27% siehe Handelszeitung 13.-19.9.2006, S. 79). Dies obwohl die heutige, aktive Generation von Frauen um die 50

eine ungebrochene Berufskarriere von 30 Jahren vorweisen kann und durchaus kein Mangel an qualifizierten und motivierten Kandidatinnen besteht.

Norwegen hatte bis vor wenigen Jahren eine ähnliche geschlechtsspezifische Verteilung in seinen Verwaltungsräten vorzuweisen. Die (konservative!) Regierung hatte aber für 2006 zwecks demokratischerer Verteilung und besserer Diversität in Management-Teams eine 40%-Frauen-Quote in allen Aufsichtsgremien eingeführt, deren Umsetzung in der 4-jährigen Übergangszeit mit entsprechenden Weiterbildungen begleitet wurde. Norwegens heutige wirtschaftliche Performance, nicht nur im Energiesektor, spricht klar für entsprechende Massnahmen.

In der Schweiz wird auf Bundesebene derzeit genau durch diese Einsicht eine 30%-Frauenquote für Verwaltungsräte der bundesnahen Betriebe erarbeitet. Auch der Kanton Basel-Stadt will seinerseits seine öffentlichen und halb-öffentlichen Verwaltungsräte bestmöglich bestellen. In der neuen Verfassung ist unter §9 "Gleichstellung von Frau und Mann", Abs. 3 vermerkt: "Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen. Sie wirken darauf hin, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden". Die kürzlich erfolgte Zusammensetzung des Bankrates (Amtsperiode 1. April 2009 - 31. März 2013) wirft allerdings in verfassungsrechtlicher Hinsicht Fragen auf. Gewählt wurden 12 Männer und eine Frau. Damit sind Frauen mit einem Anteil von 7,6% vertreten. Eine entsprechende Beschickung von Verwaltungsräten öffentlicher und halb-öffentlicher Betriebe ist wohl in geschlechtsspezifischer Hinsicht nicht ganz verfassungskonform.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, im Sinne von §9 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt das Verhältnis der Geschlechter in den öffentlichen und halböffentlichen Körperschaften zu überprüfen (Kanton und Gemeindeebene) und dem Grossen Rat eine Vorlage zur Ergänzung der oben zitierten rechtlichen Regelung im folgenden Sinne zu unterbreiten:

Bei der Bestellung von Aufsichtsgremien im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich ist darauf zu achten, dass mindestens 30% der Mandate an Frauen vergeben werden (z.B. dreifach paritätisch) und der Regierungsrat ganz im Sinne der Verfassung vorbereitend darauf hin wirkt, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden können.

Brigitta Gerber, Brigitte Hollinger, Beat Jans, Michael Wüthrich, Greta Schindler, Mustafa Atici, Doris Gysin, Jürg Stöcklin, Sibel Arslan, Andrea Bollinger, Urs Schweizer, Annemarie Pfeifer, Christine Heuss, Dominique König-Lüdin, Franziska Reinhard, Patrizia Bernasconi, Martina Bernasconi, Remo Gallacchi, Martin Lüchinger, Urs Müller-Walz, Stephan Luethi-Brüderlin, Brigitte Heilbronner-Uehlinger“

2.

Hiermit gibt der Regierungsrat seine Stellungnahme zur obgenannten Motion ab und äussert sich zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion und zur Frage, ob die Motion überwiesen werden soll.

2.1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Zur Beantwortung der Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer Motion ist von § 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (152.100) auszugehen, welcher wie folgt lautet:

Motion

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, die Verteilung der Geschlechter im Sinne von § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung in den öffentlichen und halb-öffentlichen Körperschaften zu überprüfen und dem Grossen Rat eine Vorlage zur Ergänzung der genannten Verfassungsbestimmung vorzulegen. Die Kantonsverfassung soll dahingehend konkretisiert werden, als bei der Bestellung von Aufsichtsgremien im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich darauf geachtet wird, dass mindestens 30% der Mandate an Frauen vergeben werden und der Regierungsrat im Sinne der Verfassung vorbereitend darauf hinwirkt, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden. Damit die geforderte Quotenregelung höherrangigem Recht insbesondere der Schweizerischen Bundesverfassung nicht widerspricht, sollte sie genügend flexibel ausgestaltet sein und dadurch im Einzelfall ermöglichen, entgegenstehenden Grundrechtsinteressen Rechnung zu tragen (Gleichheitsanspruch der Männer, allenfalls Gleichheit des aktiven und passiven Wahlrechts usw.).

- Die Erfüllung des mit der Motion vorgebrachten Begehrens fällt eindeutig in den **Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates als Gesetzgeber**. Die Motion verlangt in dieser Hinsicht nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Insoweit ist die **Motion zulässig**.
- Wie aus § 42 hervorgeht, **kann der Regierungsrat jedoch nicht verpflichtet werden, die Verteilung der Geschlechter in den öffentlichen und halb-öffentlichen Körperschaften zu überprüfen**. Die geforderte Abklärung stellt vielmehr eine Massnahme der Verwaltung dar. Insoweit erweist sich die **Motion als unzulässig**. Massnahmen der Verwaltung werden gemäss § 44 GO in der Form eines Anzuges angeregt.

2.2 Zum Inhalt der Motion

Seit längerem ist erwiesen, dass geschlechter-gemischte Gruppen allgemein differenzierter analysieren und handeln als homogen zusammengesetzte Gruppen, was auch im Bereich des Risikomanagements positive Auswirkungen zeitigt. Eine ausgewogene Besetzung von Verwaltungsräten im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich kann wesentlich zu einem nachhaltigeren Umgang mit Finanzen beitragen. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat die Notwendigkeit eines nachhaltigen Risikomanagements deutlich gezeigt.

Tatsache ist auch die starke Untervertretung der Frauen in strategisch verantwortlichen Gremien, sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Sektor.

§ 9 „Gleichstellung von Frau und Mann“ der neuen Verfassung des Kantons Basel-Stadt wurde nicht zuletzt im Bewusstsein dieses Umstandes um einen Abs. 3 ergänzt: „Kanton und Gemeinden fördern die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann in allen Lebensbereichen. Sie wirken darauf hin, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden.“ Die beispielhafte Erwähnung des Auftrags an das Gemeinwesen, dafür zu sorgen, dass öffentliche Aufgaben von beiden Geschlechtern wahrgenommen werden, ist angezeigt. Denn Kanton und Gemeinden übernehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufgaben und der Besetzung öffentlicher Ämter eine Vorreiterrolle, der Vorbildcharakter zukommt. Die Motion verlangt eine Konkretisierung von § 9 Abs. 3.

Der Auftrag an Bund, Kantone und Gemeinden zum Erlass und Vollzug von positiven Massnahmen zur Verwirklichung der De-facto-Gleichstellung von Frauen und Männern ergibt sich zudem aus dem Völkerrecht: Die Schweiz hat das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 1997 ratifiziert.

Quotenregelungen als Verteilungsregeln sind bei der Besetzung von Ämtern häufig anzutreffen – insbesondere Quoten betreffend Sprache, Herkunft, Sozialpartnerschaft – und erweisen sich als geeignetes Instrument, Untervertretungen von bestimmten Gruppen entgegen zu wirken. Dies gilt auch im Bereich der Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern. Selbstverständlich sind bei allen Formen von Quotenregelungen die vorausgesetzten Qualifikationen für das entsprechende Amt zu beachten.

2.2.1 Situation in Basel-Stadt

Zwar ist der Regierungsrat rechtlich nicht verpflichtet, der Forderung der Motion nach einer Überprüfung des Verhältnisses der Geschlechter in den öffentlichen und halb-öffentlichen Körperschaften nachzukommen (vgl. 2.1). Der Regierungsrat ist jedoch berechtigt und er hält es für angezeigt, von sich aus einen groben Überblick über die aktuelle Zusammensetzung dieser Aufsichtsgremien zu geben, da daraus der Handlungsbedarf in Basel-Stadt ersichtlich wird.

Aus untenstehender Tabelle (Tab. 1) ergibt sich folgendes: 40% der aufgeführten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen weisen in ihrem Aufsichtsgremium einen Frauenanteil von weniger als 15% aus. In lediglich 4 Gremien (20%) sitzen 30% oder mehr Frauen. Die Untervertretung der Frauen ist nicht zufällig, denn der Frauenanteil steigt nicht mit der Grösse des Aufsichtsgremiums: Im 8-köpfigen Verwaltungsrat des EuroAirport zum Beispiel sitzt keine einzige Frau. Durchschnittlich beträgt der Frauenanteil 20%, d.h. der Männeranteil 80%.

Unternehmen	Bezeichnung	Total	Männer	%	Frauen	%
Basler Kantonalbank (BKB)	Bankrat	13	10	77%	3	23%
Basler Personenschiffahrts-Gesellschaft AG	Verwaltungsrat	3	3	100%	0	0%
Basler Verkehrs-Betriebe (BVB)	Verwaltungsrat	8	7	87%	1	13%
Fachhochschule Nordwestschweiz	Fachhochschulrat	12	8	66%	4	34%
EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg	Verwaltungsrat	8	8	100%	0	0%
Gebäudeversicherung des Kantons Basel-Stadt	Verwaltungskommission	7	4	60%	3	40%
Hardwasser AG	Verwaltungsrat	8	7	87%	1	13%
Industrielle Werke Basel (IWB)	Werkkommission	13	11	85%	2	15%
Kraftwerk Birsfelden AG	Verwaltungsrat	8	6	75%	2	25%
MCH Messe Schweiz (Holding) AG	Verwaltungsrat	11	9	82%	2	18%
Pensionskasse Basel-Stadt	Verwaltungsrat	12	9	75%	3	25%
Pro Rheno AG	Verwaltungsrat	8	6	75%	2	25%
Regionale Entsorgung Dreiländereck AG	Verwaltungsrat	8	6	75%	2	25%
Hardwasser AG	Verwaltungsrat	9	8	89%	1	11%
Schweizerisches Tropeninstitut	Kuratorium	11	9	82%	2	18%
TSM-Schulzentrum	TSM Schulrat	7	4	60%	3	40%
Unfallversicherungskasse des Basler Staatspersonals	Kassenkommission	9	8	89%	1	11%
Universität Basel	Universitätsrat	10	8	75%	2	25%
Universitäts-Kinderspital bei der Basel (UKBB)	Kinderspitalrat	8	5	63%	3	37%

Tab.1: Geschlechterverteilung in Aufsichtsgremien von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (Quelle: Staatskalender Kanton Basel-Stadt 2009, S. 179 ff., Stand: 3. November 2008)

Die Untervertretung der Frauen ist markant. Zwar wurde kein Vergleich zu früheren Amtsperioden angestellt. Das Beispiel der Wahl des Bankrates vom Februar 2009 – Reduktion des Frauenanteils von 23.1% (3 Frauen, 10 Männer) auf 7.7% (1 Frau, 12 Männer) – zeigt jedoch, dass nicht von einem automatischen Anstieg des Frauenanteils im Laufe der Zeit ausgegangen werden kann. Diese kurzen Ausführungen machen deutlich, dass die Bestimmung in § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung nicht ausreicht, um eine ausgewogene Geschlechterverteilung in den Basler Verwaltungsräten zu erzielen.

2.2.2 Möglichkeiten der Umsetzung

Die Motion verlangt zweierlei:

§ 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung soll durch Einführung einer Geschlechterquote von 30% konkretisiert werden.

Zudem soll der Regierungsrat ganz im Sinne der Verfassung vorbereitend darauf hinwirken, dass öffentliche Aufgaben sowohl von Frauen als auch von Männern wahrgenommen werden können.

Nachfolgend werden erste Vorschläge gemacht, wie diese Anliegen konkret umgesetzt werden könnten.

Aufnahme von neuen Regelungen

Die Wahlbefugnis bezüglich der erwähnten Aufsichtsgremien ist unterschiedlich. Die meisten Verwaltungsräte im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich werden vom Regierungsrat gewählt, einzelne vom Grossen Rat (z.B. Bankrat der BKB). Bei einigen Verwaltungsräten besteht eine Teilbefugnis von mehreren Behörden sowie Mitarbeitenden oder Versicherten (z.B. Verwaltungsrat BVB oder Pensionskasse Basel-Stadt). Bestimmungen dazu finden sich im Organisationsgesetz des Regierungsrates¹, der Geschäftsordnung des Grossen Rates² oder in Spezialgesetzen wie etwa dem IWB-Gesetz³, dem BVB-Gesetz⁴ oder dem Pensionskassengesetz⁵. In den Spezialgesetzen finden sich auch Regelungen zu paritätischer Zusammensetzung von Verwaltungsräten.⁶

Auch sind die Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand auf die Zusammensetzung von Aufsichtsgremien je nach Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen verschieden. Es gilt, den vorhandenen Handlungsspielraum zu eruieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten.

Um dem Anliegen der Motion nach einer geschlechterspezifisch ausgewogeneren Besetzung der Aufsichtsgremien im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich nachzukommen, wäre folgendes Vorgehen angezeigt: In Ausführung und Konkretisierung von § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung sollen ergänzende Bestimmungen des Organisationsgesetzes des Regierungsrates und der Geschäftsordnung des Grossen Rates ausgearbeitet werden im Sinne von: „in jedem Aufsichtsgremium sind beide Geschlechter zu mindestens dreissig Prozent vertreten“. Zusätzlich werden Regelungen in sämtlichen relevanten Gesetzen (inkl. Spezialgesetzen) vorgeschlagen, wie diese Ergebnisquote erreicht werden kann, d.h. wie die Wahlvorschläge, die Wahlbeschlüsse, Rückweisungsrechte etc. konkret ausgestaltet werden sollen.

2.3. Zur Frage der Überweisung der Motion

Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass der Grosse Rat die Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechts-spezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich, soweit sie rechtlich zulässig ist, ihm zur Erfüllung überweist.

¹ Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 22. April 1976 (Organisationsgesetz – 153.100)

² Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO) – 152.100)

³ Werkkommission IWB: vgl. § 49 Gesetz über die Versorgung des Kantons Basel-Stadt mit Energie und Trinkwasser durch die Industriellen Werke Basel vom 21. April 1988 (IWB-Gesetz – 772.300)

⁴ Verwaltungsrat BVB: vgl. § 9 Organisationsgesetz der Basler Verkehrs-Betriebe vom 10. März 2004 (BVB-OG – 954.100)

⁵ Verwaltungsrat Pensionskasse: vgl. § 51 Gesetz betreffend die Pensionskasse Basel-Stadt vom 28. Juni 2007 (Pensionskassengesetz – 166.100)

⁶ Vgl. z.B. § 51 Pensionskassengesetz

Dementsprechend beantragen wir Ihnen folgende Beschlussfassung:

://:

1. Von der Stellungnahme des Regierungsrates zur Motion Brigitta Gerber und Konsorten betreffend besseres Risikomanagement durch geschlechts-spezifisch ausgewogene Besetzung der Verwaltungsräte im öffentlichen und halb-öffentlichen Bereich wird Kenntnis genommen.
- 2.1. Soweit die Motion die Erarbeitung einer **Vorlage zur Konkretisierung von § 9 Abs. 3 der Kantonsverfassung** verlangt, ist sie **rechtlich zulässig**.
- 2.2. Soweit die Motion die **Überprüfung der Verhältnisse der Geschlechter** in den öffentlichen und halb-öffentlichen Körperschaften verlangt, ist sie **rechtlich unzulässig**.
3. Die Motion wird, soweit sie rechtlich zulässig ist, an den Regierungsrat zur Erfüllung **überwiesen**.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin