



An den Grossen Rat

14.5035.03

FD/P145035

Basel, 12. Dezember 2018

Regierungsratsbeschluss vom 11. Dezember 2018

Bericht zur Motion Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Konkretisierung der Aufsicht bei ausgelagerten Betrieben

Inhalt

1. Begehren	3
2. Beteiligungsmanagement des Kantons Basel-Stadt	3
3. Regelung der Oberaufsicht und des Informationsaustauschs in anderen Kantonen	6
3.1 Kanton Aargau	6
3.2 Kanton Basel-Landschaft	6
3.3 Kanton Luzern	7
3.4 Kanton Zürich	7
3.5 Fazit	7
4. Stellungnahme zur Motion	8
4.1 Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und Grosse Rat	8
4.2 Beteiligungsspezifische Regelungen	8
4.3 Anpassung der PCG-Richtlinien	10
5. Fazit	10
6. Antrag	11

1. Begehren

Der Grosse Rat hat die Motion Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Konkretisierung der Aufsicht bei ausgelagerten Betrieben am 19. November 2014 an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage überwiesen. Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„Die Unruhen um die Basler Kantonalbank und insbesondere die erschütternden Vorkommnisse bei den Basler Verkehrsbetrieben haben deutliche Fragen zur Wahrnehmung der Aufsicht durch die Regierung sowie im Speziellen zur Wahrung der Aufsichtsinteressen des Grossen Rats bei den ausgelagerten Betrieben / Organisationen des Kantons aufgeworfen.

Der Grosse Rat soll sich nicht neu direkt in die Aufsicht oder gar die Steuerung der ausgelagerten Betriebe einschalten, wie das unter anderem öffentlich gefordert wurde, er nimmt weiter grundsätzlich die Oberaufsicht wahr. Aber die Aufsicht muss konkreter gefasst und der Grosse Rat konkret gesetzlich verankert involviert werden. Der Grosse Rat soll darum gesetzlich festgeschrieben und standardisiert für alle ausgelagerten Einheiten neue Instrumente in die Hand erhalten, über die er periodisch Einfluss auf die grundsätzliche Ausrichtung und auf die Ausübung der Aufsicht über die ausgelagerten Einheiten erhält.

Ein solches Instrument ist die gesetzliche Festlegung von Mindestanforderungen der Aufsicht und die gesetzlich festgelegte regelmässige Information des Grossen Rates bzw. vertraulich seiner Kommissionen über die Inhalte der Aufsichtsberichte. Damit soll erreicht werden, erstens dass die Regierung für alle ausgelagerten Betriebe nach einheitlichen Standards und zu denselben Themen die Aufsicht ausübt und zweitens dass der Grosse Rat über die Ergebnisse der Aufsicht informiert ist, praktischerweise im kleinen und vertraulichen Rahmen einer Oberaufsichts- oder Sachkommission. Kritische Entwicklungen und grundsätzliche Fragen der Unternehmensführung oder Vergütungspraxis können so frühzeitig auch zwischen Regierung und Oberaufsicht besprochen werden.

Die Motion beauftragt den Regierungsrat, dass in einem dafür geeigneten Gesetz, zum Beispiel im Finanzhaushaltsgesetz, festgelegt wird, wie der Regierungsrat mindestens seine Aufsicht gegenüber öffentlichrechtlichen Institutionen und privatrechtlichen Unternehmungen, die der Kanton kontrolliert, einen massgebenden Einfluss ausübt oder mehr als 50% der Aktien und/oder Anteile besitzt, wahrzunehmen hat. Dabei werden Mindestanforderungen der Berichterstattung an den Regierungsrat festgelegt, die auch zur Kenntnis des Grossen Rats gelangt bzw. einer seiner Oberaufsichtskommissionen oder der zuständigen Sachkommission zur Kenntnis gegeben wird.

Martina Bernasconi, Emmanuel Ullmann, Katja Christ, Joël Thüring, Dieter Werthemann, Aeneas Wanner“

2. Beteiligungsmanagement des Kantons Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt ist aktuell an 40 Unternehmen beteiligt. Hierunter befinden sich Beteiligungen, an denen der Kanton nur einzelne Anteilscheine hält, aber auch Unternehmen, die zu 100% dem Kanton gehören. Grössenmässig reicht die Spanne von kleinen Genossenschaften mit weniger als 10 Mitarbeitenden bis hin zu Betrieben mit über 1000 Mitarbeitenden. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Natur der Beteiligungen ist eine individuell ausgestaltete Steuerung und Aufsicht notwendig. Die grossen Beteiligungen, die mehrheitlich im Kantonsbesitz sind, werden über Spezialgesetze geregelt (Basler Kantonalbank (BKB), Basler Verkehrsbetriebe (BVB), Industrielle Werke Basel (IWB), Universitäre Zahnkliniken (UZB) und Spitäler). Bei gemeinschaftlichen Beteiligungen regeln Staatsverträge die Aufsicht.

Trotz dieser Heterogenität hat sich der Kanton auf einen Kodex zur Steuerung seiner Beteiligungen verpflichtet. Im Jahr 2010 legte der Regierungsrat durch die PCG-Richtlinien einheitliche Grundsätze für die Führung, Steuerung und Überwachung der kantonalen Beteiligungen fest. In diesen Richtlinien werden die Aufgaben des Regierungsrates und seiner Departemente gegenüber den Beteiligungen, die Aufgaben und Pflichten der Beteiligungen sowie die Rollenteilung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat geregelt. Die Richtlinien sind die Grundlage, auf der das Beteiligungsmanagement in den Folgejahren kontinuierlich aufgebaut wurde.

Vorbild für die PCG-Richtlinien des Kantons Basel-Stadt sind die 2005 erstmals veröffentlichten und 2015 aktualisierten OECD-Leitsätze zu Corporate Governance staatseigener Betriebe. Die Leitsätze bilden den international vereinbarten Standard dafür, wie der Staat die staatliche Eignerfunktion erfüllen soll. Anders als bei privaten Unternehmen stehen die Eigner bei staatseigenen Betrieben vor der Herausforderung, dass eine zu starke (politische) Einmischung zu unklaren Zuständigkeiten, mangelnder Rechenschaftspflicht sowie Effizienzverlusten führen kann. Ist der Eigner hingegen zu passiv, besteht die Gefahr, dass das Unternehmen nicht im Interesse des staatlichen Anteilseigners handelt, sondern im eigenen Interesse. Bei privatwirtschaftlichen Unternehmen wird die Geschäftsführung zudem durch die Gefahr eines Konkurses diszipliniert, was bei Unternehmen, bei denen der Staat die Rolle des Gewährleisters einnimmt, nicht der Fall ist. Insgesamt umfasst der OECD-Bericht sieben Leitsätze. Für die Umsetzung der Motion ist vor allem der Leitsatz II von Bedeutung, in dem die Rolle des Staates als Eigentümer behandelt wird. Gemäss Leitsatz II soll der Staat als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und sicherstellen, dass die Beteiligung nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit einem hohen Mass an Professionalität und Effektivität geführt wird. Hierzu gehört die Schaffung eines Berichtssystems, das es dem Eigner erlaubt, die Leistungen der Beteiligung regelmässig zu überwachen und die Einhaltung der Corporate-Governance-Standards zu beaufsichtigen. Der Leitsatz fordert weiter, dass der Beteiligung Autonomie bei der operativen Verwirklichung der Ziele gewährt wird. Denn der politische Wille zur Gewährung der Autonomie steht hinter der Auslagerung an ein Unternehmen, das sich weiterhin im Eigentum des Staates befindet. Ausserdem muss die Zuständigkeit für die Ausübung der Eigentumsrechte innerhalb des Gemeinwesens klar abgegrenzt werden. Dies wird im Kanton Basel-Stadt – analog zu anderen Kantonen und der Eidgenossenschaft – durch drei Steuerungskreisläufe umgesetzt. Abbildung 1 zeigt das Zusammenspiel dieser drei Steuerungskreisläufe im Kanton Basel-Stadt und die jeweiligen zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente im Detail.

Gemäss § 90 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt obliegt dem Grosse Rat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben. Der Grosse Rat gibt den gesetzlichen Rahmen vor und prüft, ob die Rahmenbedingungen eingehalten werden. Für die Beteiligungen bedeutet dies, der Grosse Rat legt die politische Zielsetzung fest und überprüft deren Einhaltung (Politisches Controlling). Sollten Mängel entdeckt werden, kann der Grosse Rat über die parlamentarischen Instrumente fordern, dass diese beseitigt werden. Zudem hat er bei den bedeutenden Beteiligungen die Möglichkeit, durch die Gesetzgebung den langfristigen Rahmen vorzugeben. Der Geschäftsprüfungskommission (GPK) kommt hierbei eine besondere Rolle zu, denn sie hat gemäss § 69 lit. 4 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates das Recht zur Einsicht in sämtliche staatlichen Akten, wenn nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen.

Die eigentliche Umsetzung der Vorgaben obliegt dem Regierungsrat als leitende und oberste vollziehende Behörde. Der Regierungsrat steuert die interne Verwaltung sowie die anderen Träger öffentlicher Aufgaben wie etwa die verselbständigten Einheiten und nimmt somit für diese die Eignerfunktion wahr. Konkret übersetzt er die vom Grosse Rat gesetzten Ziele in eignerstrategische Vorgaben für die Beteiligungen und überprüft, ob diese Vorgaben eingehalten werden (Beteiligungscontrolling).

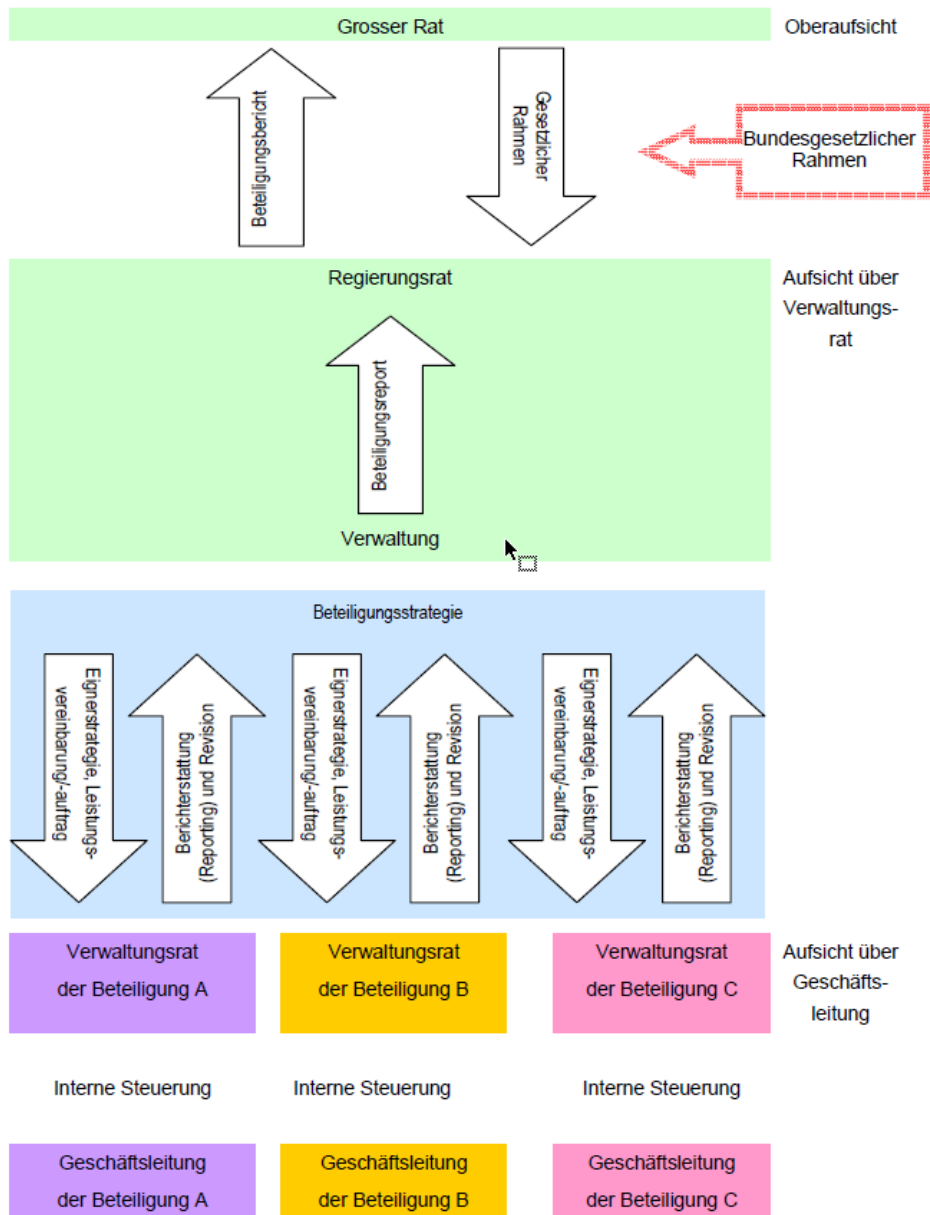


Abbildung 1 Steuerungskreisläufe und Instrumente des Beteiligungsmanagements Basel-Stadt

Die ausgelagerten Verwaltungsträger übersetzen die eigenerstrategischen Vorgaben wiederum in unternehmensstrategische Ziele und prüfen deren Einhaltung (Unternehmenscontrolling).

Die von der Motion angesprochenen Themen der Oberaufsicht, Aufsicht und des Informationsflusses werden in den PCG-Richtlinien an verschiedenen Stellen verankert. Gemäss § 6 der PCG-Richtlinien übt der Grosse Rat die Oberaufsicht aus. In § 7 der PCG-Richtlinien wird definiert, wie der Regierungsrat die Aufsicht über die Beteiligungen ausübt. Der Regierungsrat wählt das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan bzw. nimmt sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümerversammlungen wahr. Weiter genehmigt er das Geschäfts- und Organisationsreglement sowie die Entschädigung der Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans. Der Regierungsrat befindet jährlich über die Entlastung des obersten Leitungs- und Verwaltungsorgans. Schliesslich verabschiedet der Regierungsrat sämtliche Steuerungsinstrumente, die den gesetzlichen Gewährleistungsauftrag konkretisieren. Dazu gehören die Beteiligungsstrategie, die Eignerstrategien, die Leistungsaufträge und Leistungsvereinbarungen. Das Berichtssystem, das es dem Eigner ermöglichen, die Leistungen von Beteiligungen einer regelmässigen Überwachung,

Prüfung und Evaluierung zu unterziehen und die Einhaltung der PCG-Standard zu überwachen, wurde in § 15 bis § 19 der PCG-Richtlinien verankert. Die PCG-Richtlinien gewährleisten, dass die Aufsicht über die Beteiligungen – unabhängig von Grösse oder Bedeutung – einheitlich in Basel-Stadt geregelt ist.

3. Regelung der Oberaufsicht und des Informationsaustauschs in anderen Kantonen

Im Folgenden wird dargestellt, wie in ausgewählten anderen Kantonen die Oberaufsicht des Parlaments und der Informationsaustausch zwischen Parlament und Regierung ausgestaltet sind.

3.1 Kanton Aargau

Der Kanton Aargau hat wie Basel-Stadt PCG-Richtlinien erlassen. Im Kanton Aargau nimmt der Regierungsrat die Betreuung der Beteiligungen wahr, d. h. er legt die Vorgehensweise zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen fest. Der Grosse Rat hat die Oberaufsicht und wird anhand eines Beteiligungsreports vom Regierungsrat regelmässig informiert. Inhaltlich umfasst die Berichterstattung die Veränderungen des Beteiligungsbestands und der Beteiligungshöhe, den Beschluss von Eignerstrategien, Veränderungen in den Organen der Beteiligungen, die Gewinnausschüttungen der Beteiligungen sowie zusammenfassende Darstellung, ob die Ziele der Eignerstrategien erreicht wurden. Zusätzlich wird im Jahresbericht des Kantons ein Beteiligungsspiegel ausgewiesen. Dieser beinhaltet für jede Beteiligung die wichtigsten Kennzahlen, eventuelle Ausschüttungen an den Kanton und eine Auflistung der Kantonsvertreter. In den PCG-Richtlinien finden sich keine Regelungen zur Oberaufsicht des Grossen Rates.

3.2 Kanton Basel-Landschaft

In Kanton Basel-Landschaft wurde das Beteiligungsmanagement zunächst über eine Verordnung geregelt. Eine im Jahr 2013 vom Regierungsrat in Auftrag gegebene Auslegeordnung zum Thema Public Corporate Governance kam zu dem Schluss, dass die Verordnung überarbeitet werden muss und in Form einer Richtlinie ausgestaltet werden soll. Da neben einer solchen Verordnung verschiedene Spezialgesetze zu einzelnen Beteiligungen existieren, beurteilte der Kanton Basel-Landschaft sein Beteiligungsmanagement als sehr heterogen und entschied sich daher bestimmte Grundsätze und Regelungen in einem Gesetz zu verankern. 2017 erliess der Landrat ein Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance, PCGG).

In § 10 PCGG wird festgelegt, dass der Landrat die Oberaufsicht über die Beteiligungen ausübt. Er nimmt die Eignerstrategien, den Beteiligungsbericht sowie die Geschäftsberichte und Jahresrechnung der strategisch wichtigen Beteiligungen zur Kenntnis. Zudem hat er das Recht, Eignerstrategien mit einer 2/3 Mehrheit und mit konkreten Anträgen an den Regierungsrat zurückzuweisen.

Gemäss § 15 Verordnung zum PCGG wird einmal pro Jahr ein Beteiligungsreport über sämtliche Beteiligungen publiziert. Dieser beinhaltet einen allgemeinen Teil, in dem etwa über die Ausgangslage, Veränderungen beim Beteiligungsbestand, personelle Veränderungen in Führungsgorganen, Vergütung von Kantonsvertretern und Geldflüsse an und von Beteiligungen berichtet wird. Daneben werden die wichtigsten Informationen über jede Beteiligung im Einzelnen zusammengefasst (Kennzahlen, Entwicklung und Herausforderungen, Risiken usw.). Ausserdem existieren für alle Beteiligungen Faktenblätter. Diese umfassen neben den allgemeinen Informationen zur Beteiligung (Rechtsform, Organe, rechtliche Grundlage, usw.) auch eine Auflistung der Eignerziele. Trotz des PCGG wird die Oberaufsicht und Information des Landrates weiterhin in Spezialgesetzen geregelt (siehe z. B. § 8 Kantonalbankgesetz der BLKB).

Die Rechte des Landrates gleichen – mit Ausnahme der Möglichkeit Eignerstrategien zurückzuweisen – den Rechten des Grossen Rates in Basel-Stadt. Die Genehmigung der Eignerstrategie durch die Legislative ist kritisch zu beurteilen. Die Eignerstrategie ist das Instrument des Regierungsrats. Die Möglichkeit der Legislative, die Eignerstrategie zurückzuweisen, verwischt die klare Rollenteilung zwischen Aufsicht und Oberaufsicht.

3.3 Kanton Luzern

Im Kanton Luzern wurde das Beteiligungsmanagement durch die Anpassung bestehender Gesetze in Form eines Mantelerlasses geregelt. Im Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates wird festgehalten, dass der Kantonsrat die Oberaufsicht über das Beteiligungscontrolling ausübt.

Der Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und Kantonsrat wird im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen definiert. Ein wichtiger Bestandteil des Luzerner Beteiligungsmanagements ist die Beteiligungsstrategie. Die Beteiligungsstrategie enthält die strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen des Kantons. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Beteiligungsstrategie alle vier Jahre als Planungsbericht zur Genehmigung vor. Auf der Grundlage der Geschäftsberichte der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, erstellt der Regierungsrat einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie und legt ihn dem Kantonsrat zur Genehmigung vor.

3.4 Kanton Zürich

Ähnlich wie der Kanton Basel-Stadt legte auch der Kanton Zürich die Vorgaben für die Steuerung der Beteiligungen in PCG-Richtlinien fest. In Richtlinie 14 wird zunächst definiert, dass der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Beteiligungen hat. Im Anschluss werden die Unterlagen, die den Kantonsrat bei der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht unterstützen sollen, explizit aufgelistet. Diese umfassen die Richtlinien der Regierungspolitik (Kenntnisnahme), den Legislaturbericht (Kenntnisnahme), den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (Kenntnisnahme) mit Budget (Beschluss), den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Genehmigung) sowie die Eignerstrategien zu bedeutenden Beteiligungen, zusammen mit den Berichten der Direktionen zur Umsetzung der Eignerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen (Information). Auch in Zürich wird ähnlich wie in Basel-Stadt die Oberaufsicht und der Informationspflicht für grosse Beteiligungen wie etwa der Züricher Kantonalbank oder dem Universitätsspital in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt (z. B. §§ 11 und 12 Gesetz über die Zürcher Kantonalbank oder § 8 Gesetz über das Universitätsspital Zürich).

3.5 Fazit

Die Instrumente zur Wahrnehmung der Oberaufsicht und zum Informationsaustausch zwischen Regierung und Parlament sind bei den betrachteten Kantonen sehr ähnlich. Die Regierung informiert das Parlament regelmässig und standardisiert über die Beteiligungen, dies erfolgt in Form von zusammenfassenden Berichten sowie durch Jahres- und Geschäftsberichte der Beteiligungen. Die parlamentarischen Oberaufsichtskommissionen haben das Recht auf zusätzliche Informationen. Das Parlament gibt in Spezialgesetzen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die wichtigsten Beteiligungen vor.

Die Bewirtschaftung der Beteiligungen wird bei den betrachteten Kantonen über PCG-Richtlinien geregelt. Eine Ausnahme bildet dabei der Kanton Basel-Landschaft, der ein PCG-Gesetz erlassen hat. Die gesetzliche Regelung der PCG-Richtlinien ist aber die Ausnahme und aus juristischer Sicht nicht erforderlich. In Basel-Stadt ist es dem Regierungsrat grundsätzlich möglich, auch ohne spezifische Ermächtigung im Gesetz die erforderlichen Ausführungsvorschriften zu erlassen (§ 105 Abs. 2 KV BS) (Hierarchieprinzip). Hierbei kann er sich auf seine verfassungsmässige und organisationsrechtliche Stellung als oberste vollziehende Behörde (§ 101 Abs. 1 KV

BS, § 1 Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt) stützen. Die PCG-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. Sie dienen der diesbezüglichen Einheitlichkeit. 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. Damit kommt ihnen keine direkte Auswirkung zu. Sie unterscheiden sich damit entscheidend von Erlassen in der Gesetzesform bzw. deren Vollzugsverordnungen. Die Richtlinien sind bindend, unabhängig davon wie hoch die Beteiligung des Kantons ist. Eine gesetzliche Verankerung der PCG-Grundsätze würde einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert bedeuten und ist aus Sicht des Regierungsrates daher abzulehnen.

4. Stellungnahme zur Motion

Seit der Einreichung der Motion wurde das Beteiligungsmanagement des Kantons Basel-Stadt weiter aufgebaut und die Vorgaben der PCG-Richtlinien wurden umgesetzt. Im Zusammenhang mit den Anliegen der Motion sind folgende Punkte relevant.

4.1 Informationsaustausch zwischen Regierungsrat und Grosse Rat

Die PCG-Richtlinien in Basel-Stadt sehen vor, dass der Regierungsrat Fachdepartemente bestimmt, die für den direkten Verkehr mit den Beteiligungen zuständig sind. Das Finanzdepartement erstellt zusammen mit den zuständigen Fachdepartementen jährlich einen Beteiligungsbericht für den Grosse Rat, der das zentrale Element des Informationsaustauschs zwischen Regierungsrat und Grosse Rat bildet. Als die Motion überwiesen wurde, befand sich die Berichterstattung noch im Aufbau und der erste Beteiligungsbericht wurde erst später erstellt. Der Beteiligungsbericht ist Teil des Jahresberichtes (Kapitel 8) und wird vom Grosse Rat mit diesem genehmigt. Er umfasst u. a. einen Beteiligungsspiegel und orientiert den Grosse Rat über die wichtigsten Fakten und Entwicklungen im Beteiligungsmanagement (§ 19 PCG-Richtlinien). Im Detail gibt der jährlich Beteiligungsbericht Auskunft über:

- Stand des Beteiligungsmanagement;
- Beteiligungsspiegel;
- Rechtsform und öffentlichen Aufgabe der Beteiligungen;
- Zahlungsströme zwischen Kanton und Beteiligungen sowie
- Wahlorgane und Vergütung der Kantonsvertretungen.

Wie der Kantonsvergleich zeigt, verfügt Basel-Stadt damit über eine mit anderen Kantonen vergleichbare Berichterstattung an das Parlament.

4.2 Beteiligungsspezifische Regelungen

Seit der Überweisung der Motion wurden die Spezialgesetze für die grossen Beteiligungen BKB, BVB und IWB überarbeitet. Dabei wurden die Fragen der Aufsicht durch den Regierungsrat und der Oberaufsicht durch den Grosse Rat geregelt. Die Gesetzesregelungen wurden massgebend durch den Grosse Rat und seinen vorberatenden Kommissionen geprägt.

Die Gesetzesvorlagen sehen im Sinne der PCG-Richtlinien eine Gewaltentrennung zwischen dem Regierungsrat als Eigentümer und dem Grosse Rat als Aufsichtsinstanz vor. Seit den Gesetzesrevisionen wählt nur noch der Regierungsrat die Mitglieder des obersten Leitungs- und Verwaltungsorganes der besagten Beteiligungen. Während bei der BKB die strategische Führungsebene früher vollständig vom Grosse Rat gewählt wurde, teilten sich bei der BVB und der IWB der Grosse Rat und der Regierungsrat das Wahlrecht. Dem Grosse Rat wiederum obliegt die Oberaufsicht über die Beteiligungen. Mit den Gesetzesrevisionen wurde zudem ein Schritt in

Richtung Entpolitisierung der strategischen Führungsebene vorgenommen. So dürfen keine Mitglieder des Grossen Rates oder des Regierungsrates sowie Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung, denen Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung übertragen sind, in den Bankrat, bzw. Verwaltungsrat gewählt werden. In den drei Erlassen werden die Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates sowie die Oberaufsicht durch den Grossen Rat einheitlich geregelt.

Die Revision des BKB-Gesetzes wurde mit der kantonalen Volksabstimmung vom 5. Juni 2016 angenommen. In § 20 BKB-Gesetz wird festgehalten, dass dem Grossen Rat die Oberaufsicht obliegt und dass die zuständigen Oberaufsichtskommissionen alle für die Oberaufsicht notwendigen Einsichts- und Informationsrechte haben, sofern diesen nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Im Weiteren werden die Mitwirkungsrechte des Grossen Rates geregelt (§ 20 Abs. 3 BKB-Gesetz). Der Grosse Rat genehmigt die maximale Höhe des Dotationskapitals und nimmt Eignerstrategie, Jahresbericht und Jahresrechnung zur Kenntnis. In § 18 BKB-Gesetz werden die Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates geregelt.

Die Revision des BVB-OG wurde ebenfalls am 5. Juni 2016 vom Volk angenommen. Auch das BVB-Gesetz sieht eine entsprechende Regelung zur Oberaufsicht des Grossen Rates in § 12d vor. Dem Grossen Rat obliegt die Oberaufsicht und die zuständigen Oberaufsichtskommissionen haben alle für die Oberaufsicht notwendigen Einsichts- und Informationsrechte, sofern diesen nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen entgegenstehen. Der Grosse Rat nimmt Kenntnis von Eignerstrategie, Jahresbericht und Jahresrechnung. Die Aufsichts- und Mitwirkungsrechte des Regierungsrates sind in § 12b BVB-OG geregelt.

Im Januar 2017 stimmte der Grosse Rat der Teilrevision des Gesetzes über die Industriellen Werke Basel (IWB) zu. Im IWB-Gesetz wird die Oberaufsicht in § 28bis geregelt. Auch hier werden die Einsichts- und Informationsrechte der zuständigen Oberaufsichtskommissionen gesetzlich ausformuliert. Die Kenntnisnahme der Jahresrechnung durch den Grossen Rat wird in § 29 Abs. 1 des IWB-Gesetzes geregelt. Die Aufsicht durch den Regierungsrat ist in § 28 IWB-Gesetz geregelt.

Das Gesetz über die öffentlichen Spitäler des Kantons Basel-Stadt sowie das Gesetz über das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel regelt die Rechtsstellung, die Organisation und die Aufgaben des Universitätsspitals Basel, der Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel, des Felix Platter-Spitals und des Universitären Zentrums für Zahnmedizin Basel. Hier wird die Kenntnisnahme der Jahresrechnung durch den Grossen Rat in § 11 Abs. 3 bzw. § 10 Abs. 3 aufgeführt. Die Oberaufsicht durch den Grossen Rat wird für die Spitäler in den entsprechenden Eignerstrategien geregelt.

Bei Beteiligungen in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft gilt das Obligationenrecht (OR). Gemäss Art. 696 OR hat jeder Aktionär ein Recht auf Bekanntgabe des Geschäftsberichts (Jahresbericht, Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang sowie einer allfälligen Konzernrechnung) und des Revisionsberichts. Das Gesetz sieht weitere Rechte der Aktionäre auf Einsicht und Auskunft vor (Art. 697 OR), allerdings nur wenn sie für die Ausübung der Aktionärsrechte erforderlich sind. Bei der Universitätsspital Nordwest AG (USNW), die aus der Fusion des USB und der Kantonsspitals Baselland hervorgehen soll, wurde die Oberaufsicht in § 6 des Gesetzes betreffend die Beteiligung des Kantons Basel-Stadt an der Universitätsspital Nordwest AG (Beteiligungsgesetz USNW) geregelt. Aufgrund der Einschränkungen durch das OR lautet die Regelung des Einsichtsrechtes wie folgt: Der Regierungsrat erteilt den zuständigen Oberaufsichtskommissionen im Rahmen der rechtlichen Schranken alle für die Oberaufsicht notwendigen Einsichts- und Informationsrechte. Das Gesetz wird in Kraft treten, sofern der Staatsvertrag über die USNW AG in der Volksabstimmung vom 10. Februar 2019 genehmigt wird.

4.3 Anpassung der PCG-Richtlinien

Bei drei Beteiligungen (BKB, BVB und IWB) wurde seit der Überweisung der Motion die Oberaufsicht des Grossen Rates sowie der Informationsaustausch in Spezialgesetzen konkretisiert und einheitlich geregelt. Der Regierungsrat nimmt die Beantwortung der Motion zum Anlass, die PCG-Richtlinien nachzuführen und die bisher geltende Regelung zur Oberaufsicht in Anlehnung an die Bestimmungen bei BKB, BVB und IWB bzw. den rechtlichen Schranken bei Beteiligungen in der Rechtsform einer AG auszugestalten. § 6 der PCG-Richtlinien wurde daher wie folgt ergänzt:

PCG-Richtlinien vom 23. April 2015	Ergänzung
<p>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.</p>	
	<p>Zur Unterstützung seiner Oberaufsicht unterbreitet der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Unterlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Berichterstattung über die Beteiligungen des Kantons (Genehmigung als Teil des Jahresberichts) b) Eignerstrategien (Information) c) Jahresrechnung der wesentlichen Beteiligungen (Kenntnisnahme) <p>Die zuständigen Oberaufsichtskommissionen des Grossen Rates haben alle notwendigen Einsichts- und Informationsrechte, sofern diesen nicht schwerwiegende private oder öffentliche Interessen oder rechtliche Schranken entgegenstehen.</p>

Die Ergänzungen regeln die Unterlagen, die der Regierungsrat dem Grossen Rat zur Unterstützung seiner Oberaufsichtsfunktion unterbreitet. Die jährliche Berichterstattung über die Beteiligungen des Kantons bildet einen Teil des Jahresberichts des Kantons und wird vom Grossen Rat mit dem Jahresbericht genehmigt. Der Bericht gibt einen Überblick über die Beteiligungen des Kantons und orientiert über die wichtigen Entwicklungen bei den Beteiligungen. Weiter veröffentlicht der Regierungsrat die für die einzelnen Beteiligungen festgelegten Eignerstrategien. Bei wesentlichen Beteiligungen für den Kanton wird schliesslich die Jahresrechnung dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Zudem werden die Einsichtsrechte des Grossen Rates in Übereinstimmung mit der Formulierung im BKB-Gesetz für öffentlich-rechtliche Anstalten sowie dem Gesetz betreffend die Beteiligung des Kantons Basel-Stadt an der Universitätsspital Nordwest AG (Beteiligungsgesetz USNW) für Aktiengesellschaften ergänzt. Bei Aktiengesellschaften sind beim Einsichtsrecht die rechtlichen Schranken zu beachten.

Durch die Anpassung der PCG-Richtlinien werden die Instrumente, die den Grossen Rat bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht unterstützen, transparent und zentral an einem Ort aufgelistet.

5. Fazit

Im Jahr 2010 legte der Regierungsrat durch die PCG-Richtlinien einheitliche Grundsätze für die Führung, Steuerung und Überwachung der kantonalen Beteiligungen fest. In diesen Richtlinien werden die Aufgaben des Regierungsrates und seiner Departemente gegenüber den Beteiligungen, die Aufgaben und Pflichten der Beteiligungen sowie die Rollenteilung zwischen Grosse Rat und Regierungsrat geregelt. Die Richtlinien sind die Grundlage, auf der das Beteiligungsmanagement in den Folgejahren kontinuierlich aufgebaut wurde.

Der Kanton Basel-Stadt weist ein Beteiligungsmanagement auf, das vergleichbar mit anderen Kantonen und state-of-the-art ist. Der Kanton verfügt über eine sachgerechte Berichterstattung an den Grossen Rat. Jährlich erhält der Grosse Rat durch den Beteiligungsbericht einen Überblick über alle Beteiligungen des Kantons. Zudem erhält er die Jahresberichte bedeutender Beteiligungen zur Kenntnis.

Bei wichtigen Beteiligungen wurden die Anliegen der Motion zusätzlich in Spezialgesetzen geregelt. In den Jahren 2016 und 2017 wurden das Gesetz über die Basler Kantonalbank, das Organisationsgesetzes der Basler Verkehrs-Betriebe und das Gesetz über die Industriellen Werke Basel angepasst und einheitliche Regelungen für die Aufsicht durch den Regierungsrat und die Oberaufsicht durch den Grossen Rat erlassen.

Um die Transparenz und Einheitlichkeit zu erhöhen, hat der Regierungsrat schliesslich § 6 PCG-Richtlinien dahingehend angepasst, dass die Instrumente, die der Grosse Rat zur Wahrnehmung der Oberaufsicht hat, im Detail aufgelistet werden.

Die Motion wurde zu einem Zeitpunkt eingereicht als sich das Beteiligungsmanagement im Aufbau befand. In den letzten Jahren wurden die Anliegen der Motion sukzessive umgesetzt, so dass nun die Oberaufsicht des Grossen Rates einheitlich geregelt ist – sei es in Form von Spezialgesetzen oder allgemein in den PCG-Richtlinien. Der Grosse Rat hat Instrumente in die Hand erhalten, die im bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht unterstützen. Aus Sicht des Regierungsrates haben sich diese Instrumente und die Regelung der Aufsicht und Oberaufsicht bewährt. Der Regierungsrat sieht daher keinen weiteren Handlungsbedarf. Die von den Motionären geforderte Standardisierung der Berichterstattung und die Präzisierung der Oberaufsicht des Grossen Rates sind somit erreicht und die Anliegen der Motion umgesetzt. Die Motion kann als erledigt abgeschrieben werden.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat folgende Beschlussfassung:

1. Die Motion Martina Bernasconi und Konsorten betreffend Konkretisierung der Aufsicht bei ausgelagerten Betrieben wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin