



An den Grossen Rat

20.5281.02

FD/P205281

Basel, 13. Januar 2021

Regierungsratsbeschluss vom 12. Januar 2021

Motion Joël Thüring betreffend «Anpassung der PCG-Richtlinien des Kantons – Verwaltungsratsstellen sind im Sinne der Gleichberechtigung und Transparenz auszuschreiben» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2020 die nachstehende Motion Joël Thüring dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

In seiner Antwort auf die Schriftliche Anfrage Joël Thüring betreffend «Neubesetzung IWB-Verwaltungsrat im Hinterzimmer?» (Nr. 20.5248.02) teilt der Regierungsrat mit, dass die Grundsätze zum Vorgehen bei der Besetzung von Mandaten in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit in den sogenannten Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons festgehalten sind.

Aus diesen Richtlinien geht hervor, dass gemäss § 7 Abs. 4 öffentliche Ausschreibungen für die Neu- resp. Wiederbesetzung von Verwaltungsratsmandaten «in der Regel» genutzt werden, um einen grossen Kreis potenzieller Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen.

Diese Antwort des Regierungsrates erstaunt den Motionär, da ihm aktuell keine solchen Ausschreibungen von Verwaltungsratsmandaten des Kantons (bspw. bei den BVB, den IWB oder dem Bankrat der BKB) bekannt sind. Auch die jüngste Wiederbesetzung eines Postens im Verwaltungsrat der IWB, welche den Motionären zur besagten Schriftlichen Anfrage brachte, fand nicht über eine öffentliche Ausschreibung statt. Es kann also aktuell keinesfalls festgestellt werden, dass die Ausschreibungen von solchen Mandaten in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit «in der Regel» - wie die PCG-Richtlinien es eigentlich besagten – öffentlich stattfinden.

Dabei ist diese Art der Transparenz für die Besetzung von Verwaltungsratsmandaten begrüssenswert, weshalb auch andere Kantone zwischenzeitlich auf eine Ausschreibung von solchen Mandaten setzen. Direktansprachen sind zwar nicht per se falsch, sie führen jedoch dazu, dass gerade bei dann problematischen Vorfällen die – auch parteipolitische - Unabhängigkeit weniger gewährleistet ist. Dies widerspricht aus Sicht des Motionärs jedoch modernen Public Corporate Governance-Richtlinien. Deshalb sind derartige Mandate künftig auszuschreiben.

Dies betrifft natürlich nicht die Besetzung von Sitzen durch andere Gebietskörperschaften (Bund, andere Kantone, privatwirtschaftliche Unternehmen oder Dritte) oder bei einer Delegation von Amtes wegen (ex lege).

Der Regierungsrat wird deshalb beauftragt, die Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Basel-Stadt innert einem Jahr wie folgt abzuändern und so die entsprechenden Grundlagen für die einzelnen Betriebe des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit zu schaffen:

§ 7 Abs. 4 (bisher)

~~«(...) In der Regel nutzt er öffentliche Ausschreibungen um einen grossen Kreis potentieller Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen. (...)»~~

§ 7 Abs. 4 (neu)

«(...) Um einen grossen Kreis potentieller Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen, werden die Mandate öffentlich ausgeschrieben.
Joël Thüring

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

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.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO). Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, § 7 Abs. 4 der Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons (PCG-Richtlinien) innert eines Jahres dahingehend anzupassen, dass Verwaltungsratsmandate in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit zwingend öffentlich auszuschreiben sind.

Nach § 69 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt (KV; SG 111.100) richtet sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und keine Behörde übt staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt aus. Ausserdem darf keine Behörde ohne verfassungsrechtliche Kompetenz in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde einwirken. Nach Lehre und Rechtsprechung hat jede der drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative ihre sogenannten Kernbereiche, die grundsätzlich nicht angetastet werden dürfen, ansonsten das Prinzip der Gewaltenteilung nicht mehr funktionsfähig ist. Gemäss § 90 KV 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 KV sowie der unmittelbaren Beaufsichtigungsfunktion des Regierungsrates über die Verwaltung gemäss § 108 Abs. 1 Satz 1 KV und die hier relevante Beaufsichtigung anderer Träger öffentlicher Aufgaben gemäss § 108 Abs. 1 Satz 2 KV. Aus den genannten Verfassungsbestimmungen lässt sich ableiten, dass der Grosse Rat als legislatives Organ 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 Träger von öffentlichen Aufgaben wie etwa der verselbständigten Einheiten und damit auch die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion obliegt gemäss dem System der Gewaltenteilung und im Einklang mit § 108 Abs. 1 Satz 2 KV der leitenden und obersten vollziehenden Behörde, d.h. dem Regierungsrat. Im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung erlässt der Regierungsrat die Public Corporate Governance-Richtlinien, die unmittelbar der Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Stadt dienen (vgl. § 1 der Richtlinien).

Mit der Forderung nach einer Anpassung der Public Corporate Governance-Richtlinien wird die Kernkompetenz des Regierungsrates zur Beaufsichtigung der Träger öffentlicher Aufgaben gemäss § 108 Abs. 1 Satz 2 KV tangiert, die nach § 42 Abs. 2 GO dem parlamentarischen Instrument der Motion nicht zugänglich ist. Deshalb ist sie als rechtlich unzulässig anzusehen, da sie in den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates einwirkt. Sie verlangt keine explizite und für die Änderung der Kompetenzordnung erforderliche Anpassung der Verfassung nach § 42 Abs. 1 GO (Bericht des Regierungsrates zum Anzug Daniel Stolz [Nr. 13.5481]).

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

2.1 Anliegen der Motion

Die Motion fordert, dass der Regierungsrat die Public Corporate Governance-Richtlinien dahingehend anpasst, dass Verwaltungsratsmandate in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit in Zukunft zwingend öffentlich ausgeschrieben werden.

2.2 Geltende Regelung

Gemäss § 108 Abs. 1 KV beaufsichtigt der Regierungsrat neben der kantonalen Verwaltung auch die anderen Träger öffentlicher Aufgaben in deren Ausübung. Im Jahr 2010 hat er zur Steuerung der kantonalen Beteiligungen die Public Corporate Governance-Richtlinien erlassen. Gemäss diesen übt der Regierungsrat 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. Um einen grossen Kreis potentieller Kandidatinnen und Kandidaten zu erreichen, nutzt er dafür in der Regel öffentliche Ausschreibungen (§ 7 Abs. 4). Die öffentliche Ausschreibung von Sitzen in Strategie- und Aufsichtsorganen dient dazu, den Kreis der Kandidierenden zu erweitern. Damit wird Transparenz betreffend freiwerdender Sitze in Strategie- und Aufsichtsgremien geschaffen. Dieses Vorgehen ist bewusst als Emp-

fehlung formuliert, da bei einer Besetzung der Sitze durch andere Gebietskörperschaften (Bund, andere Kantone, Gemeinden, privatwirtschaftliche Unternehmen oder Dritte) oder bei einer Delegation von Amtes wegen (ex lege) eine Ausschreibungspflicht nicht umsetzbar ist. Bei einzelnen Sitzen hat es sich zudem bewährt, den Sitz bewusst mit einer Person aus der öffentlichen Verwaltung des Kantons Basel-Stadt oder aus einer staatsnahen Institution zu besetzen. In diesen Fällen ist die Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung schwer bzw. nicht umsetzbar oder zu einschränkend.

2.3 Vergleich mit anderen Kantonen

Bei vollständigen Beteiligungen und wenn die Wahlbefugnis für das ganze Gremium bei der öffentlichen Hand liegt, werden im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips und der Transparenz die Vakanzen meist öffentlich ausgeschrieben. Dies betrifft insbesondere Institutionen im Gesundheitswesen (wie etwa Spitäler) oder Verkehrsbetriebe. Dennoch befinden sich entsprechende Inserate eher selten auf einschlägigen Vermittlungsportalen. So wurde etwa im September 2020 für Bernmobil eine Verwaltungsratspräsidentin gesucht. Dieses Beispiel ist insofern auch exemplarisch, dass spezifisch eine Frau gewünscht war, weshalb der Suchradius entsprechend erweitert wurde.

3. Position des Regierungsrates

Das Anliegen der Motion nach Transparenz in Bezug auf Besetzungen von Verwaltungsratsmandaten in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit ist auch im Interesse des Regierungsrates. Er anerkennt das Potential eines erweiterten Kreises an Kandidierenden, wenn Vakanzen in Verwaltungsorganen von Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit öffentlich ausgeschrieben werden. Aus diesem Grund hat er denn auch in den Public Corporate Governance-Richtlinien die öffentliche Ausschreibung als Regelvorgehen bei Neubesetzungen festgehalten. Den Erläuterungen zu § 7 Abs. 4 ist indessen zu entnehmen, dass die öffentliche Ausschreibung als Empfehlung zu verstehen ist und davon in unpraktikablen Fällen (siehe Ziffer 2.2) abgewichen werden kann.

Das Anliegen des Motionärs nimmt der Regierungsrat unabhängig von dessen rechtlicher Zulässigkeit aber dennoch als Gelegenheit wahr, die Public Corporate Governance-Richtlinien im Hinblick auf weitere Präzisierungen betreffend Transparenz in Bezug auf Besetzungen von Verwaltungsratsmandaten in Betrieben des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit vertiefter zu prüfen.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Joël Thüring betreffend «Anpassung der PCG-Richtlinien des Kantons – Verwaltungsratsstellen sind im Sinne der Gleichberechtigung und Transparenz auszuschreiben» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin