



Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

Vorlage an den Landrat

2007-219

betreffend Steuerung der Beteiligungen des Kantons (Agenturbericht)

vom 11. September 2007

INHALTSVERZEICHNIS

1	MANAGEMENT SUMMARY	3
2	AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNGEN DER VORLAGE.....	4
2.1	Allgemeine Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance	4
2.2	Ausgangslage im Kanton Basel-Landschaft	5
2.3	Zielsetzungen der Vorlage.....	6
3	SCHNITTSTELLEN ZU ANDEREN PROJEKTEN	6
4	AKTUELLE BETEILIGUNGEN UND DEREN STEUERUNG	7
4.1	Definition der Beteiligung.....	7
4.2	Aktuelle Beteiligungen	7
4.3	Aktuelle Steuerung der Beteiligungen	9
5	INSTRUMENTE ZUR STEUERUNG DER BETEILIGUNGEN (BETEILIGUNGS-CONTROLLING).....	12
5.1	Zielsetzungen des Beteiligungscontrollings.....	12
5.2	Kategorisierung der Beteiligungen und Intensität des Beteiligungscontrollings	13
5.3	Festlegung von Zielsetzungen pro Beteiligung	14
5.4	Einsitz in Gremien der Unternehmung.....	15
5.5	Instrumente der Planung	17
5.6	Instrument der Überwachung: Reporting	18
5.7	Instrumente der Kontrolle: Prüfung durch die Finanzkontrolle.....	18
6	EINFÜHRUNG EINES SYSTEMATISCHEN BETEILIGUNGSCONTROLLINGS	19
7	ABSCHREIBUNG HÄNGIGER VORSTÖSSE	
7.1	Postulat von Peter Brunner vom 22. März 1995 betr. Überprüfung der staatlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Dienstleistungen des Kantons (Standortbestimmung, Kantonsbeteiligung, Ziele, Führungsverantwortung, usw.) (1995/066)	20
7.2	Motion von Urs Baumann vom 07. Februar 2002 betreffend Vermeidung von unliebsamen Überraschungen bei Institutionen mit Globalbudget (2002/033)	21
7.3	Postulat der FDP-Fraktion betr. Mandatsvertrag (Steuerung der Beteiligungen) vom 02. November 2006 (2006/260)	22
7.4	Interpellation von Jürg Wiedemann vom 07. Juni 2007 betr. Mandate von Regierungsräten und Kadermitgliedern der kantonalen Verwaltung" (2007/137).....	22
	GLOSSAR	26

1 Management Summary

Mit der zunehmenden Auslagerung und Übertragung von öffentlichen Aufgaben an verwaltungsexterne Organisationen gibt der Kanton die Vollzugs- und Erbringungsverantwortung ab. Er trägt aber weiterhin die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung, die Gewährleistungsverantwortung.

Unter einer Beteiligung wird eine Institution verstanden, die teilweise oder ganz im Eigentum des Kantons ist oder welche eine öffentliche Aufgabe oder eine Aufgabe im Interesse des Kantons ausserhalb der Kantonsverwaltung erfüllt. Der Kanton geltet die erbrachten Leistungen aus öffentlichen Mitteln ab oder es besteht eine Staatsgarantie (von Rechts wegen oder faktisch aus politischen Gründen). Die Beteiligungen werden in drei Hauptkategorien unterteilt, die auf die Kriterien des Eigentums und der Rechtsform abstellen: Privatrechtliche Institutionen (mit Kantonsvertretung bzw. ohne Kantonsvertretung), Öffentlichrechtliche Institutionen (alleinige Trägerschaft des Kantons bzw. interkantonale Trägerschaft) und Leistungseinkauf bei Institutionen.

Mit dem vorliegenden Bericht wird eine Auslegeordnung zum Beteiligungsportfolio des Kantons gemacht, und die aktuelle Steuerung der Beteiligungen wird aufgezeigt. Der Anhang zum Bericht enthält zu jeder Beteiligung Angaben zu den Eigentümerzielen, den rechtlichen Grundlagen, zur Organisation und zu den Kantonsvertretungen. Der Kanton hält 29 Beteiligungen an privatrechtlichen Institutionen (20 mit Kantonsvertretung, 93 ohne Kantonsvertretung) und 13 Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Institutionen (4 alleinige Trägerschaften, 9 interkantonale Trägerschaften). Daneben bestehen 68 Leistungseinkäufe bei verwaltungsexternen Institutionen.

Im Bericht werden die Instrumente zur optimalen Steuerung der Beteiligungen aufgezeigt: Einsitz in Gremien der Unternehmung, Planungs- und Überwachungsinstrumente und das Instrument der Kontrolle.

Der Regierungsrat wird in einer nächsten Phase die auf Stufe Grobkonzept aufgezeigten Steuerungsinstrumente im Rahmen eines systematischen Beteiligungscontrollings konkretisieren. Die Leitlinien für die Steuerung der Beteiligungen und die Arbeitsteilung bei der Betreuung der Beteiligungen sollen in einer Verordnung festgelegt werden. Dabei werden u.a. folgende Fragestellungen zu vertiefen sein:

- Die Zielsetzungen pro Beteiligung sind periodisch zu überprüfen und wo nötig auf Stufe Regierungsrat zu konkretisieren.
- Die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen durch Kantonsvertreter in den Aufsichtsorganen soll bei Beteiligungen von grossem kantonalem Interesse auf der Basis von Mandaten erfolgen. Bei Mandaten, welche nicht von Amtes wegen wahrgenommen werden, sollen Anforderungsprofile erarbeitet werden.
- Einsatz von Instrumenten der Planung (Eigentümer- und Beteiligungsstrategie, Mehrjahresplanung und strategische Zielsetzungen, Abstimmung der Budgetierungsprozesse, Chancen- und Risikoanalyse)
- Die in der jüngsten Vergangenheit erreichten Verbesserungen im Berichtswesen sollen weiterentwickelt werden, so dass die Informations-, Überwachungs- und Kontrollrechte möglichst weitgehend systematisiert und institutionell verankert sind.

Dem Landrat werden folgende Vorstösse zur Abschreibung beantragt:

- Postulat 1995-066 von Peter Brunner vom 22. März 1995
- Motion 2002-033 von Urs Baumann vom 7. Februar 2002
- Postulat 2006-270 der FDP-Fraktion
- Interpellation 2007-137 von Jürg Wiedemann vom 7. Juni 2007

2 Ausgangslage und Zielsetzungen der Vorlage

2.1 Allgemeine Entwicklungen im Bereich der Corporate Governance

Die in der Vorlage zu behandelnden Fragen zur Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Landschaft sind Fragenbereiche der Unternehmensführung, welche in den vergangenen Jahren auch in der Privatwirtschaft unter dem Stichwort „Corporate Governance“ zunehmend an Aktualität gewonnen haben. Im Jahr 2002 wurde in der Schweiz ein "Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (Swiss Code)"¹ veröffentlicht. Der "Swiss Code" ist auf schweizerische Publikumsgesellschaften ausgerichtet und definiert den Begriff 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 Kontrolle und Führung anstreben."

Ausgangspunkt der Corporate Governance ist die "Principal Agent"-Problematik. Die Eigentümer (die Aktionäre, der Principal) und die Führung (der Verwaltungsrat und das Management, der Agent) einer Unternehmung haben oftmals unterschiedliche Interessen. Da der Eigentümer oft schlecht informiert ist, entwickelt die Unternehmensführung tendenziell eine Eigendynamik. Dieser Wissensvorsprung der Unternehmensführung besteht dabei nicht nur gegenüber den Eigentümern, sondern auch gegenüber dem Verwaltungsrat, d.h. dem Gremium, das von den Eigentümern gerade dazu gewählt wird, das Management laufend zu begleiten und zu überwachen.

Im Rahmen der Änderung des Obligationenrechts² im Jahr 1992 sind einige der späteren typischen Corporate Governance-Postulate in Kraft getreten. Der Verwaltungsrat trägt 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 Rechteinhaltung (Compliance, Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5).

Am eingehendsten greifen die OECD-Richtlinien³ für die Corporate Governance von Staatsbetrieben die Problematik auf. Sie sind vom OECD-Rat im April 2005 verabschiedet worden und ergänzen die OECD-Grundsätze der Corporate Governance für den privaten Sektor. Die Richtlinien, welche in sechs Kapitel gegliedert sind, haben den Charakter von Empfehlungen. Themen sind der rechtliche und regulatorische Rahmen für Staatsbetriebe, der Staat als Eigner, die Gleichbehandlung der Aktionäre, die Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten, Transparenz und Offenlegung sowie die Pflichten des Aufsichtsorgans.

Im September 2006 hat der Bundesrat zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben in einem Corporate Governance-Bericht einheitliche Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Bundes, für deren rechtliche Konzeption sowie zur Steuerung der Beteiligung formuliert.⁴ Auf der Grundlage der Hauptfunktionen der Verwaltung und der verselbständigten Einheiten einerseits und zentraler Entscheidungskriterien für Auslagerungen andererseits unterscheidet der Bund vier idealtypische Aufgaben (Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschaft und Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen am Markt). Für die drei Aufgabentypen mit Auslagerungsneigung werden 28 Leitsätze formuliert und zu einem Steuerungsmodell verdichtet.

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

¹ Vgl. Bericht der "Expertengruppe Corporate Governance" von [economiesuisse](http://economiesuisse.ch) (www.economiesuisse.ch)

² SR 220 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)

³ OECD-Grundsätze der Corporate Governance, Neufassung 2004, auf www.oecd.org

⁴ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht) auf www.efd.admin.ch

Organe, die in klassischer Weise durch Corporate-Governance-Grundsätze organisiert werden sollen, auch bei Unternehmen mit öffentlichen Beteiligungen eine wichtige Rolle (Oberaufsicht/Leitungsorgan, Management und externe bzw. interne Revision). Im Unterschied zur Privatwirtschaft hat jedoch die politische Ebene bei Beteiligungen der öffentlichen Hand (Eigentümer, Oberaufsicht/Leitungsorgan/Management und externe Revision) eine massgebende Stellung für die Entwicklung und Führung des Unternehmens. Auch wenn Staatsbetriebe verselbständigt werden, damit sie flexibler sind und näher am Markt agieren können, erfüllen sie stets 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.

Die Beteiligungen der öffentlichen Hand agieren also zwischen zwei Polen und erfüllen eine doppelte Zweckbestimmung: einerseits sollen sie möglichst flexibel und marktfähig sein und entsprechend Mehrwert für den Eigentümer generieren, ohne andererseits die politischen Vorgaben und den öffentlichen Leistungsauftrag zu missachten. Die Notwendigkeit der Herstellung einer entsprechenden Balance zwischen diesen beiden Polen macht die Steuerung von Beteiligungen der öffentlichen Hand deutlich vielschichtiger als bei Unternehmen im ausschliesslich privaten Besitz. Damit ist die Doppelrolle des Staates angesprochen. Er ist oftmals gleichzeitig Miteigentümer und Leistungsauftraggeber und hat deshalb in diesen beiden Funktionen in der Regel unterschiedliche Interessen. Als Eigentümer ist er primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Auftraggeber an der effizienten Umsetzung des Leistungsauftrages. Aus dieser Konstellation ergeben sich verschiedene Spannungsfelder auf die eine gute Steuerung eines Staatsbetriebes eingeht und die sie aufzulösen versucht.

2.2 Ausgangslage im Kanton Basel-Landschaft

Die Erbringung von Staatsaufgaben ist nicht mehr nur innerhalb der Baselbieter Kantonsverwaltung und deren Direktionen und Dienststellen organisiert, sondern wird zunehmend auf verwaltungsexterne Leistungserbringer übertragen. Auch die interkantonale Zusammenarbeit gewinnt weiter an Bedeutung. Mit der Auslagerung und Übertragung von öffentlichen Aufgaben an verwaltungsexterne Organisationen gibt der Kanton die Vollzugs- und Erbringungsverantwortung ab. Er trägt aber weiterhin die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung, die Gewährleistungsverantwortung.

Der Kanton Basel-Landschaft verfügt über eine Vielzahl von Arrangements verwaltungsexterner Leistungserbringung. In den letzten Jahren hat sich das Volumen und die Anzahl derartiger verwaltungsexterner Leistungserbringung deutlich erhöht. Vor allem die Anzahl der an interkantonale Trägerschaften delegierten Aufgabenbereiche hat zugenommen und das finanzielle Volumen anwachsen lassen. Es bestehen zudem Beteiligungen des Kantons an diversen privatrechtlichen Organisationen. Verwaltungsexterne Leistungserbringung stellt somit einen wichtigen und finanziell erheblichen Teil im Aktivitätsportfolio des Kantons Basel-Landschaft dar.

Die Fragestellungen rund um die „Agenturen“ wurden im Jahr 2001 im "Bericht zur Agenturproblematik" vom 24. Juni 2001 durch die Finanzkontrolle thematisiert. Die Agenturfragen wurden dann im Rahmen des WOV-Projekts diskutiert, allerdings ohne Vorlage eines Berichts an den Landrat.

2.3 Zielsetzungen der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird eine Auslegeordnung zum Beteiligungsportfolio des Kantons gemacht, und die aktuelle Steuerung der Beteiligungen wird aufgezeigt. Der Anhang der Vorlage enthält zu jeder Beteiligung Angaben zu den Eigentümerzielen, den rechtlichen Grundlagen, zur Organisation und zu den Kantonsvertretungen.

Ein Gutachten des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen empfiehlt, dass zur optimalen Steuerung der Beteiligungen ein systematisches Beteiligungscontrolling eingeführt werden sollte. Das Beteiligungscontrolling umfasst die Summe aller Massnahmen zur Steuerung, Koordination und Überwachung der Beteiligungen. Mit diesen Instrumenten soll die kantonale Interessenwahrnehmung und die Wahrung der Eigentümersicht sichergestellt werden. In dieser Vorlage werden die Elemente eines Beteiligungscontrollings im Sinne eines Grobkonzepts dargelegt. Der Regierungsrat wird in einer nächsten Phase die Konkretisierung der Verantwortlichkeiten und der Prozesse vornehmen und in einer Verordnung festhalten.

Folgende parlamentarische Vorstösse werden mit dieser Vorlage zur Abschreibung beantragt:

- Postulat 1995-066 von Peter Brunner vom 22. März 1995: Überprüfung der staatlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Dienstleistungen des Kantons (Standortbestimmung, Kantonsbeteiligung, Ziele, Führungsverantwortung, usw.)
- Motion 2002-033 von Urs Baumann vom 7. Februar 2002: Vermeidung von unliebsamen Überraschungen bei Institutionen mit Globalbudget
- Postulat 2006-270 der FDP-Fraktion: Mandatsvertrag (Steuerung der Beteiligungen)
- Interpellation 2007-137 von Jürg Wiedemann der Grünen vom 7. Juni 2007: Mandate von Regierungsräten und Kadermitgliedern der Kantonalen Verwaltung

3 Schnittstellen zu anderen Projekten

Zurzeit ist ein Subventionsbericht in Erarbeitung, der noch im Jahr 2007 an das Parlament überwiesen werden soll. Mit diesem Bericht wird Transparenz über die Subventionen (Abgeltungen und Finanzhilfen) geschaffen, und es wird der Handlungsbedarf bezüglich einzelner Subventionen aufgezeigt. Interkantonale Trägerschaften und verwaltungsexterne Leistungserbringer mit Leistungsauftrag sind ebenfalls Gegenstand des Beteiligungscontrollings, allerdings aus einer anderen Perspektive.

Im Hinblick auf die Einführung eines neuen EDV-Systems für das Personal- und Rechnungswesen (ERP-System) wird die Rechnungslegung auf der Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM2) der Schweiz. Finanzdirektorenkonferenz revidiert. Zur Herstellung einer konsolidierten Betrachtungsweise schreibt das HRM2 neu vor, dass im Anhang zur Staatsrechnung ein Beteiligungsspiegel aufgeführt wird. Dieser Beteiligungsspiegel schafft Transparenz über die Verflechtungen mit den ausgelagerten Organisationseinheiten.

Weitere Schnittstellen bestehen in den Bereichen „Haftung“ und „Finanzaufsicht“. In beiden Bereichen werden die entsprechenden Gesetze bzw. Bestimmungen gegenwärtig totalrevidiert (Totalrevision des Verantwortlichkeitsgesetzes⁵ und Schaffung eines Gesetzes zur Finanzkontrolle). In den entsprechenden Landratsvorlagen wird auf das Verhältnis zwischen Kanton und seinen Beteiligungen eingegangen, weshalb sich Erläuterungen an dieser Stelle erübrigen.

⁵ Vgl. Landratsvorlage Nr. 2007-082

4 Aktuelle Beteiligungen und deren Steuerung

4.1 Definition der Beteiligung

Der Begriff „Beteiligung“ wird wie folgt definiert:

Unter einer Beteiligung wird eine Institution verstanden, die teilweise oder ganz im Eigentum des Kantons ist oder welche eine öffentliche Aufgabe oder eine Aufgabe im Interesse des Kantons ausserhalb der Kantonsverwaltung erfüllt. Der Kanton geltet die erbrachten Leistungen aus öffentlichen Mitteln ab oder es besteht eine Staatsgarantie (von Rechts wegen oder faktisch aus politischen Gründen).

Von der oben definierten Gruppe der Beteiligungen, welche stets eine gesetzliche Aufgabe erfüllen und daher nicht veräusserbar sind, sind die folgenden Fälle abzugrenzen:

- Finanzanlagen im Finanzvermögen des Kantons. Die Bewirtschaftung dieser Vermögenswerte ist Aufgabe des Regierungsrates (§ 75 Abs. 2 Kantonsverfassung). Die Finanzanlagen im Finanzvermögen sind jederzeit veräusserbar und sollen eine marktübliche Rendite erzielen (§ 13 Finanzhaushaltsgesetz). Folgende Finanzanlagen befinden sich im Finanzvermögen des Kantons Basel-Landschaft (vgl. Anhang zur Staatsrechnung 2006):
 - o Markthallen AG, Basel (in Liquidation)
 - o Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld AG
 - o AREWA AG für regionale Entsorgung und Wiederverwertung (in Liquidation)
 - o Basellandschaftliche Kantonalbank, KB-Zertifikate
 - o SAirGroup Zürich (in Liquidation)
 - o Diverse Obligationen
 - o Diverse Darlehen
- Finanzanlagen, welche der Kanton ausserhalb der Verwaltungsrechnung führt (Legate, Stiftungen).
- Durch öffentlich-rechtlichen Verwaltungsvertrag begründete Institutionen (beispielsweise die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), das Forstamt beider Basel, Lufthygieneamt beider Basel oder die Regionalplanungsstelle beider Basel).

Die Beteiligungen werden in drei Hauptkategorien unterteilt, die auf die Kriterien des Eigentums und der Rechtsform abstellen: Privatrechtliche Institutionen (mit oder ohne Kantonsvertretung), öffentlich-rechtliche Institutionen (alleinige Trägerschaft des Kantons oder interkantonale Trägerschaft) und Leistungseinkauf bei verwaltungsexternen Institutionen. Bei Beteiligungen an privatrechtlichen Institutionen, welche von wesentlichem öffentlichen Interesse sind, wird jeweils eine Kantonsvertretung in das Aufsichtsorgan (Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat) entsandt. Mit Ausnahme des Schulzentrums für Kinder und Jugendliche (TSM) besteht bei allen öffentlich-rechtlichen Beteiligungen eine Kantonsvertretung. Bei den Institutionen mit Leistungseinkauf ist der Kanton lediglich im Aufsichtsorgan der BaselArea und Regio Basiliensis vertreten.

4.2 Aktuelle Beteiligungen

Die Beteiligungen, welche der Kanton Basel-Landschaft gegenwärtig hält, werden in folgender Liste aufgeführt. Für jede Beteiligung ist im Anhang eine separate Beschreibung (Faktenblatt) enthalten, welche über die Eigentümerziele, den Zweck der Unternehmung, die rechtliche Grundlage, die Organe, über die Kantonsvertretungen, den Beteiligungsanteil und allfällige Unterbeteiligungen Auskunft gibt. Im Bereich des Leistungseinkaufs existiert für die Bereiche Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe sowie den Bereich öffentlicher Verkehr je ein Faktenblatt.

Tabelle 1: Liste der Beteiligungen

	Art der Beteiligung	Rechtsform	Zuständige Direktion(en)
1	Privatrechtliche Institutionen		
1.1	Mit Kantonsvertretung		
1.1.1	ARA Rhein AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.2	Autobus AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.3	Autogesellschaft Sissach-Eptingen	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.4	Baselland Transport AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.5	Genossenschaft Stadion St. Jakob-Park	Genossenschaft	BKSD
1.1.6	Genossenschaft für Tankanlagen Baselland	Genossenschaft	VSD
1.1.7	Geopower Basel AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.8	Hardwasser AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.9	Kraftwerk Augst	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.10	Kraftwerk Birsfelden AG	Aktiengesellschaft	BUD/FKD
1.1.11	Landwirtschaftliche Trocknungsanlagen LTA AG	Aktiengesellschaft	VSD
1.1.12	MCH Messe Schweiz AG	Aktiengesellschaft	VSD
1.1.13	ProRheno Betriebs AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.14	Radio- und Fernsehgenossenschaft Basel	Genossenschaft	BKSD
1.1.15	Redag Regionale Entsorgung Dreiländereck	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.16	Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen	Aktiengesellschaft	FKD
1.1.17	Waldenburgerbahn AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.18	Wärmeverbund Oberwil Therwil WOT	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.19	Wasserversorgung Waldenburgertal AG	Aktiengesellschaft	BUD
1.1.20	AG NWCH Unterhalt Nationalstrassen (ab 1.1.2008): vgl. LRV 2007-176	Aktiengesellschaft	BUD
1.2	Ohne Kantonsvertretung		
1.2.1	BAK Basel Economics AG	Aktiengesellschaft	FKD
1.2.2	Bürgschafts-genossenschaft	Genossenschaft	VSD
1.2.3	Cooperative Salon Suisse de l'Horlogerie	Genossenschaft	VSD
1.2.4	Genossenschaft zur Produktion von amerikanischem Unterlagenholz zur Rebveredelung	Genossenschaft	VSD
1.2.5	Radio Basel One AG	Aktiengesellschaft	FKD
1.2.6	Schweizerische Nationalbank	spezialgesetzl. Aktiengesellschaft	FKD
1.2.7	Schweizerischer Bibliotheksdienst	Genossenschaft	BKSD
1.2.8	Stiftung interkantonale Försterschule	Stiftung	VSD
1.2.9	Swissmetro AG	Aktiengesellschaft	BUD
2	Öffentlich-rechtliche Institutionen		
2.1	Alleinige Trägerschaft		
2.1.1	Basellandschaftliche Gebäudeversicherung	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	FKD
2.1.2	Basellandschaftliche Kantonalbank	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	FKD
2.1.3	Basellandschaftliche Pensionskasse	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	FKD
2.1.4	Sozialversicherungsanstalt Baselland	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	FKD
2.2	Interkantonale Trägerschaft		
2.2.1	Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	BKSD
2.2.2	Flughafen Basel-Mulhouse	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	FKD
2.2.3	Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH)	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	JPMD
2.2.4	Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (MFP)	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	JPMD
2.2.5	Rheinhäfen (ab 1.1.2008)	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	VSD
2.2.6	Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	VSD
2.2.7	TSM Schulzentrum für Kinder und Jugendliche, Münchenstein	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	BKSD
2.2.8	Universität Basel	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	BKSD
2.2.9	Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB)	Selbst. öffentlich-rechtliche Anstalt	VSD
3	Leistungseinkauf		
3.1	Unternehmen des öffentlichen Verkehrs	Diverse	BUD
3.2	61 Institutionen der Sonderschulung, Jugendhilfe und der Behindertenhilfe	Verein, Stiftung	BKSD
3.3	BaselArea (Wirtschaftsförderung beider Basel), Basel	Verein	VSD
3.4	KV Baselland, Liestal	Verein	BKSD

	Art der Beteiligung	Rechtsform	Zuständige Direktion(en)
3.5	Regio Basiliensis, Basel	Verein	LK

Zusammenfassend hält der Kanton folgende Beteiligungen:

Tabelle 2: Überblick über die Beteiligungen

Art der Beteiligung	Anzahl
1. Privatrechtliche Institutionen, davon	29
1.1 Mit Kantonsvertretung	20
1.2 Ohne Kantonsvertretung	9
2. Öffentlich-rechtliche Institutionen, davon	13
2.1 Alleinige Trägerschaft des Kantons	4
2.2 Interkantonale Trägerschaft	9
3. Leistungseinkauf	68
Anzahl Beteiligungen	110

Aus Sicht des Kantons stellen sich im Zusammenhang mit der ausgelagerten Aufgabenerfüllung besondere Anforderungen an die Führung und Steuerung. Die dezentrale und organisatorisch selbstständige Stellung der externen Leistungserbringer kann zu Steuerungsproblemen und Informationsdefiziten führen und ist mit besonderen Risiken behaftet. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, mit welchen Führungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten sichergestellt werden kann, dass die verwaltungsexternen Unternehmungen die strategischen Interessen des Staates verfolgen, dass sie eine wirtschaftliche Leistungserstellung sicherstellen und dass Risiken im Zusammenhang mit der ausgelagerten Aufgabenerfüllung rechtzeitig erkannt werden. Dabei darf der operative Handlungsspielraum der externen Leistungserbringer nicht unnötig eingeschränkt werden.

4.3 Aktuelle Steuerung der Beteiligungen

Aktuell erfolgt die Steuerung und Überwachung der Beteiligungen und Beiträge in verschiedener Form, wobei die Rolle und Verantwortung der einzelnen Akteure zum Teil noch nicht systematisch geregelt sind. In den vergangenen Jahren wurden punktuell Massnahmen ergriffen, um das Beteiligungscontrolling zu verbessern. Aktuell kann die Situation wie folgt skizziert werden:

a) Gesamtsicht über die Beteiligungen

Die Steuerung, Aufsicht und Kontrolle von Beteiligungen geschieht bislang mehrheitlich organisationsbezogen und an verschiedenen Stellen im Kanton. Mit dem Partnerschaftsbericht wurde ein Überblick über die regionale Zusammenarbeit erstellt: Im Bericht werden die Dach- und Einzelvereinbarungen zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land aufgezeigt.⁶ Es wird allerdings kein aktives Register aller interkantonalen Vereinbarungen geführt, und die Nachführung von Mutationen ist nicht gewährleistet.

Mit dem vorliegenden Bericht wird eine Gesamtsicht über die Beteiligungen des Kantons präsentiert. Diese Gesamtsicht soll laufend aktualisiert werden und in einen jährlichen Beteiligungsspiegel im Anhang zur Staatsrechnung einfließen. Damit wird eine konsolidierte Betrachtung der Beteiligungen und Risiken sichergestellt.

b) Beteiligungspolitik, -strategie und -ziele

Das Beteiligungsportfolio ist historisch gewachsen und wird einzelfallbezogen verändert. Beteiligungen werden heute an verschiedenen Stellen im Kanton betreut und die Haltung des Kantons zu einzelnen Beteiligungen wird von der zuständigen Direktion formuliert. Aufgaben, Zusammenarbeit und Reporting der Direktionen untereinander und mit dem Regierungsrat sind noch nicht in jedem Fall geregelt.

Für jede Beteiligung existieren schriftlich formulierte Ziele (vgl. Faktenblätter im Anhang). Diese Ziele sollen periodisch überprüft und wenn nötig weiter verfeinert werden. Die strategische mittelfristige Planung und Ausrichtung der Beteiligung wird damit verbessert. Risiken und Chancen werden transparenter gemacht. Mit der Definition von Zielen wird zudem gewährleistet, dass die Interessen des Kantons durch die Vertreter in den Aufsichtsgremien wirksamer vertreten werden können.

c) Oberaufsicht durch den Landrat

Dem Landrat obliegt verfassungsmässig⁶ die Oberaufsicht über alle Behörden und Organe, die kantonale Aufgaben wahrnehmen. Die Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht unterscheidet sich von Fall zu Fall.

Bei folgenden Organisationseinheiten nimmt der Landrat jeweils den Geschäftsbericht zur Kenntnis bzw. genehmigt ihn:

Institution	Vorberatende Kommission
Sozialversicherungsanstalt	GPk
Motorfahrzeugprüfstation beider Basel	GPk
Basellandschaftliche Gebäudeversicherung	GPk
Basellandschaftliche Kantonalbank	FIKOM
Basellandschaftliche Pensionskasse	FIKOM
Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB)	IPK
Fachhochschule Nordwestschweiz	IPK
Universität Basel	IPK

Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Landrat als Oberaufsichtsorgan spezifische durch Gesetz oder Staatsvertrag festgelegte Kompetenzen.⁷ Als Organe der Oberaufsicht stehen dem Landrat die Geschäftsprüfungskommission, die Finanz- und die Fachkommissionen zur Verfügung. Um den besonderen Herausforderungen der Wahrnehmung der Oberaufsicht bei interkantonalen Trägerschaften zu begegnen, hat der Landrat im Jahr 2004 eine Musterregelung zur parlamentarischen Oberaufsicht im Statut von interkantonalen Trägerschaften verabschiedet.⁸ Darin wird vorgesehen, als Organ der Oberaufsicht eine Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (IPK) in den Vertragswerken vorzusehen. In den Staatsverträgen betreffend der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch, Fachhochschule Nordwestschweiz, Universität Basel und der Rheinhäfen ist eine Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission vorgesehen. In früheren Vertragswerken besteht das Organ der Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission noch nicht.

In der Vorlage zum Voranschlag und in der Staatsrechnung werden jeweils zu Händen des Landrats Ausführungen zum UKBB, zur FHNW und zur Universität Basel gemacht. Insgesamt gilt anzumerken, dass der Prozess der Oberaufsicht auf die einzelnen Organisationen ausgerichtet ist

⁶ § 61 Abs. 1 Kantonsverfassung

⁷ Bspw. Festlegung und Änderung des Gesetzes, in welchem Auftrag, Zweck und Organe der öffentlichen Unternehmung geregelt sind (bei Staatsverträgen hat der Landrat die Kompetenz, diesen zuzustimmen oder sie abzulehnen); Genehmigung des Jahresberichts; Genehmigung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinnes; Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates sowie die Beschlussfassung über die Gegenstände, die der Generalversammlung durch das Gesetz (oder die Statuten) vorbehalten sind.

⁸ Landratsvorlage Nr. 2004-80

und für jede Organisation getrennt durchlaufen wird. Eine ganzheitliche, in die Gesamtaktivitäten des Kantons integrierte Betrachtung fehlt bislang.

In den Faktenblättern im Anhang wird jeweils auf die Kompetenzen des Landrats aufgrund von Spezialgesetzen hingewiesen.

d) Wahrnehmung der Eigentümerinteressen - Aufsichtsorgane und deren Vertreter

In wichtigen Beteiligungen werden die Eigentümerinteressen mittels Einsitznahme durch Kantonsvertreter im Aufsichtsorgan vertreten. Bei den unwesentlichen Beteiligungen wird die Aufsicht bei Aktiengesellschaften und Genossenschaften via General- oder Genossenschafter-versammlung ausgeübt.

Die Auswahl der Kantonsvertreter erfolgt - mit Ausnahme des Bankrates - nicht auf Basis eines Anforderungsprofils. Mitglieder des Regierungsrats nehmen oft ex officio Einsitz in den Gremien. Die Auswahl weiterer Vertreter ist nicht einheitlich geregelt und die Kriterien der Auswahl sind nicht transparent. Auch existieren keine Verhaltensrichtlinien, Aufgaben-, Funktionsumschreibungen oder Instruktionen für die Mandatsträger. In dieser Konstellation ist nicht davon auszugehen, dass der Regierungsrat systematisch vor einer Beschlussfassung über wichtige Entscheidungen informiert wird. Auch besteht keine Strategie, in welchen Organisationen welche Mandate von wem übernommen werden sollen.

e) Controlling und Reporting

Informations-, Überwachungs- und Kontrollrechte sind in ihren Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten seitens des Kantons zwar geregelt, allerdings sind diese noch zu wenig systematisiert und institutionell verankert. Es besteht die Gefahr, dass diese Aufgaben nicht ausreichend wahrgenommen werden. Gleichermassen sind die von den Beteiligungen gelieferten Daten oftmals nicht geeignet, um in eine konsolidierte Betrachtungsweise aus Sicht des Kantons und in bestehende Controllingprozesse einzufließen.

Bei interkantonalen Vereinbarungen und Minderheitsbeteiligungen stellen sich aufgrund der notwendigen Koordination mit anderen Trägern besondere Schwierigkeiten für eine Vereinheitlichung und Systematisierung. Zur Konkretisierung der Staatsverträge wurde für das Universitätskinderspital beider Basel und für die Fachhochschule Nordwestschweiz ein Berichtswesen über Finanzen, Leistungen und Personal entwickelt und umgesetzt. Für die Zusammenarbeit und den Lastenausgleich mit dem Kanton Basel-Stadt haben die beiden Regierungen Grundsätze und Kriterien verabschiedet.⁹

f) Staatsgarantie, betriebliche Haftung des Kantons und Risiko

Bezüglich Risiko und Haftungsfragen im Zusammenhang mit Beteiligungen und externer Leistungserbringung wird das Risikomanagement noch zu wenig systematisch durchgeführt. Es erfolgt keine konsolidierte, mittelfristige Betrachtung von Risiken. Im Fokus stehen dabei finanzielle und politische Risiken, die sich aus der finanziellen Beteiligung, der Entsendung von Mandatsträgern, aber auch aus einer politisch bedingten Verpflichtung ergeben können. Der bewusstere Umgang mit Risiken verlangt nebst der Klärung der rechtlichen Regelungen auch eine Sensibilisierung für Risiken auf Seiten des Kantons.

⁹ RRB Nr. 23 vom 4. Januar 2005

5 Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen (Beteiligungscontrolling)

5.1 Zielsetzungen des Beteiligungscontrollings

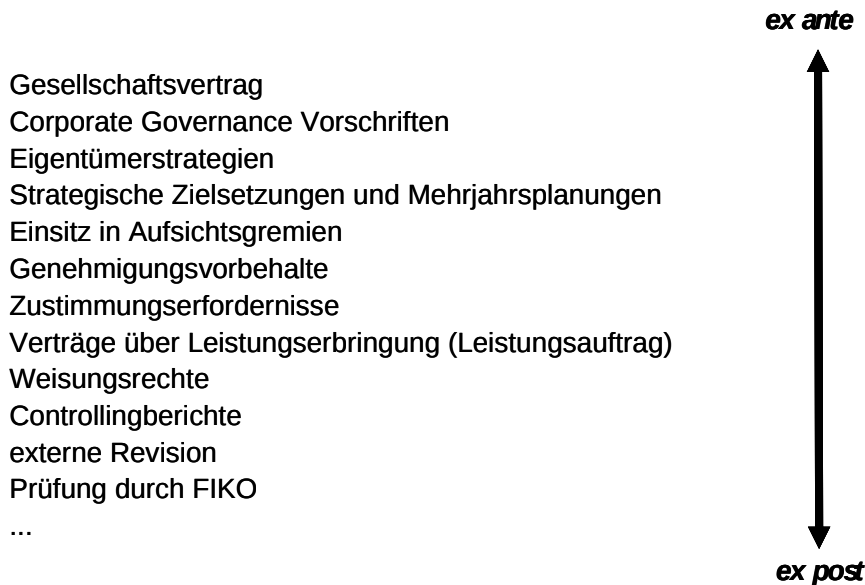
Um die bestehenden Lücken in der Steuerung der Beteiligungen zu schliessen, wird ein systematisches Beteiligungscontrolling aufgebaut. Beim Beteiligungscontrolling geht es um die Implementierung und Integration eines wirksamen Führungskreislaufs für die verschiedenen Beteiligungen auf Seiten des Kantons. Das Beteiligungscontrolling umfasst die Summe aller Massnahmen zur Steuerung, Koordination und Überwachung der Beteiligungen. Der Prozess des Beteiligungscontrollings entspricht dem klassischen Führungsprozess mit den Phasen Planen, Entscheiden, Überwachen und Anpassen/Steuern und ist als kontinuierliche Aufgabe zu verstehen. Für jede Beteiligung ist sicherzustellen, dass ein Controllingprozess institutionalisiert ist und zur Anwendung kommt. Das Beteiligungscontrolling setzt in erster Linie auf den in der Verwaltung bereits bestehenden Controllingprozessen auf.

Mit der Einführung eines systematischen Beteiligungscontrolling werden folgende Ziele verfolgt:

- Sicherstellung der kantonalen Interessenswahrung und Wahrung der Eigentümersicht
- Schaffung von Transparenz über die Beteiligungen für Landrat, Regierung und Bevölkerung
- Sicherstellung der Koordination zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen
- Systematische Risikobetrachtung zur Abschätzung und Minimierung von finanziellen und politischen Risiken aus Beteiligungen
- Sicherstellung der Verbindung zum Finanzplan, zum Budget und zur Staatsrechnung; Abstimmung der Beteiligungscontrollingprozesse auf die bestehenden Controllingprozesse des Kantons und eine möglichst weitgehende Standardisierung
- Erörterung der Notwendigkeit der aktuellen Beteiligungen, der Formen sowie der Art und Weise der Beteiligungen (Rechtsformen, angemessene Beteiligungshöhe)

Für das Beteiligungscontrolling stehen grundsätzlich eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, welche über die klassischen Controllinginstrumente hinausgehen. Die folgende Aufstellung listet die Controllinginstrumente mit Bezug des Zeitpunkts der Intervention auf.

Abbildung 1: Controllinginstrumente für Beteiligungen im Verhältnis zum Zeitpunkt der Überwachung



Im folgenden werden die einzelnen Instrumente des Beteiligungscontrollings erörtert. Die verschiedenen Controllinginstrumente müssen in Abhängigkeit der Bedeutung der Beteiligung und dem daraus abgeleiteten Steuerungsbedarf pro Beteiligungskategorie und für jede Beteiligung festgelegt werden.

5.2 Kategorisierung der Beteiligungen und Intensität des Beteiligungscontrollings

Für die Konzeption des Beteiligungscontrolling stellt sich die Frage der Kategorisierung der Beteiligungen, um angepasste Steuerungs-, Führungs-, Überwachungs- und Kontrollmechanismen vorzusehen. Die wahrgenommenen Aufgaben haben unterschiedliche Bedeutung für den Kanton und sind mit unterschiedlichen Verantwortungen und Verantwortlichkeiten verbunden. Die Beteiligungen bedürfen daher nicht alle der selben Aufmerksamkeit des Kantons.

Die Beteiligungen können nach folgenden Kriterien strukturiert werden:

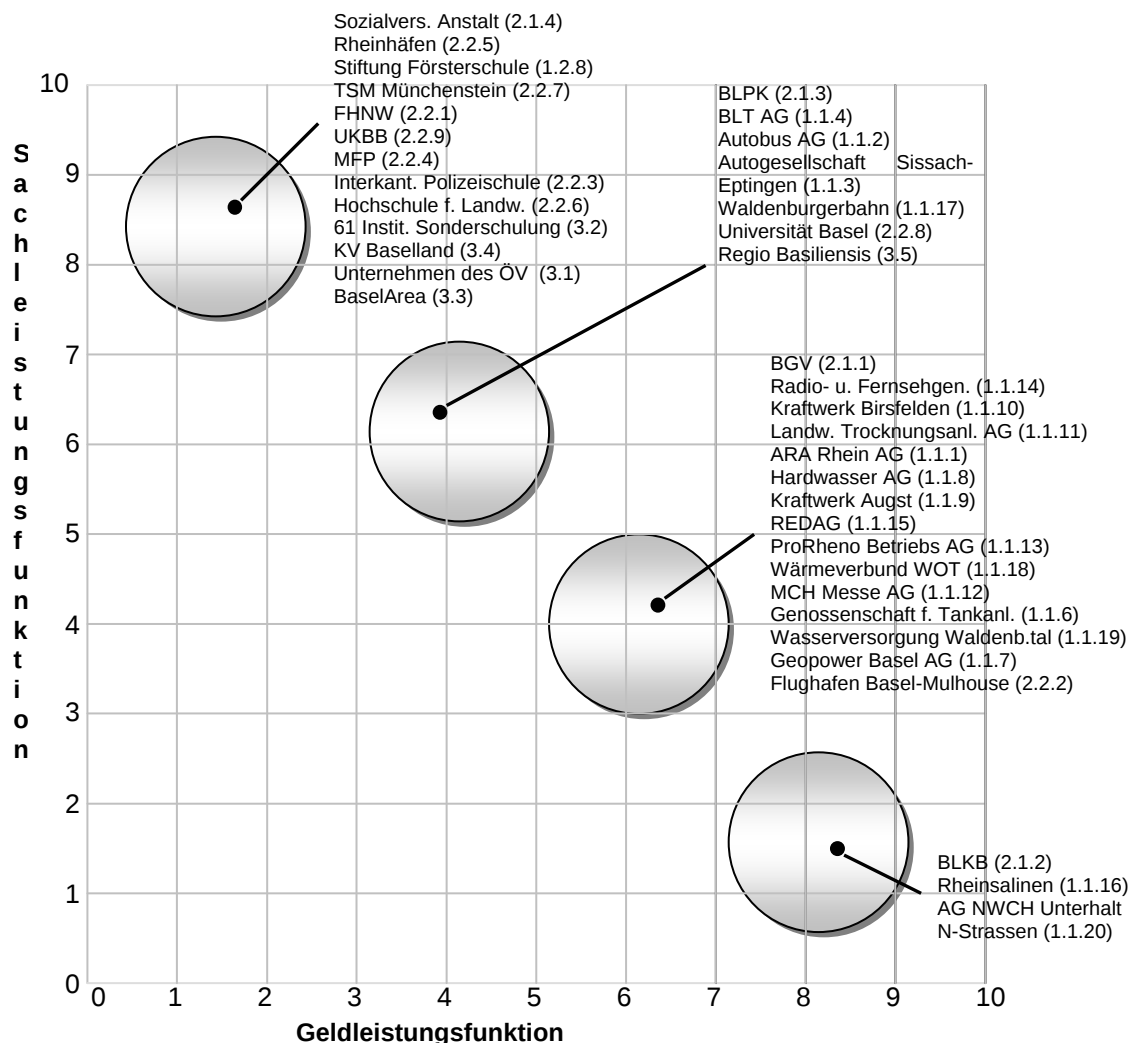
- Zweck der Beteiligung (Sachleistungsfunktion oder Geldleistungsfunktion)
- Beteiligungsgrad (Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung) sowie ferner als Kriterien für eine Subgliederung:
 - Finanzierung der Geschäftstätigkeit (selbsttragend oder durch Kantonsbeiträge)
 - Rechtsform (selbständig öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche Unternehmen (Aktiengesellschaften)).

Die Intensität des Beteiligungscontrollings richtet sich primär nach dem Zweck der Beteiligung (Sachleistungsfunktion oder Geldleistungsfunktion) und nach der Finanzierungsform (selbsttragend oder mittels Kantonsbeiträgen). Bei einer überwiegenden Sachleistungsfunktion steht die Erbringung einer bestimmten Leistung (z. Bsp. öffentlicher Verkehr, Fachhochschule, Energieversorgung, etc.) im Vordergrund. Die Sachleistungs- und Geldleistungsfunktion sind konkurrierender Natur. Steht der Leistungsauftrag einer Beteiligung im Vordergrund, ist entsprechend von einer geringeren Geldleistungsfunktion auszugehen und umgekehrt. Je kleiner die Bedeutung der Sachleistungsfunktion ist, desto näher ist die Unternehmung am Markt und desto grösser ist die finanzielle und administrative Unabhängigkeit. Die Marktnähe führt dazu, dass eine höhere betriebliche Effizienz resultiert. Gleichzeitig nimmt aber auch das eigentliche Eigentümerinteresse zu, wozu

neben dem langfristigen Bestehen einer Beteiligung auch die Vermögens- und Gewinnsteigerung zählt.

Das Ausmass der Sachleistungsfunktion bzw. der Geldleistungsfunktion der unter Kapitel 4.2 aufgeführten Beteiligungen wird in der nachfolgenden Abbildung grafisch dargestellt. Je grösser die Bedeutung der Sachleistungsfunktion ist, desto höher ist die Intensität des Beteiligungscontrollings, wobei hier vor allem die Fachdirektionen gefordert sind (Leistungs- und Finanzcontrolling).

Abbildung 2: Grad der Sachleistungs- und der Geldleistungsfunktion der Beteiligungen



5.3 Festlegung von Zielsetzungen pro Beteiligung

Um die Beteiligungen angemessen in den Kontext der Politik des Kantons einzubinden, ist die Formulierung von Zielsetzungen je Beteiligung von grundlegender Bedeutung. Als Träger darf sich der Kanton nicht auf eine Beobachterrolle zurückziehen. Der Regierungsrat hat daher für jede Beteiligung Eigentümerziele festgelegt (vgl. Faktenblätter zu den einzelnen Beteiligungen). Die Zielformulierungen werden periodisch überprüft und auf Stufe Regierungsrat noch verfeinert.

Die Zielsetzungen für die jeweilige Beteiligung umfassen folgende Elemente:

- *Strategische Zielsetzungen:*
Es werden die langfristigen Zielsetzungen bezüglich der Einflussnahme formuliert (z. Bsp. Beteiligungsanteile, Verkaufsbedingungen, Zusammensetzung des Aktionariats, Grundsätze zu Allianzen, Beteiligungen und Kooperationen der Beteiligung mit anderen Organisationen, etc.). Dabei können auch Aspekte der Ordnungspolitik thematisiert werden.
- *Governance:*
Mit "Governance" sind die Rahmenbedingungen und Eckpfeiler der Führung der Beteiligung gemeint. Unter anderem gehören in diesen Bereich z. Bsp. die Formulierung von Anforderungen an Kantonsvertreter, deren Mandatierung und Instruktion sowie das Berichtswesen. Kantonsvertreter in Aufsichtsgremien sollen mit einem schriftlichen Pflichtenheft mandatiert werden. Der Regierungsrat wird die Verantwortlichkeiten und organisatorischen Zuständigkeiten beim Kanton in einer Verordnung festhalten.
- *Aufgabenbezogene Ziele*
beinhalten die Funktion und Aufgaben des Unternehmens zur Erreichung politischer Ziele (Leistungs- und Wirkungsziele), z.Bsp. die Gewährleistung einer Grundversorgungsfunktion
- *Finanzielle Ziele*
können Renditeziele oder Wirtschaftlichkeitsziele umfassen.

Die Zieldefinition hat eine wesentliche Funktion für die Überwachung von Unternehmen. Im Rahmen des Beteiligungscontrollings bilden die Ziele den Massstab, an dem die Unternehmen gemessen werden.

5.4 Einsitz in Gremien der Unternehmung

Die Entsendung von kantonalen Vertretern und die Einsitznahme in Führungs- oder Steuerungsgremien einer Unternehmung ist bei wichtigen öffentlichen Aufgaben, bei hohen Risiken und Anteilen ein wichtiges Instrument zur Steuerung von Beteiligungen. Damit die Eigentümerinteressen wirksam vertreten werden, muss dieses Instrument bewusst eingesetzt und begleitet werden.

a) Rolle und Funktion der Mandatsträger

Grundsätzlich ist durch die Entsendung eines kantonalen Vertreters in ein Aufsichtsgremium eine Steuerung und Aufsicht der Beteiligung möglich. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Aufsichtsgremiums beinhalten beispielsweise bei Aktiengesellschaften die Oberleitung des Unternehmens, die Strategiebestimmung und Finanzplanung, die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen. Bei selbständig öffentlich-rechtlichen Unternehmungen sind die Aufgaben und Zuständigkeiten des Aufsichtsgremiums im entsprechenden Staatsvertrag bzw. Gesetz festgehalten. Durch die Beteiligung von Kantonsvertretern an diesen Unternehmungsleitungsaufgaben hat der Kanton direkten Einfluss auf die Unternehmungsleitung und kann seine Interessen direkt in die Entscheidungsfindung bei der Beteiligung einbringen.

Bei Aktiengesellschaften ergibt sich das Problem der Organstellung und der Bindung von Mandatsträgern. Erbringt eine Aktiengesellschaft eine dezentralisierte Staatsaufgabe, so hat der Kanton als Eigentümer oftmals das Recht zur Entsendung eines Verwaltungsratsmitglieds. Gemäss Obligationenrecht sind alle Verwaltungsratsmitglieder verpflichtet, die Interessen der Gesellschaft in den Vordergrund zu stellen ansonsten können Verantwortlichkeitsklagen die Folge sein (Art. 754 OR). Weisungen an Vertreter des Kantons in Verwaltungsräten führen daher dazu, dass die Verantwortlichkeit an den Weisungserteiler übergeht. Die Risiken aus dem Übergang der Haftung auf den Kanton werden soweit versicherbar mit einer Organhaftpflicht-Versicherung abgedeckt. Vor diesem Hintergrund gewinnt die klare Fixierung von kantonalen Interessen in den Statuten grosse Bedeutung, wodurch Eingriffe gerechtfertigt und abgesichert werden. Bei der Ausgestaltung der Mandate für die Kantonsvertreter in Aktiengesellschaften ist dieser Ausgangslage Rechnung zu tragen.

Die Einflussnahme des Kantons auf eine Aktiengesellschaft, an der er beteiligt ist, kann auch über die Generalversammlung erfolgen. Delegierte des Kantons an den Generalversammlungen sind grundsätzlich zu mandatieren, wenn wichtige Eigentümerinteressen bestehen.

Bei allen interkantonalen Trägerschaften (selbständig öffentlich-rechtliche Unternehmungen) hat der Kanton als Eigentümer und als Leistungseinkäufer ein grosses Interesse an der Steuerung und Überwachung der Unternehmen. Eine Mandatierung der Kantonsvertreter macht deshalb Sinn.

b) Qualifikation von Mandatsträgern

Die Qualifikation wird für die Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern immer wichtiger, und zwar sowohl im privaten Sektor als auch im öffentlichen Sektor. Den Mitgliedern der Aufsichtsgremien kommt grosse Verantwortung in der Oberleitung und -aufsicht der Organisation zu. Konflikte zwischen den Eigentümer- und Unternehmensinteressen werden nie ganz vermieden werden können. Die Unabhängigkeit der Kantonsvertreter kann am besten gewährleistet werden, wenn Interessenkonflikte bei der Ausübung des Mandates transparent gemacht werden und der Umgang mit diesen Interessenkonflikten geregelt wird. Innerhalb des Gremiums ist auf die ausgewogene Zusammensetzung und Verteilung von politischen und wirtschaftlichen Kompetenzträgern zu achten.

Als Kriterien für die Nomination von kantonalen Vertretern in öffentlichen Unternehmen können folgende angewandt werden: unternehmerische Orientierung und politische Sensibilität, Kommunikationsfähigkeit, unternehmens-/branchenspezifisches Wissen, allgemeine betriebswirtschaftliche Kenntnisse (z.B. Bilanzierung, Organisationsfragen), zeitliche Verfügbarkeit und Unabhängigkeit bzw. die Deklaration von Interessenkonflikten.

c) Mandatierung der Kantonsvertreter

Alle Mandatsträger handeln als Vertreter des Kantons und zeichnen sich verantwortlich für die Entwicklung der Beteiligung im Sinne der Ziele des Kantons. Zudem entstehen dem Kanton Haftungsrisiken aus der Ausübung des Mandats durch die entsandten Personen. Aus diesem Grund sollen die Aufgaben und Funktionen der Mandatsträger klar festgelegt werden, und die Mandatsträger sind über die Interessen, Strategien und Ziele des Kantons zu informieren. Eigentümerstrategien sind hier von grosser Bedeutung. Bei wichtigen oder ausserordentlichen Ereignissen und Entscheidungen sollte der Mandatsträger den Kanton informieren und sich vorab spezifische Instruktionen einholen. Zudem müssen die Regelungen betreffend Entschädigung und Enthaftung der Vertreter transparent gemacht werden. Massnahmen für eine klare Mandatierung sind:

- Pflichtenhefte für Mandatsträger erstellen
- Klare und explizite (schriftliche) Festlegung und Umschreibung des Mandats (Genehmigungsvorbehalte, Entscheidungszielraum, Ziele) und der spezifischen Instruktionen

d) Haftung bei Vertretern des Kantons

Nur indirekt mit der Controllingfrage zusammenhängend, aber dennoch von grosser Bedeutung ist die Regelung der Haftung bei Vertretern des Kantons. Mit der Totalrevision des kantonalen Verantwortlichkeitsgesetzes werden die in der bestehenden Gesetzgebung vorhandenen Lücken geschlossen.¹⁰ Das kantonale Haftungsgesetz gilt für alle öffentlich-rechtlichen Beteiligungen mit Ausnahme der Kantonalbank. Privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Beteiligungen haften für eingegangene Verbindlichkeiten mit ihrem eigenen Vermögen.

Die kantonale Haftpflichtversicherung umfasst die Organe des Kantons und deren Vertreter sowie die mit der Leitung und Beaufsichtigung betrauten Personen aus ihren Verrichtungen. Ebenfalls mitversichert sind alle Arbeitnehmenden und die Hilfspersonen sowie sämtliche Regierungs-, Kommissions- und Behördemitglieder, Beamte und Funktionäre, Aufsichts-, Verwaltungs- und Stiftungsräte, usw. Versichert ist die auf gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen beruhende Haftpflicht für Personen-, Sach- und Vermögensschäden.

¹⁰ Vgl. Landratsvorlage 2007-082

Für die externen Verwaltungs- und Stiftungsräte aus der Abordnung von Personen in die Verwaltung von Unternehmen wurde eine Deckungserweiterung abgeschlossen (Mandatsversicherung). Dabei ist zu berücksichtigen, dass Vertretungen durch Parlamentarier, Präsidien und Vizepräsidien in Aufsichtsorganen nicht versicherbar sind. Nicht versicherbar sind zudem auch Vertretungen in Aufsichtsorganen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, von Finanzinstituten und Pensionskassen, von börsenkotierten Aktiengesellschaften und von einfachen Gesellschaften.

5.5 Instrumente der Planung

a) Eigentümerziele und Mehrjahresplanung

Die Eigentümerziele, welche die Interessen des Kantons als Eigentümer enthalten, sind ein zentrales Instrument zur Steuerung der Eigentümerinteressen. Dieses Controllinginstrument ist wichtig bei Beteiligungen mit erheblichem finanziellen und/oder aufgabenbezogenen Interesse. Vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 5.3.

Analog einer zielorientierten Mehrjahresplanung für die Kantonsverwaltung beispielsweise im Regierungsprogramm und im Finanzplan sollen auch für Beteiligungen Mehrjahresplanungen und Schwerpunkte in der Entwicklung und in der Interessenswahrnehmung festgelegt werden. Der Mehrjahresplan trägt dazu bei, wirtschaftliche und finanzielle Risiken rechtzeitig zu erkennen und die mittelfristige Planung zu ermöglichen. Elemente einer Mehrjahresplanung können sein:

- Finanzielle Entwicklung
- Chancen und Risiken
- finanzielle Auswirkungen bereits beschlossener Projekte
- geplante Vorhaben und mutmassliche Kosten
- Zielvorgaben und Indikatoren

b) Leistungsvereinbarungen

Mit der FHNW, der Universität Basel, dem UKBB und der IPH (Interkantonale Polizeischule Hitzkirch) wurden Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Damit der Landrat die Oberaufsicht und der Regierungsrat die Aufsicht über diese Institutionen ausüben kann, muss sichergestellt sein, dass die Controllingprozesse auf die kantonsinternen Prozesse zeitlich und inhaltlich soweit möglich abgestimmt werden, so dass eine Übertragung und Integration in die Berichterstattung an Regierungsrat und Landrat möglich ist.

c) Budgetierung

Die Beurteilung und Steuerung von Beteiligungen findet auch im Rahmen des Voranschlags und der Rechnung statt. Gegenwärtig sind die Budgetprozesse der Beteiligungen noch zu wenig auf den Prozess des Kantons abgestimmt. Dadurch ergeben sich Friktionen und stark eingeschränkte Reaktionsspielräume für den Landrat bzw. Regierungsrat bei der Budgetierung. Wenn möglich sollte versucht werden, die Budgetprozesse so aufeinander abzustimmen, dass Anpassungen im kantonalen Budget auch beim Budget der Beteiligungen zeitnah berücksichtigt werden können.

d) Chancen- und Risikoanalyse

Als Rahmeninformationen für die kantonseigene Risikobewertung und für die mittelfristige Planung ist es von Bedeutung, das beteiligungsspezifische Umfeld möglichst genau zu erkennen und die Wahrscheinlichkeit und das Ausmass von Risiken und Entwicklungen zu bewerten. Beteiligungen werden hierzu aufgefordert und verpflichtet, über bestimmte Chancen- und Risikobereiche Rechenschaft abzulegen und eine Einschätzung zu liefern. Diese kann umfassen:

- Umwelt- und Umfeldanalyse
- finanzielle Risiken
- organisatorische Risiken
- Durchführungsrisiken (inkl. Ordnungs- und Rechtmässigkeit, Datenschutz, andere rechtliche Vorgaben)
- Personen- und politische Risiken

5.6 Instrument der Überwachung: Reporting

Das Reporting liefert die notwendigen Führungs- und Steuerungsinformationen bezüglich der selbstständigen Einheit. Ein gutes Reporting konsolidiert die Daten, so dass wenige Kennzahlen oder kurze Berichte die entscheidungsrelevanten Daten enthalten. Das Reporting soll in den Führungskreislauf des Regierungsrates bzw. des Landrates eingebaut werden, d.h. seine Informationen müssen von der Verwaltungsführung in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Der Informationsbedarf richtet sich nach der Situation in der jeweiligen Unternehmung. Sollte eine rasche Intervention des Trägers notwendig erscheinen, so empfehlen sich kurzfristigere Perioden (monatlich bis vierteljährlich). Besteht diese Notwendigkeit bzw. Möglichkeit nicht, so können längere Perioden für die Berichterstattung gewählt werden (vierteljährlich bis jährlich). Dabei können sich z.B. veränderte Informationsbedürfnisse bei der Umsetzung von Einzelmassnahmen ergeben. Ein Reporting könnte auf den folgenden Berichten aufbauen:

- Regelberichte/Periodische Berichte
- Viertel- oder Halbjahresberichte: Gang der Geschäfte, Umsätze und Lage der Gesellschaft mit erläuternden Anmerkungen
- Jahresberichte: beabsichtigte Geschäftspolitik und Fragen der Unternehmensplanung (Finanz-, Investitions- und Personalplanung)
- Berichte zur Aufbereitung der Planungsdaten für die mittelfristige Planung des Kantons (Regierungsprogramm und Finanzplanung)
- Sonderberichte über bedeutende Geschäfte, z. Bsp. betreffend Rentabilität und Liquidität, Vorsitzberichte: sonstige wichtige Anlässe, über die der Vorsitzende des Verwaltungsrates beschleunigt informiert werden soll
- Anforderungsberichte: werden auf Verlangen des Verwaltungsrates oder einzelner Mitglieder über die Angelegenheiten der Gesellschaft erstattet.

Die bei den Unternehmen erhobenen Informationen werden durch das Beteiligungscontrolling in der Verwaltung aufbereitet und in Form von Berichten an Regierungsrat oder Landrat weitergegeben. Der Aufbau des Reportings wird in Zusammenarbeit und mit Abstimmung der beteiligten Organisationen und der Fachdirektionen erfolgen.

5.7 Instrumente der Kontrolle: Prüfung durch die Finanzkontrolle

In bestimmten Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Anstalten ist die Finanzkontrolle für die Revision zuständig. Die Revision durch die Finanzkontrolle ermöglicht dem Kanton in der Phase der Revision einen erweiterten Einblick, welcher für das Erkennen von Risiken hilfreich ist. In der Regel ist in den entsprechenden Gesetzen oder Staatsverträgen vorgesehen, dass der Regierungsrat

die Revisionsstelle der öffentlich-rechtlichen Anstalten wählt. Mit Ausnahme der Motorfahrzeugprüfstation beider Basel¹¹ fungieren externe Firmen als Revisionsstelle.

Die kantonale Finanzkontrolle hat bei allen öffentlich-rechtlichen Anstalten spezielle Einsichts- und Prüfrechte. Als Revisionsstelle prüft sie, ob die Buchführung und die Jahresrechnung sowie der Antrag über die Verwendung des Bilanzgewinnes Gesetz und Statuten entspricht. Sie berichtet dem Parlament und dem Regierungsrat schriftlich über das Ergebnis ihrer Prüfung und empfiehlt Abnahme mit oder ohne Einschränkung oder Rückweisung der Jahresrechnung. Bei Feststellung von Verstössen gegen Gesetz und Statuten während der Durchführung der Prüfung meldet sie dies dem Aufsichtsorgan, in wichtigen Fällen auch dem Parlament. Das geltende Finanzhaushaltsgesetz sieht das Instrument des Management Auditing im Gegensatz zu den heutigen Standards des SVIR (Schweizerischer Verband für Interne Revision) und des IIA (Institute of Internal Auditors) nicht vor.

6 Einführung eines systematischen Beteiligungscontrollings

Der Regierungsrat hat erkannt, dass die Steuerung, Überwachung und die Kontrolle von Beteiligungen in ihrer aktuellen Ausgestaltung noch Entwicklungspotential aufweist. Für jede Beteiligung ist sicherzustellen, dass ein Controllingprozess institutionalisiert ist und zur Anwendung kommt. Die Eigentümerziele werden periodisch überprüft und wo nötig noch verfeinert. Das Beteiligungscontrolling soll so weit wie möglich in die bestehenden Controllingprozesse integriert werden.

Für die Kantonsvertretungen in den Aufsichtsorganen sowie bei Delegierten an Generalversammlungen sollen Mandate und Instruktionen erlassen werden. Vor der Besetzung von Sitzen in Aufsichtsorganen, welche nicht von Amtes wegen wahrgenommen werden, werden jeweils Anforderungsprofile erstellt.

Die Dokumentation der Beteiligungen wird laufend aktualisiert, und der Anhang der Staatsrechnung wird mit einem Beteiligungsspiegel ergänzt.

Der Regierungsrat wird die Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen in der nächsten Phase verfeinern und in einer Verordnung die Leitlinien für die Steuerung der Beteiligungen und die Arbeitsteilung bei der Betreuung der Beteiligungen festlegen. Die fachliche Betreuung der einzelnen Beteiligungen wird weiterhin durch die Fachdirektionen bzw. Fachstellen in der kantonalen Verwaltung erfolgen. Damit wird die Einbindung und Abstimmung mit dem jeweiligen Politikbereich gewährleistet und das notwendige Fachwissen ist verfügbar. Um ein wirkungsvolles Beteiligungscontrolling einzuführen und umzusetzen, werden bestimmte Aufgaben zentral und für alle Beteiligungen gebündelt wahrgenommen werden müssen. Diese zentrale Stelle muss für das Beteiligungscontrolling im übergeordneten Sinne verantwortlich sein und die Fachdirektion in ihren Aufgaben unterstützen. Der Informationsbeschaffung, dem Reporting sowie dem Risikomanagement und der Institutionalisierung von Prozessen kommt dabei zentrale Bedeutung zu. Es ist vorgesehen, dass die zentralen Aufgaben für das Beteiligungscontrolling durch die Finanz- und Kirchendirektion wahrgenommen werden.

¹¹

Hier bilden je 1 Mitarbeiter der kantonalen Finanzkontrollen die Revisionsstelle.

7 Abschreibung hängiger Vorstösse

7.1 Postulat von Peter Brunner vom 22. März 1995 betr. Überprüfung der staatlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Dienstleistungen des Kantons (Standortbestimmung, Kantonsbeteiligung, Ziele, Führungsverantwortung, usw.) (1995/066)

Der Wortlaut der als Postulat überwiesenen Motion lautet wie folgt:

"Bei der Erarbeitung des Sparpakets 2 der interfraktionellen Arbeitsgruppe "Sanierung der Staatsfinanzen" wurde grossmehrheitlich anerkannt, dass weitere Schritte zur Sanierung des Staatshaushaltes notwendig sind.

So auch eine Überprüfung der öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen des Kantons (Fusionen, Teil- oder Vollprivatisierungen, Verkauf usw.), die bei der Beratung des Sparpaket 2 aus Zeitgründen nur mehr rudimentär zur Diskussion standen.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse der letzten Monate forderten nun im Landrat sektoriell Teil- oder Vollprivatisierungen staatlicher Dienstleistungen, Fusionen usw., die aber von der Regierung und vom Parlament aus sehr unterschiedlichen Gründen abgelehnt wurden.

In den Kantonen Bern und Aargau wurden im Auftrag der Regierung die staatlichen Beteiligungen an öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, Dienstleistungen und Angebote umfassend überprüft und politisch zur Diskussion gestellt. Es wurde abgeklärt, welche Vor- und Nachteile sich aus Fusionen, Privatisierungen, Mehr- und Minderheitsbeteiligungen, kompetentere Führungsverantwortung usw. ergeben würden und welche Sparpotentiale so möglich wären. Wieweit aber auch überwiegend öffentliche Interessen noch einen beherrschenden Einfluss des Kantons in den verschiedensten Bereichen staatlichen Wirkens als sinnvoll und richtig erscheinen lassen, muss ebenfalls angeschaut werden. Als Arbeitsgrundlage für weitere Sparbemühungen der Arbeitsgruppe "Sparpaket 3", wie allgemein auch als Diskussionsgrundlage für den Landrat, erscheint uns daher eine vertiefte wirtschaftspolitische Analyse und Würdigung der zukünftigen Gestaltung staatlicher Mehr- und Minderheitsbeteiligungen, Fusionen, Privatisierungen, Führungsstrukturen usw. sinnvoll und notwendig.

Nur in Kenntnis aller Fakten, der Vor- und Nachteile von Fusionen, Privatisierungen, Minder- oder Mehrheitsbeteiligungen, Führungsverantwortung usw. kann auch eine pragmatische Wertung staatlicher Dienstleistungen und Einflussnahme objektiv gewürdigt werden.

Der Regierungsrat wird daher beauftragt,

staatliche Mehr- oder Minderheitsbeteiligungen, Dienstleistungen usw. auf ihre volkswirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen und strategischen Ziele, Wichtigkeit, gesetzlichen Grundlagen, Leistungsvereinbarungen, Führungsverantwortung usw. als Grundlagenpapier für die Landratsfraktionen und einer allfälligen Arbeitsgruppe "Sparpaket 3" ausarbeiten zu lassen."

Erwägungen:

Der Regierungsrat hat mit vorliegender Vorlage eine Auslegeordnung aller Beteiligungen gemacht. Dabei hat er die strategischen Ziele und die Wichtigkeit der einzelnen Beteiligungen überprüft. Die gesetzlichen Grundlagen, die Führungsverantwortung und die Einflussmöglichkeiten wurden pro Beteiligung ebenfalls transparent gemacht.

Es ist vorgesehen, dass die Beteiligungen periodisch auf ihre Zielsetzungen und auf ihre volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung überprüft werden.

Antrag:

Aus diesem Grunde beantragt der Regierungsrat, dass das Postulat von Peter Brunner als erfüllt abgeschrieben wird.

7.2 Motion von Urs Baumann vom 07. Februar 2002 betreffend Vermeidung von unliebsamen Überraschungen bei Institutionen mit Globalbudget (2002/033)

Der Wortlaut der als Postulat überwiesenen Motion lautet wie folgt:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die

Ausstattung von Institutionen mit Globalbudgets klar geregelt wird, allenfalls unter Änderung der gesetzlichen Grundlagen:

- Vor der Gewährung eines Globalbudgets muss der Nachweis einer qualifizierten, aussagekräftigen Buchführung und eines Controllings erbracht werden, wobei der Stellvertretungsfrage die nötige Beachtung geschenkt werden muss.*
- Bis spätestens 30. November sind die Budgets für das kommende Jahr der verantwortlichen Aufsichtsbehörde sowie der Finanzkontrolle einzureichen.*
- Sämtliche mit Globalbudgets ausgestatteten Institutionen haben nebst dem Jahresabschluss mindestens einen zusätzlichen Semesterabschluss zu erstellen. Beide Abschlüsse sind je spätestens zwei Monate nach Abschlussdatum der verantwortlichen Aufsichtsbehörde und der Finanzkontrolle einzureichen.*
- Der Bericht einer qualifizierten Revisionsstelle ist bis drei Monate nach Jahresabschluss vorzulegen.*

Begründung

Durch das Globalbudget erhalten Institutionen, welche bis anhin Teil der Verwaltung waren, die Möglichkeit weitgehender unternehmerischer und finanzieller Autonomie. Das Parlament spricht dabei - oft für mehr als 1 Jahr - die notwendigen finanziellen Mittel. Gerade in einem Kanton, welcher die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung auf seine Flagge schreibt, sind solche Modelle grundsätzlich zu begrüßen und wurden teilweise bereits realisiert. In letzter Zeit kommen jedoch Zweifel auf, ob wir die nötigen Voraussetzungen für die zufriedenstellende Einführung bzw. Umsetzung der Globalbudgets auch wirklich geschaffen haben. Sowohl beim UKBB als auch bei der FHBB kamen erhebliche Mängel im administrativen bzw. buchhalterischen Bereich zu Tage. Negative Budgetabweichungen in Millionenhöhe mögen deshalb auch nicht überraschen. Es darf nicht sein, dass das Controlling derart vernachlässigt wird und man derart lange auf aussagekräftige Zahlen warten muss. Aufgrund des Leistungsauftrages bzw. der doch gebundenen Ausgaben ist der Kanton gefordert. Oder wer zahlt denn anfallende Defizite, welche durch die Institutionen nicht aufgefangen werden?"

Erwägungen:

Mit klaren Controllingprozessen können unliebsame Überraschungen bei Institutionen mit Globalbudget vermieden werden. Wie in Kapitel 4.3 Bst. e der Vorlage ausgeführt bestehen bereits Vorgaben für das Berichtswesen (namentlich für das UKBB und die FHNW). Im Rahmen des Beteiligungscontrolling wird sichergestellt, dass für jede Beteiligung ein Steuerungsprozess definiert und institutionalisiert wird. Man wird diese Controllingprozesse in einer ersten Phase soweit wie möglich in die bestehenden Controllingprozesse integrieren. In einer zweiten Phase wird sich die Frage stellen, ob Staatsverträge und oder andere Rechtsgrundlagen, welche ausgelagerte Organisationseinheiten betreffen, angepasst werden müssen.

Im Zusammenhang mit der Einführung der Globalbudgets für die Spitalbetriebe hat der Regierungsrat die Anforderungen an das Berichtswesen in einer Verordnung festgelegt, so dass unliebsame Überraschungen vermieden werden können.

Antrag:

Aufgrund dieser Ausgangslage beantragt der Regierungsrat, das Postulat Urs Baumann als erfüllt abzuschreiben.

7.3 Postulat der FDP-Fraktion betr. Mandatsvertrag (Steuerung der Beteiligungen) vom 02. November 2006 (2006/270)

Der Wortlaut des Postulats lautet wie folgt:

"Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Univertrags sind Fragen bezüglich der wirksamen Vertretung der Baselbieter Interessen in den Gremien der gemeinsam getragenen Universität aufgeworfen worden. Der Kanton ist an zahlreichen gemeinsamen Trägerschaften oder öffentlich-rechtlichen Anstalten beteiligt. Er entsendet Vertretungen in die Aufsichtsorgane. Die (Zusammenarbeits-)Standards BSjBL sehen vor, dass die Kantonsregierungen den Personen, die für ihren Kanton in den Aufsichtsorganen Einsitz nehmen, Mandate erteilen können. Zudem müssen die Trägerkantone eine wirksame Aufsicht über die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaften sicherstellen.

Bei allen interkantonalen Trägerschaften oder öffentlich-rechtlichen Unternehmungen, an welchen der Kanton beteiligt ist und damit öffentliche Interessen verfolgt, müssen die Verantwortlichkeiten und organisatorischen Zuständigkeiten beim Kanton sowie das Berichtswesen und Controlling klar geregelt sein. Die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons müssen die Interessen des Kantons wahrnehmen und die Überwachung der Einhaltung der kantonalen Bestimmungen und die zielgerichtete und wirtschaftliche Betriebsführung sicherstellen.

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine systematische Steuerung der Beteiligungen an öffentlich-rechtlichen Unternehmungen sicherzustellen. Es soll aufgezeigt werden, wie die Kantonsvertreterinnen und -vertreter mandatiert werden, welche Instrumente der Überwachung und der Kontrolle eingesetzt werden."

Erwägungen:

Der Regierungsrat wird ein systematisches Beteiligungscontrolling einführen, wie es im vorliegenden Bericht skizziert wird. Dabei werden die Prozesse pro Beteiligung so definiert, dass jede Beteiligung einen umfassenden Controllingprozess durchlaufen muss. Es ist vorgesehen, dass Kantonsvertreter in Aufsichtsgremien mandatiert und instruiert werden. In den Faktenblättern (vgl. Anhang) wird aufgezeigt, wie die Aufsicht in den einzelnen Beteiligungen geregelt ist und welche Kantonsvertretungen wahrgenommen werden. Mit diesen Massnahmen ist sichergestellt, dass der Kanton eine wirksame Aufsicht über die Beteiligungen wahrnehmen kann.

Antrag:

Aufgrund dieser Ausgangslage beantragt der Regierungsrat das Postulat der FDP-Fraktion betreffend Mandatsvertrag als erfüllt abzuschreiben.

7.4 Interpellation von Jürg Wiedemann vom 07. Juni 2007 betr. Mandate von Regierungsräten und Kadermitgliedern der kantonalen Verwaltung" (2007/137)

Der Wortlaut der Interpellation lautet wie folgt:

"Das seit wenigen Jahren in Kraft stehende neue Aktienrecht verschärft die Verantwortung und Haftung von Verwaltungsräten erheblich. Der Kanton ist in einigen juristischen Personen in wichtigen Entscheidungsgremien vertreten. In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um schriftliche Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Mandate in Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Stiftungen und Vereinen nehmen Regierungsräte und Chefbeamte von Amtes wegen wahr? Wir bitten um eine Liste mit folgenden wesentlichen Attributen:
 - Name der juristischen Person
 - Typ (AG, Genossenschaft, Verein, Stiftung)
 - Vertreter/in des Kantons
 - Zeitlicher Aufwand
 - Entschädigung für den/die Vertreter/in
 - Zielsetzung der Kantonsvertretung: Welches konkrete Interesse soll durch die Kantonsvertretung sichergestellt werden?
 - Auswahlverfahren und Evaluation der Kandidat/innen: Wie werden die Kandidat/innen evaluiert und ausgewählt?
 - Wahlgremium: Wer wählt?
2. Wie beurteilt die Regierung die Haftungs- und Reputationsrisiken, welche dem Kanton durch diese Mandate entstehen?
3. Besteht eine Organhaftpflichtversicherung für die Kantonsvertreter?
 - a) Falls nein, ist eine solche geplant?
 - b) Falls ja, was sind die Kosten, welche dem Kanton entstehen?
4. Erfolgt eine regelmässige Überprüfung der Kantonsmandate? Wenn ja, durch wen und nach welchen Kriterien?
5. In welchem Umfang und von wem werden die einzelnen Kantonsvertreter für solche Mandate zusätzlich zu ihrer normalen Besoldung entschädigt?
6. Welche Regelungen gelten für den Fall, dass ein/e Mandatsträger/in aus dem kantonalen Amt ausscheidet bezüglich der Mandate, welche er oder sie für den Kanton wahrnimmt?"

Erwägungen:

Die in der Interpellation aufgeführten Fragen können wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1:

Die Mandate von Regierungsräten und Staatsangestellten in Beteiligungen des Kantons gehen aus den Faktenblättern im Anhang dieser Vorlage vor. Aus diesen Faktenblättern gehen auch die Namen der Kantonsvertretungen, die Organisationsform und die Zielsetzungen für die Beteiligung hervor. Die vorliegende Landratsvorlage behandelt gemäss Definition der Beteiligung Stiftungen und Legate, welche ausserhalb der Verwaltungsrechnung geführt werden, nicht. Alle staatlichen Vertretungen und Kommissionen gehen aus dem Staatskalender und bezogen auf die Mitglieder des Landrats aus dem Internet hervor.

Zu Frage 2:

Obwohl über die wahrgenommenen Mandate Transparenz herrscht, ist es in vielen Fällen unmöglich, die mit diesen personellen Verflechtungen verbundenen Risiken zu quantifizieren. Zahlreiche Mandate werden durch die Mandatsversicherung gedeckt. Bei Beteiligungen von grossem öffentlichen Interesse sollen die Kantonsvertreter in Zukunft mandatiert und instruiert werden. Mit diesen Massnahmen können die Risiken substantiell reduziert werden. Der Regierungsrat erachtet die Risiken im Zusammenhang mit den Mandaten denn auch als tragbar.

Zu Frage 3:

Die Deckung der bestehenden kantonalen Haftpflichtversicherung umfasst die Organe des Kantons und deren Vertreter sowie die mit der Leitung und Beaufsichtigung betrauten Personen aus ihren Verrichtungen. Ebenfalls mitversichert sind alle Arbeitnehmenden und die Hilfspersonen sowie sämtliche Regierungs-, Kommissions- und Behördenmitglieder, Beamte und Funktionäre, Aufsichts-, Verwaltungs- und Stiftungsräte, usw. Versichert ist die auf gesetzlichen Haftpflichtbestimmungen beruhende Haftpflicht für Personen-, Sach- und Vermögensschäden. Die jährliche Prämie

für diesen Versicherungsbereich ist in der Gesamtprämie der kantonalen Haftpflichtversicherung enthalten und kann nicht separat ausgewiesen werden.

Für die externen Mandate in den Aufsichtsorganen von externen Unternehmungen wurde eine Deckungserweiterung abgeschlossen (Mandatsversicherung). Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Vertretungen versicherbar sind (z.Bsp. Vertreter des Parlaments). Die jährliche Prämie für diese Deckungserweiterung beträgt rund 11'000 Franken pro Jahr.

Zu Frage 4:

Die Kantonsmandate werden periodisch durch die Direktionsvorsteher bzw. den Regierungsrat überprüft: Der Regierungsrat beschliesst jeweils zu Beginn der Legislaturperiode die Zuteilung der Mandate an die Mitglieder des Regierungsrates. Die durch Staatsangestellte wahrgenommenen Mandate sind bei der Anstellungsbehörde meldepflichtig und werden durch die Anstellungsbehörde periodisch überprüft. Eine Überprüfung der Mandate findet immer auch beim Austritt eines Kantonsvertreters aus dem Staatsdienst statt. Gemäss § 6 der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz entscheidet der Regierungsrat jeweils über die Weiterführung des Mandats.

Zu Frage 5:

Die Regelung der Ausrichtung von Entschädigungen ist Sache der jeweiligen Organisation. § 43 Personaldekret enthält die Vorschriften, wie mit den Verwaltungshonoraren umzugehen ist. Danach müssen Mitarbeitende, welche durch den Regierungsrat in einen Verwaltungsrat abgeordnet oder mit einer anderen Vertretung beauftragt werden, die ihnen aus dieser Tätigkeit zukommenden Verwaltungsratshonorare an die Staatskasse abliefern. Die betragsmässig wesentlich geringeren Sitzungsgelder im Sinne einer Inkonvenienzentschädigung können aber bei den Mandatsinhabern verbleiben, welche die Mandate in der Regel ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit wahrnehmen oder wenn sie die Arbeiten, welche sie sonst in dieser Zeit erledigen würden, ausserhalb der ordentlichen Arbeitszeit verrichtet haben. Spesenvergütungen, welche Entschädigungen für effektiv getätigte Spesen darstellen, verbleiben ebenfalls bei den Mandatsinhabern, bei welchen die Kosten angefallen sind.

Zu Frage 6:

Gemäss § 6 der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz muss das Mandat beim Austritt aus dem Staatsdienst abgegeben werden. Der Regierungsrat entscheidet über Ausnahmen.

Antrag:

Aufgrund des vorliegenden Berichts und der oben stehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat, die Interpellation als erfüllt abzuschreiben.

Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.
2. das Postulat 1995-066 von Peter Brunner vom 22. März 1995: Überprüfung der staatlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen und Dienstleistungen des Kantons (Standortbestimmung, Kantonsbeteiligung, Ziele, Führungsverantwortung, usw.) abzuschreiben.
3. die Motion 2002-033 von Urs Baumann vom 7. Februar 2002: Vermeidung von unliebsamen Überraschungen bei Institutionen mit Globalbudget abzuschreiben.
4. das Postulat 2006-270 der FDP-Fraktion: Mandatsvertrag (Steuerung der Beteiligungen) abzuschreiben.
5. die Interpellation 2007-137 von Jürg Wiedemann der Grünen vom 7. Juni 2007: Mandate von Regierungsräten und Kadermitgliedern der Kantonalen Verwaltung abzuschreiben.

Liestal, 11. September 2007

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Pegoraro

Der Landschreiber:

Mundschin

Beilagen

- Faktenblätter über die Beteiligungen des Kantons

Beteiligung

Unter einer Beteiligung wird eine Institution verstanden, die teilweise oder ganz im Eigentum des Kantons ist oder welche eine öffentliche Aufgabe oder eine Aufgabe im Interesse des Kantons ausserhalb der Kantonsverwaltung erfüllt. Der Kanton geltet die erbrachten Leistungen aus öffentlichen Mitteln ab oder es besteht eine Staatsgarantie (von Rechts wegen oder faktisch aus politischen Gründen).

Beteiligungscontrolling

Vgl. auch Controlling.

Das Beteiligungscontrolling umfasst die Summe aller Massnahmen zur Steuerung, Koordination und Überwachung der Beteiligungen. Der Prozess des Beteiligungscontrollings entspricht dem klassischen Führungsprozess mit den Phasen Planen, Entscheiden, Überwachen und Anpassen/Steuern und ist als kontinuierliche Aufgabe zu verstehen.

Controlling

Das Controlling (englisch: to control für „steuern“, „regeln“, „kontrollieren“) begleitet den gesamten Führungskreislauf. Das Controlling macht sichtbar, ob die gesetzten Ziele und Wirkungen in der geforderten Qualität, Quantität im Zeitplan und im Rahmen der vorgegebenen Kosten erreicht wird. Controlling ist ein Steuerungsinstrument, welches darauf abzielt, ein vereinbartes Ziel möglichst effizient und effektiv zu erreichen.

Gegenstand des Controllings ist das Sammeln, Aufbereiten und Analysieren von Daten zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen. Controlling befasst sich mit der Konzeption und dem Betrieb von qualitativen und quantitativen Steuerungsinstrumenten, der Ausrichtung der Steuergrössen auf die strategischen Zielgrössen, mit der Koordination der Informationsflüsse, mit der Moderation der Analyse und Interpretation der Messergebnisse und der Unterstützung der Entscheidungsprozesse des Managements.

Corporate Governance

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 Kontrolle und Führung anstreben.

Corporate Governance im öffentlichen Sektor

Bei der Corporate Governance im öffentlichen Sektor ist zusätzlich die politische Ebene zu berücksichtigen ist. Über die Existenz von Staatsbetrieben, welche sehr marktnah operieren, entscheidet nie der Markt allein, sondern immer auch die Politik, die gegebenenfalls via Budget die notwendigen Mittel spricht bzw. die Erfüllung des Auftrags überwacht. Somit übernimmt der Staat eine Doppelrolle: Er ist Eigentümer und Leistungs-Auftraggeber und kann in diesen Funktionen je andere Interessen haben. Dadurch entstehen Spannungsfelder, welche transparent gemacht werden müssen.

Führungsprozess

Der Führungsprozess (auch Führungskreislauf) umfasst gemäss dem Modell der Universität St. Gallen die Phasen Planen, Entscheiden, Kontrollieren, Steuern. In der Phase "Planen" werden Vorgehensvarianten und Strategien erarbeitet. In der Phase "Entscheiden" werden die Massnahmen und das Vorgehen beschlossen und die Zielsetzungen (Soll-Werte) festgelegt. Die Phase "Kontrollieren" dient dazu, die Ist-Werte zu erfassen und mit den Zielsetzungen bzw. Soll-Werten zu vergleichen. Bei Abweichungen müssen allenfalls Massnahmen ergriffen werden (Phase Steuern).

Geldleistungsfunktion

Die Geldleistungsfunktion bezeichnet den Zweck der Beteiligung und bedeutet, dass die Funktion der Beteiligung primär darin besteht, finanzielle Ziele zu erreichen (z.Bsp. eine gewisse Rendite (Gewinn im Verhältnis zum eingesetzten Kapital) oder eine Vermögenssteigerung).

Governance

Mit Governance sind die Rahmenbedingungen und Eckpfeiler der Führung der Beteiligung gemeint. Unter anderem gehören in diesen Bereich z. Bsp. die Formulierung von Anforderungen an Kantonsvertreter, deren Mandatierung und Instruktion sowie das Berichtswesen. Kantonsvertreter in Aufsichtsgremien sollen mit einem schriftlichen Pflichtenheft mandatiert werden. Der Regierungsrat wird die Verantwortlichkeiten und organisatorischen Zuständigkeiten beim Kanton in einer Verordnung festhalten.

Mandat

Der Begriff Mandat stammt aus dem Lateinischen und bedeutet Auftrag, Weisung oder Vollmacht. Im Bereich des Staatsrechts, versteht man unter Mandat im weiteren Sinn die Vollmacht zur Ausübung von Kompetenzen, die der Substanz nach dem Vollmachtgeber verbleiben, im Unterschied zur Delegation, bei der die Kompetenz übertragen wird.

Reporting

Das regelmässige und systematische Reporting ist ein zentrales Element des Controllings. Es dient der Berichterstattung und soll komplexe Zusammenhänge und Ergebnisse des Controlling übersichtlich und einfach darstellen. Das Reporting liefert Argumente für die Entscheidungsfindung, was dazu beiträgt, die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Zudem soll es ermöglichen, Informationen über die Massnahmen im Hinblick auf die Berichterstattung bedürfnis- und zeitgerecht aufzuarbeiten.

Sachleistungsfunktion

Die Sachleistungsfunktion bezeichnet den Zweck der Beteiligung und bedeutet, dass die Erbringung einer bestimmten Leistung (z. Bsp. öffentlicher Verkehr, Fachhochschule, Energieversorgung, etc.) im Vordergrund steht.