

- 1 **Richterauswahl, Gerichtsorganisation und Zugang zur Justiz.**  
*Arnold Marti*
- 
- 3 **Die direkte Anfechtbarkeit von Realakten im Verfahrensrecht des Kantons Graubünden.**  
*Corsin Bisaz*
- 
- 21 **Das Majorzwahlverfahren für den Grossen Rat des Kantons Graubünden auf dem Prüfstand des Bundesgerichts – Überlegungen aus Anlass des Urteils 1C\_495/2017 vom 29. Juli 2019.**  
*Giovanni Biaggini*
- 
- Rechtsprechung**
- 36 Politische Rechte. Graubünden. Wahl des Grossen Rats, reines Majorzwahlssystem; Art. 8 und Art. 34 BV.
- 51 Verfahrensrecht. Luzern. Kostenaufteilung bei einem Wasserbauprojekt, innerkantonaler Rechtsschutz; Art. 86 i.V.m. Art. 114 BGG, § 20 WBG/LU.
- 
- Besprechung**
- 54 *Reto Cramer*: Gemeinden im Kanton Graubünden – Aufgaben und Autonomie. (*Herbert Plotke*)

## Anträge des Regierungsrates und der Kommission

RRB Nr. 836

### 2022\_08\_STA\_Kantonsverfassung\_KV\_Kantonswechsel Moutier

Erlass(e) dieser Veröffentlichung:

Neu: –  
 Geändert: **101.1**  
 Aufgehoben: –

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
	<b>Verfassung des Kantons Bern (KV)</b>			
	<i>Der Grosse Rat des Kantons Bern, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:</i>			
	<b>I.</b>			
	Der Erlass <a href="#">101.1</a> Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (KV <sup>1</sup> ) (Stand 15.05.2022) wird wie folgt geändert:			
<p><b>Art. 3</b> Kantonsgebiet</p> <p><sup>1</sup> Der Kanton umfasst das Gebiet, das ihm durch die Eidgenossenschaft gewährleistet ist.</p> <p><sup>2</sup> Er ist in Verwaltungsregionen, Verwaltungskreise, Amtsbezirke sowie Gemeinden gegliedert.</p>	<p><sup>2</sup> Er ist in Verwaltungsregionen, Verwaltungskreise, <del>Amtsbezirke</del> <u>sowie und</u> Gemeinden gegliedert.</p>			

<sup>1</sup>) Nicht offizielle Legalabkürzung

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
<p><sup>3</sup> Zur Lösung besonderer Aufgaben können regionale Organisationen gebildet werden.</p>				
<p><b>Art. 84</b> Zusammensetzung</p> <p><sup>1</sup> Der Regierungsrat besteht aus sieben Mitgliedern.</p> <p><sup>2</sup> Dem Berner Jura ist ein Sitz gewährleistet. Wählbar sind die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville wohnen.</p>	<p><sup>2</sup> Dem Berner Jura ist ein Sitz gewährleistet. Wählbar sind die französischsprachigen Stimmberechtigten, die in <del>einem der drei Amtsbezirke Courtelary, Moutier oder La Neuveville</del> <u>Verwaltungsregion Berner Jura</u> wohnen.</p>			
<p><b>Art. 93</b> Bezirksverwaltung</p> <p><sup>1</sup> Die Verwaltungsregionen und die Verwaltungskreise sind die ordentlichen dezentralen Verwaltungseinheiten des Kantons. Sie werden durch das Gesetz bezeichnet.</p> <p><sup>2</sup> Die Stimmberechtigten wählen für jeden Verwaltungskreis eine Regierungstatthalterin oder einen Regierungstatthalter.</p> <p><sup>3</sup> Das Gesetz legt die Aufgaben der Regierungstatthalterinnen und Regierungstatthalter fest.</p>	<p><b>Art. 93</b> Bezirksverwaltung <u>Dezentrale Verwaltung</u></p>			

Geltendes Recht	Antrag Regierungsrat I	Antrag Kommission I		Antrag Regierungsrat II
		Mehrheit	Minderheit	
<p><sup>4</sup> Das Gesetz bestimmt, welche weiteren Regional- oder Kreisbehörden durch die Stimmberechtigten gewählt werden.</p> <p><sup>5</sup> Das Gesetz bezeichnet die Amtsbirke.</p>	<p><del>Das Gesetz</del> Es bestimmt, welche weiteren Regional- oder Kreisbehörden durch die Stimmberechtigten gewählt werden.</p> <p><sup>5</sup> <i>Aufgehoben.</i></p>			
	<b>II.</b>			
	<i>Keine Änderung anderer Erlasse.</i>			
	<b>III.</b>			
	<i>Keine Aufhebungen.</i>			
	<b>IV.</b>			
	Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.			
	<p>Bern, 3. Mai 2023</p> <p>Im Namen des Regierungsrates Die Präsidentin: Häsler Der Staatsschreiber: Auer</p>	<p>Bern, 26. Juni 2023</p> <p>Im Namen der Kommission Die Vizepräsidentin: Aebischer:</p>		<p>Bern, 16. August 2023</p> <p>Im Namen des Regierungsrates Der Präsident: Müller Der Staatsschreiber: Auer</p>



# Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse

## Public Corporate Governance – Richtlinien Kanton Bern

Datum RR-Sitzung: 18. Mai 2022

Geschäftsnummer: 2020.FINGS.4106

Direktion: Finanzdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Geltungsbereich .....</b>	<b>3</b>
2.	<b>Zweck .....</b>	<b>7</b>
3.	<b>Verbindlichkeit der Richtlinien .....</b>	<b>9</b>
4.	<b>Überprüfung der Richtlinien.....</b>	<b>12</b>
5.	<b>Errichtung, Veränderung der Beteiligungsanteile und Veräusserung von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse .....</b>	<b>13</b>
6.	<b>Einteilung der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse in ein Dreikreismodell .....</b>	<b>14</b>
7.	<b>Rollen und Zuständigkeiten .....</b>	<b>15</b>
8.	<b>Instrumente der Führung, der Steuerung und der Aufsicht .....</b>	<b>19</b>
9.	<b>Eignerstrategie .....</b>	<b>20</b>
10.	<b>Aufsichtskonzepte .....</b>	<b>22</b>
11.	<b>Wahl des strategischen Führungsorgans .....</b>	<b>24</b>
12.	<b>Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan .....</b>	<b>27</b>
13.	<b>Leitsätze zur Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane .....</b>	<b>31</b>
14.	<b>Berichterstattung (Reporting) .....</b>	<b>33</b>
15.	<b>Spezialberichterstattungen .....</b>	<b>36</b>
16.	<b>Controllinggespräche .....</b>	<b>37</b>
17.	<b>Weitere Instrumente und Tätigkeiten .....</b>	<b>38</b>
18.	<b>Umsetzungsfrist.....</b>	<b>39</b>
19.	<b>Anhang 1 – Zuteilung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen in das Dreikreismodell .....</b>	<b>40</b>
21.	<b>Dokument-Protokoll.....</b>	<b>42</b>

## 1. Geltungsbereich

- 1.1 Die vorliegenden Richtlinien gelten in Bezug auf die «anderen Träger öffentlicher Aufgaben» im Sinne von Artikel 95 KV, die hier vereinfachend als «Träger öffentlicher Aufgaben» bezeichnet werden sowie in Bezug auf kantonale Beteiligungen, bei welchen ein öffentliches Interesse besteht resp. Stiftungen, in welchen der Kanton zur Wahrung des öffentlichen Interesses im Stiftungsrat vertreten ist.
- 1.2 Der Kanton kann sich an Institutionen in den Gesellschaftsformen des Obligationenrechts oder der Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt beteiligen bzw. eine solche errichten, wenn diese das wirtschaftlichste und wirksamste Mittel darstellen, um die öffentliche Aufgabe zu vollziehen oder ein öffentliches Interesse besteht. Der Träger öffentlicher Aufgaben bzw. die Beteiligung im öffentlichen Interesse ist zu veräussern, sobald die öffentliche Aufgabe bzw. das öffentliche Interesse entfallen.
- 1.3 Nicht unter die Definition gemäss Ziffer 2.1 fallen die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA) sowie die IV-Stelle (IVB) und die Ausgleichskasse des Kantons Bern (AKB).

### Kommentar

#### *Zu Ziffer 1.1*

Unter «Träger öffentlicher Aufgaben» werden in diesen Richtlinien Institutionen in den Gesellschaftsformen des Obligationenrechts oder der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt verstanden, an welchen der Kanton als Träger beteiligt ist, die der Erfüllung von Staatsaufgaben dienen und für welche Art. 95 Abs. 2 KV ein Spezialgesetz erfordert. Dies gilt auch für die BLS AG, obwohl ein entsprechendes Gesetz im Moment noch fehlt. Auch wenn sie über keine spezialgesetzliche Grundlage verfügen, werden die konzessionierten Transportunternehmen ebenfalls zu den Träger öffentlicher Aufgaben gezählt, da sie im Bereich des regionalen Personenverkehrs die gleichen Aufgaben wie die BLS AG wahrnehmen.

Unter «Beteiligungen im öffentlichen Interesse» werden Institutionen in den Gesellschaftsformen des Obligationenrechts oder der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt verstanden, an welchen der Kanton zur Wahrung des öffentlichen Interesses beteiligt ist. Ebenfalls unter den Begriff «Beteiligungen im öffentlichen Interesse» fallen in den vorliegenden Richtlinien Stiftungen nach Artikel 80ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210), in welchen der Kanton zur Wahrung des öffentlichen Interesses im Stiftungsrat vertreten ist.

Zahlreiche öffentliche Aufgaben werden heute durch selbstständige Verwaltungseinheiten – namentlich Anstalten –, durch andere öffentliche oder private Organisationen oder durch Private erfüllt. Diese sogenannte «mittelbare Verwaltung» hat ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 95 KV. In der Verfassung werden diese Institutionen als «andere Träger öffentlicher Aufgaben» - bezeichnet (die zur zentralen und dezentralen Verwaltung hinzutreten).

Die Definition gemäss Ziffer 2.1 grenzt die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse im Sinne der vorliegenden Richtlinien von anderen Formen der Aufgabenerfüllung ab, namentlich von der sogenannten Beleihung gemäss Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe c KV. So fallen Formen der Aufgabenerfüllung durch Dritte, an denen der Kanton nicht als Eigner beteiligt ist bzw. an denen er keine Beteiligung im öffentlichen Interesse hält, nicht unter die vorliegenden Richtlinien. Unternehmen, die lediglich finanzielle Unterstützung in Form von Subventionen erhalten, fallen somit

nicht unter die vorliegende Definition (z.B. Institutionen im Alters- und Behindertenbereich). Ebenso fallen im Sinne der vorliegenden Richtlinien unselbstständige Anstalten und Ämter aufgrund ihrer fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit – also weil sie keine rechtlich selbständigen Unternehmen sind – nicht unter die Begriffe «Träger öffentlicher Aufgaben» oder «Beteiligungen im öffentlichen Interesse».

Stiftungen, in deren Stiftungsrat der Kanton aufgrund des öffentlichen Interesses mit eigenen Vertreter/innen vertreten ist, gelten ebenfalls als «Beteiligungen im öffentlichen Interesse» im Sinne der vorliegenden Richtlinien. Auch wenn gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung vom 21. Oktober 2009 über die Aufsicht über die Stiftungen und die Vorsorgeeinrichtungen (ASVV; BSG 212.223.1) Stiftungen, die ihrer Bestimmung nach mehreren Gemeinden oder dem Kanton angehören, unter der Aufsicht der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht stehen, so handelt es sich dabei in erster Linie um eine rein «technische» Fachaufsicht (vgl. die Aufgaben der Stiftungsaufsicht gemäss Artikel 11 ASVV). Sofern der Kanton aber mit eigenen Vertreter/innen im Stiftungsrat vertreten ist, wird von einem öffentlichen Interesse ausgegangen, welches auch eine politische Aufsicht über die entsprechende Stiftung notwendig macht.

Nicht unter den Begriff der «Träger öffentlicher Aufgaben» oder «Beteiligung im öffentlichen Interesse» fallen Direktorenkonferenzen sowie internationale, interkantonale und kantonale Fachgremien, Kommissionen, Ausschüsse und/oder Arbeitsgruppen sowie Vereine. Die vorliegenden Richtlinien verfolgen einen risikobasierten Ansatz bei der Aufsicht. Da die Vereinsmitgliedschaften des Kantons in aller Regel mit keinen erheblichen Risiken verbunden sind, ist aus Gründen der Verwaltungsökonomie und Effizienz angezeigt, Vereine vom Geltungsbereich der Richtlinien auszunehmen.

### *Zu Ziffer 1.3*

#### Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA)

Die BBSA ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Bern mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit Sitz im Kanton Bern (Art. 2 des Gesetzes über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht [BBSAG; BSG 212.223]). Zur Stärkung der Unabhängigkeit der Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen mussten sich die kantonalen Aufsichtsbehörden per 1. Januar 2012 als öffentlich-rechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit organisieren, die in ihrer Tätigkeit keinen Weisungen unterliegen. Damit soll ihre rechtliche, finanzielle und administrative Unabhängigkeit gewährleistet werden. Die Oberaufsicht über die Aufsichtsbehörden im Bereich der beruflichen Vorsorge wird seit dem 1. Januar 2012 nicht mehr durch den Bundesrat bzw. das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ausgeübt, sondern durch eine vom Bundesrat und der Bundesverwaltung unabhängige Oberaufsichtskommission. Ihre Aufgabe ist insbesondere die fachliche Aufsicht über die Aufsichtsbehörden. Im Kanton Bern wurde die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen bis Ende 2011 vom Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht (ASVS), Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“, ausgeübt. Am 1. Januar 2012 hat die selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt „Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA)“ diese Aufgabe übernommen. Die dafür nötigen rechtlichen Grundlagen legte der Regierungsrat am 30. März 2011 in der Dringlichkeitsverordnung über die Aufsicht über die Vorsorgeeinrichtungen, die Stiftungen und die Familienausgleichskassen (AVSFV) fest. Darin wurde geregelt, dass die BBSA vom Kanton weisungsungebunden und in rechtlicher, finanzieller und administrativer Hinsicht unabhängig ist. Da das ASVS, Abteilung „Berufliche Vorsorge und Stiftungen“, auch die Aufsicht über die klassischen Stiftungen und die Familienausgleichskassen ausübte, wurden diese Aufgaben aus Synergiegründen ebenfalls an die BBSA übertragen. Mit dem Gesetz über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSAG) wurde die Dringlichkeitsverordnung durch ordentliches Recht abgelöst. Die BBSA hat im Jahr 2019 die letzte Tranche des gewährten Dotationskapital und Darlehen zurückbezahlt (Art. 19 BBSAG).

#### IV-Stelle Kanton Bern (IVB)

Die IVB ist eine für das Gebiet des Kantons Bern zuständige selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (EG IVG, BSG 841.21). Ihr obliegen alle ihr vom Bund zugewiesenen Aufgaben gemäss der Bundesgesetzgebung über die IV und AHV (Art. 3 EG IVG). Der Kanton Bern hat ihr keine Aufgaben übertragen (nach Art. 3 EG IVG i.V.m. Art. 6 EG IVG kann der Kanton mit Genehmigung des Bundes der IVB Aufgaben im Rahmen der kantonalen IV übertragen und hat für diese Kosten aufzukommen). Gemäss Art 8 Abs. 1 EG IVB obliegt dem AKB-Aufsichtsrat auch die Aufsicht über die IV-Stelle Bern, soweit sie nicht der Aufsicht des Bundes oder der richterlichen Prüfung unterliegt. Die IVB vollzieht Bundesrecht, der Kanton hat entsprechend keine Steuerungsmöglichkeit: Rechtsform und Aufgaben sind vom Bundesrecht vorgegeben. Die IVB wird vollständig durch Bundesmittel finanziert, wie bei der BBSA leistet der Kanton keine finanziellen Beiträge. Die politische Aufmerksamkeit ergibt sich aus den Aktivitäten des Bundes. Unter diesen Umständen macht die Formulierung einer Eignerstrategie keinen Sinn. Die Rolle des Kantons ist betreffend Aufsicht, Einsitz und Wahl in den Aufsichtsrat gesetzlich vorgegeben. Eine jährliche Berichterstattung erübrigt sich. Auf Antrag der Direktion für Inneres und Justiz (DIJ) wählt der Regierungsrat die Mitglieder des Aufsichtsrates (Art. 13 Abs. 1 Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, EG AHVG, BSG 841.11). Die Kriterien hat der Regierungsrat am 26. November 2008 festgelegt (RRB 1964/2008). Der/die Vorsteher/-in der Direktion für Inneres und Justiz ist von Gesetzes wegen Mitglied im Aufsichtsrat (Art. 13 Abs. 2 EG AHVG) und führt seinen Vorsitz (Art. 14 Abs. 1 EG AHVG). Dem Aufsichtsrat obliegt die Oberaufsicht in Verwaltungsangelegenheiten, die weder der Aufsicht des Bundes noch der richterlichen Prüfung unterliegen (Art. 8 EG IVG). Die Aufsicht des Kantons erfolgt durch die Vertretung der Direktorin der DIJ im Aufsichtsrat. Damit erübrigt sich, ein separates Aufsichtskonzept zu erarbeiten, Controlling-Gespräche durchzuführen und ein zusätzliches Reporting zu organisieren. Sollte die IVB den Richtlinien unterstellt werden, müsste zu praktisch allen Vorgaben der PCG-Richtlinien Ausnahmen formuliert werden.

#### Ausgleichskasse Kanton Bern (AKB)

Die AKB ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 3 des EG AHVG, BSG 841.11). Der AKB obliegen alle ihr vom Bund in der AHV sowie in anderen Bereichen übertragenen Aufgaben. Die Aufsicht obliegt dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Der Kanton kann der AKB durch Gesetz, Dekret oder Verordnung und mit Genehmigung des Bundes weitere Aufgaben übertragen. Die Kosten für übertragene kantonale Aufgaben sind der AKB vom Kanton zu vergüten (Art. 3 EG AHVG). Soweit die Verwaltungskosten der AKB nicht durch Verwaltungskostenbeiträge, Zuschüsse aus dem AHV-Ausgleichsfonds und allfällige Vermögensreserven der AKB gedeckt werden können, deckt der Kanton den Ausfall (Art. 6 Abs. 3 EG AHVG). Der Kanton Bern hat die Durchführung der EL sowie die Geschäftsführung und Verwaltung der Familienausgleichskasse des Kantons Bern (FKB) sowie die Durchführung der nichtlandwirtschaftlichen Kinderzulagenordnung für Arbeitnehmende an die AKB ausgelagert und kommt für die Durchführungskosten auf.

Ein im Jahr 2020 in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten gelangt zum Schluss, dass dem Kanton im Bereich der EL keine Finanzaufsicht gegenüber der AKB zusteht. Die Befugnisse beschränken sich auf eine Dienstaufsicht (Finanzierungsprozess inkl. Verwaltungskosten des Amtes für Sozialversicherungen (ASV) an die AKB, Personalführung und Büroinfrastruktur). Der Kanton darf keinen Einfluss auf die Kosten der AKB nehmen, da sie einen Bundesauftrag erfüllen muss. Zudem hat der Kanton keinen Einfluss auf die Investitionen der AKB.

Der Kanton Bern hat wie bei der BBSA nur sehr beschränkte Eigner-Interessen: Aufgaben und Rechtsform sind primär vom Bundesrecht vorgegeben, weshalb sich die Formulierung einer Eignerstrategie erübrigt. Die Aufsicht obliegt primär dem Bund und zwar auch in finanzieller Hinsicht. Dem Aufsichtsrat, dem der/die Vorsteher/-in der DIJ von Amtes wegen vorsteht (Art. 14 Abs. 1 EG AHVG) obliegt nur die Oberaufsicht in Verwaltungsangelegenheiten, die weder der Aufsicht des Bundes noch der richterlichen Prüfung unterliegen (Art. 12 Abs. 1 EG AHVG). Angesichts dieser Vorgaben erübrigt sich, ein eigenes Aufsichtskonzept zu erarbeiten betreffend Rechtsform, Zweck und Interesse des kantonalen Engagements, finanzielle Bedeutung für den Kanton, Aufgaben des Regierungsrates, Reporting, Aufgaben Fachdirektion, Festlegung von Kennzahlen und Grenzwerten, Aufgaben des Grossen Rates usw. Vorgaben dazu sind bereits gesetzlich festgelegt. Auf Antrag der DIJ wählt der Regierungsrat die Mitglieder des Aufsichtsrates (Art. 13 Abs. 1 EG AHVG). Die Kriterien hat der Regierungsrat am 26. November 2008 festgelegt (RRB 1964/2008). Der/die Vorsteher/-in der Direktion für Inneres und Justiz ist von Gesetzes wegen Mitglied im Aufsichtsrat (Art. 13 Abs. 2 EG AHVG) und führt seinen Vorsitz (Art. 14 Abs. 1 EG AHVG). Controlling-Gespräche würden im Widerspruch zur Dienstaufsicht und zum gesetzlich vorgeschriebenen Vorsitz der DIJ und den Aufgaben und Kompetenzen des Aufsichtsrates. Eine jährliche Berichterstattung entsprechend den PCG-Richtlinien zu Zweck des Engagements, Rechtsform, Kennzahlen, Controlling-Gesprächen und Risikobeurteilung usw. erscheint angesichts der klaren gesetzlichen Regelungen und der auf Verwaltung beschränkten Steuerung durch den Aufsichtsrat nicht sinnvoll. Würde die AKB den PCG-Richtlinien unterstellt, müsste praktisch zu jedem Punkt eine Ausnahmeregelung getroffen werden.

Aus den vorstehend aufgeführten Gründen wird auf eine Unterstellung der BBSA, der IVB und der AKB unter die PCG-Richtlinien des Kantons Bern verzichtet.

## 2. Zweck

2.1 Die vorliegenden «Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse (Public Corporate Governance-Richtlinien Kanton Bern)» regeln das Verhältnis zwischen dem Kanton als Eigner und den anderen Trägern öffentlicher Aufgaben<sup>1</sup> (nachfolgend vereinfachend: Träger öffentlicher Aufgaben) sowie den Beteiligungen im öffentlichen Interesse. Die Richtlinien legen die kantonsinternen Zuständigkeiten und Abläufe zur Betreuung (Führung, Steuerung und Aufsicht) derselben fest. Ausgenommen und somit nicht in den Richtlinien erfasst sind die sogenannten Beliehenen (vgl. Art. 95 Abs. 1 Bst. c KV).

2.2 Sie bezwecken überdies eine angemessene Steuerung und Kontrolle durch den Kanton abhängig von der Bedeutung für die Aufgabenerfüllung und dem öffentlichen Interesse, dem Beteiligungsanteil des Kantons, von der Grösse und dem Risiko des einzelnen Trägers und der Beteiligung im öffentlichen Interesse.

Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- a) *Sicherstellung der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bzw. der Wahrung des öffentlichen Interesses,*
- b) *Wahrung der Eignerinteressen des Kantons,*
- c) *Abstimmung von Eignerinteressen und Interessen der Träger öffentlicher Aufgaben bzw. der Beteiligungen im öffentlichen Interesse,*
- d) *Minimierung von allfälligen Risiken für den Kanton,*
- e) *Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung und Kontrolle durch den Kanton,*
- f) *Transparenz der Steuerung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben bzw. Beteiligungen im öffentlichen Interesse durch den Eigner,*
- g) *kontinuierliche Überprüfung der Beteiligung an einzelnen Trägern öffentlicher Aufgaben bzw. Beteiligungen im öffentlichen Interesse hinsichtlich deren Notwendigkeit.*

### Kommentar

Der Kanton kann Anstalten und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts errichten, sich an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts beteiligen und öffentliche Aufgaben an Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung übertragen (Art. 95 Abs. 1 Kantonsverfassung [KV]). Gemäss Artikel 95 Absatz 3 KV hat der Regierungsrat die Aufsicht über die Träger öffentlicher Aufgaben. Über Beteiligungen im öffentlichen Interesse im Sinne dieser Richtlinien hat der Regierungsrat gemäss Artikel 87 der Kantonsverfassung die allgemeine Dienstaufsicht wahrzunehmen. Gestützt darauf legt der Regierungsrat im Sinne einer systematischen Übersicht und einer einheitlichen Rahmenordnung mit den vorliegenden Richtlinien die Instrumente und Verfahren betreffend die Führung, Steuerung und Aufsicht gegenüber den kantonalen Trägern öffentlicher Aufgaben sowie den Beteiligungen im öffentlichen Interesse fest. Vom Geltungsbereich dieser Richtlinien ausgenommen sind die

<sup>1</sup> Dies kann gem. Art. 95 Abs. 1 Buchstabe b KV auch in Form einer Beteiligung im öffentlichen Interesse sein.

Beliehenen gemäss Artikel 95 Absatz 1 Buchstabe c KV. Ihre Zahl ist um ein Vielfaches grösser und die Auftragsverhältnisse unterliegen regelmässigen Wechseln, weshalb eine Behandlung im Rahmen dieser Richtlinien nicht zielführend wäre.

Damit wird gegen Innen der Rahmen des Beteiligungsmanagements des Kantons Bern hinsichtlich der eingesetzten Instrumente, Zuständigkeiten, Abläufe und internen Prozesse verbindlich festgelegt. Im Weiteren schafft die vorliegende Richtlinie gegen aussen Transparenz über die kantonale Steuerung und Aufsicht gegenüber den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse.

Die vorliegenden Richtlinien stellen die Rahmenordnung der Public Corporate Governance im Kanton Bern dar. Public Corporate Governance beinhaltet sämtliche Grundsätze in Bezug auf die Führung, Steuerung und Aufsicht ausgelagerter Verwaltungsträger und Beteiligungen im öffentlichen Interesse mit dem Ziel einer wirksamen und effizienten Leistungserbringung.

Dem Grossen Rat kommt gemäss Artikel 78 KV die Oberaufsicht zu; bei der Aufsicht des Regierungsrates hat das Gesetz für eine angemessene Mitwirkung des Grossen Rates zu sorgen (Art. 95 Abs. 3 KV).

### 3. Verbindlichkeit der Richtlinien

- 3.1 Die Richtlinien gelten für die Direktionen und die Staatskanzlei als verbindliche Weisungen. Für die Träger öffentlicher Aufgaben und Institutionen, an denen der Kanton im öffentlichen Interesse beteiligt ist, sind sie nicht verbindlich. Sie zeigen diesen die Absichten des Kantons in Bezug auf deren Führung, Steuerung und Aufsicht.
- 3.2 In begründeten Fällen und soweit dies im Interesse des Kantons liegt, ist eine Abweichung von den Richtlinien möglich. Die Führung, Steuerung und Aufsicht des entsprechenden Trägers öffentlicher Aufgaben oder der entsprechenden Beteiligung im öffentlichen Interesse darf dadurch nicht beeinträchtigt werden. Abweichungen von den Richtlinien sind im Aufsichtskonzept des betreffenden Trägers öffentlicher Aufgaben bzw. der entsprechenden Beteiligung im öffentlichen Interesse zu begründen<sup>2</sup>.
- 3.3 Die Bewilligung der Abweichungen von den Richtlinien erfolgt bei Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises (vgl. Ziffer 6 und Anhang 1) durch den Regierungsrat (vgl. Ziffern 10.2 und 10.5). Bei den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten und des dritten Kreises durch die zuständige Direktorin oder den zuständigen Direktor. Bei den Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises erfolgen die im Aufsichtskonzept aufgeführten Abweichungen in Absprache mit der Finanzdirektion. Kann mit der Finanzdirektion (bzw. der Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion für Abweichungen der Finanzdirektion) keine Einigung über die Abweichung erzielt werden, entscheidet abschliessend der Regierungsrat.
- 3.4 Gestützt auf Ziffer 1.1 basieren «Träger öffentlicher Aufgaben» auf einem Spezialgesetz im Sinne von Art. 95 Abs. 2 KV. Spezialgesetzliche Bestimmungen gehen den PCG-Richtlinien vor. Für folgende Unternehmen und Institutionen gelten in Bezug auf die Führung, Steuerung und Aufsicht spezialgesetzliche Regelungen:
- a) *Berner Kantonalbank BEKB AG*  
Gesetz über die Aktiengesellschaft der Berner Kantonalbank (AGBEKBBG; BSG 951.10)
  - b) *Bedag Informatik AG*  
Gesetz über die Aktiengesellschaft Bedag Informatik (BIG; BSG 152.031.2)
  - c) *BKW AG*  
Gesetz über die Beteiligung des Kantons Bern an der BKW AG (BKWG; BSG 741.3)
  - d) *Universität Bern*  
Gesetz über die Universität (UniG; BSG 436.11)
  - e) *Berner Fachhochschule*  
Gesetz über die Berner Fachhochschule (FaG; BSG 435.411)
  - f) *Deutschsprachige Pädagogische Hochschule*  
Gesetz über die deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG; BSG 436.91)
  - g) *Haute Ecole Pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel (HEP-BEJUNE)*

---

<sup>2</sup> vgl. Ziffer 10.6

Gesetz über den Beitritt des Kantons Bern zum interkantonalen Konkordat zur Schaffung einer gemeinsamen Pädagogischen Hochschule der Kantone Bern, Jura und Neuenburg (BSG 439.28)

- h) *Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES-SO)*  
Gesetz betreffend den Beitritt des Kantons Bern zur Vereinbarung über die Hochschule ARC Bern-Jura-Neuenburg, zum interkantonalen Konkordat über die Errichtung einer Fachhochschule Westschweiz und zur interkantonalen Vereinbarung über die Errichtung der Fachhochschule Westschweiz für Gesundheit und Soziale Arbeit (BSG 439.32)
- i) *Schulverlag plus AG*  
Gesetz über die Aktiengesellschaft Berner Lehrmittel- und Medienverlag (BLMVG; BSG 430.121)
- j) *Gebäudeversicherung Bern (GVB)*  
Gebäudeversicherungsgesetz (GVG; BSG 873.11)
- k) *Regionale Psychiatrische Dienste (RPD) AG, Regionale Spitalzentren (RSZ) AG, Hôpital du Jura bernois SA, Inselspital-Stiftung, Insel Gruppe AG und Spital Netz Bern Immobilien AG*  
Spitalversorgungsgesetz (SpVG; BSG 812.11)
- l) *Bernische Pensionskasse (BPK) und Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK)*  
Gesetz über die kantonalen Pensionskassen (PKG; BSG 153.41)
- m) *Messepark Bern AG*  
Gesetz über die Beteiligung an der Messepark Bern AG (BMBG, BSG 901.41)
- n) *BLS AG*  
Die spezialgesetzliche Regelung ist per Ende 2021 noch ausstehend.

## Kommentar

### Zu Ziffer 3.1

Das Verhältnis zwischen dem Kanton und den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse wird in erster Linie nicht durch die PCG-Richtlinien, sondern durch das Recht geregelt, dem die Träger öffentlicher Aufgaben unterstehen (insbesondere kantonale Spezialgesetze oder das Obligationenrecht). Kantonsintern sind die Richtlinien verbindlich und legen transparent dar, wie und mit welchen Instrumenten der Kanton die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse führt. Somit zeigen die Richtlinien in jenen Bereichen, welche die innere Organisation der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse betreffen, die Absichten des Kantons, welche die Direktionen und die Staatskanzlei im Fall von entsprechenden Fragen (z.B. Ausgestaltung von Statuten und Reglementen) im Rahmen ihrer Handlungen umsetzen sollen.

### Zu den Ziffern 3.2 und 3.3

Den vorliegenden Richtlinien sollen möglichst alle Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse unterstellt werden, so dass «blinde Flecken» der Aufsicht, aber auch hinsichtlich der Führung und Steuerung vermieden werden können. Allerdings eignen sich nicht alle der in den vorliegenden Richtlinien aufgeführten Instrumente gleichermassen für alle Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse. So wäre es beispielsweise nicht zielführend, wenn

der Regierungsrat «mindestens jährlich» mit dem strategischen Führungsorgan der Schweizerischen Nationalbank ein «Controllinggespräch» durchführen würde. Daneben sollen unnötige Doppelspurigkeiten bzw. eine Übersteuerung in der Wahrnehmung der Aufsicht, der Führung und Steuerung vermieden werden. Dies gilt insbesondere bei den Trägern öffentlicher Aufgaben, bei welchen spezialgesetzliche oder bundesrechtliche Vorgaben bestehen.

Aus diesen Überlegungen wird mit den Ziffern 3.2 und 3.3 dargelegt, wie gegebenenfalls von den Richtlinien abgewichen werden kann, ohne dass damit gleich die Anwendung sämtlicher Ziffern der Richtlinien in Frage gestellt wird. Abweichungen von den vorliegenden Richtlinien sind demnach möglich, müssen aber in den jeweiligen Aufsichtskonzepten begründet werden. Mit dieser «Hürde» wird sichergestellt, dass Abweichungen nicht beliebig vorgenommen werden können und zusätzlich durch den Regierungsrat gutgeheissen (für Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises) oder in Absprache mit der Finanzdirektion (für Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises) vorgenommen werden müssen.

## 4. Überprüfung der Richtlinien

4.1 Die vorliegenden Richtlinien sind alle vier Jahre zu überprüfen.

### **Kommentar**

Neben der periodischen Überprüfung der Richtlinien besteht die Möglichkeit, insbesondere im Rahmen des jährlichen standardisierten Reportings allfällige Anpassungen vorzunehmen.

## **5. Errichtung, Veränderung der Beteiligungsanteile und Veräusserung von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse**

- 5.1 Wer zur Errichtung, der Veränderung der Beteiligungsanteile und Veräusserung von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse zuständig ist, ist im Einzelfall zu prüfen. Dabei sind insbesondere die anwendbaren spezialgesetzlichen Kompetenzregelungen und die finanzhaushaltrechtlichen Zuständigkeiten gemäss der Gesetzgebung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen zu berücksichtigen.

## 6. Einteilung der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse in ein Dreikreisemodell

- 6.1 Der Regierungsrat nimmt die Führung, Steuerung und Aufsicht der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse auf der Basis eines Dreikreisemodells wahr. Er teilt hierfür die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse in drei Kreise ein. Die Einteilung in die drei Kreise erfolgt gestützt auf die folgenden Kriterien:
- Grösse (Bilanzsumme, Umsatzerlös, Vollzeitstellen),
  - Beteiligungsanteil,
  - Finanzielle Erträge,
  - Beiträge des Kantons
  - Bedeutung für den Kanton (in politischer, volkswirtschaftlicher und strategischer Hinsicht),
  - Risiko für den Kanton (politisch und finanziell).
- 6.2 Die Intensität der Führung, Steuerung und Aufsicht wird auf die einzelnen Kreise abgestimmt.
- 6.3 Die Einteilung bzw. deren Kriterien werden alle vier Jahre durch die Arbeitsgruppe PCG BE (vgl. Ziffern 7.8 und 7.9) überprüft und dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt.
- 6.4 In Anhang 1 zu den vorliegenden Richtlinien findet sich eine Übersicht über die Zuteilung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse in die drei Kreise.

### Kommentar

Die Führung, Steuerung und Aufsicht der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse erfolgt auf der Basis eines Dreikreisemodells. Mit dessen Anwendung kann der unterschiedlichen Grösse und des Beteiligungsanteils sowie der Bedeutung (in politischer, finanzieller, volkswirtschaftlicher und strategischer Hinsicht) und des Risikos der einzelnen Träger der öffentlichen Aufgabe und der einzelnen Beteiligungen im öffentlichen Interesse für den Kanton Rechnung getragen werden.

Während die Intensität der Führung, Steuerung und Aufsicht der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises relativ hoch ist, fällt diese bei den Träger der öffentlichen Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des dritten Kreises eher gering aus.

Die Zuteilung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse auf die drei Kreise erfolgt entlang der in Ziffer 6.1 aufgeführten Kriterien.

## 7. Rollen und Zuständigkeiten

### Regierungsrat

- 7.1 Gestützt auf Artikel 95 Absatz 3 KV stehen die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse unter der Aufsicht des Regierungsrates. Dem Regierungsrat kommen in diesem Zusammenhang namentlich die folgenden Aufgaben zu:
- a) Beurteilung von Anträgen an die Generalversammlung,
  - b) Durchführung von Controllinggesprächen,
  - c) Kenntnisnahme des jährlichen Reportings zu den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse,
  - d) Wahl von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans,
  - e) Bezeichnung der für die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse zuständigen Fachdirektionen,
  - f) allgemeine Geschäfte im Zusammenhang mit dem jeweiligen Träger öffentlicher Aufgaben und der jeweiligen Beteiligung im öffentlichen Interesse,
  - g) Zuteilung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse im Dreikreisemodell gemäss Ziffer 6.1 dieser Richtlinien.

### Grosser Rat

- 7.2 Träger öffentlicher Aufgaben stehen unter der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Grossen Rates (Art. 78 und 95 KV). Das Gesetz sorgt für eine angemessene Mitwirkung des Grossen Rates (Art. 95 Abs. 3 KV). Gemäss Artikel 4 des Gesetzes über den Grossen Rat (BSG 151.21) übt der Grosse Rat die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Geschäftsführung der obersten Gerichte, der Generalstaatsanwaltschaft und der Justizleitung sowie über die Verwaltung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus. Die Oberaufsicht bezweckt die politische Kontrolle der Staatstätigkeit durch den Grossen Rat. Sie erstreckt sich auf sämtliche Handlungen und Unterlassungen der zu beaufsichtigenden Organe. Sie respektiert den Grundsatz der Gewaltenteilung und umfasst insbesondere weder die Befugnis, anstelle der beaufsichtigten Organe zu handeln, Entscheide zu ändern oder aufzuheben, noch eine inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide.

Die Oberaufsicht durch den Grossen Rat wird insbesondere durch die FiKo, die GPK, die JuKo und die PUK ausgeübt (Art. 61 der Geschäftsordnung des Grossen Rates, GO; BSG 151.211). Der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates obliegt die Oberaufsicht über den Regierungsrat und die Träger öffentlicher Aufgaben (Art. 37 Abs. 2 Bst. a GO). Sie kontrolliert im Sinne einer Oberaufsicht, ob die direkte Aufsicht des Regierungsrates funktioniert.

### Finanzkontrolle

- 7.3 Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. e und f des Finanzkontrollgesetzes (KFKG<sup>3</sup>) unterliegen Organisationen und Personen, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat und bei solchen, an denen der Kanton beteiligt ist, dem Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle. Die Aufgabe der Finanzkontrolle beschränkt sich auf die Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsichts- und Controllingaufgaben durch die zuständigen kantonalen Stellen. Die Kontrolle ist gegenüber der Aufsicht des Regierungsrates und der Direktionen subsidiär.

#### Datenschutzaufsichtsstelle

- 7.4 Organe von Körperschaften und Anstalten sowie Private, denen vom Kanton öffentliche Aufgaben übertragen sind, gelten insoweit als Behörden im Sinne des Datenschutzgesetzes (KDSG; BSG 152.04) und unterstehen der Aufsicht der kantonalen Aufsichtsstelle gemäss den Art. 32 ff. KDSG. Die Aufsicht beschränkt sich auf die Einhaltung der Vorschriften über die Informationssicherheit und den Datenschutz. Sie erfolgt von der Aufsicht des Regierungsrates und der Direktionen unabhängig.

#### Fachdirektionen

- 7.5 Die Betreuung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse erfolgt durch die durch den Regierungsrat hierfür bestimmten Fachdirektionen.
- 7.6 Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Wahrnehmung der Eignerrolle wie auch für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung zuständig, so sind die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen. In diesem Fall nimmt in der Regel das Generalsekretariat der zuständigen Fachdirektion die Eignerrolle wahr, währenddem die Gewährleistung der öffentlichen Aufgabe durch das zuständige Fachamt sichergestellt wird.

#### Finanzdirektion

- 7.7 Die Finanzdirektion bildet die Koordinations- und Anlaufstelle der Direktionen und der Staatskanzlei für Fragen im Zusammenhang mit der Aufsicht und dem Controlling gegenüber den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse. Sie ist verantwortlich für die Weiterentwicklung der Methodik, der Prozesse, die Dokumentation sowie die Weiterentwicklung der Public Corporate Governance auf gesamtstaatlicher Ebene ganz generell.

#### Arbeitsgruppe Public Corporate Governance Kanton Bern (PCG BE)

- 7.8 Die Finanzdirektion wird in ihrer Koordinationsfunktion durch die Arbeitsgruppe PCG BE unterstützt. Die Direktionen und die Staatskanzlei bezeichnen je eine Vertreterin bzw. einen Vertreter in der Arbeitsgruppe PCG BE. Die Leitung der Arbeitsgruppe obliegt der Finanzdirektion.
- 7.9 Die Arbeitsgruppe PCG BE tauscht sich auf Verwaltungsebene zu Fragestellungen rund um Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse aus (z.B. zur Weiterentwicklung der Instrumente zur «Führung, Aufsicht und Steuerung», Klärung von Grundsatzen, etc.).

---

<sup>3</sup> Totalrevidiertes KFKG; Inkrafttreten voraussichtlich 1. Januar 2023

## **Kommentar**

### *Zu Ziffer 7.2*

Zuvorderst in der Aufsichtspflicht steht der Regierungsrat. Sekundär in der Aufsichtsverantwortung steht das Parlament bzw. die mit dieser Aufgabe betraute Geschäftsprüfungskommission (GPK). Die Funktion der GPK besteht primär darin, zu kontrollieren, ob die Aufsicht des Regierungsrates funktioniert. Im Normalfall reichen die Oberaufsichtsbefugnisse (inkl. die Einsichts- und Auskunftsrechte) so weit wie diejenigen der Regierung (Akzessorietät). Im Krisenfall stehen der parlamentarischen Oberaufsicht aber ausnahmsweise auch weiterreichende Befugnisse zu. Grundlage der Oberaufsicht durch die GPK über die Träger öffentlicher Aufgaben bildet das Konzept «Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben» (KoTrA) vom 12. Dezember 2015. Darin werden unter anderem der Auftrag, der Umfang, der Umgang mit dem jährlichen Reporting gemäss Ziffer 14 der vorliegenden Richtlinien erläutert. Ebenfalls Bestandteil des KoTrA stellt die Schilderung des konkreten Prüfungsablaufs über die jährlich stattfindende «exemplarische Prüfung» über die Verfahren und Abläufe der Aufsicht des Regierungsrates und der zuständigen Fachdirektion eines durch die GPK ausgewählten Trägers öffentlicher Aufgaben.

### *Zu Ziffer 7.3*

Bei der Prüfung von Organisationen und Personen, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat und bei solchen, an denen der Kanton beteiligt ist, ist der Prüfungsumfang der Finanzkontrolle eingeschränkt. Die Finanzkontrolle soll keine direkten Prüfungen vor Ort vornehmen. Ihre Aufgabe ist vielmehr beschränkt auf die Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsichts- und Controllingaufgaben durch die zuständigen kantonalen Stellen. Die Kontrolle ist gegenüber Regierungsrat und Direktionen subsidiär. Die betroffenen juristischen Personen verfügen über eigene interne Führungs- und Kontrollsysteme, denen die hauptsächliche Aufsicht zukommt. Seitens des Kantons ist die Kontrolle in erster Linie durch die zuständigen (Fach-)Direktionen und das Controlling des Regierungsrates über die Träger öffentlicher Aufgaben sicherzustellen. Der Finanzkontrolle kann aus Gründen der Verhältnismässigkeit und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten nicht dieselbe Aufgabe zukommen wie den zuständigen Fachdirektionen oder der Revisionsstelle der Träger öffentlicher Aufgaben. Die Aufgabe der Finanzkontrolle beschränkt sich daher insbesondere auf die Prüfung, ob die Aufsicht und das Controlling durch die Fachdirektionen bzw. den Regierungsrat gemäss den geltenden Vorgaben des Grossen Rates und des Regierungsrates erfolgen. Dabei prüft die Finanzkontrolle, ob die Vorgaben die wesentlichen Risiken des Kantons abdecken.

Zur Abgrenzung: Bezüglich allfälliger Staatsbeiträge, die Unternehmen erhalten, prüft die Finanzkontrolle die Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie die Zweckmässigkeit der Mittelverwendung (vgl. Art. 14 Abs. 2 KFKG<sup>4</sup>).

### *Zu Ziffer 7.4*

Die kantonale Aufsichtsstelle für Datenschutz erfüllt ihre Aufgaben selbständig und unabhängig; die Aufsicht erfolgt auf der Grundlage einer Risikobeurteilung und im Rahmen der verfügbaren Ressourcen. Bei Differenzen richten sich Verfahren und Zuständigkeit nach dem KDSG sowie der für das betreffende Rechtsgebiet anwendbaren Verfahrensordnung (Art. 35 und Art. 26 KDSG). Die Aufsichtsstelle erstattet dem Grossen Rat und dem Regierungsrat jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit und weist darin insbesondere auf erkannte Mängel und wünschbare Änderungen hin (Art. 37 KDSG).

---

<sup>4</sup> Totalrevidiertes KFKG; Inkrafttreten voraussichtlich 1. Januar 2023

*Zu Ziffer 7.5*

Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des Regierungsrates setzt generell eine entsprechende Betreuung dieser Organisationen voraus. Die Betreuung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse erfolgt durch die durch den Regierungsrat hierfür bestimmten Fachdirektionen.

Diese stellen sicher, dass die kantonalen Interessen, welche politischer und/oder finanzieller Natur sind, gegenüber diesen Organisationen gewahrt werden. Die zuständigen Fachdirektionen pflegen die Beziehungen zu den Organisationen und beschaffen sich die nötigen Informationen, um eine regelmässige Standortbestimmung und Risikobeurteilung vornehmen zu können. Sie sind zuständig für die Vorbereitung allfälliger Controllinggespräche sowie der Beschlussfassung zu Belangen seitens der Organisation, welche vom Regierungsrat als zuständiges Organ entschieden werden müssen.

## **8. Instrumente der Führung, der Steuerung und der Aufsicht**

- 8.1 Der Regierungsrat nimmt die Führung, die Steuerung und die Aufsicht gegenüber den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse insbesondere mit den folgenden Instrumenten wahr:
- a) Eignerstrategien,
  - b) Aufsichtskonzepte,
  - c) Festlegung eines Anforderungsprofils für Mitglieder des strategischen Führungsorgans,
  - d) jährlichem standardisiertem Reporting,
  - e) Controllinggesprächen mit den strategischen Führungsorganen,
  - f) Spezialberichterstattungen,
  - g) weiteren Instrumenten und Tätigkeiten.
- 8.2 Gestützt auf Art. 48 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, OrG; BSG 152.01) können die Interessen des Kantons in Organen von juristischen Personen – soweit es die Gesetzgebung vorsieht oder der Regierungsrat es in begründeten Fällen beschliesst (vgl. dazu auch Ziffer 12 der vorliegenden Richtlinien) – auch mit Kantonsvertreterinnen und -vertretern wahrgenommen werden.

## 9. Eignerstrategie

- 9.1 Der Regierungsrat legt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises eine Eignerstrategie fest.
- 9.2 Die zuständige Fachdirektion legt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises eine Eignerstrategie fest.
- 9.3 Die zuständige Fachdirektion kann für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des dritten Kreises bei Bedarf eine Eignerstrategie festlegen.
- 9.4 Die Eignerstrategie ist öffentlich.
- 9.5 Die Eignerstrategie hat die folgenden Elemente zu enthalten:
- a) Allgemeine Grundlagen und Bestimmungen  
(u.a. Zweck der Eignerstrategie, Begriffsbestimmungen, Geltungsbereich, rechtliche Grundlagen)
  - b) Zweck und Interesse des kantonalen Engagements (u.a. weshalb erfolgt eine Beteiligung des Kantons)
  - c) Eignerziele
    - Unternehmerische und organisatorische Ziele  
(z.B. Definition der langfristigen Zielsetzung, Positionierung des Trägers einer öffentlichen Aufgabe bzw. Beteiligung im öffentlichen Interesse im Markt, Beschreibung von allfälligen Rollenkonflikten und des Umgangs mit denselben etc.)
    - Wirtschaftliche und finanzielle Ziele  
(z.B. in Bezug auf Gewinn, Dividendenpolitik, Investitionen etc.)
    - Soziale und personelle Ziele  
(z.B. Hinweise zur Personalpolitik, sozialen Leistungen, Gleichstellung etc.)
    - Ziele in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung
    - Kooperationen: Beteiligungen, Joint Ventures, Zusammenarbeitsverträge
  - d) Vorgaben zur Führung  
(u.a. Anforderungen und Erwartungen hinsichtlich der Vergütung der operativen und strategischen Führungsebene [Verweis auf übergeordnete Leitsätze zur Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane in Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse] etc.)
  - e) Vorgaben zur Aufsicht und zum Controlling  
(u.a. hinsichtlich Berichterstattung und Reporting)
  - f) Schlussbestimmungen  
(u.a. Abweichungen und Ausnahmen, Inkrafttreten, Änderungen und Ergänzungen etc.)
- 9.6 Die zuständigen Fachdirektionen überprüfen mindestens alle vier Jahre die Eignerstrategien und legen dem Regierungsrat (Kreis 1) bzw. dem zuständigen Regierungsmitglied (Kreis 2 und 3) allfällige Anpassungen zur Genehmigung vor.

### **Kommentar**

Die Eignerstrategie enthält die Absichten des Kantons, die er mit seiner Beteiligung verfolgt. Die Eignerstrategie dient zum einen dazu, festzulegen welche Zwecke mit der Beteiligung verfolgt werden. Zum anderen dient die Eignerstrategie auch den Führungsgremien des Trägers der öffentlichen Aufgabe und der Beteiligung im öffentlichen Interesse, die Absichten des Kantons mit der Beteiligung zu kennen. In der Eignerstrategie ist auf allfällige Rollenkonflikte im Zusammenhang mit der kantonalen Beteiligung hinzuweisen. So kann im konkreten Fall beispielsweise die auf nachhaltige Aufgabenerfüllung ausgerichtete Gewährleisterrolle mit der vorab auf Rentabilität ausgerichteten Eignerrolle oder allenfalls auch einer Bestellerrolle im Widerspruch stehen. In der Eignerstrategie sind die verschiedenen Ziele der Beteiligung offen darzulegen und Konflikte soweit möglich aufzulösen, indem die unterschiedlichen Ziele beschrieben und gewichtet bzw. priorisiert werden. Die Eignerstrategie ist öffentlich und wird auf der Internetseite der Finanzdirektion publiziert.

## 10. Aufsichtskonzepte

- 10.1 In den Aufsichtskonzepten wird festgelegt, wie die Führung, die Steuerung und die Aufsicht betreffend die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse durch die kantonalen Organe wahrgenommen wird.
- 10.2 Der Regierungsrat erlässt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises ein Aufsichtskonzept.
- 10.3 Die zuständige Fachdirektion erlässt für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises ein Aufsichtskonzept.
- 10.4 Die zuständige Fachdirektion kann für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des dritten Kreises bei Bedarf ein Aufsichtskonzept erlassen.
- 10.5 Das Aufsichtskonzept ist öffentlich.
- 10.6 Allfällige Anpassungen an den Aufsichtskonzepten sind durch das zuständige Organ gemäss den Ziffern 10.2 bis 10.4 zu genehmigen.
- 10.7 Die Aufsichtskonzepte beinhalten folgende Elemente:
- a) *Rechtsform und spezialgesetzliche Grundlagen*  
Kurzer Hinweis auf die Rechtsform und auf eine allfällig vorhandene spezialgesetzliche Grundlage der betreffenden Organisation.
  - b) *Zweck und Interesse des kantonalen Engagements<sup>5</sup>*  
Kurze Darlegung, wie das kantonale Engagement an der Organisation begründet ist.
  - c) *Finanzielle Bedeutung für den Kanton*  
Grössenordnung der finanziellen Bedeutung (Beteiligung am Grundkapital, Gewährung von Darlehen, regelmässige Beiträge, Haftung des Kantons).
  - d) *Gesetzlich vorgesehene Aufsichtsorgan*  
Aufgaben eines allenfalls spezialgesetzlich vorgesehenen Aufsichtsorgans, Verhältnis zur Aufsicht durch die zuständige Fachdirektion.
  - e) *Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan*  
Ziele, Rolle und Aufgaben einer allfälligen Kantonsvertretung.
  - f) *Vermeidung von Rollenkonflikten*  
Darlegung der Vorkehrungen, um allfällige Rollenkonflikte zu vermeiden.
  - g) *Vertretung des Kantons an der Generalversammlung*  
Festlegung, wie die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung wahrgenommen wird und wie die vorgängige Beurteilung von Anträgen an die Generalversammlung kantonsintern organisiert ist.
  - h) *Gesetzlich festgelegte Aufgaben des Regierungsrates*  
Konkretisierung der Aufgaben des Regierungsrates.
  - i) *Weitere vom Regierungsrat wahrgenommene Aufgaben*

---

<sup>5</sup> Nur wenn nicht bereits in der Eignerstrategie beschrieben.

Darstellung der weiteren vom Regierungsrat wahrgenommenen Aufgaben, welche im Zusammenhang mit der Ausübung seiner Aufsichtsfunktion stehen.

j) *Reporting*

Festlegung, in welchen Rahmen und in welchem Rhythmus die Berichterstattung der zuständigen Fachdirektion an den Regierungsrat erfolgt.

k) *Aufgaben der zuständigen Fachdirektion*

Konkretisierung der Aufgaben der zuständigen Fachdirektion.

l) *Festlegung von Kennzahlen und Grenzwerten für die Ampelsteuerung des jährlichen standardisierten Reportings*

Die Kennzahlen und Grenzwerte unterstützen die Fachdirektionen bei ihrer Gesamteinschätzung zum Zustand der Organisation und der entsprechenden Ampelsteuerung. Grundsätzlich sind je Organisation mindestens drei Kennzahlen mit den dazugehörigen Grenzwerten festzulegen.

m) *Aufgaben des Grossen Rates*

In diesem Teil sind die spezialgesetzlichen Vorgaben – falls vorhanden – zu nennen, wie und zu welchen Geschäften der Grosse Rat betreffend die einzelne Organisation zu befassen ist.

n) *Aufgaben der Finanzkontrolle*

In diesem Teil sind die spezialgesetzlichen Vorgaben – falls vorhanden – zu nennen, wie und zu welchen Geschäften die Finanzkontrolle betreffend die einzelne Organisation zu befassen ist.

o) *Begründung allfälliger Abweichungen zu den vorliegenden Richtlinien*

Gestützt auf Ziffer 3.2 sind in begründeten Fällen und soweit dies im Interesse des Kantons liegt, Abweichungen von den Richtlinien möglich. Die Abweichungen sind im Aufsichtskonzept zu begründen.

10.8 Die zuständigen Fachdirektionen überprüfen die Aufsichtskonzepte regelmässig bezüglich Aktualität, Inhalt und Qualität.

10.9 Spätestens vier Jahre nach Verabschiedung der jeweiligen Aufsichtskonzepte ist eine generelle Überprüfung durch die zuständige Fachdirektion vorzunehmen und dem Regierungsrat (Kreis 1) bzw. dem zuständigen Regierungsmitglied (Kreis 2 und 3) Bericht zu erstatten.

### **Kommentar**

In den Aufsichtskonzepten wird dem Regierungsrat sowie dem Grossen Rat transparent gemacht, wie die Aufsicht gegenüber den jeweiligen Organisationen wahrgenommen wird. Die Aufsichtskonzepte haben einen standardisierten Aufbau mit festgelegten Komponenten. Die inhaltlichen Ausführungen zu den einzelnen Komponenten können situationsbezogen auf die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse angepasst werden. Auf die gesetzlich ausführlich geregelte Datenschutzaufsicht ist in den Aufsichtskonzepten höchstens deklaratorisch hinzuweisen. Die Aufsichtskonzepte sind öffentlich und werden auf der Internetseite der Finanzdirektion publiziert.

## 11. Wahl des strategischen Führungsorgans

- 11.1 Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des strategischen Führungsorgans der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten und des zweiten Kreises, soweit dem Kanton hierfür Wahlbefugnisse oder Vorschlagsrechte zustehen. Die Direktorin oder der Direktor der zuständigen Fachdirektion bestimmt die Mitglieder des strategischen Führungsorgans der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des dritten Kreises, soweit ihm hierfür Wahlbefugnisse oder Vorschlagsrechte zustehen.
- 11.2 Von der Möglichkeit (ehemalige) politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Exekutiv- und Legislativmitglieder auf nationaler und kantonaler Ebene) sowie (ehemalige) Kantonsmitarbeitende zu wählen, ist zurückhaltend Gebrauch zu machen.
- 11.3 Der Regierungsrat erlässt im Rahmen seiner Wahl- bzw. Vorschlagsbefugnis für sämtliche Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises ein spezifisches Anforderungsprofil für die Wahl des strategischen Führungsorgans. Dieses enthält mindestens Informationen zu den folgenden Elementen:
- a) *Anforderungen an das einzelne Mitglied des strategischen Führungsorgans (fachliche Kompetenzen, persönliche Kompetenzen, Unabhängigkeit)*
  - b) *Anforderungen an das strategische Führungsorgan als Gesamtgremium (fachliche Kompetenzen, Geschlechtervertretung und französischsprachige Minderheit)*
  - c) *Anforderungen an das Präsidium des strategischen Führungsorgans (fachliche Kompetenzen, persönliche Kompetenzen).*
- 11.4 Für die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten und dritten Kreises gilt ein allgemeines Anforderungsprofil für das strategische Führungsorgan. Dieses ist ebenfalls durch den Regierungsrat zu genehmigen.
- 11.5 Das allgemeine Anforderungsprofil beinhaltet mindestens die folgenden Elemente:
- a) *Anwendung und Grundsätze des allgemeinen Anforderungsprofils,*
  - b) *Anforderung an das einzelne Mitglied des strategischen Führungsorgans (fachliche Kompetenzen, persönliche Kompetenzen, Unabhängigkeit),*
  - c) *Anforderungen an strategische Führungsorgan als Gesamtgremium (fachliche Kompetenzen, Geschlechtervertretung und französischsprachige Minderheit),*
  - d) *Anforderungen an das Präsidium des strategischen Führungsorgans (fachliche Kompetenzen, persönliche Kompetenzen).*
- 11.6 Die Anforderungsprofile gemäss den vorliegenden Richtlinien kommen bei sämtlichen Neu- und Wiederwahlen zur Anwendung.
- 11.7 Zusätzlich sind durch die zuständigen Fachdirektionen bei Neuwahlen und periodisch bei Wiederwahlen (mindestens alle vier Jahre) die Interessenbindungen der Verwaltungs- und Stiftungsräte mittels Selbstdeklaration zu erfassen und dem Regierungsrat (1. und 2. Kreis) bzw. der zuständigen Fachdirektion (3. Kreis) zur Kenntnis zu bringen.

- 11.8 Ein Doppelmandat mit gleichzeitigem Einsitz im strategischen und im operativen Führungsorgan ist nur in begründeten Ausnahmefällen (z.B. Todes- oder Krankheitsfall) und für eine begrenzte Zeitdauer zulässig.
- 11.9 Um dem Regierungsrat eine Auswahl zu ermöglichen, sind ihm im Zusammenhang mit der Wahl des strategischen Führungsorgans in der Regel frühzeitig Wahlvorschläge in Form einer sog. «Long List» zu unterbreiten.
- 11.10 Dem Regierungsgeschäft zur Wahl des strategischen Führungsorgans sind mindestens der Lebenslauf sowie die Interessensbindungen des vorgeschlagenen Kandidaten oder der Kandidatin und das Anforderungsprofil vorzulegen.

### **Kommentar**

Unter «strategischem Führungsorgan» wird beispielsweise der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft oder der Stiftungsrat einer Stiftung verstanden. Als «operatives Führungsorgan» gilt vorliegend beispielsweise die Geschäftsleitung einer Aktiengesellschaft oder der/die Geschäftsführer/in einer Stiftung.

Die Ziffern 11.1 bis 11.9 gelten sowohl für die Wahl des Gesamtgremiums wie auch bei Neu- oder Ersatzwahlen von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans.

#### *Zu Ziffer 11.1*

Für die Befassung des Regierungsrates mit Wahlgeschäften des ersten und zweiten Kreises bzw. des zuständigen Regierungsmitglieds bei Wahlgeschäften des dritten Kreises ist die jeweilige Fachdirektion zuständig sofern nicht andere spezialrechtliche Bestimmungen gelten.

#### *Zu Ziffer 11.2*

Mit Ziffer 11.2 wird die Wahl (ehemaliger) politischer Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Exekutiv- und Legislativmitglieder auf nationaler und kantonaler Ebene) sowie (ehemaliger) Kantonsmitarbeitender in das strategische Führungsorgan<sup>6</sup> zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Stellen sich entsprechende Personen für ein Mandat im strategischen Führungsorgan eines Träger öffentlicher Aufgaben oder einer Beteiligung im öffentlichen Interesse zur Verfügung, so ist von der Möglichkeit ihrer Wahl durch den Regierungsrat oder die federführende Fachdirektion aus Gründen der «Good Public Governance» nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Ausnahmen davon sind insbesondere bei Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse denkbar, bei welchen nur geringe oder keine Vergütungen an die Mitglieder des strategischen Führungsorgans entrichtet werden und kein Anschein von problematischen Interessenverflechtungen besteht.

#### *Zu Ziffer 11.3.*

Für die Weiterentwicklung des spezifischen Anforderungsprofils für die Wahl des strategischen Führungsorgans des ersten Kreises ist die jeweilige Fachdirektion verantwortlich.

<sup>6</sup> Kantonsvertretungen im strategischen Führungsorgan gemäss Ziffer 12 sind vorliegend nicht gemeint.

*Zu Ziffer 11.4 und 11.5.*

Die Weiterentwicklung des allgemeinen Anforderungsprofils (zweiter und dritter Kreis) liegt in der Verantwortung der Finanzdirektion in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe PCG BE.

## 12. Kantonsvertretung im strategischen Führungsorgan

- 12.1 Die Führung, Aufsicht und Steuerung der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse ist in erster Linie mit den Instrumenten gemäss Ziffer 8.1 dieser Richtlinien sicherzustellen.
- 12.2 Von der Möglichkeit, eine Kantonsvertretung in das strategische Führungsorgan eines Trägers öffentlicher Aufgaben bzw. einer Beteiligung im öffentlichen Interesse zu entsenden, ist zurückhaltend Gebrauch zu machen. Kann die Interessenvertretung des Kantons über andere Instrumente sichergestellt werden, ist grundsätzlich auf eine Kantonsvertretung zu verzichten.
- 12.3 Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen keinen Einsitz im strategischen Führungsorgan von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse. Ausnahmen sind einzig für Vertretungen von Amtes wegen möglich.
- 12.4 Kantonsvertretungen durch Legislativmitglieder auf kantonaler und nationaler Ebene sind ausgeschlossen.
- 12.5 Bei Neu- und Wiederwahlen von Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern in die strategischen Führungsorgane prüfen die zuständigen Fachdirektionen im Einzelfall, ob eine Kantonsvertretung im betroffenen Führungsgremium weiterhin sachgerecht ist.
- 12.6 Bei den einzelnen Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern dürfen grundsätzlich keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenskonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten. Treten solche auf, so ist die zuständige Fachdirektion umgehend zu informieren.
- 12.7 Von der Möglichkeit, ehemalige politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger (Exekutiv- und Legislativmitglieder auf nationaler und kantonaler Ebene) sowie ehemalige Kantonsmitarbeitende zu wählen, ist zurückhaltend Gebrauch zu machen.
- 12.8 Die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter werden gestützt auf Artikel 48 Absatz 3 OrG durch den Regierungsrat abgeordnet oder zur Wahl empfohlen. Der Regierungsrat kann diese Befugnis an die Direktionen oder die Staatskanzlei übertragen (Art. 48 Abs. 4 OrG).
- 12.9 Die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter werden in der Regel für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt; die Wiederwahl ist zulässig (Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter [BSG 153.15]).
- 12.10 Es wird zwischen «internen» und «externen» Kantonsvertretungen unterschieden. Als «interne» Kantonsvertretungen gelten Kantonsangestellte. Als «externe» Kantonsvertretungen gelten Kantonsvertreterinnen und -vertreter, die nicht in einem Anstellungsverhältnis mit dem Kanton stehen (sog. «verwaltungsexterne Drittpersonen»).
- 12.11 Werden verwaltungsexterne Drittpersonen vom Regierungsrat als Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter abgeordnet oder gewählt, stehen sie in einem Auftragsverhältnis zum Kanton (Art. 394ff. OR [SR 220]). Die zuständige Fachdirektion schliesst mit Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in Träger öffentlicher Aufgaben des ersten und des zweiten Kreises einen schriftlichen Mandatsvertrag ab.

- 12.12 Die Aufgaben der Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter bestimmen sich nach Artikel 48 Absatz 2 OrG sowie Artikel 2 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter.
- 12.13 Für die Entschädigung von Kantonsvertretungsmandaten von Personen, die in einem Anstellungsverhältnis mit dem Kanton stehen, gilt Artikel 52a des Personalgesetzes (PG; BSG 153.01). Im Übrigen gilt für die Kantonsangestellten, die Kantonsvertretungsmandate wahrnehmen, generell die Personalgesetzgebung, namentlich in Bezug den möglichen Ersatz von Auslagen (Art. 100 ff. Personalverordnung [PV; BSG 153.011.1]) und die Annahme von Geschenken (vgl. Art. 61 PG i.V.m. Art. 8a PV).
- 12.14 Die Finanzdirektion führt eine Übersicht über sämtliche durch die internen Kantonsvertretungen vereinnahmten Entschädigungen.
- 12.15 Bei Kantonsangestellten, die im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit eine Kantonsvertretung ausüben, haftet der Kanton (Art. 100 Abs. 1 PG). Kantonsvertreterinnen und -vertreter, die nicht beim Kanton angestellt sind, haften gestützt auf Art. 101 Abs. 1 PG. Verursachen sie einen Schaden, den sie nicht persönlich decken können, steht der Kanton für den Ausfall ein (Art. 101 Abs. 2 PG). Die verantwortlichen Personen können von Dritten nicht belangt werden (Art. 102 Abs. 1 PG); der Kanton kann für die Dritten geleisteten Entschädigungen bei Vorsatz oder Grobfahrlässigkeit Rückgriff auf die Verantwortlichen nehmen (Art. 102 Abs. 2 PG).
- 12.16 Eine allfällige Abberufung von Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern erfolgt durch den Regierungsrat, soweit nicht die Generalversammlung oder ein anderes Organ des Trägers öffentlicher Aufgaben zuständig ist. Gemäss Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter treten Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in der Regel auf das Ende des Monats, in dem sie das 70. Altersjahr vollenden, zurück. Über Ausnahmen entscheidet die betroffene Direktion, die Staatskanzlei oder die Justizleitung. Ein bestehendes Kantonsvertretungsmandat von Kantonsangestellten endet mit dem Austritt aus dem Kantonsdienst, der Regierungsrat kann aber die Weiterführung des Mandats bewilligen (Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter).

### **Kommentar**

#### *Zu Ziffer 12.6*

Die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter haben einerseits die Interessen des Trägers der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse zu verfolgen, andererseits haben sie auch die Interessen des Kantons zu wahren, mit dem sie durch das Anstellungsverhältnis oder einen Auftrag verbunden sind. Grundsätzlich sollten die Interessen des Kantons mit dem Zweck des Trägers der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse übereinstimmen. Potentielle Interessenkonflikte können sich dann ergeben, wenn sich das öffentliche Interesse und die Gewinnorientierung des Trägers der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse zuwiderlaufen oder wenn der Kanton gleichzeitig für die Aufsicht des Trägers der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse zuständig ist oder als Leistungsbezüger auftritt. Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter sollten deshalb nicht gleichzeitig mit der Aufsichts- und der

Kunden- bzw. Bestellerfunktion betraut sein. In den Aufsichtskonzepten findet sich jeweils ein separates Kapitel mit Massnahmen zur Vermeidung von Rollenkonflikten (bspw. durch die Bezeichnung separater Stellen für die Wahrnehmung der Eignerinteressen und der Bestellerinteressen). Sind die Interessen- bzw. Rollenkonflikte grundlegender Natur oder dauerhaft, sollte die Zweckmässigkeit der Kantonsvertretung an sich hinterfragt werden.

Beim Auftritt eines konkreten Interessenkonflikts wird empfohlen, das Vorgehen mit der zuständigen Fachdirektion abzusprechen bzw. eine Instruktion der zuständigen Fachdirektion einzuholen.

Die vorliegenden Richtlinien sehen ferner in Ziffer 11.7 vor, dass die zuständigen Fachdirektionen bei Neuwahlen und periodisch bei Wiederwahlen (mindestens alle vier Jahre) die Interessenbindungen der Verwaltungs- und Stiftungsräte (und somit auch der Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter) mittels Selbstdeklaration erfassen und diese dem Regierungsrat mit dem Wahlantrag zur Kenntnis bringen.

#### *Zu Ziffer 12.7*

Im Zusammenhang mit der Wahl ehemaliger politischer Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie ehemaliger Kantonsmitarbeitender als Kantonsvertretung gelten die gleichen Überlegungen wie zu Ziffer 11.2.

#### *Zu Ziffer 12.8*

Die Wahl bzw. Abordnung von Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertretern wird durch die für die jeweilige Gesellschaft oder Institution zuständige Fachdirektion vorbereitet. Dabei kommt das allgemeine oder ein spezifisches Anforderungsprofil zur Anwendung (vgl. Ziffern 11.3 und 11.5). Es ist den zuständigen Fachdirektionen freigestellt, wie die Beurteilung über die Erfüllung des Anforderungsprofils erfolgt (z.B. durch Selbstdeklarationen, Gespräche usw.).

#### *Zu Ziffer 12.12*

Für Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften gelten im Übrigen die aktienrechtlichen Bestimmungen (Art. 716 ff. OR). Demnach obliegen dem Verwaltungsrat alle Angelegenheiten, welche in den Statuten nicht der Generalversammlung vorbehalten und nicht rechtsgültig einer Geschäftsleitung delegiert worden sind. Namentlich sind die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen zu wahren, womit u.a. eine Verpflichtung zum Verschweigen vertraulicher Informationen gegenüber Dritten und damit auch gegenüber der zuständigen Fachdirektion einhergeht. Es wird empfohlen, bei der Übernahme des Kantonsvertretungsmandats mit der zuständigen Fachdirektion zu klären, wie die Fachdirektion über wichtige Geschäfte und Ereignisse zu informieren ist.

#### *Zu Ziffer 12.13*

Die Entschädigung von Kantonsvertretungsmandaten von Personen, die in einem Anstellungsverhältnis mit dem Kanton stehen, ist seit dem 1. Januar 2017 in Artikel 52a PG geregelt. Demnach werden die Mandate während der Arbeitszeit wahrgenommen und sämtliche Entschädigungen fliessen in die Kantonskasse<sup>7</sup>. Die Ausführungsbestimmungen zu den konkreten Auszahlungsmodalitäten hat der Regierungsrat mit RRB 1241/2016 vom 9. November 2016 festgelegt. Namentlich sind die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter beauftragt, die Abrechnungen der Gesellschaft oder Institution zu prüfen, allfällige Fehler korrigieren zu lassen und die korrekten Abrechnungen umgehend visiert an das Generalsekretariat der Finanzdirektion zu übermitteln.

<sup>7</sup> Eine Ausnahme gilt für Kantonsangestellte, die den Kanton in der Verwaltungskommission der Bernischen Pensionskasse (BPK) bzw. der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) vertreten. Für diese Mandate, mit denen eine besonders komplexe Aufgabe und ein grosser zeitlicher Aufwand verbunden sind, gelten die Vorschriften der Personalgesetzgebung zu den Nebenbeschäftigungen und die Entschädigung geht an die Kantonsangestellten.

Im Übrigen gilt für die Kantonsangestellten, die Kantonsvertretungsmandate wahrnehmen, generell die Personalgesetzgebung, namentlich in Bezug auf die Haftung, den möglichen Ersatz von Auslagen (Art. 100 ff. PV) und die Annahme von Geschenken (vgl. Art. 61 PG i.V.m. Art. 8a PV). Falls die Gesellschaft oder Institution aktienbasierte Vergütungen oder Naturalentschädigungen ausrichtet, die den Wert von CHF 200 übersteigen, fallen diese unter das Geschenkkannahmeverbot und sind daher durch die Kantonsangestellten abzulehnen. Sollte dies nicht möglich sein, ist die für die Verwertung von Naturalgeschenken zuständige Stelle der Finanzverwaltung beizuziehen.

Den verwaltungsexternen Drittpersonen, die ein Kantonsvertretungsmandat wahrnehmen, stehen die von den Gesellschaften und Institutionen im Zusammenhang mit dem Mandat ausgerichteten Entschädigungen grundsätzlich privat zu. Der Kanton richtet im Gegenzug keine zusätzlichen Entschädigungen an sie aus.

#### *Zu Ziffer 12.15*

Für die Deckung allfälliger Schäden besteht die Möglichkeit, dass Verwaltungsratsorgane oder Einzelpersonen eine Organhaftpflichtversicherung (Directors and Officers Liability Insurance; D&O-Versicherung) abschliessen. Der Kanton Bern hat selbst keine Organhaftpflichtversicherung abgeschlossen, verfügt jedoch über eine eingeschränkte Versicherungsdeckung für die Haftpflicht der Regierungsmitglieder und der Kantonsangestellten für Schäden aus ihrer Tätigkeit als nicht geschäftsführendes Mitglied einer Verwaltung von Aktiengesellschaften und Genossenschaften sowie als Stiftungsrat. Die Deckung besteht sowohl für den Kanton als auch für die versicherten Personen selbst.

Der Deckungsumfang im Bereich der reinen Vermögensschäden umfasst jeweils eine Garantiesumme in der Höhe von CHF 5 Mio. pro Jahr für die einzelnen Direktionen, die Staatskanzlei, die Justiz und die Universität Bern. Die einzelnen Gesellschaften und Institutionen verfügen unter Umständen über separate Versicherungen und Regelungen (bspw. betreffend Übernahme von Prozesskosten). Von der strafrechtlichen Verantwortung können die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter weder durch den Kanton noch durch eine Versicherung entbunden werden.

### **13. Leitsätze zur Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane**

- 13.1 Die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse berücksichtigen bei der Festlegung der Vergütung und der weiteren Vertragsbedingungen der operativen und strategischen Führungsorgane insbesondere:
- die Vergütungen und die weiteren Vertragsbedingungen in der betreffenden Branche,
  - die Unternehmensgrösse,
  - die Komplexität der Unternehmung,
  - das unternehmerische Risiko,
  - das Marktumfeld,
  - den Geschäftsgang der Unternehmung bzw. dessen Wettbewerbsfähigkeit,
  - die Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane im Verhältnis zu den übrigen Löhnen im Unternehmen.
- 13.2 Bei den Vergütungen der Mitglieder des Verwaltungsrates sind insbesondere die an sie gestellten Anforderungen (u.a. Erfahrung, Fachwissen, Netzwerk), die Funktion, das Risiko für die Verwaltungsratsmitglieder sowie deren Verantwortung und der Zeitaufwand zur Wahrnehmung der Funktion im Verwaltungsrat zu berücksichtigen.
- 13.3 Die Höhe der Vergütung der operativen und strategischen Führungskräfte in den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse soll massvoll erfolgen und diejenige in anderen vergleichbaren Unternehmen nicht überschreiten.
- 13.4 Der Regierungsrat prüft bei Bedarf und soweit ihm die hierfür erforderlichen Informationen vorliegen die Angemessenheit der Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane von Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse.
- 13.5 Der Regierungsrat bzw. die Kantonsvertreterinnen und -vertreter in Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse wirken darauf hin, dass die Vergütungsmodelle für die operativen und strategischen Führungsorgane
- auf langfristigen wirtschaftlichen Erfolg ausgelegt werden,
  - einfach, pragmatisch und nachvollziehbar sind,
  - periodisch durch die zuständigen Organe auf deren beabsichtigte Wirkung sowie die Berücksichtigung der unter Ziffer 1 genannten Kriterien hin überprüft werden.
- 13.6 Die Vergütungen an die strategischen und operativen Führungsorgane sowie die ihnen zugrundeliegenden Vergütungsmodelle werden durch den Regierungsrat oder die zuständige Fachdirektion standardmässig an den Controllinggesprächen mit den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse thematisiert.
- 13.7 Über die Vergütungen an die strategischen und operativen Führungsorgane sowie die ihnen zugrundeliegenden Vergütungsmodelle soll transparent informiert werden.
- 13.8 Die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse stellen bei der Festlegung der Vergütung und der weiteren Vertragsbedingungen der operativen und strategischen Führungsorgane sicher, dass diese frei von Diskriminierungen jeglicher Art (Herkunft, Geschlecht etc.) sind.

## Kommentar

### Zu Ziffer 13.3

Eine «massvolle» Vergütung bedeutet, dass sich die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse bei der Festlegung der Vergütungen der operativen und strategischen Führungsorgane am Markt orientieren sollen. Auf der anderen Seite müssen sich auch die Träger öffentlicher Aufgaben bewusst sein, dass mit der staatlichen Beteiligung, welche einem Unternehmen auch ein gewisses Mass an Sicherheit und Stabilität verleiht, automatisch eine bestimmte Zurückhaltung in Bezug auf die Vergütungspolitik bzw. die Höhe der Vergütungen an die operativen und strategischen Führungsorgane verbunden ist. Das heisst insbesondere, dass sich die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse nicht an den höchsten Vergütungen in den jeweiligen Branchen orientieren sollen. Die in den Träger öffentlicher Aufgaben angewendeten Vergütungsmodelle dürfen in den jeweiligen Branchen nicht zu einer «Lohnspirale nach oben» führen.

Was die operativen Führungsorgane anbelangt, so ist festzuhalten, dass der Regierungsrat – mit Ausnahme der beiden börsenkotierten Unternehmungen BEKB AG und BKW AG, bei welchen die Festlegung der Vergütungen der operativen Führungsorgane nach den Bestimmungen von Art. 18 der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV: SR 221.331) erfolgt – nur über allfällige Kantonsvertreter/innen im Verwaltungsrat auf die Höhe der Vergütungen Einfluss nehmen kann. Weiter kann er im Rahmen der Eignerstrategie oder von Controllinggesprächen seine diesbezüglichen Erwartungen zum Ausdruck bringen. Diesen kommt aber keine rechtliche Verbindlichkeit zu.

### Zu Ziffer 13.4

Mit «bei Bedarf» ist Folgendes gemeint: Mit dem *Bericht des Regierungsrates über die Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane in kantonalen Beteiligungen* wurde im Dezember 2020 erstmals eine Übersicht über die Vergütung der operativen und strategischen Führungsorgane der wichtigsten Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse geschaffen. Sollten in Zukunft erhebliche Abweichungen von den im Bericht aufgeführten Vergütungen feststellbar sein, können wiederum Quervergleiche erstellt werden, um die Angemessenheit der Vergütungen besser einzuschätzen. Gleiches gilt auch für die im Bericht nicht aufgeführten Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse. Auch bei diesen können bei Bedarf Quervergleiche erstellt werden.

### Zu Ziffer 13.7

Dem Regierungsrat sind hinsichtlich der Forderung nach Transparenz bzw. der Forderung nach der Publikation der Vergütungen der operativen und strategischen Führungsorgane faktisch gewisse Schranken gesetzt (u.a. bei Minderheitsbeteiligungen). Gleichzeitig gilt es zu beachten, dass die Einflussmöglichkeiten des Regierungsrates vom jeweiligen Beteiligungsanteil abhängen.

Dessen ungeachtet sollen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und sofern den einzelnen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse auf dem Markt daraus kein Nachteil erwächst die Vergütungen der operativen und strategischen Führungsorgane transparent ausgewiesen werden (vgl. dazu auch Ziffer 14.2).

## 14. Berichterstattung (Reporting)

- 14.1 Dem Regierungsrat ist einmal jährlich jeweils bis Ende Oktober über die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten und des zweiten Kreises Bericht zu erstatten (Reporting).
- 14.2 Das Reporting enthält folgende Elemente:
1. Allgemeine Informationen
    - a) Zweck des kantonalen Engagements,
    - b) Rechtsform,
    - c) Mitglieder des strategischen Führungsorgans,
    - d) Vertreter des Kantons im strategischen Führungsorgan,
    - e) Vorsitzende/r des operativen Führungsorgans,
    - f) Sachzuständige Direktion und Amt.
  2. Kennzahlen
    - a) Anzahl Mitarbeitende,
    - b) Umfang des finanziellen Engagements,
    - c) betriebliche Schlüsselkennzahlen,
    - d) Geschlechtervertretungen in den strategischen und operativen Führungsorganen
    - e) Ausweis der Vergütungen an die operativen und strategischen Führungsorgane,
    - f) weitere massgebliche Aktionärsgruppen.
  3. Berichterstattung
    - a) Anzahl der pro Jahr geführten Controllinggespräche,
    - b) wichtige Ereignisse aus Optik Eignerstrategie / Unternehmensoptik,
    - c) Gesamteinschätzung der Fachdirektion zum Zustand des Trägers öffentlicher Aufgaben (Ampelsteuerung),
    - d) Ausblick / Risikobeurteilung der Fachdirektion.
- 14.3 Die Prozessführung für das Reporting liegt bei der Finanzdirektion. Die zuständigen Fachdirektionen stellen die Daten und Informationen zu den einzelnen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse zusammen. Vor der Befassung des Regierungsrates wird das Reporting jeweils der Arbeitsgruppe PCG BE zur Konsolidierung zugestellt.
- 14.4 Die allgemeinen Informationen sowie die Kennzahlen gemäss Ziffer 14.2 werden jährlich auf der Website der Finanzdirektion publiziert.
- 14.5 Die Geschäftsberichte der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse sind soweit möglich der Öffentlichkeit in geeigneter Form zugänglich zu machen.

### **Kommentar**

#### *Zu Ziffer 14.1*

Mit dem jährlichen Reporting soll der Regierungsrat jene notwendigen Informationen erhalten, welche für eine Standortbestimmung und einen Ausblick bzw. eine Risikobeurteilung der jeweiligen Organisation von Bedeutung sind.

### Zu Ziffer 14.2

Hinsichtlich des Reportings gilt es Folgendes zu beachten:

- Zweck des kantonalen Engagements»  
Es ist kurz auszuführen, weshalb sich der Kanton beim entsprechenden Unternehmen engagiert.
- Anzahl Mitarbeitende  
Die «Anzahl Mitarbeitende» bezieht sich auf die per Jahresende beschäftigte Anzahl der Mitarbeitenden in Vollzeitäquivalenten.
- Umfang des finanziellen Engagements  
Anhand ausgewählter Schlüsselgrössen soll der Umfang des finanziellen Engagements des Kantons dargestellt werden (Beteiligung am Grundkapital, Gewährung von Darlehen, regelmässige Beiträge, Haftungstragung).
- Betriebliche Schlüsselkennzahlen  
Zur Kurzcharakterisierung der finanziellen Situation des Unternehmens sind geeignete Grössen zu nennen. Dies können Gewinn- und Rentabilitätszahlen, Umsatzwerte, Aufwandgrössen, Angaben zu Bestand und Entwicklung von Wertberichtigungen und Rückstellungen, Angaben zur Börsenkaptalisierung u.a. sein.
- Geschlechtervertretung in den strategischen und operativen Führungsorganen  
Damit der Regierungsrat seine Steuerungs- und Führungsverantwortung im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern wahrnehmen kann, ist im Reporting die Anzahl Männer und Frauen in den operativen und strategischen Führungsorganen auszuweisen.
- Ausweis der Vergütungen an die operativen und strategischen Führungsorgane  
Im Reporting sind die Gesamtvergütungen an die operativen und strategischen Führungsorgane, die durchschnittliche Vergütung je Organ (bei VR ohne VRP) sowie die Vergütung an den/die Verwaltungsratspräsidenten/Verwaltungsratspräsidentin und den/die Vorsitzenden der Geschäftsleitung aufzuführen. Der Ausweis der Vergütungen erfolgt im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten und sofern den einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse auf dem Markt daraus kein Nachteil entsteht.
- Weitere massgebliche Aktionärsgruppen  
Bei den Aktiengesellschaften sollen die Namen und der Beteiligungsanteil weiterer relevanter Aktionärsgruppen transparent gemacht werden.
- Wichtige Ereignisse aus Optik Eignerstrategie / Unternehmensoptik  
An dieser Stelle sollen Einzelereignisse genannt werden, die entweder für den Kanton in seiner Funktion als Eigner oder für den Träger öffentlicher Aufgaben bzw. die Beteiligung im öffentlichen Interesse selbst von grosser Bedeutung sind. Sofern eine Eignerstrategie besteht (vgl. Ziffer 9.1), ist summarisch über die Einhaltung der Eignerziele zu berichten.
- Gesamteinschätzung der Fachdirektion zum Zustand des Trägers öffentlicher Aufgaben bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse (Ampelsteuerung)  
Die Fachdirektion nimmt eine Gesamtbeurteilung der Situation des Unternehmens vor. Dabei werden die allgemeine Situation und Entwicklung des Unternehmens (im Kontext der Branchenentwicklung), die Erfüllung der Eignerziele (bzw. des Leistungsauftrags oder der öffentlichen Aufgabe) und die Einhaltung der Grenzwerte der im Aufsichtskonzept definierten Kennzahlen berücksichtigt. Die Gesamtbeurteilung wird mit einer Ampel (grün, gelb, rot) visualisiert. Liegt die Beurteilung im grünen Bereich, sind ergänzende Bemerkungen optional möglich. Steht die Ampel auf gelb oder rot, ist die Beurteilung zu kommentieren. Der Handlungsbedarf und die vorgesehenen oder bereits ergriffenen Massnahmen (bzw. die allfällige Intervention der zuständigen Fachdirektion oder des Regierungsrates) sind zwingend zu nennen.

- Ausblick / Risikobeurteilung der Fachdirektion

Im Rahmen eines Ausblicks äussert sich die Fachdirektion zu den für den Kanton mit dem Träger der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse verbundenen Risiken (z. B. Finanz-, Versorgungs- und Reputationsrisiken) und deren Schadenpotential und Eintretenswahrscheinlichkeit. Aussagen zur Entwicklung der Risikosituation (insbesondere auch im Branchenvergleich) sind wünschenswert.

*Zu Ziffer 14.3*

Die zuständigen Fachdirektionen stellen die Daten und Informationen zusammen. Sie nehmen die Gesamteinschätzung zum Zustand des Unternehmens (Ampelsteuerung), die Kommentierungen und den Ausblick bzw. die Risikobeurteilungen vor. Die Prozessführung für das Reporting liegt bei der Finanzdirektion. Die Beiträge der zuständigen Fachdirektionen werden durch die Finanzdirektion im Rahmen ihrer Möglichkeiten plausibilisiert. Das Reporting wird vor der Befassung des Regierungsrates der Arbeitsgruppe PCG BE zur Konsolidierung zugestellt.

*Zu Ziffer 14.5*

In Umsetzung der Motion 178-2020 «Transparenzorientierte Eigentümerstrategie bei Unternehmen mit Kantonsbeteiligung» erachtet es der Regierungsrat als zielführend, die Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse anzuhalten, ihre Geschäftsberichte zu veröffentlichen. Der Regierungsrat möchte den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse indessen nicht vorschreiben, wie sie den Geschäftsbericht zu veröffentlichen haben. Verfügt ein Träger öffentlicher Aufgaben beispielsweise über keine Homepage, so soll sie nicht gezwungen werden, den Bericht beispielsweise im Amtsblatt zu veröffentlichen. Vielmehr muss es genügen, dass der Träger der öffentlichen Aufgabe bzw. die Beteiligung im öffentlichen Interesse den Geschäftsbericht auf Nachfrage hin zugänglich macht (beispielsweise per E-Mail oder Einsicht vor Ort).

## 15. Spezialberichterstattungen

- 15.1 Bei den Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises (vgl. Ziffer 6.1 oben) beurteilen die zuständigen Fachdirektionen die Anträge des strategischen Führungsorgans an die Generalversammlung und stellen Antrag an den Regierungsrat.
- 15.2 Hinsichtlich der Generalversammlungen (von Aktiengesellschaften) der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten und dritten Kreises erfolgt die Beurteilung der Anträge des strategischen Führungsorgans an die Generalversammlung (von Aktiengesellschaften) durch die zuständige Fachdirektion sofern nicht andere spezialrechtliche Bestimmungen gelten.

### **Kommentar**

#### *Zu den Ziffern 15.1 und 15.2*

Durch die zuständigen Fachdirektionen ist neben der Beurteilung der Anträge des strategischen Führungsorgans an die Generalversammlung (z.B. Statutenänderungen, Genehmigung der Jahresrechnung, der Gewinnverwendung, der Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates, der Wahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates, Genehmigung von Vergütungen etc.) insbesondere auch eine Beurteilung des jeweiligen Jahresergebnisses zu Handen des Regierungsrates vorzunehmen. Basis hierfür können beispielsweise

- die Entwicklung von betriebswirtschaftlichen Kennzahlen,
- die Entwicklung einzelner Sparten der Unternehmung,
- ein Benchmarkvergleich mit den Ergebnissen anderer Unternehmen in der gleichen Branche bzw. die Entwicklung der Unternehmung im Branchenvergleich,
- die Entwicklung des Leistungsangebotes,
- ausserordentliche Ereignisse im Berichtsjahr oder
- die Erörterung der kurz-, mittel- und langfristigen Zukunftsaussichten bilden.

## 16. Controllinggespräche

- 16.1 Der Regierungsrat oder die zuständigen Fachdirektionen führen mit den strategischen Führungsorganen der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises mindestens jährlich ein Controllinggespräch durch.
- 16.2 Die zuständigen Fachdirektionen führen mit den strategischen Führungsorganen der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des zweiten Kreises mindestens jährlich ein Controllinggespräch durch.
- 16.3 Die Fachdirektionen führen mit den strategischen Führungsorganen der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des dritten Kreises nach Bedarf Controllinggespräche durch.
- 16.4 Die Inhalte von Controllinggesprächen sind zu protokollieren.

### Kommentar

Controllinggespräche mit den strategischen Führungsorganen der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse dienen in erster Linie der gegenseitigen Information zwischen dem Regierungsrat bzw. der zuständigen Fachdirektion und dem Träger öffentlicher Aufgaben. Im Fokus des Controllinggesprächs stehen u.a. die aktuellen Entwicklungen, wichtige Ereignisse aus Sicht des Trägers der öffentlichen Aufgabe bzw. der Beteiligung im öffentlichen Interesse sowie des Eigners sowie ein strategischer Ausblick auf zukünftige Herausforderungen. In den Aufsichtskonzepten der Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse des ersten Kreises wird festgehalten, ob das Controllinggespräch durch den Regierungsrat oder die zuständige Fachdirektion durchgeführt wird.

## **17. Weitere Instrumente und Tätigkeiten**

- 17.1 Als weitere Instrumente und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Führung, Steuerung und Aufsicht sowie dem Controlling gegenüber Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse sind zu erwähnen
- a) Abschluss von Leistungsvereinbarungen,
  - b) Situationsbezogene Berichterstattungen und Antragstellungen durch die federführenden Direktionen im Laufe des Kalenderjahres (z. B. bei besonderen Risikosituationen, zu grundlegenden Fragen zur Eignerstrategie usw.),
  - c) Allfällige weitere Aufgaben und Tätigkeiten gemäss Spezialgesetzgebung.

## 18. Umsetzungsfrist

18.1 Für die Umsetzung der vorliegenden Richtlinien gilt eine Frist von zwei Jahren ab deren Inkraftsetzung.

### **Kommentar**

Die Umsetzung der Richtlinien hat teilweise einen hohen Anpassungsbedarf von bisherigen Instrumenten (z.B. hinsichtlich der Standardisierung der Eignerstrategien) zur Folge. Gleichzeitig werden mehrere Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse neu den Richtlinien unterstellt (z.B. die beiden Pensionskassen und die Schweizerische Nationalbank). Um den zuständigen Fachdirektionen und der Staatskanzlei für die Erarbeitung bzw. Anpassung der einzelnen Instrumente (inkl. deren Genehmigung durch die hierfür zuständigen Organe) ausreichend Zeit einzuräumen, wird für die Umsetzung der Richtlinien eine Übergangsfrist von zwei Jahren nach deren Inkraftsetzung vorgesehen. Gleichzeitig sind die einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse sowie die Kantonsvertreter/innen innerhalb der vorgesehenen Frist über die mit den Richtlinien vorgesehenen Neuerungen zu informieren.

## 19. Anhang 1 – Zuteilung der einzelnen Träger öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen in das Dreikreisemodell

Nachfolgend mit \* gekennzeichnete Institutionen in den Gesellschaftsformen des Obligationenrechts oder der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt gelten gestützt auf den Kommentar zu Ziffer 2.1 als «Träger öffentlicher Aufgaben». Institutionen in den Gesellschaftsformen des Obligationenrechts oder der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt ohne Kennzeichnung gelten gemäss dem Kommentar zu Ziffer 2.1 als «Beteiligung im öffentlichen Interesse». Ebenfalls unter den Begriff «Beteiligungen im öffentlichen Interesse» fallen in den vorliegenden Richtlinien Stiftungen nach Artikel 80ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210), in welchen der Kanton zur Wahrung des öffentlichen Interesses im Stiftungsrat vertreten ist.

Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bedag Informatik AG*</li> <li>- Berner Fachhochschule*</li> <li>- Berner Kantonalbank BEKB AG*</li> <li>- Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK)*</li> <li>- Bernische Pensionskasse (BPK)*</li> <li>- BKW AG*</li> <li>- BLS AG (inkl. BLS Netz AG)*<sup>8</sup></li> <li>- Gebäudeversicherung Bern (GVB)*</li> <li>- Insel Gruppe AG (Konzern)*</li> <li>- Pädagogische Hochschule*</li> <li>- PZM Psychiatriezentrum Münsingen AG*</li> <li>- Regionalspital Emmental*</li> <li>- Schweizerische Nationalbank</li> <li>- Spitäler FMI AG*</li> <li>- Spital STS AG*</li> <li>- Spital Region Oberaargau AG*</li> <li>- Spitalzentrum Biel AG*</li> <li>- Universität Bern*</li> <li>- Universitäre Psychiatrische Dienste UPD AG*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aare Seeland Mobil AG*</li> <li>- Made in Bern AG</li> <li>- Bernische Stiftung für Agrarkredite</li> <li>- Bernisches Historisches Museum</li> <li>- Berner Oberland Bahn (BOB)*</li> <li>- Chemin de fer du Jura (CJ)*</li> <li>- Flughafen Bern AG</li> <li>- Haute Ecole ARC Neuchâtel, Berne, Jura (HE-Arc)*</li> <li>- Haute Ecole Pédagogique BEJUNE*</li> <li>- Hôpital du Jura bernois SA*</li> <li>- Immobiliengesellschaft Wankdorf AG (IWAG)</li> <li>- Konzert Theater Bern</li> <li>- Kunstmuseum Bern</li> <li>- Messepark Bern AG*</li> <li>- Montreux-Berner-Oberland-Bahn (MOB)*</li> <li>- Regionalverkehr Bern-Solothurn (RBS)*</li> <li>- Schulverlag plus AG*</li> <li>- Schweizer Salinen AG</li> <li>- Schweizerisches Freilichtmuseum Balenberg</li> <li>- Selfin Invest AG</li> <li>- Spital Netz Bern Immobilien AG (SNBI AG)*</li> <li>- STI Beteiligungen AG</li> <li>- Swisslos</li> <li>- Zentrum Paul Klee - Maurice E. and Martha Müller Foundation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoeinstellhalle Rathaus AG</li> <li>- be-advanced AG</li> <li>- Bielersee-Schiffahrts-Gesellschaft AG</li> <li>- BLS-Stiftung</li> <li>- Cantosana AG</li> <li>- CASEi</li> <li>- Centre interrégionale de perfectionnement CIP</li> <li>- Eduard Ruchti-Stiftung</li> <li>- Einsatzkostenversicherung der Gemeinden in ausserordentlichen Lagen (EKV)</li> <li>- Ellen J. Beer Stiftung</li> <li>- eOperations Schweiz AG</li> <li>- Felber-Stiftung</li> <li>- Fondation Collection Robert</li> <li>- Fondation du Musée jurassien d'art et d'histoire</li> <li>- Fondation rurale interjurassienne</li> <li>- Forum du bilinguisme</li> <li>- Genossenschaft Berner Blumenbörse</li> <li>- Genossenschaft Nationales Pferdezentrum (NPZ) Bern</li> <li>- Genossenschaft Schweizer Bibliotheksdienst</li> <li>- Hans-Sigrist-Stiftung</li> <li>- Hotelfachschule Thun</li> <li>- Landi Seeland AG</li> <li>- Louise Blackburne Stiftung</li> <li>- La Fondation des Archives de l'ancien Évêché de Bâle à Porrentruy (AAEB)</li> <li>- Radio- und Fernsehgenossenschaft Bern Deutschfreiburg Oberwallis RGB</li> <li>- Schweizerisches Alpines Museum</li> </ul>

<sup>8</sup> Für die BLS AG besteht derzeit noch keine Spezialgesetzgebung, Dessen ungeachtet stuft der Regierungsrat die BLS AG gestützt auf Art. 95 KV vorliegend als Trägerin öffentlicher Aufgaben ein. Auch wenn sie über keine spezialgesetzliche Grundlage verfügen, werden die konzessionierten Transportunternehmen ebenfalls zu den Träger öffentlicher Aufgaben gezählt, da sie im Bereich des regionalen Personenverkehrs die gleichen Aufgaben wie die BLS AG wahrnehmen.

Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von anderen Trägern öffentlicher Aufgaben und Beteiligungen im öffentlichen Interesse

Public Corporate Governance –  
Richtlinien Kanton Bern

Kreis 1	Kreis 2	Kreis 3
		<ul style="list-style-type: none"><li>- Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite SHG</li><li>- Schweizerische Polizeistiftung</li><li>- Schweizerisches Polizeiinstitut</li><li>- SEMAG, Saat- und Pflanzgut AG</li><li>- Stiftung Dürrenmatt Mansarde</li><li>- Stiftung Interkantonale Försterschule Lyss</li><li>- Stiftung Rathaus des Äusseren Standes</li><li>- Stiftung Robert Walser</li><li>- Stiftung Schweizer Wildstation</li><li>- Stiftung Wyss Academy for Nature at the University of Bern</li><li>- Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut</li><li>- SWITCH</li><li>- Switzerland Innovation Park Biel/Bienne AG</li><li>- Wässermatten Stiftung</li></ul>

## 21. Dokument-Protokoll

### Genehmigung durch Regierungsrat

Version	Name	Datum	Bemerkungen
0.1	Sitzung des Regierungsrates (RRB 1523/2020)	16. Dezember 2020	Inkraftsetzung per 1. Januar 2021
0.2	Sitzung des Regierungsrates (RRB 502/2022)	18. Mai 2022	Inkraftsetzung Anpassungen per 1. Juli 2022



VPB 1/2015 vom 30. März 2015

---

2015.1 (S. 1–4)

## Strukturreform im Kanton Schaffhausen; Zulässigkeit der Übertragung der Aufgaben der Gemeinden an den Kanton

EJPD, Bundesamt für Justiz

Gutachten vom 12. Dezember 2014

---

**Stichwörter:** Gemeindeautonomie. Bestandes- und Institutsgarantie. Errichtung, Bestand und Aufhebung von Gemeinden. Name des Kantons. Gemeindebürgerrecht.

**Mots clés:** Autonomie communale. Garantie du droit à l'existence et garantie de l'institution. Création, existence et suppression de communes. Nom du canton. Droit de cité communal.

**Termini chiave:** Autonomia comunale. Garanzia dell'esistenza e garanzia dell'istituzione. Creazione, esistenza e soppressione di Comuni. Nome del Cantone. Attinenza comunale.

---

### Regeste:

1. Die neue Bundesverfassung garantiert die Gemeindeautonomie (Art. 50 BV). Daraus erwächst den Kantonen indes keine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten oder zu erhalten. Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV). In formeller Hinsicht ist zu beachten, dass die Gemeinden vor beabsichtigten Gebietsänderungen zu konsultieren sind (Art. 4 Ziff. 6 und Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung).
2. In der Wahl seines Namens ist der Kanton frei; der Kanton Schaffhausen könnte sich bei einer Verschmelzung der Gemeinde- mit der Kantonsebene «Kanton und Gemeinde Schaffhausen» nennen.
3. Bei einer Aufhebung der Gemeindeebene könnte kein Gemeindebürgerrecht mehr vergeben werden.
4. Soweit im Bundesrecht Gemeinden erwähnt werden, ist damit im Kanton die unterste Verwaltungsebene angesprochen; wenn nur eine Kantonsebene bestünde, wäre damit der Kanton gemeint.

### Regeste:

1. La nouvelle constitution fédérale garantit l'autonomie communale (art. 50 Cst.). Il n'en découle aucune obligation pour les cantons d'instituer des communes ou de les conserver. Les cantons sont au contraire libres de fixer leur organisation territoriale à leur convenance (art. 47 al. 2 Cst.). D'un point de vue formel, les communes doivent être consultées avant une modification de l'organisation territoriale les concernant (art. 4 ch. 6 et art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

2. Le canton est libre de choisir son nom; le canton de Schaffhouse pourrait donc s'appeler «Canton et Commune de Schaffhouse» après la fusion du niveau cantonal avec le niveau communal.
3. La suppression des communes aurait pour conséquence que le droit de cité communal ne pourrait plus être octroyé.
4. Lorsque le droit fédéral mentionne les communes, il vise le niveau administratif le plus bas dans le canton; si seul le niveau cantonal subsistait, la notion de commune viserait le canton.

#### **Regesto:**

1. La nuova Costituzione federale garantisce l'autonomia comunale (art. 50 Cost.). Per i Cantoni non ne deriva alcun obbligo d'istituire Comuni o di mantenerli. I Cantoni sono invece liberi di organizzare il loro territorio come meglio credono (art. 47 cpv. 2). Da un profilo formale i Comuni devono essere consultati prima che il loro assetto territoriale venga modificato (art. 4 n. 6 e art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale).
2. Il Cantone è libero di scegliere il proprio nome; il Cantone di Sciaffusa potrebbe quindi chiamarsi «Cantone e Comune di Sciaffusa» nel caso di una fusione del livello cantonale con quello comunale.
3. La soppressione dei Comuni non permetterebbe più di concedere l'attinenza comunale.
4. Quando menziona i Comuni, il diritto federale intende il livello amministrativo più basso nel Cantone; se esistesse soltanto un livello cantonale, con il termine di Comune s'intenderebbe il Cantone.

#### **Rechtliche Grundlagen:**

*Art. 50 BV. Art. 4 Ziff. 6 und Art. 5 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung*

#### **Base légales:**

*Art. 50 Cst. Art. 4 ch. 6 et art. 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale*

#### **Base giuridica:**

*Art. 50 Cost. Art. 4 n. 6 e art. 5 della Carta europea dell'autonomia locale*

Der Kanton Schaffhausen plant eine Strukturreform, zu der es zwei Varianten gibt: Das Modell «wenige leistungsfähige Gemeinden», das eine deutliche Reduktion der Anzahl Gemeinden vorsieht, und das Modell «Aufhebung der Gemeinden – eine kantonale Verwaltung», bei dem die Gemeindeebene wegfallen würde und somit nur der Kanton als einzige Körperschaft und Verwaltungsebene des Kantons Schaffhausen bestehen bleiben würde. Der Kanton Schaffhausen hat sich in diesem Zusammenhang mit vier Fragen an das Bundesamt für Justiz gewandt.

### **1 Kann eine Änderung der Kantonsverfassung, welche die vollständige Aufhebung der Gemeindeebene, respektive die Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene vorsieht, voraussichtlich gewährleistet werden?**

Die Gewährleistung der Kantonsverfassungen ist Sache der Bundesversammlung. Dies vorweggenommen, könnte aus unserer Sicht eine vollständige Aufhebung der Gemeindeebene oder eine Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene gewährleistet werden.

Die neue Bundesverfassung erwähnt die Gemeinden zwar explizit in diversen Bestimmungen, insbesondere in Artikel 50. Nach Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Gemeindeautonomie «nach Massgabe des kantonalen Rechts» gewährleistet. Der Umfang der Gemeindeautonomie definiert sich also nach kantonalem Recht (sog. Bestandesgarantie; BGE 131 I 91, S. 94 E. 2; Regula Kägi-Diener, St.Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 50 Rz. 10; Botschaft des Bundesrates vom 19. Dezember 2003 zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, BBl 2004 79, 89). In diesem

kantonal definierten Umfang wird die Gemeindeautonomie vom Bund geschützt, vor allem durch die Ermöglichung der Anrufung des Bundesgerichts durch eine Gemeinde, die eine Verletzung ihrer (kantonal definierten) Gemeindeautonomie geltend macht. Die Frage, ob ein Kanton die Gemeindeautonomie gänzlich aufheben könnte, ist noch offen und in Entwicklung (sog. Institutsgarantie; bejahend BGE 128 I 3, S. 7 E. 2a; ablehnend, ohne abschliessend Stellung zu nehmen, Kägi-Diener, a.a.O., Art. 50 Rz. 10, Jean-François Aubert, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire de la Constitution, Zürich/Basel/Genf 2003, Art. 50 Rz. 6, und Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, Zürich 2007, Art. 50 Rz. 3; s.a. Botschaft, a.a.O., S. 89, m. Hinw. auf BGE 128 I 3). Die neue Bundesverfassung mit der Erwähnung der Gemeindeautonomie und des dreistufigen Staatsaufbaus geht in die Richtung der bundesrechtlichen Institutsgarantie. Die Entwicklung ist aber nicht abgeschlossen.

Zumindest aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht erwächst den Kantonen aus der Garantie der Gemeindeautonomie indes weder eine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten, noch eine Verpflichtung, ihren Bestand zu garantieren (Biaggini, a.a.O., Art. 50 Rz. 3). Wir teilen diese Auffassung. Die Bundesverfassung ermächtigt den Bund nirgends, diesbezüglich in die Organisationsautonomie der Kantone einzugreifen. Die Kantone sind vielmehr autonom, ihr Gebiet so zu organisieren, wie sie es für sinnvoll halten (Art. 47 Abs. 2 BV): mit Gemeinden, wie dies die Mehrheit tut, oder ohne, wie der Kanton Appenzell Innerrhoden, der sich bloss in 6 Bezirke gliedert, die Teilaufgaben wahrnehmen, insbesondere im Bau- und Strassenwesen.

Diese Organisationsautonomie der Kantone scheint uns aus föderalistischer Optik, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, sinnvoll zu sein. Ein Kanton ist am besten in der Lage, zu beurteilen und zu entscheiden, wie sein Gebiet organisiert sein soll. Die in einer Dissertation vorgebrachte Ansicht, die Kantone seien grundsätzlich verpflichtet, ihr Gebiet in selbständige Gemeinden zu gliedern (Kilian Meyer, Gemeindeautonomie im Wandel, Norderstedt 2011, S. 286), ist eine Einzelmeinung geblieben; auch nach dieser Dissertation kann im Übrigen ein kleiner Kanton auf Gemeinden verzichten, wie dies bei Appenzell Innerrhoden ja auch der Fall ist.

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang formelle Anforderungen, die bei einer Aufhebung der Gemeindeebene zu beachten sind. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung (SR 0.102) sieht vor, dass die Gemeinden bei Planungs- und Entscheidungsprozessen für alle Angelegenheiten, die sie direkt betreffen, rechtzeitig und in geeigneter Weise anzuhören sind (Art. 4 Ziff. 6 der Charta). Bei einer Änderung der Gemeindegrenzen sind sie vorher anzuhören, gegebenenfalls in der Form einer Volksabstimmung (Art. 5 der Charta). Wird eine vollständige Aufhebung der Gemeindeebene oder eine Verschmelzung der Gemeindeebene mit der kantonalen Ebene angestrebt, sind die betroffenen Gemeinden somit entsprechend in diesen Prozess einzubinden. Hingegen ergibt sich auch aus der Charta keine Verpflichtung, Gemeinden einzurichten oder zu erhalten.

## **2 Kann aus Sicht des Bundes der bisherige Name «Kanton Schaffhausen» bei einer vollständigen Zusammenlegung der kommunalen mit der kantonalen Ebene, d.h. bei einem vollständigen Verzicht auf die Führung einer eigenständigen Gemeindeebene, beibehalten werden oder muss eine neue Bezeichnung (z.B. «Kanton und Gemeinde Schaffhausen») gewählt werden?**

Die Aufzählung der Kantone in Artikel 1 der Bundesverfassung hat konstitutive Wirkung: Die Schweizerische Eidgenossenschaft besteht aus den Kantonen, die hier aufgezählt werden. Eine Änderung des Bestandes der Kantone bedingt folglich eine Änderung der Bundesverfassung. Wie die Kantone sich nennen, ist hingegen Sache der Kantone. Der Bund hat diesbezüglich keine Kompetenzen. Der bisherige Name «Kanton Schaffhausen» kann somit aus unserer Sicht beibehalten werden, wenn die Gemeindeebene abgeschafft wird. Es ist nicht ganz nachvollziehbar, weshalb aus Anlass der Abschaffung aller Gemeinden neu die Bezeichnung «Gemeinde» in den Kantonsnamen aufgenommen werden sollte, obschon es doch gerade keine Gemeinden mehr gäbe. Aus bundesrechtlicher Sicht bestünden aber auch keine Einwände gegen den Namen «Kanton und Gemeinde Schaffhausen», wenn die Kantons- und die Gemeindeebene miteinander verschmolzen würden.

**3 Ist es zulässig, dass der Kanton Schaffhausen neben dem Kantonsbürgerrecht auch das Gemeindebürgerrecht («Schaffhausen») vergibt, auch wenn es im Kanton keine eigenständigen Gemeinden mehr gibt, sondern die Gemeindeebene vollständig mit der kantonalen Ebene verschmolzen ist?**

Für den Fall, dass die Gemeindeebene aufgehoben wird, es also nur noch den Kanton und Kantonsbehörden gibt, ist dies unseres Erachtens nicht zulässig, weil es nicht möglich ist, Bürger oder Bürgerin einer inexistenten Gemeinde zu sein. Wir fragen uns auch, was der Zweck eines Bürgerrechts einer inexistenten Gemeinde wäre. Sollte eine Gemeinde Schaffhausen bestehen bleiben, so wäre die Vergabe des Gemeindebürgerrechts natürlich weiterhin möglich und zulässig, selbst wenn sie sich flächenmässig mit dem Kanton deckte. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat die Lösung gewählt, dass er zwei Zivilstandskreise hat (Appenzell, Oberegg), denen der Bürgerort zugeordnet wird.

**4 Gibt es Bestimmungen des Bundesrechts, die zwingend das Vorhandensein von Gemeinden vorschreiben oder können diese Aufgaben (durch den kantonalen Gesetzgeber) unter vollständiger Aufhebung der kommunalen Ebene dem Kanton übertragen werden?**

Das Bundesrecht geht zwar verschiedentlich davon aus, dass es Gemeinden gibt. Gemeinden werden deshalb verschiedentlich in der Bundesverfassung erwähnt (neben Art. 50 BV in Art. 37, Bürgerrecht; Art. 75b, Zweitwohnungen; Art. 89, Energiepolitik; Art. 100, Konjunkturpolitik; Art. 128, 129 und 134, Steuern; Art. 189, Autonomiebeschwerde). Gleiches gilt für die Bundesgesetzgebung, wo Gemeinden z.B. im Bürgerrechtsgesetz, im Militärgesetz, im AHV-Gesetz, im Krankenversicherungsgesetz oder im Raumplanungsgesetz Erwähnung finden. Die Nennung der Gemeinden in der Bundesgesetzgebung schafft aber keine Pflicht, Gemeinden vorzusehen; sie ist also nicht als bundesrechtliche Beschränkung der Organisationsautonomie der Kantone zu verstehen. Wie wir schon eingangs zu Frage 1 ausgeführt haben, sind die Kantone frei, Gemeinden vorzusehen oder nicht.

Soweit im Bundesrecht Gemeinden erwähnt werden, wären damit im Falle der Abschaffung der Gemeinden in einem Kanton mangels anderer Behörden die Kantonsbehörden angesprochen. Die Gemeindeaufgaben würden also direkt vom Kanton wahrgenommen werden. Dieser wäre frei darin, diese Aufgaben an weitere Behörden oder Körperschaften zu übertragen. Im Kanton Appenzell werden die Aufgaben, die traditionellerweise Gemeinden wahrnehmen, von den Bezirksbehörden als unterster Verwaltungsebene wahrgenommen; daneben gibt es wie erwähnt zwei Zivilstandskreise, eine Kirch- und eine Schulgemeinde sowie eine Feuerschaugemeinde für den erweiterten Dorfkreis Appenzell, der zu den Bezirken Appenzell, Schwende und Rüte gehört. Die kantonale Organisationsautonomie erlaubt diese Lösungen. Das föderalistische Labor funktioniert mit anderem Worten im Bereich der innerstaatlichen Organisation der Kantone noch, und die Kantone sind frei, verschiedene Möglichkeiten zu erproben.

## Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 177-2014  
Vorstossart: Postulat  
Richtlinienmotion:   
Geschäftsnummer: 2014.RRGR.904

Eingereicht am: 03.09.2014

Fraktionsvorstoss: Nein  
Kommissionsvorstoss: Nein  
Eingereicht von: Müller (Bern, FDP) (Sprecher/in)  
Grivel (Biel/Bienne, FDP)

Weitere Unterschriften: 10

Dringlichkeit verlangt: Nein  
Dringlichkeit gewährt: Nein

RRB-Nr.: 139/2015 vom 16. März 2015  
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert  
Antrag Regierungsrat: **Annahme**



### Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?

---

Der Regierungsrat wird beauftragt, aufzuzeigen, wie der Kanton Bern nach heutigen raumplanerischen und wirtschaftlichen Kriterien und Bedürfnissen gegliedert sein könnte, mit weniger als 50 Gemeinden.

#### Begründung:

Der Kanton Bern hat wirtschaftliche und strukturelle Probleme. Die Wirtschaftskraft liegt bei unter 80 Prozent des Landesdurchschnitts, die Steuerlast hingegen bei rund 120 Prozent. Die finanzielle Lage ist sehr angespannt. Eine Aufhellung der Situation zeichnet sich nicht ab – im Gegenteil: Die Neuverschuldung engt den Handlungsspielraum weiter ein.

Demgegenüber stehen komplizierte, kleinräumige Strukturen mit rund 360 Einwohnergemeinden. Die Gemeindegrenzen sind logischerweise historisch bedingt und bilden oft nicht mehr die heutige reale Lebenssituation ab; vielfach stellen sie gar ein Entwicklungshindernis dar (z. B. Raumplanung, Bauprojekte). Immer mehr Gemeinden können staatliche Aufgaben nicht mehr selber erfüllen und haben auch Mühe, die politischen Ämter zu besetzen. Die nun dazwischen gestellten Regionalkonferenzen sind auch Ausdruck davon.

Die bisherigen Kleinfusionen beruhen nicht auf einer Gesamtschau; der zeitliche Aufwand dafür ist enorm, die Fortschritte sind klein. Und oft führen Gemeindefusionen zu Gewinnern und Verlierern, weshalb sie teilweise scheitern. Gefragt ist ein anderer Ansatz – «Wie würde man heute diesen Kanton gliedern?» muss die Frage lauten.

Der Regierungsrat soll deshalb aufzeigen, wie der Kanton nach heutigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und raumplanerischen Bedürfnissen und Realitäten gegliedert werden kann, wodurch der Handlungsspielraum in der Verkehrs- und Raumplanung deutlich erhöht würde. Die Gemeinden erhielten mehr Kompetenzen zurück und würden klar gestärkt. Sie hätten ein ganz anderes politisches Gewicht, die Gemeindeautonomie würde gefestigt. Konstrukte wie die Regionalkonferenzen wären u. U. nicht nötig. Es gäbe wieder mehr Ausgleich in den Regionen, weil infolge neu gewonnener Stärke weniger Aufgaben nach Bern an den Kanton abgetreten werden müssten.

Vor zwei Jahren haben die Stimmberechtigten des Kantons Bern die Vorlage «Optimierung der Förderung von Gemeindezusammenschlüssen» angenommen, die Stossrichtung der einfacheren Strukturen bestätigt. Es wäre interessant, eine Darstellung zu erhalten, wie der Kanton schlagkräftiger, ausgeglichener und selbstbewusster aufgestellt werden könnte, dies als mögliches Denkmodell.

### **Antwort des Regierungsrates**

Mit seinen 356 politischen Gemeinden (Stand Januar 2015) ist der Kanton Bern schweizweit am kleinräumigsten strukturiert. Zu den Einwohner- und Gemischten Gemeinden kommen weitere rund 800 Körperschaften hinzu, welche öffentlich-rechtliche Aufgaben erbringen. Mit seiner geografisch-topografischen Vielfalt und der Zweisprachigkeit weist der Kanton Bern weitere grundlegende Besonderheiten auf.

Der Regierungsrat stimmt der Begründung des Postulats insofern zu, als die heutigen historisch bedingten Gemeindegrenzen in vielen Fällen nicht mehr die reale Lebenssituation abbilden. Folge davon ist eine Vielzahl von gemeindeübergreifenden Zusammenarbeitsformen zur Erbringung von öffentlichen Aufgaben. Die seit rund zehn Jahren bestehende Fusionsförderung des Kantons hat bis 2015 zu 30 Fusionen mit 70 beteiligten Gemeinden geführt.

Mit Blick auf diese Ausgangslage erscheint die Forderung nach Erarbeitung eines Denkmodells im Sinne des Postulats grundsätzlich sinnvoll. Ein solches Modell bedarf allerdings einer umfassenden Zustandsanalyse und einer sauberen interdisziplinären Grundlagenarbeit, welche auch die aktuellen kantonalen Strategien und Reformen wie u.a. die Wirtschaftsstrategie 2025, den Richtplan 2030 sowie nationale Rahmenbedingungen einbeziehen müsste.

Ziel und Zweck könnte die Bildung von sogenannten „funktionalen Räumen“ sein. Mindestens ansatzweise wäre auch die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unter Einbezug der Interessenverbände der Gemeinden zu skizzieren. Dazu gehören – nicht abschliessend aufgezählt – Themen wie die heutige Verwaltungs- und Wahlkreisstruktur, die Regierungsstatthalterämter, die Regionalkonferenzen, kommunale Planungs- und Bewilligungskompetenzen aber auch die innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichsströme.

Dabei besteht eine gewisse Überschneidung mit den Fragestellungen des „Kontaktgremiums Entwicklung“, das im Nachgang der Vernehmlassung des Baugesetzes für die Diskussion der raumplanerischen Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gemeinden bzw. des Kantons geschaffen wurde. Die dort erarbeiteten Ergebnisse können als Ausgangslage der weiteren Arbeiten verwendet werden und Inputs für das geforderte Denkmodell liefern, selbst wenn dieses einen anderen Schwerpunkt setzt.

Das geforderte Denkmodell mit einer massiv reduzierten Anzahl an politischen Gemeinden müsste nach Auffassung des Regierungsrates schliesslich auch das Spektrum an möglichen Umsetzungsszenarien aufzeigen.

Die Erarbeitung eines solchen Denkmodells im Sinne einer echten Diskussionsgrundlage erfordert einen erheblichen zeitlichen und finanziellen Aufwand. Hierzu fehlen aktuell die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen. Der Einbezug von externen Fachleuten wird in Anbetracht der Komplexität des Projektes nötig sein<sup>1</sup>. Für die Umsetzung des Postulats ist das zuständige Amt auf die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln angewiesen, die im Voranschlag 2016 und im Aufgaben- und Finanzplan 2017 – 2019 zusätzlich einzustellen sind.

## **An den Grossen Rat**

---

<sup>1</sup> Auf diese Umstände wurde bereits bei der Behandlung der Motion Bhend im Jahr 2012 hingewiesen, welche in die gleiche Richtung zielte (M 169/2012 „Gemeinden und Kanton stärken“)

## **Zukunft der regionalen Zusammenarbeit**

### **Folgerungen aus der Evaluation der Strategie für Agglomerationen und Regionale Zusammenarbeit (SARZ)**

### **Bericht des Regierungsrates**

### **an den Grossen Rat**

Datum RR-Sitzung: 16. August 2017

Datum dieser Fassung 11. Juli 2017

Geschäftsnummer: 800-2015-58

Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert



## **Zukunft Gemeindelandschaft Kanton Bern**

**Bericht des Regierungsrates an den  
Grossen Rat**

**in Umsetzung des Postulats 177-2014,  
Müller (Bern, FDP)**

**"Wie könnte der Kanton Bern heute aussehen?"**

Datum RR-Sitzung: 6. März 2019

Geschäftsnummer: 2014.JGK.4219

Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert