



Überprüfung der VKU-Grundsätze: Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern

(VKU: Verhältnis des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen)

**Bericht des Regierungsrates
vom 24. Oktober 2007
an den Grossen Rat**

In der Arbeitsgruppe VKU (**V**erhältnis des **K**antons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen **U**nternehmen), welche diesen Bericht vorbereitet hat, haben folgende Personen mitgewirkt:

- Dr. Jean-Philippe Kohl, stv. Generalsekretär FIN (Leitung)
- Bruno Huwyler Müller, Leiter Stabsabteilung STA
- Michael Müller, stv. Generalsekretär VOL
- Ursula Spycher Kramer, stv. Generalsekretärin GEF (bis Ende November 2006)
- Anton Weber, Generalsekretär GEF (ab Dezember 2006)
- Robert Burkhard, Vorsteher Rechtsamt JGK (bis Ende September 2006)
- Dr. Stefan Müller, Generalsekretär JGK (ab Oktober 2006)
- Andreas Michel, stv. Generalsekretär POM
- Claudia Meier, Generalsekretariat FIN
- Jakob Locher, Vorsteher Amt für Hochschulen ERZ
- Christine Hertel Battaglia, Generalsekretariat BVE
- Jürg Hefti, Generalsekretariat BVE (während Mutterschaftsurlaub Hertel)

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Wesentliche in Kürze	5
2.	Ausgangslage	7
3.	Einbettung der Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze im laufenden politischen Prozess	8
3.1	Parlamentarische Vorstösse	8
3.2	Beteiligungscontrolling als Teilelement eines Regierungscontrollings	10
4.	Inhalt des Überprüfungsauftrags und Aufbau des Berichts	11
4.1	Inhalt des Überprüfungsauftrags	11
4.2	Aufbau des Berichts	12
5.	Betroffene kantonale Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen	13
6.	Betreuung der betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen	15
6.1	Zweck der Betreuung der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen	15
6.2	Frühwarnfunktion und Interventionsmechanismus	16
6.3	Die Rolle des Regierungsrates gegenüber den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen	24
7.	Externes Gutachten zur Beurteilung der Vertretungen des Kantons in Verwaltungs- und Stiftungsräten kantonalen Unternehmen und Institutionen	26
7.1	Auftrag	26
7.2	Zentrale Aussagen des Gutachtens Forstmoser / Müller	27
7.3	Würdigung des Rechtsgutachtens	30
7.4	Übersicht über die Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten sowie Regelung der Entschädigung	33
8.	Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsräte	35
8.1	Ausgangslage	35
8.2	Neues allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder: Grundsätze und Anwendungsbereich	35
8.3	Inhalt des neuen allgemeinen Anforderungsprofils	37
8.4	Beurteilung der bereits existierenden unternehmensspezifischen Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder	38
8.5	Transparenz bei der Selektionierung von Verwaltungs- und Stiftungsratsmitgliedern	39
8.6	Implementierung des neuen allgemeinen Anforderungsprofils	39

9.	Konzept für die Berichterstattung über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen (Reporting)	41
9.1	Ausgangslage	41
9.2	Reporting-Schema	41
9.3	Verfahrensablauf	43
10.	Struktur des Aufsichtskonzepts für kantonale Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen	45
10.1	Ausgangslage	45
10.2	Zweck des Aufsichtskonzepts	45
10.3	Struktur des Aufsichtskonzepts	46
10.4	Verfahrensablauf	51
10.5	Überprüfung des Aufsichtskonzepts	51
11.	Zweckmässigkeit eines Kompetenzzentrums	52
12.	Hinweis: Bernische Pensionskasse (BPK) und Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK)	54
13.	Umsetzung der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse	55
14.	Stellenwert des vorliegenden Berichtes; Antrag	60

Anhang

A-1:	Kurzfassung des Rechtsgutachtens betreffend Fragen im Zusammenhang mit Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen	61
A-2:	RRB-Entwurf betreffend „Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte“	82
A-3:	Schema für Reporting über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen für das Jahr 200X	86
A-4:	RRB-Entwurf betreffend „Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Aufsichtskonzept des Regierungsrates für []“	89

Materialiensammlung (unter www.be.ch/beteiligungscontrolling)

1. Das Wesentliche in Kürze

Mit dem vorliegenden Bericht über das **Beteiligungscontrolling im Kanton Bern** werden eine Reihe überwiesener parlamentarischer Vorstösse behandelt, die sich mit dem Verhältnis des Kantons zu seinen Unternehmen, Beteiligungen und sonstigen Institutionen beschäftigen.

Namentlich werden folgende **Forderungen aus der PUK BLVK-Debatte** des Grossen Rats aus der Sondersession 2005 erfüllt:

- Festlegung eines Konzepts über die Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten
- Klärung der Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten
- Entflechtung der Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten
- Überprüfung der Einrichtung eines Kompetenzzentrums mittelbare Verwaltungseinheiten und Unternehmungen.

Zudem ist das Beteiligungscontrolling **als Teil des Regierungscontrollings** zu verstehen. Mit dem vorliegenden Bericht legt der Regierungsrat somit einen ersten Teil eines Regierungscontrollings vor. In der Schlussberichterstattung zur Regierungsreform sollen dann die weiteren Bereiche eines Regierungscontrollings dargestellt werden.

Der unter der Bezeichnung „Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze“ bekannt gewordene Bericht bildet die **konzeptionelle Grundlage** für die Aufsicht des Regierungsrates gegenüber den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen.

Als zentrales Ergebnis dieser Überprüfungsarbeiten resultiert, dass für jede Einheit der mittelbaren Verwaltung ein **individuell** auf die spezifische Situation der Organisation **zugeschnittenes Aufsichtskonzept** zu erlassen ist.

Im Speziellen enthält der Bericht folgende Elemente:

- In einer **systematischen Übersicht** wird die **Betreuung** der betreffenden Organisationen dargestellt.

Diese zeigt die Rollen- und Aufgabenteilung zwischen der für die Betreuung der jeweiligen Organisation zuständigen Fachdirektion und dem Regierungsrat, welcher gemäss Kantonsverfassung für die Aufsicht über die Träger öffentlicher Aufgaben zuständig ist.

- Dem Bericht ist ein **externes Rechtsgutachten** der Professoren Peter Forstmoser und Georg Müller (beide an der Universität Zürich tätig) beigefügt, welches sich zu Fragen der **Kantonsvertretungen** äussert.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass angesichts der Unterschiedlichkeit der zum Kanton Bern gehörenden Organisationen **keine einheitliche Regelung** für Kantonsvertretungen möglich ist. Es ist somit im Einzelfall zu entscheiden, wie der Kanton seine Interessen gegenüber den jeweiligen Organisationen am besten wahrnehmen kann und ob er dazu Kantonsvertretungen in die Leitungsgremien entsenden will.

Je näher eine Aufgabe beim Staat verbleibt bzw. je wichtiger die Vertretung öffentlicher Interessen ist, desto eher eignen sich gemäss den Gutachtern Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten als mögliches Instrument der Interessenwahrnehmung.

- Es ist ein **Standard-Anforderungsprofil** entwickelt worden, welches bei der Besetzung von Verwaltungs- und Stiftungsräten zur Anwendung gelangen soll.

Dieses umfasst sowohl Anforderungen, die an das **einzelne** Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied als auch an die Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglieder als **Gesamtheit** gestellt werden.

- Es ist ein Konzept für eine **systematische Berichterstattung (Reporting)** über diese Organisationen entwickelt worden, welche dem Regierungsrat regelmässig zu unterbreiten ist.

Auf dieser Grundlage erhält der Regierungsrat jene notwendigen Informationen, welche für eine **Standortbestimmung** und **Risikobeurteilung** der jeweiligen Organisation von Bedeutung sind und auf deren Grundlage allenfalls Interventionen erfolgen können.

- Schliesslich werden die **Struktur** sowie die **inhaltlichen Vorgaben** für das für jede einzelne Organisation zu verabschiedende **Aufsichtskonzept** dargestellt.

Das Aufsichtskonzept enthält eine Reihe von Komponenten, die es für jede einzelne Organisation zu definieren gilt. Dazu gehört beispielsweise, ob ein gesetzlich vorgesehenes Aufsichtsorgan vorgesehen ist, welche Rolle der Kantonsvertretung im Verwaltungs- oder Stiftungsrat zukommt, wie Rollenkonflikte vermieden werden, wie die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung organisiert ist, welche Aufgaben einerseits der zuständigen Fachdirektion und andererseits dem Regierungsrat zukommen, wie das Reporting über die jeweilige Organisation erfolgt und welche Aufgaben der Grosse Rat sowie die Finanzkontrolle wahrnehmen.

- Schliesslich kommt der Regierungsrat zum Schluss, auf die Einrichtung eines **Kompetenzzentrums** mittelbare Verwaltungseinheiten und Unternehmungen zu **verzichten**.

Die Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze, die zum vorliegenden Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern geführt haben, umfassen zwei Teile: Einerseits der vorliegende **Bericht** mit verschiedenen Anhängen, andererseits eine separate und umfassende **Materialiensammlung** mit einer Reihe von Beilagen, welche elektronisch vorliegen und unter www.be.ch/beteiligungscontrolling einsehbar sind.

2. Ausgangslage

Mitte der 90er-Jahre hat der Regierungsrat für Aktiengesellschaften mit kantonaler Beteiligung und kantonale Anstalten eine vertiefte Prüfung vorgenommen. In einem umfassenden Bericht wurde das **Verhältnis** des Kantons zu seinen öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen **Unternehmen** (VKU) analysiert. Gestützt darauf hat der Regierungsrat die so genannten VKU-Grundsätze verabschiedet, welche sich zur Beteiligungspolitik des Kantons, zur Wahrnehmung der Eigentümerfunktion durch den Kanton, zur Zusammensetzung des Verwaltungsrates, zur Rolle der Kantonsvertretung und zur Betreuungsfunktion seitens des Kantons bzw. der federführenden Direktion äussern.

Bereits damals hat sich gezeigt, dass es sich hier um Institutionen handelt, die gemeinhin, rechtlich jedoch nicht präzise, als „kantonale Beteiligungen“ bezeichnet werden. Diese zeichnen sich durch eine ausgeprägte Verschiedenartigkeit und Vielfalt aus, was sich beispielsweise in der gewählten Rechtsform, in der unternehmerischen Grösse, im mit der Organisation verfolgten Zweck oder in der wirtschaftlichen sowie der politischen Bedeutung ausdrückt.

All diesen Institutionen ist aber gemeinsam, dass es sich um rechtlich verselbständigte Gebilde handelt, welche nicht zur Zentralverwaltung gehören. Die daraus folgende (sachliche) Dezentralisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung führt dazu, dass diesen Institutionen eine gewisse Unabhängigkeit bzw. Autonomie eingeräumt wird. Als geläufiger Ausdruck wird auch der Begriff der „mittelbaren Verwaltung“ verwendet.¹

¹ Vgl. Rechtsgutachten von Prof. Peter Forstmoser und Prof. Georg Müller vom 5. Juni 2007 betreffend Fragen im Zusammenhang mit Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen, Seite 9.

3. Einbettung der Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze im laufenden politischen Prozess

3.1 Parlamentarische Vorstösse

Die ursprünglich vom Regierungsrat ausgelösten Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze sind von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen begleitet worden, was zu einer Erweiterung des Überprüfungsauftrags geführt hat, um den parlamentarischen Anliegen Rechnung tragen zu können. Der definitive Überprüfungsauftrag findet sich unter Ziffer 4. In chronologischer Reihenfolge ist auf folgende Ereignisse hinzuweisen, welche die Formulierung des Überprüfungsauftrags mitgeprägt haben:

In der **Junisession 2003** hat der Grosse Rat das so genannte „Grundlagenpapier zur Problematik der Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten“ diskutiert und zur Kenntnis genommen. Er hat dabei folgende Planungserklärung abgegeben:

1. *Bis Ende 2006 hat der Regierungsrat nochmals eine vorurteilslose Überprüfung und Gegenüberstellung unterschiedlicher Modelle, wie der Kanton seine Eigentümerinteressen ausüben kann, durchführen zu lassen. Dabei sind neben einer Berücksichtigung der aktuellen wissenschaftlichen Literatur insbesondere die Lösungen des Bundes und anderer Kantone mit ihren Vor- und Nachteilen darzustellen und ihre Anwendbarkeit für den Kanton Bern zu prüfen. In die Untersuchung sind auch die Stiftungen und die Erfahrungen mit dem Inselverwaltungsrat einzubeziehen.*
2. *Der Regierungsrat hat sowohl die Lösung des AöV als auch die des Bundes (Rollenaufteilung zwischen EFD und BAV; vgl. S. 14 des RRB) noch vermehrt und konsequent, sowohl auf Beteiligungen als auch auf Stiftungen, anzuwenden.*

Die Planungserklärung 1 ist mit 127 zu 11 Stimmen, die Planungserklärung 2 mit 142 zu 0 Stimmen angenommen worden.

Im **Frühjahr 2004** hat der Regierungsrat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektorin als Staatsvertreterin des zu fusionierenden Unternehmens BLS/RM bestätigt. Kurze Zeit zuvor hatte der Regierungsrat beim Inselfpital jedoch entschieden, auf die Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates oder Verwaltungsmitarbeitenden im Verwaltungsrat zu verzichten. Diese auf den ersten Blick widersprüchliche Entscheidung hat der Regierungsrat zum Anlass genommen, die Arbeiten zur Überprüfung der VKU-Grundsätze auszulösen.

Zudem ist die Finanzdirektion im **Sommer 2004** vom Regierungsrat beauftragt worden zu prüfen, ob im Zusammenhang mit der Sonderprüfung BLVK die aus diesem Bericht gewonnenen Erkenntnisse Auswirkungen auf andere Institutionen haben könnten, an denen der Kanton massgeblich beteiligt ist und/oder in welche Staatsvertretende entsendet worden sind.

In der **Novembersession 2004** sind unten genannte parlamentarische Vorstösse sowohl zur BLVK als auch allgemein zu den Beteiligungen des Kantons als Motion oder als Postulat überwiesen worden. In seiner Beantwortung dieser Vorstösse hat der Regierungsrat Zusicherungen gemacht sowie die Ergebnisse aus den laufenden Untersuchungen in Aussicht gestellt. Es handelt sich um folgende Vorstösse:

- Motion M 210/04 Pulver „BLVK-Debakel: Vergangenheit bewältigen und Lehren für die Zukunft ziehen“ (Ziffer 2, welche sich zur mittelbaren Verwaltung äussert, mit 118 zu 46 Stimmen als Motion überwiesen)
- Motion M 222/04 Kropf „Bessere Unterstützung von Staatsvertretern und Staatsvertreterinnen in Stiftungsräten, Verwaltungsräten, Kommissionen und Vorständen“ (Ziffern 2 und 3 gemeinsam mit 171 zu 3 Stimmen als Postulat überwiesen)

In der **Junisession 2005** hat der Grosse Rat die Motion M 298/04 Schneider „Keine Mitglieder des Regierungsrates mehr in Stiftungsräten“ behandelt und die Ziffer 2 mit 120 zu 19 Stimmen sowie die Ziffer 3 mit 133 zu 8 Stimmen in der Form des Postulats überwiesen.

In der **Septembersession 2005** hat der Grosse Rat den PUK BLVK-Bericht beraten. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Vorstösse überwiesen worden, die die so genannte mittelbare Verwaltung betreffen. Es sind dies:

- Motion M 185/05 PUK „Konzept über die Aufsicht über die mittelbare Verwaltungseinheiten“ (mit 155 zu 1 Stimmen überwiesen)
- Motion M 186/05 PUK „Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten“ (mit 156 zu 1 Stimmen überwiesen)
- Motion M 187/05 PUK „Entflechtung der Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten“ (mit 155 zu 1 Stimmen überwiesen)
- Postulat P 188/05 PUK „Kompetenzzentrum mittelbare Verwaltungseinheiten und Unternehmungen“ (mit 141 zu 1 Stimmen überwiesen)

Im Weiteren wurde in der Septembersession die Motion M 263/04 Guggisberg „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“ als Postulat überwiesen, Ziffer 1 mit 109 zu 0 Stimmen, Ziffer 2 mit 114 zu 0 Stimmen.

In der **Januarsession 2006** ist die Motion M 174/05 Kunz „Keine Regierungsmitglieder mehr in Stiftungspräsidien“ mit 130 zu 4 Stimmen überwiesen worden.

In der **Junisession 2006** ist die Motion M 272/05 FDP „Überprüfung der Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten“ mit 122 zu 0 Stimmen als Postulat überwiesen worden.

In der **Junisession 2007** ist die Motion M 281/06 FDP „Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Transportunternehmen (Bahn und Bus) ohne Staat“ mit 72 zu 56 Stimmen als Postulat überwiesen worden.

Ausstehend ist die Behandlung der Motion M 247/05 Hess „Regierungsmitglieder gehören nicht in Verwaltungsräte“. Auf Antrag des Motionärs wurde die Behandlung seines Vorstosses verschoben, bis der Bericht zur Überprüfung der VKU-Grundsätze vorliegen würde.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass die **Finanzkontrolle** im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2005 verschiedene Empfehlungen abgegeben hat, welche die kantonalen Unternehmen und Institutionen betreffen. So sollen sich die VOL, FIN, ERZ

und BVE intensiver über die Erfahrungen bei der Einführung und dem Einsatz des Beteiligungscontrollings austauschen. Der FIN wird sodann empfohlen, für ausgewählte kantonale Unternehmen ein Beteiligungscontrolling mit Mindestkontrollaktivitäten festzulegen.

Die vorgenannten parlamentarischen Vorstösse sind der Materialiensammlung beigelegt.

3.2 Beteiligungscontrolling als Teilelement eines Regierungscontrollings

Reformdiskussionen im öffentlichen Bereich beschäftigen sich immer stärker mit Steuerungsfragen auf der obersten Führungsebene („Konzernsteuerung“). Ein Controlling auf der obersten Führungsebene verbessert die Qualität der Planung und stellt sicher, dass die Zielsetzungen und die vorgesehenen Massnahmen auf allen Führungsstufen umgesetzt werden. Dieses Controlling auf Regierungsstufe muss komplexen Anforderungen genügen. Dazu gehört auch eine den gesetzlichen Grundlagen entsprechende Steuerung der so genannten „anderen Träger öffentlicher Aufgaben“ (vgl. Art. 95 KV). Überdies muss der Regierungsrat dafür sorgen, dass die weiteren Akteure (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft), welche Anforderungen an das politische System stellen, rechtzeitig in den Meinungsbildungsprozess einbezogen werden. Die gesetzlichen Grundlagen für ein Regierungscontrolling finden sich in Artikel 65 des Gesetzes über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG). Mit dem Regierungscontrolling ist zudem ein übergreifendes Risikomanagement angesprochen.

Die geschickte Steuerung von Regierungsgeschäften und die frühzeitige Erkennung von möglichen „Risikogeschäften“ gehören zu den wichtigen Herausforderungen für die Regierungsarbeit. Die Hauptverantwortung für die Bearbeitung der Geschäfte liegt bei den Direktionen. Diese haben von sich aus die geeigneten Massnahmen zu treffen und den Regierungsrat zu informieren, wenn Probleme entstehen. Die Hauptaufgabe des Regierungsrates besteht deshalb darin, sich eine Übersicht darüber zu beschaffen, ob das Direktionscontrolling funktioniert. Er muss nötigenfalls steuernd eingreifen können. Im dritten Zwischenbericht zur Regierungsreform hat der Regierungsrat festgestellt, es werde Gegenstand der weiteren Reformarbeiten sein abzuklären, in welchem Umfang zentrale Controlling-Instrumente bereitgestellt werden sollen. Bereits bestehende und funktionierende Controllingprozesse sollen nicht konkurrenziert oder überlagert werden. Es geht vielmehr um die Führungsunterstützung des Regierungsrates bei komplexen, insbesondere direktionsübergreifenden Geschäften, welche aus ganzheitlicher Perspektive gesteuert werden sollen.

Der Grosse Rat behandelte den dritten Zwischenbericht des Regierungsrates zur Regierungsreform vom 31. Januar 2007 am 19. März 2007. Der Regierungsrat wird im Projekt Regierungsreform in den nächsten Monaten den Schlussbericht vorlegen. Gestützt auf eine Planungserklärung des Grossen Rates wird das Modell A (Optimierung) im Zentrum der Schlussberichterstattung stehen. Der Schlussbericht wird auch Aussagen zu einem Regierungscontrolling haben. Das Beteiligungscontrolling ist ein Teil des Regierungscontrollings. Mit dem vorliegenden Bericht legt der Regierungsrat damit einen ersten Teil eines Regierungscontrollings vor. In der Schlussberichterstattung zur Regierungsreform sollen dann die weiteren Bereiche eines Regierungscontrollings dargestellt werden.

4. Inhalt des Überprüfungsauftrags und Aufbau des Berichts

4.1 Inhalt des Überprüfungsauftrags

Der Regierungsrat hat mit RRB 2949/05 vom 21. September 2005 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe unter der Leitung der Finanzdirektion beauftragt, folgende Arbeiten durchzuführen:

1. Es ist eine **systematische Übersicht** über die Art und Weise der qualifizierten Betreuung der einzelnen kantonalen Beteiligungen und Institutionen zu erstellen.
2. Es ist eine **standardisierte sowie praktikable Berichterstattung** zuhanden des Regierungsrates vorzunehmen, unabhängig davon, ob der Kanton durch Mitglieder des Regierungsrates, durch Mitarbeitende der Kantonsverwaltung oder durch extern Mandatierte im Verwaltungsrat vertreten ist.
3. Soweit noch nicht vorhanden, soll für sämtliche in der Liste aufgeführten kantonalen Beteiligungen und Institutionen ein **Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrates** geschaffen werden, welches an die betrieblichen Verhältnisse des Unternehmens oder der Institution angepasst ist.
4. Die **bestehenden Anforderungsprofile** für Verwaltungsräte sollen **überprüft** werden und dem Regierungsrat ist Bericht zu erstatten.
5. Die **Rolle des Regierungsrates** gegenüber den kantonalen Beteiligungen und Institutionen ist in einigen wenigen standardisierten Formen zu fassen und **schriftlich festzuhalten**. Die rechtlichen Grundlagen sind darzustellen. Nötigenfalls wird der Regierungsrat weitere Vorgaben machen; die Durchführung liegt bei den betroffenen Direktionen. Dem Regierungsrat ist Bericht zu erstatten.
6. Für jede kantonale Unternehmung und Institution ist, sofern noch nicht vorhanden, ein **schriftliches Aufsichtskonzept** zu erstellen, welches dem Regierungsrat zur Genehmigung und dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorzulegen ist. Die Arbeiten werden aufeinander abgestimmt und von der erweiterten Arbeitsgruppe VKU koordiniert. (Diese Ziffer bezieht sich auf die Motion M 185/05 PUK „Konzept über die Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten“.)
7. Als wichtiger Bestandteil dieser Aufsichtskonzepte sind die **Wahl und die Rolle der Kantonsvertretungen** in den jeweiligen Leitungsgremien der kantonalen Unternehmen und Institutionen zu klären, sowie die Aufgaben, die Entschädigung, das Reporting und die Koordination darzustellen. (Diese Ziffer bezieht sich auf die Motion M 186/05 PUK „Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten“.)
8. Im Weiteren sind Massnahmen zu ergreifen und im Aufsichtskonzept darzustellen, damit die für die **Betreuung und Aufsicht** einer kantonalen Unternehmung oder Institution **zuständigen Personen** innerhalb der jeweils federführenden Direktion **nicht zugleich im Leitungsgremium** der entsprechenden kantonalen Unternehmung oder Institution Einsitz haben. (Diese Ziffer bezieht sich auf die Motion M 187/05 PUK „Entflechtung der Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten“.)

9. Die erweiterte Arbeitsgruppe VKU prüft die **Zweckmässigkeit**, ob innerhalb der Kantonsverwaltung ein **Kompetenzzentrum** für die mittelbaren Verwaltungseinheiten und die kantonseigenen Unternehmungen einzurichten ist. (Diese Ziffer bezieht sich auf das Postulat P 188/05 PUK „Kompetenzzentrum mittelbare Verwaltungseinheiten und Unternehmungen“.)

Der entsprechende RRB ist der Materialiensammlung beigelegt.

4.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

Die oben genannten neun Einzelaufträge sind im Rahmen der Überprüfungsarbeiten zu **vier Bearbeitungsfeldern** zusammengefasst worden:

- **Systematische Übersicht** über die Betreuung der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Damit werden die Aufträge gemäss den Ziffern 1 und 5 bearbeitet.

- **Standard-Anforderungsprofil** für Kantonsvertreter in Verwaltungs- und Stiftungsräten

Damit werden die Aufträge gemäss den Ziffern 3 und 4 bearbeitet.

- **Konzept für die Berichterstattung** über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen zuhanden des Regierungsrates

Damit wird der Auftrag gemäss der Ziffer 2 bearbeitet.

- **Struktur für das Aufsichtskonzept** gegenüber den einzelnen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Damit werden die Aufträge gemäss den Ziffern 6, 7 und 8 bearbeitet.

Es folgt die Behandlung des Auftrags gemäss Ziffer 9 (Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Kompetenzzentrums) und schliesslich ein kurzer Hinweis zur Bernischen Pensionskasse (BPK) und zur Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK). Abschliessend wird dargelegt, wie die einzelnen unter Kapitel 3 aufgeführten parlamentarischen Vorstösse umgesetzt worden sind.

5. Betroffene kantonale Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Der vorliegende Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern bezieht sich auf jene kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen, bei welchen eine **finanzielle, personelle** oder **rechtliche Verflechtung** mit dem Kanton vorliegt und welche für den Kanton eine bestimmte **finanzielle und/oder politische Bedeutung** aufweisen. Nicht berücksichtigt werden kleinere Beteiligungen, welche beispielsweise aus historischen Gründen dem Kanton Bern zugefallen sind und heute kaum mehr eine strategische Bedeutung für den Kanton haben. Solche Beteiligungen werden in der Regel ohnehin abgestossen.

Aus der Gesamtheit der Organisationen ist deshalb eine Auswahl getroffen worden, auf welche sich die Durchführung der in Kapitel 4 genannten Überprüfungsarbeiten beschränkt. Bei der Selektion der betreffenden Einheiten der mittelbaren Verwaltung haben folgende Aspekte eine Rolle gespielt:

- Wert der kantonalen Beteiligung (Nominalwert, Börsenwert)
- Politische Bedeutung nach Einschätzung der zuständigen Fachdirektion
- Höhe des kantonalen Beitrags an die Institution

Gestützt auf diese Anhaltspunkte hat sich für den Regierungsrat untenstehende Liste mit den für den Kanton bedeutenden Organisationen ergeben.

Die Liste wurde auf Anregung der Oberaufsichtskommission (OAK), bei welcher am 28. Februar 2006 der Stand der Überprüfungsarbeiten präsentiert worden ist, um die beiden Kulturstiftungen 'Stadttheater Bern' und 'Bernisches Symphonieorchester' ergänzt.

Es handelt sich somit um folgende Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen im Einflussbereich des Kantons:

Aktiengesellschaften

- Berner Kantonalbank BEKB | BCBE
- Bedag Informatik AG
- Immobiliengesellschaft Wankdorf AG (IWAG)
- BKW FMB Energie AG
- Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG
- BLS AG²
- Aare Seeland Mobil
- Berner – Oberland – Bahnen (BOB)
- Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)
- Chemins de fer du Jura (CJ)
- Montreux – Berner Oberland – Bahn (MOB)
- Verkehrsbetriebe STI
- Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA
- Schulverlag blmv AG

² Fusion aus BLS Lötschbergbahn AG und Regionalverkehr Mittelland AG

Genossenschaften

- Stadttheater Bern

Öffentlich-rechtliche Anstalten

- Gebäudeversicherung Bern (GVB)
- Universität Bern
- Berner Fachhochschule (BFH)
- Deutschsprachige Pädagogische Hochschule
- Haute Ecole Pédagogique BEJUNE
- Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidental

Stiftungen

- Stiftung Inselspital
- Berner Klinik Montana
- Kunstmuseum Bern
- Zentrum Paul Klee
- Historisches Museum
- Bernisches Symphonieorchester

6. Betreuung der betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Gemäss Ziffer 1 des Auftrags-RRB ist eine **systematische Übersicht** über die Art und Weise der qualifizierten Betreuung der einzelnen Unternehmen und Institutionen zu erstellen, welche der Materialiensammlung beiliegt.

Diese systematische Übersicht bildet die **Ist-Situation** ab, wie die kantonalen Organisationen gegenwärtig betreut werden.

6.1 Zweck der Betreuung der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Gemäss Artikel 95 Abs. 3 der Kantonsverfassung stehen die Träger öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht des Regierungsrates. Die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion setzt generell eine entsprechende Betreuung dieser Organisationen voraus. In einigen Fällen enthält die Spezialgesetzgebung Konkretisierungen zu Art und Umfang der Betreuung bzw. der Aufsicht.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die **Betreuung** der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen zuhanden des Regierungsrates durch die jeweils **zuständige Fachdirektion**. Die Betreuung soll sicherstellen, dass die **kantonalen Interessen**, welche **politischer** und/oder **finanzieller** Natur sind, gegenüber diesen Institutionen **gewahrt** werden.

Der Umfang und die Intensität der Betreuung seitens der zuständigen Fachdirektion hängt im Wesentlichen davon ab, welche Bedeutung die jeweilige Institution für den Kanton hat. Die BKW AG beispielsweise, an welcher der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hält und die einen Börsenwert von mehreren Milliarden Franken verkörpert, erfordert seitens des Kantons eine qualitativ und quantitativ umfassendere Betreuung als ein Unternehmen wie der Schulverlag blmv AG, bei dem die kantonale Beteiligung einen Nominalwert von CHF 2,2 Mio. aufweist.

Die Befassung des Regierungsrates mit den einzelnen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen durch die zuständige Fachdirektion fällt demnach unterschiedlich aus:

- Bei einer Reihe der in Kapitel 5 aufgelisteten Organisationen bestehen kantonale Spezialgesetzgebungen, welche die in der Verfassung festgeschriebene Aufsicht des Regierungsrates in Art und Umfang explizit festhalten. In diesen Fällen wird der Regierungsrat durch die zuständige Fachdirektion nach Massgabe der Spezialgesetzgebung mit der betroffenen Organisation befasst. Eine systematische Befassung des Regierungsrates erfolgt auch bei finanziell gewichtigeren bzw. politisch bedeutenderen Beteiligungen (auch wenn keine Spezialgesetzgebung vorliegt).
- Bei kleineren Unternehmen erfolgt eine Befassung des Regierungsrates durch die zuständige Fachdirektion nur in ausserordentlichen Situationen. Eine systematische Befassung des Regierungsrates wäre für diese Organisationen nicht stufengerecht.

Umfang, Form und Intensität einer besonderen Betreuung von Unternehmen und Institutionen hängen auch davon ab, ob diese in einem vom Kanton bereits hochregulierten Umfeld angesiedelt sind. Das neue Spitalversorgungsgesetz (SpVG) beispielsweise sieht für die Spitäler und damit auch für die im kantonalen Eigentum befindlichen Regionalen Spitalzentren AG (RSZ AG) und das Hôpital du Jura bernois SA ein umfassendes und differenziertes Instrumentarium der Leistungssteuerung und Finanzierung mit einem entsprechenden Controlling durch die zuständige Fachdirektion (GEF) vor. In diesem Fall können die sich aus der Eigentümerfunktion des Kantons ergebenden zusätzlichen Betreuungsaufgaben subsidiären und ergänzenden Charakter aufweisen. Der Regierungsrat hat dies in seinem Beschluss zur Eigentümerstrategie des Kantons bezüglich der Regionalen Spitalzentren AG und des Hôpital du Jura bernois SA ausdrücklich festgehalten (RRB 1745 vom 20. September 2006, Ziffer 4, al. 1).

Eine wesentliche Zielsetzung bei der Betreuung der Organisationen besteht darin, frühzeitig feststellen zu können, wenn sich Entwicklungen ergeben, welche den finanziellen oder politischen Interessen des Kantons zuwiderlaufen.

Zur frühzeitigen Erkennung allfälliger Fehlentwicklungen ist somit eine zeitgerechte und regelmässige **Standortbestimmung** und **Risikobeurteilung** der betroffenen Organisationen seitens der zuständigen Fachdirektion erforderlich. Diese haben u.a. den Zweck einer „**Frühwarnfunktion**“ und sollen der zuständigen Fachdirektion sowie in schwerwiegenden Fällen auch dem Regierungsrat als Aufsichtsbehörde über die mittelbare Verwaltung frühzeitig zu erkennen geben, falls sich eine Unternehmung oder Institution in einer für den Kanton nachteiligen Weise entwickelt.

Tritt ein solcher Fall ein, wird die zuständige Fachdirektion oder der Regierungsrat gegenüber der betreffenden Organisation intervenieren müssen, um eine allfällig festgestellte Fehlentwicklung korrigieren zu können, was als „**Interventionsmechanismus**“ bezeichnet werden kann.

6.2 Frühwarnfunktion und Interventionsmechanismus

Grundsätzlich kann eine regelmässige Risikobeurteilung gegenüber den Organisationen im Rahmen der Wahrnehmung der „Frühwarnfunktion“ auf verschiedene Art und Weise vorgenommen werden. Folgende Formen sind denkbar:

- Die Unternehmung oder Institution ist – in der Regel gestützt auf eine gesetzliche Vorgabe – einer **professionellen Aufsichtsbehörde** (meist Bundesbehörde) unterstellt, sofern eine solche existiert (z.B. Eidgenössische Bankenkommission bei der BEKB). Diese Aufsichtsbehörde informiert bei entsprechenden Vorkommnissen die zuständige Fachdirektion und diese gegebenenfalls den Regierungsrat.
- Im **Leitungsgremium** der Unternehmung oder Institution (Verwaltungsrat, Stiftungsrat) nimmt eine **Kantonsvertretung** Einsitz. Damit erhält der Kanton Zugang zu den nötigen Informationen, um eine entsprechende Risikobeurteilung vornehmen zu können.

Eine zentrale Aufgabe der Kantonsvertretung besteht dabei darin, die Interessen des Kantons im Verwaltungsrat und somit gegenüber dem Unternehmen wahrzu-

nehmen.³ Damit soll letztlich verhindert werden, dass das Unternehmen Risiken eingeht, welche der Kanton als gewichtiger Aktionär oder Beteiligter des Unternehmens nicht zu tragen bereit ist.⁴

- Die Risikobeurteilung erfolgt anhand ausgewählter **Indikatoren**, deren Soll-Werte zwischen dem Kanton und der betroffenen Unternehmung oder Institution beispielsweise im Rahmen einer Leistungsvereinbarung festgelegt worden sind.

Beim „**Interventionsmechanismus**“ sind verschiedene Stufen unterscheidbar, so dass sich folgender (typischer) Ablauf ergibt, wobei auch hier allfällige spezialgesetzliche Bestimmungen zu beachten sind:

Bei Eintreffen eines Vorfalls wird in der Regel als Erstes die zuständige Fachdirektion das Gespräch mit den zuständigen verantwortlichen Stellen der Organisation suchen, um auf diesem Weg die Interessen des Kantons zum Ausdruck zu bringen und durchzusetzen.

Sollte dieses Vorgehen nicht zielführend sein, dann wird die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat Antrag für das weitere Vorgehen gegenüber der betreffenden Organisation stellen und dabei beispielsweise auf folgende formale Sanktionsmöglichkeiten zurückgreifen:

- Bei **Aktiengesellschaften** steht die **Wahrnehmung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung** im Vordergrund. Dies umfasst in erster Linie die Genehmigung bzw. Ablehnung der Jahresrechnung, die Entlastung bzw. Nicht-Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates und die Wahl bzw. Abwahl von Mitgliedern des Verwaltungsrates.

Ein entsprechender Einfluss des Kantons an der Generalversammlung setzt jedoch eine genügend hohe Kapitalbeteiligung an der Unternehmung voraus.

Zudem wird, sofern vorhanden, die Kantonsvertretung im Verwaltungsrat zunächst auf Stufe Verwaltungsrat zu intervenieren versuchen. Erst wenn sich dieser Weg als nicht zielführend herausstellen sollte, wird der Kanton auf den Gebrauch seiner Aktionärsrechte zurückgreifen.

Erhalten die Aktiengesellschaften Beiträge vom Kanton, kann er auch über die Steuerung des Geldflusses seinen Anliegen zum Durchbruch verhelfen.

- Bei **öffentlich-rechtlichen Anstalten** ist der Regierungsrat **Wahlbehörde des Verwaltungsrates bzw. des Schulrates** und hat damit direkten Einfluss auf die Zusammensetzung des gesamten Leitungsgremiums.

³ Diese Aufgabe ist in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter vom 24. August 1994 festgehalten, wonach „*die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter an den Sitzungen teilnehmen und die Interessen des Kantons wahren*“.

⁴ Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter hält fest, dass „*sie [die Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter] festgestellte Mängel und wichtige Ereignisse der zuständigen Direktion oder der Staatskanzlei oder, in Fragen der Finanzaufsicht, der Finanzkontrolle melden*.“

- Bei **Stiftungen** kommt es auf die konkrete Ausgestaltung an. Ist der Regierungsrat Wahlbehörde des gesamten Stiftungsrates, so hat er ebenfalls direkten Einfluss auf die Zusammensetzung des Leitungsgremiums.

Ist die Stiftung von regelmässigen Zahlungen des Kantons abhängig (Staatsbeiträge), dann hat der Regierungsrat die Möglichkeit via die Steuerung des Geldflusses seinem Willen Nachachtung zu verschaffen.

Bei Bedarf können diese Instrumente – insbesondere auch Abwahlen von Verwaltungsräten bei Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Körperschaften – auch sofort bzw. ausserordentlich eingesetzt werden.

Für die betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen gemäss Kapitel 5 wird im Folgenden kurz dargestellt, wie die „Frühwarnfunktion“ und der „Interventionsmechanismus“ gegenwärtig konkret ausgestaltet sind:

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
Aktiengesellschaften		
Berner Kantonalbank BEKB BCBE	BEKB untersteht der Aufsicht der Eidgenössischen Bankkommission (EBK). EBK informiert Regierungsrat. Zwei Mal jährlich stattfindendes Informationsgespräch zwischen dem Regierungsrat und der Bankleitung.	Kanton ist Mehrheitsaktionär der BEKB, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht sichergestellt.
Bedag Informatik AG	Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).	Kanton ist Alleinaktionär der Bedag, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht sichergestellt.
Immobilien-gesellschaft Wankdorf AG (IWAG)	Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch vier Kantonsmitarbeitende).	Kanton ist Mehrheitsaktionär der IWAG, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht sichergestellt.
BKW FMB Energie AG	Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch zwei Regierungsmitglieder).	Kanton ist Mehrheitsaktionär der BKW, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht (Verwaltungsrat und Generalversammlung) sichergestellt.
Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG	Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch ein Regierungsmitglied).	Kaum formale Interventionsmöglichkeiten des Kantons, da kantonale Beteiligung an der Alpar lediglich 2,3% beträgt.

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
BLS AG	<p>BLS steht unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch ein Regierungsmitglied).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Kanton ist Mehrheitsaktionär der BLS, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht (Verwaltungsrat, Generalversammlung) sichergestellt.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) als Konzessionsbehörde.</p>
Aare Seeland Mobil (ASM)	<p>ASM steht unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>
Berner – Oberland – Bahnen (BOB)	<p>BOB stehen unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)	<p>RBS steht unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch eine Kantonsmitarbeiterin).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>
Chemins de fer du Jura (CJ)	<p>CJ steht unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>
Montreux-Berner Oberland-Bahn (MOB)	<p>MOB steht unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr- und Regionale Infrastruktursparte).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
Verkehrsbetriebe STI	<p>STI stehen unter der technischen und finanziellen Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV).</p> <p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch eine Kantonsmitarbeiterin).</p> <p>Beschlüsse und Rapporte im Rahmen von Infrastruktur-Investitionsprojekten.</p> <p>Offertverfahren mit Leistungsvereinbarung (Verkehr).</p>	<p>Eingeschränkte formale Interventionsmöglichkeit des Kantons an der Generalversammlung, da kantonaler Anteil unter 50% liegt. Direkte Intervention im Verwaltungsrat möglich.</p> <p>Direkte Intervention des BAV als Aufsichtsbehörde, Darlehensgeber und des UVEK als Konzessionsbehörde.</p>
Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA	<p>Ein Mal jährlich (ab 2008 Ende Januar/anfangs Februar) strategisches Führungsgespräch zwischen den Verwaltungsräten und dem GEF-Direktor.</p> <p>Verpflichtung des Verwaltungsrates, den Kanton bei ausserordentlichen Vorkommnissen umgehend und umfassend zu informieren.</p> <p>Finanz- und Leistungscontrolling durch GEF auf Grundlage Leistungsvertrag.</p>	<p>Kanton ist Alleinaktionär der regionalen Spitalzentren (Ausnahme: Spitalzentrum Biel AG mit kantonaler Beteiligungsquote von 99,74%), Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht sichergestellt.</p>
Schulverlag blmv AG	<p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch zwei Kantonsmitarbeiter).</p>	<p>Kanton ist Alleinaktionär der Schulverlag blmv AG, Interventionsmöglichkeit über Aktienrecht sichergestellt.</p>
Genossenschaften		
Stadttheater Bern	<p>Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	<p>Direkt als Mitglied des Verwaltungsrates. Controlling erfolgt im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Als mögliche Intervention können Beiträge gekürzt werden.</p>

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
Öffentlich-rechtliche Anstalten		
Gebäudeversicherung Bern (GVB)	Kantonsvertretung im Verwaltungsrat (durch ein Regierungsratsmitglied). Grössere finanzielle Risiken der GVB sind durch Rückversicherungen adäquat abgedeckt.	Regierungsrat ist gesetzlich vorgesehene Aufsichtsbehörde und wählt Verwaltungsrat der GVB.
Universität Bern	Direkte Gespräche zwischen ERZ und Universitätsleitung. Gespräch zwischen Regierungsrat und Universitätsleitung einmal jährlich.	Wahl der Universitätsleitung und der Professorinnen und Professoren durch den Regierungsrat. Interventionsmöglichkeiten gemäss Universitätsgesetz (UniG), Personalgesetz (PG) und FLG.
Berner Fachhochschule (BFH)	Kantonsvertretung im Schulrat mit Beobachterstatus (durch einen Kantonsmitarbeiter). Direkte Gespräche zwischen ERZ und Schulrat / Schulleitung der BFH.	Wahl der Mitglieder des Schulrates durch den Regierungsrat. Interventionsmöglichkeiten gemäss Fachhochschulgesetz (FaG), PG und FLG.
Deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PH)	Kantonsvertretung im Schulrat mit Beobachterstatus (durch einen Kantonsmitarbeiter). Direkte Gespräche zwischen ERZ und Schulrat / Schulleitung der PH.	Wahl der Mitglieder des Schulrates durch den Regierungsrat. Interventionsmöglichkeiten gemäss Gesetz über die Deutschsprachige Pädagogische Hochschule (PHG), PG und FLG.
Haute Ecole Pédagogique BEJUNE	Kantonsvertretung im Comité stratégique (durch ein Mitglied des Regierungsrates).	Das Comité stratégique ist Anstellungsbehörde des Rektors und der übrigen Leitungsmitglieder und führt die Aufsicht.
Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale	Kantonsvertretung im Comité stratégique (durch ein Mitglied des Regierungsrates).	Die Interventionsmöglichkeiten richten sich nach den jeweiligen Rechten der Teilschulen.

Unternehmung / Institution	Frühwarnfunktion	Interventionsmechanismus
Stiftungen		
Stiftung Inselspital	<p>Halbjährliche Berichterstattung des Inselspitals an den Regierungsrat bezüglich Entwicklung des Unternehmens im Rahmen eines strategischen Controllinggesprächs zwischen Regierungsrat und Spitalleitung..</p> <p>Finanz- und Leistungscontrolling durch GEF auf Grundlage Leistungsvertrag.</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Regierungsrat wählt Präsidium und Mitglieder des Verwaltungsrates Inselspital.
Berner Klinik Montana	<p>Finanz- und Leistungscontrolling durch GEF auf Grundlage Leistungsvertrag.</p> <p>Ein Kantonsmitarbeiter im Stiftungsrat.</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Regierungsrat wählt die Mitglieder des Stiftungsrates.
Kunstmuseum Bern	<p>Kantonsvertretung im Stiftungsrat (durch Mitglied des Regierungsrates (vakant) sowie einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Direkt als Mitglied des Stiftungsrates. Controlling erfolgt im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Als mögliche Intervention können Beiträge gekürzt werden.
Zentrum Paul Klee	<p>Kantonsvertretung im Stiftungsrat (durch Mitglied des Regierungsrates (vakant)).</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Direkt als Mitglied des Stiftungsrates. Controlling erfolgt im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Als mögliche Intervention können Beiträge gekürzt werden.
Historisches Museum Bern	<p>Kantonsvertretung im Stiftungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Direkt als Mitglied des Stiftungsrates. Controlling erfolgt im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Als mögliche Intervention können Beiträge gekürzt werden.
Bernisches Symphonieorchester	<p>Kantonsvertretung im Stiftungsrat (durch einen Kantonsmitarbeiter).</p> <p>Der kantonalen Stiftungsaufsicht unterstellt.</p>	Direkt als Mitglied des Stiftungsrates. Controlling erfolgt im Rahmen der Regionalen Kulturkonferenz (RKK). Als mögliche Intervention können Beiträge gekürzt werden.

6.3 Die Rolle des Regierungsrates gegenüber den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Gemäss Ziffer 5 des Auftrags-RRB ist die **Rolle des Regierungsrates** gegenüber den kantonalen Organisationen in einigen wenigen standardisierten Formen zu fassen und schriftlich festzuhalten.

Gestützt auf die obigen Ausführungen betreffend die gegenwärtige Betreuung der kantonalen Organisationen ergibt sich folgende **Aufgaben- und somit Rollenteilung** zwischen der zuständigen Fachdirektion und dem Regierungsrat:

Die **primäre Betreuung** der jeweiligen Organisation liegt bei der **zuständigen Fachdirektion**. Sie pflegt die Beziehungen zur Organisation und beschafft sich die nötigen Informationen, um eine **regelmässige Standortbestimmung** und **Risikobeurteilung** vornehmen zu können. Sie ist zuständig für die Vorbereitung allfälliger Controllinggespräche sowie der Beschlussfassung zu Belangen seitens der Organisation, welche vom Regierungsrat als zuständiges Organ entschieden werden müssen.

Die Rolle des Regierungsrates gegenüber den jeweiligen kantonalen Organisationen lässt sich somit dem Grundsatz nach wie folgt definieren:

- Im „Normal-Betrieb“ wird der Regierungsrat **stufengerecht** lediglich mit den **bedeutenderen** kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen sowie in jenen Fällen, wo es die Spezialgesetzgebung explizit vorsieht, **systematisch** durch die zuständige Fachdirektion befasst. Insbesondere durch die zur Beschlussfassung vorgelegten Geschäfte wie beispielsweise die Beurteilung von Anträgen an die Generalversammlung, die Durchführung von Controllinggesprächen im Regierungskollegium, die Genehmigung des Jahresberichts, die Wahl von Kantonsvertretern in den jeweiligen Verwaltungs- oder Stiftungsrat u.a. nimmt der Regierungsrat seine Aufsicht gegenüber diesen Organisationen wahr.
- Bei den **übrigen Organisationen** ist, zumindest im „Normal-Betrieb“, keine systematische Befassung des Regierungsrates vorgesehen.

Mit diesen Organisationen wird der Regierungsrat erst auf speziellen Antrag der zuständigen Fachdirektion hin befasst, was in der Regel lediglich in ausgewählten Fällen bzw. in Ausnahmesituationen geschehen wird. Denkbar ist beispielsweise, dass in einer Konfliktsituation zwischen der zuständigen Fachdirektion einerseits und der betreffenden Organisation andererseits keine einvernehmliche Lösung gefunden werden konnte, so dass eine Befassung des Regierungsrates unvermeidlich wird. Voraussetzung ist somit, dass die zuständige Fachdirektion den Regierungsrat tatsächlich über solche Vorkommnisse informiert und konkrete Anträge zur Beschlussfassung vorlegt.

Die unter Kapitel 5 genannten Organisationen lassen sich hinsichtlich der Rolle des Regierungsrates in zwei Gruppen unterteilen.

Bei folgenden kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen wird der Regierungsrat durch die zuständige Fachdirektion **systematisch** befasst:

- Berner Kantonalbank BEKB|BCBE
- Bedag Informatik AG
- BKW FMB Energie AG
- BLS AG
- Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA
- Schulverlag blmv AG
- Gebäudeversicherung Bern (GVB)
- Universität Bern
- Berner Fachhochschule (BFH)
- Deutschsprachige Pädagogische Hochschule
- Stiftung Inselspital

Bei folgenden kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen wird der Regierungsrat durch die zuständige Fachdirektion **fallweise** befasst:

- Immobiliengesellschaft Wankdorf AG (IWAG)
- Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG
- Aare Seeland Mobil
- Berner – Oberland – Bahnen (BOB)
- Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)
- Chemin de fer du Jura (CJ)
- Montreux – Berner Oberland – Bahn (MOB)
- Verkehrsbetriebe STI
- Haute Ecole Pédagogique BEJUNE
- Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale
- Berner Klinik Montana
- Kunstmuseum Bern
- Zentrum Paul Klee
- Historisches Museum
- Stadttheater Bern
- Bernisches Symphonieorchester

Um die in Art. 95 Abs. 3 der Kantonsverfassung festgehaltene Aufsichtspflicht des Regierungsrates gegenüber den Trägern öffentlicher Aufgaben für diese zweite Gruppe von Organisationen zu optimieren, soll neu ein regelmässiges Reporting bzw. eine Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates eingeführt werden (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 9).

Die Rolle des Regierungsrates gegenüber jeder einzelnen Organisation ist im betreffenden Aufsichtskonzept festzuhalten (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 10).

7. Externes Gutachten zur Beurteilung der Vertretungen des Kantons in Verwaltungs- und Stiftungsräten kantonaler Unternehmen und Institutionen

Ein zentrales Bearbeitungsfeld im Rahmen der Überprüfung der VKU-Grundsätze bildet die **Auseinandersetzung mit der Problematik von Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten**. Hierzu sind eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen eingereicht worden (vgl. Kapitel 3 des Berichts). Der Grosse Rat erwartet qualifizierte Antworten aus externer Optik.

Diesbezüglich besteht ein hängiger parlamentarischer Auftrag aus der Debatte des Grossen Rates zum „Grundlagenpapier zur Problematik von Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten“ und der dazu abgegebenen Planungserklärung, wonach diese Thematik einer externen Beurteilung zu unterziehen sei.

Bevor somit Aussagen zu den bestehenden bzw. zu den neu zu formulierenden Anforderungsprofilen für Verwaltungs- und Stiftungsräte gemacht werden können, ist die Grundsatzfrage nach der **Notwendigkeit bzw. Berechtigung von Kantonsvertretungen** in Verwaltungs- und Stiftungsräten zu beantworten.

7.1 Auftrag

Zur Klärung dieses für die Überprüfungsarbeiten zentralen Sachverhalts wurde von der Finanzdirektion ein externes Rechtsgutachten zu ausgewählten Fragen betreffend die Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten ist ein wichtiges Grundlagendokument für die Überprüfungsarbeiten.

Die vorliegende Thematik liegt an der Schnittstelle zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht. Da diese zudem Fragen der Führung und Aufsicht sowohl aus der Optik der öffentlichen Hand als auch der privatrechtlich organisierten Leistungserbringer betreffen, wurde es als sinnvoll erachtet, das Gutachten gemeinsam von einem **Staatsrechtler** und einem **Privatrechtler** erstellen zu lassen.

Als Gutachter konnten **Prof. Peter Forstmoser** (Lehrstuhl für Privat-, Handels- und Kapitalmarktrecht) und **Prof. Georg Müller** (Lehrstuhl für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre, unterdessen emeritiert), beide am Rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich tätig, gewonnen werden.

Das Gutachten umfasst zwei Teile: Zum einen das umfassende Rechtsgutachten mit allen Quellenhinweisen, zum anderen eine Kurzfassung des Gutachtens.

Die Zusammenfassung des Gutachtens findet sich im Anhang A-1. Der Gutachterauftrag sowie das umfassende Rechtsgutachten sind der Materialiensammlung beigelegt.

7.2 Zentrale Aussagen des Gutachtens Forstmoser / Müller

Vorerst werden die wichtigsten Aussagen aus dem Rechtsgutachten in summarischer Form **unkommentiert** wiedergegeben.

Eine **Würdigung** des Rechtsgutachtens im Hinblick auf die Beurteilung von Kantonsvertretungen in Leitungsgremien kantonaler Unternehmen, Beteiligungen oder sonstigen Institutionen folgt dann in Kapitel 7.3. Auf die Darstellung der im Gutachten ebenfalls breit abgehandelten Haftungsaspekte wird an dieser Stelle verzichtet.

Folgende Aussagen sind aus Sicht des Regierungsrates besonders hervorzuheben:

- **Vielfältige Gründe für die Übertragung von staatlichen Aufgaben**

Es gibt vielfältige Gründe für die Übertragung von staatlichen Aufgaben an verselbständigte Organisationen:

- Zum einen besteht das Bedürfnis, in der staatlichen Aufgabenerfüllung eine **gewisse organisatorische und betriebliche Verselbständigung** und allenfalls auch zusätzliche Flexibilität zu erlangen, ohne dass an der Einbettung in die kantonale Organisation etwas geändert werden soll (z.B. Universität, Fachhochschule, Bedag, kulturelle Institutionen).
- Zum anderen soll eine **Organisation in die Privatwirtschaft entlassen werden**, wenn die Unabhängigkeit vom Staat eine erfolgreiche unternehmerische Tätigkeit am besten fördert, selbst wenn eine Kapital- und Stimmenmehrheit beim Staat verbleibt (z.B. Kantonalbank).
- Dazwischen gibt es vielfältige **Zwischenformen**.

- **“Relative“ Abkoppelung von der Zentralverwaltung**

Die **Abkoppelung** von der Zentralverwaltung ist in der Regel eine **relative**, so dass die Bedeutung der indirekten Einflussnahme z.B. über finanzielle Anreize oder mittels in die Leitungsorgane der Verwaltungseinheit gewählter, delegierter oder von Amtes wegen Einsitz nehmender Personen steigt.

Damit stehen Autonomie und indirekte Beeinflussung in einem Spannungsverhältnis.

- **Keine Einheitsregelung für Kantonsvertretung möglich**

Die zum Kanton Bern gehörenden Organisationen sind so unterschiedlich, dass sie bezüglich der Ausgestaltung der Kantonsvertretung nicht über einen Leist geschlagen werden können. Folglich resultieren **differenzierte Lösungen** (Absage an das Prinzip „one size fits all“).

Grundsätzlich gilt, dass

- **je „näher beim Staat“** eine Institution hinsichtlich ihrer Zielsetzung aber auch der finanziellen Beherrschung ist, desto stärker drängt sich eine Staatsvertretung auf.
- **Je weniger** mit der rechtlichen Verselbständigung eine **Loslösung vom Staat** verbunden sein sollte, desto eher ist es angemessen, dass der Kanton durch Mitglieder der Regierung oder durch Angehörige der Verwaltung vertreten ist.

- **Interessenkonflikte**

Zu eigentlichen Interessenkonflikten kann es kommen, wenn neben der öffentlichen Hand auch Private an einer Organisation beteiligt sind.

In Fällen, wo für die Erfüllung einer nach wie vor staatlichen Aufgabe lediglich eine gewisse organisatorische und betriebliche Freiheit erlangt werden soll (bloss „formelle“ Privatisierung), drängt sich eine **direkte Vertretung** des Staates durch die Einsitznahme eines Mitglieds des Regierungsrates oder von Angehörigen der Verwaltung auf (z.B. Bedag, GVB, Schulverlag blmv).

In Fällen, wo sich eine Institution von der staatlichen Einflussnahme lösen soll, ist eine direkte Vertretung der öffentlichen Hand nicht zwingend sinnvoll (z.B. Universität, Fachhochschule).

Ein erhöhtes **Konfliktpotential** besteht bei Organisationen, an welchen der **Kanton beteiligt ist** und diese **gleichzeitig regelt** oder **zu beaufsichtigen** hat (z.B. BEKB, IWAG, BKW, Alpar, BLS, KTU's).

Doppelfunktionen sollten **vermieden** bzw. durch Delegation von Personen, welche nicht direkt mit Aufsichtsaufgaben betraut sind, entschärft werden.

- **Regeln für die Vermeidung von Rollenkonflikten**

Das beim Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) für die Betreuung der KTU und bei der Finanzdirektion für die Betreuung der Bedag verwendete Modell, wonach mit der betreffenden Aufgabe nicht befasste Angehörige des fachlich zuständigen Bereichs der Kantonsverwaltung ausgewählt werden, erscheint als **taugliche Kompromisslösung**, welche die Gefahr von Rollenkonflikten zu minimieren und umgekehrt die Vorteile dieses Vertretungsmodells zu sichern versucht.

(In Kapitel 10 wird die Struktur eines Aufsichtskonzepts für die einzelnen Organisationen dargestellt, welche explizit eine entsprechende Komponente zur Vermeidung von Rollenkonflikten enthält, vgl. Seite 43f.)

- **Kriterien für eine Kantonsvertretung**

Jeder Einzelfall ist gesondert zu betrachten.

Falls der Staat eine Aufgabe an eine verselbständigte Organisation überträgt und er bei der Erfüllung dieser Aufgabe weiterhin, insbesondere auch finanziell, beteiligt bleibt,

dann kann sich eine Vertretung der öffentlichen Hand in der zuständigen Organisation aufdrängen.

Als Faustregel bezüglich der Kantonsvertretung mögen folgende drei Kriterien dienen:

- **Je näher eine Aufgabe beim Staat verbleibt**, desto eher kann eine Vertretung durch ein Mitglied der Regierung oder der Verwaltung angezeigt sein. Je mehr dagegen eine Aufgabe aus der staatlichen Verantwortung entlassen werden soll, desto eher ist es angebracht, auf eine direkte Staatsvertretung zu verzichten.
- Je stärker spezifische Fachkenntnisse, und nur diese, gefragt sind, desto eher sollte auf eine direkte Staatsvertretung verzichtet werden. **Je wichtiger dagegen die Vertretung öffentlicher Interessen** ist, desto eher sollten diese durch ein Mitglied der Regierung oder der Verwaltung direkt eingebracht werden.
- Je stärker eine Organisation verselbständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden sollte, desto grössere Zurückhaltung ist im Hinblick auf eine Staatsvertretung angebracht.

Die Wahrnehmung **strategischer Interessen des Kantons** setzt zwar **nicht zwingend eine Kantonsvertretung** in Leitungsgremien voraus, kann **aber zweckmässig** sein. In besonderen Fällen ist auch die Kumulation von Strategiefestlegung und permanenter Überwachung der Strategieeinhaltung durch eine Kantonsvertretung geeignet.⁵

Es ist, gestützt auf Art. 95 Abs. 3 KV, wonach die Träger öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht des Regierungsrates stehen, primär **Aufgabe der Exekutive**, die **Beurteilung** und den **Entscheid über das Vertretungsmodell** vorzunehmen.

• **Personelle Ausgestaltung der Kantonsvertretung**

Ist eine Staatsvertretung sinnvoll, dann ist zu bestimmen, wer als Vertretung bestellt werden soll. Entscheidungen sollen dabei auf der ihrer Bedeutung angemessenen Stufe der Hierarchie fallen:

- Die **Mitglieder des Regierungsrates** sollten nur dann in entsprechenden Steuerungsgremien mitwirken, wenn Entscheidungen **von grosser politischer Tragweite** zu fällen sind.

⁵ Bei der Verfolgung strategischer Ziele bedient sich der Bund gemäss dem im September 2006 veröffentlichten Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben („Corporate Governance-Bericht“) dem Mittel des **Strategie-Erlasses** oder **Strategie-Papiers**.

Gegenüber Einheiten, die politisch-strategisch von grosser Bedeutung und von namhaften Abteilungen des Bundes abhängig sind, möchte der Bundesrat die Kontrolle selber wahrnehmen. Zu diesem Zweck soll primär das Mittel der Berichterstattung eingesetzt werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass die **Wirksamkeit** dieses Mittels insofern **beschränkt** ist, als eine allfällige Fehlentwicklung erst **ex post** festgestellt werden kann.

Das Modell des Bundes ist relativ neu. Es bestehen deshalb kaum Erfahrungswerte und es existieren noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, ob es sich in der Praxis bewährt hat. Die Gefahr von Interessenkonflikten dürfte in den Kantonen tendenziell kleiner sein als beim Bund.

Gewisse dezentralisierte Aufgaben (z.B. diejenigen der BKW) sind für den Kanton politisch so wichtig, dass sich eine Vertretung des Kantons durch ein Mitglied des Regierungsrates rechtfertigt.

- Fehlt es an grosser politischer Tragweite, sind **Angehörige der Verwaltung** mit der Vertretung des Kantons zu beauftragen und sie zu verpflichten, die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates zu informieren und vor wichtigen Entscheidungen deren Weisungen einzuholen.
- Durch Einsitznahme von **sachverständigen Privatpersonen** mit der Aufgabe der Vertretung der staatlichen Interessen können Interessenkonflikte effektiv vermieden werden. Jedoch wird damit die Verbindung zum Kanton stark gelockert und diesen Personen fehlt der spezifische staatliche Background, was eine Vernetzung bzw. Koordination mit der Zentralverwaltung erschwert.
- Eine Einsitznahme von **Mitgliedern des Parlaments** erscheint aus Gründen der Gewaltenteilung und vor dem Hintergrund von Art. 95 Abs. 3 KV bereits vom Grundsatz her **problematisch**. Sie sind zudem als Repräsentanten einer politischen Partei und eines Wahlkreises in der Regel weniger geeignet, die Interessen des gesamten Kantons zu vertreten.

• **Entwicklungen auf Bundesebene**

Was die Beteiligungen des Kantons an den Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) anbelangt, sind die Entwicklungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Bahnreform 2 zu beachten.

In der Totalrevision des Personenbeförderungsgesetzes schlägt der Bundesrat eine neue Voraussetzung vor, die erfüllt sein müsse, damit der Bund an diese Unternehmen auch künftig Abgeltungen leisten würde: Im Verwaltungsrat des Transportunternehmens dürfe keine Person Einsitz haben, die direkt am Bestellvorgang beteiligt oder in einer am Bestellprozess beteiligten Verwaltungseinheit tätig sei.

Auf diese Weise sollen Interessenkonflikte vermieden werden, die sich ergeben könnten, wenn Personen in den Verwaltungsräten Einsitz nehmen, die gleichzeitig den Leistungserbringer (Transportunternehmen) und den Besteller (Kanton) repräsentieren würden.

Sollte diese Bestimmung zum Gesetz werden, dann hätte dies Konsequenzen für die Art der Vertretung des Kantons in den Konzessionierten Transportunternehmen. Sie würde insbesondere ausschliessen, dass Mitglieder des Regierungsrates, die über die Bestellung von Verkehrsangeboten entscheiden, sowie an der Vorbereitung der Bestellung beteiligte Mitarbeitende der Verwaltung in den Verwaltungsräten der verschiedenen Unternehmen Einsitz nehmen.

7.3 Würdigung des Rechtsgutachtens

Im Folgenden werden die im Rechtsgutachten festgehaltenen Aussagen aus Sicht des Regierungsrates gewürdigt:

Die Kantonsvertretung in Verwaltungs- und Stiftungsräten stellt eines von verschiedenen Instrumenten dar, wie der Kanton seine Interessen gegenüber den betroffenen Organisationen wahrnehmen kann.

Ein weiteres Instrument, das im Rechtsgutachten explizit genannt wird, ist der Strategieerlass in Verbindung mit einer entsprechenden regelmässigen Berichterstattung. Dieses Instrument will insbesondere der Bund künftig praktizieren.

Jedes dieser Instrumente hat seine spezifischen Vor- und Nachteile bzw. Vorzüge als auch Schwächen, so dass **keines per se als überlegen** gegenüber den übrigen Instrumenten eingestuft werden kann.

Beim Instrument „Kantonsvertretung“ sind die **Informationsnähe** und der **unmittelbare Einfluss** (was die Voraussetzungen sind, um die in Kapitel 6.2 beschriebene „Frühwarnfunktion“ wahrnehmen zu können) sowie die darauf aufbauenden **raschen Interventionsmöglichkeiten** seitens des Kantons als Vorteile zu nennen. Nachteilig ist, dass, je nach personeller Besetzung der Kantonsvertretung, **Rollenkonflikte** auftreten können. Zudem ist die zeitliche Beanspruchung bei der Wahrnehmung eines solchen Mandats nicht zu unterschätzen.

Beim Instrument „Strategieerlass mit regelmässiger Berichterstattung“ (und somit Verzicht auf eine Vertretung seitens der öffentlichen Hand im entsprechenden Leitungsgremium) werden konsequent **Rollenkonflikte vermieden**. Damit muss jedoch auf eine **effektive „Frühwarnfunktion“ verzichtet** werden, was folglich auch die Reaktionsmöglichkeiten durch Intervention seitens des Kantons einschränkt, da erst bei Vorliegen der Berichterstattung und deshalb mit zeitlicher Verzögerung allfällige für den Kanton nachteilige Entwicklungen feststellbar werden.

Die beiden Gutachter kommen zum Schluss, dass die Kantonsvertretung in Verwaltungs- und Stiftungsräten zwar kein zwingendes, aber ein mögliches Instrument der Interessenwahrung des Kantons darstellt. Was somit die Opportunität einer Kantonsvertretung anbelangt, ist **jeder Einzelfall gesondert** zu betrachten. Die Ausprägungen der dem Kanton angehörenden Organisationen sind zu verschieden, als dass es eine Einheitslösung geben würde, welche für alle kantonalen Unternehmen, Beteiligungen oder Institutionen zufrieden stellend angewendet werden könnte.

In ausgewählten Fällen erachten es die Gutachter ausdrücklich für gerechtfertigt, dass Regierungsmitglieder im Verwaltungsrat Einsitz nehmen (z.B. BKW), da die von diesen Organisationen wahrgenommenen Aufgaben als politisch ausserordentlich wichtig angesehen werden.

Diese Erkenntnisse der Gutachter in Bezug auf die Kantonsvertretungen teilt der Regierungsrat ausdrücklich.

Im Weiteren lässt sich festhalten, dass es, gestützt auf das Gutachten, in der Frage der Kantonsvertretungen nicht ein „richtig“ oder „falsch“ gibt. Wichtiger als der Umstand, ob eine Kantonsvertretung vorliegt oder nicht, ist vielmehr präzise festzulegen, welche Aufgaben eine Kantonsvertretung im konkreten Fall wahrnimmt bzw. wahrnehmen soll, wie die Kantonsvertretung in den Aufsichtsmechanismus der Direktion gegenüber der Organisation eingebunden ist u.a. Es geht also um die **transparente Rollendefinition der Kantonsvertretung** im jeweiligen Einzelfall.

Die Ausführungen im Gutachten legen jedoch den Schluss nahe, den **Status quo zu überprüfen**. Der Regierungsrat muss sich vergegenwärtigen, ob eine Kantonsvertretung im Einzelfall als opportun zu beurteilen ist und wenn ja, welche Ziele er bei der betroffenen Organisation mit der Kantonsvertretung erreichen möchte.

Die **Überprüfung** des Ist-Zustands, ob am gegenwärtig praktiziertes Vertretungsmodell im Einzelfall festgehalten werden soll, ist von der zuständigen Fachdirektion im Rahmen der Erarbeitung des für jede Organisation vorzulegenden Aufsichtskonzepts vorzunehmen. Die Beschlussfassung hierzu erfolgt durch den **Regierungsrat**. Die konkrete Umsetzung wird in Kapitel 10 beschrieben.

Der vom Bund vorgeschlagenen neuen Bestimmung bei den Konzessionierten Transportunternehmen steht der Regierungsrat aus folgenden Überlegungen **kritisch** gegenüber:

- In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Regierungsmitglieder dank ihrem politischen Gewicht zur **Durchsetzung der öffentlichen Interessen** in Verwaltungsräten von kantonalen Unternehmen massgeblich beitragen können (z.B. bei der Fusion der BLS Lötschbergbahn mit dem Regionalverkehr Mittelland).
- Die Einsitznahme der Verkehrsdirektorin im **Verwaltungsrat der BLS AG** ist zwingend erforderlich, da die Interessenwahrung des Kantons eine sehr grosse politische und finanzielle Bedeutung aufweist. Die Position als Regierungsrätin gibt der Verkehrsdirektorin im Verwaltungsrat der BLS AG das nötige Gewicht für die Interessenwahrung. Dank ihrem Fachwissen kann sie die Interessen des Kantons auch wirksam vertreten. In den nächsten Jahren stehen für die BLS AG existenzielle Entscheide auf Bundesebene an, die nur durch das Regierungsmitglied der Fachdirektion wirksam durchgesetzt werden können.
- Für die Wahrnehmung der Kantonsvertretung durch Mitarbeitende der zuständigen Fachdirektion spricht insbesondere, dass diese Personen über die **nötige Sachnähe** in diesem komplexen Geschäftsumfeld verfügen. Dabei auftretende Rollenkonflikte können mit entsprechenden Vorkehrungen vermieden werden. Das diesbezügliche Modell beim AöV wird von den Gutachtern denn auch explizit als tauglich beurteilt.
- Bei externen Drittpersonen, die beispielsweise in einem Mandatsverhältnis die Kantonsvertretung wahrnehmen, besteht der Nachteil, dass diese **weniger in die Politik- und Verwaltungsabläufe** eingebunden sind.

Sollte diese Bestimmung tatsächlich zum Gesetz werden, dann wären die Kantonsvertretungen in den Konzessionierten Transportunternehmungen wiederum neu zu beurteilen und es müssten allenfalls entsprechende grundsätzliche Anpassungen vorgenommen werden. Der Gesetzesentwurf sieht eine **Übergangsfrist** vor, so dass Verwaltungsräte, welche diese Voraussetzung nicht erfüllen würden, noch bis **drei Jahre** nach Inkrafttreten des Gesetzes im Amt bleiben könnten, ohne dass das Unternehmen deswegen den Anspruch auf Abgeltung verlieren würde.

7.4 Übersicht über die Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten sowie Regelung der Entschädigung

Bei den in Kapitel 5 genannten kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen nehmen **gegenwärtig** folgende **Mitglieder des Regierungsrates** sowie **Mitarbeitende der Kantonsverwaltung** als Kantonsvertreter in Verwaltungs- und Stiftungsräten Einsitz:

Unternehmung, Beteiligung, Institution	Kantonsvertretung durch
Aktiengesellschaften	
Berner Kantonalbank BEKB BCBE	keine
Bedag Informatik AG	Adrian Bieri, Generalsekretär FIN
Immobilien-gesellschaft Wankdorf AG (IWAG)	Hans-Ueli Zürcher, Vorsteher PA HansUlrich Kuhn, Vorsteher SVSA Peter Urs Müller, Projektleiter AGG Sandra Haldemann, Abteilungsleiterin GS FIN
BKW FMB Energie AG	Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer, Vorsteherin BVE Regierungsrat Urs Gasche, Vorsteher FIN
Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG	Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer, Vorsteherin BVE
BLS AG	Regierungsrätin Barbara Egger-Jenzer, Vorsteherin BVE
Aare Seeland Mobil	Jürg von Känel, alt Vorsteher AöV
Berner – Oberland – Bahnen (BOB)	Jürg von Känel, alt Vorsteher AöV
Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)	Renate Amstutz, Generalsekretärin BVE
Chemin de fer du Jura (CJ)	Christoph Herren, stv. Vorsteher AöV
Montreux-Berner Oberland-Bahn (MOB)	Christoph Herren, stv. Vorsteher AöV
Verkehrsbetriebe STI	Christine Hertel, wissenschaftliche Mitarbeiterin GS BVE
Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA	keine
Schulverlag blmv AG	Heinz Röthlisberger, Projektleiter ERZ Markus Gerber, Vorsteher FV
Genossenschaften	
Stadttheater Bern	François Wasserfallen, Vorsteher AK
Öffentlich-rechtliche Anstalten	
Gebäudeversicherung Bern (GVB)	Regierungsrat Andreas Rickenbacher, Vorsteher VOL
Universität Bern	keine
Berner Fachhochschule (BFH)	keine (nur Beobachterstatus)
Deutschsprachige Pädagogische Hochschule	keine (nur Beobachterstatus)
Haute Ecole Pédagogique BEJUNE	Regierungsrat Bernhard Pulver, Vorsteher ERZ
Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale	Regierungsrat Bernhard Pulver, Vorsteher ERZ
Stiftungen	
Stiftung Inselspital	keine
Berner Klinik Montana	keine

Kunstmuseum Bern	François Wasserfallen, Vorsteher AK
Zentrum Paul Klee	François Wasserfallen, Vorsteher AK (ohne Stimmrecht)
Historisches Museum Bern	Mario Annoni, alt Regierungsrat Jacqueline Strauss, Abteilungsleiterin AK
Bernisches Symphonieorchester	François Wasserfallen, Vorsteher AK

(Stand: Oktober 2007)

Die **Entschädigung** der Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter in Verwaltungs- und Stiftungsräten, sofern eine solche überhaupt geleistet wird, ist wie folgt geregelt:

- Die Mitglieder des Regierungsrates als politisch gewählte Mitglieder der Exekutive müssen die Entschädigungen aus ihrer Verwaltungsratsstätigkeit an den Staat abliefern (Ausnahme: Sitzungsgelder).
- Mitarbeitende des Kantons in Verwaltungs- und Stiftungsräten können die Entschädigungen bis anhin behalten. Das Gutachten Forstmoser / Müller hält dazu fest, dass, sofern die Wahrnehmung einer Kantonsvertretung als zusätzliche Aufgabe zu verstehen ist, „die Ausrichtung einer Zulage angezeigt ist. Diese Zulage kann auch darin bestehen, dass den Personen, welche den Kanton vertreten, erlaubt wird, die Entschädigung zu behalten, welche von der Organisation den Mitgliedern ihrer Leitungsorgane (z.B. in Form von Verwaltungsratshonoraren) ausgerichtet wird.“⁶

Dies kann, gemäss Forstmoser / Müller dann problematisch sein, wenn die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons als Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglieder selber auf die Höhe der Entschädigung Einfluss nehmen können.⁷

Der Regierungsrat stellt in Aussicht, diese **Regelung zu überprüfen** und den im Gutachten gemachten Einwänden Rechnung zu tragen. Gleichzeitig sollte jedoch der **Anreiz** für Kantonsmitarbeitende zur Mitwirkung in einem Leitungsgremium erhalten bleiben. Eine Möglichkeit wäre, die an Kantonsvertreterinnen und Kantonsvertreter geleisteten und nicht an den Kanton zu erstattenden Entschädigungen zu limitieren. Als Richtgrösse wäre denkbar, dass die Summe der Entschädigungen aus der Verwaltungs- oder Stiftungsratsstätigkeit 20 Prozent des Gehalts des betroffenen Kantonsmitarbeitenden nicht übersteigen sollte. Dies würde somit einem zusätzlichen Arbeitspensum von maximal einem Tag pro Woche entsprechen, was vertretbar und auch mit Blick auf private Mandate auf Gemeindeebene, im Militär, in Vereinen und Stiftungen etc. realistisch ist. Mit dieser Obergrenze können auch unerwünschte Kumulationen von Aufgaben ausserhalb der Stammaufgaben von Kantonsmitarbeitenden vermieden werden.

Diese Lösungsansätze sind als **vorläufig** zu verstehen. Der Regierungsrat wird sich im Nachgang zur Kenntnisnahme dieses Berichts durch den Grossen Rat eingehend mit dieser Thematik befassen mit dem Ziel, verbindliche Regeln (beispielsweise auf Verordnungsstufe) zu erlassen.

⁶ Vgl. S. 21 der Kurzfassung des Gutachtens Forstmoser / Müller.

⁷ Dies trifft jedoch nicht bei allen Organisationen zu. Bei der Bedag beispielsweise legt der Regierungsrat die Höhe der Entschädigungen des Verwaltungsrates fest.

8. Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsräte

Auf Grundlage des Rechtsgutachtens Forstmoser / Müller, wonach Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten eine zweckmässige Form zur Wahrnehmung der kantonalen Interessen darstellen, sind gemäss den Ziffern 3 und 4 des Auftrags-RRB für die Mitglieder des Verwaltungsrates Anforderungsprofile zu schaffen bzw. sind die bestehenden Anforderungsprofile zu überprüfen.

8.1 Ausgangslage

Im Nachgang zu den im Jahr 1995 verabschiedeten VKU-Grundsätzen wurden einerseits ein allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungsräte öffentlicher und gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen (RRB 2097/95 vom 16. August 1995) sowie andererseits, darauf aufbauend, für einzelne Institutionen unternehmensspezifische Anforderungsprofile erlassen.

Spezifische Anforderungsprofile liegen für folgende Institutionen vor:

- Berner Kantonalbank (RRB 1542/97 vom 25. Juni 1997)
- BKW FMB Energie AG (RRB 1263/99 vom 5. Mai 1999)
- BLS Lötschbergbahn AG (RRB 2589/95 vom 20. September 1995)
- Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA (RRB 1475/06 vom 20. September 2006)
- Gebäudeversicherung Bern (RRB 3703/02 vom 30. Oktober 2002)
- Stiftung Inselspital (RRB 1348/03 vom 14. Mai 2003 und RRB 3282/03 vom 26. November 2003)

Bei folgenden Institutionen sind provisorische Anforderungsprofile im Hinblick auf aktuelle Wahlen in das Leitungsgremium der jeweiligen Organisation erstellt worden, da dieser Bericht zum Zeitpunkt dieser Wahlen noch nicht vorgelegen ist. Diese provisorischen Anforderungsprofile werden mit den in diesem Bericht dargestellten Erkenntnissen abgeglichen und entsprechend angepasst:

- Bedag Informatik AG
- Schulverlag blmv AG
- Berner Fachhochschule
- Deutschsprachige Pädagogische Hochschule

Für die übrigen Institutionen (gemäss Auflistung in Kapitel 5) liegen keine Anforderungsprofile für die Mitglieder der jeweiligen Verwaltungs- oder Stiftungsräte vor und befinden sich auch nicht in Erarbeitung.

8.2 Neues allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder: Grundsätze und Anwendungsbereich

Die vom Grossen Rat überwiesene Motion M 186/05 PUK „Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten“ fordert, dass für die Wahl der Staatsvertretung ein klares Anforderungsprofil vorzulegen sei.

Es ist somit der erklärte politische Wille des Grossen Rates, dass für die einzelnen Verwaltungs- und Stiftungsräte zeitgemässe und griffige Anforderungsprofile zu erlassen sind.

Vor diesem Hintergrund will der Regierungsrat auf Grundlage dieses Berichts ein neues allgemeines Anforderungsprofil verabschieden, welches gegenüber dem bisherigen allgemeinen Anforderungsprofil gemäss RRB 2097/95 **inhaltlich** und **redaktionell angepasst** worden ist sowie auch für die **Besetzung eines Stiftungsrates** gelten soll.

Das neue allgemeine Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte von kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen findet sich im Anhang A-2. Es baut auf dem Anforderungsprofil für die Arbeitgebervertreterinnen und Arbeitgebervertreter des Kantons in den Verwaltungskommissionen der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) und der Bernischen Pensionskasse (BPK) auf (gemäss RRB 4081/05 vom 21. Dezember 2005).

Für die Anwendung des neuen allgemeinen Anforderungsprofils sollen folgende **Grundsätze** gelten:

- Das allgemeine Anforderungsprofil soll bei Wahlen in einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat immer dann zur Anwendung kommen, wenn nicht ein spezifisches Anforderungsprofil für die jeweilige kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution vorliegt.
- Auf Antrag der zuständigen Fachdirektion kann der Regierungsrat ein spezifisches und auf die einzelne kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution zugeschnittenes Anforderungsprofil erlassen, welches jedoch grundsätzlich die Elemente dieses allgemeinen Anforderungsprofils enthalten sollte. Denkbar ist beispielsweise, dass in einem spezifischen Anforderungsprofil das Erfordernis bestimmter Branchenkenntnisse ausdrücklich festgehalten wird.
- Allfällige Abweichungen in einem spezifischen gegenüber dem allgemeinen Anforderungsprofil sollen grundsätzlich möglich bleiben, müssen jedoch begründet werden. Beispielsweise könnten für Verwaltungs- oder Stiftungsräte kleinerer und politisch weniger bedeutenderer Organisationen einfachere bzw. allgemeinere Anforderungsprofile verabschiedet werden.

Beim **Geltungsbereich** des allgemeinen Anforderungsprofils sind folgende Fälle zu unterscheiden:

- Wo der Regierungsrat als Wahlbehörde für die Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates zuständig ist, gilt das allgemeine Anforderungsprofil sowohl für das einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied als auch für den Verwaltungsrat bzw. den Stiftungsrat als Ganzes, unabhängig davon, ob diese Personen als eigentliche Kantonsvertreter oder als sonstige Verwaltungs- bzw. Stiftungsratsmitglieder im Leitungsgremium Einsitz nehmen.
- Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für den Fall, wo formal die Generalversammlung Wahlbehörde für die Verwaltungsratsmitglieder ist und der Regierungsrat

Kraft der Mehrheitsbeteiligung des Kantons an diesen Unternehmen faktisch alle Mitglieder des Verwaltungsrates bestimmt.

- Wo sich der Kanton in einer Minderheitsposition (z.B. bei einer Minderheitsbeteiligung des Kantons) bzw. lediglich in einer Mitwirkungsrolle (z.B. in einem kulturellen Stiftungsrat) befindet, gelten die Anforderungen für die eigentlichen Kantonsvertreter, also für diejenigen Personen, die vom Kanton in den Verwaltungs- oder Stiftungsrat delegiert worden sind.

Der Regierungsrat sorgt dafür, dass auch den übrigen Verwaltungsrats- oder Stiftungsratsmitgliedern das Anforderungsprofil für Kantonsvertreter bekannt gemacht wird.

8.3 Inhalt des neuen allgemeinen Anforderungsprofils

Der RRB-Entwurf betreffend „Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte“ enthält namentlich folgende Elemente:

- Anforderungen an das **einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied**

Von jedem einzelnen Verwaltungs- oder Stiftungsrat werden **fachliche Kompetenzen** in den Bereichen Strategie, Führung, Risikobeurteilung, Interessen des Kantons und betriebswirtschaftliche Kenntnisse verlangt. Dabei soll ein einzelnes Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied mehrere dieser Kompetenzen abdecken können. Da Personen, die über sämtliche dieser fachlichen Kompetenzen verfügen, wohl kaum zu finden sind, ist bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats darauf hinzuwirken, dass alle Kompetenzen im Verwaltungsrat gebührend vertreten sind.

Im Weiteren werden eine Reihe von **persönlichen Kompetenzen** hinsichtlich Teamfähigkeit, Entscheidkraft, Integrität, Bereitschaft zur Weiterbildung sowie zeitliche Verfügbarkeit verlangt, welche eine Person allesamt mitbringen sollte. Zudem dürfen keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten.

- Anforderungen an die **Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglieder als Gesamtheit**

Sofern der Regierungsrat für sämtliche Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates als Wahlbehörde zuständig ist, sollen eine Reihe von Anforderungen erfüllt sein, welche den Verwaltungs- oder Stiftungsrat als Gesamtheit betreffen. Dazu gehören fachliche Kompetenzen in Bezug auf das Umfeld der Unternehmung (wirtschaftliche, technische und politische Rahmenbedingungen), gute Branchenkenntnisse und gute Kenntnisse der entsprechenden Politik, falls ein enger Bezug zu einem kantonalen Aufgabenbereich vorliegt. Zudem soll die Chancengleichheit und die französischsprachige Minderheit berücksichtigt werden. Letzteres gilt insbesondere für gesamt-kantonale Organisationen mit regionalem Bezug, z.B. zum Berner Jura.

- Anforderungen an das **Präsidium** des Verwaltungs- oder Stiftungsrates

Sofern der Regierungsrat auch Wahlbehörde für das Präsidium des Leitungsgremiums ist, sind auch Anforderungen an das Präsidium des Verwaltungs- oder Stiftungsrats zu erfüllen. Dazu zählen sowohl fachliche Kompetenzen wie beispielsweise breite Führungs- und Managementenerfahrung und die Fähigkeit, Transformationsprozesse zu gestalten als auch persönliche Kompetenzen wie Entschlusskraft, Identifikation mit der Eigentümerstrategie des Kantons u.a.

8.4 **Beurteilung der bereits existierenden unternehmensspezifischen Anforderungsprofile für Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder**

Vor dem Hintergrund des oben ausgeführten neuen allgemeinen Anforderungsprofils werden die bereits existierenden unternehmensspezifischen Anforderungsprofile (entsprechend der Auflistung in Kapitel 8.1) wie folgt beurteilt:

Die Anforderungsprofile für die **Regionalen Spitalzentren AG und das Hôpital du Jura bernois SA** (Erlass 2005/2006) sowie für das **Inselspital** (Erlass 2003) (Federführung GEF) entsprechen den Anforderungen des neuen allgemeinen Anforderungsprofils, so dass sich aus diesem Grund keine Überarbeitung bzw. Anpassung der unternehmensspezifischen Anforderungsprofile aufdrängt.

Bei der **Gebäudeversicherung Bern** (Federführung VOL) wird zu überprüfen sein, ob das gegenwärtige unternehmensspezifische Anforderungsprofil aus dem Jahr 2002 den Vorgaben des neuen allgemeinen Anforderungsprofils entspricht bzw. ob begründete Abweichungen vom neuen allgemeinen Anforderungsprofil zu machen sind.

Für folgende kantonale Unternehmen wird empfohlen ein neues spezifisches Anforderungsprofil zu erlassen, falls die Selektionierung von Verwaltungsratsmitgliedern künftig nicht anhand des neuen allgemeinen Anforderungsprofils erfolgen soll:

- **Berner Kantonalbank** (Federführung FIN):
Das Anforderungsprofil stammt aus dem Jahr 1997 und bezog sich auf den damaligen Bankrat als Leitungsgremium der Kantonalbank, die damals noch die Rechtsform einer Anstalt aufwies. Unterdessen ist die BEKB eine Aktiengesellschaft und an der Schweizer Börse SWX kotiert.
- **BKW FMB Energie AG** (Federführung BVE):
Das Anforderungsprofil stammt aus dem Jahr 1999. Unterdessen haben sich die energiepolitischen Rahmenbedingungen mit der Öffnung der Märkte massgeblich verändert. Zudem ist die BKW an der Schweizer Börse SWX kotiert, weshalb das Unternehmen bedeutend stärker im Rampenlicht der Finanzmärkte steht als früher.
- **BLS Lötschbergbahn AG** (Federführung BVE):
Das Anforderungsprofil stammt aus dem Jahr 1995. Mit der Bahnreform 1 und der in Aussicht gestellten Bahnreform 2 haben sich die verkehrspolitischen Rahmenbedingungen massgeblich verändert. Zudem ist das Unternehmen als Folge verschiedener Fusionen stark gewachsen. Im Gefolge der jüngsten Fusion mit dem Regionalverkehr Mittelland AG ist das Unternehmen in BLS AG umfirmiert worden.

8.5 **Transparenz bei der Selektionierung von Verwaltungs- und Stiftungsratsmitgliedern**

Die primäre Verantwortung zur Anwendung des allgemeinen Anforderungsprofils zur Selektionierung von Verwaltungs- und Stiftungsratsmitgliedern liegt bei der zuständigen Fachdirektion, welche die jeweilige kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution betreut.

Massgebend für die Selektionierung von Personen für einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat soll somit das neue allgemeine Anforderungsprofil sein oder allenfalls ein spezifisches, auf die einzelne Organisation zugeschnittenes Anforderungsprofil.

Bei anstehenden Wahlen in einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat ist dem Regierungsrat in geeigneter Weise transparent darzustellen, wie die federführende Fachdirektion zum Schluss kommt, dass die von ihr vorgeschlagenen Personen für einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat dem allgemeinen bzw. dem spezifischen Anforderungsprofil entsprechen. Folglich ist von der zuständigen Fachdirektion aufzuzeigen, wie die Anforderungen bei den vorgeschlagenen Personen überprüft worden sind. Diese Beurteilung kann auf verschiedenen Grundlagen beruhen. Denkbar sind folgende Formen:

- **Einschätzung** der vorgeschlagenen Personen **durch ein oder mehrere Regierungsmitglieder**
- Beurteilung anhand einer **Selbstdeklaration** der vorgeschlagenen Personen
- Einholung einer **externen und professionellen Drittmeinung** (z.B. bei einem auf Assessments oder Executive Search spezialisierten Unternehmen)

Es ist im Einzelfall durch die zuständige Fachdirektion zu entscheiden, auf welcher Grundlage begründet wird, dass das Anforderungsprofil von den für einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat vorgeschlagenen Personen erfüllt werde.

8.6 **Implementierung des neuen allgemeinen Anforderungsprofils**

Das vorgeschlagene allgemeine Anforderungsprofil verlangt durchaus hohe Fähigkeiten von den Mandatsträgern, welche von den heute bereits Einsitz nehmenden Verwaltungs- oder Stiftungsräten allenfalls nicht überall vollumfänglich erfüllt werden. Der Implementierung des vorgeschlagenen allgemeinen Anforderungsprofils ist deshalb besondere Beachtung zu schenken. Grundsätzlich sind folgende Varianten denkbar:

- Variante 1: Das allgemeine Anforderungsprofil kommt zur Anwendung, sobald es vom Regierungsrat beschlossen worden ist. Sollten einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglieder den neu formulierten Anforderungen nicht genügen, dann müssen diese entsprechend ersetzt werden.
- Variante 2: Das allgemeine Anforderungsprofil kommt zur Anwendung, wenn eine Erneuerungswahl (als Einzelvakanz oder als Gesamterneuerungswahl) in den Verwaltungs- oder Stiftungsrat ansteht. Folglich dürften bisherige Mandatsträger, welche die Anforderungen nicht erfüllen, dann nicht mehr wiedergewählt werden.
- Variante 3: Das allgemeine Anforderungsprofil gilt nur für neu zu selektionierende Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder. Somit würde das neue Anforderungsprofil

nicht auf die bisherigen Mandatsträger angewendet. Deren allfällige Wiederwahl würde somit auf der Grundlage des bisherigen Anforderungsprofils erfolgen und dieses gälte solange, bis sich diese Personen nicht mehr zur Wiederwahl stellen.

Jede der dargestellten Varianten hat Vor- und Nachteile:

Variante 1 ist die wohl konsequenteste Umsetzung des Anliegens, dass die vom Kanton delegierten Verwaltungs- und Stiftungsräte ein striktes Anforderungsprofil zu erfüllen haben. Dagegen spricht, dass eine allfällige, eventuell auch als abrupt empfundene, Auswechslung von Verwaltungsrats- oder Stiftungsratsmitgliedern bei den Betroffenen als Vertrauensentzug wahrgenommen würde, denn diese Personen haben sich im guten Treu und Glauben als Mandatsträger zur Verfügung gestellt und sich zudem nichts zu Schulden kommen lassen, ausser dass sie das Anforderungsprofil nicht mehr erfüllen. Jedoch könnte in Einzelfällen das Interesse des Regierungsrates an einer sofortigen Anwendung des neuen Anforderungsprofils aus politischen Gründen so hoch sein, dass auf die Vorbehalte gegenüber diesem Vorgehen im Sinne einer Güterabwägung nicht eingegangen werden könnte.

Variante 2 orientiert sich am gegebenen Verfahrensrhythmus der jeweiligen Organisation zur Bestellung von Verwaltungs- und Stiftungsratsmitgliedern. In der Regel stellen sich bisherige Verwaltungs- und Stiftungsräte der Wiederwahl (sofern damit nicht eine allfällige Amtszeitbeschränkung überschritten würde). Wiederwahlen stellen jedoch keinen Automatismus dar. So lässt sich im Hinblick auf die Erneuerungswahl eines Verwaltungs- oder Stiftungsrates legitimerweise ein neues Anforderungsprofil anwenden. Im Unterschied zu Variante 1 müsste für die Restlaufzeit akzeptiert werden, dass allenfalls nicht alle Verwaltungs- und Stiftungsräte dem neuen Anforderungsprofil bereits genügen. Realistischerweise sollte es sich hierbei jedoch lediglich um eine kleinere Anzahl betroffener Mandatsträger handeln und zudem würde dies auch nur für einen begrenzten Zeitraum gelten.

Variante 3 vermeidet eine Konfrontation mit bisherigen Mandatsträgern in einem Verwaltungs- oder Stiftungsrat, da das neue Anforderungsprofil lediglich für neu zu delegierende Personen gelten würde. Hierbei besteht jedoch die Gefahr, dass ein Ungleichgewicht (eine Art „Zweiklassengesellschaft“) im Verwaltungs- oder Stiftungsrat entstehen könnte, da die bisherigen Mandatsträger lediglich dem alten Anforderungsprofil zu genügen haben, die neu selektionierten Verwaltungs- und Stiftungsräte jedoch die strenger Anforderungen des neuen Anforderungsprofils erfüllen müssten.

Der Regierungsrat spricht sich, gestützt auf eine Abwägung der vorstehend genannten Vor- und Nachteile, **grundsätzlich** für **Variante 2** aus. Diese führt zu einem vernünftigen Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an einer optimalen Vertretung und der Rücksichtnahme auf bisherige Vertretungen. Der Regierungsrat behält sich aber vor, z.B. bei einem durchschlagenden Interesse an einer möglichst raschen Umsetzung eines neuen Profils im Einzelfall auch gemäss Variante 1 vorzugehen. Variante 3 scheidet für den Regierungsrat aus.

9. Konzept für die Berichterstattung über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen (Reporting)

Gemäss Ziffer 2 des Auftrags-RRB ist eine standardisierte und praktikable Berichterstattung über die Unternehmen und Institutionen vorzunehmen.

9.1 Ausgangslage

Gegenwärtig wird das Reporting mit der Berichterstattung über die Unternehmen und Institutionen wie folgt praktiziert:

- Bei einzelnen Unternehmen und Institutionen erfolgt eine regelmässige Befassung des Regierungsrates (z.B. Beschlussfassung zu den Anträgen des Verwaltungsrates an die Generalversammlung; strategische Entscheidungen des Verwaltungsrates, in welchen der Kanton durch Regierungsmitglieder vertreten ist; Informationsgespräche zwischen dem Regierungsrat und der Unternehmensführung; Reporting im Rahmen des Geschäftsberichts). Darunter fallen folgende Unternehmen und Institutionen:
 - Berner Kantonalbank BEKB | BCBE
 - Bedag Informatik AG
 - BKW FMB Energie AG
 - BLS AG
 - Regionale Spitalzentren AG und Hôpital du Jura bernois SA
 - Schulverlag blmv AG
 - Gebäudeversicherung Bern (GVB)
 - Universität Bern
 - Berner Fachhochschule (BFH)
 - Deutschsprachige Pädagogische Hochschule
 - Stiftung Inselspital
- Bei den übrigen Unternehmen und Institutionen erfolgt die Betreuung auf Ebene der zuständigen Fachdirektion. Im „Normal-Betrieb“ wird der Regierungsrat mit diesen Organisationen nicht befasst.
- Eine standardisierte Berichterstattung zuhanden des Regierungsrates im Sinne eines Beteiligungscontrollings existiert bis anhin nicht.

9.2 Reporting-Schema

Dem Regierungsrat soll künftig eine kurze und auf die wesentlichen Informationen verdichtete Berichterstattung zu den übrigen, nebst den oben genannten, Organisationen vorgelegt werden. Folgendes Vorgehen wird vorgeschlagen:

Der Regierungsrat wird einmal jährlich eine Berichterstattung zu den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen erhalten, welche folgende summarischen und stichwortartig erfassten Elemente enthält:

- **Zweck des kantonalen Engagements:**
Hierbei wird kurz ausgeführt, weshalb sich der Kanton bei der entsprechenden Unternehmung engagiert.
- **Umfang des finanziellen Engagements des Kantons:**
Anhand ausgewählter Schlüsselgrössen soll der Umfang des finanziellen Engagements des Kantons dargestellt werden. Je nach Unternehmung eignen sich hierzu folgende Grössen: Das vom Kanton gehaltene Aktienkapital, die vom Kanton gewährten Darlehen oder Beiträge an die Organisation u.a.
- **Betriebliche Schlüsselkennzahlen:**
Zur Kurzcharakterisierung der finanziellen Situation der Unternehmung sind geeignete Grössen zu nennen. Dies können Gewinn- und Rentabilitätszahlen, Umsatzwerte, Aufwandgrössen u.a. sein.
- **Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie / Unternehmensstrategie:**
An dieser Stelle sollen Einzelereignisse genannt werden, die entweder für den Kanton in seiner Funktion als Eigentümer oder für das Unternehmen selbst von grosser Bedeutung sind.
- **Risikobeurteilung durch zuständige Fachdirektion (Ampel):**
Für den Regierungsrat von zentraler Bedeutung ist die Risikobeurteilung seitens der zuständigen Fachdirektion (z.B. hinsichtlich von Finanz-, Versorgungs- und Reputationsrisiken), was mit einer Ampel (grün, gelb, rot) zum Ausdruck gebracht werden soll.
- **Bemerkungen zur Risikobeurteilung:**
Liegt die Beurteilung im grünen Bereich, sind ergänzende Bemerkungen optional möglich. Steht die Ampel auf gelb oder rot, dann sind der Handlungsbedarf und die vorgesehenen Massnahmen (bzw. die allfällige Intervention der zuständigen Fachdirektion oder des Regierungsrates) zwingend zu nennen.

Das Reporting-Schema sieht ausschnittsweise und verkleinert wie folgt aus:

Unternehmung / Institution	Zweck des kantonalen Engagements	Umfang des finanziellen Engagements des Kantons	Betriebliche Schlüsselkennzahlen	Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie / Unternehmensoptik	Risikobeurteilung durch federführende Fachdirektion (Ampel)	grün: mit / ohne Bemerkungen gelb /rot: Handlungsbedarf und Massnahmen
Berner Kantonalbank BEKB BCBE					● ▲ ■	
Bedag Informatik AG					● ▲ ■	
Immobilien-gesellschaft Wankdorf AG					● ▲ ■	
BKW FMB Energie AG					● ▲ ■	
Algar Flug- und Flugplatz- gesellschaft AG					● ▲ ■	
BLS AG					● ▲ ■	
Mobil					● ▲ ■	

Im Anhang A-3 ist das vollständige Reporting-Schema in Originalgrösse beigelegt.

Die Berichterstattung zu den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen ist als Information des Regierungsrates zu verstehen. Er erhält damit (in verdichteter Form) jene Informationen zu den Unternehmen und Institutionen, welche der zuständigen Fachdirektion bekannt sind.

9.3 Verfahrensablauf

Folgender Verfahrensablauf ist vorgesehen:

Das Reporting zu den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen des vergangenen Jahres soll dem Regierungsrat jeweils, wenn möglich, im Verlauf des 1. Semesters des Folgejahres vorgelegt werden. Sollten für einzelne Organisationen die nötigen Daten für die Berichterstattung bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegen, dann würde das Reporting an den Regierungsrat zu Beginn des 2. Semesters (d.h. nach den Sommerferien) erfolgen.

Die **Prozessführung** für das Reporting liegt bei der Finanzdirektion, welche die Beurteilungen für die einzelnen Unternehmen und Institutionen bei den jeweiligen zuständigen Fachdirektionen einholt. Die Finanzdirektion unterbreitet mit dem ausgefüllten Reporting-Schema die von den zuständigen Fachdirektionen zugestellten Eingaben unverändert und nicht-kommentiert dem Regierungsrat.

Bei den untenstehenden Organisationen erfolgt die Berichterstattung ausserhalb dieses Prozesses:

- Bei den vier grossen Beteiligungen BEKB, BKW, BLS und Bedag erfolgt eine separate und umfassende Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts des Kantons Bern, welcher in der Regel im April/Mai dem Regierungsrat und dann in der Junisession dem Grossen Rat vorgelegt wird.
- Eine separate gemeinsame Berichterstattung erfolgt ab 2008 ebenfalls für die Regionalen Spitalzentren AG und das Hôpital du Jura bernois SA im Rahmen der Beschlussfassung des Regierungsrates zu den Generalversammlungen, die jeweils im Juni stattfinden. Was insbesondere das Inselspital anbelangt, werden die strategischen Führungsgespräche des Regierungsrates mit der Leitung des Inselspitals auch weiterhin stattfinden.
- Im Weiteren ist unter der Federführung der ERZ eine jährliche separate Berichterstattung zu den drei Institutionen Universität Bern, Berner Fachhochschule und Pädagogische Hochschule zuhanden des Grossen Rates vorgesehen.

Im Rahmen dieser jeweils separaten Berichterstattungen sind jedoch mindestens die im Reporting-Schema (vgl. Kapitel 9.2) vorgesehenen Komponenten zu behandeln.

Um in einem Dokument eine Übersicht über alle bedeutenden kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen zu haben, werden die entsprechenden Komponenten für die oben genannten vier grossen Beteiligungen, die Regionalen Spitalzentren AG und das Hôpital du Jura bernois SA, die drei Bildungsinstitutionen sowie die Stiftung Inselspital, die Gebäudeversicherung Bern und die Schulverlag blmv AG im Reporting-Schema in knappster Form ebenfalls ausgefüllt, auch wenn damit teilweise eine gewis-

se Doppelspurigkeit verbunden ist. Bei diesen Organisationen wird es in der Regel so sein, dass im Reporting-Schema auf deren Befassung durch den Regierungsrat verwiesen wird (Hinweis auf entsprechenden RRB).

Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass der Regierungsrat mindestens einmal jährlich und zum gleichen Zeitpunkt über sämtliche Organisationen informiert wird.

Sollte sich bei einer Organisation unterjährig ein ausserordentliches Vorkommnis ereignen, dann wird der Regierungsrat von der zuständigen Direktion direkt und ohne zeitlichen Verzug informiert.

10. Struktur des Aufsichtskonzepts für kantonale Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Gemäss Ziffer 6 des Auftrags-RRB ist für jede einzelne Unternehmung und Institution ein individuelles Aufsichtskonzept zu verfassen.

Gemäss Ziffer 7 des Auftrags-RRB sind in den jeweiligen Aufsichtskonzepten die Wahl und die Rolle der Kantonsvertretungen in den Leitungsgremien der jeweiligen Unternehmen und Institutionen zu klären.

Gemäss Ziffer 8 des Auftrags-RRB sind Massnahmen zu ergreifen und im Aufsichtskonzept darzustellen, wie Rollenkonflikte vermieden werden können.

10.1 Ausgangslage

Bis anhin liegt nur für ein einziges Unternehmen ein ausformuliertes und durch RRB verabschiedetes Aufsichtskonzept vor: Mit RRB 2295/98 vom 21. Oktober 1998 hat der Regierungsrat die Richtlinien des Regierungsrates über die Berner Kantonalbank und die Dezennium-Finanz AG erlassen.

Weitere vom Regierungsrat verabschiedete Aufsichtskonzepte existieren nicht.

10.2 Zweck des Aufsichtskonzepts

Gestützt auf eine der Schlussfolgerungen aus dem Rechtsgutachten Forstmoser / Müller, wonach jede Organisation gesondert zu betrachten sei, soll dem Regierungsrat auf Antrag der zuständigen Fachdirektion für **jede einzelne kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution** ein **eigenes schriftlich verfasstes Aufsichtskonzept** zur Beschlussfassung vorgelegt werden.⁸

Damit wird dem Regierungsrat sowie dem Grossen Rat **transparent** gemacht, wie die Aufsicht gegenüber den jeweiligen Organisationen wahrgenommen wird. Es geht insbesondere darum, für die einzelne kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution zu zeigen,

- auf welche Art und Weise sie seitens des Kantons betreut wird,
- welche Aufgaben durch die jeweils zuständige Fachdirektion wahrgenommen wird,
- welche Aufgaben dem Regierungsrat zufallen,
- ob eine Kantonsvertretung im Leitungsgremium Einsitz hat bzw. haben soll und wenn ja, welche Aufgaben diese wahrnimmt,
- wie die Vertretung des Kantons an Generalversammlungen geregelt ist und
- was die Aufgaben des Grossen Rates sowie der Finanzkontrolle sind.

⁸ In einzelnen Fällen ist es auch denkbar, dass das jeweilige Aufsichtskonzept eine Gruppe sehr ähnlich ausgerichteter Unternehmen gemeinsam abdeckt, so z.B. die verschiedenen Regionalen Spitalzentren AG (RSZ) und dem Hôpital du Jura bernois sowie die Konzessionierten Transportunternehmungen (KTU), an welchen der Kanton eine Minderheitsbeteiligung hält.

10.3 Struktur des Aufsichtskonzepts

Die Aufsichtskonzepte haben einen standardisierten Aufbau mit festgelegten Komponenten. Die inhaltlichen Ausführungen zu den einzelnen Komponenten sind situationsbezogen auf die einzelnen Organisationen anzupassen.

Das Aufsichtskonzept beinhaltet folgende Komponenten (vgl. RRB-Entwurf mit Struktur eines Aufsichtskonzepts im Anhang A-4):

- **Rechtsform und spezialgesetzliche Grundlagen**

Es wird kurz auf die Rechtsform und auf eine allfällig vorhandene spezialgesetzliche Grundlage der betreffenden Organisation hingewiesen.

- **Zweck und Interesse des kantonalen Engagements**

Es soll kurz ausgeführt werden, wie das kantonale Engagement an der Organisation begründet wird.

- **Finanzielle Bedeutung für den Kanton**

Es wird eine **Grössenordnung der finanziellen Bedeutung** der Organisation für den Kanton genannt. Dazu gehören:

Der Kanton ist am **Grundkapital** der Organisation beteiligt.

Der Kanton gewährt **Darlehen** an die Organisation.

Der Kanton leistet regelmässige **Beiträge** an die Organisation.

- **Gesetzlich vorgesehene Aufsichtsorgan**

Allenfalls ist im Gesetz zur betreffenden Organisation (sofern ein solches vorhanden ist) ein Aufsichtsorgan explizit genannt. Es ist darzustellen, welche Aufgaben von diesem Aufsichtsorgan wahrgenommen werden und wie das Verhältnis dieses Aufsichtsorgans zur zuständigen Fachdirektion ausgestaltet ist.

- **Kantonsvertretung im Verwaltungs- oder Stiftungsrat**

Die Rolle von Kantonsvertretungen soll explizit im Aufsichtskonzept zur jeweiligen Organisation festgehalten werden, um damit einem Anliegen des Grossen Rats Rechnung zu tragen, das er mit der Überweisung der PUK-Motion M 186/05 „*Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten*“ zum Ausdruck gebracht hat.

Wie unter Kapitel 7.3 ausgeführt worden ist, legt es das Gutachten Forstmoser / Müller nahe, den Status quo im Einzelfall zu überprüfen. D.h. dort wo Kantonsvertretungen vorliegen, ist zu beurteilen, ob auch weiterhin daran festgehalten werden soll bzw. dort wo es keine Kantonsvertretungen gibt, gilt es ebenfalls zu beurteilen, ob auch künftig auf eine Vertretung in diesen Leitungsgremien verzichtet werden soll.

Im Aufsichtskonzept zur jeweiligen Organisation sind somit hinsichtlich der Kantonsvertretung folgende Aspekte darzulegen:

- **Ziele**, welche mit einer Kantonsvertretung erreicht werden sollen.

Dabei geht es um eine Konkretisierung der allgemein ausgeführten Vorzüge einer Kantonsvertretung, wie sie in Kapitel 6.2 bzw. wie sie im Rahmen des Gutachtens Forstmoser / Müller (vgl. Kapitel 7.2) erörtert worden sind.

- **Aufgaben** der Kantonsvertretung.
- Darstellung, wie die **Kantonsvertretung** in die von der zuständigen Fachdirektion wahrgenommene Betreuung der jeweiligen Organisation **eingebunden** ist.

Hierbei geht es darum festzuhalten, wie der Austausch zwischen Kantonsvertretung und Fachdirektion organisiert ist.

- Grundlage der **Selektion der Kantonsvertretung** (mögliche Formen gemäss Kapitel 8.5: Einschätzung durch Regierungsmitglieder, Selbstdeklaration, externe und professionelle Drittmeinung).
- Ungefähre **zeitliche Belastung** zur Ausübung dieses Amtes (bei Normal-Betrieb der Organisation).
- Regelung der **Entschädigung**, welche der Kantonsvertretung zufließt.

- **Vermeidung von Rollenkonflikten**

Ein weiterer wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit Kantonsvertretungen ist die Vermeidung von Rollenkonflikten. Hierbei geht es vor allem um eine **geschickte personelle Besetzung** bei der Bestimmung von Kantonsvertretungen. Zudem kann es erforderlich sein, dass Regeln definiert werden müssen, mit welchen vermieden werden soll, dass Kantonsvertretungen in Situationen geraten könnten, wo sie verschiedene sich widersprechende Rollen wahrzunehmen haben.

Als beispielhafte Regeln – im Gutachten der Professoren Forstmoser und Müller als taugliche Kompromisslösung beurteilt⁹ – sollen an dieser Stelle die Vorkehrungen beim Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) im Rahmen der Betreuung der kantonalen Beteiligungen an den konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) sowie die Arbeitsteilung zwischen dem kantonalen Amt für Informatik und Organisation (KAIO) und dem Generalsekretariat der Finanzdirektion im Rahmen der Betreuung der Budget Informatik AG erläutert werden:

- Das AöV nimmt bei den Konzessionierten Transportunternehmen verschiedene Rollen wahr, die zu Konfliktsituationen führen können. Einerseits nimmt das AöV seine Bestellerfunktion wahr zur Versorgung des Kantons mit Leistungen des öffentlichen Verkehrs, andererseits obliegt dem AöV die Eigentümerfunktion gegenüber jenen Transportunternehmen, an welchen der Kanton beteiligt ist.

⁹ Vgl. S. 73f. der Kurzfassung des Gutachtens Forstmoser / Müller.

Eine Weisung des AöV zur Vermeidung potentieller Rollenkonflikte legt fest, dass Mitglieder der Kantonsverwaltung in Verwaltungsräten von konzessionierten Transportunternehmungen bei Ausschreibungsverfahren sowie im Offertverfahren (zum Abschluss der Leistungsvereinbarung) ausgeschlossen sind. Diese bereits im „Grundlagenpapier zur Problematik der Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten“ dargestellte Regel wurde vom Grossen Rat bei der Beratung dieses Papiers in der Junisession 2003 mit einer Planungserklärung begrüsst und zur breiteren Anwendung bei Beteiligungen und Stiftungen empfohlen.

Vorbehalten bleiben die Entwicklungen auf Bundesebene zur Bahnreform 2 bzw. die mit der Änderung des Personenbeförderungsgesetzes beabsichtigte Einführung einer neuen Bestimmung, wonach im Verwaltungsrat eines Transportunternehmens keine Person Einsitz haben dürfte, die direkt am Bestellvorgang beteiligt oder in einer am Bestellprozess beteiligten Verwaltungseinheit tätig sei, damit der Bund an diese Unternehmen auch künftig Abgeltungen leisten würde.

- Bei der Bedag ist der Kanton sowohl Eigentümer als auch Hauptkunde des Unternehmens. Zur Vermeidung allfälliger Rollenkonflikte ist folgende Arbeitsteilung vorgenommen worden: Die Kundenbeziehungen zwischen dem Kanton und der Bedag werden vom KAIO wahrgenommen. Die Betreuung der Beteiligung sowie die Einsitznahme des Kantons im Verwaltungsrat der Bedag erfolgt durch das Generalsekretariat der Finanzdirektion. Rollenkonflikte konnten so in den vergangenen Jahren durchwegs vermieden werden.

Bei den betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen, bei welchen allfällige Rollenkonflikte auftreten könnten, sind die entsprechenden Vorkehrungen (Regeln) zu deren Vermeidung im Aufsichtskonzept darzustellen.

• **Vertretung des Kantons an der Generalversammlung**

Bei Aktiengesellschaften vertritt die zuständige Fachdirektion den Kanton an der Generalversammlung der jeweils betreuten Organisation. Hierzu sind die Anträge der Unternehmensleitung (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) an die Generalversammlung zu beurteilen und die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung zu bestimmen.

Unter dieser Komponente ist somit darzustellen, wie die Vertretung des Kantons an der Generalversammlung sowie die vorgängige Beurteilung der Anträge an die Generalversammlung kantonsintern organisiert ist.

Wie in Kapitel 6.3 ausgeführt worden ist, sind bei den kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen zwei Gruppen zu unterscheiden: Sofern der Regierungsrat mit der jeweiligen Organisation systematisch befasst wird, erfolgt die Beschlussfassung zu den einzelnen Traktanden der Generalversammlung durch den Regierungsrat (auf Antrag der zuständigen Fachdirektion). Bei den übrigen Organisationen (mit fallweiser Befassung des Regierungsrates) liegt es im Ermessen der zuständigen Fachdirektion, ob eine Befassung des Regierungsrates zu den Anträgen an die Generalversammlung erfolgen soll. Im „Normal-Betrieb“ ist dies aller Voraussicht nach in aller Regel nicht stufengerecht.

- **Gesetzlich festgelegte Aufgaben des Regierungsrates**

Wie bereits in Kapitel 6.1 ausgeführt, stehen die Träger öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht des Regierungsrates. Somit sind die zur Erfüllung dieser Aufsichtsfunktion erforderlichen Tätigkeiten des Regierungsrates zu konkretisieren.

Unter dieser Komponente sind jene Aufgaben des Regierungsrates zur Wahrnehmung der Aufsicht zu nennen, welche allenfalls in einer bereits existierenden Spezialgesetzgebung zur betreffenden kantonalen Unternehmung, Beteiligung oder Institution genannt werden.

- **Weitere vom Regierungsrat wahrgenommene Aufgaben**

Unter dieser Komponente werden die ergänzenden, gesetzlich nicht explizit genannten Aufgaben aufgelistet, die der Regierungsrat zur Ausübung seiner Aufsichtsfunktion gegenüber der betreffenden Organisation wahrnimmt.

Der Regierungsrat fasst Beschlüsse zu Geschäften betreffend die jeweilige kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution, welche von der zuständigen Fachdirektion vorbereitet werden. Materiell handelt es sich um Beschlüsse, welche unter der Komponente „Aufgaben der zuständigen Fachdirektion“ zusammengestellt sind.

- **Reporting**

Das Reporting über die betreffende Organisation beinhaltet materiell die unter Kapitel 9.2 genannten Elemente.

Unter dieser Komponente ist im Aufsichtskonzept festzuhalten, in welchem Rahmen bzw. wann das Reporting der zuständigen Fachdirektion an den Regierungsrat erfolgt:

- Bei Aktiengesellschaften, mit welchen der Regierungsrat systematisch befasst wird (vgl. Auflistung unter Kapitel 6.3), lässt sich das Reporting mit der Beurteilung und Beschlussfassung zu den Anträgen an die Generalversammlung praktisch in Verbindung bringen. Bei Bedarf (strategisch wichtige Geschäfte) erfolgen weitere Beschlüsse.
- Bei den ebenfalls zu dieser Kategorie gehörenden Anstalten sowie der Stiftung Inselehospital ist ein anderer Anknüpfungspunkt festzulegen, an welchem das Reporting erfolgen soll. Vorteilhaft ist ein Zeitpunkt, an welchem sich der Regierungsrat ohnehin mit der Organisation zu befassen hat.
- Bei den übrigen Organisationen (mit fallweiser Befassung des Regierungsrates) erfolgt das Reporting zuhanden des Regierungsrates im Rahmen des in Kapitel 9.3 vorgesehenen Verfahrens.

- **Aufgaben der zuständigen Fachdirektion**

Die primäre Zuständigkeit für die Betreuung der jeweiligen Organisation liegt bei der zuständigen Fachdirektion. Unter dieser Komponente sind die konkret damit verbundenen Aufgaben zu nennen, welche von der zuständigen Fachdirektion wahrgenommen werden.

Dabei ist zu unterscheiden, ob der Regierungsrat systematisch oder fallweise mit der betreffenden Organisation befasst wird. Im ersten Fall stellt die zuständige Fachdirektion Antrag und die Beschlussfassung erfolgt durch den Regierungsrat. Im zweiten Fall wird die Beschlussfassung, zumindest im Normalbetrieb, auf Direktionsebene erfolgen.

Zu den Aufgaben der zuständigen Fachdirektion gehören beispielhaft und nicht abschliessend:

- Formulierung einer **Eigentümerstrategie** des Kantons gegenüber der betreffenden Organisation (sofern erforderlich) zur Beschlussfassung durch den Regierungsrat
- Erstellen eines **spezifischen Anforderungsprofils** für Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates (sofern nicht das allgemeine Anforderungsprofil angewendet wird) zur Beschlussfassung durch den Regierungsrat
- Vorbereitung der **Selektion möglicher Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates**
- **Organisatorische Einbettung der Kantonsvertretung** in die Betreuung der jeweiligen kantonalen Unternehmung, Beteiligung oder Institution
- Beurteilung der **Anträge an die Generalversammlung** zur (eventuellen) Beschlussfassung durch den Regierungsrat
- Vorbereitung allfälliger **Controllinggespräche** zwischen der Organisation und dem Regierungsrat respektive der zuständigen Fachdirektion
- Aufbereitung der **Reporting-Informationen** zuhanden des Regierungsrates
- regelmässige **Risikobeurteilung** sowie **Standortbestimmung**
- Antragstellung an den Regierungsrat bei **besonderen Vorkommnissen**

- **Festlegung von Grenzwerten für die Ampelsteuerung**

Die Risikobeurteilung erfolgt anhand einer Ampelsteuerung (vgl. Kapitel 9.2) und ist von der zuständigen Fachdirektion vorzunehmen. Für die Ampelsteuerung sind (sofern möglich) die **kritischen Kennzahlen bzw. Grenzwerte** festzulegen, welche einen Farbwechsel in der Ampel auslösen und damit einen **Handlungsbedarf** sowie das Ergreifen von **Massnahmen** signalisieren.

- **Aufgaben des Grossen Rates**

Unter dieser Komponente sind die gesetzlichen Vorgaben, sofern vorhanden, zu nennen, wie und zu welchen Geschäften der Grosse Rat betreffend die einzelne Organisation zu befassen ist.

Ausserdem hat sich aus der Betreuung der jeweiligen Organisation allenfalls eine gängige Praxis herausgebildet, wie der Grosse Rat oder seine Aufsichtskommissionen bis anhin betreffend der einzelnen Organisation eingebunden worden sind, was ebenfalls an dieser Stelle festgehalten ist.

- **Aufgaben der Finanzkontrolle**

Unter dieser Komponente sind die gesetzlichen Vorgaben, sofern vorhanden, zu nennen, wie und zu welchen Geschäften die Finanzkontrolle betreffend der einzelnen Organisation zu befassen ist.

Allenfalls soll die Finanzkontrolle weitere Aufgaben im Rahmen der Aufsicht gegenüber einzelnen Organisationen wahrnehmen. Diese sind im Aufsichtskonzept festzuhalten, erfordern jedoch eine vorgängige Absprache mit der Finanzkontrolle.

10.4 Verfahrensablauf

Die zuständigen Fachdirektionen werden beauftragt, auf Basis des vorliegenden Berichts inkl. der Materialiensammlung (vgl. insbesondere die „Übersicht zur gegenwärtigen Betreuung der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen“) sowie der vorgegebenen Struktur (gemäss Anhang A-4) ein entsprechendes Aufsichtskonzept für die jeweiligen Organisationen zu verfassen.

Dem Regierungsrat sollen sämtliche ausformulierten Aufsichtskonzepte in derselben Regierungssitzung zur Verabschiedung vorgelegt werden.

Die Verabschiedung dieser Aufsichtskonzepte soll innerhalb **von 18 Monaten nach der Befassung des Grossen Rates mit diesem Bericht** erfolgen.

10.5 Überprüfung des Aufsichtskonzepts

Die Aufsichtskonzepte sollen in regelmässigen Abständen bezüglich Aktualität, Inhalt und Qualität **überprüft** werden. Vorgesehen ist eine Überprüfung **spätestens vier Jahre nach Verabschiedung** der jeweiligen Aufsichtskonzepte.

11. Zweckmässigkeit eines Kompetenzzentrums

Gemäss Ziffer 9 des Auftrags-RRB ist die Zweckmässigkeit der Schaffung eines Kompetenzzentrums für die mittelbaren Verwaltungseinheiten und die kantonseigenen Unternehmungen zu prüfen.

Begründet wird die Idee eines Kompetenzzentrums im betreffenden Vorstoss damit, dass diese Stelle die Aufsicht über alle kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen wahrnehmen könnte sowie die Auswahl und Führung der entsprechenden Staatsvertretungen in den jeweiligen Leitungsgremien betreuen würde.

Die Schaffung eines entsprechenden Kompetenzzentrums beurteilt der Regierungsrat wie folgt:

Die Betreuung der einzelnen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen erfolgt bis anhin **dezentral** durch die jeweilige **zuständige Fachdirektion**.

Folglich werden auch die Kantonsvertretungen in den betreffenden Leitungsgremien der betreuten Organisationen von der zuständigen Fachdirektion gestellt bzw. vorgeschlagen.

Diese kantonsinterne Aufgabenaufteilung hat sich sehr gut bewährt. Bei dieser Lösung steht eindeutig die **Sachnähe** der Fachdirektion zu den betreffenden Organisationen im Vordergrund.

Das Gutachten Forstmoser / Müller hält hierzu fest, dass die so gewählte Lösung „*das persönliche Element der Führung betont, was eine gute Vernetzung, eine permanente Überwachung der Einhaltung der Eigentümerstrategie sowie rasche Reaktionsfähigkeit ermöglicht, aber auch die Gefahr von Interessen- und Zielkonflikten erhöht.*“¹⁰

Die Gefahr von Rollenkonflikten sollte sich jedoch durch eine geschickte personelle Besetzung der Kantonsvertretung sowie allenfalls ein entsprechendes Regelwerk vermindern lassen.

Der Regierungsrat will auch künftig an dieser **Organisationszuständigkeit** festhalten. Somit lehnt er die Schaffung eines Kompetenzzentrums mit zentraler Betreuung aller kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen ab.

Bei der Schaffung eines Kompetenzzentrums, das nicht die erforderliche Sachnähe hätte, würde überdies die Gefahr bestehen, dass insgesamt eine Stellenerhöhung resultiert. Eine solche zentrale Stelle müsste mit entsprechenden personellen Ressourcen ausgestattet werden, welche sich kaum durch Umlagerungen von Beschäftigungsanteilen jener Personen, die diese Aufgaben bei einer der zuständigen Fachdirektionen wahrnehmen, ausgleichen lassen.

Sind Fragen zu kantonalen Unternehmen, Beteiligungen oder Institutionen auf gesamt-kantonalen Ebene zu behandeln, wie beispielsweise die Erarbeitung des vorliegenden Berichts zur Überprüfung der VKU-Grundsätze, dann sollen diese auch künftig im Rahmen **ad-hoc gebildeter Arbeitsgruppen** behandelt werden, die nach Projektabschluss

¹⁰ Vgl. S. 20 der Kurzfassung des Gutachtens Forstmoser / Müller.

auch wieder aufgelöst werden können. Somit sollen keine permanenten Gremien gebildet werden.

Der Regierungsrat kommt daher zum Schluss, dass auf die **Schaffung eines Kompetenzzentrums** für die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen **zu verzichten** sei.

12. Hinweis: Bernische Pensionskasse (BPK) und Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK)

Die Bernische Pensionskasse (BPK) und die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK) erscheinen nicht in der Auflistung der betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen (vgl. Kapitel 5).

Im Unterschied zu den in diesem Bericht diskutierten Organisationen verfügen die BPK und die BLVK als öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons Bern über einen vom Bundesrecht geforderten hohen Grad an Autonomie. Die Befugnisse des Grossen Rates und des Regierungsrates sind im Wesentlichen auf das Gesetzgebungsrecht, auf die Kompetenz zur Genehmigung von Reglementen und auf die Wahl der Arbeitgebervertretungen in den beiden Pensionskassen beschränkt. Auf Bundesebene wird der Status der öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zurzeit neu diskutiert (Vernehmlassungsvorlage Juni 2007 zur Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen).

Mit RRB 1465/06 vom 9. August 2006 hat der Regierungsrat eine „Trägerschaftsstrategie für die Bernische Pensionskasse (BPK) und die Bernische Lehrerversicherungskasse (BLVK)“ verabschiedet, welche folgende Elemente enthält:

- Der Regierungsrat bildet eine Delegation, die sich mit den Geschäften befasst, welche die BPK und die BLVK betreffen. Die Vorbereitung dieser Geschäfte liegt für die BLVK bei der Erziehungsdirektion, für die BPK bei der Finanzdirektion. Weiter lässt sich die Delegation regelmässig über die Entwicklung der finanziellen Lage der beiden Pensionskassen und über einen allfälligen Bedarf an Massnahmen zur langfristigen Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts orientieren.
- Die Delegation setzt sich aus den Vorstehenden der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, der Finanzdirektion sowie der Erziehungsdirektion zusammen.
- Die Arbeitgebervertretungen in den Verwaltungskommissionen der BPK und der BLVK werden vom Regierungsrat gewählt. Die gewählten Personen müssen dem Anforderungsprofil entsprechen, das der Regierungsrat erlassen hat.
- Die regierungsrätliche Delegation trifft sich mit den Arbeitgebervertretungen – gegenüber denen kein Weisungsrecht besteht – mindestens einmal jährlich. Die Arbeitgebervertretungen ihrerseits informieren die Delegation des Regierungsrates über besondere Vorkommnisse und über allfällige Schwierigkeiten, die politisch von Bedeutung sind.

Im Unterschied zu den in diesem Bericht erwähnten Organisationen, bei welchen die Betreuung ausschliesslich durch die zuständige Fachdirektion erfolgt, wird die Betreuung der beiden Pensionskassen zusätzlich von einer regierungsrätlichen Delegation wahrgenommen.

Abgesehen davon ist aber die konzeptionelle Ausrichtung hinsichtlich der Betreuung der beiden Pensionskassen mit der in diesem Bericht beschriebenen Betreuung der betroffenen Organisationen durchaus vergleichbar.

13. Umsetzung der verschiedenen parlamentarischen Vorstösse

Die in Kapitel 3 genannten parlamentarischen Vorstösse wurden bzw. werden wie folgt umgesetzt:

Motion M 210/04 Pulver „BLVK-Debakel: Vergangenheit bewältigen und Lehren für die Zukunft ziehen“

Ziffer 2 des Vorstosses verlangt, dass dem Grossen Rat eine Vorlage vorzulegen sei, welche die effiziente und professionelle Aufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten, allenfalls auch über die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen, beispielsweise in der Form einer mit umfassenden Einsichts- und Kontrollrechten versehenen unabhängigen Finanzkontrolle sicherstellt.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie der Regierungsrat die Aufsicht gegenüber den einzelnen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen ausgestalten will.

Im Zentrum steht dabei, dass der Regierungsrat für jede einzelne Organisation ein massgeschneidertes Aufsichtskonzept verabschiedet, welches die in diesem Bericht vorgegebene Struktur aufweisen muss (vgl. Kapitel 10).

Darin wird auch die jeweilige Rolle der Finanzkontrolle gegenüber diesen Organisationen festgehalten (vgl. Kapitel 10.3 „Aufgaben der Finanzkontrolle“). Namentlich bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Rechtskleid von Aktiengesellschaften sind jedoch der Forderung nach einer mit umfassenden Einsichts- und Kontrollrechten versehenen unabhängigen Finanzkontrolle Grenzen gesetzt. Der Kanton als Aktionär kann nur in sehr beschränkter Masse Einsichtsrechte in das Geschäftsgebaren einer Unternehmung geltend machen, da ansonsten das Gleichbehandlungsgebot der Aktionäre verletzt würde. Sofern der Kanton im Verwaltungsrat der Unternehmung Einsitz nimmt, bestehen diesbezüglich bedeutend bessere Möglichkeiten.

Motion M 222/04 Kropf „Bessere Unterstützung von Staatsvertretern und Staatsvertreterinnen in Stiftungsräten, Verwaltungsräten, Kommissionen und Vorständen“

Ziffer 2 des Vorstosses verlangt das Festlegen von Erwartungen/Anliegen des Kantons im Rahmen eines Pflichtenhefts bzw. von Aufträgen für die jeweiligen Staatsvertreter/innen. Ziffer 3 verlangt, dass die Vorgaben für eine regelmässige Auswertung der Tätigkeit von Staatsvertretern/Staatsvertreterinnen in den erwähnten Gremien und für einen Austausch zwischen Staatsvertretern/Staatsvertreterinnen und Verwaltung geregelt werden.

Im Rahmen des für jede einzelne Organisation vorzulegenden Aufsichtskonzepts ist in einer Komponente festzuhalten, welche Aufgaben die Kantonsvertretung wahrzunehmen hat (vgl. Kapitel 10.3 „Kantonsvertretung im Verwaltungs- oder Stiftungsrat“).

Zudem ist darzustellen, wie die Kantonsvertretung in die von der zuständigen Fachdirektion wahrgenommene Betreuung der jeweiligen Organisation eingebunden ist. Dies umfasst auch den Austausch zwischen der Kantonsvertretung und der zuständigen Fachdirektion.

Motion M 298/04 Schneider „Keine Mitglieder des Regierungsrates mehr in Stiftungsräten“

Ziffer 2 des Vorstosses verlangt, dass es den Mitgliedern des Regierungsrates zukünftig untersagt ist, neue Mandate in Stiftungen zu übernehmen. Ziffer 3 verlangt, dass bei Stiftungen die Interessen des Kantons auch ohne Regierungsmitglieder in Stiftungsräten wahrgenommen werden.

Es ist jeweils im Einzelfall zu entscheiden, wie die Interessen des Kantons am besten wahrgenommen werden können. Gestützt auf den vorliegenden Bericht will der Regierungsrat an der Möglichkeit einer Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in Stiftungsräten grundsätzlich festhalten.

Motion M 185/05 PUK „Konzept über die Aufsicht über die mittelbare Verwaltungseinheiten“

Der Vorstoss verlangt, dass für jede einzelne mittelbare Verwaltungseinheit die Aufsicht des Regierungsrates in einem Aufsichtskonzept zu definieren sei.

Mit dem vorliegenden Bericht liegt die konzeptionelle Grundlage für die Aufsicht des Regierungsrates gegenüber den Organisationen der mittelbaren Verwaltung vor. Für jede Organisation wird ein individuelles Aufsichtskonzept erlassen, welches jedoch eine bestimmte Struktur mit vorgegebenen Inhalten aufzuweisen hat (vgl. Kapitel 10).

In einem nächsten Schritt werden die zuständigen Fachdirektionen vom Regierungsrat beauftragt, die jeweiligen Aufsichtskonzepte auszuformulieren und dem Regierungsrat zur Verabschiedung vorzulegen.

Die für jede Organisation verabschiedeten individuellen Aufsichtskonzepte werden der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates (OAK) zur Kenntnisnahme zugeleitet.

Motion M 186/05 PUK „Wahl und Rolle der Staatsvertretungen in den obersten Organen mittelbarer Verwaltungseinheiten“

Der Vorstoss verlangt, dass die Wahl, Rolle und Aufgaben, Entschädigung, Reporting und Koordination der Positionen der Staatsvertretungen des Kantons in mittelbaren Verwaltungseinheiten zu klären seien.

Kapitel 7 dieses Berichts befasst sich in grundsätzlicher Weise mit der Funktion von Staatsvertretungen in Leitungsgremien kantonaler Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen. Grundlage bildet hierzu das Gutachten Forstmoser / Müller.

Im Rahmen der Übersicht über die Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten (vgl. Kapitel 7.4) wird auch die Entschädigungsfrage thematisiert. Hierzu liegen erste Überlegungen vor. Der Regierungsrat stellt in Aussicht, vertiefte Abklärungen vorzunehmen und nötigenfalls die erforderlichen Umsetzungsarbeiten in die Wege zu leiten.

In Kapitel 8 wird in umfassender Weise die Wahl der Staatsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten dargestellt.

Im Aufsichtskonzept jeder einzelnen Organisation ist die Rolle der Staatsvertreter im Leitungsgremium festzuhalten.

Kapitel 9 führt aus, wie künftig das Reporting über die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen erfolgen soll.

Motion M 187/05 PUK „Entflechtung der Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten“

Der Vorstoss verlangt, dass die notwendigen Massnahmen zu ergreifen seien, damit die für die Gesetzgebung und die Verbandsaufsicht über eine mittelbare Verwaltungseinheit zuständigen Personen innerhalb der jeweils federführenden Direktion nicht zugleich im obersten Organ der entsprechenden mittelbaren Verwaltungseinheit Einsitz nehmen.

Im Aufsichtskonzept für jede einzelne Organisation ist festzuhalten, welche Vorkehrungen die zuständige Fachdirektion trifft, um allfällige Rollenkonflikte zu vermeiden (vgl. Kapitel 10.3 „Vermeidung von Rollenkonflikten“). Dabei stehen eine geschickte personelle Besetzung der Kantonsvertretung sowie die Formulierung von Regeln im Vordergrund.

Postulat P 188/05 PUK „Kompetenzzentrum mittelbare Verwaltungseinheiten und Unternehmungen“

Der Vorstoss verlangt eine Überprüfung, ob innerhalb der Kantonsverwaltung ein Kompetenzzentrum für die mittelbaren Verwaltungseinheiten und die kantonseigenen Unternehmungen einzurichten sei.

Diese Überprüfung ist erfolgt. In Kapitel 11 dieses Berichts werden die Überlegungen des Regierungsrates zur Einrichtung eines Kompetenzzentrums für die kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen ausgeführt.

Motion M 263/04 Guggisberg „Verbesserte Kontrollen im Staate Bern“

In Ziffer 1 des Vorstosses wird verlangt, dass ein Kontrollsystem für die wichtigen finanzrelevanten Geschäfte entwickelt wird, damit zukünftig finanzielle Debakel im Kanton Bern (BEKB, INO, BLVK) praktisch ausgeschlossen oder zumindest weiter minimiert werden können.

Ziffer 2 verlangt, dass ein Krisen-Management entwickelt wird, welches sicherstellt, dass negativ laufende Geschäfte früh erkannt werden und dass die finanziellen Auswirkungen möglichst klein sind.

Wie im Bericht dargestellt, besteht ein wesentliches Element eines Kontrollsystems darin, die Wahrnehmung der Betreuung der kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen konkret festzulegen.

Im Kapitel 6 des Berichts werden die Rolle des Regierungsrates sowie die Aufgabe der zuständigen Fachdirektion bei der Betreuung der einzelnen Organisationen in den Grundzügen festgehalten.

Mit der Verabschiedung eines Aufsichtskonzepts werden für jede einzelne Organisation die konkret vorzunehmenden Tätigkeiten, die letztlich als Kontrollsystem zu verstehen sind, transparent dargestellt. Diese Arbeiten sollen im Rahmen des noch zu erarbeitenden Regierungscontrollings vertieft werden.

Motion M 174/05 Kunz „Keine Regierungsmitglieder mehr in Stiftungspräsidien“

Der Vorstoss verlangt, dass die Regierungsmitglieder keine Stiftungspräsidien mehr annehmen.

Wie in der Antwort des Regierungsrates zur Motion bereits ausgeführt worden ist, werden die Regierungsmitglieder keine neuen Stiftungspräsidien mehr annehmen.

Motion M 272/05 FDP „Überprüfung der Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten“

Der Vorstoss verlangt, dass im Hinblick auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen sowie auf allfällige vorgängige Ersatzwahlen sämtliche Kantonsvertretungen in öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmen (Anstalten, Gesellschaften und Stiftungen) zu überprüfen seien.

Die Rolle von Kantonsvertretungen in Leitungsgremien kantonaler Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen wird in den Kapiteln 6 und 7 vertieft behandelt. Auf Grundlage der Ergebnisse des externen Gutachtens Forstmoser / Müller soll die bisherige Praxis fortgeführt werden, welche eine fallweise Einsitznahme von Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten vorsieht. Wie in den Kapiteln 7.3 und 10.3 ausgeführt, wird im Rahmen der Erarbeitung der Aufsichtskonzepte in jedem Einzelfall zu prüfen sein, ob (weiterhin) eine Kantonsvertretung angezeigt ist.

Motion M 281/06 FDP „Liberale Lösungen für den Kanton Bern – Transportunternehmen (Bahn und Bus) ohne Staat“

Ziffer 2 des Vorstosses verlangt, dass die Staatsvertreter (wo vorhanden) aus den entsprechenden Verwaltungsräten zurückzuziehen seien.

Ein Rückzug der Kantonsvertreter aus den Verwaltungsräten von Transportunternehmen, an welchen der Kanton Bern beteiligt ist, ergibt sich als Folge einer allfälligen Veräusserung dieser Beteiligungen.

Solange jedoch der Kanton an diesen Transportunternehmen beteiligt bleibt, lehnt es der Regierungsrat gestützt auf das in diesem Bericht entwickelte Aufsichtskonzept ab, generell auf die Kantonsvertretung zu verzichten. Wie in Kapitel 7.3 und 10.3 ausgeführt, wird im Rahmen der zu erstellenden Aufsichtskonzepte u.a. auch zu prüfen sein, ob im jeweiligen Einzelfall (auch weiterhin) eine Staatsvertretung angezeigt ist.

Vorbehalten bleiben die bereits oben erwähnten Entwicklungen auf Bundesebene zur Bahnreform 2 bzw. zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (vgl. Kapitel 10.2 „Vermeidung von Rollenkonflikten“).

14. Stellenwert des vorliegenden Berichtes; Antrag

Der vorliegende Bericht stellt einen Bericht gemäss Art. 60 Abs. 1 Bst. c des Gesetzes über den Grossen Rat (BSG 151.21) dar.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, den Bericht des Regierungsrates zum Beteiligungscontrolling im Kanton Bern zur Kenntnis zu nehmen. Der Grosse Rat kann vom Bericht zustimmend, ablehnend, mit einer Planungserklärung oder ohne wertende Stellungnahme Kenntnis nehmen (Art. 61 des Gesetzes über den Grossen Rat).

Bern, 24. Oktober 2007

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Gasche*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*

Prof. Peter Forstmoser
Bahnhofstrasse 13
8001 Zürich

Prof. Dr. Georg Müller
Sugenreben 10
5018 Erlinsbach

**Die Frage der Kantonsvertretungen
in Verwaltungs- und Stiftungsräten
von kantonalen Unternehmen**

Kurzfassung des Gutachtens vom 7. Juni 2007

Die unterzeichnenden Professoren Peter Forstmoser und Georg Müller sind von der Finanzdirektion des Kantons Bern beauftragt worden, gutachtlich Stellung zu nehmen zu den Fragen, die sich im Hinblick auf die Vertretung des Kantons in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen stellen. In diesem Dokument wird die wissenschaftlich belegte gemeinsame Stellungnahme vom 4. April 2007 zusammengefasst:

1. Fragestellung

Die Finanzdirektion des Kantons Bern hat uns beauftragt, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie ist der Stand der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion betreffend die Vertretung der öffentlichen Hand in den Leitungsgremien staatlicher Unternehmen und Institutionen?
2. Welche Entwicklungstendenzen bestehen heute beim Bund und in anderen Kantonen (z.B. ZH, AG, VD, SG) und wie beurteilen Sie diese?
3. Wie beurteilen Sie die im Grundlagenpapier zur Problematik der Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten vom 16. Oktober 2002 vertretene Auffassung, wonach grundsätzlich eine Kantonsvertretung in Verwaltungsräten bei jenen Beteiligungen angezeigt ist, an welchen der Kanton besondere finanzielle und/oder strategische Eigentümerinteressen hat?
4. Im Grundlagenpapier zur Problematik der Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten vom 16. Oktober 2002 werden verschiedene Modelle dargestellt, wie die Kantonsvertretung wahrgenommen werden kann. Wie beurteilen Sie die Zweckmässigkeit dieser verschiedenen Vertretungsmodelle? Nach welchen Kriterien müsste aus Ihrer Sicht entschieden werden, ob ein Mitglied des Regierungsrates, eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Kantonsverwaltung oder eine extern mandatierte Person zur Kantonsvertretung bestimmt wird? Welche Empfehlungen können Sie hierzu abgeben (z.B. zur Vermeidung von Rollenkonflikten)?
5. Was wären allfällige weitere Möglichkeiten, wie der Kanton seine Interessen sowie seine Informations- und Kontrollbedürfnisse gegenüber kantonalen Unternehmen und Institutionen wahrnehmen und dabei die politische Steuerung und Erhaltung der eigentümerstrategischen Interessen effizient sicherstellen könnte und wie beurteilen Sie diese?
6. Spielt die Rechtsform der kantonalen Unternehmung oder Institution (Aktiengesellschaft, Stiftung, Anstalt u.a.) für die konkrete Form der Kantonsvertretung sowie deren Verantwortung eine Rolle? Wenn ja, welche?
7. Gemäss Art. 95 Abs. 3 der bernischen Kantonsverfassung stehen die Träger öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht des Regierungsrates.

Welche Verantwortung hat der Regierungsrat gegenüber diesen Trägern öffentlicher Aufgaben? Spielt es dabei eine Rolle, wenn einzelne Mitglieder des Regierungsrates in den Leitungsgremien Einsitz nehmen?

8. Aufgrund der Sachnähe und der fachlichen Kenntnisse wird im Kanton Bern die Kantonsvertretung oftmals durch das jeweilige Regierungsmitglied bzw. durch Mitarbeitende der federführenden Fachdirektion wahrgenommen (Transportunternehmungen – Verkehrsdirektion; Bildungsinstitutionen – Erziehungsdirektion usw.)? Wie beurteilen Sie diese Vertretungsform insbesondere auch angesichts der Entwicklung beim Bund?
9. Wie beurteilen Sie die Vorkehrungen zur Vermeidung von Rollenkonflikten, wie sie beim Amt für öffentlichen Verkehr (vgl. Grundlagenpapier Seite 14/15) und bei der Bedag getroffen worden sind?
10. Zur Entschädigung einer Verwaltungsratsstätigkeit: Die Mitglieder des Regierungsrates als politisch gewählte Mitglieder der Exekutive müssen diese an den Staat abliefern (Ausnahme: Sitzungsgelder). Mitarbeitende des Kantons, welche die Verwaltungsratsaufgabe zusätzlich zu den Aufgaben ihrer Stelle in der Freizeit erbringen, können diese gemäss geltendem Recht behalten. Wie beurteilen Sie diese Lösung – auch unter Verantwortlichkeits- und Gleichbehandlungsaspekten mit anderen Verwaltungsratsmitgliedern?
11. Wie beurteilen Sie, aufbauend auf dem Gutachten von Fürsprecher *Friedli* [Beilage 4 des Gutachtensauftrages], die Einsitznahme von Kantonsvertretern in den Leitungsgremien kantonaler Unternehmen und Institutionen in haftungsrechtlicher Hinsicht?

2. Juristische Personen im Umfeld des Staates

- a) Die Übertragung von staatlichen (kantonalen) (oder zumindest nach herkömmlicher Ansicht zum Pflichtenheft des Staates/Kantons gehörenden) Aufgaben an verselbstständigte Organisationen kann aus unterschiedlichsten Gründen erfolgen und in unterschiedlichster Art umgesetzt werden:
 - Am einen Ende steht das Bedürfnis, für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe eine gewisse organisatorische und betriebliche *Verselbstständigung* und allenfalls auch *zusätzliche Flexibilität* in der Aufgabenerfüllung zu erlangen, ohne dass an der *Einbettung in die kantonale Organisation* etwas geändert werden soll. Beispiele dafür im Kanton Bern sind die Universität und die Bedag Informatik AG.
 - Auf der anderen Seite steht die *Entlassung einer Organisation in die Privatwirtschaft* aus der Überzeugung heraus, dass die Unabhängigkeit vom Staat/Kanton im Interesse einer erfolgreichen unternehmerischen Tätigkeit oder aus anderen

Gründen gesichert werden soll, selbst wenn eine Kapital- und Stimmenmehrheit beim Staat/Kanton verbleiben soll. Beispiel hierfür dürfte die „privatisierte“ Berner Kantonalbank sein.

- Dazwischen gibt es zahlreiche Nuancen eines stärkeren oder schwächeren Staatseinflusses.
- b) Das *öffentliche Recht* wie das *Privatrecht* stellen für diese unterschiedlichen Bedürfnisse eine Mehrzahl möglicher Rechtsformen zur Verfügung, wobei nicht ohne Weiteres feststeht, dass eine bestimmte Rechtsform für ein bestimmtes staatliches Anliegen – und nur für dieses – optimal geeignet ist:
- Zwar ist offenkundig, dass *verselbstständigte öffentlichrechtliche juristische Personen* für die Wahrung staatlicher Kontrolle besonders geeignet sind. Aber auch solche Konstruktionen können gerade in der Absicht gewählt werden, eine gewisse Unabhängigkeit vom Staat zu erreichen.
 - Umgekehrt drängen sich *Rechtsträger des Privatrechts* auf, wenn eine bisher staatliche Aufgabe in die Hand von Privaten überführt werden soll. Aber es kann der Staat/Kanton sich auch privatrechtlicher Rechtsformen bedienen, um weiterhin als staatlich verstandene Aufgaben zu erfüllen, wobei er sich einen massgeblichen Einfluss erhalten will.

3. Gründe für den Einsatz verselbstständigter Einheiten

- a) Durch den Einsatz rechtlich selbstständiger juristischer Personen kann die *organisatorische Verselbstständigung* einer Staatsaufgabe erreicht werden. Geeignet sind dafür sowohl öffentlichrechtliche wie auch privatrechtliche Rechtsformen, wobei bei letzteren die Kontrolle und damit die Eigentümerstellung vollständig beim Staat bleiben. Die Verselbstständigung führt zu einer *Entlastung* der Zentralverwaltung, erleichtert die Erfüllung von *Spezialaufgaben* und kann eine gewisse *Autonomie* des dezentralen Aufgabenträgers bezwecken, was für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben (z.B. Lehre und Forschung an der Universität und an den Fachhochschulen, Förderung der Kultur durch die Stiftungen Kunstmuseum Bern, Zentrum Paul Klee, Historisches Museum Bern, Stadttheater Bern und Bernisches Symphonieorchester) von Bedeutung ist.

Ein wesentlicher Vorteil des Einsatzes *privater Rechtsformen* besteht darin, dass die öffentliche Hand auf rechtlich vorgeformte und detailliert ausgestaltete, bewährte Instrumente zurückgreifen kann, was den Regelungsaufwand begrenzt. Umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass die formelle Privatisierung stark regulierter bzw. hoheitlicher Aufgaben *Folgenormierungen* erforderlich machen kann, insbesondere wenn die Voraussetzungen der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs geregelt werden müssen.

- b) Vor allem durch den Einsatz privatrechtlicher Organisationsformen kann *erhöhte Flexibilität* erreicht werden.

Denkbar ist auch, dass mit der Formenwahl eine eigentliche *Vermeidungsstrategie* verfolgt wird, indem die Anwendbarkeit bestimmter Normkomplexe, z.B. das öffentliche Personalrecht, ganz bewusst ausgeschaltet werden sollen.

- c) Die Verselbstständigung kann dazu dienen, bestimmte Aufgaben *gemeinsam mit Privaten* zu lösen. Es kann damit von deren Sachkenntnis profitiert werden. Vor allem aber ermöglicht dies auch die *Mit- bzw. Hauptfinanzierung* durch Private und damit eine Entlastung der öffentlichen Hand.
- d) Für solche Zielsetzungen eignen sich privatrechtliche Rechtsformen.
- e) Nur am Rande sei erwähnt, dass sich der Staat an privaten Unternehmen auch als blosser *Investor* beteiligen kann. Dieser Aspekt bleibt im Folgenden ausser Acht.

4. Konsequenzen einer Verselbstständigung

- a) *Dezentrale Verwaltungseinheiten* zeichnen sich durch eine mehr oder weniger ausgeprägte Autonomie gegenüber der politischen Führung aus. Das Mass der Unabhängigkeit kann sehr unterschiedlich sein und richtet sich nach der einschlägigen gesetzlichen Regelung.

Die Autonomie wirkt sich aus auf die *Intensität* der Steuerung durch die politische Führung aus, aber auch auf die *Steuerungsinstrumente* und *-kanäle*. Die Abkoppelung von der Zentralverwaltung ist in aller Regel keine totale, sondern bloss eine relative. Als Steuerungsinstrumente fallen Dienstbefehl und Weisung ausser Betracht, weil die dezentralisierten Verwaltungseinheiten der politischen Führung nicht hierarchisch unterstellt sind. Dafür steigt die Bedeutung indirekter Einflussnahmen, z.B. über finanzielle Anreize oder mittels *in die Leitungsorgane der Verwaltungseinheit gewählter, delegierter oder von Amtes wegen Einsitz nehmender Personen*. Die letztgenannte Möglichkeit der Steuerung interessiert hier im Besonderen.

Die Schaffung solcher Instrumente der indirekten Beeinflussung ermöglicht es, adäquate (Zwischen-)Lösungen für das Verhältnis der dezentralisierten Verwaltungseinheiten zur Regierung bzw. Zentralverwaltung zu finden. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass Autonomie und indirekte Beeinflussung in einem *Spannungsverhältnis* stehen. Je stärker die Verwaltungseinheit durch Kantonsvertreter/innen in den Leitungsorganen gelenkt wird, desto weniger Sinn macht die Autonomie, weil die zentrale Steuerung nicht abnimmt, sondern lediglich auf eine andere Ebene verlagert wird.

- b) Im Falle der blossen *Beteiligung* des Gemeinwesens *an einer von Privaten geführten Ge-*

sellschaft ergeben sich die Instrumente und das Ausmass der Steuerung aus den Möglichkeiten, welche das Obligationenrecht zur Verfügung stellt, sowie aus der öffentlichrechtlichen Rahmenordnung, z.B. dem Erfordernis einer Konzession. Von einer Beschränkung des Einflusses kann hier nur bedingt gesprochen werden, weil der staatliche Steuerungsanspruch bei dieser Form der Aufgabenerfüllung von Anfang an begrenzt ist. Es stellt sich vielmehr die Frage, inwieweit der Staat von seinen Möglichkeiten effektiv Gebrauch machen soll.

- c) In dem Masse, in welchem der Gesetzgeber die Autonomie vergrössert und die Entscheidungsbefugnisse in dezentrale Verwaltungseinheiten bzw. von Privaten geführte Gesellschaften verlagert, *vermindert sich die Verantwortung* der Regierung und der Zentralverwaltung *für deren operative Tätigkeiten*. Sie bleiben aber *politisch verantwortlich für die Zielsetzungen (Strategien), die Auswahl der leitenden Personen und die Kontrolle der Zielerreichung*.

Inwieweit der Staat für das Handeln der dezentralen Organisationen direkt oder indirekt einzustehen hat, ist eine Frage der Ausgestaltung des Staatshaftungsrechts sowie – im Privatrecht – der Regelung von Art. 754 ff. und 762 OR.

- d) Die Entscheidungsprozesse der Organe von Aufgabenträgern, an denen sowohl der Staat als auch Private beteiligt sind, werden dadurch verkompliziert, dass *öffentliche wie private Interessen einbezogen* und zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden müssen. Dabei können auch *Interessenkonflikte* auftreten, die nicht immer leicht lösbar sind.

Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften sind die Rechte allfälliger Minderheitsaktionäre, insbesondere deren Schutz- und Vermögensrechte, zu beachten.

5. Vielfalt der Erscheinungsformen

- a) Die den Gutachtern gestellten Fragen beziehen sich auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Erscheinungsformen:
- Mannigfaltig sind zunächst die in Frage stehenden *Rechtsformen*. Grundsätzlicher Art ist dabei die Unterscheidung zwischen öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Rechtsträgern. Aber auch innerhalb dieser beiden Kategorien sind unterschiedliche Formen zu besprechen.
 - Offenkundig ist, dass diesen unterschiedlichen Rechtsformen auch *unterschiedliche rechtliche Regelungen* zugrunde liegen.
 - Verschiedenartig können die *Zielsetzungen* sein. Sie reichen von der bloss formellen Ausgliederung und Verselbstständigung über Lösungen einer staatlichen Be-

herrschaft – jedoch mit erhöhter Flexibilität – und Formen eines Zusammenwirkens von Kanton und Privaten bis zur (hier nicht weiter interessierenden) völligen Übergabe einer öffentlichen Aufgabe an Private.

Je nachdem ist ausschliesslich das *Gemeinwesen* beteiligt oder sind *Private* mitbeteiligt, allenfalls mehrheitlich und im Extremfall gar ausschliesslich.

- Damit sind auch *unterschiedliche Interessenlagen* zu berücksichtigen, von der ausschliesslichen Ausrichtung auf die optimale Erfüllung einer staatlichen Aufgabe bis hin zum Vorrang des kommerziellen Erfolgs. Vor allem aber ist das Risiko möglicher *Interessenkonflikte* in diesen unterschiedlichen Konstellationen verschieden zu gewichten: Wo eine Rechtsperson vollständig vom Staat beherrscht ist, dem öffentlichen Recht untersteht und überdies eine ausschliessliche öffentliche Zielsetzung verfolgt, dürften kaum Konflikte entstehen. Wo dagegen die Rechtsform einer privatrechtlichen AG gewählt und private Investoren eingebunden wurden, da können sich Interessenkollisionen ergeben, besonders dann, wenn der Zweck, den die betreffende juristische Person verfolgen soll, nicht eindeutig fixiert ist.

- b) Illustrativ mag für Berner Verhältnisse der bereits erwähnte Vergleich von zwei Institutionen sein:

Einerseits die *Bedag Informatik AG*, die zwar die Rechtsform einer privatrechtlichen AG hat, deren Aktien aber zu 100% beim Kanton liegen und die weiterhin staatliche Aufgaben – Dienstleistungen zugunsten des Kantons sowie allenfalls anderer Gemeinwesen – zu erfüllen hat.

Auf der anderen Seite die *Berner Kantonalbank*, die als privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestaltet, gewinnstrebig und kommerziell geführt ist und an der private Investoren massgebend beteiligt sind. Das öffentliche Interesse ist, wie sich aus Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank (AGBEKKBG) vom 23. November 1997 (BSG 951.10) ergibt, nur noch ein mittelbares: Die Aktiengesellschaft Berner Kantonalbank bezweckt in erster Linie die Besorgung der banküblichen Geschäfte; sie unterstützt überdies den Kanton und die Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben und fördert die volkswirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons.

- c) Es liegt auf der Hand, dass derart unterschiedliche Gebilde nicht über einen Leisten geschlagen werden können. Zwar ist es möglich, *einheitliche Kriterien* zu entwickeln. Deren Anwendung auf die konkreten Organisationen aber führt zwangsläufig zu differenzierten Lösungen, die den speziellen Aufgaben, Beteiligungsverhältnissen und rechtlichen Grundlagen Rechnung tragen müssen.

6. Folgerungen für die Ausgestaltung der Vertretung

- a) Diese Absage an das Prinzip „one size fits all“ gilt ganz besonders auch für die den Gutachtern gestellte Frage der Kantonsvertretung in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen, und zwar in doppelter Hinsicht:
- zunächst für die Frage, ob eine Vertretung des Kantons in einer Institution überhaupt wünschbar ist,
 - und – für die Fälle, in denen diese Frage bejaht wird – bezüglich der Entscheidung darüber, durch wen diese Vertretung wahrgenommen werden soll, ob durch ein Mitglied der Regierung, eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung oder eine ausserhalb von Verwaltung und Regierung stehende Person.
- b) Im Rahmen der verschiedenen zu beachtenden Kriterien dürften drei von besonderer Bedeutung sein:
- zunächst der *Grund*, der zu einer Ausgliederung einer staatlichen Funktion oder einer Beteiligung des Staats an einer privatrechtlichen Organisation geführt hat,
 - dann die *Aufgaben*, welche diese Organisation aufgrund ihrer Statuten oder ihres Statuts zu erfüllen hat
 - und schliesslich die *Beteiligungsverhältnisse*.
- Je „näher beim Staat“ eine Institution hinsichtlich ihrer Zielsetzung, aber auch der finanziellen Beherrschung ist, desto stärker drängt sich eine Staatsvertretung auf. Und je weniger mit der rechtlichen Verselbstständigung eine Loslösung vom Staat verbunden sein sollte, desto eher ist es angemessen, dass der Kanton durch Mitglieder der Regierung oder durch Angehörige der Verwaltung vertreten ist, wobei die hierarchische Stufe der Vertretung aufgrund der Bedeutung der Institution und der Bedeutung der wahrgenommenen Aufgabe für den Staat zu differenzieren ist.
- c) Am Rande erwähnt sei schon an dieser Stelle, dass die Grundsatzentscheidung betreffend eine Staatsvertretung und die allfällige Wahl der Vertreterin oder des Vertreters des Staates nicht nur für die gewünschte (oder allenfalls gerade nicht gewünschte) Einflussnahme des Kantons massgebend ist, sondern auch etwa im Hinblick auf dessen Haftung. Dieser zweite Aspekt ist daher im Folgenden angemessen miteinzubeziehen.

7. Interessenvertretung und Interessenkonflikte

Eine sachlich angemessene Regelung der staatlichen Interessenvertretung in verselbstständigten Organisationen muss auf die unterschiedlichen *Zielsetzungen* Rücksicht nehmen, die mit der Dezentralisierung verfolgt werden (vgl. Ziff. 7.1). Zwischen den Motiven für eine Verselbstständigung können *Spannungen* bestehen. Zu eigentlichen *Interessenkonflikten* kann es kommen, wenn neben der öffentlichen Hand auch Private an einer Organisation beteiligt sind (vgl. Ziff. 7.2).

7.1 Die mit einer Verselbstständigung verfolgten staatlichen Ziele

- a) Wo es einzig darum geht, für die Erfüllung einer bestimmten staatlichen Aufgabe eine gewisse organisatorische und betriebliche Freiheit zu erlangen (wie z.B. bei der Bedag Informatik AG, der Gebäudeversicherung Bern und – solange der Kanton Alleinaktionär ist – beim Schulverlag blmv AG), da drängt sich eine direkte Vertretung des Staates durch die Einsitznahme eines Mitgliedes des Regierungsrates oder von Angehörigen der Verwaltung auf.

Wenn der Grund für die Dezentralisierung darin besteht, eine Institution von der staatlichen Einflussnahme zu lösen – z.B. zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von Lehre und Forschung im Falle der Universität oder der Fachhochschulen –, stellt sich die Frage, ob eine direkte Vertretung der öffentlichen Hand sinnvoll ist oder gerade vermieden werden sollte.

- b) Zu betonen ist, dass die *Rechtsform* höchstens ein *Indiz* für die gewünschte Staatsnähe oder -ferne sein kann:
- Zwar wird eine öffentlichrechtliche juristische Person in der Regel bevorzugt werden, wenn eine Institution in die staatliche Hierarchie eingegliedert bleiben soll. Die Wahl einer solchen Rechtsform, z.B. einer Anstalt im Falle der Universität, kann aber gerade auch ein Hinweis dafür sein, dass eine klare Trennung und Verselbstständigung auch hinsichtlich der Willensbildung beabsichtigt ist.
 - Umgekehrt drängt sich eher eine privatrechtliche AG auf, wenn eine Aufgabe aus der Staatsorganisation herausgelöst werden soll. Zwingend ist dies aber nicht.

7.2 Potentielle Interessenkonflikte

Ein erhebliches Konfliktpotential besteht vor allem dann, wenn an einer juristischen Person neben dem Staat auch Private beteiligt sind und diesen vielleicht gar die Mehrheit zukommt. In der Regel ist zwar davon auszugehen, dass die öffentlichen Interessen an der Beteiligung mit dem Zweck der Unternehmung und deren Eigeninteressen relativ kongruent sind. Es kann aber vorkommen, dass Interessenkollisionen entstehen, insbe-

sondere zwischen öffentlichen Interessen und der Gewinnorientierung der Unternehmung, oder dann, wenn das Gemeinwesen die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmung, an welcher es beteiligt ist, gleichzeitig zu regeln oder zu beaufsichtigen hat¹¹. Im Kanton Bern können solche Konflikte vor allem bei der Berner Kantonalbank, der Immobiliengesellschaft Wankdorf AG, der BKW FMB Energie AG, der Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG, der BLS AG und den übrigen Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs entstehen.

7.3 Ansätze zu einer Lösung der Konflikte

Als problematisch erweist sich vor allem, wenn Vertreter/innen einer mit Aufsichtsaufgaben betrauten Behörde in die Organe von Anstalten und Gesellschaften delegiert oder gewählt werden, die dieser Aufsicht unterliegen, weil *Interessenkonflikte* drohen. Solche Doppelfunktionen sind deshalb wenn immer möglich zu vermeiden. Dies spricht dafür, Personen zu delegieren, welche nicht direkt mit Aufsichtsaufgaben betraut sind. Ob die betreffende Person zudem aus einem anderen Ressort kommen muss, lässt sich nicht generell beantworten.

- a) Der *Bund* will in Zukunft nur noch dann instruierbare Vertreterinnen oder Vertreter in Verwaltungs- oder Institutsräten von verselbstständigten Organisationen Einsitz nehmen lassen, wenn sich seine Interessen bloss auf diese Weise ausreichend wahrnehmen lassen, oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrates dies erfordert. Er geht sogar noch einen Schritt weiter und möchte seine Rollen als Eigentümer („Eigner“) und als Vertreter anderer öffentlicher Interessen (Aufsichtsorgan, z.B. im Bereich des Heilmittelwesens, oder Besteller von Leistungen, z.B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs) auch organisatorisch trennen.

Aus *interessenpolitischer Sicht* als Optimum betrachtet wird eine Lösung, bei welcher die eigentümergepolitischen Geschäfte von einer zentralen Stelle vorbereitet werden, welche organisatorisch getrennt ist von den Fachdepartementen sowie anderen Einheiten, die sich mit der Aufsicht oder mit der Bestellung von Leistungen auf dem betreffenden Gebiet befassen. Im Hinblick auf den Aufwand – eine solche Stelle müsste sich das aufgabenspezifische Wissen zuerst verschaffen – wird diese Idee aber letztlich verworfen. Man will sich damit begnügen, die Eigentümerverantwortung einer gesonderten Einheit im Fachdepartement zu übertragen, die weder mit Funktionen der Fachaufsicht noch solchen der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht oder der Leistungsbestellung betraut ist. Damit lassen sich nach Ansicht des Bundesrates Interessenkonflikte auf ein Minimum beschränken.

Im *Kanton Bern* kann dieses Modell nur dann übernommen werden, wenn innerhalb der

¹¹ Vgl. dazu Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, 57 ff. (Separatdruck, zu finden unter www.efd.admin.ch), nunmehr veröffentlicht im BBl 2006 8233 ff.; ferner PETER FORSTMOSER, Wer "A" sagt muss auch "B" sagen, Gedanken zur Privatisierungsdebatte, SJZ 2002 193 ff., 217 ff.

zuständigen Direktion eine Verwaltungseinheit besteht, die genügend unabhängig und fachlich geeignet ist.

- b) Zur Vermeidung von Interessenkonflikten können *sachverständige Privatpersonen* mit der Vertretung der staatlichen Interessen beauftragt werden, die im Rahmen der vom zuständigen kantonalen Organ festgelegten Eignerstrategie entscheiden. Mit diesem Schritt wird aber auch die Verbindung mit dem Kanton stark gelockert. Solchen Vertreterinnen oder Vertretern fehlt der spezifisch staatliche Background, was eine Vernetzung bzw. Koordination mit der Zentralverwaltung erschwert.
- c) Man kommt also nicht umhin, *jeden Einzelfall gesondert zu betrachten* und eine der Sach- und Interessenlage möglichst gerecht werdende Lösung zu treffen. Dabei sind die erforderliche Fachkompetenz und die angestrebte Vernetzung angemessen zu berücksichtigen. Eine Rolle spielt ferner, ob im Rahmen der dezentralisierten Aufgabenerfüllung politisch wichtige Entscheidungen zu fällen sind. Trifft dies – wie z.B. bei den BKW oder der BLS – zu, so rechtfertigt sich die Einsitznahme eines Mitgliedes des Regierungsrates in die Leitungsorgane eher.
- d) Entscheidet sich die öffentliche Hand im Falle eines Interessenkonfliktes zugunsten des öffentlichen Interesses, so läuft sie Gefahr, allenfalls direkt haftbar zu werden, wenn dadurch der Gesellschaft oder deren Gläubigern/Aktionären ein Schaden erwächst.

8. Wünschbarkeit, Art und Folgen einer Staatsvertretung

8.1 Wünschbarkeit und Ausgestaltung

8.1.1 Wünschbarkeit

- a) Falls der Staat eine bisher direkt durch staatliche Organe erfüllte Aufgabe an verselbstständigte Organisationen überträgt *und* er bei der Erfüllung dieser Aufgabe weiterhin – insbesondere auch finanziell – beteiligt bleibt, dann drängt sich eine *Vertretung der öffentlichen Hand* in der zuständigen Organisation auf.

Ganz besonders ist dies der Fall bei einer bloss *formellen* Privatisierung oder bei der Ausgliederung in eine verselbstständigte öffentlichrechtliche juristische Person, bei welcher die Ausgliederung lediglich aus organisatorischen Gründen oder zur Erlangung erhöhter Flexibilität gewählt wurde.

- b) Dazu ist nun freilich ein *Vorbehalt* angebracht: Eine Ausgliederung kann gerade zum Ziel haben, eine Einflussnahme durch staatliche Instanzen zu verhindern, auch wenn eine Aufgabe auch weiterhin als – zumindest auch – staatliche verstanden wird. Das trifft im Bund z.B. für die Nationalbank zu, in den Kantonen etwa für die Universitäten und Fachhochschulen sowie die Institutionen zur Förderung der Kultur.

In einem solchen Fall ist es u.E. sinnvoll, auf eine direkte staatliche Vertretung zu verzichten. Die Steuerung soll über das Gesetz und die Aufsicht, allenfalls auch durch finanzielle Vorgaben erfolgen.

- c) Umgekehrt drängt sich eine Vertretung dann auf, wenn der Staat in einer verselbstständigten Organisation die Mehrheit des Kapitals oder gar die Gesamtheit der finanziellen Basis eingebracht hat. Es entspricht dann dem auch in der Privatwirtschaft Üblichen, dass nämlich der- oder diejenige, die den entscheidenden finanziellen Beitrag erbracht hat, auch in den Exekutivorganen das Sagen hat oder zumindest entscheidend mitbestimmen kann.

8.2.2 *Ausgestaltung*

- a) Falls eine Vertretung der öffentlichen Hand sinnvoll ist, stellt sich weiter die Frage, wer als Vertreterin oder Vertreter zu bestellen ist. Als Faustregel mögen folgende drei Kriterien dienen:

- Je näher eine Aufgabe beim Staat verbleibt, desto eher drängt sich eine Vertretung durch ein Mitglied der Regierung oder der Verwaltung auf. Je mehr dagegen eine Aufgabe aus der staatlichen Verantwortung entlassen werden soll, desto eher ist es angebracht, auf eine direkte Staatsvertretung zu verzichten.
- Je stärker spezifische Fachkenntnisse – und nur diese – gefragt sind, desto eher sollte auf eine direkte Staatsvertretung verzichtet werden. Je wichtiger dagegen die Vertretung öffentlicher Interessen ist, desto eher sollten diese durch ein Mitglied der Regierung oder der Verwaltung direkt eingebracht werden.
- Und schliesslich: Je stärker eine Organisation verselbstständigt und dem direkten staatlichen Einfluss entzogen werden sollte, desto grössere Zurückhaltung ist im Hinblick auf eine Staatsvertretung angebracht.

- b) Ist eine Vertretung des Staates sinnvoll, dann stellt sich weiter die Frage, wer als Vertreterin oder Vertreter bestellt werden soll. Dazu Folgendes:

Nach allgemeinen Organisationsprinzipien sollen Entscheidungen auf der ihrer Bedeutung angemessenen Stufe der Hierarchie fallen. Das gilt auch für öffentliche Verwaltungen: Die Regierung hat sich mit strategischen und zentralen operativen Fragen zu befassen. Die Führung der Tagesgeschäfte ist Sache der Direktionen und der ihnen unterstellten Ämter und Abteilungen. Dieser Grundsatz gilt auch für die Vertretung des Kantons in dezentralen Verwaltungseinheiten und privaten Gesellschaften. Soweit es dabei um politisch weniger wichtige, operative Entscheidungen geht, sind sie stufengerecht von Vertretern/innen der Verwaltung zu treffen. *Mitglieder des Regierungsrates* sollten deshalb nur dann in entsprechenden Steuerungsgremien mitwirken, wenn Entscheidun-

gen von grosser politischer Tragweite zu fällen sind. In der Regel dürfte es sachgerechter sein, Angehörige der Verwaltung mit der Vertretung des Kantons zu beauftragen und sie zu verpflichten, die zuständigen Mitglieder des Regierungsrates zu informieren und vor wichtigen Entscheidungen deren Weisungen einzuholen. Das „Grundlagenpapier zur Problematik der Kantonsvertretungen in Verwaltungsräten“, welches vom Grossen Rat in der Junisession 2003 zur Kenntnis genommen wurde, (vgl. auch Frage 4) empfiehlt demgegenüber, die aktuell im Kanton Bern bestehende Vertretung durch Mitglieder der Regierung beizubehalten, da namentlich in Monopolbereichen eine Anbindung an die Politik erforderlich sei. Ob diese Einschätzung zutrifft, ist letztlich selbst eine politische Frage. Das Recht setzt einzig Grenzen, indem etwa die Verfassung die Politisierung gewisser Tätigkeiten untersagt.

Im Auge behalten sollte der Regierungsrat auch seinen Gesamtauftrag und die Belastungsfähigkeit seiner Mitglieder. Er hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben Prioritäten zu setzen. Die Leitungsspanne von Vorgesetzten ist beschränkt. Soll die Vertretung des Kantons in Leitungsorganen von dezentralisierten Organisationen wirkungsvoll sein, so stellt sie eine erhebliche Belastung dar. Aus diesem Grund sollte sie nur dann *den Mitgliedern des Regierungsrates* übertragen werden, wenn dies *zur politischen Abstützung der Entscheidungen*, die im Rahmen der Führung der Organisation getroffen werden müssen, notwendig ist. Die politische Verantwortung für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben durch dezentralisierte Träger können die Mitglieder des Regierungsrates natürlich nicht dadurch abwälzen, dass sie nicht in den Leitungsgremien Einsitz nehmen. Umgekehrt zwingt sie ihre Verantwortlichkeit auch nicht dazu, selbst in den Organen mitzuwirken.

8.3 Rechtsstellung der Vertreterin oder des Vertreters und Haftungsfolgen

Die Rechtsstellung eines Vertreters oder einer Vertreterin der öffentlichen Hand kann sehr unterschiedlich sein und die Haftungsrisiken der öffentlichen Hand nehmen mit vermehrter direkter Einflussnahme, aber auch mit der Intensität der (finanziellen) Beteiligung von Privaten zu.

8.4 Interessenkonflikte

Falls Private an der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (und insbesondere ihrer Finanzierung) beteiligt werden, dann können sich zwangsläufig Interessenkonflikte ergeben. Insbesondere muss der Staat grundsätzlich eintreten, wenn er öffentliche Interessen auf Kosten der Interessen Privater an gewinnstrebigem Tätigkeit durchsetzt.

Soweit sich Interessenkonflikte auf Einzelfälle beschränken, lassen sie sich – wie auch in rein privatrechtlichen Verhältnisse üblich – durch Regelungen betreffend den Ausstand lösen. Falls jedoch Interessenkonflikte systemimmanent sind, fragt es sich, ob es nicht vorzuziehen ist, entweder eine Aufgabe ganz in der Kontrolle der öffentlichen Hand zu

behalten¹² oder aber die Wahrung öffentlicher Interessen durch externe Mittel¹³ zu sichern.

9. Beantwortung der Gutachterfragen

9.1 Stand der wissenschaftlichen Diskussion

Der Allgemeine Teil des ausführlichen Gutachtens vermittelt einen Überblick über den aktuellen Stand von Lehre und Praxis betreffend Kantonsvertretungen in Leitungsgremien öffentlicher Unternehmen und staatlicher Institutionen. Es kann auf jene Ausführungen verwiesen werden.

9.2 Entwicklungstendenzen

Den letzten Entwicklungsstand im *Bund* gibt der Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 wieder, auf den bereits im Allgemeinen Teil an verschiedenen Orten Bezug genommen worden ist. Die im Corporate-Governance-Bericht präsentierte Analyse des Ist-Zustandes und die Entwicklung von Steuerungskonzepten auf diesem Hintergrund bedeuten einen wesentlichen Fortschritt in der Problembearbeitung. In Teilen vereinfacht der Bericht aber wohl zu sehr, etwa wenn postuliert wird, in Zukunft nur noch die Rechtsformen der Anstalt und der privatrechtlichen Aktiengesellschaft zu verwenden. Auch das überarbeitete Vier-Kreise-Modell krankt nach wie vor am Umstand, dass Aufgaben und Organisation der Verwaltung so vielfältig sind, dass sie sich nicht auf vier Grundvarianten reduzieren zu lassen. Dennoch stellen viele der insgesamt 28 Leitsätze, die der Bericht enthält, eine wertvolle Inspirationsquelle für die Möglichkeiten der Steuerung verselbstständiger Einheiten dar, sodass bei der Beantwortung der weiteren Fragen immer wieder darauf Bezug zu nehmen ist.

Daneben ist Corporate Governance auch in *Kantonen* ein Thema. So verlangt das dem Regierungsrat des Kantons Aargau am 4. November 2003 überwiesene Postulat Dr. Andreas Binder, dass öffentliche Unternehmen in ihren Statuten resp. im Geschäftsreglement folgenden Artikel aufzunehmen haben: „Der Verwaltungsrat/Bankrat erlässt ein Reglement über die Führung und Kontrolle des Unternehmens (Corporate Governance-Reglement). Das Reglement trägt allgemein anerkannten Standards Rechnung und wird öffentlich zugänglich gemacht.“

Ein Schwergewicht von Corporate Governance im öffentlichen Sektor liegt bis heute bei öffentlichen Unternehmen. Auf verselbstständigte Institutionen ohne Unternehmenscharakter lassen sich viele Überlegungen nicht ohne weiteres übertragen. Dienstbar gemacht werden können hier allenfalls parallele Entwicklungen im Bereich *privater Stif-*

¹² Worin eine „Ausgliederung“ im Sinne einer formalen Privatisierung eingeschlossen ist.

¹³ Etwa durch Konzessionierung oder Subventionierung, dazu MAGRO (zig. Gutachten Anm. 86) 178.

tungen (*Foundation Governance*) oder für NGOs, da auch dort gemeinnützige Interessen eine zentrale Rolle spielen.

Die Entwicklungen verlaufen bis heute *keineswegs einheitlich*. Während der Bund instruierbare Staatsvertreter/innen nur noch ausnahmsweise bestellen möchte, betont z.B. der Kanton Aargau im Rahmen der Revision des Kantonalbankgesetzes, dass die Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in öffentlichen Betrieben unter dem Gesichtspunkt von Corporate Governance Sinn mache, weil dies einer unerwünschten Spaltung der Eigentümerrechte und der mit dieser Eigentümerfunktion verbundenen Entscheidungskompetenz vorbeuge.

9.3 Kantonsvertretung in Verwaltungsräten bei Vorliegen besonderer finanzieller und/oder strategischer Eigentümerinteressen

Eine besondere Ausgestaltung der Kantonsvertretung zur Erreichung von *finanziellen* Zielen des Kantons erscheint problematisch. Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) verbietet es dem Staat grundsätzlich, eine wirtschaftliche Tätigkeit primär zur Erzielung von Gewinnen auszuüben, also Unternehmen ausschliesslich oder hauptsächlich aus fiskalischen Gründen zu betreiben. Die Vertretung des Kantons in Verwaltungsräten kann allenfalls darauf abzielen, die Verwendung der vom Kanton eingebrachten Mittel abzusichern. Dabei dürfte es aber in erster Linie um die zweckkonforme Verwendung dieser Mittel, d.h. die im öffentlichen Interesse liegende Erfüllung der Aufgabe gehen, nicht um die Erhaltung des Kapitals oder dessen gewinnbringende Bewirtschaftung.

Ganz wesentlich ist dagegen die Verfolgung der *strategischen* Ziele. Für diese postuliert der Bund das Mittel des *Strategie-Erlasses oder Strategie-Papiers*. Eine direkte Vertretung des Bundes in den Organen von Aufgabenträgern soll nur noch soweit notwendig erfolgen. Dieses Vorgehen sorgt für eine hohe Transparenz der Einflussnahme. Gegenüber Einheiten, die politisch-strategisch von grosser Bedeutung und von namhaften Abgeltungen des Bundes abhängig sind, möchte der Bundesrat die Kontrolle zwar selber wahrnehmen. Zu diesem Zweck soll aber primär das Mittel der *Berichterstattung* eingesetzt werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Wirksamkeit dieses Mittels insofern beschränkt ist, als eine allfällige Fehlentwicklung erst ex post festgestellt werden kann. Postuliert wird ferner die Möglichkeit der Abberufung von Mitgliedern der Leitungsorgane während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen durch den Bundesrat. Im Privatrecht gilt es dabei, die dort massgeblichen Schranken zu beachten.

Für den *Kanton Bern* ist das Modell des Bundes grundsätzlich ebenfalls empfehlenswert. Allerdings müssen dabei die besonderen kantonalen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Das Modell des Bundes ist zudem relativ neu. Es existieren deshalb noch keine wissenschaftlichen Untersuchungen darüber, ob es sich in der Praxis bewährt hat. Die Gefahr von Interessenkonflikten dürfte in den Kantonen tendenziell kleiner sein als im Bund, weil die Kantone weniger Befugnisse zur Regelung von Tätigkeiten der dezentralisierten Aufgabenträger haben. Die Belastung der Mitglieder des Regierungsrates lässt

eine Einsitznahme in das Leitungsorgan eines dezentralisierten Aufgabenträgers eher zu als bei den Mitgliedern des Bundesrates. Zudem sind gewisse dezentralisierte Aufgaben (z.B. diejenigen der BKW) für den Kanton politisch so wichtig, dass sich eine Vertretung des Kantons durch ein Mitglied des Regierungsrates rechtfertigt. Geht es um weniger wichtige, primär operative Aspekte, sind Mitglieder der Verwaltung zu beauftragen, soweit sich nicht aufgrund der in dieser Stellungnahme gemachten Überlegungen eine Vertretung durch Dritte aufdrängt.

Die Rolle des *Eigners* (Eigentümers) ist letztlich nur eine von mehreren, welche der Staat gegenüber verselbstständigten Aufgabenträgern wahrnehmen kann oder muss. Daneben tritt er je nachdem als *Regulator* auf, indem er Vorschriften erlässt, die für die betreffende Tätigkeit massgebend sind. Aus der Sicht des New Public Management wird die Rolle als *Auftraggeber* betont. Staatliche Stellen, insbesondere die Regierung, wirken schliesslich als *Aufsichtsorgane*. Aus diesen Gründen können die Beziehungen des Staates zu verselbstständigten Einheiten nicht nur aufgrund seiner Eigentümerrolle bestimmt werden. Vielmehr erscheint eine differenzierte Betrachtungsweise in jedem Einzelfall unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rollen des Staates unumgänglich.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Rolle des Staates gegenüber selbstständigen Verwaltungseinheiten *nicht auf jene des Eigentümers reduzieren* lässt. Strategischen Interessen kommt zwar ein massgeblicher Stellenwert zu. Ihre Wahrnehmung setzt *nicht zwingend eine Kantonsvertretung* in Leitungsgremien voraus, kann aber zweckmässig sein. Sie ist auch durch die Festlegung von *Strategien* möglich. Diese Methode der Steuerung sollte nach Auffassung der Gutachter nicht nur im Bund, sondern auch im Kanton Bern im Vordergrund stehen. In besonderen Fällen ist auch die Kumulation von Strategiefestlegung und permanenter Überwachung der Strategieeinhaltung durch eine Kantonsvertretung geeignet.

Beim Entscheid über das Vertretungsmodell ist jeder Einzelfall gesondert zu betrachten. Dabei spielt auch eine Rolle, welche Erfahrungen der Kanton Bern in diesem Zusammenhang gemacht hat. Es ist primär Aufgabe der Exekutive, diese Beurteilung vorzunehmen. Wenn die Frage der Einsitznahme in die Leitungsgremien von erheblicher politischer Bedeutung ist, hat sie der Gesetzgeber zu beantworten.

In seiner Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 vom 9. März 2007 (BB1 2007, 2681, 2809) schlägt der Bundesrat eine Totalrevision des Personenbeförderungsgesetzes vor. Art. 29 Abs. 1 des Entwurfs zählt die Voraussetzungen auf, die erfüllt sein müssen, damit der Bund einem Unternehmen Abgeltungen für die ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots ausrichtet. Dazu gehört nach lit. e, dass im Verwaltungsrat oder in einem vergleichbaren Organ des Unternehmens keine Person Einsitz hat, die direkt am Bestellvorgang beteiligt oder in einer am Bestellprozess beteiligten Verwaltungseinheit tätig ist. Sollte diese Bestimmung zum Gesetz werden, so wird sie für die Art der Vertretung des Kantons in den Konzessionierten Transportunternehmen massgebend sein. Sie würde

insbesondere ausschliessen, dass Mitglieder des Regierungsrates, die über die Bestellung von Verkehrsangeboten entscheiden, sowie an der Vorbereitung der Bestellung beteiligte Mitarbeitende der Verwaltung in den Verwaltungsräten der verschiedenen Konzessionierten Transportunternehmen (BLS AG, Aare Seeland Mobil, Berner Oberland-Bahnen usw.) Einsitz nehmen.

9.4 Zweckmässigkeit der im Grundlagenpapier dargestellten Modelle der Kantonsvertretung

Soweit sich eine direkte Kantonsvertretung tatsächlich als notwendig erweist, sollte die Wahl des Modells von den mit der Vertretung des Kantons verfolgten Zielen abhängen. Je nach Zielsetzung müssen die Vertretungen des Kantons ein unterschiedliches *Anforderungsprofil* aufweisen. Geht es um die Vertretung politisch-strategischer Interessen, so kommen vor allem die Mitglieder des *Regierungsrates* und *höhere Kaderleute der Verwaltung* in Frage. *Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter* der Verwaltung eignen sich, um staatliches Fachwissen in das betreffende Gremium einzubringen. Soll eine möglichst unabhängige Kontrolle gewährleistet werden, so sind *externe Mandatsträgerinnen oder Mandatsträger* einzusetzen. Auch dann, wenn die Einsitznahme in einem Leitungsorgan mit einem sehr hohen Zeitaufwand verbunden ist oder beim Staatspersonal nicht ohne weiteres vorhandenes Sachwissen oder Erfahrungen in der Unternehmensführung gefragt sind, sollte eine verwaltungsunabhängige Fachperson mit der Aufgabe betraut werden. Eine Einsitznahme von Mitgliedern des *Parlaments* erscheint aus Gründen der Gewaltenteilung problematisch. Sie sind zudem als Repräsentanten einer politischen Partei und eines Wahlkreises in der Regel weniger geeignet, die Interessen des gesamten Kantons zu vertreten. Das spielt dann keine Rolle, wenn es um ein öffentliches Unternehmen geht, das eine lokale oder regionale Aufgabe erfüllt.

Je nach Umschreibung und Gewichtung der personellen Anforderungen lassen sich *Rollenkonflikte* bei den Vertretungen des Kantons nicht ausschliessen. Zu den Handlungsanweisungen des Kantons für seine Vertretungen sollte deshalb in jedem Fall gehören, dass diese in dem betreffenden Organ in den *Ausstand* zu treten haben, wenn bei einer konkreten Entscheidung eine Interessenkollision droht, es sei denn, der Kanton wolle in gewissen Fragen ganz bewusst öffentliche Interessen durchsetzen, unter Inkaufnahme allfälliger Haftungsfolgen.

9.5 Weitere Möglichkeiten zur Wahrnehmung der Kantonsinteressen sowie der Informations- und Kontrollbedürfnisse und zur Sicherstellung der politischen Steuerung und der Durchsetzung der eigentümerstrategischen Interessen

Strategische Interessen lassen sich insbesondere durch die *Vorgabe von Zielen* verwirklichen. Im *öffentlichen Recht* bietet sich als Rechtsform dafür die (*Verwaltungs-*)*Verordnung oder die Leistungsvereinbarung* an. Die Interessen des Kantons können mit den Mitteln der Staatsaufsicht durchgesetzt werden. Körperschaften und Anstalten haben regelmässig über ihre Tätigkeiten und ihr Finanzgebaren Bericht zu erstatten. Die Auf-

sichtsbehörden können die Genehmigung der Berichte verweigern und für die Zukunft Änderungen verlangen. Im Rahmen der Bewilligung von finanziellen Mitteln für die Aufgabenerfüllung und bei der Bestellung der Organe können Sanktionen erfolgen. Allenfalls sind sogar disziplinarische Massnahmen möglich. Es ist Sache des Gesetzgebers, im Rahmen des übergeordneten Rechts (insbes. der Verfassung) Art und Ausmass der aufsichtsrechtlichen Befugnisse festzulegen.

Bei *privaten Gesellschaften* ist der Staat grundsätzlich an die Informations- und Kontrollrechte gebunden, welche ihm das *Privatrecht* zur Verfügung stellt. Unter Umständen besteht die Möglichkeit, dass sich die öffentliche Hand auf vertraglicher Basis (z.B. als Gegenleistung für ein finanzielles Entgegenkommen) besondere Kontroll- und Informationsrechte einräumen lässt.

9.6 Massgeblichkeit der Rechtsform der kantonalen Unternehmung oder Institution für Vertretung und Verantwortung

- a) Das *privatrechtliche Gesellschaftsrecht* gibt nicht nur die äussere Form eines Aufgabenträgers vor, sondern nimmt den Organaufbau in weiten Teilen vorweg (Grundsatz der Formenfixierung, *numerus clausus* der Gesellschaftstypen). Organpflichten und Haftung unterliegen den einschlägigen Regelungen des Obligationenrechts. Daran vermögen die Kantone nichts zu ändern. Wird eine Gesellschaft zu 100% vom Staat kontrolliert, kann diese immerhin ähnlich wie in einem Konzernverbund geführt, d.h. staatlichen Zielen in weitem Masse untergeordnet werden. Ansonsten ist das „Spiel“ des Privatrechts konsequent zu spielen.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber Folgendes: Für die *Ausgestaltung* der Organisation einer Unternehmung lässt das *privatrechtliche Gesellschaftsrecht* *weiten Raum*, ohne welchen der *numerus clausus* gar nicht aufrechterhalten werden könnte. Das zeigt sich etwa darin, dass die Aktiengesellschaft in der Privatwirtschaft als *bonne à tout faire* für kleinste Betriebe ebenso einsetzbar ist wie für global tätige Unternehmen. Das Privatrecht selbst hat sodann mit Art. 762 und 829 OR spezifische Möglichkeiten des Staatseinflusses geschaffen, daraus aber auch die (Haftungs-) Konsequenzen gezogen.

- b) Da im *öffentlichen Recht* keine Formenfixierung besteht, ist es Aufgabe des *Gesetzgebers*, in jedem einzelnen Fall die Organe, ihre Aufgabenbereiche und Kompetenzen auszugestalten. Auch die *Haftung* richtet sich primär nach einer allfälligen spezialgesetzlichen Grundlage. Allenfalls kann wie im Kanton Bern eine generelle Regelung im Rahmen des Staatshaftungsrechts getroffen werden. Das hindert den Gesetzgeber aber nicht, im Einzelfall davon abzuweichen. Um auch das öffentliche Recht transparenter zu gestalten, hat der Bundesrat Leitsätze beschlossen, welchen auf Bundesebene Richtliniencharakter zukommt und von denen nicht ohne Not abgewichen werden soll. Letztlich bildet jedoch gerade die *Flexibilität*, welche das öffentliche Organisationsrecht bietet, einen *entscheidenden Vorteil* gegenüber privatrechtlichen Organisationsformen.

9.7 Verantwortung des Regierungsrates gegenüber den Trägern öffentlicher Aufgaben

Nach Art. 95 Abs. 3 KV stehen Träger öffentlicher Aufgaben ausserhalb der Zentral- bzw. Bezirksverwaltung unter der Aufsicht des Regierungsrates. Damit soll in erster Linie statuiert werden, dass eine Übertragung von öffentlichen Aufgaben an solche Träger nur unter der Voraussetzung zulässig ist, dass deren Erfüllung staatlich beaufsichtigt wird. Die Bestimmung ist so zu verstehen, dass bloss die politische *Endverantwortung* für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beim Regierungsrat liegt. Er kann und soll die Aufsicht – wie die Führung der Verwaltungseinheiten – stufengerecht organisieren, d.h. spezielle Aufsichtsaufgaben untergeordneten Stellen übertragen. Besondere Aufsichtspflichten bedürfen einer gesetzlichen Konkretisierung.

Somit ist der Regierungsrat aufgrund von Art. 95 Abs. 3 KV nicht verpflichtet, direkt in ein Organ eines verselbstständigten Unternehmensträgers Einsitz zu nehmen, um die Aufsicht auszuüben.

9.8 Wahrnehmung der Kantonsvertretung durch die Fachdirektion oder durch eine zentrale Stelle

- a) Im *Bund* gilt der Grundsatz, dass Einheiten, die politisch-strategisch von hoher Bedeutung sind, aus einer Gesamtsicht und deshalb durch den Bundesrat zu steuern und zu kontrollieren sind. Bei Einheiten von untergeordneter Bedeutung sollen diese Aufgaben an das zuständige Departement delegiert werden. Steuerung und Kontrolle sollen aber in der Regel *ohne Einsitznahme von Vertreterinnen oder Vertretern des Bundes* in die Organe der ausgelagerten Einheiten erfolgen. Vor allem wird eine Einsitznahme von Regierungsmitgliedern ausgeschlossen. Somit kann gesagt werden, dass der Bund auf eine möglichst sachnahe Steuerung und Kontrolle *at arm's length* setzt. Dies sorgt für klare Führungskonzepte und vermindert die Gefahr von Interessenkonflikten.
- b) Die Lösung des *Kantons Bern*, bei welcher die Interessen durch Vertreterinnen und Vertreter der Fachdirektionen wahrgenommen werden, setzt ebenfalls auf Sachnähe. Die Einflussnahme beschränkt sich im Gegensatz zum Bund aber nicht auf die Zielebene. Damit wird das persönliche Element der Führung betont, was eine gute Vernetzung, eine permanente Überwachung der Einhaltung der Eigentümerstrategie sowie rasche Reaktionsfähigkeit ermöglicht, aber auch die Gefahr von Interessen- und Zielkonflikten erhöht.

9.9 Beurteilung der Vorkehrungen zur Vermeidung von Rollenkonflikten (am Beispiel des Amtes für öffentlichen Verkehr und der Bedag AG)

Am besten können Rollenkonflikte durch die *Mandatierung verwaltungsexterner Drittpersonen* vermieden werden. Durch eine überlegte Auswahl solcher Personen besteht zugleich die Möglichkeit, bedarfsgerecht hohes Fachwissen in die Führung der verselbstständigten Organisationen einzubringen. Politikvernetzung, verwaltungsspezifi-

sches *Know-how* und optimale Überwachung der Einhaltung der Eigentümerstrategie lassen sich auf diesem Weg aber kaum gewährleisten. Besteht ein ausgewiesenes Bedürfnis, zur Sicherstellung dieser Zwecke eine Vertretung der Verwaltung zu bestellen, so erscheint das beim AöV und bei der Bedag verwendete Modell, wonach mit der betreffenden Aufgabe nicht befassete Angehörige des fachlich zuständigen Bereichs der Kantonsverwaltung ausgewählt werden, als eine taugliche *Kompromisslösung*, welche die Gefahr von Rollenkonflikten zu minimieren und umgekehrt die oben erwähnten Vorteile dieses Vertretungsmodells zu sichern versucht. Bei der Bedag Informatik AG ist die Gefahr von Interessenkonflikten besonders gering, weil der Kanton und die Bedag AG die gleichen Ziele verfolgen und die Privatisierung nicht primär eine Verselbstständigung gegenüber dem Kanton bezweckte, sondern eine Flexibilisierung bei der Erfüllung der Aufgaben und eine Entlastung der Zentralverwaltung. Zudem steht den fünf verwaltungsexternen Mitgliedern des Verwaltungsrates ein einziger Vertreter des Kantons gegenüber.

9.9.1 Entschädigung der Verwaltungsratsstätigkeit: Beurteilung der verschiedenen Lösungen u.a. unter Verantwortlichkeits- und Gleichbehandlungsaspekten

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen staatlicher Stellen haben einen Anspruch auf Entlohnung ihrer Arbeit (Art. 62 PG). Ob eine Tätigkeit als Vertretung des Kantons in Organen von dezentralen Einrichtungen bereits durch den *Grundlohn* abgedeckt wird, ist eine Frage des Stellenbeschriebes. Soweit eine solche Aufgabe als zusätzliche erscheint bzw. einen besonderen Einsatz erfordert, kann die Ausrichtung einer *Zulage* angezeigt sein. Diese Zulage kann auch darin bestehen, dass den Personen, welche den Kanton vertreten, erlaubt wird, die Entschädigung zu behalten, welche von der Organisation den Mitgliedern ihrer Leitungsorgane (z.B. in Form von Verwaltungsrats honoraren) ausgerichtet wird. Dieses Vorgehen ist allerdings aus zwei Gründen *nicht unproblematisch*. Zum einen entsteht zumindest der Anschein möglicher *Interessenkonflikte*, weil die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons auf die Höhe der Entschädigung Einfluss nehmen können. Es sollte jedenfalls der Eindruck vermieden werden, Mitarbeitende des Kantons, die mit Organfunktionen in einem dezentralen Aufgabenträger betraut sind, würden diese Aufgabe in ihrer „Freizeit“ ausüben. Bei der Vertretung des Kantons handelt es sich um eine *amtliche Tätigkeit*. Die Mitarbeitenden sind dazu aufgrund ihrer Aufgabe verpflichtet. Es wäre deshalb u.E. vorzuziehen, den Verwaltungsangehörigen eine Entschädigung auszurichten, welche dem zusätzlichen Aufwand für die Vertretung des Kantons in den Leitungsorganen der verselbstständigten Aufgabenträger entspricht.

9.9.2 Beurteilung der Einsitznahme von Kantonsvertretern in den Leitungsgremien kantonalen Unternehmen und Institutionen aus haftungsrechtlicher Sicht

Zur Frage der Haftung von Kantonsvertretern/innen wurde bei der Darstellung der Organisationsformen der Aktiengesellschaft und der Anstalt ausführlich Stellung genommen. Bei öffentlichrechtlichen Organisationen richtet sich die Haftung nach den einschlägigen Regeln im bernischen Personalgesetz, welches eine ausschliessliche Staatshaftung anordnet. Bei Kantonsvertretungen in privatrechtlichen Aktiengesellschaften kollidiert das

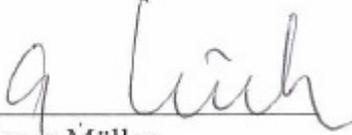
kantonale Staatshaftungsrecht, welches eine direkte Haftung des Vertreters oder der Vertreterin ausschliesst, mit den entsprechenden Regelungen im Obligationenrecht. Im Falle von auf statutarischer Grundlage entsandten Personen wird die Problematik dadurch entschärft, dass Art. 762 Abs. 4 OR eine mit dem Staatshaftungsrecht im Ergebnis übereinstimmende Regelung vorsieht. Anders sieht die Rechtslage bei gewählten Kantonsvertretungen aus, wo Art. 754 Abs. 1 OR einen direkten Anspruch gegen die Vertreter oder Vertreterinnen vorsieht. Zu lösen ist dieser Konflikt anhand der Kollisionsregel von Art. 61 OR. *Friedli* kommt in seinem Gutachten vom 14. März 2006 zum Ergebnis, dass Art. 754 Abs. 1 OR dem Art. 49 Abs. 1 aPG (heute: Art. 102 Abs. 1 PG) vorgehe. Diese Auffassung wird nicht von allen Gutachtern geteilt. *Friedli* lässt Lehrmeinungen, die namentlich in der Literatur zum Staatshaftungsrecht vertreten werden und einen gegenteiligen Schluss nahe legen, ausser Acht. Er führt in seinem Gutachten weiter aus, dass die kantonale Regelung immerhin alternativ herangezogen werden könne. Diese Ansicht ist vertretbar, obwohl die Bestimmung, auf die sich *Friedli* in seinem Gutachten vor allem stützt (Art. 51 Abs. 2 aPG), offenbar nicht in das neue Personalgesetz übernommen worden ist. Wir unterstützen vor allem das Postulat von *Friedli*, es sei bei gewählten Kantonsvertretungen in jedem Fall eine individuelle Absicherungsregelung zu treffen.

* * *

Zürich und Erlinsbach, 7. Juni 2007



Peter Forstmoser



Georg Müller

Anhang A-2

[Direktion]

[Datum] [die Direktionsvorstehende / der Direktionsvorstehende]

(Datum) [DIR] C

Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Allgemeines Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte

Der Regierungsrat legt für die Verwaltungs- und Stiftungsräte von kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen ein allgemeines Anforderungsprofil fest. Dieser Beschluss ersetzt den bisher gültigen RRB 2097/95 vom 16. August 1995.

1. Grundsätze

Es gelten folgende Grundsätze:

1.1 Anwendung des allgemeinen Anforderungsprofils

- Dieses allgemeine Anforderungsprofil kommt bei Wahlen in einen Verwaltungs- oder Stiftungsrat immer dann zur Anwendung, wenn nicht ein spezifisches Anforderungsprofil für die jeweilige kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution vorliegt.
- Auf Antrag der federführenden Fachdirektion kann der Regierungsrat ein spezifisches und auf die einzelne kantonale Unternehmung, Beteiligung oder Institution zugeschnittenes Anforderungsprofil erlassen, welches jedoch grundsätzlich die Elemente dieses allgemeinen Anforderungsprofils enthalten sollte.
- Allfällige Abweichungen in einem spezifischen gegenüber dem allgemeinen Anforderungsprofil sind zu begründen.

1.2 Geltungsbereich

- Wo der Regierungsrat als Wahlbehörde für die Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates zuständig ist, gilt das nachfolgende allgemeine Anforderungsprofil sowohl für das einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied als auch für den Verwaltungsrat bzw. den Stiftungsrat als Ganzes, unabhängig davon, ob diese Personen als eigentliche Kantonsvertreter oder als sonstige Verwaltungs- bzw. Stiftungsratsmitglieder im Leitungsgremium Einsitz nehmen.

- Diese Bestimmung gilt sinngemäss auch für den Fall, wo formal die Generalversammlung Wahlbehörde für die Verwaltungsratsmitglieder ist und der Regierungsrat Kraft der Mehrheitsbeteiligung des Kantons an diesen Unternehmen faktisch alle Mitglieder des Verwaltungsrates bestimmt.
- Wo sich der Kanton in einer Minderheitsposition bzw. lediglich in einer Mitwirkungsrolle befindet, gelten die Anforderungen für die eigentlichen Kantonsvertreter, also für diejenigen Personen, die vom Kanton in den Verwaltungs- oder Stiftungsrat delegiert worden sind. Der Regierungsrat sorgt dafür, dass auch den übrigen Verwaltungsrats- oder Stiftungsratsmitgliedern das Anforderungsprofil für Kantonsvertreter bekannt gemacht wird.

2. Anforderungen an das einzelne Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglied

2.1 Fachliche Kompetenzen

Das einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied sollte mehrere der untenstehenden Kompetenzen aufweisen. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist darauf hinzuwirken, dass alle Kompetenzen im Verwaltungsrat gebührend vertreten sind:

Strategie

- Erfahrung mit der Entwicklung, Beurteilung und Durchsetzung von Unternehmensstrategien im öffentlichen Bereich oder in der Privatwirtschaft
- Konzeptionelles und innovatives Denkvermögen

Führung

- Erfahrung in der Führung oder in einem Stab eines Unternehmens, eines öffentlichen Betriebes oder der öffentlichen Verwaltung

Risikobeurteilung

- Erfahrung und Kenntnisse in der Risikobeurteilung von strategischen Entscheidungen im öffentlichen oder im privaten Bereich
- Fähigkeit, gesamtheitlich und vernetzt zu denken und eine Lage umfassend, unter Einbezug führungsmässiger, personeller, finanzieller und politischer Aspekte zu beurteilen
- Fähigkeit, Risiken vorausschauend zu beurteilen und adäquat zu kommunizieren

Interessen des Kantons

- Durchsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons

Betriebswirtschaftliche Kenntnisse

- Gute Kenntnisse der finanzwirtschaftlichen Aspekte, der Problemstellungen eines Unternehmens sowie der Aufgaben des Managements

2.2 Persönliche Kompetenzen

Das einzelne Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied weist folgende persönliche Kompetenzen auf:

- *Teamfähigkeit*
- *Entscheidkraft*
- *Integrität*
- *Bereitschaft zur Weiterbildung*
- *Zeitliche Verfügbarkeit*

2.3 Unabhängigkeit

Beim einzelnen Verwaltungs- oder Stiftungsratsmitglied dürfen keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen, welche eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten.

3. Anforderungen an die Verwaltungs- und Stiftungsratsmitglieder als Gesamtheit

Sofern der Regierungsrat für sämtliche Mitglieder des Verwaltungs- oder Stiftungsrates als Wahlbehörde zuständig ist, sollen in Ergänzung zu Ziffer 2 zusätzlich folgende Anforderungen an den Verwaltungs- oder Stiftungsrat als Gesamtheit erfüllt sein.

3.1 Fachliche Kompetenzen

Interdisziplinäre Zusammensetzung

- Der Verwaltungs- oder Stiftungsrat soll eine Gesamtschau entwickeln können.

Gute Kenntnisse des Umfelds der Unternehmung

- Diese umfassen die wirtschaftlichen, technischen und politischen Rahmenbedingungen sowie ihrer Entwicklung.

Gute Branchenkenntnisse

- Dazu gehören Kenntnisse des Marktes, der Kunden und der Konkurrenz.

Bei engem Bezug zu kantonalen Aufgabenbereichen

- Erforderlich sind Kenntnisse der entsprechenden kantonalen Politik.

3.2 Chancengleichheit und französischsprachige Minderheit

Der Regierungsrat achtet bei der Wahl der Zusammensetzung des Verwaltungs- und Stiftungsrats darauf, dass nach Möglichkeit Frauen und Männer Einsitz nehmen und der französischsprachigen Minderheit angemessen Rechnung getragen wird.

4. Anforderungen an das Präsidium des Verwaltungs- und Stiftungsrats

Sofern der Regierungsrat Wahlbehörde für das Präsidium des Leitungsgremiums ist, sollen folgende Anforderungen an das Präsidium des Verwaltungs- oder Stiftungsrats erfüllt sein.

4.1 Fachliche Kompetenzen

Integrative Persönlichkeit

- Die Person ist ein Teamleader und hat die Fähigkeit, einen kompetenten Verwaltungs- oder Stiftungsrat als Team zu führen.

Fähigkeit zur strategischen Gesamtschau

- Die Person ist in der Lage, Chancen und Risiken zu erkennen.

Breite Führungs- und Managementenerfahrung

Fähigkeit, Transformationsprozesse zu gestalten

Repräsentationsfähigkeit

- Die Person kann als Repräsentant des Verwaltungsrates vor Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie in der Öffentlichkeit auftreten.

4.2 Persönliche Kompetenzen

Entschlusskraft

- Die Person hat ein hohes Durchsetzungsvermögen auch in schwierigen Situationen.

Identifikation mit Eigentümerstrategie

- Die Person identifiziert sich mit den grundlegenden Eigentümerinteressen des Kantons.

Verfügbarkeit

- Die Person weist eine den Bedürfnissen der Unternehmung angemessene Verfügbarkeit auf, insbesondere in Umbruch- und Krisensituationen.

5. Spezifische Anforderungsprofile für einzelne kantonale Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen

Sollten für die Einsitznahme in den jeweiligen Leitungsgremien der betroffenen kantonalen Unternehmen, Beteiligungen und Institutionen zusätzlich spezifische Anforderungen und Kenntnisse nötig sein, dann werden diese in einem separaten RRB festgelegt. Die Federführung liegt bei der für die Institution jeweils zuständigen Fachdirektion (vgl. Ziffer 1.1).

An alle Direktionen und die Staatskanzlei

Für getreuen Protokollauszug

Der Staatsschreiber:

Reporting über die kantonalen Unternehmen und Institutionen für das Jahr 200X

Unternehmung / Institution	Zweck des kantonalen Engagements	Umfang des finanziellen Engagements des Kantons	Betriebliche Schlüsselkennzahlen	Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie / Unternehmensoptik	Risikobeurteilung durch federführende Fachdirektion (Ampel)	grün: mit / ohne Bemerkungen gelb /rot: Handlungsbedarf und Massnahmen
Berner Kantonalbank BEKB BCBE					● ▲ ■	
Bedag Informatik AG					● ▲ ■	
Immobilien-gesellschaft Wankdorf AG					● ▲ ■	
BKW FMB Energie AG					● ▲ ■	
Alpar Flug- und Flugplatz- gesellschaft AG					● ▲ ■	
BLS AG					● ▲ ■	
Aare Seeland Mobil					● ▲ ■	
Berner – Oberland – Bah- nen (BOB)					● ▲ ■	
Regionalverkehr Bern – Solothurn (RBS)					● ▲ ■	
Chemin de fer du Jura (CJ)					● ▲ ■	

Unternehmung / Institution	Zweck des kantonalen Engagements	Umfang des finanziellen Engagements des Kantons	Betriebliche Schlüsselkennzahlen	Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie / Unternehmensoptik	Risikobeurteilung durch federführende Fachdirektion (Ampel)	grün: mit / ohne Bemerkungen gelb /rot: Handlungsbedarf und Massnahmen
Montreux – Berner Oberland – Bahnen (MOB)					● ▲ ■	
Verkehrsbetriebe STI					● ▲ ■	
Regionale Spitalzentren					● ▲ ■	
Schulverlag blmv AG					● ▲ ■	
Gebäudeversicherung Bern (GVB)					● ▲ ■	
Universität Bern					● ▲ ■	
Berner Fachhochschule					● ▲ ■	
Pädagogische Hochschule					● ▲ ■	
Haute Ecole Pédagogique BEJUNE					● ▲ ■	
Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale					● ▲ ■	
Stiftung Inselspital					● ▲ ■	
Berner Klinik Montana					● ▲ ■	

Unternehmung / Institution	Zweck des kantonalen Engagements	Umfang des finanziellen Engagements des Kantons	Betriebliche Schlüsselkennzahlen	Wichtige Ereignisse aus Optik Eigentümerstrategie / Unternehmensoptik	Risikobeurteilung durch federführende Fachdirektion (Ampel)	grün: mit / ohne Bemerkungen gelb /rot: Handlungsbedarf und Massnahmen
Kunstmuseum Bern					● ▲ ■	
Zentrum Paul Klee					● ▲ ■	
Historisches Museum Bern					● ▲ ■	
Stadttheater Bern					● ▲ ■	
Bernisches Symphonieorchester					● ▲ ■	

Anhang A-4

[Direktion]

[Datum] [die Direktionsvorstehende / der Direktionsvorstehende]

(Datum) [DIR] C

Kantonale Unternehmen / Beteiligungen / Institutionen: Aufsichtskonzept des Regierungsrates für [.....]

1. Anlass

In der Septembersession 2005 hat der Grosse Rat die Motion M 185/05 der PUK betreffend „Konzept über die Aufsicht über mittelbare Verwaltungseinheiten“ überwiesen, welche den Regierungsrat beauftragt, seine Aufsicht über jede einzelne mittelbare Verwaltungseinheit in einem Aufsichtskonzept zu definieren und dieses dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen.

Gemäss Art. 95 Abs. 3 KV steht [.....] im Sinne einer Trägerin öffentlicher Aufgaben unter der Aufsicht des Regierungsrates.

Das nachstehende Aufsichtskonzept des Regierungsrates für [.....] stützt sich auf den Bericht des Regierungsrates vom dd. mmmm 2007 zur Überprüfung der VKU-Grundsätze.

2. Rechtsform und spezialgesetzliche Grundlage der [.....]

3. Zweck und Interesse des kantonalen Engagements an der [.....]

4. Finanzielle Bedeutung der [.....] für den Kanton

5. Gesetzlich vorgesehene Aufsichtsorgan

6. Kantonsvertretung im Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat der [.....]

7. Vermeidung von Rollenkonflikten

8. Vertretung des Kantons an der Generalversammlung

9. Gesetzlich festgelegte Aufgaben des Regierungsrates

Dem Regierungsrat kommen folgende gesetzlich festgelegte Aufgaben zu:

- ...
- ...

10. Weitere vom Regierungsrat wahrgenommene Aufgaben

Der Regierungsrat nimmt gegenüber [.....] folgende weitere Aufgaben wahr:

- ...
- ...

11. Reporting über [.....]

Der Regierungsrat wird über [.....] wie folgt informiert:

- ...
- ...

12. Aufgaben der zuständigen Fachdirektion

Die Betreuung der [.....] wird von [DIR] wahrgenommen.

Die [DIR] bereitet bei folgenden Geschäften die Beschlussfassung durch den Regierungsrat vor:

- ...
- ...

13. Festlegung von Grenzwerten für die Ampelsteuerung

14. Aufgaben des Grossen Rates

15. Aufgaben der Finanzkontrolle

16. Abschliessende Bemerkungen

An alle Direktionen und die Staatskanzlei

Für getreuen Protokollauszug

Der Staatsschreiber: