

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat [2023/330](#) «Anpassungs- und Vereinheitlichungsbedarf bei Regelungen zur Revision von Organisationen mit öffentlichen Aufgaben» 2023/330

vom 4. Juni 2024

1. Text des Postulats

Am 22. Juni 2023 reichte Stefan Degen das Postulat [2023/330](#) «Anpassungs- und Vereinheitlichungsbedarf bei Regelungen zur Revision von Organisationen mit öffentlichen Aufgaben» ein, welches vom Landrat am 2. November 2023 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

In seinem regelmässigen Austausch mit der kantonalen Finanzkontrolle hat der Begleitausschuss Finanzkontrolle festgestellt, dass die Regelungen zur externen Revision von bestimmten Behörden sowie Organisationen ausserhalb der Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat, uneinheitlich sind und teilweise nicht den in der Revision ansonsten üblichen Gepflogenheiten entsprechen. Dazu folgende Ausführungen.

Erstens ist die Finanzkontrolle verschiedentlich in Erlassen als Revisionsstelle von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen oder von bestimmten Behörden vorgesehen. Dies ist beispielsweise beim Kantonsspital Baselland, bei der Psychiatrie Baselland, bei der BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, bei der Stiftung Volkshochschule und Senioren Universität beider Basel, bei der Motorfahrzeug-Prüfstation beider Basel, bei der Stiftung Kirchengut Baselland, bei der Handschin-Stiftung, bei der Römer-Stiftung Dr. René Clavel und bei den KESB der Fall. Diese Konstellation sorgt für folgende Schwierigkeiten. Beispielsweise ist die Finanzkontrolle gleichzeitig zuständig für die Finanzaufsicht, die es von der Revisionstätigkeit klar zu trennen gilt. Entsprechend wäre es auch sinnvoll, nicht beide Aufgaben derselben Stelle zu übertragen. Weiter muss eine Revisionsstelle, um ihre Unabhängigkeit wahren zu können, bei grossen Unstimmigkeiten von ihrem Mandat zurücktreten können. Dies ist gerade nicht möglich, wenn ein Erlass festhält, dass die Finanzkontrolle in jedem Fall den Jahresabschluss einer Institution revidieren muss. Und schliesslich besteht ein Konflikt mit übergeordnetem Recht, sobald eine Institution, deren Revisionsstelle nach einem kantonalen Erlass die Finanzkontrolle ist, beispielsweise Obligationen an der Börse platziert. Denn Publikumsgesellschaften müssen durch eine staatlich beaufsichtigte Revisionsgesellschaft geprüft werden (Art. 727b Obligationenrecht; SR [220](#)). Die kantonalen Finanzkontrollen können jedoch nicht als staatlich beaufsichtigte Revisionsgesellschaften zugelassen werden (Art. 6 Abs. 2 Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR [221.301](#)) – und können von einem solchen Mandat, das sie nach Bundesrecht gar nicht übernehmen dürften, auch nicht zurücktreten.

Zweitens bestehen in anderer Hinsicht unterschiedliche Regelungen zu den Revisionsstellen von ansonsten vergleichbaren Organisationen ausserhalb der Verwaltung mit öffentlichen Aufgaben. Während, wie oben erwähnt, in einigen Fällen die Revisionsstelle gesetzlich festgeschrieben ist, wird sie in anderen Fällen durch den Regierungsrat gewählt (so z. B. bei der Basellandschaftlichen

Kantonalbank, bei der Sozialversicherungsanstalt oder bei den Schweizerischen Rheinhäfen). Bei wieder anderen wählt das strategische Führungsorgan die Revisionsstelle selbst (z. B. bei der Universität Basel, wobei die Trägerkantone aktuell mit jeweils einem Mitglied im für die Wahl zuständigen Universitätsrat vertreten sind). Weiterbestehen, soweit ersichtlich, auch im Falle einer Wahl durch den Regierungsrat keine übergeordneten Bestimmungen dazu, dass die Revisionsstelle nach einer gewissen Zeit zu wechseln ist. Dies gilt auch für Beteiligungen. Die bis zum Inkrafttreten des Beteiligungsgesetzes (01.01.2018) geltende Richtlinie zu den Beteiligungen (SGS 314.51) sah demgegenüber noch vor, dass die Revisionsstelle bei strategisch wichtigen Beteiligungen periodisch auszuschreiben und zu wechseln ist und bei allen Beteiligungen vorbehaltlich anderer gesetzlicher Bestimmungen durch den Regierungsrat gewählt wird.

Der Finanzkommission erscheint vor diesem Hintergrund angezeigt, eine Übersicht über die Situation zu schaffen und dabei zu überprüfen, ob die bisherigen Regelungen weiterhin sinnvoll sind oder geändert und teilweise vereinheitlicht werden sollten. In einigen Fällen hat der Regierungsrat bereits selbst Gesetzesänderungen zum Thema angestossen.

Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Übersicht über die Situation zu erstellen und dabei etwa folgende Fragestellungen zu beleuchten:

1. Für welche Institutionen sehen Erlasse die **Finanzkontrolle fix als Revisionsstelle** vor? Wie kam es zu diesen Regelungen und wie werden sie beurteilt (Schwierigkeiten/Probleme, Vor- und Nachteile, interkantonaler Vergleich)? Welche Alternativen zu den heutigen Regelungen bestehen (z. B. Wahl der Revisionsstelle durch Regierungsrat oder Landrat [durch Landrat insbesondere dann, wenn der Regierungsrat im strategischen Führungsorgan vertreten ist], evtl. auf Antrag der Institution; Festlegung eines Turnus, in welchem die Revisionsstelle in der Regel zu wechseln ist)? Welche Vor- und Nachteile hätten diese gegenüber der aktuellen Situation?
2. Wo und inwiefern bestehen unterschiedliche **Regelungen zur Revision von** ansonsten vergleichbaren **Organisationen mit öffentlichen Aufgaben** und wie werden sie beurteilt? Besteht Vereinheitlichungsbedarf?
3. Wo und inwiefern besteht folglich konkreter **gesetzlicher Anpassungsbedarf**?

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Einleitende Bemerkungen/Übersicht über die Situation

Einleitend schafft der Regierungsrat die von der Finanzkommission geforderte Übersicht über die Regelungen zur externen Revision von bestimmten Behörden sowie Organisationen ausserhalb der Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat. Dabei ist aufgeführt, bei welchen dieser Organisationen die kantonale Finanzkontrolle die Aufgabe der Revisionsstelle wahrnimmt. Diese einleitenden, übersichtsmässigen Ausführungen sind wie folgt gegliedert:

- A. Regelungen zur externen Revision bei Beteiligungen des Kantons
- B. Regelungen bei Organisationen, welche Staatsbeiträge empfangen
- C. Weitere Organisationen, bei welchen die Finanzkontrolle Revisionsstelle ist

Im Anschluss an die Übersichten erfolgt jeweils eine Beurteilung mit relevanten Feststellungen und Empfehlungen.

A. Regelungen zur Revisionsstelle bei Beteiligungen des Kantons

Auf den beiden Folgeseiten wird eine Übersicht zu den Revisionsstellen aller kantonalen Beteiligungen gegeben. Aufgeführt sind die direktionale Zuständigkeit, die Rechtsform, die Revisionsart sowie die Festlegung der Revisionsstelle. Gekennzeichnet sind die Organisationen, bei welchen die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Landschaft die Revision wahrnimmt (**blaue** Einfärbung).

Weiterführende Informationen zu den Beteiligungen finden sich auf der kantonalen Homepage ([Faktenblätter und Eigentümerstrategien — baselland.ch](https://www.baselland.ch)).

| Zuständige Direktion | Name der Beteiligung | Rechtsform | Regelung betr. Revision / Revisionsstelle | Festlegung Revisionsstelle |
|----------------------|---|--|---|---|
| FKD | Basellandschaftliche Kantonalbank | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Von Finanzmarktaufsicht anerkannte Revisionsstelle | Vom Regierungsrat beauftragt gemäss Kantonalbankgesetz und Bankengesetz des Bundes |
| FKD | Basellandschaftliche Gebäudeversicherung | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Revisionsgesellschaft nach anerkannten Grundsätzen | Jährlich durch die Verwaltungskommission gewählt |
| FKD | Basellandschaftliche Pensionskasse | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Revisionsgesellschaft nach anerkannten Grundsätzen | Jährlich durch Verwaltungsrat für 1 Jahr gewählt |
| FKD | Schweizerische Nationalbank | Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft | CH-Standard zur eingeschränkten Revision gem. Art. 727 b OR muss erfüllt sein. | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| FKD | Sozialversicherungsanstalt des Kantons BL | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Revisionsgesellschaft nach anerkannten Grundsätzen | Der Regierungsrat bezeichnet die Revisionsstelle gemäss EG BL AHV/IVG und bundesgesetzlicher Vorgaben (AHV/IV-Gesetz) |
| FKD | Schweizer Salinen | Aktiengesellschaft | Ordentliche Revision nach Art. 727 OR | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| FKD | SelFin Invest AG | Aktiengesellschaft | Ordentliche Revision nach Art. 727 OR | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| VGD | Kantonsspital Baselland | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Kantonale Finanzkontrolle | Gemäss Spitalgesetz |
| VGD | Psychiatrie Baselland | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Kantonale Finanzkontrolle | Gemäss Spitalgesetz |
| VGD | Schweizerische Rheinhäfen | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach OR Artikel 727 | Regierungen BL und BS ernennen die Revisionsstelle |
| VGD | Flughafen Basel-Mulhouse | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt nach internationalem Recht | Revision nach französischem Recht. | Gemäss Statuten zum Staatsvertrag CH-F, Revisionsstelle gewählt durch Verwaltungsrat |
| VGD | Universitäts-Kinderspital beider Basel | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach OR Artikel 727 | Durch Trägerkantone BS und BL gewählt |
| VGD | Switzerland Innovation Park Basel Area AG | Aktiengesellschaft | CH-Standard zur eingeschränkten Revision gem. Artikel 727 b OR muss erfüllt sein. | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| VGD | Regionales Heilmittelinspektorat (RHI) | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach CH-Prüfungsstandards | Wahl durch Gesundheitsdirektorenkonferenz NWCH |
| VGD | Universitätsspital Nordwest | Aktiengesellschaft | Revision nach OR Art. 727a | Generalversammlung |
| BUD | ARA Rhein AG | Aktiengesellschaft | Revision nach Schweizer Standard zur eingeschränkten Revision | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | Autobus AG Liestal | Aktiengesellschaft | Ordentliche Revision nach OR | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | BLT Baselland Transport AG | Aktiengesellschaft | Ordentliche Revision nach Swiss GAP FER | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |

| | | | | |
|------|---|---|--|--|
| BUD | Hardwasser AG | Aktiengesellschaft | Revision nach Schweizer Standard zur eingeschränkten Revision | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | Kraftwerk Augst AG | Aktiengesellschaft | Revision nach Schweizer Standard zur eingeschränkten Revision | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | Kraftwerk Birsfelden AG | Aktiengesellschaft | Revision nach Schweizer Standard zur eingeschränkten Revision | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | NSNW AG | Aktiengesellschaft | Ordentliche Revision nach Swiss GAP FER | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | ProReno AG | Aktiengesellschaft | Eingeschränkte Revision nach Schweizer Standard | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| BUD | Wasserversorgung Waldenburgertal AG | Aktiengesellschaft | Eingeschränkte Revision nach Schweizer Standard | Gemäss OR Art. 698 durch Generalversammlung gewählt |
| SID | BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Kantonale Finanzkontrolle | Gemäss Staatsvertrag alternierend die Finanzkontrolle einer der Kantone BL und BS |
| SID | Interkantonale Polizeischule Hitzkirch | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Revision nach Swiss GAP FER durch Finanzkontrolle eines Kantons (LU) | Konkordatsbehörde wählt die Revisionsstelle |
| SID | Motorfahrzeugprüfstation beider Basel | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Kantonale Finanzkontrolle | Gemäss Vereinbarung betr. die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel alternierend die Kantone BL und BS |
| BKSD | Universität Basel | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach Swiss GAP FER | Durch Universitätsrat gewählt, Wechsel nach 8 Jahren. |
| BKSD | FHNW | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach OR | Regierungen wählen Revisionsstelle, maximal 7 Jahre |
| BKSD | Swiss TPH | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Ordentliche Revision nach OR | Regierungen wählen Revisionsstelle jeweils auf 4 Jahre |
| BKSD | Interkantonale Lehrmittelzentrale | Selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt | Finanzkontrolle eines Kantons (zurzeit LU) führt Revision durch | Plenarversammlung Mitgliederkantone wählt auf 4 Jahre |

Tabelle 1: Übersicht Revisionsstellen der kantonalen Beteiligungen, Beteiligungen mit der Finanzkontrolle als Revisionsstelle

Beurteilung:

Die unterschiedliche Auftragsvergabe der verschiedenen Revisionsmandate für die 31 kantonalen Beteiligungen ist der verschiedenartigen Ausgestaltung der einzelnen rechtlichen Grundlagen der Beteiligungen geschuldet. Die Beteiligungen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Rechtsform und der Entstehungsgeschichte ihrer gesamten rechtlichen Grundlagen teilweise stark. Unterschiedliche Rahmenbedingungen und der Zweck der Beteiligung waren und sind jeweils ursächlich für die konkrete Ausgestaltung der Regelungen.

Bei 14 der 31 Beteiligungen handelt es sich um Aktiengesellschaften, bei welchen gemäss Obligationenrecht deren Generalversammlungen die Revisionsgesellschaften bestimmen bzw. wählen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei diversen Aktiengesellschaften der Regierungsrat oder – bei Beteiligungen mit mehreren Kantonseignern – mehrere Regierungsräte die Revisionsgesellschaften vorschlagen.

Bei den übrigen 17 Beteiligungen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten, die keine Generalversammlung aufweisen. Hier werden die Revisionsstellen wie folgt gewählt:

- Bei 4 Beteiligungen bestimmen die rechtlichen Grundlagen die Finanzkontrolle als Revisionsstelle (Kantonsspital Baselland, Psychiatrie Baselland, BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel, Motorfahrzeugprüfstation beider Basel).
- Bei Beteiligungen, an welchen neben dem Kanton Basel-Landschaft auch Basel-Stadt oder weitere Kantone beteiligt sind, wählen die betreffenden Regierungen gemeinsam die Revisionsstelle (Schweizerische Rheinhäfen, UKBB, interkantonale Polizeischule Hitzkirch, FHNW, Swiss TPH, Interkantonale Lehrmittelzentrale).
- Eine davon leicht abweichende Ausgestaltung findet sich bei der Universität Basel, bei welcher der Universitätsrat die Revisionsstelle wählt. Von 11 Mitgliedern des Universitätsrats wählen die beiden Regierungen BS und BL je 5 Mitglieder, darunter je eine Regierungsrätin bzw. einen Regierungsrat. Ein weiteres Mitglied wird durch die Regenz der Universität bestimmt. Damit sind es hier vorderhand ebenfalls die Regierungen der beiden Kantone, welche mit ihren Vertretungen die Wahl der Revisionsstelle massgeblich bestimmen.
- Lediglich bei 2 Beteiligungen wählt bzw. bezeichnet der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die Revisionsstellen alleine: Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten BLKB und Sozialversicherungsanstalt, bei welchen der Kanton alleine Träger ist.
- Spezialfälle stellen die beiden öffentlich-rechtlichen Anstalten Basellandschaftliche Pensionskasse (BLPK) und Basellandschaftliche Gebäudeversicherung (BGV) dar. Aufgrund des hohen Erfordernisses der Autonomie verfügt auch die BLPK über einen Verwaltungsrat bzw. verfügt die BGV über eine Verwaltungskommission, die jeweils die Revisionsstellen wählen.

Zum Wechsel der Revisionsstelle äussert sich der Regierungsrat wie folgt: Die schweizerische Gesetzgebung zur Revision bestimmt in Artikel 51 der Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren ([SR 221.302.3](#)), dass die Revisionsstelle selbst den Mandatsleiter nach 7 Jahren auswechselt, nicht aber, dass die Revisionsgesellschaft gewechselt werden muss. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass diese Anforderungen ausreichend sind und der Kanton hier nicht weitergehen sollte, als die schweizerische Gesetzgebung zur Revisions-tätigkeit. Dies zumal die Revisionsgesellschaft auch verpflichtet ist, ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Aus Governancegründen sind aber Generalversammlungen und Regierungsräte gut beraten, hin und wieder einen Wechsel zu prüfen. Ein Wechsel kann ausserdem zu tieferen Kosten führen.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die Art der Revisionen sowie die Wahl der Revisionsgesellschaften bei jenen 27 Beteiligungen, welche nicht durch die Finanzkontrolle revidiert werden, angemessen geregelt sind.

Zur Vornahme der Revision durch die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Landschaft bei den vier Beteiligungen gemäss Tabelle 1 äussert sich der Regierungsrat wie folgt:

Der Finanzkontrolle obliegt gemäss Finanzkontrollgesetz ([SGS 311](#)) auch die Finanzaufsicht über die Organisationen jeglicher Rechtsform und Personen ausserhalb der Kantonsverwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt, an denen er sich massgeblich beteiligt oder für welche er eine Staatsgarantie abgibt (§ 14 Abs. 1, Bst. g). Ausserdem unterliegen die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen der Finanzaufsicht (§ 14 Abs. 1, Bst. h; vgl. dazu Abschnitt B unten).

Wenn die Finanzkontrolle nun gleichzeitig für die Vornahme der Revision und der Finanzaufsicht zuständig ist, besteht tendenziell ein Interessenkonflikt: Als Revisionsstelle ist die Finanzkontrolle dieser Beteiligung verpflichtet, als Ausübende ihrer weit gefassten Aufgaben der Finanzaufsicht hingegen dem Kanton. Ausserdem unterscheiden sich die beiden Aufgaben, weisen zugleich aber auch Überschneidungen auf. Vereinfacht gesagt geht es bei der Revision um die Bestätigung der ordentlichen Rechnungslegung und um das Prüfen der Vollständigkeit und Richtigkeit der Jahresrechnung. Die Aufgabe der Finanzaufsicht ist hingegen weiter gefasst, sie beinhaltet die Prüfung der Rechtmässigkeit der Aufgabenwahrnehmung, der Sparsamkeit der Haushaltführung sowie die

Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit der angewandten Methoden bei Wirkungsrechnungen ([SGS 311](#), § 13 ff.).

Die Zweckmässigkeit der Ausübung der Revision bei den betreffenden vier Beteiligungen durch die Finanzkontrolle beurteilt der Regierungsrat wie folgt:

- **Kantonsspital Baselland:** Beim Kantonsspital Baselland handelt es sich um eine kapital- und umsatzmässig bedeutende Beteiligung, die für den Kanton auch nicht unerhebliche finanzielle Risiken aufweist.

Aus Governancegründen kann die Finanzkontrolle bei einem Unternehmen nicht gleichzeitig die Jahresrechnung prüfen und angemessene Prüfungen bzgl. Finanzaufsicht durchführen. Die Ergebnisse aus Prüfungen betreffend Finanzaufsicht darf die Finanzkontrolle der Finanzkommission, der zuständigen Direktion und auch dem Landrat zukommen lassen. Der Managementletter einer Jahresabschlussprüfung ist hingegen ein unternehmensinternes Dokument. Das heisst, die Finanzkontrolle darf diesen Bericht und auch die Erkenntnisse daraus der Finanzkommission nicht zukommen lassen. Die Finanzkontrolle hat auch keine Rücktrittsmöglichkeiten als Jahresabschlussprüferin bei gravierenden Unstimmigkeiten mit dem zu prüfenden Unternehmen, z.B. bei einem Impairmenttest, da sie in § 21 des Spitalgesetzes ([SGS 930](#)) als Revisionsstelle festgelegt ist. Diese Handlungsunfreiheit birgt einen Glaubwürdigkeitskonflikt der Finanzkontrolle. Ausserdem geht der Prüfbericht nicht an den Landrat. Die Transparenz würde erhöht, wenn die Finanzkontrolle ausschliesslich die Aufgaben der Finanzaufsicht wahrnehmen würde, auch eine Rapportierung an die Finanzkommission bzw. an den Landrat wäre so möglich.

Ergänzend ist festzustellen, dass die Mehrheit der Kantone für Kantonsspitäler nicht mehr die Finanzkontrollen als Revisionsstellen vorsehen. Dies ist auch bei der bikantonalen Beteiligung UKBB der Fall. Im Zusammenhang mit den Spitalverselbständigungen haben sich fast alle Kantone aus diesem Tätigkeitsgebiet zurückgezogen. Die Tendenz ist somit, dass die Finanzkontrollen sich auf die Finanzaufsicht beschränken und den klassischen Prüfungsabschluss nicht mehr vornehmen.

Hinzu kommt, dass das Kantonsspital Baselland Anleihen auf dem Kapitalmarkt ausgegeben hat. Daher muss die Jahresrechnung von einer staatlich beaufsichtigten Revisionsgesellschaft geprüft werden (Art. 727b Obligationenrecht; SR [220](#)). Die kantonalen Finanzkontrollen können jedoch nicht als staatlich beaufsichtigte Revisionsgesellschaften zugelassen werden (Art. 6 Abs. 2 Revisionsaufsichtsgesetz, RAG; SR [221.301](#)). Und sie können von einem solchen Mandat, das sie nach Bundesrecht nicht übernehmen dürften, wie im Postulat richtig festgestellt ist, auch nicht zurücktreten.

Mit der angedachten Spitalfusion (KSBL und USB), die aufgrund des Volksentscheids in Basel-Stadt am 10. Februar 2019 abgelehnt wurde, wurde im neuen Spitalbeteiligungsgesetz (entspricht dem Ersatz für das derzeit aktive Spitalgesetz) bereits festgelegt, dass die Finanzkontrolle nicht mehr Revisionsstelle der BL-Spitäler ist. Aufgrund des Fusions-NEIN konnte das Spitalbeteiligungsgesetz nicht in Kraft treten und wurde einer Überarbeitung unterzogen, so dass es sich derzeit in einer Fassung vor Vernehmlassung befindet. Da die aktuell laufende Auslegeordnung bezüglich KSBL-Strategie ebenfalls einen Einfluss auf das Gesetz haben kann, ist der Prozess aktuell gestoppt.

Empfehlung des Regierungsrats zum Kantonsspital Baselland: Die Finanzkontrolle soll nicht mehr die Aufgabe als Revisionsstelle übernehmen. Die bereits vorgesehene Gesetzesänderung vom Spitalgesetz ([SGS 930](#)) zum neuen Spitalbeteiligungsgesetz mit der Wahlfreiheit der Revisionsstelle soll nach Entscheid zur KSBL-Strategie wie geplant umgesetzt werden.

- **Psychiatrie Baselland:** Abgesehen davon, dass die Psychiatrie Baselland keine Anleihen platziert hat, bestehen dieselben Merkmale wie beim Kantonsspital Baselland, die eine Ausübung der Revision durch die Finanzkontrolle als fraglich erscheinen lassen: Konflikt zwischen Revisionsstätigkeit und Finanzaufsicht, Governanceprobleme, erschwerte Glaubwürdigkeit der Finanzkontrolle, fehlende Transparenz etc.

Empfehlung des Regierungsrats zur Psychiatrie Baselland: Die Finanzkontrolle soll nicht mehr die Aufgabe als Revisionsstelle übernehmen. Die bereits vorgesehene Gesetzesänderung vom Spitalgesetz ([SGS 930](#)) zum neuen Spitalbeteiligungsgesetz mit der Wahlfreiheit der Revisionsstelle soll nach Entscheid zur KSBL-Strategie wie geplant umgesetzt werden.

- **Motorfahrzeugprüfstation beider Basel:** Gemäss Artikel 10 der Vereinbarung betreffend die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel ([SGS 481.5](#)) bildet je ein von der Regierung jedes Kantons ernannter Angestellter der Finanzkontrolle die Kontrollstelle. In der Praxis erfolgt im Zweijahreswechsel eine Revision durch einen der beiden Kantone. Eine eigentliche Revision ist vom Gesetz jedoch nicht vorgesehen. Der Aufwand für die Revision ist erheblich und es bestehen dieselben inhaltlichen Konflikte wie bei den Spitalbetrieben. Für die Durchführung der Revision dieser Beteiligung der Kantone BL und BS stehen zahlreiche private Revisionsgesellschaften als Auftragnehmer zur Verfügung. Dass der Kanton diese Revision durchführt, ist nicht mehr zeitgemäss.

Empfehlung des Regierungsrats zur Motorfahrzeugprüfstation beider Basel: Es sollte eine Anpassung der Vereinbarung betreffend die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel ([SGS 481.5](#)) dahingehend erwogen werden, dass bezüglich der Revisionsstelle Wahlfreiheit besteht. Dabei liessen sich die Anforderungen an die Revision präzisieren und diese könnte out-sourced werden.

- **BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (BSABB):** Gemäss dem Vertrag über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel ([SGS 211.2](#)) wählt der Verwaltungsrat alternierend die Finanzkontrolle eines Vertragskantons als Revisionsstelle. Der Wechsel erfolgt aktuell im 4-Jahresrhythmus. Die Anforderungen an die Revision sind offen formuliert. Die Revisionstätigkeit ist in Bezug auf die finanzielle Grösse der BVG- und Stiftungsaufsicht aktuell sehr aufwändig und kollidiert ebenfalls mit der Aufgabe der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle.

Es handelt sich um eine umsatzmässig eher kleine Organisation, die auf Wunsch der Stiftungsaufsicht eine ordentliche Revision wünscht, die in diesem Umfang gar nicht notwendig ist.

Empfehlung des Regierungsrats zur BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel: Auch bei der BSABB sollte mittels einer Revision des Vertrags über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel ([SGS 211.2](#)) die Wahlfreiheit bezüglich der Revisionsstelle vorgesehen und die Aufgabe nicht mehr vom Kanton erbracht, sondern auf dem freien Markt eingekauft werden. Auch der Umfang der Revision könnte dabei neu überdacht werden.

B. Regelungen bei Organisationen, welche Staatsbeiträge empfangen

Im Postulat wird die Frage nach den Regelungen zur Revision für «ansonsten vergleichbare» Organisationen mit öffentlichen Aufgaben gestellt und der Regierungsrat wird auch gefragt, wie er diese beurteilt und ob er Vereinheitlichungsbedarf sieht.

Bei diesen weiteren Organisationen mit öffentlichen Aufgaben handelt es sich im engeren Sinn gemäss Staatsbeitragsgesetz ([SGS 360](#)) um Abgelungen für übertragene kantonale Aufgaben (§ 4). Zudem richtet der Kanton Finanzhilfen zur Förderung oder Erhaltung von im öffentlichen Interesse liegenden, freiwillig erbrachten Tätigkeiten Dritter aus (§ 6). Hier handelt es sich zwar nicht um eigentliche öffentliche Aufgaben, sondern um solche, die im *öffentlichen Interesse liegen*. Da sich der Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle gemäss § 14 Absatz 1 Buchstabe h des Finanzkontrollgesetzes ([SGS 311](#)) aber auch auf die Finanzhilfen bezieht, wird nachstehend auch auf diese eingegangen. Insgesamt handelt es sich um mehrere hundert Organisationen, welchen der Kanton Abgelungen oder Finanzhilfen ausrichtet. Das Gesamtvolumen belief sich im Jahr 2023 brutto auf rund 715 Millionen Franken und netto – unter Berücksichtigung von Beiträgen Dritter an den Kanton – auf rund 565 Millionen Franken (Abgelungen netto rund 505 Millionen Franken und Finanzhilfen netto rund 60 Millionen Franken).

Diese Abgeltungen und Finanzhilfen fliessen an so unterschiedliche Institutionen wie:

- an die Gemeinden für die Vornahme von Steuerveranlagungen
- an zahlreiche Beteiligungen wie beispielsweise die Universität und die FHNW
- an die Spitäler für das Erbringen von gemeinwirtschaftlichen Leistungen
- an die Sozialversicherungsanstalt zur Abgeltung ihres Verwaltungsaufwands für den Vollzug der Prämienverbilligung, der Ergänzungsleistungen etc.
- an das Archiv des ehemaligen Fürstbistums Basel
- an zahlreiche Institutionen im Gesundheits- und Sozialbereich (Sonderschul- und Behinderteninstitutionen, Suchtinstitutionen, Demenzberatung etc.).

Diese eher zufällig ausgewählten Beispiele zeigen, wie unterschiedlich diese Organisationen sind. Gemein ist all diesen Institutionen, dass sie entweder öffentliche Aufgaben für den Kanton wahrnehmen (Abgeltungen) oder im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten erbringen. Bzgl. Revisionspflichten müssen sie die für sie geltenden Gesetze und Vorschriften einhalten. Mittels Leistungsvereinbarung hat der Kanton BL die Möglichkeit, über die gesetzlichen Revisionspflichten hinausgehende Vereinbarungen zu treffen. Zu den Empfängern mit den höchsten Abgeltungen gehören Organisationen, die Beteiligungen des Kantons sind (z.B. Universität, FHNW, Kantonsspital Baselland, UKBB, Swiss TPH, SVA BL), der Kanton Basel-Stadt (Kulturvertrag), Privatspitäler sowie Transportunternehmen (BLT, AAGL).

Ein besonderes Augenmerk verdient die Abgeltung an den Kaufmännischen Verband Baselland (kv BL) im Umfang von rund 38 Millionen Franken im Jahr 2023. Gemäss Leistungsvereinbarung mit dem kv BL ist die Revision der Jahresrechnung fachlich ausgewiesenen und unabhängigen Gesellschaften oder Personen zu übertragen, welche Mitglied der Treuhandkammer oder des Schweizerischen Treuhänder-Verbandes STV sind. Die Berichterstattung der Revisionsstelle ist dem Kanton unaufgefordert einzureichen.

Zu den betragsmässig höchsten Finanzhilfen gehören Beiträge an den öffentlichen Verkehr, Energieförderbeiträge an private Haushalte und Unternehmungen, Landschafts- und Naturschutzbeiträge sowie der Beitrag an das Centre Suisse d'Electronique et de Microtechnique (CSEM).

Beurteilung zu den Abgeltungen und Finanzhilfen: Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen entweder kantonale Beteiligungen sind (siehe dazu Abschnitt A. oben), Organisationen die der Einhaltung der schweizerischen Revisionspflichten verpflichtet sind oder Unternehmungen und Privatpersonen.

Bei den Empfängern von Abgeltungen und Finanzhilfen kann die Finanzaufsicht problemlos wahrgenommen werden, da sich diese hier nicht mit Revisionsmandaten beschäftigen muss. Das heisst, die Finanzkontrolle kann hier ihre Aufgaben gemäss § 13 ff. des Finanzkontrollgesetzes ([SGS 311](#)) wahrnehmen.

Die Institutionen und juristischen Einheiten, die Abgeltungen und Finanzpflichten empfangen, nehmen zwar für den Kanton Aufgaben wahr oder erbringen im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben, sie unterliegen aber angemessenen Revisionspflichten und stehen damit hier nicht im Fokus.

Bei den Privatpersonen schliesslich (z.B. Empfängerinnen und Empfänger von Energieförderbeiträgen) stellt sich die Frage der Revisionspflichten zudem nicht.

C. Weitere Organisationen, bei welchen die Finanzkontrolle Revisionsstelle ist

Die Finanzkontrolle nimmt bei fünf weiteren Institutionen die Funktion als Revisionsstelle wahr:

- Bei den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) der Frenkentäler, des Birstals, des Kreises Liestal, von Gelterkinden-Sissach sowie des Laufentals
- Bei der Stiftung Volkshochschule und Senioren Universität beider Basel.
- Bei der Stiftung Kirchengut Baselland
- Bei der Handschin-Stiftung
- Bei der Römerstiftung Dr. René Clavel

Die Zuständigkeiten der Finanzkontrolle für die Vornahme der Revisionen bei diesen Institutionen sind historisch gewachsen und wohl auch dem Umstand geschuldet, dass sich die Finanzkontrolle jeweils als naheliegende Lösung für die Vornahme der Revisionen anbot. Zwingend ist die Zuständigkeit der Finanzkontrolle bei diesen Institutionen nicht. Im Einzelnen lässt sich zu diesen Organisationen folgendes festhalten:

- KESB: Diese Fragestellung hat sich gelöst. Mit der Revision des Gesetzes über die Einführung des Zivilgesetzbuches (EG ZGB; [SGS 211](#)) wurde in § 89 neu geregelt, dass die Fachpersonen, Fachstellen und Behörden, welche mit der Durchführung der vereinbarten oder angeordneten Massnahmen betraut sind, der KESB Bericht erstatten müssen. Damit entfällt die Revisionstätigkeit der Finanzkontrolle.

Schlussfolgerung des Regierungsrats zur Revision der KESB: Kein Handlungsbedarf.

- Stiftung Volkshochschule und Senioren Universität beider Basel (VHS BB): Gemäss Stiftungstatut der VHS BB ([SGS 664.155](#)) prüfen die Finanzkontrollen Basel-Stadt und Basel-Landschaft die Rechnungsführung der Stiftung.
Auch bei dieser Stiftung ist eine Revision, wie sie die Finanzkontrollen vornehmen, nicht notwendig und stellt eigentlich keine kantonale Aufgabe dar. Sie kann problemlos an eine Treuhandgesellschaft vergeben werden.
Aktuell ist bereits eine Statutenrevision im Gange. Die revidierten Statuten sehen die Finanzkontrollen beider Basel nicht mehr als Rechnungsprüfer vor und treten Anfang 2025 in Kraft. Damit entfallen die Revisionstätigkeiten der Finanzkontrollen ab 2025.

Schlussfolgerung des Regierungsrats zur Revision der VHSBB: Kein Handlungsbedarf.

- Stiftung Kirchengut Baselland: In der Verordnung über die Rechnungslegung der Stiftung Kirchengut ([SGS 191.21](#)) ist festgelegt, dass die kantonale Finanzkontrolle die Jahresrechnung gemäss dem Standard der eingeschränkten Revision revidiert. Beim Erlass der Verordnung wurde dies als damals naheliegende Lösung so festgelegt. Auch hier kollidiert die Aufgabe ausserdem mit jener der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle. Die Vornahme der Revision durch die Finanzkontrolle ist nicht mehr zeitgemäss und könnte problemlos an eine Treuhandgesellschaft vergeben werden.

Schlussfolgerung des Regierungsrats zur Revision der Stiftung Kirchengut: Der Regierungsrat wird eine Revision der Verordnung über die Rechnungslegung der Stiftung Kirchengut ([SGS 191.21](#)) dahingehend vornehmen, dass bezüglich der Vergabe der Revision Wahlfreiheit besteht und diese sodann an eine externe Treuhandgesellschaft vergeben werden kann.

- Handschin-Stiftung: In der Verordnung über die Handschin-Stiftung ([SGS 365.21](#)) ist festgelegt, dass die kantonale Finanzkontrolle die Rechnungsführung und die Vermögensanlage jährlich überprüft und der Aufsichtskommission zu Händen des Regierungsrats Bericht erstattet. Bei dieser Stiftung gilt dasselbe wie für die Stiftung Kirchengut: Die Festlegung der Finanzkontrolle als Revisionsstelle erfolgte damals als naheliegende Lösung, eine Revision im bisherigen Umfang ist nicht notwendig und die heutige Lösung ist nicht mehr zeitgemäss. Die Revision könnte an eine Treuhandgesellschaft vergeben werden.

Schlussfolgerung des Regierungsrats zur Revision der Handschin-Stiftung: Der Regierungsrat wird eine Revision der Verordnung über die Handschin-Stiftung ([SGS 365.21](#)) dahingehend vornehmen, dass bezüglich der Vergabe der Revision Wahlfreiheit besteht und diese sodann an eine externe Treuhandgesellschaft vergeben werden kann.

- Römerstiftung Dr. René Clavel: Gemäss Stiftungstatut der Römerstiftung Dr. René Clavel steht die Stiftung unter Obhut des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft und dem Kanton obliegt auch deren Aufsicht. Aus diesem Grund war es naheliegend, der Finanzkon-

trolle bei der damaligen Begründung der Stiftung in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts die Aufgabe der Revision zu übertragen. Doch auch für die Römerstiftung gilt: Die Vornahme der Revision durch die Finanzkontrolle ist nicht mehr zeitgemäss, die Revision könnte an eine Treuhandgesellschaft vergeben werden.

Schlussfolgerung des Regierungsrats zur Revision der Römerstiftung Dr. René Clavel:
Der Regierungsrat wird die Vornahme der Revision bei der Römerstiftung Dr. René Clavel zukünftig an eine externe Treuhandgesellschaft vergeben.

2.2. Beantwortung der Fragen

Aufgrund der relativen Komplexität der zugrundeliegenden Fragestellungen sind diese im einleitenden Kapitel 2.1 inhaltlich differenziert und vollständig aufgearbeitet. Die Antworten auf die nachstehenden Fragestellungen des Postulanten finden sich somit in Kapitel 2.1 und werden bezüglich der einzelnen Fragen nachstehend nur noch summarisch bzw. zusammenfassend beantwortet.

1. *Für welche Institutionen sehen Erlasse die Finanzkontrolle fix als Revisionsstelle vor? Wie kam es zu diesen Regelungen und wie werden sie beurteilt (Schwierigkeiten/Probleme, Vor- und Nachteile, interkantonaler Vergleich)? Welche Alternativen zu den heutigen Regelungen bestehen (z. B. Wahl der Revisionsstelle durch Regierungsrat oder Landrat [durch Landrat insbesondere dann, wenn der Regierungsrat im strategischen Führungsorgan vertreten ist], evtl. auf Antrag der Institution; Festlegung eines Turnus, in welchem die Revisionsstelle in der Regel zu wechseln ist)? Welche Vor- und Nachteile hätten diese gegenüber der aktuellen Situation?*

Die kantonsnahen Institutionen, bei welchen Erlasse die Finanzkontrolle als Revisionsstelle vorsehen, sind im Postulat vollständig aufgeführt. Es sind dies folgende Institutionen, welche der Regierungsrat hinsichtlich Revision wie folgt beurteilt bzw. wo er folgenden Handlungsbedarf sieht:

| Art kantonsnahe Institution | Name der Institution | Handlungsbedarf | Zuständigkeit | Wahl der Revisionsstelle |
|-----------------------------|---|--|---------------|-----------------------------|
| Beteiligung | Kantonsspital Basel-land | Bei nächster Revision des Spitalgesetzes (SGS 930) Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle regeln. | Landrat | Durch Regierungsrat |
| Beteiligung | Psychiatrie Basel-land | Bei nächster Revision des Spitalgesetzes (SGS 930) Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle regeln. | Landrat | Durch Regierungsrat |
| Beteiligung | BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel | Bei nächster Revision des Vertrags über die BVG- und Stiftungsaufsicht beider Basel (SGS 211.2) Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle regeln. | Landrat | Durch Regierungen BL und BS |
| Beteiligung | Motorfahrzeugprüfstation beider Basel | Bei nächster Revision der Vereinbarung betreffend die Motorfahrzeugprüfstation beider Basel (SGS 481.5) | Landrat | Durch Regierungen BL und BS |

| | | | | |
|---------------------|--|---|---------------|---------------------|
| | | Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle regeln. | | |
| Stiftung | Stiftung Kirchengut | Revision der Verordnung über die Stiftung Kirchengut (SGS 191.21) hin zur Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle. | Regierungsrat | Durch Regierungsrat |
| Stiftung | Handschin-Stiftung | Revision der Verordnung über die Handschin-Stiftung (365.21) hin zur Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle. | Regierungsrat | Durch Regierungsrat |
| Stiftung | Römerstiftung Dr. René Clavel | Revision der Statuten der Römerstiftung Dr. René Clavel mit einer Regelung zur Wahlfreiheit bezüglich Revisionsstelle. | Regierungsrat | Durch Regierungsrat |
| Stiftung | Stiftung Volkshochschule und Senioren Universität beider Basel | Kein Handlungsbedarf. Aufgrund laufender Statutenrevision ist die Finanzkontrolle ab 2025 nicht mehr vorgesehen. | - | - |
| Weitere Institution | KESB | Kein Handlungsbedarf aufgrund bereits revidiertem EG ZGB (SGS 211) | - | - |

Tabelle 2: Handlungsbedarf bei kantonsnahen Institutionen mit der Finanzkontrolle als Revisionsstelle

Die vorgeschlagenen Änderungen hätten die in Kapitel 2.1 im Detail beschriebenen Vorteile: Die Finanzkontrolle könnte sich vermehrt auf ihre eigentlichen Kernaufgaben der Finanzaufsicht gemäss § 13 ff. des Finanzkontrollgesetzes ([SGS 311](#)) fokussieren. Diesbezügliche Interessenkonflikte würden aufgehoben. Die vorgeschlagenen Lösungen sind zeitgemäss.

Der Regierungsrat ist zudem der Auffassung, dass die Regelung in Artikel 51 der eidgenössischen Verordnung über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren ([SR 221.302.3](#)), dass die Revisionsstelle selbst den Mandatsleiter nach 7 Jahren auswechselt, ausreichend ist. Der Kanton sollte hier nicht weitergehen als die schweizerische Gesetzgebung zur Revisionsstätigkeit. Dies zumal die Revisionsgesellschaft auch verpflichtet ist, ihre Unabhängigkeit zu bewahren. Aus Governancegründen sind aber Generalversammlungen und Regierungsräte gut beraten, hin und wieder einen Wechsel zu prüfen. Solche Wechsel können sich auch kostenmindernd auswirken.

2. Wo und inwiefern bestehen unterschiedliche Regelungen zur Revision von ansonsten vergleichbaren Organisationen mit öffentlichen Aufgaben und wie werden sie beurteilt? Besteht Vereinheitlichungsbedarf?

Wie die Ausführungen in Kapitel 1 zeigen, bestehen bei jenen kantonsnahen Organisationen abweichende Regelungen zur Revision, bei welchen die Finanzkontrolle Revisionsstelle ist. Mit den

in der Antwort zur Frage 1 aufgeführten Massnahmen lassen sich diese uneinheitlichen Regelungen beseitigen.

Bei den Beteiligungen und den Empfängern von Abgeltungen und Finanzhilfen bestehen keine einheitlichen Regelungen. Die Vornahme der Revisionspflicht ist jeweils auf die Art der Organisation abgestimmt, des Weiteren sind alle Organisationen zur Einhaltung der schweizerischen Revisionspflichten verpflichtet.

3. *Wo und inwiefern besteht folglich konkreter gesetzlicher Anpassungsbedarf?*

Siehe Antwort zur Frage 1.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat [2023/330](#) «Anpassungs- und Vereinheitlichungsbedarf bei Regelungen zur Revision von Organisationen mit öffentlichen Aufgaben» abzuschreiben.

Liestal, 4. Juni 2024

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich