

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Dezember 2025

1310. Zusammenarbeit des Kantons in einfachen Gesellschaften und Vereinen, Handbuch, Festlegung

1. Ausgangslage und Auftrag

2019 stellten die Finanzkommission, die Geschäftsprüfungskommission und die Justizkommission des Kantonsrates in ihrem gemeinsamen Antrag zum Geschäftsbericht 2018 fest, dass einzelne Verwaltungseinheiten und öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons Partnerschaften mit öffentlich-rechtlichen oder privaten Dritten im Rahmen von einfachen Gesellschaften oder Vereinen eingehen. Solche Zusammenarbeitsformen seien im kantonalen öffentlichen Recht nicht vorgesehen oder geregelt. Sie könnten im Einzelfall hohe Risiken bergen oder zur Umgehung rechtlicher Anforderungen dienen. Auf Empfehlung der Finanzkontrolle, vorhandene Lücken in der Rechtsetzung zu schliessen, lud die Finanzkommission den Regierungsrat ein, sich der Problematik anzunehmen und auf eine rasche Schliessung der Lücken hinzuwirken.

Im Frühjahr 2020 beauftragte die Staatskanzlei Prof. Dr. Felix Uhlmann, Universität Zürich, die rechtliche Einordnung der Zusammenarbeitsformen der einfachen Gesellschaft und des Vereins in einem Gutachten zu klären. Das Gutachten von Prof. Dr. Felix Uhlmann und Dumeng N. Bezzola vom Mai 2021 empfiehlt, für die Zusammenarbeit in den beiden Rechtsformen der einfachen Gesellschaft und des Vereins Grundsätze und Leitlinien zu definieren.

Im April 2022 forderten die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission eine Prüfung, ob und wie sich die festzulegenden Grundsätze und Leitlinien in bereits bestehenden Rechtsgrundlagen oder in einer neu zu erlassenden Verordnung in geeigneter Weise abbilden liessen.

Um die Empfehlungen des Gutachtens Uhlmann/Bezzola, der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission zu prüfen und umzusetzen, setzte der Regierungsrat eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe ein (RRB Nr. 872/2023). In einem ersten Schritt sollte diese Arbeitsgruppe prüfen, welche materiellen Gründe und rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in Form der einfachen Gesellschaft und des Vereins erforderlich sind. In einem zweiten Schritt sollte sie rechtliche Grundlagen erarbeiten, um allfällige Regelungslücken bei der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen anzugehen. Die rechtlichen Grundlagen sollten für alle Einheiten des Kan-

tons einschliesslich seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten gelten. Mit ihnen sei die Aufsicht über einfache Gesellschaften und Vereine sicherzustellen. Zudem seien namentlich künftige Berichterstattungspflichten über die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen anzugehen, einschliesslich der Offenlegung möglicher Haftungsrisiken und Eventualforderungen.

2. Vorgehensweise und Ergebnisse der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe strukturierte die Prüfung des Handlungsbedarfs bezüglich Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen nach den folgenden sechs Themenbereichen:

- I. Grundsätze
- II. Governance und Rechenschaft
- III. Rolle des Kantons
- IV. Aufsicht und Oberaufsicht
- V. Einfache Gesellschaften
- VI. Vereine

Für jeden Themenbereich wurde aufgezeigt, welche bestehenden organisations- und finanzrechtlichen Regelungen bereits wirksam und zu beachten sind.

Die Prüfung ergab, dass die bestehende Regelung der Zusammenarbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und Vereinen in keinem der untersuchten Themenbereiche wesentliche Lücken aufweist und demnach kein Bedarf nach einer Anpassung gesetzlicher Regelungen besteht. Die Arbeitsgruppe beschloss deshalb, auf die Erarbeitung neuer rechtlicher Grundlagen zu verzichten. Geortet wurden hingegen Schwächen bezüglich der Governance und Transparenz dieser Zusammenarbeitsformen.

Die Finanzkontrolle wurde im Erarbeitungsprozess konsultiert und konnte zum Entwurf des Arbeitsergebnisses Stellung nehmen. Zudem gab es zwei mündliche Besprechungen zwischen der Finanzkontrolle und der Arbeitsgruppe.

3. Handbuch mit integrierten Richtlinien

Um die Einhaltung der bestehenden Regelungen und die Aufsicht darüber besser zu gewährleisten, leitete die Arbeitsgruppe aus der Prüfung ein Handbuch mit integrierten Richtlinien her, das die Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und Vereinen beleuchtet. Mit dem Handbuch sollen die Grundlagen für regelkonformes Handeln aufgezeigt, bewusste Entscheide in wesentlichen Punkten der Zusammenarbeit bewirkt und eine

Minstdokumentation gesichert werden. Dazu werden einzelne neue Regelungen in Form von Richtlinien eingeführt. Dies soll auch die präventive und repressive Aufsicht unterstützen. Dagegen geht es beim Handbuch nicht um die abschliessende Compliance, d. h. um die Einhaltung der Regelungen im Einzelfall. Diesbezüglich wird auf die bestehenden rechtlichen Regelungen verwiesen.

Das Handbuch ist gegliedert in einen allgemeinen Teil, der sowohl für die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften als auch in Vereinen gilt, sowie je einen besonderen Teil für die beiden Rechtsformen.

Das Handbuch gilt für die kantonale Verwaltung. Die Befugnis des Regierungsrates zur Festlegung entsprechender Vorgaben für die Direktionen und die Staatskanzlei sowie für die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten (namentlich Ämter und Fachstellen) ergibt sich ohne Weiteres aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons und aus seiner verfassungsrechtlichen Befugnis zur Organisation der kantonalen Verwaltung (vgl. Art. 60, 65 und 70 Kantonsverfassung [LS 101]).

4. Anwendbarkeit auf die konsolidierten selbstständigen Anstalten

Die konsolidierten selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts sind bei der Zusammenarbeit mit Dritten im Rahmen einer einfachen Gesellschaft und eines Vereins weitgehend denselben Regelungen unterstellt wie die kantonale Verwaltung. Weil die selbstständigen Anstalten jedoch nicht den Weisungsbefugnissen des Regierungsrates unterstehen, sind das Handbuch und die darin integrierten Richtlinien für sie nicht unmittelbar verbindlich. Den selbstständigen Anstalten wird jedoch empfohlen, die Richtlinien sinngemäss auf ihre eigene Zusammenarbeit mit Dritten in einfachen Gesellschaften und Vereinen anzuwenden. Sie werden über das Handbuch in Kenntnis gesetzt. Die Direktionen sollen mit einer Änderung der Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (mit Änderungen vom 3. Juli 2019; vgl. RRB Nrn. 122/2014 und 668/2019) dazu angehalten werden, die sinngemässe Anwendung des Handbuchs auf die von der konsolidierten Rechnung erfassten selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten gemäss ihrem Ermessen in den für diese geltenden Eigentümerstrategien zu verankern.

5. Rechtliche Verankerung

Obschon sich die Befugnis des Regierungsrates, das Handbuch für die Zentralverwaltung als verbindlich zu erklären, aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons ergibt (vgl. Abschnitt 4), erscheint es aus Gründen der Trans-

parenz und Beständigkeit als angezeigt, in die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) eine Regelung aufzunehmen, wonach der Regierungsrat ein Handbuch über die Zusammenarbeit mit Dritten in einfachen Gesellschaften und Vereinen festlegt. Das Handbuch soll zudem in geeigneter Weise im Webauftritt des Kantons veröffentlicht werden, zusammen mit Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten.

6. Weiteres Vorgehen

Nach dem vorliegenden Beschluss passen die Direktionen und die Staatskanzlei die in ihrer Zuständigkeit bestehenden einfachen Gesellschaften und Vereine zur Zusammenarbeit mit Dritten an die Vorgaben des Handbuchs an. Ist dies nicht möglich, z. B. weil Dritte eine dafür notwendige Zustimmung nicht erteilen, so wird aufgrund einer Interessenabwägung entschieden, ob die Zusammenarbeit aufgegeben werden soll (z. B. durch Erklärung des Austritts). Die Staatskanzlei teilt den Direktionen das Vorgehen in einem Umsetzungsauftrag mit. Sie informiert zudem gemeinsam mit der Finanzdirektion in der Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre, dem Controllingforum und der Konferenz für Rechnungswesen über das Handbuch. Die Staatskanzlei wird nach zwei Jahren den Stand der Umsetzung des Handbuchs erheben und dem Regierungsrat darüber Bericht erstatten.

Die Staatskanzlei informiert die von der konsolidierten Rechnung erfassten selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts über den vorliegenden Beschluss und das Handbuch.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Das Handbuch für die Zusammenarbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und privatrechtlichen Vereinen wird festgelegt. Es gilt für die Direktionen des Regierungsrates und die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten sowie für die Staatskanzlei.

II. Das Handbuch gilt als Empfehlung für die von der konsolidierten Rechnung erfassten selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts. Die Staatskanzlei wird beauftragt, dem Regierungsrat im Sinne von Erwägung 4 einen Antrag zur Änderung der Richtlinien über die Public Corporate Governance zu unterbreiten, gemäss der die sinngemässe Anwendbarkeit des Handbuchs auf diese Anstalten nach Ermessen der jeweils zuständigen Direktion in den für diese geltenden Eigentümerstrategien zu verankern ist.

III. Die Staatskanzlei wird beauftragt, das Vorgehen unter Mitwirkung der Finanzdirektion in der Konferenz der Generalsekretärinnen und -sekretäre, dem Controllingforum und der Konferenz für Rechnungswesen mitzuteilen, Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten zu erarbeiten, das Handbuch mit diesen Musterformulierungen in geeigneter Form auf den Webseiten des Kantons aufzuschalten und den Hinweis darauf in die kantonalen Weiterbildungen einzubringen.

IV. Die Staatskanzlei wird beauftragt, dem Regierungsrat im Sinne von Erwägung 5 einen Antrag zur Änderung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zu unterbreiten.

V. Die Direktionen und die Staatskanzlei werden beauftragt, die in ihrer Zuständigkeit bestehenden einfachen Gesellschaften und Vereine zur Zusammenarbeit mit Dritten an die Vorgaben des Handbuchs anzupassen. Ist dies nicht möglich, wird aufgrund einer Interessenabwägung entschieden, ob die Zusammenarbeit aufgegeben werden soll.

VI. Die Staatskanzlei wird beauftragt, die von der konsolidierten Rechnung erfassten selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts in geeigneter Form über das Handbuch zu informieren.

VII. Die Staatskanzlei wird beauftragt, nach zwei Jahren den Umsetzungsstand zu erheben und dem Regierungsrat darüber Bericht zu erstatten.

VIII. Mitteilung an die Finanzkommission des Kantonsrates, die Finanzkontrolle sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli