



**Kanton Zürich  
Regierungsrat**

# **Bericht über die Public Corporate Governance**

**Vom Regierungsrat verabschiedet am 29. Januar 2014**





# Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht über die Public Corporate Governance (PCG) verfolgt das Ziel einer besseren und transparenteren Steuerung der Beteiligungen des Kantons Zürich durch den Regierungsrat, einer zeitgemässen Aufsicht sowie einer besseren Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates. Unter Beteiligungen versteht der Regierungsrat verselbstständigte Organisationen und Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts im vollständigen oder teilweisen Eigentum des Kantons, die öffentliche Aufgaben erfüllen oder Vorleistungen dazu erbringen, wie z. B. die Universität Zürich, das Universitätsspital Zürich, die Flughafen Zürich AG, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich oder die Abraxas Informatik AG. Bisher lagen im Kanton Zürich kein allgemein gültiges Modell zur Public Corporate Governance und keine einheitlichen Kriterien zur Auslagerung von Kantonsaufgaben vor, wie sie hier formuliert werden. Den im Bericht formulierten Richtlinien soll bei Revisionen der Rechtserlasse zur Organisation des Kantons und der Spezialgesetzgebung sowie bei Einzelentscheiden in der laufenden Tätigkeit des Regierungsrates und der Verwaltung nachgekommen werden. Der Handlungsbedarf wird dabei aufgrund von Risikoüberlegungen bestimmt. Die Nichtanwendung der Richtlinien im Einzelfall ist in den Beschlüssen des Regierungsrates und der Verwaltung sowie in den Anträgen an den Kantonsrat besonders zu begründen («Comply or explain»).

Der vorliegende Bericht zeigt auf, welche Art von Aufgaben der Kanton in der zentralen Kantonsverwaltung oder ausgelagert erfüllen soll. Die zentrale Kantonsverwaltung soll vorwiegend Ministerialaufgaben wahrnehmen, d. h. die Politikvorbereitung und die Dienstleistung mit starkem politischem Steuerungsbedarf oder ausgeprägt hoheitlichem Charakter. Dagegen soll die Aufgabenerfüllung ausgelagert werden, wenn dadurch eine grössere Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann. Die Auswirkungen der Auslagerung auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sind dabei nach den Kriterien der Hoheitlichkeit, des politischen Steuerungsbedarfs, der Marktfähigkeit, des Synergiepotenzials und des Koordinationsbedarfs zu beurteilen. Eine wirksamere und wirtschaftlichere ausgelagerte Aufgabenerfüllung wird namentlich bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Dienstleistungen am Markt und bei der politikunabhängigen Aufsicht erwartet. Als Rechtsform ist für Dienstleistungen mit Monopolcharakter und Aufsichtsaufgaben in der Regel die öffentlichrechtliche Anstalt, für Dienstleistungen am Markt die privatrechtliche Aktiengesellschaft zu wählen. Andere Rechtsformen sind nur im Ausnahmefall vorzusehen. Ist das Risiko eines Ausfalls der Aufgabenerfüllung gering und politisch tragbar, so kann die Aufgabenerfüllung anstatt an eine Beteiligung an einen Dritten ohne Beteiligung des Kantons ausgelagert werden (Leistungsauftrag).

Der Kanton nimmt seine Aufsicht über die Beteiligungen mittels eines Controllings wahr. Die Steuerung einer Beteiligung erfolgt über strategische Vorgaben. Ergänzend zur spezialgesetzlichen Regelung ist für jede bedeutende Beteiligung eine Eigentümerstrategie des Regierungsrates mit mittelfristigen Zielen aus Gewährleister- und Eignersicht festzulegen. Die zuständige Fachdirektion legt dem Regierungsrat jährlich Rechenschaft über die Umsetzung der Eigentümerstrategie ab und beantragt ihm die Genehmigung des Geschäftsberichts sowie die Entlastung des obersten Führungsorgans. Wurde ausnahmsweise der Verzicht auf eine Eigentümerstrategie beschlossen, so berichtet die zuständige Direktion über das Erreichen der spezialgesetzlichen Ziele und Vorgaben, die finanzielle Lage, die Risiken sowie deren zukünftige Entwicklung. Erhält eine Beteiligung ein Entgelt, so schliesst die zuständige Direktion oder Dienststelle jährlich eine Leistungsvereinbarung mit ihr ab und ihr oberstes Führungsorgan berichtet über deren Umsetzung. Für weniger bedeutende Beteiligungen legt die zuständige Fachdirektion ein angemessenes Controlling fest. Dieses Steuerungsmodell ist auf die kanto-



nenen Planungs- und Berichterstattungsinstrumente Richtlinien der Regierungspolitik (Langfristige Ziele und Legislaturziele), Legislaturbericht, Controllingbericht, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht abgestimmt, so dass die Beteiligungen von der gesamtpolitischen Steuerung des Regierungsrates und Kantonsrates und von der allgemeinen Rechenschaftsablage erfasst werden. In seinem Geschäftsbericht gibt der Regierungsrat dem Kantonsrat in einem gesonderten Kapitel einen Überblick über die wesentlichen Kennwerte der nicht konsolidierten Beteiligungen.

Das Risikomanagement bezeichnet und beurteilt die möglichen Risiken und legt Massnahmen zu ihrer Bewirtschaftung fest. Es setzt einerseits bei der Beteiligung selbst und andererseits beim Kanton an. Jede Beteiligung soll ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) führen. Die zuständige Fachdirektion sorgt aufgrund der Angaben des obersten Führungsorgans der Beteiligung und weiterer Informationen für die Analyse der zulasten des Kantons bestehenden Risiken. Im Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie stellt sie zuhanden des Regierungsrates die Risiken der bedeutenden Beteiligung dar und beantragt gegebenenfalls Korrekturmassnahmen. Die bedeutenden finanziellen Risiken werden im Geschäftsbericht des Regierungsrates dargestellt. Die bedeutenden strategischen Risiken fliessen vierjährlich in die Lagebeurteilung des Regierungsrates zur Vorbereitung seiner Legislaturplanung ein. Im Fall einer unvorhergesehenen Entwicklung mit bedeutenden negativen Auswirkungen auf den Kanton informiert die zuständige Fachdirektion den Regierungsrat.

Um die Interessenlage zu klären, werden die Rollen des Regierungsrates als Gewährleister, Eigner und Regulator unterschieden. Die zuständige Fachdirektion sorgt dafür, dass für die Entscheide des Regierungsrates zur Steuerung und Kontrolle einer bedeutenden Beteiligung die erforderlichen Angaben zur Verfügung stehen. Die Finanzdirektion und die Staatskanzlei unterstützen dabei den Regierungsrat, die Fachdirektion und die Vertretung des Kantons. Die Finanzdirektion ist dafür zuständig, dass die Eignersicht, die Staatskanzlei dafür, dass die Gewährleistersicht transparent dargestellt wird. Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und das Eignercontrolling sowie für die Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig, so sind die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen. In diesem Fall kann der Regierungsrat das Eignercontrolling der Finanzdirektion zuteilen. Um Interessenkollisionen zu vermeiden, sollen Mitglieder des Regierungsrates oder der Gerichte, Verwaltungsangestellte oder mandatierte Drittpersonen nur dann Einsitz im obersten Führungsorgan einer Beteiligung nehmen, wenn eine Eigentümerstrategie des Regierungsrates festgelegt ist oder die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind sowie wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert oder dies aufgrund der Vertretung anderer Gebietskörperschaften erforderlich ist.

Dem Kantonsrat steht die Oberaufsicht über die Beteiligungen zu. Er kann keine direkte Anordnung gegenüber diesen treffen. Der Kantonsrat wird bei der Ausübung seiner Oberaufsicht durch die Instrumente des Regierungsrates unterstützt. Der Regierungsrat gibt ihm für die bedeutenden Beteiligungen die Eigentümerstrategie, den Bericht über deren Umsetzung sowie den Geschäftsbericht zur Information und unterbreitet ihm die Instrumente zur gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Stellenwert der Richtlinien	9
1.3	Begriffsdefinitionen, Gegenstand und Abgrenzung	9
<b>2</b>	<b>Grundsätze zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung aus der zentralen Kantonsverwaltung</b>	<b>12</b>
2.1	Beurteilungskriterien zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung	12
2.2	Aufgabentypen und ihre Eignung zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung	13
2.3	Beteiligung des Kantons	17
2.4	Wahl der Rechtsform	18
<b>3</b>	<b>Steuerung und Rechenschaft der Beteiligungen</b>	<b>20</b>
3.1	Strategische Vorgaben	20
3.2	Berichterstattung und Sicherung besonderer Informationen	23
3.3	Integration in die Instrumente des Regierungsrates	26
3.4	Risikomanagement	29
<b>4</b>	<b>Rolle des Kantons als Gewährleister, Eigner und Regulator</b>	<b>31</b>
4.1	Abwägung zwischen den Interessen des Kantons	31
4.2	Oberstes Führungsorgan	33
<b>5</b>	<b>Aufsicht und Oberaufsicht</b>	<b>36</b>
5.1	Aufsicht des Regierungsrates	36
5.2	Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates	36
	<b>Anhang: Organisationsbestimmungen zur Public Corporate Governance in Rechtserlassen</b>	<b>39</b>
A.	Allgemeine Organisationsbestimmungen	39
B.	Spezialgesetze zu Beteiligungen	40
C.	Gegenstände zur spezialgesetzlichen Regelung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt	40
D.	Liste der Beteiligungen (Stand 1. Januar 2014)	45



# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Seit einigen Jahren finden die Grundsätze der Corporate Governance im öffentlichen Bereich unter dem Titel *Public Corporate Governance (PCG)* Beachtung. PCG zielt auf eine bessere und transparentere Steuerung und Kontrolle von Organisationen oder Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung. Sie konzentriert sich auf die Frage, wie die dem Staat übertragenen Aufgaben mittels Beteiligungen bestmöglich wahrgenommen werden können. Auf internationaler Ebene hat die OECD 2005 Grundsätze zur PCG verabschiedet, welche nicht bindende Leitlinien für die Mitgliedstaaten umfassen.<sup>1</sup> Der Bundesrat hat 2006 mit seinem Corporate-Governance-Bericht einheitliche Grundsätze für die Auslagerung von Aufgaben, für die Steuerung von Organisationen und Unternehmen des Bundes, für die rechtliche Konzeption von Beteiligungen sowie für die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen mit der Steuerung und Kontrolle betrauten Akteuren geschaffen.<sup>2</sup> Die Kantone Bern, Luzern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St.Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Genf und Jura sowie die Stadt Luzern haben Regelwerke oder Berichte zur PCG-Thematik vorgelegt. Der Think Tank «Avenir Suisse» hat einen interkantonalen Vergleich über die Regelung der PCG erstellt. Dabei hat er das Beteiligungsmanagement des Kantons Zürich im besten Viertel der Kantone eingestuft, wobei die Anforderungen jedoch nur zur Hälfte als erfüllt betrachtet worden sind.<sup>3</sup> Insgesamt sind international und interkantonal unterschiedliche Herangehensweisen und Entwicklungsstände, aber auch eine allgemeine Marschrichtung in Richtung ganzheitlicher PCG festzustellen.

Im Kanton Zürich liegen bisher keine einheitlichen Kriterien zur Beurteilung der Auslagerung von Kantonsaufgaben und kein allgemein gültiges, umfassendes Modell zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen vor. Ein Rechtsgutachten ist zum Schluss gekommen, dass bei den selbstständigen Anstalten erhebliche Unterschiede bei der Verteilung der Aufsichtsbefugnisse zwischen Kantonsrat, Regierungsrat und Anstaltsorganen bestehen, die sich nicht immer überzeugend begründen lassen.<sup>4</sup> Der Mangel an einheitlichen Kriterien für die Auslagerung aus der zentralen Kantonsverwaltung und das Fehlen eines Modells für die kohärente Steuerung rechtlich verselbstständigter Beteiligungen wird zunehmend als unbefriedigend erachtet. Mit Beschluss Nr. 1352/2011 hat der Regierungsrat deshalb entschieden, ein Projekt «Public Corporate Governance (PCG)» zur Klärung der offenen Fragen im Bereich der Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons durchzuführen. Er hat dabei folgende Ziele formuliert:

<sup>1</sup> OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, 2005.

<sup>2</sup> Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), 2006; Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, 2009; Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, 2006; Mustererlass des Bundesamtes für Justiz «Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter», 2012.

<sup>3</sup> Urs Meister: Kantone als Konzerne. Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. Avenir suisse Kantonsmonitoring, Mai 2009, S. 144 f.

<sup>4</sup> Müller, Georg: Die Aufsicht über die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl, 2009, S. 498.



- Mehr Transparenz über die Beteiligungen für Regierungsrat, Kantonsrat und Bevölkerung;
- Sicherstellen der Wahrnehmung der Kantonsaufgaben, erhöhte Ziel- und Wirkungsorientierung;
- Koordination zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen;
- Systematisches Abschätzen und Minimieren von finanziellen und politischen Risiken zulasten des Kantons;
- Abstimmen auf die bestehenden Controllingprozesse und Instrumente des Kantons; Standardisierung der Instrumente und Berichte; Sicherstellen der Verbindung zu Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan, Budget und Geschäftsbericht des Kantons;
- Wahrung von Subsidiarität und Stufengerechtigkeit;
- Prüfen der Notwendigkeit und der Ausgestaltung des kantonalen Engagements.

Der vorliegende Bericht trägt diesen Anliegen Rechnung. Er zeigt in Kapitel 2 auf, welche Aufgaben des Kantons ausgelagert besser zu erfüllen sind. Damit sollen künftige Auslagerungen systematisch und nach einheitlichen Kriterien vorgenommen werden. In Kapitel 3 formuliert der Bericht Anforderungen an die Steuerung ausgelagerter Einheiten. Das Steuerungsmodell ist auf die kantonalen Planungs- und Berichterstattungsinstrumente Richtlinien der Regierungspolitik (Langfristige Ziele und Legislaturziele), Legislaturbericht, Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan sowie Geschäftsbericht abgestimmt. In Kapitel 4 werden die Rollen des Kantons als Gewährleister, Eigner und Regulator unterschieden, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Es wird geklärt, wer beim Kanton Zürich für die Vorbereitung welcher Geschäfte des Regierungsrates zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen zuständig ist. Kapitel 5 zeigt die Rollenverteilung zwischen der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates.

Im Bericht wurden Theorie und Best Practice im Bereich Public Corporate Governance verarbeitet, gestützt auf eine Literaturanalyse und die Analyse der Regelungen beim Bund, in verschiedenen Kantonen und in den Richtlinien der OECD. Er wurde in Zusammenarbeit mit massgebenden wissenschaftlichen Experten<sup>5</sup> durch ein Projektteam unter dem Vorsitz des Staatsschreibers mit Projektleitung durch die Staatskanzlei (Abteilung Regierungscontrolling) erstellt.

---

<sup>5</sup> Experten: Dr. Urs Bolz (Leitung), bolz + partner GmbH; Dr. Hans-Peter Burkhard, Universität Zürich; Prof. Dr. Andreas Lienhard / Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern; Dr. Urs Meister, Avenir Suisse; unter Mitwirkung von Dr. Philipp Ischer.



## 1.2 Stellenwert der Richtlinien

Kernstück des vorliegenden Berichts bilden Richtlinien, mit denen der Regierungsrat die wichtigsten Eckwerte der PCG als rechtspolitische Absicht festlegt. Den Richtlinien soll bei Revisionen der Rechtserlasse zur Organisation des Kantons und der Spezialgesetzgebung sowie bei Einzelentscheidungen in der laufenden Tätigkeit des Regierungsrates und der Direktionen nachgekommen werden. Der bestehende Handlungsbedarf wird aufgrund von Risikoüberlegungen bestimmt. Die zuständigen Dienststellen sind angehalten, die Richtlinien bei ihrer Arbeit mit den Beteiligungen zu beachten. Abweichungen sollen im Einzelfall in den Beschlüssen des Regierungsrates und der Direktionen sowie in den Anträgen an den Kantonsrat besonders begründet werden («Comply or explain», vgl. Richtlinie 1).

### Richtlinie 1 Stellenwert der Richtlinien

- 1.1** Gestützt auf die vorliegenden Richtlinien verankern der Regierungsrat und seine Direktionen die formulierten Grundsätze in der laufenden Praxis der Public Corporate Governance (PCG) und bringen diese in Gesetzgebungsvorhaben ein.
- 1.2** Die Befolgung der Richtlinien wird in den Beschlüssen des Regierungsrates und der Direktionen sowie in den Anträgen an den Kantonsrat zu den Beteiligungen des Kantons dargestellt.

## 1.3 Begriffsdefinitionen, Gegenstand und Abgrenzung

Unter dem Begriff *Ausgelagerte Aufgabenerfüllung* wird nachfolgend die Übertragung der Aufgabenerfüllung von der zentralen Kantonsverwaltung auf eine selbstständige öffentlich-rechtliche Organisation, auf eine privatrechtliche Gesellschaft oder auf einen Dritten ohne Beteiligung des Kantons verstanden. Die Aufgabe des Kantons bleibt dabei bestehen. Mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung verringert sich die Verantwortung des Kantons darauf, zu gewährleisten, dass die Aufgabe in angemessener Qualität und im gewünschten Mass erfüllt wird.

Als *Beteiligung* wird eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum des Kantons bezeichnet, die rechtlich verselbstständigt ist. Eine Beteiligung dient der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben. Grundsätzlich ist sie im Verwaltungsvermögen zu führen. Im Ausnahmefall kann der Regierungsrat auch eine Beteiligung im Finanzvermögen diesen Richtlinien unterstellen (vgl. Abschnitt 2.3, Richtlinie 3). Nicht als Beteiligung verstanden werden Tatbestände, durch die sich für den Kanton eine Verpflichtung gegenüber einer Organisation ergeben kann (z. B. Auffangverantwortung, Gewährleistung gemäss § 54 Abs. 3 CRG).

Nicht Gegenstand der vorliegenden Richtlinien ist ferner die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt erfüllen soll (*Aufgabenverzicht, Privatisierung*). Diese Frage ist vorab ordnungspolitisch zu klären. Zudem werden die Übertragung der Aufgabenerfüllung mittels Auftrag an einen Dritten und die Beschaffung von Vorleistungen über Dritte ohne Beteiligung des Kantons, auch mittels neuer Formen wie etwa der Public Private Partnership (PPP), in diesen Richtlinien nicht behandelt.

Unter *Spezialgesetzgebung* werden diejenigen Rechtserlasse verstanden, die für eine bestimmte Beteiligung die Aufgaben, Finanzierung, Organisation, hoheitlichen Kompetenzen, Aufsicht und den Rechtsschutz regeln, wie z. B. das Opernhausgesetz.

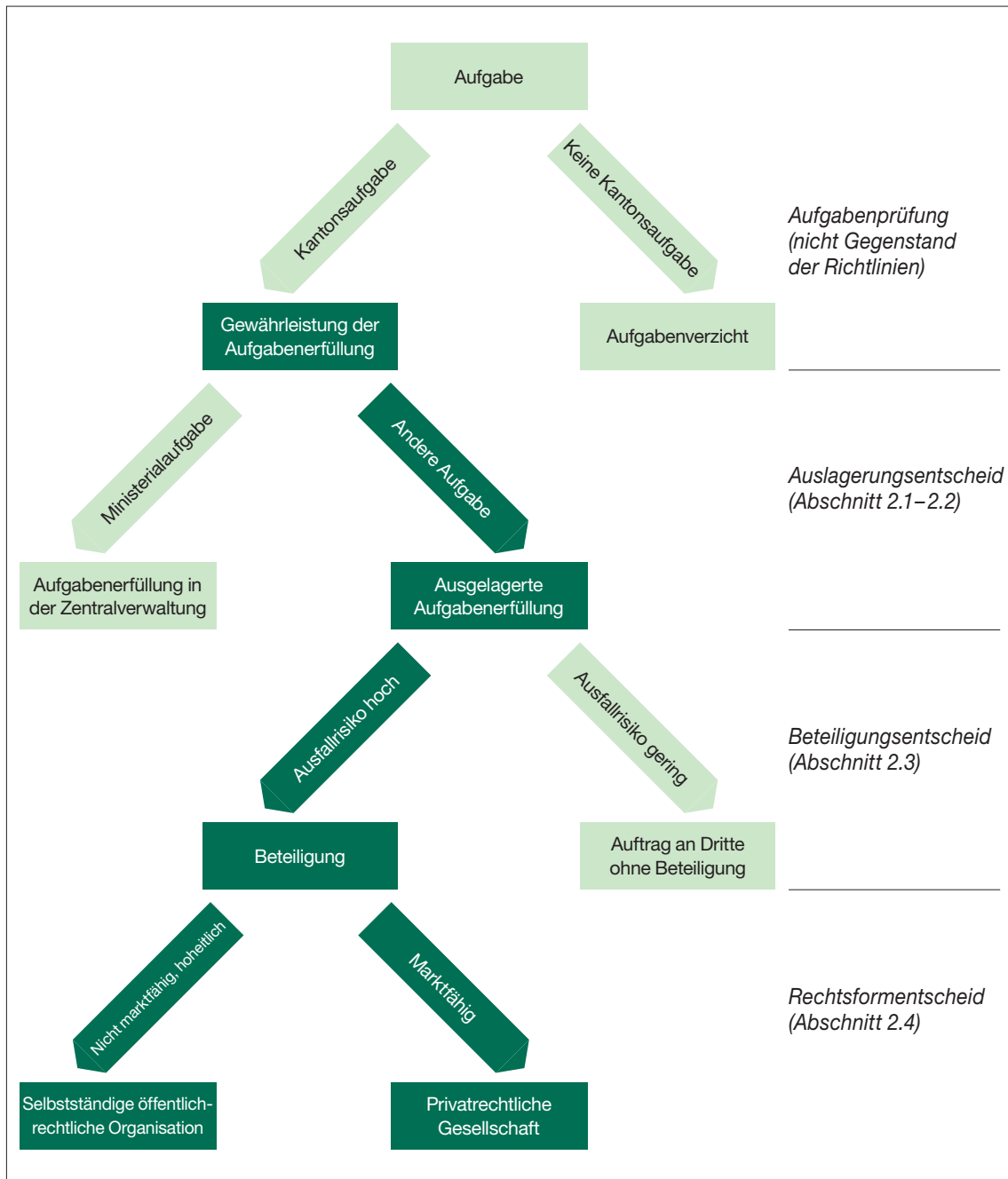


Abb. 1: Gegenstand der Richtlinien (dunkle Felder)

2012 hielt der Kanton Zürich rund 60 Beteiligungen des öffentlichen oder privaten Rechts. Als Rechtsform diente in der Regel die selbstständige Anstalt, die privatrechtliche oder die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft.

Das vorliegende Gesamtkonzept gilt für alle Beteiligungen des Kantons. Diese sind in Anhang D des vorliegenden Berichts ersichtlich (Stand 1. Januar 2014). Einige Richtlinien gelten allerdings nur für die bedeutenden Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts. Bei diesen ist ein Controlling des Regierungsrates vorgesehen (vgl. Kapitel 3 und 4). Dies ist der Fall, wenn ein Anteil des Kantons am Eigenkapital mindestens 30 % beträgt oder dessen Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt, und wenn für den Kanton bedeutende finanzielle, volkswirtschaftliche, Reputations- oder andere Risiken bestehen (vgl. Abschnitt 3.1 a, Richtlinie 5.1). In diesen Fällen ist dies besonders vermerkt. Bei den anderen Beteiligungen ist ein Controlling durch die zuständige Fachdirektion vorgesehen. Im Anhang zu den Richtlinien ist festgehalten, für welche Beteiligungen das Controlling des Regierungsrates vorgesehen ist.

Der Umfang des Controllings wird namentlich in der Eigentümerstrategie bestimmt (vgl. Abschnitt 3.1 a). Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat oder, bei einer als nicht bedeutend bewerteten Beteiligung, die zuständige Fachdirektion den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen (vgl. Richtlinie 5.5). Unabhängig davon, ob bei einer bedeutenden Beteiligung eine Eigentümerstrategie besteht, berichtet jedoch die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat über die finanzielle Lage, über die Risiken und deren zukünftige Entwicklung (vgl. Richtlinie 7.4). Bei einer unterkritischen Grösse kann die zuständige Fachdirektion eine Beteiligung vom gesonderten Controlling gemäss diesen Richtlinien ausnehmen (vgl. Richtlinie 5.4).



## 2 Grundsätze zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung aus der zentralen Kantonsverwaltung

### 2.1 Beurteilungskriterien zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung

Die vorliegenden Grundsätze zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung lehnen sich eng an den Corporate-Governance-Bericht des Bundes<sup>6</sup> an. Die Eignung zur Auslagerung wird aufgrund von Kriterien zur Beurteilung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Auslagerung und anhand einer darauf beruhenden Aufgabentypologie beurteilt.

Eine Aufgabe kann mittels dreier Typen von Leistungen erbracht werden: Regulierung, Politikvorbereitung oder Dienstleistung. Jeder dieser Leistungstypen kann grundsätzlich sowohl in der zentralen Kantonsverwaltung als auch ausgelagert erbracht werden. Entscheidend für die Beurteilung der Auslagerungseignung ist die Frage, ob die verwaltungsinterne oder ausgelagerte Aufgabenerfüllung wirksamer und wirtschaftlicher ist. Diese Frage kann nach vier Sichtweisen beurteilt werden: nach einer rechtswissenschaftlichen, politikwissenschaftlichen, volkswirtschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Sichtweise.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht steht das Kriterium der *Hoheitlichkeit* einer Aufgabe im Vordergrund, d. h. dass der Staat in die Rechte Privater eingreifen kann («Eingriffsverwaltung»). Hoheitliche Leistungen bedingen eine hohe demokratische Legitimation, sofern sie stark in die Rechte Privater eingreifen, und eignen sich deshalb in der Regel nicht für die Auslagerung.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht steht der *politische Steuerungsbedarf* im Vordergrund. Obwohl eine Kantonsaufgabe in Verfassung und Spezialgesetz umschrieben wird, besteht meist ein politischer Ermessensspielraum bei ihrer Erfüllung. Dieser wird beeinflusst durch die bestehende gesetzliche Regelungsdichte, die Abhängigkeit von technischen Standards, die marktliche Steuerung (Bestimmung der Leistungen durch Angebot und Nachfrage im Wettbewerb), den politischen Steuerungsbedarf aufgrund der Verwendung allgemeiner Steuermittel, die zu gewährleistende Versorgungssicherheit oder das Erfordernis der Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme bei Einzelentscheiden. Mit der Auslagerung verzichtet der Kanton auf die Steuerung im Einzelnen und räumt dem Leistungserbringer eine grössere Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung ein. Diese Unabhängigkeit ist nur sinnvoll, wenn sie anschliessend nicht wieder durch politische Einflussnahme rückgängig gemacht wird. Je grösser der politische Steuerungsbedarf, desto eher muss deshalb die Aufgabenerfüllung in der zentralen Kantonsverwaltung erfolgen. Die Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme kann unter Umständen auch mittels organisatorischer Abgrenzung innerhalb der zentralen Kantonsverwaltung gesichert werden.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht stellt sich die Frage der *Marktfähigkeit* einer Leistung. Nicht oder nur eingeschränkt marktfähig können z. B. Leistungen zum Erreichen umwelt-, sozial-, bildungs- oder anderer politischer Ziele sein, bei denen die Politik den Versorgungsgrad bestimmt (*gemeinwirtschaftliche Leistungen*), etwa mittels Vorschriften zu Qualität und Quantität sowie zur Finanzierung, etwa mittels allgemeiner Steuermittel oder Gebühren. Marktfähig und deshalb eher für die Auslagerung geeignet sind dagegen kommerzielle Leistungen oder Güter, die im Wettbewerb erstellt und in der Regel über Marktpreise finanziert werden. Bei diesen besteht umgekehrt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatlichen und privaten Leistungserbringern, wenn sie innerhalb der zentralen Verwaltung oder durch öffentlich-rechtliche Organisationen erbracht werden.

<sup>6</sup> Vgl. Fussnote 2.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht stellt sich die Frage nach den Vor- und Nachteilen der ausgelagerten gegenüber der verwaltungsinternen Leistungserbringung. Diese hängen namentlich vom *Koordinationsbedarf* bei der Leistungserbringung und vom *Synergiepotenzial* bei der Beschaffung von Vorleistungen ab. *Koordinationsbedarf* besteht bei Leistungstypen, die eine enge Abstimmung zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten bedingen. Dazu gehören die Politikvorbereitung und -koordination. Das Erbringen solcher Leistungen durch die zentrale Kantonsverwaltung ist tendenziell wirksamer und wirtschaftlicher als das Erbringen durch eine ausgelagerte Einheit, da bei einer Auslagerung die Koordination mittels aufwendiger zusätzlicher Verfahren sichergestellt werden muss. In einem dynamischen Markt zu erbringende, nicht mit andern öffentlichen Leistungen abzustimmende Dienstleistungen können dagegen durch zeitintensive verwaltungsinterne Abstimmungsverfahren behindert werden. *Synergiepotenzial* besteht bei Leistungen, die eine grosse Menge gleichartiger Vorleistungen bedingen. Hier kann die zentrale Beschaffung Grössenvorteile bieten. So ist es sinnvoll, Leistungserbringer zentral mit Standardvorleistungen wie Büroräumlichkeiten, -material und -informatik zu versorgen. Sind dagegen überwiegend besondere Vorleistungen erforderlich, wie etwa selten benötigte Laboreinrichtungen oder besondere Hochbauten, so ist das Synergiepotenzial geringer und steht einer Auslagerung nicht entgegen. Vielmehr kann allenfalls ein Synergiepotenzial in der Zusammenarbeit mit Dritten (z. B. einer anderen Gebietskörperschaft) bestehen. Ein Synergiepotenzial kann auch beim Erscheinungsbild bestehen, wenn z. B. bei der Gewinnung gut qualifizierter Mitarbeitender von der Zugehörigkeit zur allgemeinen Kantonsverwaltung profitiert werden kann. In Bereichen wie Forschung, Kultur oder Gesundheit kann dagegen mit einem eigenständigen Auftritt das eigene Ansehen besser gepflegt werden. Ferner wird ein Mäzen private Drittmittel etwa für Kultur oder Forschung lieber in eine ausgelagerte Einheit einbringen, weil dies die zweckentsprechende Verwendung besser gewährleistet. Bei Aufsichtsaufgaben kann die Verselbstständigung die politische Unabhängigkeit der Aufgabenerfüllung betonen, was deren Wirksamkeit erhöht.

Sichtweise	Beurteilungskriterium
Rechtswissenschaft	Hoheitlichkeit
Politikwissenschaft	Politischer Steuerungsbedarf
Volkswirtschaft	Marktfähigkeit
Betriebswirtschaft	Synergiepotenzial / Koordinationsbedarf

Abb. 2: Beurteilungskriterien zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung

## 2.2 Aufgabentypen und ihre Eignung zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung

Auf der Grundlage der erläuterten Beurteilungskriterien für die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit einer Auslagerung (Hoheitlichkeit, politischer Steuerungsbedarf, Marktfähigkeit, Synergiepotenzial/ Koordinationsbedarf) werden im Folgenden in Anlehnung an den Corporate-Governance-Bericht des Bundes<sup>7</sup> vier Aufgabentypen mit je einer Empfehlung bezüglich Auslagerungseignung gebildet. Entscheidend für die Empfehlung ist, welchen Einfluss eine Auslagerung auf die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hat, unabhängig davon, wie gut die betroffene Organisation als solche arbeitet.

<sup>7</sup> Vgl. Fussnote 2.



### **a. Ministerialaufgaben**

Unter dem Begriff Ministerialaufgabe werden Aufgaben zusammengefasst, die vorwiegend mit dem Leistungstyp der Politikvorbereitung oder der Dienstleistung erbracht werden, wenn diese politisch eng zu begleiten oder mit erheblichen Eingriffen in die Grundrechte verbunden sind. Beispiele für Ministerialaufgaben sind die Vorbereitung der Gesetzgebung, die Führungsunterstützung des Regierungsrates oder die Strafverfolgung.

Die meisten Beurteilungskriterien sprechen hier klar für die wirksamere und wirtschaftlichere Erfüllung innerhalb der zentralen Kantonsverwaltung: Die Politikvorbereitung ist nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar. Die Finanzierung der Ministerialaufgaben erfolgt grösstenteils über allgemeine Steuermittel. Deshalb besteht ein grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und politischer Steuerung im Einzelnen. Die zugeordnete Dienstleistung ist gemeinwirtschaftlich und von geringer Marktfähigkeit. Der Koordinationsbedarf ist gross: Die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit anderen Aufgaben und Staatsebenen oder dem Ausland zu koordinieren. Das Synergiepotenzial bei der Beschaffung kann gross sein, weil die Aufgabenerfüllung oft auf gleichartigen Vorleistungen aufbaut. Die Erfüllung zentraler Staatsaufgaben bedingt kaum ein eigenständiges Auftreten einer Einheit gegen aussen.

Für die Abgrenzung von der Dienstleistung mit Monopolcharakter ist vor allem die Frage nach dem Bedarf an politischer Steuerung im Einzelnen, nach der Hoheitlichkeit, dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf sowie nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens bedeutsam.

### **b. Dienstleistung mit Monopolcharakter**

Bei der Dienstleistung mit Monopolcharakter handelt es sich hauptsächlich um gemeinwirtschaftliche Dienstleistung, etwa in Bildung oder Kultur, bei welcher der Wettbewerb aufgrund der gesetzlichen Regelung oder von Marktversagen nicht oder nur eingeschränkt funktioniert. Allenfalls kann die Dienstleistung dennoch direkt einzelnen Kundinnen und Kunden zugeordnet werden und in Konkurrenz zur Dienstleistung anderer Anbieter stehen. Mehrheitlich ist sie nicht hoheitlich. Der politische Steuerungsbedarf ist meist beträchtlich, teilweise jedoch durch Gesetz oder äussere Rahmenbedingungen beschränkt. Die Finanzierung erfolgt mittels allgemeiner Steuermittel und/oder Gebühren sowie teilweise über Drittmittel. Da die Aufgaben häufig besonderer Vorleistungen bedürfen, besteht ein geringes Synergiepotenzial. Die Aufgabenerfüllung bedingt kaum verwaltungsinterne Koordination, jedoch oft, dass die Einheiten sich selbstständig positionieren und profilieren.

Aufgaben, die mittels Dienstleistung mit Monopolcharakter erfüllt werden, eignen sich grundsätzlich für die Auslagerung. Unter den Aufgaben mit Auslagerungseignung bedürfen sie jedoch der stärksten politischen Steuerung. Fehlen die für die Auslagerung sprechenden Eigenschaften, so werden sie als Ministerialaufgabe bewertet, die durch die zentrale Kantonsverwaltung zu erfüllen ist.

### **c. Aufsichtsaufgaben**

Für das Funktionieren von Märkten sowie zum Schutz von Öffentlichkeit und Marktteilnehmenden vor Gefahren im Zusammenhang mit Marktleistungen kann hoheitliches Handeln in Form von nachrangiger Regulierung und Aufsicht erforderlich sein. Hier sprechen der Monopolcharakter der Leistung und die Hoheitlichkeit grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Durch eine Auslagerung kann jedoch die Unabhängigkeit gesichert und damit die Wirksamkeit gesteigert werden. Die Unabhängigkeit ist allenfalls auch mit einer organisatorischen Abgrenzung innerhalb der Zentralverwaltung zu sichern. Ein Beispiel einer Aufsichtsaufgabe bildet die kantonale Aufsicht über Vorsorgeeinrichtungen der beruflichen Vorsorge und über Stiftungen.

### **d. Dienstleistung am Markt**

Bei der Aufgabenerfüllung mittels Dienstleistung am Markt werden nicht hoheitliche Dienstleistungen im teilweise regulierten Wettbewerb ausgerichtet. Der politische Steuerungsbedarf ist niedrig. Gewährleistet wird ein Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.). Diesbezüglich besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Darüber hinaus richten sich die Leistungen in Qualität, Quantität und Preis nach dem Markt. Die Aufgabenerfüllung bedingt teilweise

besondere Mittel (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur). Verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung sind kaum erforderlich. Ein eigenständiges Auftreten ist hingegen aus Marketing-Gründen von Vorteil. Die Zugehörigkeit zur zentralen Kantonsverwaltung oder eine öffentlich-rechtliche Organisationsform könnten zur Marktverzerrung und zu einer Benachteiligung der übrigen Marktteilnehmer führen. Beispiele für die Dienstleistung am Markt sind die Stromversorgung oder die Bankdienstleistung. Dienstleistungen am Markt werden auch durch Beteiligungen erbracht, die zur Gewährleistung von Vorleistungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingegangen werden, z.B. zur Beschaffung und Bewirtschaftung von Immobilien, Mobilien oder Informatikdienstleistungen.

In der Realität lassen sich nicht alle Aufgaben eindeutig einem Idealtyp zuordnen. Es liegt im Ermessen der Politik, die einzelnen Eigenschaften nach ihrer Bedeutung zu gewichten. Abweichungen von der idealtypischen Lösung sind zu begründen.

	<b>Ministerialaufgaben</b>	<b>Dienstleistung mit Monopolcharakter</b>	<b>Aufsichtsaufgaben</b>	<b>Dienstleistung am Markt</b>
Gegenstand	Politikvorbereitung; Dienstleistung mit starker politischer Steuerung oder Eingriffen in Grundrechte	Gemeinwirtschaftliche Dienstleistung, wenn der Markt versagt oder gesetzlich eingeschränkt ist	Wirtschaftsaufsicht, Sicherheitsaufsicht	Dienstleistung im (teilweise regulierten) Wettbewerb
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistung	Eher nein	Ja	Nein
Politischer Steuerungsbedarf	Ja	Eher ja	Nein	Nein
Marktfähigkeit	Nein	Mittel bis niedrig	Nein	Ja
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Ja	Nein	Nein	Nein
Beispiele	Führungsunterstützung Regierungsrat, Strafverfolgung	Hochschulbildung, Kultur, universitäre Medizin	BVG- und Stiftungsaufsicht	Bankdienstleistung, Stromversorgung, Informatik
Auslagerungseignung	Nein	Ja	Ja	Ja

Abb. 3: Übersicht über die Aufgabentypen und ihre Auslagerungseignung



## Richtlinie 2

### **Auslagerung der Aufgabenerfüllung aus der zentralen Kantonsverwaltung**

**2.1** Unter dem Begriff Ministerialaufgaben werden Aufgaben zusammengefasst, die vorwiegend der Politikvorbereitung dienen, als Dienstleistung politisch eng zu begleiten oder mit erheblichen Eingriffen in die Grundrechte verbunden sind. Sie sind innerhalb der zentralen Kantonsverwaltung wahrzunehmen.

**2.2** Eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung kommt in Betracht, wenn diese ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfolgen kann. Die Auswirkungen einer Auslagerung auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit werden nach den Kriterien der Hoheitlichkeit, des politischen Steuerungsbedarfs, der Marktfähigkeit, des Synergiepotenzials und des Koordinationsbedarfs beurteilt.

**2.3** Zur Auslagerung eignen sich namentlich:

- a.** Dienstleistungen mit Monopolcharakter, wenn wenig Koordinationsbedarf und ein geringes Synergiepotenzial mit anderen Aufgaben besteht und wenn aufgrund besonderer Bedürfnisse mit der Auslagerung eine wirksamere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erzielt wird.
- b.** Aufsichtsaufgaben: Nachrangige Regulierung oder Aufsichtsleistungen, wenn die Unabhängigkeit von der Politik gewährleistet werden soll.
- c.** Dienstleistungen, die am Markt im (teilweise regulierten) Wettbewerb erbracht werden, sofern:
  - die Erbringung der Dienstleistungen verwaltungsintern kaum koordiniert werden muss,
  - die Dienstleistungen wirksamer und wirtschaftlicher erbracht werden können, wenn der Aufgabenträger eigenständig auftritt,
  - besondere Mittel notwendig sind, um die Dienstleistungen zu erbringen, oder
  - eine Marktverzerrung einträte, wenn die Dienstleistungen von der zentralen Kantonsverwaltung erbracht würden.



### 2.3 Beteiligung des Kantons

Die Aufgabenerfüllung kann an eine Beteiligung<sup>8</sup> ausgelagert oder bei einem Dritten ohne Beteiligung des Kantons in Auftrag gegeben werden (vgl. Abb. 1 und 4). Der zweite Fall ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Für die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung ist eine Beteiligung des Kantons erforderlich, wenn das Risiko eines Ausfalls der Aufgabenerfüllung erheblich und politisch nicht tragbar ist. Zudem spricht die wesentliche Beeinflussbarkeit einer Organisation durch den Kanton gemäss § 54 Abs.1 lit. c CRG, ausgeführt in § 28 Abs.2 RLV, für eine Beteiligung.

Eine Beteiligung ist in der Regel im Verwaltungsvermögen zu führen. Im Ausnahmefall kann eine im Finanzvermögen geführte Beteiligung den Richtlinien unterstellt werden, z. B. wenn eine Veräusserung vom zuständigen Organ bereits beschlossen und der Verkaufspreis bereits festgelegt wurde, der Eigentumsübergang aber noch nicht abgewickelt werden konnte.<sup>9</sup>

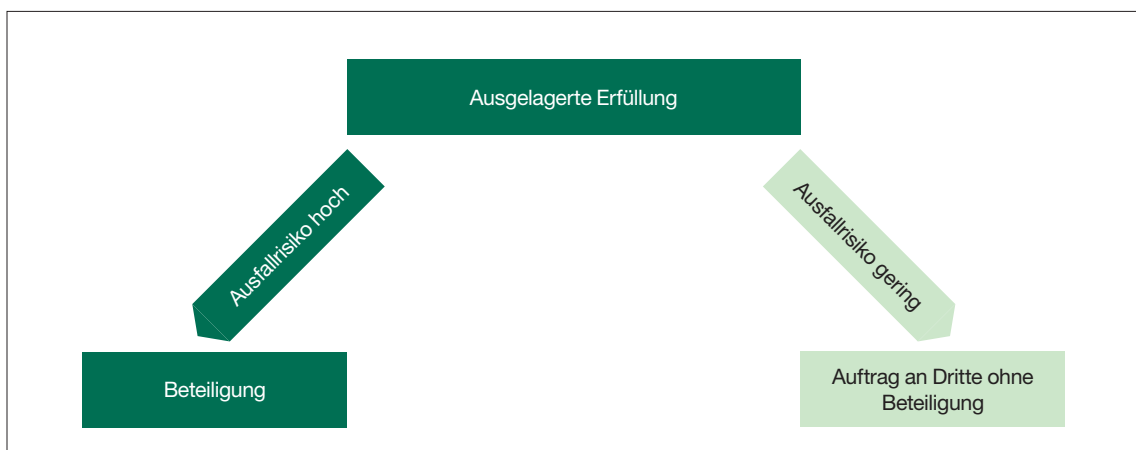


Abb. 4: Beteiligungsentscheid (dunkle Felder = Gegenstand der Richtlinien)

<sup>8</sup> Zum Begriff «Beteiligung» vgl. Abschnitt 1.3.

<sup>9</sup> Die Zuordnung von Vermögenswerten zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen ist in § 49 CRG geregelt. Das Handbuch für Rechnungslegung (HBR) der Finanzverwaltung umschreibt Beteiligungen als Anteile am Kapital anderer Unternehmen, Betrieben oder Anstalten, die mit der Absicht der dauernden Anlage oder lediglich zur Erwirtschaftung eines Ertrags gehalten werden. Dabei werden Beteiligungen, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, zum Verwaltungsvermögen und Beteiligungen, die Anlagecharakter aufweisen, zum Finanzvermögen gezählt. In einem Sonderfall wurde das Aktienkapital an der Flughafen Zürich AG mit RRB Nr. 872/2006 teilweise dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen zugeordnet. Grundsätzlich gehört ein Vermögensteil aber entweder zum Verwaltungs- oder zum Finanzvermögen.



### Richtlinie 3 Beteiligung des Kantons

- 3.1** Als Beteiligung wird eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum des Kantons bezeichnet, die rechtlich verselbstständigt ist und die der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben dient. Sie ist in der Regel im Verwaltungsvermögen zu führen.
- 3.2** Im Ausnahmefall kann der Regierungsrat eine Beteiligung im Finanzvermögen den Richtlinien unterstellen.
- 3.3** Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung erfolgt:
- a.** an eine Beteiligung, wenn das Risiko eines Ausfalls der Aufgabenerfüllung erheblich und politisch nicht tragbar ist oder wenn eine Organisation wesentlich durch den Kanton beeinflusst wird;
  - b.** andernfalls an einen Dritten ohne Beteiligung des Kantons.
- 3.4** Art und Umfang der Beteiligung sind so zu wählen, dass die Aufgabenerfüllung gewährleistet werden kann.

## 2.4 Wahl der Rechtsform

Die Rechtsform einer Beteiligung richtet sich nach den Eigenschaften der Leistungen, die im Rahmen der übertragenen Aufgabenerfüllung erbracht werden. Je nach Leistungstyp ist der Bedarf des Kantons nach besonderen Informations- und Einflussrechten unterschiedlich. Im Monopol erbrachte und mit allgemeinen Steuermitteln oder über Gebühren finanzierte Leistungen bedingen mehr Einfluss- und Informationsrechte des Kantons als preisfinanzierte Leistungen am Markt.

Bei einer öffentlich-rechtlichen Form kann der Kanton das Organisationsrecht und damit namentlich seine Aufsichts-, Kontroll-, Informations- und Einflussrechte als Eigner gemäss seinen besonderen Bedürfnissen festlegen. Er kann spezialrechtlich festlegen, inwiefern eine Beteiligung privatrechtliche Verträge eingehen kann, z.B. mit dem Personal, mit Leistungsbezügerinnen und -bezügern, über Immobilien oder Unterbeteiligungen. Grundsätzlich gilt das Personalrecht des Kantons.

Bei einer privatrechtlichen Form, namentlich einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft, sind das Organisationsrecht und damit die Möglichkeiten des Kantons zur Einflussnahme als Eigner weitgehend durch das Privatrecht vorbestimmt. Grundsätzlich gilt das private Arbeitsrecht. Allerdings kann die Handlungsfähigkeit beim Erfüllen einer Kantonsaufgabe auch in dieser Rechtsform durch das öffentliche Recht eingeschränkt werden. Die privatrechtliche Form ermöglicht zudem eine private Mitträgerschaft.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter und Aufsichtsaufgaben werden vorzugsweise in der Rechtsform einer Anstalt ausgelagert, Dienstleistungen am Markt in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft. Andere privat- oder öffentlich-rechtliche Formen, z.B. die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft (OR Art. 762), die Stiftung, der Verein oder die Genossenschaft, sind nur in Ausnahmefällen anzuwenden, etwa auf Vorgabe von Bundesrecht oder um die Beteiligung einer anderen Gebietskörperschaft zu ermöglichen. Die Argumente sind im konkreten Fall abzuwägen.

Die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach OR Art. 763 wird ausgeschlossen, damit keine Marktverzerrung durch Mischformen zwischen privatem und öffentlichem Recht entsteht und damit die Beteiligung ihre Dienstleistungen unter vergleichbaren Rahmenbedingungen erbringen kann wie ihre Mitbewerber oder privaten Partner.

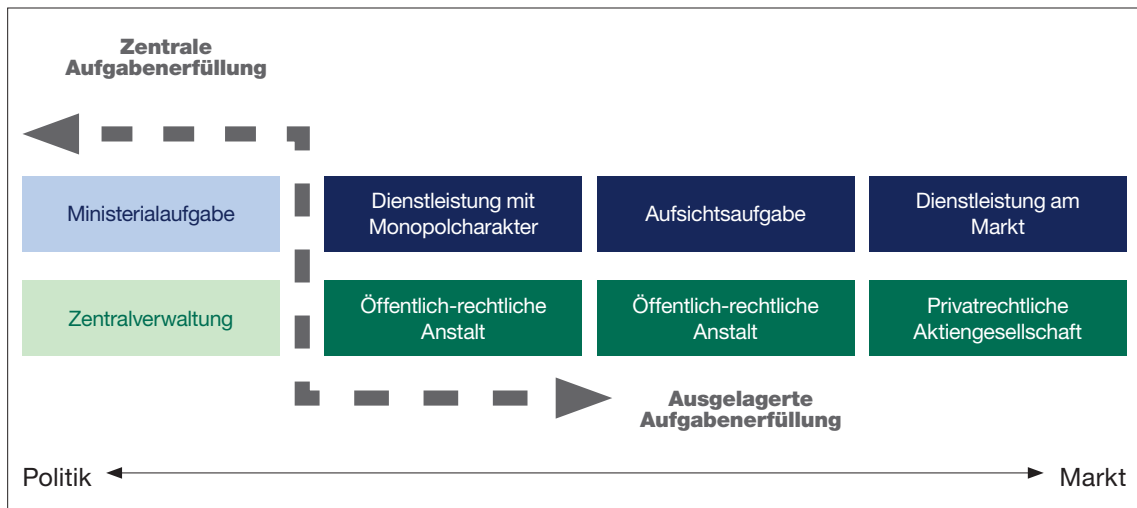


Abb. 5: Wahl der Rechtsform nach Aufgabentyp

#### Richtlinie 4 Rechtsform einer Beteiligung

**4.1** Die Form der öffentlich-rechtlichen selbstständigen Anstalt ist für Beteiligungen anzuwenden, die:

- a. Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen,
- b. hoheitlich handeln,
- c. Rechtsetzungskompetenzen besitzen oder Aufsichtsleistungen erbringen oder
- d. über allgemeine Steuermittel oder Gebühren finanziert werden.

**4.2** Die Form der Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts ist anzuwenden für Einheiten, die:

- a. mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten,
- b. die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit erfüllen und
- c. nicht hoheitlich handeln.

**4.3** Andere privat- oder öffentlich-rechtliche Formen, wie die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft (OR Art. 762), die Stiftung, der Verein oder die Genossenschaft, sind nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden. Die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach OR Art. 763 ist ausgeschlossen.

**4.4** Bei privatrechtlichen Formen gilt das private Arbeitsrecht.



# 3 Steuerung und Rechenschaft der Beteiligungen

## 3.1 Strategische Vorgaben

Gemäss Art. 98 der Kantonsverfassung erfolgt die Übertragung einer kantonalen Aufgabe durch das Gesetz.<sup>10</sup> Als Gegenstände der spezialgesetzlichen Regelung werden die Art, der Umfang und die Finanzierung der zu übertragenden Aufgabe, die Struktur der Organisation, der Umfang der Rechtsetzungsbefugnisse, Art und Umfang von bedeutenden Beteiligungen sowie Aufsicht und Rechtsschutz vorgegeben. Die möglichen Gegenstände der spezialgesetzlichen Regelung zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt werden im Anhang zu diesem Bericht, Teil C, in einer Checkliste dargestellt.

Mit der Spezialgesetzgebung eröffnet der Kanton einer Beteiligung in der Regel einen weiten Handlungsspielraum. Dies ist beabsichtigt und stellt einen Hauptgrund für die Verselbstständigung dar. Um die Steuerung der Aufgabenerfüllung und der Unternehmensentwicklung sicherzustellen, legt der Kanton ergänzend zur spezialgesetzlichen Regelung mittelfristige Ziele fest. Dies gilt sowohl für die öffentlich-rechtliche als auch für die privatrechtliche Beteiligung.

### a. Eigentümerstrategie

Für eine bedeutende Beteiligung formuliert der Regierungsrat in einer Eigentümerstrategie mittelfristige Ziele und Anforderungen zur Verwirklichung seines Gewährleister- und Eignerinteresses. Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn der Anteil am Eigenkapital mindestens 30 % beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt und wenn bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen.<sup>11</sup> Werden diese Schwellenwerte nicht erreicht, so legt die zuständige Fachdirektion die Eigentümerstrategie fest. Bei sehr kleinen Beteiligungen kann die zuständige Fachdirektion auf ein Controlling verzichten.

Die Eigentümerstrategie umfasst namentlich die mittelfristige Zielsetzung des Eigentümers als Gewährleister und Eigner (einschliesslich finanzielle Steuerung) und gibt Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und Risikobeurteilung.<sup>12</sup> Die Eigentümerstrategie ist kein Rechtserlass und deshalb nicht direkt rechtswirksam. Sie zeigt die Erwartungen des Regierungsrates oder der zuständigen Fachdirektion an die Beteiligung und dient als Grundlage für den Austausch mit dem obersten Führungsorgan sowie als Ausgangspunkt der Rechenschaftsablage.

<sup>10</sup> Hier: Spezialgesetz; vgl. Definition unter Abschnitt 1.3.

<sup>11</sup> Noch anders bisher gemäss § 13 Abs. 2 VOG RR (Stand Ende 2013). Diese Bestimmung ist an die Richtlinien anzupassen. Bei der Bewertung einer Beteiligung wird auf den Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder auf den tieferen Verkehrswert abgestellt (§ 56 Abs. 2 CRG, § 4 Abs. 1 lit. d RLV; RRB Nr. 975/2013, Inkraftsetzung per 1. Januar 2015).

<sup>12</sup> § 13 Abs. 2 VOG RR.

Die mittelfristigen Ziele aus *Gewährleistersicht* betreffen die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben. Als Gegenstände der Gewährleistersicht gelten namentlich:

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Leistungen</li> <li>– Wirkungen</li> <li>– Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung</li> <li>– Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Finanzierung (Staatsbeiträge, Gebühren, Drittmittel, Preisfinanzierung)</li> <li>– Gewährleisterrisiken (vgl. Abschnitt 3.4)</li> <li>– Vermeiden von Marktverzerrung</li> </ul> |
|---|---|

Die mittelfristigen Ziele aus *Eignersicht* betreffen die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen. Sie sichern die Interessen des Kantons an der Unternehmensentwicklung, namentlich den Erhalt des Unternehmenswerts. Falls erforderlich, umfassen sie finanzielle Vorgaben. Eine eigentliche Ressourcensteuerung ist jedoch zu vermeiden. Als Gegenstände der Eignersicht gelten:

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Führung, Führungsorgane (Anforderungsprofil, Wahl, Vergütungen), Organisation</li> <li>– Finanzen (Erhalt der finanziellen Substanz, Kapitalisierung, Ertragserwartung, Gewinnausschüttung, Aktiengeschäfte, Jahresrechnung, Revision)</li> <li>– Geschäftsfelder</li> <li>– Investitionen (Immobilien, Anlagen), Desinvestitionen, Akquisitionen, Unterbeteiligungen, Partnerschaften, Auslandengagements</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS), finanzielle Risiken (vgl. Abschnitt 3.4)</li> <li>– Personalpolitik (einschliesslich Vergütungen und Löhne, aber ohne Wahl der Organe), Sozialleistungen, Pensionskassengeschäfte</li> <li>– Transparenz (u. a. über Vergütungen)</li> <li>– Auskunftsrecht der Eigner, Informationspflicht gegenüber den Eignern, Reporting</li> <li>– Rechenschaftsablage</li> </ul> |
|--|---|

Wird die Aufgabenerfüllung nicht hinreichend durch die Spezialgesetzgebung bestimmt oder erfolgt die Finanzierung mittels Staatsbeiträgen bzw. Gebühren oder bestehen für den Kanton erhebliche Eigner- bzw. Gewährleisterrisiken, so müssen die Zielvorgaben detaillierter ausfallen. Sind die wesentlichen mittelfristigen Zielvorgaben für eine Beteiligung bereits durch die Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend festgelegt, so kann die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beantragen. Bei einer Beteiligung, bei der sie abschliessend zuständig ist, kann sie den Verzicht auf die Eigentümerstrategie bei einer ausreichenden Regelung durch die Spezial- oder Bundesgesetzgebung oder aufgrund der Kleinheit der Beteiligung selber beschliessen. Bei Aufsichtsaufgaben werden die Ziele des Kantons in der Spezialgesetzgebung festgelegt, um eine politische Beeinflussung zu vermeiden.

Ist eine Beteiligung am Markt tätig, so müssen die staatlich festgelegten Rahmenbedingungen einen fairen Wettbewerb zwischen der Beteiligung und nichtstaatlichen Unternehmen gewährleisten. Namentlich ist Marktverzerrung aufgrund von Steuervorteilen oder Quersubvention zu unterbinden und die Gleichbehandlung in Bezug auf den Zugang zu Krediten, auf die Konkursfähigkeit, den Gläubigerschutz und die Anwendung der Regulierung zu sichern.



<b>Richtlinie 5</b> <b>Eigentümerstrategie</b>	
<b>5.1</b>	Der Kanton führt die bedeutenden Beteiligungen mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Diese Beteiligungen sind im Anhang zu den Richtlinien aufgeführt. Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn: <ul style="list-style-type: none"><li><b>a.</b> der Anteil am Eigenkapital mindestens 30 % beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt und</li><li><b>b.</b> bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen.</li></ul>
<b>5.2</b>	Die Eigentümerstrategie umfasst die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung.
<b>5.3</b>	Die strategischen Ziele können umfassen: <ul style="list-style-type: none"><li><b>a.</b> Ziele für die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht): Leistungen, Wirkungen, Wirtschaftlichkeit, Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung, Finanzierung, Gewährleisterrisiken, Vermeidung von Marktverzerrung;</li><li><b>b.</b> Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht): Führung, Organisation, Finanzen, Geschäftsfelder, Investitionen und Partnerschaften, Personalpolitik.</li></ul>
<b>5.4</b>	Für die gemäss Richtlinie 5.1 als nicht bedeutend bewerteten Beteiligungen legt die zuständige Fachdirektion die Eigentümerstrategie fest. Bei einer kleinen Beteiligung kann sie auf eine Eigentümerstrategie verzichten.
<b>5.5</b>	Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat oder bei einer als nicht bedeutend bewerteten Beteiligung die zuständige Fachdirektion den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen.
<b>5.6</b>	Bei Aufsichtsaufgaben werden die Ziele des Kantons in der Spezialgesetzgebung festgelegt.
<b>5.7</b>	Die Eigentümerstrategie wird mindestens alle vier Jahre, jeweils nach dem Beschluss des Regierungsrates zu den Richtlinien der Regierungspolitik, überprüft und gegebenenfalls nachgeführt.

### **b. Leistungsvereinbarung**

Entgeltet der Kanton die Aufgabenerfüllung einer Beteiligung (z. B. mittels Staatsbeitrag, Defizitgarantie, Staatshaftung, Steuerbefreiung), so schliesst die zuständige Direktion oder Dienststelle mit dem obersten Führungsorgan eine Leistungsvereinbarung ab. Die Leistungsvereinbarung stützt sich auf die Vorgaben der Spezialgesetzgebung, der Eigentümerstrategie und des Budgets. Die Leistungsvereinbarung legt namentlich die Ziele, Leistungen, Entwicklungsschwerpunkte und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie die dafür zur Verfügung gestellten Mittel fest. Mit der Leistungsvereinbarung ist die Beteiligung zur jährlichen Berichterstattung über deren Umsetzung zu verpflichten. Bei der Leistungsvereinbarung handelt es sich um einen selbstständigen Vertrag.

Richtlinie 6 Leistungsvereinbarung	
<b>6.1</b> Entgeltet der Kanton die Aufgabenerfüllung einer Beteiligung (z. B. Staatsbeitrag, Defizitgarantie, Staatshaftung, Steuerbefreiung), so schliesst die zuständige Fachdirektion oder Dienststelle eine Leistungsvereinbarung ab.	

Beschlussinstanz	Instrument	Gegenstände Öffentliche Aufgabe	Gegenstände Unternehmensentwicklung
Kantonsrat	Spezialgesetz	Vorgaben des Gewährleisters	Vorgaben des Eigners
Regierungsrat/ Direktion	Eigentümerstrategie	Ziele und Vorgaben des Gewährleisters	Ziele und Vorgaben des Eigners
Direktion/Beteiligung	Leistungsvereinbarung	Leistungen	–
Oberstes Führungsorgan der Beteiligung	Unternehmensstrategie	Leistungs- und Wirkungsziele	Unternehmensziele

Abb. 6: Stufengerechte Steuerung von Beteiligungen

### 3.2 Berichterstattung und Sicherung besonderer Informationen

#### a. Berichterstattung

Das oberste Führungsorgan jeder Beteiligung erstellt jährlich einen Geschäftsbericht. Dieser gibt Auskunft über ihre Geschäftstätigkeit und über die Entwicklung der Beteiligung als Unternehmen. Zu den bedeutenden öffentlich-rechtlichen Beteiligungen unterbreitet die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat den Geschäftsbericht zur Genehmigung sowie den Antrag zur Entlastung des obersten Führungsorgans. Zu den bedeutenden privatrechtlichen Beteiligungen unterbreitet sie dem Regierungsrat einen Beschlussantrag für ein Mandat an die Vertretung des Kantons in der Generalversammlung über die Genehmigung des Geschäftsberichts, sowie den Prüfbericht der externen Revisionsstelle zur Kenntnisnahme. Der Regierungsrat gibt die Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen dem Kantonsrat zur Information. Die Geschäftsberichte der nicht als bedeutend eingestuften Beteiligungen werden von der zuständigen Fachdirektion genehmigt. Die Zugänglichkeit aller Berichte richtet sich nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz.

Bedeutende Beteiligungen (vgl. Abschnitt 3.1, Richtlinie 5.1) führen ihre Rechnungslegung nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung (IFRS, Swiss GAAP FER, IPSAS, Rechnungslegungsvorschriften der FINMA).<sup>13</sup> Ausgenommen sind Beteiligungen, die bezüglich ihrer Rechnungslegung dem Bundesrecht unterstehen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen beschliessen.

<sup>13</sup> Bundesverordnung über die anerkannten Standards zur Rechnungslegung (VASR) vom 21. November 2012, Stand 1. Januar 2013.



Besteht eine Leistungsvereinbarung, so erstellt das oberste Führungsorgan der Beteiligung einen Bericht über deren Umsetzung an die zuständige Direktion oder Dienststelle.

Zusammen mit dem Geschäftsbericht der Beteiligung unterbreitet die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat ihren Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie (vgl. Abschnitt 3.1, Richtlinie 5).<sup>14</sup> Die Berichterstattung beruht auf den Angaben der Beteiligung, auf zusätzlich beschafften Informationen und auf der Einschätzung der zuständigen Fachdirektion, u. a. zum Risiko für den Kanton im Zusammenhang mit der Beteiligung (vgl. Abschnitt 3.4). Besteht keine gesonderte Eigentümerstrategie, so erstellt die Fachdirektion einen Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung, die finanzielle Lage, die Risiken und deren zukünftige Entwicklung. Die Finanzdirektion prüft zuhanden des Regierungsrates, ob die aus Eignersicht wesentlichen Angaben erbracht werden. Dazu wird sie von der Fachdirektion im Rahmen einer besonderen Stellungnahme gemäss § 39 Abs.2 VOG RR rechtzeitig beigezogen.

Die Rechenschaft im Rahmen der Public Corporate Governance ist Gegenstand der Prüfung durch die Finanzkontrolle nach Massgabe des Finanzkontrollgesetzes.<sup>15</sup>

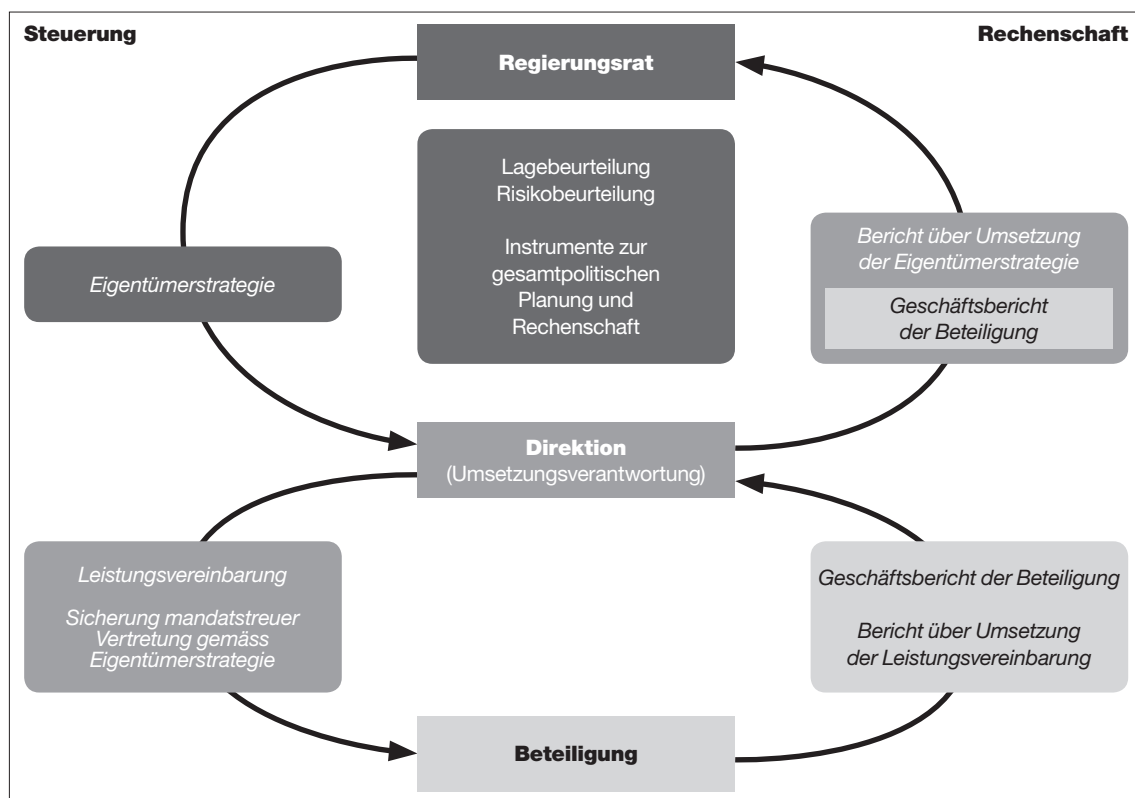


Abb. 7: Steuerung und Rechenschaft von bedeutenden Beteiligungen  
(dunkelgrau = Verantwortung Regierungsrat, mittelgrau = zuständige Fachdirektion, hellgrau = Beteiligung)

<sup>14</sup> Gemäss § 13 Abs.1 VOG RR legen die Direktionen dem Regierungsrat im Rahmen der jährlichen Berichterstattung dar, inwieweit die Ziele der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsbeiträge und Beteiligungen an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts erreicht worden sind und welche Massnahmen zu ergreifen sind.

<sup>15</sup> § 2 lit. a, d und e FKG.





## Richtlinie 7 Berichterstattung

Die jährliche Berichterstattung wird nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit erstellt.

**7.1** Das oberste Führungsorgan der Beteiligung erstellt jährlich einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung. Dieser gibt Auskunft über die Geschäftstätigkeit und über die Entwicklung des Unternehmens.

**7.2** Bedeutende Beteiligungen gemäss Richtlinie 5.1 führen ihre Rechnungslegung nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung (IFRS, Swiss GAAP FER, IPSAS, Rechnungslegungsvorschriften der FINMA). Ausgenommen sind Beteiligungen, die bezüglich ihrer Rechnungslegung dem Bundesrecht unterstehen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen beschliessen.

**7.3** Besteht eine Leistungsvereinbarung, so erstellt das oberste Führungsorgan der Beteiligung einen Bericht an die zuständige Fachdirektion über deren Umsetzung.

**7.4** Die zuständige Fachdirektion erstellt jährlich für jede bedeutende Beteiligung einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons. Besteht keine gesonderte Eigentümerstrategie, so erstellt sie einen Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung, die finanzielle Lage, die Risiken sowie deren zukünftige Entwicklung.

**7.5** Die zuständige Fachdirektion unterbreitet dem Regierungsrat jährlich für jede bedeutende Beteiligung:

- a.** den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie bzw. über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung sowie den Prüfbericht der externen Revisionsstelle zur Kenntnisnahme;
- b.** den Geschäftsbericht des obersten Führungsorgans zur Genehmigung (selbstständige Anstalten) bzw. das Mandat an die Vertretung des Kantons über die Genehmigung des Geschäftsberichts in der Generalversammlung zum Beschluss (privatrechtliche Gesellschaften).

### **b. Sicherung besonderer Informationen**

Falls an einer Beteiligung ein bedeutendes strategisches oder politisches Interesse besteht, so sind für das Controlling sowie für den Fall einer Entwicklung mit bedeutenden negativen finanziellen, aufgabenspezifischen, Reputations- oder anderen Wirkungen zulasten des Kantons Informationen des obersten Führungsorgans der Beteiligung erforderlich. Die dazu erforderlichen Auskunftsrechte und Informationspflicht können für öffentlich-rechtliche Beteiligungen in der Spezialgesetzgebung festgelegt werden. Bei privatrechtlichen Beteiligungen sind die Angaben durch das Obligationenrecht eingeschränkt. Sie können im Rahmen des Gesellschaftsrechts durch eine mandatierte Vertretung im obersten Führungsorgan gesichert werden. Die zuständige Fachdirektion entscheidet aufgrund ihrer politischen Beurteilung, wann der Regierungsrat besonders zu informieren ist. Bezüglich interner Informationen der Gesellschaft gilt es eine erhöhte Sorgfaltspflicht zu beachten.<sup>16</sup> Deren Bekanntgabe richtet sich im Übrigen nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG).

<sup>16</sup> Vgl. Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, 2009.



**Richtlinie 8**  
**Sicherung besonderer Informationen**

**8.1** Bei einem bedeutenden strategischen oder politischen Interesse werden die erforderlichen Informationen für das Controlling, die Informationspflicht zur Wahrnehmung der Finanzaufsicht und die Auskunftsrechte des Kantons gesichert:

- a.** Selbstständige Anstalten: In der Spezialgesetzgebung.
- b.** Privatrechtliche Gesellschaften: Im Rahmen des Gesellschaftsrechts durch den Einsitz eines Kantonsvertreters im obersten Führungsorgan.

**8.2** Im Fall einer Entwicklung mit möglichen bedeutenden negativen Auswirkungen auf den Kanton informiert die zuständige Fachdirektion den Regierungsrat.

**3.3 Integration in die Instrumente des Regierungsrates**

Bei der ausgelagerten Erfüllung einer Aufgabe gewährleistet der Kanton die Aufgabenerfüllung und sichert seine Interessen als Eigner der Beteiligung. Das Controlling des Regierungsrates über die kantonale Verwaltung erstreckt sich deshalb auch auf die Beteiligungen.<sup>17</sup> Die Steuerung der Aufgabenerfüllung und die Rechenschaft darüber sind wie bei den übrigen Staatsaufgaben sicherzustellen. Zusätzlich sind die Steuerung der Beteiligungen als Unternehmen und die Aufsicht zu gewährleisten. Die dazu erforderlichen Angaben sind vom Regierungsrat im Rahmen seiner Instrumente stufengerecht und unter Wahrung der betrieblichen Autonomie zu sichern.

Der Regierungsrat führt sechs Instrumente der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft, die untereinander in einem funktionalen Zusammenhang stehen. Ausgehend von der *Lagebeurteilung* erlässt er zu Beginn der Legislatur die *Richtlinien der Regierungspolitik*. Diese umfassen die Langfristigen Ziele des Kantons und die Legislaturziele des Regierungsrates. Nachdem die Ziele festgelegt und verankert sind, wird ihre Umsetzung jährlich im *Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)* konkretisiert. Im Geschäftsbericht wird jährlich darüber Rechenschaft abgelegt. Mitte der Legislatur beurteilt der Regierungsrat die Zielerreichung auf der Grundlage des internen *Controllingberichts* und nimmt allenfalls Anpassungen an den Legislaturzielen und Massnahmen vor. Am Ende der Legislatur legt er mit dem Legislaturbericht Rechenschaft über seine Tätigkeit und Zielerreichung ab.<sup>18</sup> Die für den Steuerungskreislauf erforderlichen Angaben werden über die Berichterstattung der Beteiligungen, die Auskunftsrechte des Kantons, Informationspflichten der Beteiligungen, über zusätzlich eingeholte Informationen und eigene Einschätzungen der zuständigen Fachdirektion gesichert (vgl. Abschnitt 3.2, Richtlinien 7–8).

	Anfang/Ende der Legislatur	Während der Legislatur
Planungsanpassung	Lagebeurteilung	Controllingbericht (Mitte Legislatur)
Strategie/Planung	Richtlinien der Regierungspolitik	Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (jährlich)
Berichterstattung	Legislaturbericht	Geschäftsbericht (jährlich)

Abb. 8: Instrumente des Regierungsrates zur gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft

<sup>17</sup> Gemäss § 7 lit. d CRG erstreckt sich das Controlling des Regierungsrates auf die Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.

<sup>18</sup> Rechtliche Grundlagen: OG RR, VOG RR, CRG, FCV.

### **a. Lagebeurteilung und Richtlinien der Regierungspolitik**

In der Lagebeurteilung ermittelt der Regierungsrat jeweils Ende einer Legislatur in einem breit abgestützten Verfahren die wichtigsten Herausforderungen für den Kanton. Gestützt auf die Lagebeurteilung und abgestimmt mit der Finanzplanung beschliesst er Anfang der neuen Legislatur seine Legislaturziele und die Massnahmen zu deren Umsetzung. Im Controllingbericht wird Mitte der Legislatur ermittelt, ob veränderte Umfeldentwicklungen eine Anpassung der Legislaturziele erforderlich machen und ob die Massnahmen zum Erreichen der beschlossenen Legislaturziele auf Kurs sind. Im Legislaturbericht wird zum Ende der Legislatur Bilanz gezogen über das Erreichen der Legislaturziele und Langfristigen Ziele.

In diesen Verfahren trägt gemäss Abschnitt 4.1, Richtlinie 11 die zuständige Fachdirektion die für die Steuerung und Rechenschaft der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sowie der Beteiligungen erforderlichen Angaben bei, u.a. über die bedeutenden strategischen Risiken (vgl. Abschnitt 3.4, Richtlinie 10.4).

### **b. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)**

Im KEF, Anhang 1 werden Planungsangaben zu denjenigen Beteiligungen eingestellt, die durch die Spezialgesetzgebung dem CRG unterstellt sind. Die Darstellung erfolgt mit Angaben über die finanzielle Entwicklung, Aufgabenerfüllung (einschliesslich Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungssindikatoren) und die Entwicklungsschwerpunkte. Diese Angaben werden auf die gesetzlichen Grundlagen, die Eigentümerstrategie und die Leistungsvereinbarung abgestimmt.

Zu den übrigen Beteiligungen erfolgen im KEF keine Angaben. Leistungsgruppen im Konsolidierungskreis 1, die einen Staatsbeitrag ausrichten, zeigen die eingekauften Leistungen auf, also auch diejenigen, die durch eine Beteiligung erbracht werden.<sup>19</sup>

### **c. Geschäftsbericht des Regierungsrates**

Im Geschäftsbericht des Regierungsrates erfolgen die Angaben zu den Beteiligungen abgestimmt auf den KEF. Die im KEF aufgeführten Beteiligungen sowie Anstalten und weitere Organisationen, an die der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge ausrichtet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann, sind in der Rechnung zu konsolidieren.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> § 7 lit. a, b und d CRG; RRB Nr. 271/2013, F 23.

<sup>20</sup> Gemäss § 54 lit. c CRG. Konsolidierungskriterien sind «wesentlicher Betriebsbeitrag» (> 20 Mio. Franken) und «wesentliche Beeinflussung» (Festlegung Budget durch KR, RR; Abnahme Rechnung; Wahl oberste Organe; Stimmenmehrheit des Kantons). Unter „Betriebsbeitrag“ ist dabei kein Staatsbeitrag im Sinne einer Subvention und kein Entgelt gemäss Abschnitt 3.1. b. zu verstehen, sondern gemäss HBR ein Defizitbeitrag (vgl. HBR Ziff. 3.8.3.2). Der Regierungsrat beschliesst jährlich über den Kreis der zu konsolidierenden Einheiten (§ 54 Abs. 2 CRG, § 28 Abs. 4 RLV). Weitere Angaben zur Konsolidierung im Handbuch zur Rechnungslegung (HBR), S. 274–284.

<sup>21</sup> Nicht zu konsolidierende Kapitalbeteiligungen sind gemäss § 31 RLV im Beteiligungsspiegel im Anhang zur konsolidierten Rechnung anzuführen. Gemäss Handbuch für Rechnungslegung (HBR 2013/2014 gültig ab 1.1.2013, S. 80–84) sind zu den Beteiligungen im Verwaltungsvermögen in einer Übersicht der Gesamtbestand und die Gesamtveränderung des Wertes (zu- und Abgänge, Wertberichtigungen, Wertaufholungen) sowie in einer Beteiligungsliste der Buchwert, der Anteil des Kantons, die Anzahl der Beteiligungsrechte des Kantons, das Dotations- oder Aktienkapital sowie das Domizil zu jeder Beteiligung offenzulegen. Zusätzlich ist für Anteile an Einheiten, für die öffentlich notierte Marktpreise existieren, der tatsächliche Wert anzugeben. Für namhafte Beteiligungen sind weitere Informationen wie Bilanzkennzahlen oder das Jahresergebnis auszuweisen.

<sup>22</sup> Gemäss CRG und IPSAS ist für Anteile an Einheiten, bei denen öffentliche Marktpreise bestehen, der tatsächliche Wert anzugeben (Kapitel 3.2.8.7 Handbuch für Rechnungslegung 2013/2014 vom 14. Dezember 2012).

<sup>23</sup> § 2 lit. a, d und e FKG.



In seinem Geschäftsbericht gibt der Regierungsrat dem Kantonsrat in einem gesonderten Kapitel einen Überblick über die nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons.<sup>21</sup> Dieses Kapitel umfasst soweit möglich zusätzliche Angaben zu den bedeutenden Beteiligungen über:

- Veräusserte, aufgelöste und neue Beteiligungen;
- personelle Veränderungen;
- zu erfüllende kantonale Aufgaben;
- vertragliche Verbindungen zwischen Kanton und Beteiligung;
- wichtige Entwicklungen innerhalb der Beteiligung mit Auswirkungen auf die Eigentümerstrategie;
- Umfeldentwicklungen mit Einfluss auf die Beteiligung (z. B. Rechtsetzungsverfahren);
- wesentliche finanzielle Risiken (Eignersicht, § 14 VOG RR);
- tatsächlicher Wert gemäss CRG / IPSAS (soweit ermittelbar)<sup>22</sup>;
- namhafte Unterbeteiligungen;
- andere wesentliche Miteigentümer;
- finanzielle Eckdaten (u. a. Gewinn, Gewinnverwendung, Vergütung an das oberste strategische Führungsorgan, die Geschäftsleitung und weitere hohe Vergütungen).

Die Angaben zu den Beteiligungen im Geschäftsbericht des Regierungsrates sind Gegenstand der Prüfung durch die Finanzkontrolle.<sup>23</sup>

#### Richtlinie 9

### Angaben für die gesamtpolitische Planung und Rechenschaft

**9.1** Der Regierungsrat unterhält die folgenden Instrumente der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft:

- a.** Lagebeurteilung
- b.** Richtlinien der Regierungspolitik (Langfristige Ziele und Legislaturziele)
- c.** Legislaturbericht
- d.** Controllingbericht
- e.** Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)
- f.** Geschäftsbericht

Die zuständigen Stellen gemäss Richtlinie 11 liefern die Angaben, die dafür erforderlich sind. Sie stützen sich dabei auf das Controlling der Beteiligungen, zusätzlich eingeholte Informationen und eigene Einschätzungen.

**9.2** Im KEF erfolgen Planungsangaben:

- a.** zu den Beteiligungen, die durch die Spezialgesetzgebung dem CRG unterstellt sind, mit Angaben über die finanzielle Entwicklung, Aufgabenerfüllung (einschliesslich Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren) und die Entwicklungsschwerpunkte, abgestimmt auf die gesetzlichen Grundlagen, die Eigentümerstrategie und die Leistungsvereinbarung;
- b.** zu den bei einer Beteiligung eingekauften Leistungen, falls diese vom Kanton finanziell abgegolten werden.

**9.3** Im Geschäftsbericht des Regierungsrates erfolgen die Angaben zu den zu konsolidierenden Beteiligungen. Ein gesondertes Kapitel gibt einen Überblick über die nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons.

### 3.4 Risikomanagement

Bei Beteiligungen können vielfältige Risiken bestehen. Dazu gehören finanzielle, wirtschaftliche, Umwelt-, Reputations- und weitere Risiken. Das Risikomanagement ortet und beurteilt die möglichen Risiken und legt Massnahmen zu ihrer Bewirtschaftung fest. Es setzt einerseits bei der Beteiligung selbst und andererseits beim Kanton an.

#### **a. Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS) der Beteiligung**

Die dem Privatrecht unterstehende Beteiligung führt gemäss Obligationenrecht ein Risikomanagement. Die Verantwortung dafür liegt beim Verwaltungsrat.<sup>24</sup> Erreicht die privatrechtliche Aktiengesellschaft eine Grösse, die eine ordentliche Revision erfordert (Erfüllung zweier der folgenden Kriterien: Bilanzsumme  $\geq$  20 Mio. Franken, Umsatz  $\geq$  40 Mio. Franken, Anzahl Mitarbeitende  $\geq$  250), so ist ein Internes Kontrollsystem (IKS) einzurichten. Das IKS umfasst die erforderlichen Verfahren, Methoden und Massnahmen, um den ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die Verantwortung für das IKS liegt beim obersten Führungsorgan. Die Risikobeurteilung ist im Lagebericht offenzulegen.

Die öffentlich-rechtliche Beteiligung führt ein Risikomanagement und ein Internes Kontrollsystem, sofern sie in der Rechnung des Kantons konsolidiert wird.<sup>25</sup> Auch für jede andere öffentlich-rechtliche Beteiligung ist ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement sowie ein IKS vorzusehen. Für die bedeutende Beteiligung gelten die Anforderungen eines Abschlusses nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung (IFRS, Swiss GAAP FER, IPSAS, Rechnungslegungsvorschriften der FINMA). Ausgenommen sind Beteiligungen, die bezüglich ihrer Rechnungslegung dem Bundesrecht unterstehen (vgl. Abschnitt 3.2 a, Richtlinie 7.2). Besondere Anforderungen an Risikomanagement und IKS können in der Spezialgesetzgebung oder Eigentümerstrategie vorgesehen werden. Die Durchführung der Risikobeurteilung des IKS werden im Geschäftsbericht offengelegt.

Für die zweckmässige innere Organisation der Beteiligung und für das Vorgehen bei der Risikobeurteilung nach einer anerkannten Methode ist das oberste Führungsorgan verantwortlich. Wie weit dieses eine interne Revision einzurichten hat, hängt von der Grösse und Ausprägung der Organisationseinheit ab. Die zweckmässige innere Organisation der Beteiligung ist Gegenstand der Prüfung durch die Finanzkontrolle.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR.

<sup>25</sup> § 39 Rechnungslegungsverordnung (RLV).

<sup>26</sup> § 2 lit. a, d und e FKG.



## b. Risikomanagement des Kantons

Für die Beurteilung des zulasten des Kantons bestehenden Risikos ist die Fachdirektion zuständig. Die Finanzdirektion und die Staatskanzlei prüfen, ob die erforderlichen Angaben erbracht werden (vgl. Abschnitt 4.1, Richtlinie 11).

Aus Eignersicht können veränderte Unternehmens- oder Geschäftsstrategien, Expansionen, Unterbeteiligungen oder ein zusätzlicher Investitionsbedarf finanzielle Risiken wie etwa Ausfallhaftungs- oder Refinanzierungsrisiken bewirken, was in der Rechnungslegung Rückstellungen oder Eventualverpflichtungen bedingt. Aus Gewährleistersicht stehen das Risiko betreffend Nichterfüllung der staatlichen Aufgabe sowie wirtschaftliche Risiken (z. B. Ausfall von Infrastruktur, Marktverzerrung), Umwelt- oder Reputationsrisiken im Vordergrund.

Im Rahmen der Eigentümerstrategie und in der diesbezüglichen Berichterstattung werden Risikovorgaben und eine Risikobeurteilung aus Sicht des Eigners vorgenommen.<sup>27</sup> Sie stützen sich auf die Angaben der Beteiligung und auf eigene Einschätzungen der zuständigen Fachdirektion. Einzuschätzen sind namentlich die finanziellen Risiken. Die Finanzdirektion beurteilt auf Meldung der zuständigen Fachdirektion und in Zusammenarbeit mit dieser die Veränderung der finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, staatlichen Leistungsvereinbarungen und Garantien sowie der Erfüllung der staatlichen Aufgabe ergeben, und stellt diese im Geschäftsbericht des Regierungsrates dar.<sup>28</sup> Sie ist berechtigt, eigenständig dem Regierungsrat zu berichten. Die zuständige Fachdirektion sorgt zudem dafür, dass die bedeutenden Risiken in die gesamtpolitischen Planungs- und Rechenschaftsinstrumente des Regierungsrates gemäss Abschnitt 3.3 und in die Einzelentscheide zur Beteiligung einfließen. Bei wichtigen Risikoentwicklungen besteht eine Informationspflicht der Direktion gegenüber dem Regierungsrat. Aufgrund des Risikomanagements passt der Kanton die mit der Beteiligung zusammenhängenden Ziele und Massnahmen an.

### Richtlinie 10 Risikomanagement

**10.1** Die Beteiligungen führen ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement und ein Internes Kontrollsystem (IKS). Verantwortlich ist das oberste Führungsorgan.

**10.2** Die zuständige Fachdirektion beurteilt im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen.

**10.3** Die Finanzdirektion stellt die bedeutenden finanziellen Risiken der Beteiligungen aufgrund der Meldungen der zuständigen Fachdirektionen im Geschäftsbericht des Regierungsrates dar.

<sup>27</sup> § 13 Abs. 2 VOG RR.

<sup>28</sup> § 14 VOG RR. Diese Bestimmung ist bei Inkraftsetzen der Richtlinien anzupassen. Die Kompetenzen der Finanzdirektion sollen gegenüber § 14 VOG RR erweitert werden. Die Finanzdirektion soll berechtigt sein, bei den Beteiligungen unter Beizug der federführenden Fachdirektion direkt Informationen einzuholen.

# 4 Rolle des Kantons als Gewährleister, Eigner und Regulator

## 4.1 Abwägung zwischen den Interessen des Kantons

Im Rahmen der ausgelagerten Aufgabenerfüllung nimmt der Kanton gegenüber seinen Beteiligungen drei Rollen wahr, die zu unterschiedlichen Interessen führen können. Er ist:

- a.** Gewährleister: In dieser Rolle stellt er die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (Leistungen, Wirkungen, Entwicklungsschwerpunkte) einschliesslich deren Finanzierung (Staatsbeiträge, Gebühren, Erwerb von Drittmitteln, Preisfinanzierung) sicher, sichert die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und beurteilt die Gewährleisterrisiken.
- b.** Eigner: In dieser Rolle sichert er die Interessen des Kantons an der Unternehmensentwicklung, namentlich den Erhalt des Unternehmenswerts.
- c.** Regulator: In dieser Rolle legt er Marktregeln fest und übt zum Schutz von Marktteilnehmern eine Aufsicht aus (z. B. im Gesundheitsbereich).

Die Gegenstände der Gewährleister- und Eignersicht sind in Abschnitt 3.1a Eigentümerstrategie im Einzelnen dargestellt.

Unter den mit diesen Rollen verbundenen Interessen bestehen Konfliktpotenziale. So möchte der Kanton als Gewährleister Leistungen möglichst kostengünstig anbieten, als Eigner eines Leistungserbringers dagegen die Preise hoch halten. Als Gesetzgeber handelt er im öffentlichen Interesse, als Eigner im besonderen Interesse der Beteiligung als Marktteilnehmerin.

Der Regierungsrat muss seine Entscheide in Kenntnis und Gewichtung dieser unterschiedlichen Interessen fällen. Er stellt sicher, dass diese in den Regierungsgeschäften transparent dargestellt werden.

Zur Vorbereitung der Geschäfte zu den Beteiligungen bezeichnet der Regierungsrat eine zuständige Fachdirektion. Die Finanzdirektion ist für die transparente Darstellung der Eignerinteressen, die Staatskanzlei für die transparente Darstellung der Gewährleisterinteressen zuständig. Zu diesem Zweck muss die Finanzdirektion von den Fachdirektionen rechtzeitig beigezogen werden. Bezeichnet der Regierungsrat die Finanzdirektion oder die Staatskanzlei als zuständige Fachdirektion, so stellt eine andere Direktion bzw. die Staatskanzlei die Eigner- oder Gewährleistersicht sicher.



## Richtlinie 11

### Zuständigkeiten in der Verwaltung

**11.1** Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion. Diese:

- a.** ist zuständig für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sowie für die Wahrnehmung der Eignerrolle des Kantons und bereitet die Geschäfte des Regierungsrates über die Beteiligung vor;
- b.** sorgt für die Unterstützung der Kantonsvertretung, das Controlling und den direkten Verkehr mit der Beteiligung.

Für jede bedeutende Beteiligung:

- c.** holt die zuständige Fachdirektion zur transparenten Darstellung der Eignersicht in den Regierungsgeschäften zur Beteiligung vorgängig die besondere Stellungnahme der Finanzdirektion gemäss § 39 Abs. 2 VOG RR ein;
- d.** beurteilt sie im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf die Risikoentwicklung zulasten des Kantons und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen.

**11.2** Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und die Wahrnehmung der Eignerrolle sowie für die Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig, so sind die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen. In diesem Fall kann der Regierungsrat die Wahrnehmung der Eignerrolle der Finanzdirektion zuteilen.

**11.3** Die Finanzdirektion unterstützt den Regierungsrat, die zuständige Fachdirektion und die Kantonsvertretung in ihrer Eignerrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie:

- a.** prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Eignersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden, und verfasst gegebenenfalls besondere Stellungnahmen dazu;
- b.** erlässt Vorgaben zum finanziellen Risikomonitoring der Fachdirektionen, sorgt für ein finanzielles Risikocontrolling über das ganze Portfolio und berichtet über dieses jährlich an den Regierungsrat.

**11.4** Die Staatskanzlei unterstützt den Regierungsrat in seiner Gewährleisterrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie:

- a.** prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Gewährleistersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden;
- b.** beantragt allgemeine Anforderungen an die Eigentümerstrategien des Kantons und an die Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie;
- c.** prüft, inwiefern die regierungsrätlichen Instrumente gemäss Richtlinie 9.1 Angaben zu den Beteiligungen enthalten sollen und wie diese Angaben ausgestaltet sein sollen, und stellt dem Regierungsrat dazu Antrag.



## 4.2 Oberstes Führungsorgan

### a. Wahl und Einsitznahme

Für die Vertretung des Kantons kann die Zugehörigkeit zum obersten Organ einer Beteiligung zu einem Rollen- und Interessenkonflikt führen. So muss sie im Rahmen der allgemeinen Aufsicht deren Aufgabenerfüllung beurteilen, obwohl sie ihr selbst angehört, oder es können unterschiedliche Interessen zwischen der Beteiligung und dem Kanton als Eigner bestehen. Der Einsitz von Mitgliedern des Kantonsrates, des Regierungsrates, von Verwaltungsangestellten oder mandatierten Drittpersonen im obersten Führungsorgan kann zudem eine politische Übersteuerung auslösen. Ein Einsitz ist deshalb in der Regel nicht vorzusehen.<sup>29</sup> Demgegenüber kann der Einsitz aufgrund eines bedeutenden politischen oder strategischen Interesses des Kantons, das besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert, oder zur Senkung von Transaktionskosten erforderlich sein, z.B. in einer interkantonalen Beteiligung. Um die Steuerung durch den Regierungsrat zu sichern, wird vorausgesetzt, dass die Interessen des Kantons in einer Eigentümerstrategie formuliert sind (vgl. Abschnitt 3.1, Richtlinie 5).

Eine Organisation, die öffentliche Aufgaben erfüllt, muss ein fachlich ausgewiesenes und von der operativen Führung unabhängiges oberstes Führungsorgan haben.<sup>30</sup> Diesem sollen nur Personen angehören, die über die erforderlichen fachlichen und strategischen Kenntnisse und Fähigkeiten im Austausch mit dem operativen Führungsorgan verfügen. Neben branchenspezifischen sind auch betriebswirtschaftliche Fähigkeiten und Kenntnisse des Finanz- und Rechnungswesens gefragt. Zudem sollen sie sich mit der Eigentümerstrategie des Regierungsrates oder der zuständigen Fachdirektion für die Beteiligung identifizieren und sich für deren Umsetzung einsetzen.

Der Regierungsrat bezeichnet zu Beginn einer Amtszeit, gestützt auf einen Sammelantrag der Staatskanzlei mit den Nominationsvorschlägen der zuständigen Fachdirektionen, die Vertretungen in Unternehmen, Anstalten und anderen Organisationen.<sup>31</sup> Er achtet dabei auf eine ausgewogene Berücksichtigung der Geschlechter. Die Amtsdauer beträgt vier Jahre, wobei eine Wiederwahl möglich ist. Zum Zeitpunkt der Wahl dürfen die Vertreterinnen und Vertreter das 70. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Mit einer Drittperson, die mit der Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan beauftragt wird, kann ein Mandatsvertrag abgeschlossen werden, falls die Bedingungen von Richtlinie 12.3 erfüllt sind. Der Mandatsvertrag umfasst die Verpflichtung zur Vertretung der Interessen des Kantons, formuliert in der Eigentümerstrategie. Ob der Mandatsvertrag eine mandatierte Drittperson exkulpiert oder zu einer Haftungsreduktion führt, wenn diese im Interesse des Kantons, aber nicht der Gesellschaft handelt und von dieser mit einer Verantwortlichkeitsklage belangt wird, ist im Einzelfall zu entscheiden. Bei einem mandatskonformen Verhalten hält jedoch der Kanton die haftende mandatierte Drittperson nach Haftungsgesetz schadlos.<sup>32</sup> Damit besteht haftungstechnisch kein Unterschied zu einer direkten Vertretung des Kantons.

<sup>29</sup> Gemäss § 13 Abs. 3 VOG RR ist bei der Bezeichnung der Kantonsvertretung darauf zu achten, dass für die bezeichnete Person kein Interessenkonflikt mit einer anderen Funktion entsteht. Gemäss Art. 63 der Kantonsverfassung dürfen die Mitglieder des Regierungsrates keine anderen bezahlten Nebentätigkeiten ausüben. Davon ausgenommen sind die vom Kantonsrat bewilligten Vertretungen des Kantons in Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts. Gemäss § 18 Abs. 1 OG RR gilt zudem für Mitglieder des Regierungsrates sowie für den Staatsschreiber die Ausstandspflicht, wenn Anordnungen von Gremien, in denen sie Einsitz haben, vor dem Regierungsrat angefochten werden. Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

<sup>30</sup> Art. 99 KV.

<sup>31</sup> § 55 VOG Regierungsrat.

<sup>32</sup> § 28 Haftungsgesetz.



## Richtlinie 12

### Wahl des obersten Führungsorgans

- 12.1** Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des obersten Führungsorgans einer bedeutenden Beteiligung.
- a.** Selbstständige Anstalten und spezialgesetzliche Aktiengesellschaften: Wahl durch den Regierungsrat.
  - b.** Privatrechtliche Beteiligungen: Wahl über die Mandatierung der Kantonsvertretung in der Generalversammlung oder, soweit privatrechtlich vorgesehen, Abordnung.
- 12.2** Der Regierungsrat legt für jede bedeutende Beteiligung ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest.
- 12.3** Mitglieder des Regierungsrates oder der Gerichte, Verwaltungsangestellte oder mandatierte Drittpersonen nehmen nur dann Einsitz im obersten Führungsorgan, wenn eine Eigentümerstrategie besteht oder die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind und:
- a.** ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert,
  - b.** eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone besteht oder
  - c.** aufgrund der Mitgliedschaft in nationalen oder internationalen Gremien eine Koordination notwendig ist.
- 12.4** Ein Doppelmandat mit gleichzeitigem Vorsitz im obersten Führungsorgan und der Geschäftsleitung ist ausgeschlossen.



## **b. Eigentümerrechte und Haftung**

Dem Wahlorgan stehen aufgrund seiner Eigentümerrechte Korrekturmöglichkeiten zu. Dazu gehören bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten die Festlegung von Reglementen sowie bei öffentlich- und privatrechtlichen Beteiligungen die Abberufung und Entlastung der Mitglieder des obersten Führungsorgans. Dies ist in den Spezialgesetzen zu verankern. Der Korrekturbedarf misst sich namentlich an den Vorgaben der Eigentümerstrategie. Zudem besteht die Haftpflicht der Organe gemäss kantonalem Haftungsgesetz (öffentlich-rechtliche Organisationen) und gemäss Obligationenrecht (privatrechtliche Organisationen).

### Richtlinie 13 **Eigentümerrechte**

**13.1** Bei privatrechtlichen Beteiligungen ist die Vertretung des Kantons in der Generalversammlung zu mandatieren.

**13.2** Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten genehmigt der Regierungsrat die Regelungen über die Organisation und das Personal sowie die Vergütungen der Mitglieder des obersten Führungsorgans und der Geschäftsleitung. Er kann diese Kompetenz der zuständigen Fachdirektion übertragen. Bei den privatrechtlichen Beteiligungen erteilt er diesbezüglich ein Mandat an die Vertretung des Kantons.

#### **13.3** Entlastung und Abberufung

- a.** Privatrechtliche Beteiligung: Gemäss Aktienrecht beschliesst die Generalversammlung über die Entlastung der Mitglieder des obersten Führungsorgans (Verwaltungsrat) und diese können abberufen werden.
- b.** Öffentlich-rechtliche Beteiligung: Das Wahlorgan soll jährlich im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts über die Entlastung des obersten Führungsorgans befinden. Während der Amtsdauer soll es aus wichtigen Gründen Mitglieder der Organe einer Anstalt abberufen können. Entlastung und Abberufungsrecht bei Anstalten sollen in der Spezialgesetzgebung verankert werden.

Der Entscheid des Regierungsrates über Entlastung und Abberufung misst sich namentlich an den Vorgaben der Eigentümerstrategie.



# 5 Aufsicht und Oberaufsicht

## 5.1 Aufsicht des Regierungsrates

Dem Regierungsrat kommt die Aufsicht über die Beteiligungen ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung zu.<sup>33</sup> Die Wahrnehmung der Aufsicht ist in den Kapiteln 3 und 4 im Einzelnen dargestellt.

In der Spezialgesetzgebung werden die Entscheidungs-, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse so zwischen dem Regierungsrat und dem strategischen Führungsorgan der Beteiligung verteilt, dass dieses eine eigene politisch-strategische Steuerung und Kontrolle wahrnehmen kann.<sup>34</sup> Der Regierungsrat ist nicht befugt, im Rahmen seiner Aufsicht die von den Organen der Anstalt getroffenen Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern bzw. rechtsverbindliche Weisungen zu erteilen. Dem Regierungsrat bleibt eine allgemeine Aufsicht. Die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung (mit Revisionsbericht) der Beteiligung stellt das Gegenstück zur Zuständigkeit für die Wahl des obersten Führungsorgans und für die Festlegung der Eigentümerstrategie dar. Diese Zuständigkeiten sind aufeinander abzustimmen. Gemäss den Richtlinien 12 und 5 liegen sie für die bedeutenden Beteiligungen beim Regierungsrat, für die übrigen Beteiligungen bei der zuständigen Fachdirektion.

## 5.2 Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates

Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die Regierung und die anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus.<sup>35</sup> Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen können von ihm nicht aufgehoben oder geändert werden. Die Aufsichtskommissionen über die selbstständigen Anstalten<sup>36</sup> verfügen gegenüber den Anstalten über die gleichen Rechte wie im Rahmen der Oberaufsicht gegenüber Regierung und Verwaltung. Das Oberaufsichtsrecht dient dazu, die Verantwortlichkeit von Regierung, Verwaltung und Justiz geltend zu machen. Die Oberaufsicht hat deshalb grundsätzlich nur politische, keine rechtlichen Folgen und ist immer nachträglich.<sup>37</sup> Sie darf nicht zu einer ständigen Beeinflussung des Verwaltungshandelns führen. Dies würde im Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung stehen und die Verantwortung für die getroffenen Anordnungen verwischen. Aus diesen Gründen bezieht sich die Oberaufsicht des Kantonsrates über die Beteiligungen auf die Aufsicht des Regierungsrates und knüpft an dessen Instrumenten an, die er dem Kantonsrat zum Beschluss oder zur Kenntnisnahme unterbreitet (vgl. Abb. 9).<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Art. 70 Abs. 3 der Kantonsverfassung: [Der Regierungsrat] beaufsichtigt die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben, soweit nach Gesetz nicht der Kantonsrat zuständig ist. § 8 Abs. 2 OG RR: Der Regierungsrat beaufsichtigt nach Massgabe der besonderen Gesetzesbestimmungen Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts und privatrechtlich organisierte Träger von Verwaltungsaufgaben, soweit es um Tätigkeiten im Zusammenhang mit der übertragenen Aufgabe geht.

<sup>34</sup> Prof. Dr. Georg Müller, Rechtsgutachten betreffend Rolle der Aufsichtskommissionen über verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalten, 17. Dezember 2008.

<sup>35</sup> Art. 57 KV: Der Kantonsrat übt die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte aus; gemäss § 34 a KRG üben der Kantonsrat und seine Organe die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und die selbstständigen Anstalten aus.

<sup>36</sup> Gemäss § 49 d KRG.

<sup>37</sup> Vgl. Gutachten Georg Müller.

<sup>38</sup> Vgl. auch Parlamentarische Initiative der Finanzkommission des Nationalrates 07.494, Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten, und Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten vom 17. Dezember 2010. Demnach steuert der Bundesrat alle ihm unterstellten verselbstständigten Einheiten des öffentlichen oder privaten Rechts über strategische Ziele. Die parlamentarische Oberaufsicht knüpft an diesen Zielsetzungen an. Die im Parlamentsgesetz verankerte Berichterstattung über das Erreichen der strategischen Ziele stellt die Grundlage für die Wahrnehmung der Oberaufsicht der Bundesversammlung über die verselbstständigten Einheiten dar. Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern.

In den Richtlinien der Regierungspolitik gibt der Regierungsrat über die langfristigen Ziele des Kantons und über seine Legislaturziele Auskunft, unabhängig davon, ob die Ziele in der Zentralverwaltung oder ausgelagert verfolgt werden (vgl. Abschnitt 3.3). Im Legislaturbericht legt er darüber Rechenschaft ab. Der Kantonsrat erhält beide Dokumente zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat seine Finanz- und Leistungsplanung zur Kenntnisnahme und das Budget zum Beschluss. Gegenstand des Budgets sind u. a. die Beiträge zur Finanzierung der Leistungsaufträge an die Beteiligungen sowie die Zielwerte der Leistungen.

In seinem Geschäftsbericht legt der Regierungsrat dem Kantonsrat Rechenschaft über die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben, das Erreichen seiner Ziele und die finanzielle Entwicklung ab, unabhängig davon, ob dies in der Zentralverwaltung oder ausgelagert erfolgt. Zudem gibt er eine Übersicht über die konsolidierten Beteiligungen, über die finanziellen Risiken und über die wesentlichen Kennwerte der nicht konsolidierten Beteiligungen (vgl. Abschnitt 3.3). Der Kantonsrat beschliesst über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates.

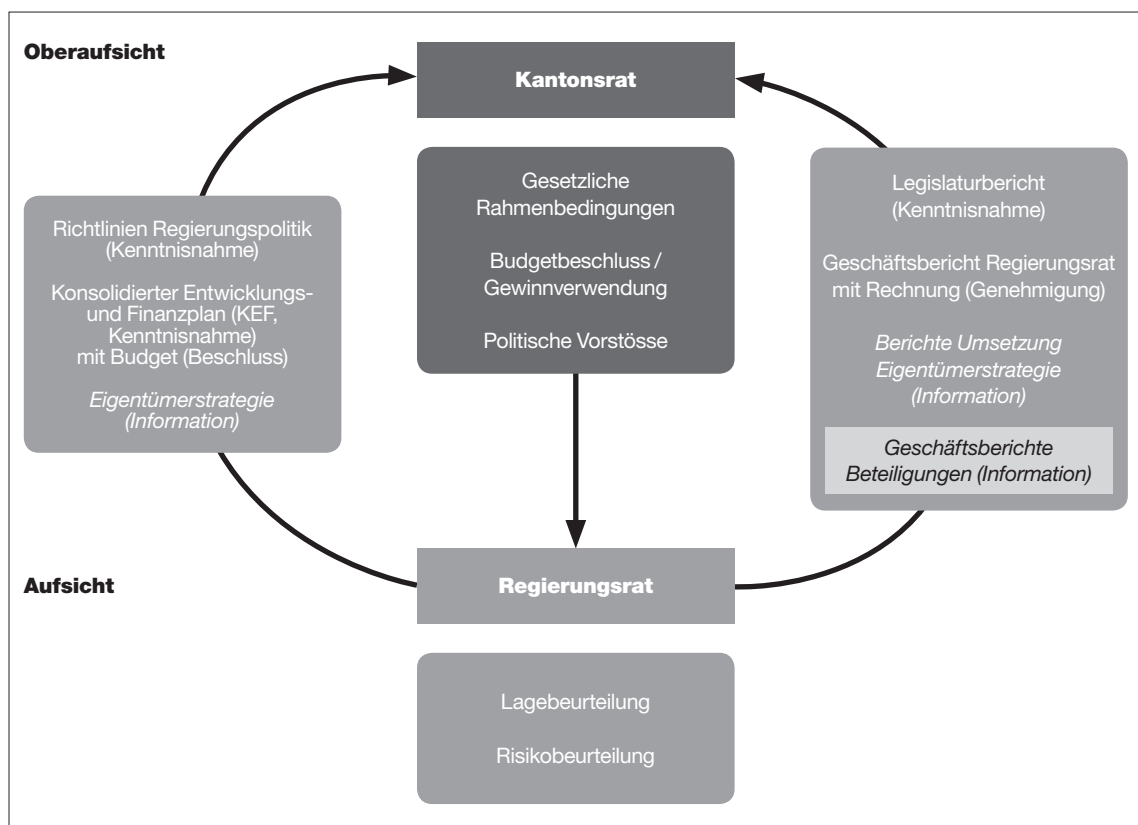


Abb. 9: Aufsicht und Oberaufsicht über die Beteiligungen  
 (dunkelgrau = Verantwortung Kantonsrat, mittelgrau = Regierungsrat, hellgrau = Beteiligungen)



Der Regierungsrat gibt dem Kantonsrat die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen und jährlich die von ihm genehmigten Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen sowie die Berichte über die Umsetzung der Eigentümerstrategien zur Information. Diese Dokumente bilden aus seiner Sicht die Grundlage für die Oberaufsicht des Kantonsrates über die einzelne Beteiligung. Bezüglich interner Informationen der Gesellschaft gilt es dabei eine erhöhte Sorgfaltspflicht zu beachten.<sup>39</sup> Deren Bekanntgabe richtet sich im Übrigen nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG).

Um die verfassungsmässige Kompetenzordnung zu wahren und die Verantwortung für die getroffenen Anordnungen transparent zu erhalten, sollen Mitglieder des Kantonsrates grundsätzlich nicht Einsitz im obersten Führungsorgan einer Beteiligung des Kantons nehmen (vgl. Abschnitt 4.2 a., Richtlinie 12.5).

#### Richtlinie 14

#### **Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates**

**14.1** Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die Beteiligungen aus. Er bezieht sich dabei auf die Aufsicht des Regierungsrates. Dieser unterbreitet ihm folgende Unterlagen:

- a.** Richtlinien der Regierungspolitik (Kenntnisnahme),
- b.** Legislaturbericht (Kenntnisnahme),
- c.** Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (Kenntnisnahme) mit Budget (Beschluss),
- d.** Geschäftsbericht des Regierungsrates (Genehmigung),
- e.** Eigentümerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen (Information),
- f.** Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen, zusammen mit den Berichten der Direktionen zur Umsetzung der Eigentümerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen (Information).

<sup>39</sup> Vgl. Fussnote 16.

# Anhang: Organisationsbestimmungen zur Public Corporate Governance in Rechtserlassen des Kantons Zürich

## A. Allgemeine Organisationsbestimmungen

### Verfassung

- Art. 38 KV (Rechtsetzung, namentlich lit. c und h)
- Art. 57 KV (Parlamentarische Kontrolle, Oberaufsicht)
- Art. 70 KV (Leitung der Verwaltung, Aufsicht)
- Art. 98 KV (Übertragung öffentlicher Aufgaben, Rechtsgrundlagen)
- Art. 99 KV (Übertragung öffentlicher Aufgaben, Kontrolle)
- Art. 63 KV (Nebentätigkeiten)

### Gesetz und Verordnungen

- § 5 Abs. 2 KRG (Offenlegung Interessenbindungen)
- § 34 a lit. c KRG (Oberaufsicht selbstständige Anstalten)
- § 49 a–49 f KRG (Aufsichtskommissionen)
- § 59 Geschäftsreglement Kantonsrat (Aufsichtskommissionen ZKB, EKZ, GVZ, Uni, Fachhochschulen, USZ, KSW)
- § 8 OG RR (Aufsicht des Regierungsrates)
- § 34 OG RR (Unterstellung und Steuerung der Verwaltung)
- § 40 Abs. OG RR (Weisungs-, Überwachungs-, Selbsteintrittsrechte der Direktionsvorstehenden)
- § 58 Abs. 3 VOG RR (Aufsicht über Aufgabenerfüllung der Direktionen)
- § 13 VOG RR (Beteiligungscontrolling)
- § 14 VOG RR (Risikocontrolling)
- § 55 VOG RR (Bestellung und Amtsdauer)
- § 1 Abs. 2 CRG (Geltungsbereich)
- § 7 lit. d CRG (Controlling des Regierungsrates, Beteiligungen)
- § 10 Abs. 2 CRG (KEF) sowie § 11 und 12 (Leistungsgruppen)
- § 49 CRG (Bilanz, Verwaltungs- und Finanzvermögen)
- § 54, Abs. 1 und 2 CRG (Konsolidierte Rechnung)
- § 55 CRG (Bilanzierungsgrundsätze)
- § 56 CRG (Bewertungsgrundsätze)
- § 57, Abs. 3 CRG (Dauernde Wertminderungen)
- § 31 RLV (Beteiligungsspiegel)
- § 4 lit. c und d FCV (Erhalt der kantonalen Vermögenswerte, finanzielle Risiken)
- § 44 FCV (Finanzvermögen)
- § 50 FCV (Andere Behörden und Organisationen)
- S. 80–85 Handbuch für Rechnungslegung 2013/2014 (Rechnungslegung Beteiligungen)



## **B. Spezialgesetze zu Beteiligungen**

*Abraxas Informatik AG:* Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen vom 23. August 1999

*BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich:* Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht vom 11. Juli 2011

*Elektrizitätswerke des Kantons Zürich:* EKZ-Gesetz vom 19. Juni 1983

*Flughafen Zürich AG:* Flughafengesetz vom 12. Juli 1999

*Gebäudeversicherung Kanton Zürich:* Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975

*Kantonsspital Winterthur:* Gesetz über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005

*Opernhaus:* Opernhausgesetz vom 15. Februar 2010

*Pädagogische Hochschule Zürich:* Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007,  
Gesetz über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999

*Sozialversicherungsanstalt:* Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 20. Februar 1994

*Universitätsspital Zürich:* Gesetz über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005

*Universität Zürich:* Universitätsgesetz vom 15. März 1998

*Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften:* Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007

*Zürcher Hochschule der Künste:* Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007

*Zürcher Kantonalbank:* Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997

## **C. Gegenstände zur spezialgesetzlichen Regelung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (Checkliste)**

Die spezialgesetzlichen Regelung zur Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt besteht in der Regel aus drei Teilen:

- Errichtung der Einheit,
- Begleitung der Einheit bei der Aufgabenerledigung,
- Übergangsregelung (von Alt zu Neu).

Da die Aufgabenerfüllung gesetzlich oft nur schwer zu fassen ist, bezieht sich die spezialgesetzliche Regelung in erster Linie auf die Errichtung der Einheit. Darüber hinaus gibt sie Vorgaben für die Aufgabenerfüllung.



## **a. Grundfragen**

Die spezialgesetzliche Regelung muss neben den Vorgaben der Bundesverfassung auch jene der Kantonsverfassung (KV) erfüllen. Die KV bestimmt zunächst, welche Rechtsätze überhaupt in einem formellen Gesetz (zumindest Möglichkeit des fakultativen Referendums) zu erlassen sind. Im vorliegenden Kontext sind das insbesondere Regelungen zur Organisation und zu Aufgaben der Behörden (Art. 38 Abs. 1 lit. c KV) sowie Regelungen zu Art und Umfang der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private (Art. 38 Abs. 1 lit. h KV). Allerdings ist kaum vorstellbar, dass eine Aufgabenübertragung an eine öffentlichrechtliche Anstalt erfolgt, ohne dabei auch Art und Umfang der zu übertragenden Aufgabe festzulegen. Art. 38 Abs. 1 lit. h gilt daher zumindest sinngemäss auch bei der Aufgabenübertragung an eine öffentlichrechtliche Anstalt.

Art. 98 Abs. 4 KV erscheint damit als eine Art *Lex specialis* zu Art. 38 KV für die Übertragung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, deren Erfüllung hoheitliche Befugnis erfordert. Art. 98 Abs. 4 KV zählt vier Themenbereiche auf, die gesetzlich zu regeln sind (Art. 98 Abs. 4 KV):

- Aufgaben und Finanzierung,
- Organisation,
- Hoheitliche Kompetenzen,
- Aufsicht und Rechtsschutz.

Die spezialgesetzliche Konkretisierung dieser vier Bereiche hängt wesentlich von den Vorgaben für die Aufgabenerfüllung ab. Dabei ist nicht nur die Organisationsform des Aufgabenträgers, sondern auch die Art der auszulagernden Verwaltungstätigkeit von Bedeutung. Als Faustregel gilt:

Je grösser die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen hoheitlichen Befugnisse sind, je mehr der Vollzug nach privatrechtlichen Grundsätzen erfolgt, je weniger Verantwortung dem Staat bei der Aufgabenerfüllung zukommt und je kleiner sein Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung sein soll, desto detaillierter ist die Aufgabenerfüllung spezialgesetzlich festzulegen.

## **b. Aufgaben und Finanzierung**

Eigentum oder Beteiligung?

- Umfang und Art der Eigentümerstellung oder Beteiligung?
- Die Unterscheidungen haben für die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage keine Bedeutung. Wichtig können sie aber bei der Erfüllung der übertragenen Aufgabe sein.

Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung, fiskalischer Wettbewerbswirtschaft oder Bedarfsverwaltung (administrativer Hilfstätigkeit)?

- Da in der Eingriffsverwaltung in der Regel die Übertragung hoheitlicher Befugnisse erforderlich ist, unterliegt der neue Aufgabenträger bei der Aufgabenerfüllung hier den strengsten Vorgaben. Allerdings bereitet die Abgrenzung der verschiedenen Aufgabenkategorien zunehmend Schwierigkeiten. So sind etwa auch bei der Leistungsverwaltung häufig allein schon deshalb ebenfalls Eingriffe in individuelle Rechtspositionen erforderlich, weil für jede Leistung die entsprechenden Mittel beschafft werden müssen. In der Regel nicht hoheitlich tritt der Staat hingegen bei der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft und der Bedarfsverwaltung auf, weshalb bei der Aufgabenübertragung in diesen Kategorien grundsätzlich weniger strenge Anforderungen an die Aufgabenerfüllung gestellt werden (Aber auch im Rahmen der Bedarfsverwaltung kann in individuelle Rechtspositionen eingegriffen werden, so etwa bei der Datenbearbeitung.)



Art der Finanzierung: Nach Grundsätzen des Wettbewerbs oder über Gebühren?

- Es geht dabei nicht nur um staatliche Beiträge (v. a. Subventionen) z. B. zur Sicherung des Service Public, sondern auch darum, wie weit der Staat im Fall eines Scheiterns der Aufgabenübertragung für die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung aufkommen muss. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang immer auch die Frage, ob der Einsatz von Steuermitteln das Finanzreferendum tangieren könnte.

Die Wahl der Finanzierungsart hat ihrerseits wieder Auswirkungen auf den Umfang der Regelungen bezüglich Rechtsschutz und Aufsicht (vgl. unten).

Bei Gebühren: Beachtung Grundsätze des Abgabenrechts?

- Im Vordergrund stehen die Anforderungen, die das Bundesgericht an eine gesetzliche Grundlage im Abgaberecht stellt.
- Soll die Kompetenz zum Erlass von Gebühren übertragen werden?
- Dort, wo auch die Kompetenz zur Festlegung oder Änderung der entsprechenden Gebührenordnung übertragen werden soll, sind die Voraussetzungen an die gesetzliche Grundlage für die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen zu beachten.

Wird das Finanzreferendum tangiert?

- Gemäss allgemeiner Praxis unterstehen nur Ausgabenbeschlüsse (inkl. Staatsbeiträge an Beteiligungen) von Regierung und Verwaltung dem Finanzreferendum. Ausgabenbeschlüsse der Organe von Beteiligungen hingegen unterliegen diesem grundsätzlich nicht mehr, sofern sie nicht dem CRG unterstellt sind. Eine Aufgabenübertragung beinhaltet in der Regel die Delegation von Entscheidungskompetenzen. Die Regelung von Art und Umfang der bedeutenden Beteiligungen in der Auslagerungsgrundlage verhindert eine Umgehung des Finanzreferendums. Ohne die Festlegung von Art und Umfang der Anteile am neuen Aufgabenträger könnte die staatliche Beteiligung z. B. durch einfachen Beschluss der Exekutive sukzessive vermindert werden.
- Welche finanziellen Kompetenzen werden übertragen? Auch Beteiligungen können gestützt auf eine Bestimmung im Spezialgesetz dem allgemeinen Finanzhaushaltsrecht unterstehen (vgl. § 1 Abs. 2 CRG). Wird nichts weiter geregelt, entsprechen die Ausgabenkompetenzen des obersten Organs der Beteiligung jenen des Regierungsrats (§ 50 Abs. 4 FCV). Soll davon abgewichen werden, muss die Spezialgesetzgebung in jedem Einzelfall (sowie für die Stimmberechtigten erkennbar) festhalten, ob die Ausgabenkompetenz delegiert wird oder nicht.
- Soll jede Veränderung einer Beteiligung eine entsprechende Gesetzesänderung erfordern, welche dem Referendum untersteht?

Bewertungsgrundsätze sowie Art und Wert der zu übertragenden Vermögensgegenstände (Welche öffentlich-rechtlichen Funktionen werden ausgelagert bzw. sind betroffen?)

Welche rechtlichen Beziehungen zu Personen und/oder Sachen sind betroffen?)

- Aus der Pflicht zur Beachtung des Finanzreferendums folgt, dass auch Art und Wert der zu übertragenden Vermögensgegenstände in der gesetzlichen Grundlage bestimmt werden. Vermögenswerte, die zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, bleiben in der Regel auch als Beteiligung an einem privaten Aufgabenträger im Verwaltungsvermögen.
- Ein Aufwertungsverzicht bedeutet etwa einen Verzicht auf Einnahmen. In den übertragenen Vermögenswerten verbleiben abschreibungsbedingte stille Reserven. Ohne entsprechenden Kreditbeschluss müsste daher aus dogmatischer Sicht ein Gewinn, den der Private durch die Veräusserung dieser Reserven realisiert, die ja letztlich durch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler finanziert wurden, dem Staat zufließen.



### **c. Organisation**

Privatrecht oder öffentliches Recht?

V. a. bei öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern: Organe des Aufgabenträgers

- Ein wichtiger Bezugspunkt für die staatliche Steuerung sind die Organe des Aufgabenträgers. Von Bedeutung sind Anzahl, Funktionen und Kompetenzen, die Grösse und Zusammensetzung der Organe sowie die Wahl und Möglichkeit der Abberufung ihrer Mitglieder.

V. a. bei privatrechtlicher Organisation: welche Gesellschaftsform?

- Ist die Aufgabenträgerin eine Organisation des Privatrechts, ist ihre Ausgestaltung Sache des Bundesprivatrechts und damit der Regelungskompetenz der Kantone entzogen. Die zu wählende Organisation muss aber nach ihrer Struktur und ihren Aufgaben geeignet sein, das mit der Auslagerung verfolgte Ziel zu erreichen. Der Staat muss sicherstellen, dass der Zweck der Aufgabenauslagerung nicht durch eine mangelhafte organisations- und verfahrensrechtliche Regelung verfehlt wird.
- Direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Aufgabenträgers hat der Staat bei der Übertragung auf einen öffentlich-rechtlich verfassten Aufgabenträger. Dessen Organisation ist daher entweder in der Auslagerungsgrundlage selbst, oder aber in einer eigenen gesetzlichen Grundlage zu regeln.

Buchführungsgrundsätze

- Zu entscheiden ist, ob der Aufgabenträger seine Buchführung nach den Regeln des Obligationenrechts (OR) oder nach jenen des öffentlichen Rechts zu gestalten hat. Die strengen Buchführungsvorschriften des öffentlichen Rechts dienen in erster Linie der Transparenz und Überprüfbarkeit der Rechnungslegung. Daher sollten die öffentlichrechtlichen Buchführungsregeln nur in jenen Fällen zur Anwendung gelangen, in denen Transparenz und Überprüfbarkeit nicht mit den kaufmännischen Buchführungsregeln gewährleistet werden können.

### **d. Hoheitliche Kompetenzen**

Besteht zwischen der Aufgabenerfüllung und dem Erlass von Normen eine notwendige Verbindung?

- Die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen ist nur soweit zulässig, wie sie zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Aus den allgemeinen Verfassungs- und Rechtsgrundsätzen folgt zudem, dass die gesetzliche Grundlage stets den Anforderungen zu entsprechen hat, die das Bundesgericht an die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen stellt.

Erlass von Gebühren (vgl. oben).



## **e. Aufsicht und Rechtsschutz**

Einrichtung und Umfang einer staatlichen Aufsicht?

- Kompetenz zum Erlass von Weisungen oder verbindliche Anordnungen (Gegenstand, Reichweite, Intensität, Adressat und Mittel).  
Entsprechend dem Mass an Verantwortung, das dem Staat bei der Aufgabenerfüllung verbleibt, sowie dem Umfang staatlicher Einflussmöglichkeiten auf die Aufgabenerfüllung ist die staatliche Aufsicht stärker oder schwächer auszugestalten. Dabei ist zu beachten, dass dem Staat die Aufsichtsmittel des öffentlichen Rechts ohne entsprechende Regelung in der Auslagerungsgrundlage nur gegenüber Organisationen des öffentlichen Rechts, nicht aber gegenüber privatrechtlich organisierten Aufgabenträgern zu Verfügung stehen. In der Auslagerungsgrundlage zu regeln sind daher etwa die Pflicht zur Vorlage der jährlichen Rechnung und Berichterstattung sowie eine Genehmigungspflicht für allgemeine Geschäftsbedingungen oder Gebührenordnungen.  
Dort, wo an der Erfüllung einer Aufgabe durch den Staat kein genügendes öffentliches Interesse mehr besteht, fehlt grundsätzlich auch die Rechtfertigung für eine politische Mitwirkung von Volk und Parlament. Aufsichtsrechtliche Einflussmöglichkeiten sollten daher weitestgehend der Exekutive vorbehalten sein (Diverse Schwierigkeiten bereitet die Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht mit den Mitteln des Gesellschaftsrechts.)

Beschwerdemöglichkeiten gegen Entscheide der Einheit?

- Vor allem bei Privatisierungen kann die Aufgabenübertragung zu einer Verschlechterung des Rechtsschutzes führen, wenn ursprünglich öffentlichrechtlich geregelte Verhältnisse nach der Aufgabenübertragung dem Privatrecht unterstehen. Allfällige Nachteile sind daher durch entsprechende Sonderregelungen in der gesetzlichen Grundlage auszugleichen. Mit der Aufgabenauslagerung soll allerdings häufig eine gewisse Effizienzsteigerung bei der Aufgabenerledigung erreicht werden. Dazu braucht der neue Aufgabenträger auch einen gewissen Handlungsspielraum. Wo dies mit einer veränderten Aufgabenerfüllung verträglich ist, muss daher auch eine gewisse «Schlechterstellung» beim Rechtsschutz zulässig sein. Tritt etwa der neue Aufgabenträger nicht hoheitlich auf, gibt es keinen Grund, den im öffentlichen Verfahrensrecht speziell ausgebauten Rechtsschutz aufrechtzuerhalten.

## **f. Einzelfragen**

Staatliche Haftung?

- Kausalhaftung für Aufgabenträger und subsidiäre Haftung des Staats?



#### D. Liste der Beteiligungen (Stand 1. Januar 2014)<sup>40</sup>

Abraxas Informatik AG, St. Gallen	Schweizerische Bäuerliche Bürgschafts- genossenschaft, Brugg
Alp Farner AG, Zürich	Schweizerische Nationalbank, Bern
Axpo Holding AG, Baden	Schweizerische Rheinsalinen AG, Rheinfelden
BDWM Transport AG, Bremgarten	Schweizerische Südostbahn AG, St. Gallen
BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich	Sihltal Zürich Uetliberg Bahn AG, Zürich
Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, Zürich	Skyguide AG, Genf
Flughafen Zürich AG, Zürich	Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, Zürich
Forchbahn AG, Zürich	Start Unternehmenszentrum, Genossen- schaft, Zürich
Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Zürich	Suisag AG, Sempach
Gemüseproduzenten-Vereinigung des Kantons Zürich und benachbarter Gebiete, Genossenschaft, Otelfingen	Tarifverbund Ostwind, Genossenschaft, St. Gallen
Hallenstadion AG, Zürich	Technopark Winterthur AG, Winterthur
Hangenmoos AG, Wädenswil	Theater am Neumarkt AG, Zürich
Hoch-Etzel Genossenschaft, Feusisberg	TMF Extraktionswerk AG, Kirchberg
Kantag Liegenschaften AG, Zürich	Tonhalle Gesellschaft Zürich, Verein, Zürich
Kantonsspital Winterthur, Winterthur	Universität Zürich, Zürich
Lägerweide Alpgenossenschaft, Schleinikon	Universitätsspital Zürich, Zürich
Landi Zola AG, Illnau	Verkehrsbetriebe Glattal AG, Opfikon
Landwirtschaftliche Maschinengenossenschaft Wülflingen und Umgebung, Winterthur	Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland AG, Grünigen
Limmattalbahnhof AG, Zürich	VRSG Verwaltungsrechenzentrum AG, St. Gallen
MCH Group AG, Basel	Zentralbibliothek Zürich, Zürich
Ofac Genossenschaft, Genf	Zentrum für Gehör und Sprache, Zürich
Opernhaus Zürich AG, Zürich	Zoo Zürich AG, Zürich
Ostschweizerische Bürgschafts- und Treuhand- genossenschaft, St. Gallen	Zürcher Hochschule der Künste, Zürich
Pädagogische Hochschule Zürich, Zürich	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur
Parking Neu-Oerlikon AG, Zürich	Zürcher Kantonalbank, Zürich
Prosus Genossenschaft, Weinfelden	Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse, Genossenschaft, Zürich
Radio- und Fernsehgenossenschaft, Zürich	Zürich Holz AG, Zürich
Ristet-Bergermoos Gleis-Genossenschaft, Birmensdorf	Zürichsee-Schiffahrtsgesellschaft AG, Zürich
SAirGroup AG in Nachlassliquidation, Zürich	
Schauspielhaus Zürich AG, Zürich	
Schweizer Bibliotheksdienst, Genossenschaft, Bern	

<sup>40</sup> Zusammenstellung gemäss Definition in Abschnitt 1.3. Nicht angeführt werden die Unterbeteiligungen, weil bei diesen das Controlling durch die Beteiligung erfolgt, in deren Eigentum sie sich befinden. Die BVK wird nicht angeführt, da kein Anteil des Kantons besteht. Die unselbstständigen Anstalten (z. B. Arbeitslosenkasse, ZVV) erfüllen das Kriterium der Selbstständigkeit nicht.





**Impressum**

Bericht über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich vom 29. Januar 2014

**Herausgeber:** Regierungsrat des Kantons Zürich

**Bezugsquelle:** Staatskanzlei, Neumühlequai 10, 8090 Zürich

**Auflage:** 400 Exemplare

**Internet:** <http://www.rr.zh.ch> → Themen → Public Corporate Governance