



Kanton Zürich
Regierungsrat

Handbuch für die Zusammen- arbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und privatrechtlichen Vereinen

Vom Regierungsrat festgelegt am 10. Dezember 2025 (RRB Nr. 1310/2025)

I.	Zusammenfassung	3
II.	Stellenwert des Handbuchs	5
1.	Zweck	5
2.	Geltungsbereich	5
3.	Abgrenzung zur Aufgabenauslagerung	6
4.	Abgrenzung zu Leistungsaufträgen	6
III.	Allgemeiner Teil	7
5.	Wahl der Rechtsform für die Zusammenarbeit mit Dritten	7
5.1.	Allgemeines	7
5.2.	Einfache Gesellschaft	7
5.3.	Verein	8
	Richtlinie 1	
6.	Governance und Rechenschaft	8
6.1.	Voraussetzungen der Zusammenarbeit	8
6.2.	Regelung der Offenlegung	9
	Richtlinie 2	
6.3.	Ausweis und Management von Risiken	11
6.4.	Spezialfall interkantonale Kooperationen	13
	Richtlinie 3	
6.5.	Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten	13
	Richtlinie 4	
7.	Rolle des Kantons: Zuweisung und Wahrnehmung von Verantwortung, Kontrolle, Risikomanagement und Rechenschaftspflichten	13
	Richtlinie 5	
8.	Aufsicht und Oberaufsicht	14
8.1.	Parlamentarische Rechte, Kontrolle und Oberaufsicht	14
8.2.	Sicherung der Compliance	15
IV.	Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften	15
9.	Rechtsform	15
9.1.	Rechtsgrundlagen	15
9.2.	Definition der einfachen Gesellschaft	15
10.	Betrieb/Governance von einfachen Gesellschaften	16
10.1.	Grundsatz	16
10.2.	Gesellschaftsvertrag, Vorgaben (Mindestinhalt)	16
	Richtlinie 6	
10.3.	Rechnungslegung (Rechnungslegungspflichten)	17
	Richtlinie 7	
10.4.	Management von einfachen Gesellschaften und Berichterstattung (Transparenz)	17
V.	Zusammenarbeit in privatrechtlichen Vereinen	18
11.	Rechtsform	18
11.1.	Rechtsgrundlagen	18
11.2.	Definition	18
12.	Governance von Vereinen	18
12.1.	Grundsatz	18
12.2.	Vorgaben zu den Statuten und Voraussetzungen der Mitgliedschaft	19
	Richtlinie 8	
12.3.	Management von Vereinsmitgliedschaften und Berichterstattung	20

I. Zusammenfassung

Die kantonale Verwaltung verwendet im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung in vielen Fällen die Rechtsformen der einfachen Gesellschaft oder des Vereins zur Zusammenarbeit mit Dritten. Das vorliegende Handbuch behandelt die Regelung und Steuerung dieser Zusammenarbeitsformen und legt ergänzend zum geltenden Recht Richtlinien fest. Gegenüber den selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts dient das Handbuch als Empfehlung. Dasselbe gilt für die Organe des Kantonsrates, die Institutionen der Rechtspflege und die ihnen angegliederten Einheiten.

Die Zusammenarbeit mit Dritten in einer einfachen Gesellschaft oder einem privatrechtlichen Verein kann sich eignen, wenn sie zu einem bestimmten Zweck im Rahmen der Aufgabenerfüllung dient. Sie eignet sich nicht zur Auslagerung von Aufgaben. Die *einfache Gesellschaft* bietet die Möglichkeit, ohne grösseren administrativen Aufwand mit verschiedenen Akteuren zusammenzuarbeiten. Sie kann bereits durch konkludentes Verhalten entstehen. Der *Verein* bietet sich als Rechtsform an, wenn eine Zusammenarbeit auf Dauer angelegt und ein selbstständiger Rechtsträger (juristische Person) erforderlich ist. Die Wahl der Rechtsform ist zu begründen.

Die Aufgabe, in deren Erfüllung in einer einfachen Gesellschaft oder einem Verein zusammengearbeitet wird, sowie die mit der Zusammenarbeit verbundenen Ausgaben bedürfen rechtlicher Grundlagen. Ist die Zusammenarbeit mit Ausgaben verbunden, darf ein Beitrittsentscheid erst nach der entsprechenden Ausgabenbewilligung oder unter Vorbehalt derselben erfolgen.

Die für die Bearbeitung und die Nachvollziehbarkeit der Zusammenarbeit in einer einfachen Gesellschaft oder einem Verein notwendigen Informationen sind zu dokumentieren. Gegenüber der Finanzkontrolle besteht eine Offenlegungspflicht der zuständigen Dienststelle. Zugunsten der Transparenz führt diese eine Liste derjenigen einfachen Gesellschaften und Vereine, die von besonderer politischer Bedeutung sind, die auf eine mehrjährige Zusammenarbeit angelegt sind oder bei denen der Kanton für die Zusammenarbeit jährlich wiederkehrend Mittel von mehr als Fr. 500 000 aufwendet. Innerhalb der einfachen Gesellschaft bzw. des Vereins richtet sich die Einsichtnahme nach dem Gesellschafts- bzw. Vereinsrecht und in diesem Rahmen nach den konkreten vertraglichen bzw. statutarischen Regelungen.

Für die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie für eine anders ausgestaltete Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen und Partnern. Die zuständige Verwaltungseinheit hat die internen Kompetenzen für die Governance dieser Zusammenarbeiten zu regeln.

Im Handbuch werden mögliche Risiken bei der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen erläutert, die es zu beachten gilt. Als Unterstützung bei der Governance stehen zudem Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten zur Verfügung. An den kantonalen Compliance-Schulungen werden künftig auch die Risiken der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen behandelt und der Inhalt des vorliegenden Handbuchs erläutert.

Damit im Sonderfall einer interkantonalen Kooperation die Interessen des Kantons gebührend einfließen können, ist bei der Vorbereitung und Reform solcher Kooperationen mit der Staatskanzlei (Koordination Aussenbeziehungen) Kontakt aufzunehmen.

Zusammenarbeit in einer einfachen Gesellschaft

Gesellschafter einer einfachen Gesellschaft kann nur der Kanton bzw. eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein, vertreten durch die jeweilige Verwaltungseinheit. Direktionen, Ämter oder Fachstellen können rechtlich nicht Mitglied sein, da ihnen die Rechtspersönlichkeit fehlt.

Da die einfache Gesellschaft gesetzlich nur durch wenige, vorwiegend dispositive Regeln geordnet ist, wird sie massgeblich durch den Gesellschaftsvertrag bestimmt. Für die Gründung einer einfachen Gesellschaft ist in der Regel ein schriftlicher Gesellschaftsvertrag zu erstellen, der die in diesem Handbuch aufgeführten Mindestinhalte regelt.

Für eine einfache Gesellschaft insgesamt ist mindestens eine einfache Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben zu führen. Der geschäftsführende Gesellschafter erstellt die Abrechnung zuhanden der Gesamtheit der Gesellschafter. Die Steuerpflicht der einfachen Gesellschaft ist in jedem Einzelfall zu prüfen.

Zusammenarbeit in einem privatrechtlichen Verein

Vereinsmitglied kann der Kanton sein (bzw. eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit), vertreten durch die jeweilige Verwaltungseinheit, oder eine natürliche Person. Direktionen, Ämter oder Fachstellen können rechtlich nicht Vereinsmitglied sein, da ihnen die Rechtspersönlichkeit fehlt.

Mitarbeitende können persönlich – nicht in Vertretung des Kantons – Mitglied in einem Verein sein, wenn die Mitgliedschaft z. B. aus fachlichen Gründen für eine Verwaltungseinheit sinnvoll und für die Aufgabenerfüllung dienlich ist. In diesem Fall kann der Mitgliederbeitrag als dienstliche Auslagen erstattet und die Arbeitszeit zur Verfügung gestellt werden (z. B. Teilnahme an der Generalversammlung). Diese Konstellation ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Handbuchs.

Grundsätzlich haftet der Verein allein mit seinem Vereinsvermögen. Der Kanton darf nicht Mitglied eines Vereins sein, der gemäss Statuten eine Nachschusspflicht oder eine Haftungspflicht vorsieht oder wenn seine Unparteilichkeit durch die Mitgliedschaft gefährdet wird. Die Kantonsvertretung in einem Verein und die Vergabe von Staatsbeiträgen an diesen Verein sind organisatorisch zu trennen. Die Zuständigkeit für die Finanzaufsicht ist zu regeln. Ist die Einhaltung dieser Vorgaben nicht möglich, wird aufgrund einer Interessenabwägung entschieden, ob die Zusammenarbeit aufgegeben werden soll.

II. Stellenwert des Handbuchs

1. Zweck

Im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung kann es notwendig oder von Vorteil sein, mit Dritten zusammenzuarbeiten. Dabei werden in vielen Fällen die Rechtsformen der einfachen Gesellschaft oder des Vereins verwendet. Das vorliegende Handbuch trägt diesem Umstand Rechnung und gibt die Governance vor, das heisst die Regelung und Steuerung dieser Zusammenarbeitsformen. Das Handbuch bietet Hilfestellung bei der Wahl der am besten geeigneten Rechtsform und soll das Bewusstsein stärken, dass für die Zusammenarbeit mit Dritten verbindliche Regeln gelten. Hingegen geht es in diesem Handbuch nicht um die abschliessende Compliance, das heisst die Einhaltung der Regelungen im Einzelfall. Diesbezüglich wird auf die bestehenden rechtlichen Bestimmungen verwiesen. Wo notwendig, werden neue Regelungen eingeführt. Das vorliegende Handbuch ist damit in das bestehende Recht eingebettet und ergänzt dieses. Es soll Klarheit, Transparenz und Einheitlichkeit schaffen.

2. Geltungsbereich

Dieses Handbuch gilt für die kantonale Verwaltung. Die Befugnis des Regierungsrates zur Festlegung entsprechender Vorgaben für die Direktionen und die Staatskanzlei sowie die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten (insbesondere Ämter und Fachstellen) ergibt sich ohne Weiteres aus seiner verfassungsrechtlichen Stellung als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons und seiner verfassungsrechtlichen Befugnis zur Organisation der kantonalen Verwaltung (vgl. Art. 60, 65 und 70 Kantonsverfassung [KV, LS 101]). Aus Gründen der Transparenz wird zudem eine Bestimmung in die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) aufgenommen, wonach der Regierungsrat ein Handbuch über die Zusammenarbeit mit Dritten in einfachen Gesellschaften und Vereinen festlegt. Mangels Weisungsbefugnis des Regierungsrates gegenüber den selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts kann das Handbuch diesen gegenüber nur als Empfehlung dienen. Dasselbe gilt gegenüber den Organen des Kantonsrates, den Gerichten und ihnen angegliederten Einheiten.

3. Abgrenzung zur Aufgabenauslagerung

Die Zusammenarbeit mit Dritten in den Rechtsformen der einfachen Gesellschaft und des privatrechtlichen Vereins erfolgt innerhalb des Rahmens der gesetzlich der kantonalen Verwaltung oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zur Erfüllung oder Gewährleistung zugewiesenen Aufgaben (Staatsaufgaben). Zu den Staatsaufgaben werden auch mittelbare Aufgaben gezählt, wie etwa die Koordination mit anderen Gebietskörperschaften im Rahmen interkantonaler Direktoren- und Fachkonferenzen. Das vorliegende Handbuch will sicherstellen, dass die Zusammenarbeit mit Dritten bei der Erfüllung der Staatsaufgaben so ausgestaltet ist, dass die gesetzlichen Verpflichtungen eingehalten und allfällige Risiken im Zusammenhang mit solchen Kooperationen angemessen berücksichtigt werden.

Dagegen betrifft das Handbuch nicht die Frage, ob und inwieweit eine Auslagerung im Sinne von Art. 98 KV vorliegt, für die eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Diese Frage ist als Vorfrage gesondert und gestützt auf die einschlägigen verfassungs- und gesetzmässigen Vorgaben zu beantworten. Bei der Beantwortung dieser Frage sind die Richtlinien des Regierungsrates über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (mit Änderungen vom 3. Juli 2019, RRB Nrn. 122/2014 und 668/2019; PCG-Richtlinien) anzuwenden.

Die PCG-Richtlinien sehen bei einer Auslagerung als Rechtsform entweder die öffentlich-rechtliche Anstalt oder die privatrechtliche Aktiengesellschaft vor. Andere privat- oder öffentlich-rechtliche Formen, wie etwa der Verein, sind nach diesen Richtlinien zwar zulässig, aber nur als begründungspflichtige Ausnahmen (PCG-Richtlinie 4.3). An einfache Gesellschaften können dagegen keine Auslagerungen im Sinne der PCG-Richtlinien stattfinden, da einfache Gesellschaften keine eigene Rechtspersönlichkeit haben.

4. Abgrenzung zu Leistungsaufträgen

Für die Zusammenarbeit gibt es auch die Möglichkeit der Leistungsvereinbarung mit Dritten. Dabei steht nicht die Zusammenarbeit in Form einer gemeinsamen Zweckverfolgung als Verpflichtung zwischen dem Dritten und dem Kanton im Vordergrund, sondern die Erbringung von Leistungen bzw. die Erfüllung einer Aufgabe nach vorgegebenen Anforderungen in einem zweiseitigen Vertragsverhältnis. Es handelt sich damit um einen Vertrag, in dem die Verpflichtungen direkt zwischen den Beteiligten entstehen.

III. Allgemeiner Teil

5. Wahl der Rechtsform für die Zusammenarbeit mit Dritten

5.1. Allgemeines

Die Zusammenarbeit in einer einfachen Gesellschaft oder einem privatrechtlichen Verein kann zweckmässig sein, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Die Zusammenarbeit mit Dritten zu einem bestimmten Zweck steht im Vordergrund.
- Es handelt sich um ein Mittel zur Aufgabenerfüllung, nicht um die Auslagerung von Aufgaben.

5.2. Einfache Gesellschaft

Die einfache Gesellschaft bietet die Möglichkeit, ohne grösseren administrativen Aufwand mit verschiedenen Akteuren zusammenzuarbeiten («Basisvariante der Zusammenarbeit»).

Ihre Vorteile sind:

- die administrative Einfachheit,
- die hohe Flexibilität in der Ausgestaltung der Zusammenarbeit und
- der direkte Zugriff auf sämtliche Informationen.

Die einfache Gesellschaft eignet sich damit insbesondere:

- für temporäre Zusammenarbeit,
- für einen fest definierten Kreis an Zusammenarbeitspartnerinnen und -partnern,
- wenn keine eigene Rechtspersönlichkeit erforderlich ist,
- wenn die zu erbringenden Leistungen (keine Leistungen am Markt) nicht ausreichend klar bestimmt sind, so dass ein Auftrag vergeben werden könnte, und eine Mitgestaltung erforderlich ist.

Die einfache Gesellschaft entsteht oft auch lediglich durch konkludentes Verhalten, indem die Beteiligten gemeinsam auf ein Ziel hinarbeiten.

5.3. Verein

Der Verein bietet sich als Zusammenarbeitsform namentlich dann an, wenn

- die Zusammenarbeit auf Dauer angelegt ist,
- die Zusammenarbeit im Zentrum steht (beispielsweise mit der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft),
- die zu erbringenden Leistungen (keine Leistungen am Markt) nicht ausreichend klar bestimmt sind, sodass ein Auftrag vergeben werden könnte, und eine Mitgestaltung erforderlich ist,
- ein selbstständiger Rechtsträger (juristische Person) erforderlich ist (falls ein solcher nicht erforderlich ist, ist die Zusammenarbeitsform der einfachen Gesellschaft zu prüfen),
- in einer auf längere Zeit ausgelegten Zusammenarbeit Mitgliederwechsel möglich sein sollen.

Richtlinie 1

Die Wahl der Rechtsform ist anhand der Kriterien gemäss Ziff. 5.1–5.3 zu begründen.

Die schriftliche Begründung gehört zu den Akten der Zusammenarbeit.

6. Governance und Rechenschaft

6.1. Voraussetzungen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen ist ein Mittel zur Erfüllung von Aufgaben der kantonalen Verwaltung. Sie setzt Folgendes voraus:

Rechtsgrundlage: Die Aufgabe, für deren Erfüllung in einer einfachen Gesellschaft oder in einem Verein zusammengearbeitet werden soll, sowie die mit der Erfüllung verbundenen Ausgaben bedürfen einer rechtlichen Grundlage (vgl. Art. 2 Abs. 1 KV und § 35 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]). Dazu genügt in der Regel die entsprechende Aufgaben- oder Zuständigkeitsnorm (z. B. gemäss § 58 und Anhang 1 VOG RR).

Beitrittsentscheid: Über den Beitritt zur einfachen Gesellschaft oder zum Verein (oder deren bzw. dessen Gründung) muss das zuständige Organ entscheiden. Dieses Organ bestimmt sich nach dem massgeblichen Organisationsrecht. Sofern dieses keine andere Regelung trifft (indem es z. B. ein über- oder untergeordnetes Organ für zuständig erklärt), ist das zuständige Organ die Leiterin oder der Leiter der Verwaltungseinheit gemäss § 59 und Anhang 2 VOG RR (Generalsekretariat, Amt, Fachstelle usw.), die für die Erfüllung der Aufgabe zuständig ist, der die Zusammenarbeit in der einfachen Gesellschaft oder im

Verein dient. Ist die Zusammenarbeit für den Kanton mit Ausgaben verbunden, darf der Beitrittsentscheid erst nach der entsprechenden Ausgabenbewilligung oder unter Vorbehalt derselben erfolgen.

Ausgabenbewilligung: Die mit der Zusammenarbeit in der einfachen Gesellschaft oder im Verein verbundenen Ausgaben müssen vom zuständigen Organ bewilligt werden (vgl. §§ 34 ff. CRG und §§ 29 ff. Finanzcontrollingverordnung [LS 611.2]). Dieses Organ bestimmt sich nach dem Finanzrecht. Es entspricht unter Umständen nicht dem Organ, das für den Beitrittsentscheid zuständig ist. Bei den Ausgaben kann es sich um einmalige Ausgaben (z. B. für eine Beitrittsgebühr) oder um wiederkehrende Ausgaben (z. B. für einen Jahresbeitrag) handeln. Reicht die Ausgabenbewilligung nicht aus, so ist die Beendigung der Zusammenarbeit zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu prüfen, sofern das zuständige Organ nicht die zusätzlich anfallenden Ausgaben bewilligt. Die Verwendung der kantonalen Mittel innerhalb der einfachen Gesellschaft bzw. des Vereins richtet sich sodann nach dem Gesellschafts- bzw. Vereinsrecht gemäss OR (SR 220) und ZGB (SR 210) und in diesem Rahmen nach den konkreten vertraglichen bzw. statutarischen Regelungen.

Budgetkredit: Die mit der Zusammenarbeit in der einfachen Gesellschaft oder im Verein verbundenen Ausgaben setzen neben der Rechtsgrundlage und der Ausgabenbewilligung auch einen entsprechenden Budgetkredit voraus (vgl. § 35 Abs. 1 CRG). Dessen Bewilligung richtet sich nach dem Finanzrecht.

Diese Voraussetzungen gelten entsprechend für die Zusammenarbeit der selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts mit Dritten.

6.2. Regelung der Offenlegung

Gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit vom 3. September 2019 (LS 170.8) legt das öffentliche Organ alle für die Bearbeitung und die Nachvollziehbarkeit eines Geschäftsfalls notwendigen Informationen in einem Dossier ab. Dazu gehören auch vertragliche und statutarische Regelungen, Ausgabenbewilligungen sowie Dokumente zu weiteren geschäftsrelevanten Vorgängen, wie etwa die Begründung zur Wahl der Rechtsform gemäss Ziff. 5 bzw. Richtlinie 1.



Unter den Voraussetzungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4) unterstehen diese Dokumente von Amtes wegen dem Öffentlichkeitsprinzip. Beschlüsse des Regierungsrates zur Bewilligung von Ausgaben werden in aller Regel von Amtes wegen veröffentlicht.

Zudem besteht eine Offenlegungspflicht gegenüber der Finanzkontrolle (vgl. § 25 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 [LS 614]), welche die für die Wahrnehmung ihrer Aufsicht erforderlichen Daten, einschliesslich Personendaten aus den Datensammlungen, sowie massgebende interne Dokumentationen und Protokolle der ihrer Aufsicht unterstellten Organisationen abrufen kann. Dieses Recht gilt grundsätzlich auch für die Zusammenarbeit des Kantons in einer einfachen Gesellschaft oder einem Verein, da diese Organisationen Mittel der Aufgabenerfüllung sind. Die Finanzkontrolle kann diese Informationen bei der Dienststelle einholen, die den Kanton in der einfachen Gesellschaft oder im Verein vertritt.

Die Einsichtnahme in die Verwendung der Mittel im Rahmen der einfachen Gesellschaft bzw. des Vereins richtet sich nach dem Gesellschafts- bzw. Vereinsrecht und in diesem Rahmen nach den konkreten vertraglichen bzw. statutarischen Regelungen. Gemäss Art. 535 OR steht die Geschäftsführung einer einfachen Gesellschaft allen Gesellschaftern zu, sofern sie nicht durch Vertrag oder Beschluss ausschliesslich einem oder mehreren Gesellschaftern oder Dritten übertragen ist. Die Geschäftsführung verfügt über sämtliche Informationen der Mittelverwendung. Gemäss Art. 541 OR hat auch der von der Geschäftsführung ausgeschlossene Gesellschafter einer einfachen Gesellschaft das Recht, «sich persönlich von dem Gange der Gesellschaftsangelegenheiten zu unterrichten, von den Geschäftsbüchern und Papieren der Gesellschaft Einsicht zu nehmen und für sich eine Übersicht über den Stand des gemeinschaftlichen Vermögens anzufertigen. Eine entgegenstehende Vereinbarung ist nichtig.»

Auch Mitglieder eines Vereins haben grundsätzlich ein Auskunftsrecht gegenüber dem Verein. Dieses kann allerdings aus sachlichen Gründen, insbesondere zum Schutz von Rechten Dritter oder von überwiegenden Geheimhaltungsinteressen des Vereins, eingeschränkt werden. Diese Auskunftsrechte sollen die Wahrnehmung der Gesellschafter- bzw. Mitgliedschaftsrechte erleichtern und nicht die Verfolgung von Eigeninteressen, die dem Gesellschafts- bzw. Vereinszweck zuwiderlaufen. Dadurch würde ein Gesellschafter bzw. ein Vereinsmitglied seine Treuepflicht verletzen, die als ungeschriebenes Recht gilt. Die kantonale Verwaltung und ihre Angestellten dürfen Informationen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit in

einfachen Gesellschaften und Vereinen erhalten, deshalb nur insoweit ausnützen und offenlegen, als dies nicht der Treuepflicht widerspricht.

Um mehr Transparenz herzustellen, kann eine systematische Zusammenstellung von Fällen der Zusammenarbeit der kantonalen Verwaltung in einfachen Gesellschaften und Vereinen hilfreich sein. Mit Blick auf das Verhältnis von Aufwand und Nutzen eignet sich hier das Führen einer Liste je Amt bzw. Organisation, in der die bedeutenden Zusammenarbeiten aufgeführt werden. Als bedeutend werden einfache Gesellschaften und Vereine angesehen, die von besonderer politischer Bedeutung sind, die auf eine mehrjährige Zusammenarbeit angelegt sind oder bei denen der Kanton für die Zusammenarbeit jährlich wiederkehrende Mittel von mehr als Fr. 500 000 aufwendet. Die Liste kann bei Bedarf und auf Nachfrage eingesehen werden.

Im Übrigen gelten die kantonalen Rechnungslegungsvorschriften für den Ausweis in der kantonalen Rechnung (insbesondere Bruttoverbuchung gemäss § 45 Abs. 1 CRG sowie die einschlägigen Bestimmungen des Handbuchs für die Rechnungslegung).

Richtlinie 2

Die für eine Leistungsgruppe zuständige Verwaltungseinheit führt eine Liste derjenigen einfachen Gesellschaften und Vereine, die von besonderer politischer Bedeutung sind, die auf eine mehrjährige Zusammenarbeit angelegt sind oder bei denen der Kanton für die Zusammenarbeit jährlich wiederkehrende Mittel von mehr als Fr. 500 000 aufwendet. Die Liste ist aktuell zu halten und kann bei Bedarf und auf Nachfrage eingesehen werden.

6.3. Ausweis und Management von Risiken

Die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen kann für den Kanton insbesondere mit folgenden Risiken verbunden sein:

- Ein Gesellschaftsvertrag oder Vereinsstatuten können Beitrags-, Nachschuss- oder Verlustdeckungspflichten zulasten der Gesellschafter bzw. Vereinsmitglieder vorsehen.
- Gemäss Art. 544 Abs. 3 OR haften die Gesellschafter einer einfachen Gesellschaft gegenüber Dritten – unter Vorbehalt anderer Vereinbarungen – solidarisch für die Verpflichtungen, die sie den Dritten gegenüber gemeinschaftlich oder durch Stellvertretung eingegangen sind. Gemäss Art. 543 Abs. 3 OR wird die Ermächtigung des einzelnen Gesellschafters, die Gesellschaft oder sämtliche Gesellschafter Dritten gegenüber zu vertreten, vermutet, sobald ihm die Geschäftsführung überlassen ist.
- Gemäss Art. 538 Abs. 2 OR haftet jeder Gesellschafter einer einfachen Gesellschaft den übrigen Gesellschaftern für den durch sein Verschulden entstandenen Schaden,

ohne dass er damit die Vorteile verrechnen könnte, die er der Gesellschaft in anderen Fällen verschafft hat.

- Gemäss Art. 55 Abs. 3 ZGB haften die Organmitglieder eines Vereins für den durch ihr Verschulden entstandenen Schaden. Dabei kann es sich um Vorstandsmitglieder handeln, aber auch um sogenannte faktische Organe, die ohne formelle Organstellung tatsächlich Entscheide treffen, die Organen vorbehalten sind, oder die eigentliche Geschäftsführung besorgen und so die Willensbildung des Vereins massgebend mitbestimmen. Als faktisches Organ kann unter diesen Voraussetzungen auch eine juristische Person wie der Kanton Zürich gelten.
- Gemäss § 28 Abs. 1 des Haftungsgesetzes (LS 170.1) werden Kantonsangestellte, die eine Organfunktion im Rahmen ihrer amtlichen Tätigkeit ausüben und in dieser Funktion haftbar werden, vom Kanton schadlos gehalten, sofern sie weder den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig verschuldet noch nachher durch eigenmächtiges Vorgehen die Stellung des Kantons verschlechtert haben.
- Der Kanton und seine Angestellten dürfen Informationen, die sie im Rahmen ihrer Tätigkeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen erhalten, nur insoweit ausnützen und offenlegen, als dies nicht ihrer Treuepflicht gegenüber der einfachen Gesellschaft oder dem Verein widerspricht (vgl. Ziff. 6.2). Aufgrund dieser Treuepflicht sind sie unter Umständen auch zu einem Verhalten verpflichtet, das den Interessen des Kantons zuwiderläuft. Dieser sogenannte doppelte Pflichtenexus führt unter Umständen zu Interessenkonflikten. Im Falle einer Verletzung der Treuepflicht kann es zu einer Haftung nach den erläuterten Bestimmungen kommen.
- Werden Kantonsangestellte als solche («ad personam») in eine einfache Gesellschaft und in einen Verein abgeordnet, stellt sich die Frage, ob ihre Tätigkeit dort automatisch endet (oder beendet werden muss oder kann), wenn ihre Anstellung beim Kanton endet.

Vergleichbare Risiken können jedoch auch bei einer anders ausgestalteten Zusammenarbeit mit externen Partnern, z. B. auf der Grundlage eines Dienstleistungsvertrags, bestehen. Auch ein zweiseitiger Vertrag kann für den Kanton mit erheblichen und unbestimmten Verpflichtungen verbunden sein, für deren Erfüllung der Kanton eintreten muss, oder mit Ermächtigungen zu seiner Vertretung, die es Dritten ermöglichen, ihm schwerwiegende Verpflichtungen aufzubürden. Die erläuterten Risiken sind insofern keine Besonderheit der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen. Gleichwohl bieten sie Anhaltspunkte für die Notwendigkeit von Vorgaben, die bei der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen einzuhalten sind und die mit dem vorliegenden Handbuch festgelegt werden.

6.4. Sonderfall interkantonale Kooperationen

Um die Interessen des Kantons Zürich im Sonderfall einer interkantonalen Kooperation gebührend einbringen zu können, sind bei der Vorbereitung und Reform von solchen Kooperationen – für alle Rechtsformen – weitere Fragen bezüglich Governance und Finanzierung zu beachten. Dazu ist mit der Anlaufstelle interkantonale Kooperationen der Koordination Aussenbeziehungen der Staatskanzlei Kontakt aufzunehmen.

Richtlinie 3

Bei der Vorbereitung und Reform interkantonomer Kooperationen ist mit der Staatskanzlei, Koordination Aussenbeziehungen, Kontakt aufzunehmen.

6.5. Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten

Als Unterstützung bei der Governance kann auf Musterformulierungen der Staatskanzlei für Gesellschaftsverträge einfacher Gesellschaften und für Vereinsstatuten zurückgegriffen werden.

Richtlinie 4

Die Staatskanzlei stellt Musterformulierungen für Gesellschaftsverträge und Vereinsstatuten zur Verfügung.

7. Rolle des Kantons: Zuweisung und Wahrnehmung von Verantwortung, Kontrolle, Risikomanagement und Rechenschaftspflichten

Rechtliche Anforderungen an die Zusammenarbeit des Kantons in einfachen Gesellschaften und Vereinen ergeben sich insbesondere aus dem Legalitätsprinzip, dem Finanzrecht, dem Gesellschafts- und Vereinsrecht sowie aus dem Datenschutzrecht und dem Amtsgeheimnis.

Die vertraglichen und statutarischen Regelungen der einfachen Gesellschaften und Vereine müssen rechtmässig und klar sein und dürfen den Interessen des Kantons nicht zuwiderlaufen. Die Teilnahme des Kantons muss in Abwägung aller Umstände vertretbar sein.

Zudem gilt es, Kompetenzen und Verantwortung klar festzulegen. Dazu ist folgendes Vorgehen vorgesehen:

Die für die Leistungsgruppe zuständige Verwaltungseinheit regelt die internen Kompetenzen und Verantwortungen für

1. die Zusammenarbeit mit Dritten in einfachen Gesellschaften, die Mitgliedschaft in privatrechtlichen Vereinen und die Gründung privatrechtlicher Vereine,
2. das Wahrnehmen der damit verbundenen Rechte und Pflichten,
3. das Risikomanagement im Zusammenhang mit der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen (Einschätzung der wesentlichen Risiken, getroffene und geplante Massnahmen).

Die Verwaltungseinheit hält diese Regelungen schriftlich fest.

Richtlinie 5

Die für die Leistungsgruppe zuständige Verwaltungseinheit regelt die internen Kompetenzen für die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften, die Mitgliedschaft in privatrechtlichen Vereinen und die Gründung von privatrechtlichen Vereinen, das Wahrnehmen der damit verbundenen Rechte und Pflichten sowie das Risikomanagement. Die Regelungen sind schriftlich festzuhalten.

8. Aufsicht und Oberaufsicht

8.1. Parlamentarische Rechte, Kontrolle und Oberaufsicht

Für die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen gelten im Kanton Zürich grundsätzlich die gleichen Anforderungen (Legalitätsprinzip, Organisationsrecht, Finanzrecht, Aufsichtsrecht usw.) wie für eine anders ausgestaltete Zusammenarbeit mit externen Partnerinnen und Partnern, z. B. auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen.

Dass bei einer Zusammenarbeit des Kantons mit externen Partnerinnen und Partnern der Zugang des Kantons zu Informationen in deren Herrschaftsbereich beschränkt ist, liegt in der Natur der Sache und ist keine Besonderheit der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen. Soweit eine solche Zusammenarbeit in Abwägung aller Umstände im Interesse des Kantons liegt, ist dies in Kauf zu nehmen.

8.2. Sicherung der Compliance

Mit Beschluss Nr. 1205/2017 erliess der Regierungsrat den Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung. Die oder der Compliancebeauftragte wirkt mit verschiedenen Massnahmen laufend darauf hin, dass die entsprechenden Regelungen den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung bekannt sind. Zu diesen Massnahmen gehören unter anderem Schulungen. An diesen Schulungen sollen künftig auch die Risiken der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen behandelt und der Inhalt des vorliegenden Handbuchs nähergebracht werden.

IV. Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften

9. Rechtsform

9.1. Rechtsgrundlagen

Die einfache Gesellschaft ist in Art. 530 – 551 OR geregelt.

9.2. Definition der einfachen Gesellschaft

Eine einfache Gesellschaft ist die vertragsmässige Verbindung von zwei oder mehreren Personen zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks mit gemeinsamen Kräften oder Mitteln (Art. 530 Abs. 1 OR). Die einfache Gesellschaft zeichnet sich somit durch ein gemeinsames Ziel und eine partnerschaftliche Zusammenarbeit aus.

Wesentliche Charakteristika der einfachen Gesellschaft sind:

- keine Rechtspersönlichkeit
- primäre, unbeschränkte, solidarische Haftung der Gesellschafter, keine Haftung der Gesellschaft
- keine Trennung von Mitgliedschaft und Geschäftsführung
- personenbezogene Gesellschaft
- Verfolgung eines wirtschaftlichen oder nicht wirtschaftlichen Zwecks, kein Betrieb eines kaufmännischen Unternehmens.

10. Betrieb/Governance von einfachen Gesellschaften

10.1. Grundsatz

Gesellschafter einer einfachen Gesellschaft kann nur der Kanton sein, vertreten durch die jeweilige Verwaltungseinheit, bzw. eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Direktionen, Ämter oder Fachstellen können rechtlich nicht Mitglied einer einfachen Gesellschaft sein, da ihnen die Rechtspersönlichkeit fehlt.

Aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit einer einfachen Gesellschaft bleibt bei einer solchen Zusammenarbeit der Kanton das Rechtssubjekt.

10.2. Gesellschaftsvertrag, Vorgaben (Mindestinhalt)

Da die einfache Gesellschaft nur durch wenige, vorwiegend dispositive gesetzliche Regeln geordnet ist, wird sie massgeblich durch den Gesellschaftsvertrag bestimmt.

Die Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften ist daher in der Regel in einem schriftlichen Zusammenarbeits- bzw. Gesellschaftsvertrag zu regeln.

Der Vertrag enthält bzw. regelt mindestens die folgenden Punkte:

1. Name und Zweck der einfachen Gesellschaft
2. Beteiligte Gesellschafter
3. Leistungen, Beitragspflichten und Aufgaben der Beteiligten:
Umfang und Natur (Arbeitsleistungen, Sach- und/oder Dienstleistungen, finanzielle Leistungen)
4. Gewinn- und Verlustbeteiligung
5. Organisation
 - Zuständigkeiten und Befugnisse
 - Geschäftsführungsverantwortlichkeiten (Innenverhältnis)
 - Entscheidungsprinzipien/Beschlussfassung (Quoren und Stimmrechtsgewichtung)
 - Vertretungsrechte (Aussenverhältnis)
6. Gegebenenfalls Buchführung, Berichterstattung
7. Geheimhaltungsregelungen
8. Vertragsänderungen, Auflösung, Ein- und Austritt (hat Folgen für das Bestehen der einfachen Gesellschaft und auf eingesetzte Mittel) sowie Abwicklung der einfachen Gesellschaft

Der Einfachheit halber empfiehlt es sich, im Ingress des Vertrages oder in Ziff. 1 die Wahl dieser Rechtsform zu begründen (vgl. Richtlinie 1). Die Staatskanzlei stellt Musterformulierungen zur Verfügung (siehe auch Ziff. 6.5).

Richtlinie 6

Für die Gründung einer einfachen Gesellschaft ist in der Regel ein schriftlicher Gesellschaftsvertrag zu erstellen, der die in diesem Handbuch aufgeführten Mindestinhalte regelt.

10.3. Rechnungslegung (Rechnungslegungspflichten)

Eine einfache Gesellschaft kann von Rechts wegen nicht Trägerin eines kaufmännischen Unternehmens sein. Sie unterliegt demzufolge auch nie der Pflicht zur kaufmännischen Buchführung gemäss Art. 957 OR. Jede Partei verbucht ihre Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit in der einfachen Gesellschaft in ihrer eigenen Rechnung. Zur Steuerung und Kontrolle der einfachen Gesellschaft ist mindestens eine einfache Abrechnung aller Einnahmen und Ausgaben für die einfache Gesellschaft insgesamt zu führen. Die Abrechnung bildet auch die Grundlage für den korrekten Ausweis in der kantonalen Rechnung gemäss Ziff. 6.2.

Der geschäftsführende Gesellschafter erstellt die Abrechnung zuhanden der Gesamtheit der Gesellschafter.

Richtlinie 7

Für die einfache Gesellschaft insgesamt ist in Orientierung an Art. 957 Abs. 2 OR eine Abrechnung der Einnahmen und Ausgaben zu führen.

10.4. Management von einfachen Gesellschaften und Berichterstattung (Transparenz)

Siehe hierzu Ziff. 6.2 und 7.

Abschliessend sei darauf hingewiesen, dass die Steuerpflicht der einfachen Gesellschaft in jedem Einzelfall zu prüfen ist.

V. Zusammenarbeit in privatrechtlichen Vereinen

11. Rechtsform

11.1. Rechtsgrundlagen

Der privatrechtliche Verein ist in Art. 60–79 ZGB geregelt.

11.2. Definition

Der Verein ist eine körperschaftliche Personenverbindung (juristische Person).

Wesentliche Charakteristika des Vereins sind:

1. juristische Person
2. widmet sich nicht wirtschaftlichen Aufgaben
3. schriftliche Statuten geben Aufschluss über Zweck, Mittel und Organisation des Vereins

12. Governance von Vereinen

12.1. Grundsatz

Vereinsmitglied können der Kanton (vertreten durch die jeweilige Verwaltungseinheit), eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit oder eine natürliche Person sein. Direktionen, Ämter oder Fachstellen können rechtlich nicht Vereinsmitglied sein, da ihnen die Rechtspersönlichkeit fehlt.

Mitarbeitende können auch persönlich (nicht in Vertretung des Kantons) Mitglied in einem Verein sein, wenn die Mitgliedschaft (z. B. aus fachlichen Gründen) für eine Verwaltungseinheit sinnvoll und für die Aufgabenerfüllung dienlich ist. In diesem Fall kann der Mitgliederbeitrag als Spesen erstattet und die Arbeitszeit zur Verfügung gestellt werden (z. B. Teilnahme an der Generalversammlung). Diese Konstellation ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Handbuchs.

Grundsätzlich haftet der Verein allein mit seinem Vereinsvermögen.

12.2. Vorgaben zu den Statuten und Voraussetzungen der Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft des Kantons in einem Verein ist grundsätzlich zulässig. Sie ist hingegen nicht zulässig, wenn:

- die Statuten eine Nachschusspflicht der Mitglieder vorsehen,
- die Statuten eine Haftung der Mitglieder vorsehen,
- die Vereinsmitgliedschaft die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Kantons gefährdet (z. B. bei Mitgliedschaften in Vereinen, deren Tätigkeiten einander widersprechen) und
- die Vereinsmitgliedschaft zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung eines Vereins gegenüber anderen Organisationen führt (z. B. Begünstigung bei der Vergabe von Staatsbeiträgen).

Die Person, die den Kanton als Mitglied im Verein vertritt, muss während der laufenden Mitgliedschaft sicherstellen, dass bei nachträglichem Eintreten unzulässiger Verhältnisse gemäss vorstehenden Kriterien der Vereinsaustritt erfolgt.

Interessenkonflikte sind zu vermeiden, indem nicht dieselbe Person, die Mitglied in einem Verein ist, auch über die Vergabe von Staatsbeiträgen an den Verein entscheidet. Eine organisatorische Trennung ist zwingend.

Die Zuständigkeit für die Finanzaufsicht ist zu regeln (Vereinsbeschluss oder Statuten). In der Regel ist der kantonalen Finanzkontrolle am Sitz des Vereins das Recht zur Wahrnehmung der Finanzaufsicht (nicht zu verwechseln mit der finanztechnischen Prüfung/Revision) einzuräumen.

Richtlinie 8

- 8.1 Der Kanton darf nicht Mitglied eines Vereins sein, der gemäss Statuten eine Nachschusspflicht vorsieht.
- 8.2 Der Kanton darf nicht Mitglied eines Vereins sein, der gemäss Statuten eine Haftungs-pflicht vorsieht.
- 8.3 Der Kanton darf nicht Mitglied in einem Verein sein, wenn seine Unabhängigkeit oder Unparteilichkeit durch die Mitgliedschaft gefährdet wird.
- 8.4 Die Kantonsvertretung in einem Verein und die Vergabe von Staatsbeiträgen an diesen sind organisatorisch zu trennen.
- 8.5 Die Zuständigkeit für die Finanzaufsicht ist zu regeln.
- 8.6 Ist dies nicht möglich (z. B. weil Dritte eine dafür notwendige Zustimmung nicht erteilen), wird aufgrund einer Interessenabwägung entschieden, ob die Zusammenarbeit aufgegeben werden soll (z. B. durch Erklärung des Austritts).



12.3. Management von Vereinsmitgliedschaften und Berichterstattung

Siehe hierzu Ziff. 6.2 und 7.