

# **Kommentar zu den Richtlinien des Kantons Aargau zur Public Corporate Governance**

7. März 2007

## **Zusammenfassung**

Die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen gegenüber den kantonalen Beteiligungen erfordert einheitliche Richtlinien für ein angemessenes institutionelles Gefüge der Unternehmensführung. Der Regierungsrat hat deshalb im Juni 2006 das Departement Finanzen und Ressourcen beauftragt, allgemeingültige Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG) für die Beteiligungen des Kantons Aargau zu erarbeiten. Diese dienen als Grundlage für den Planungsbericht zur kantonalen Beteiligungspolitik.

Unter einer Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllt. Die kantonalen Beteiligungen lassen sich dahingehend unterscheiden, ob die Leistungsauftrags- oder die Finanzbeteiligungsfunktion im Vordergrund steht.

Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben. Kernproblem der Corporate Governance ist der Wissensvorsprung des Managements eines Unternehmens gegenüber dem Eigentümer, was eine Eigendynamik des Managements begünstigt. Die Richtlinien zur Public Corporate Governance orientieren sich am Aktienrecht, dem Swiss Code und den SWX-Richtlinien, den OECD-Richtlinien, am Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates sowie am kantonalen Recht, soweit dieses den Anliegen der Corporate Governance entspricht.

Die Richtlinien gelten für alle Beteiligungen (comply). Ausnahmen sind durch die sachzuständige Dienststelle gegenüber dem Regierungsrat darzulegen und zu begründen (explain).

Kernstück des Berichts bilden die PCG-Richtlinien und entsprechende Erläuterungen. Die Richtlinien werden von der kantonalen Verwaltung für alle Beteiligungen angewandt. Für die Beteiligungen selbst entfalten die Richtlinien jedoch keine rechtliche Wirkung. Sie sind aber ein wichtiges Hilfsmittel für die kantonale Verwaltung im Umgang mit den kantonalen Beteiligungen und bei der Wahrung der Interessen des Kantons als Eigentümer gegenüber diesen Institutionen. Die insgesamt 24 Richtlinien sind thematisch gegliedert: Zweck und Definition, rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen, Organisation der Beteiligung, Kanton als Eigentümer, Steuerung der Beteiligung, Transparenz und Offenlegung sowie Haftung und Finanzierung.

## Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	4
2.	Definitionen und Grundlagen .....	5
2.1	Definition des Begriffs „Beteiligung“ .....	5
2.2	Definition Public Corporate Governance.....	6
2.3	Grundlagen der Richtlinien .....	8
2.3.1	Aktienrecht.....	8
2.3.2	Swiss Code und SWX-Richtlinien.....	8
2.3.3	OECD-Richtlinien.....	8
2.3.4	Bericht des Bundesrats .....	9
3.	Staatliche Aufgabenerfüllung durch sachliche Dezentralisierung .....	9
3.1	Von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung .....	9
3.2	Vier Perspektiven von sachlicher Dezentralisation .....	10
3.3	Der Entscheid zur sachlichen Dezentralisation.....	13
4.	Funktionale Kategorisierung der kantonalen Beteiligungen.....	14
5.	Public Corporate Governance-Richtlinien .....	16
5.1	Zweck und Definition .....	16
5.2	Rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen.....	18
5.3	Angemessene Organisation der Beteiligung.....	19
5.4	Der Kanton als Eigentümer .....	23
5.5	Steuerung der Beteiligung .....	27
5.6	Transparenz und Offenlegung .....	28
5.7	Haftung und Finanzierung .....	29
6.	Anwendung der PCG-Richtlinien .....	30

## 1. Einleitung

Die Bedeutung der Corporate Governance (vgl. Definition in Kapitel 2.2) und damit verbunden die Stärkung der Interessen der Eigentümer ist in den letzten Jahren beträchtlich gestiegen. Dies ist insbesondere auf verschiedene spektakuläre Firmenzusammenbrüche zurückzuführen. Im Kanton Aargau wurde der Corporate Governance in letzter Zeit vermehrt Beachtung geschenkt. Dies beispielsweise bei der Revision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank, des Gesetzes über die Gebäudeversicherung und bei den Leitsätzen zur Beteiligungsstrategie in Entgegennahme des CVP-Postulats 05.303 vom 29. November 2005 (Rückzug von Kantonsvertretern und insbesondere Regierungsräten aus den Verwaltungs- und Aufsichtsräten von kantonalen Beteiligungen).

Eine systematische Behandlung des Themas hat sich erst mit der zentralen Betreuung von Beteiligungen des Kantons (ZBB) und dem geplanten Erstellen von Eigentümerstrategien als unumgänglich erwiesen. Mit RRB 2006-910 vom 28. Juni 2006 wurde deshalb das Departement Finanzen und Ressourcen beauftragt, unter Beizug der Departemente allgemeingültige Richtlinien zur Corporate Governance für die Beteiligungen des Kantons Aargau zu erarbeiten und diese mit dem Beteiligungsreport dem Regierungsrat an seiner Sitzung vom 6. Dezember 2006 zum Beschluss vorzulegen. Durch die Bearbeitung der Richtlinien im Rahmen des Projekts „Planungsbericht zur kantonalen Beteiligungspolitik“ wurden die Departemente in die Erarbeitung der Richtlinien einbezogen.

Die in diesem Bericht formulierten Richtlinien sind lediglich Teil der Public Corporate Governance. Sie fokussieren im Wesentlichen auf eine *angemessene Unternehmensorganisation*. Nicht Gegenstand der Richtlinien sind z.B. ausformulierte Eigentümerziele und -strategien.

Ebenso ist die zentrale Betreuung der Beteiligungen (ZBB) des Kantons ein wichtiger Teil der Public Corporate Governance. Die Richtlinien enthalten hierzu Bestimmungen zum Informationsfluss zwischen dem Management, dem Eigentümer und der Politik.

Die Richtlinien für die Public Corporate Governance haben verwaltungsinterne Wirkung und werden von der Kernverwaltung auf alle Beteiligungen des Kantons Aargau und weitgehend unabhängig von deren Gesellschaftsform angewendet. Sie übernehmen primär Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (Aktienrecht), des Swiss Code und der SWX-Richtlinie und sekundär Empfehlungen der OECD. Als weitere Vorlage dient der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats. Werden Richtlinien bei Beteiligungen nicht angewandt, ist dies zu begründen (comply or explain).

## 2. Definitionen und Grundlagen

### 2.1 Definition des Begriffs „Beteiligung“

Der Begriff der Beteiligung wird uneinheitlich verwendet. Ein erster Versuch, den Begriff verwaltungsintern zu definieren, wurde mit dem Bericht der Finanzverwaltung vom 17. Oktober 2005 unternommen (vgl. RRB Nr. 2005-1605 vom 2. November 2006). Diese Begriffsdefinition erwies sich grundsätzlich als gut und wurde in den verwaltungsinternen Sprachgebrauch übernommen. Die bis anhin gesammelten Erfahrungen machen jedoch eine Präzisierung des Begriffs der Beteiligung notwendig, da die Bereiche der Nichthoheitlichkeit von ausgelagerten Aufgaben sowie die Eigentumsfrage zu wenig präzise erfasst wurden.

„Unter Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlichen rechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllt.“

Diese Definition grenzt sich bewusst von anderen Formen der Aufgabenerfüllung ab und fokussiert sich auf die sachliche Dezentralisation<sup>1</sup>. So sind Formen der Aufgabenerfüllung durch Dritte, an denen der Kanton nicht als Träger beteiligt ist, nicht als Beteiligungen zu betrachten. Ebenso fallen unselbständige Anstalten und Ämter aufgrund ihrer fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeiten nicht unter den Begriff der Beteiligung.

Eine Beteiligung setzt eine staatliche (Teil)trägerschaft mit Einfluss auf die Steuerung voraus. Unternehmen, die lediglich finanzielle Unterstützung in Form von Subventionen erhalten, fallen nicht unter die Definition der Beteiligung (z.B. Berufsschulen). Beteiligungen sind Teil des Verwaltungsvermögens. Anlagen im Finanzvermögen dienen grundsätzlich der Vermögensverwaltung. Sie sind keine Beteiligungen im Sinne der hier gewählten Definition.

Nicht zu den Beteiligungen werden Stiftungen und Vereine gezählt. Beide sind im Zivilgesetzbuch geregelt und erweisen sich nur in Sonderfällen als geeignete Unternehmensstrukturen. Eine Abgrenzung gegenüber den Mitgliedschaften in Vereinen sowie gegenüber Stiftungen ergibt sich auch aus verwaltungsökonomischen Gründen.

Von den Beteiligungen sind reine Finanzanlagen zu unterscheiden, die im Finanzvermögen des Kantons geführt werden. Im Unterschied zu den Beteiligungen werden mit Finanzanlagen keine staatlichen Leistungsaufträge erfüllt und der Finanzanlage ist eigen, dass sie leicht durch Verkauf oder Abtretung an andere Kapitalgeber weitergegeben wer-

---

<sup>1</sup> vgl. hierzu die Definition von „sachlicher Dezentralisation“ in Häfelin, Ulrich/Müller, Georg (1998): Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts. 3., neu bearbeitete Auflage. Zürich: Schulthess Verlag: 256f.

den kann. Finanzanlagen umfassen sowohl Eigenkapital- wie auch Fremdkapital-Kontrakte. Das Eingehen von Finanzanlagen richtet sich nach den Bestimmungen über die Vermögensverwaltung und das Cash-Management.

## 2.2 Definition Public Corporate Governance

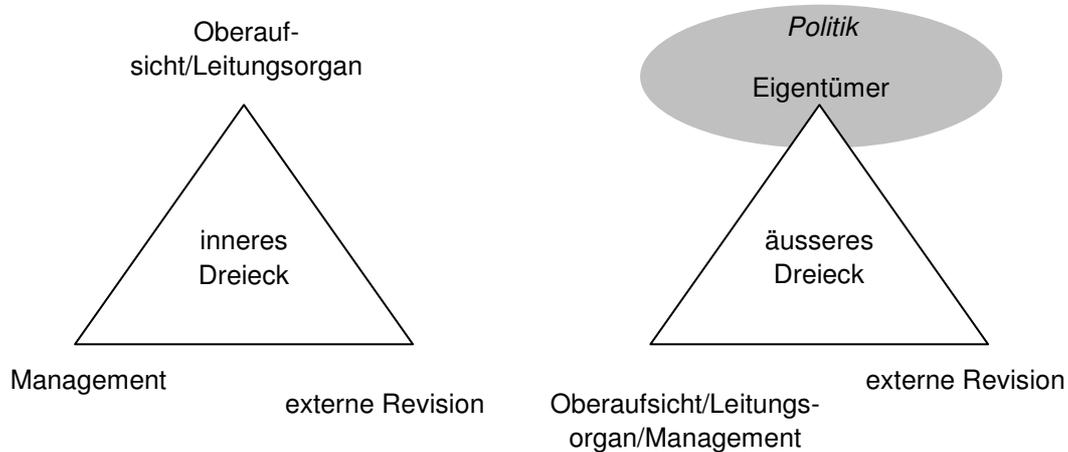
Der „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ (vgl. auch Kapitel 2.3.2) definiert „Corporate Governance“ wie folgt:

„Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.“

Ausgangspunkt der Corporate Governance ist die „Principal-Agent“-Problematik: Die Eigentümer (die Aktionäre, der Principal) und die Führung (der VR und das Management, der Agent) einer Unternehmung haben oftmals unterschiedliche Interessen. Da der Eigentümer oft schlecht informiert ist, entwickelt die Unternehmensführung tendenziell eine Eigendynamik. Dieser Wissensvorsprung der Unternehmensführung besteht dabei nicht nur gegenüber den Eigentümern, sondern auch gegenüber dem Verwaltungsrat, d.h. dem Gremium, das von den Eigentümern gerade dazu gewählt wird, das Management laufend zu begleiten und zu überwachen.

Corporate Governance im öffentlichen Sektor ist ein komplexeres Unterfangen als im privaten Sektor. Analog zu Unternehmen der Privatwirtschaft spielt die Ebene des Unternehmens und seiner Organe, die klassischerweise durch Corporate Governance-Grundsätze organisiert werden sollen auch bei Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung eine wichtige Rolle (Oberaufsicht/Leitungsorgan, Management und externe/interne Revision als inneres Dreieck der Corporate Governance). Im Unterschied zur Privatwirtschaft hat jedoch die politische Ebene bei Beteiligungen der öffentlichen Hand beim äusseren Dreieck der Corporate Governance (Eigentümer, Oberaufsicht/Leitungsorgan/ Management und externe Revision) eine massgebende Stellung für die Entwicklung und Führung des Unternehmens (siehe nachfolgende Abbildung).

Abbildung 1: Inneres und äusseres Dreieck der Corporate Governance



Auch wenn Staatsbetriebe verselbständigt werden, damit sie flexibler und näher am Markt agieren können, erfüllen sie stets einen öffentlichen Auftrag bzw. öffentliche Interessen. Über ihr Bestehen entscheidet damit nie der Markt allein, sondern immer auch die Politik, die gegebenenfalls eine explizite oder implizite Bestandesgarantie gewährleistet und die Erfüllung des Auftrags überwacht. Definition des Begriffs „doppelte Zweckbestimmung“  
Beteiligungen der öffentlichen Hand agieren zwischen zwei Polen und erfüllen eine doppelte Zweckbestimmung: Einerseits sollen sie möglichst flexibel und marktfähig sein und entsprechend Mehrwert für den Eigentümer generieren, ohne andererseits die politischen Vorgaben und den öffentlichen Leistungsauftrag zu missachten. Die doppelte Zweckbestimmung von Beteiligungen kann wie folgt definiert werden:

„Unter dem Begriff der doppelten Zweckbestimmung wird die gleichzeitige Zielorientierung von Beteiligungen auf die Verwirklichung öffentlicher Interessen und die Gewinnstrebigkeit verstanden.“

Die Notwendigkeit der Herstellung einer entsprechenden Balance zwischen diesen beiden Polen macht die Steuerung von Beteiligungen der öffentlichen Hand deutlich vielschichtiger als bei Unternehmen in ausschliesslich privatem Besitz.

Damit ist die Doppelrolle des Staates angesprochen. Er ist oftmals gleichzeitig (Mit-) Eigentümer und Leistungs-Auftraggeber und hat deshalb in diesen beiden Funktionen in der Regel unterschiedliche Interessen. Als Eigentümer ist er primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Auftraggeber an der effizienten Umsetzung des Leistungsauftrages.

Aus dieser Konstellation ergeben sich verschiedene Spannungsfelder, auf die eine gute Public Corporate Governance bzw. Steuerung eines Staatsbetriebes eingeht und die sie aufzulösen versucht.

## 2.3 Grundlagen der Richtlinien

Die vorliegenden Richtlinien zur Public Corporate Governance des Kantons Aargau stützen sich insbesondere auf die vier nachfolgend umschriebenen Quellen. Daneben werden auch die geltenden Verfassungs- und Gesetzesnormen des Kantons Aargau als Grundlage für die Richtlinien verwendet, soweit sie mit der Stossrichtung der Corporate Governance zu vereinbaren sind (hierbei ist insbesondere auf die §§ 93 und 94 der Kantonsverfassung sowie auf die §§ 8 und 9 des Organisationsgesetzes hinzuweisen). Aufgrund der rechtspolitischen Bedeutung der PCG-Richtlinien sind die heute bestehenden Verfassungs- und Gesetzesregelungen jedoch als veränderbar anzusehen.

### 2.3.1 Aktienrecht

Bereits im Jahr 1992 sind mit den Änderungen des Obligationenrechts einige der späteren typischen Corporate-Governance-Postulate in Kraft getreten. So trägt der Verwaltungsrat bei Aktiengesellschaften die oberste strategische Verantwortung (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1); er ist verpflichtet, die Organisation und die Finanzplanung festzulegen (Art. 716b Abs. 2); er hat Zugang zu allen Informationen (Art. 715a); er überwacht das Management und trägt die Verantwortung für das interne Kontrollsystem und die Rechtseinhaltung (Compliance, Art. 716a Abs. 1 Ziff. 5); schliesslich sorgt er für die Berichterstattung der Ausschüsse an den Verwaltungsrat (Art. 716a Abs. 2 Satz 2, Art. 716b Abs. 2).

### 2.3.2 Swiss Code und SWX-Richtlinien

Der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (Swiss Code) und die SWX-Richtlinie betreffend Information zur Corporate Governance (SWX-Richtlinie) wurden gleichzeitig im Jahr 2002 veröffentlicht. Die Texte sind als eine Einheit zu lesen, da die enthaltenen Elemente, Leitlinien und Strukturempfehlungen einerseits und die Transparenz andererseits eine unauflösliche Gesamtheit bilden. Während der Swiss Code "nur" Empfehlungen enthält, ist die SWX-Richtlinie bezüglich Informationen über Entschädigungen und Beteiligungen von Mitgliedern des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung und Darlehen an dieselben für börsennotierte Unternehmen zwingend und in Hinsicht auf die restlichen Informationen halbverbindlich (comply or explain).

### 2.3.3 OECD-Richtlinien

Am eingehendsten greifen die OECD-Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben die Problematik auf. Sie sind vom OECD-Rat im April 2005 verabschiedet worden und ergänzen die OECD-Grundsätze der Corporate Governance für den privaten Sektor. Die Richtlinien sind nicht bindend. Nachdem die ebenfalls nicht bindenden OECD-Grundsätze zur Corporate Governance seit ihrem Erlass eine hohe Beachtung gefunden haben und weltweit Anwendung finden, ist zu erwarten, dass dieselbe Wirkung auch von den OECD-Richtlinien ausgehen wird. Es empfiehlt sich daher, die Richtlinien umzusetzen.

Die Richtlinien sind in sechs Kapitel gegliedert. Themen sind der rechtliche und regulatorische Rahmen für Staatsbetriebe, der Staat als Eigner, die Gleichbehandlung der Aktionäre, die Beziehungen zu den Stakeholdern, Transparenz und Offenlegung sowie die Verantwortlichkeiten der Verwaltungsräte von Staatsbetrieben.

#### 2.3.4 Bericht des Bundesrats

Der Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 formuliert einheitliche Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Bundes, für deren rechtliche Konzeption sowie zur Steuerung der Beteiligungen. Auf der Grundlage der Hauptfunktionen der Verwaltung und der verselbständigten Einheiten einerseits und zentraler Entscheidungskriterien für Auslagerungen andererseits unterscheidet der Bund vier idealtypische Aufgaben (Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen am Markt). Für die drei Aufgabentypen mit Auslagerungsneigung werden 28 Leitsätze formuliert und zu einem aufgabentypenspezifischen Steuerungsmodell verdichtet.

Der Bericht des Bundesrates berücksichtigt die oben aufgeführten Gesetze und Regelwerke und hat materiell die gleiche Stossrichtung wie die entsprechenden Arbeiten im Kanton Aargau. Es wird denn auch eine weitestgehende Anlehnung der Richtlinien des Kantons an die Leitsätze des Bundes – unter Berücksichtigung möglicher Vereinfachungen – angestrebt.

### 3. Staatliche Aufgabenerfüllung durch sachliche Dezentralisierung

#### 3.1 Von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung

Der Kanton erfüllt eine Reihe seiner (staatlichen) Aufgaben nicht selber, sondern überträgt die Verantwortung dazu an Organisationen ausserhalb der Kernverwaltung oder geht mit anderen Gemeinwesen (Public Partnership, PP) oder Privaten (Public Private Partnership, PPP) Partnerschaften mit dem Ziel ein, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu erhöhen (siehe nachfolgende Abbildung).

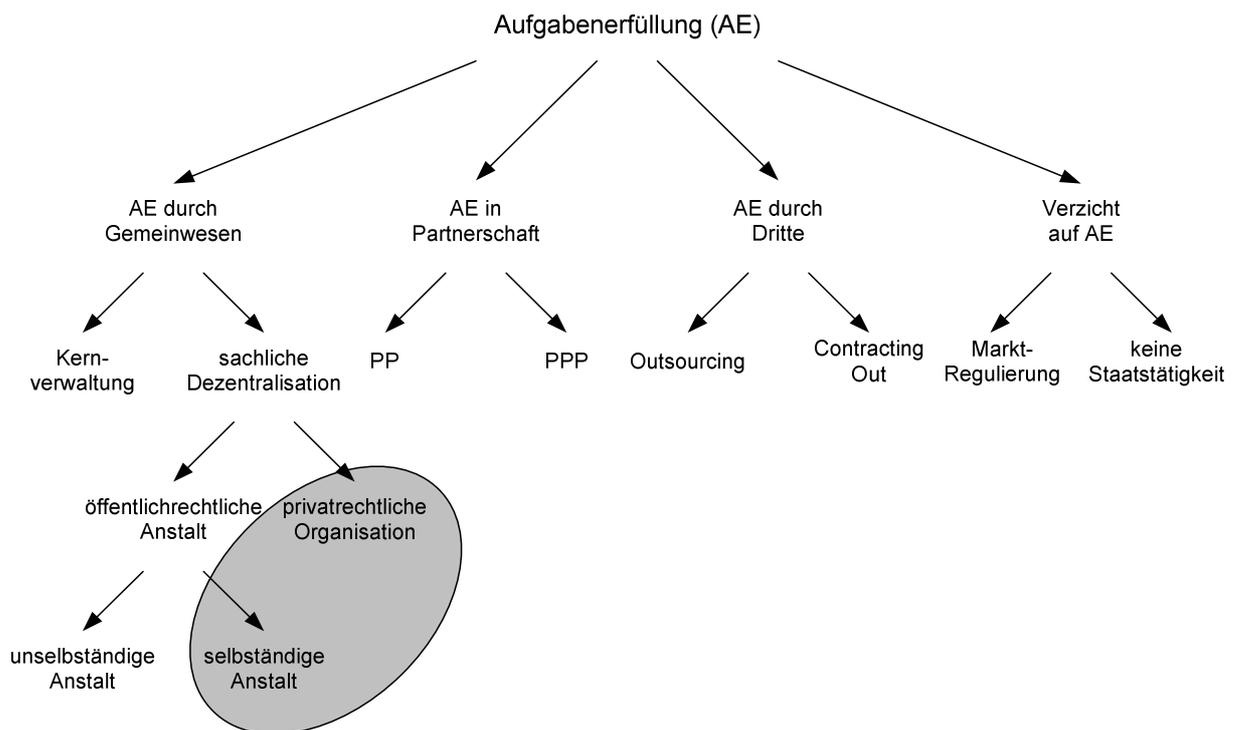
Eine Aufgabenerfüllung ausserhalb der Kernverwaltung darf folglich nicht mit einer Privatisierung im Sinne eines *Aufgabenverzichts* gleichgesetzt werden; die Aufgabe bleibt nach wie vor eine Kantonsaufgabe. Mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung bzw. durch das Eingehen von Partnerschaften reduziert sich jedoch die Verantwortung des Kantons auf die *Gewährleistung*, dass die Aufgabe im erforderlichen Ausmass und in angemessener Qualität erfüllt wird (Gewährleistungsverantwortung).

Die Auslagerung von Aufgaben kann einerseits durch sachliche Dezentralisation erfolgen, bei welcher der Kanton weiterhin Träger der Institution bleibt, welche eine kantonale Aufgabe erfüllt. Synonym zur sachlichen Dezentralisation kann der Begriff der Ausgliederung verwen-

det werden. Im Unterschied dazu ist der Kanton andererseits bei Auslagerungen der Aufgabenerfüllung an Dritte nicht mehr Träger der Institution, welche die Aufgabe erfüllt.

Bei der Ausgliederung der Aufgabenerfüllung an eine sachlich dezentralisierte Institution ausserhalb der Kernverwaltung ist die Wahl der Rechts- bzw. Organisationsform von grosser Bedeutung. Bei den *öffentlichrechtlichen* Organisationsformen der selbständigen und unselbständigen Anstalt kann der Kanton das Organisationsrecht der verselbständigten Einheit auf seine spezifischen Bedürfnisse ausrichten, insbesondere wegen seinen Informations- und Einflussrechten als alleiniger Eigentümer. Bei den *privatrechtlichen* Rechtsformen, speziell bei der *privatrechtlichen* Aktiengesellschaft, sind das Organisationsrecht und damit die Einflussmöglichkeiten des Eigners weitgehend durch das Privatrecht vorbestimmt. Mit der Wahl beispielsweise der Rechtsform der Aktiengesellschaft verpflichtet sich der Kanton, das „Spiel der AG“ mitzuspielen und die Vorgaben des Privatrechtes anzuwenden.

Abbildung 2: Systematik der Aufgabenerfüllung mit Beteiligungen (grau hinterlegt)



### 3.2 Vier Perspektiven von sachlicher Dezentralisation

Mit der sachlichen Dezentralisation verfolgt der Kanton insbesondere das Ziel, im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung Effizienz- und Effektivitätsvorteile zu erzielen. Zur Beurteilung der Angemessenheit einer sachlichen Dezentralisierung lassen sich rechtliche, politikwissenschaftliche, volks- und betriebswirtschaftliche Kriterien anwenden:

- Aus **rechtlicher** Sicht geht es im Kern um die Frage, ob eine sachliche Dezentralisation der Aufgabenerfüllung mit den staatsrechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar ist. Aus dieser Perspektive steht der Aspekt der demokratischen Kontrolle über die Aufgabenerfüllung bzw. die *Hoheitlichkeit* einer Aufgabe im Vordergrund. Hoheitliche Massnahmen bedürfen angesichts ihres Zwangcharakters einer hohen demokratischen Legitimation. Sie eignen sich deshalb meistens nicht für eine sachliche Dezentralisation, was auch aus § 93 Abs. 3 der Kantonsverfassung hervorgeht. Bei ausgelagerten Aufgaben setzt die Verfassung die Wahrung des Rechtsschutzes und der Aufsicht durch den Regierungsrat als notwendige Bedingung voraus, weshalb Aufgabenbereiche mit sehr hohen Ansprüchen an den Rechtsschutz und die regierungsrätliche Aufsicht grundsätzlich nicht ausgelagert werden können. So eignen sich Aufgabenbereiche, die mit dem Eingriff in die persönliche Freiheit der Bürgerinnen und Bürger verbunden sind, grundsätzlich nicht für Auslagerungen.
- Zentrales Thema in der **politikwissenschaftlichen** Perspektive ist die Ausgestaltung der *politischen Einflussmöglichkeiten* und des *politischen Steuerungsbedarfs* der Aufgabenerfüllung. Mit einer sachlichen Dezentralisierung verzichtet der Kanton bewusst auf eine Detailsteuerung der Aufgabenerfüllung und überlässt den verselbständigten Einheiten einen bestimmten Grad an Autonomie und unternehmerischer Freiheit. Aufgaben mit einem grossen politischen Steuerungsbedarf eignen sich deshalb kaum für eine Dezentralisation. Dazu zählen beispielsweise Aufgaben mit einem ausgeprägten politischen Ermessensspielraum im Aufgabenvollzug. Auch die Abhängigkeit von allgemeinen Steuermitteln oder eine hohe Bedeutung der Versorgungssicherheit erhöhen grundsätzlich den Bedarf an politischer Steuerung. Umgekehrt eignen sich Aufgaben, die nach politischer Unabhängigkeit und einem grossen Handlungsspielraum verlangen, besonders gut für sachliche Dezentralisation.
- Aus **volkswirtschaftlicher** Sicht stellt sich an erster Stelle die Frage der *Marktfähigkeit* einer staatlichen Aufgabe oder Dienstleistung. Als marktfähig gelten Aufgaben mit kommerziellem Charakter, die im Wettbewerb erbracht und über Preise finanziert werden. Je näher die Aufgabenerfüllung am Markt erfolgt, desto eher eignet sie sich aus ordnungspolitischer Sicht für eine Auslagerung. Bei vollständig marktfähigen Aufgaben stellt sich die Frage der *Notwendigkeit* eines staatlichen Eingriffs oder einer staatlichen Beteiligung überhaupt. Diese lässt sich in der ökonomischen Theorie vor allem anhand folgender ordnungspolitischer Kriterien feststellen:

*Tabelle 1: Ordnungspolitische Kriterien für die Notwendigkeit einer staatlichen Eingriffs oder einer staatlichen Beteiligung*

<i>Kriterium</i>	<i>Beispiel</i>
Charakter der Güter und Leistungen	Innere Sicherheit wie auch Landesverteidigung sind reine öffentliche Güter, die ohne den Staat in unzureichendem Ausmass bereitgestellt werden.  Meritorische Güter werden von staatlicher Seite gefördert, weil sie sonst nicht im erwünschten Mass konsumiert werden. Bei-

<i>Kriterium</i>	<i>Beispiel</i>
Vermeidung externer Effekte	spiele dafür sind etwa die Bildung oder Präventivmassnahmen im Gesundheitsbereich. Der motorisierte Individualverkehr führt ab einem gewissen Mass zur Beeinträchtigung der Umwelt, weshalb der Staat beispielsweise Emissionsvorschriften erlässt und Lenkungsabgaben einführt.
Korrektur asymmetrischer Informationen	Im Sozialversicherungsbereich würden für schlechte Risiken bei einem rein privaten Markt keine Versicherungsmöglichkeiten bestehen.
Fehlender Wettbewerb	Der Wettbewerb zwischen unabhängigen Wirtschaftssubjekten wird durch natürliche Monopole und Kartelle beeinträchtigt: <ul style="list-style-type: none"><li>– Natürliche Monopole entstehen in Wirtschaftszweigen, in denen zunehmende Skalenerträge dermassen von Bedeutung sind, dass nur ein Unternehmen tätig ist bzw. tätig sein sollte (z.B. Netzinfrastrukturen in der Elektrizitätsbranche oder bei den Eisenbahnen).</li><li>– Kartelle sind Absprachen und Zusammenschlüsse rechtlich und wirtschaftlich selbständig bleibender Unternehmen durch Beschränkung des Wettbewerbs, um Produktions- oder Marktverhältnisse zu beeinflussen (z.B. Buchpreisbindung).</li></ul>

- Aus **betriebswirtschaftlicher** Perspektive geht es schliesslich um das Kosten-Nutzen-Verhältnis der alternativen Formen der Aufgabenerfüllung. Bei deren Beurteilung stehen zwei Kriterien im Vordergrund:
  1. Gewisse Aufgaben verlangen im Rahmen der Politikformulierung und Politikumsetzung nach einer engen *Koordination* mit anderen öffentlichen Aufgaben bzw. Verwaltungseinheiten. Solche Aufgaben eignen sich deshalb in aller Regel nicht für eine sachliche Dezentralisierung. Demgegenüber können die teilweise zeitintensiven verwaltungsinternen Koordinationsverfahren für Leistungen, die grundsätzlich wenig Abstimmung mit anderen Einheiten benötigen, hinderlich sein. Gerade wenn solche Leistungen in einem dynamischen Umfeld oder nahe am Markt erbracht werden, ist eine kontinuierliche und flexible Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Rahmenbedingungen notwendig. In diesen Fällen hat eine sachliche Dezentralisierung meistens positive Wirkungen auf die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung.
  2. Viele staatliche Aufgaben lassen sich mit ähnlichen Ressourcen erfüllen, die zentral beschafft und bewirtschaftet werden können. Unter diesen Bedingungen lassen sich beim Einkauf von Ressourcen bzw. bei der Herstellung von Vorleistungen für die Aufgabenerfüllung aufgrund der Grössenvorteile der Kernverwaltung *Synergien* erzielen. Andere Aufgaben dagegen bedingen zur Erfüllung sehr spezifische Ressourcen und Vorleistungen, die gezielt beschafft und bewirtschaftet werden müssen.

Diese Aufgaben weisen ein sehr geringes Synergiepotenzial auf und eignen sich aus betrieblicher Sicht deshalb besser für eine Auslagerung aus der Kernverwaltung.

Beim Entscheid für eine sachliche Dezentralisation ist stets die Gesamtheit der rechtlichen, politikwissenschaftlichen, betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Kriterien in gebührender Masse zu berücksichtigen und allenfalls gegeneinander abzuwägen.

### 3.3 Der Entscheid zur sachlichen Dezentralisation

Mit Hilfe der im letzten Kapitel dargelegten vier Perspektiven lassen sich, in teilweiser Anlehnung an den Bund<sup>2</sup>, drei zentrale Aufgabentypen unterscheiden. Diese stark vereinfachte und idealtypische Typologie bietet eine Hilfestellung bei der Entscheidung über eine sachliche Dezentralisation von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Kantons.

Tabelle 2: Drei zentrale Aufgabentypen der staatlichen Aufgabenerfüllung

	Staatliche Kernaufgaben	Nicht marktfähige Dienstleistungen	Marktfähige Dienstleistungen
Hoheitlichkeit	eher hoch	eher gering	gering
Politischer Steuerungsbedarf	hoch	hoch / gering	eher gering
Marktfähigkeit	gering	gering	hoch
Koordinationsbedarf / Synergiepotenzial	hoch	gering	gering
Ort der Aufgabenerfüllung	Aufgabenerfüllung durch Kernverwaltung	Aufgabenerfüllung in sachlicher Dezentralisation	Aufgabenerfüllung in sachlicher Dezentralisation
Mögliche Beispiele (die Zuordnung ist nicht absolut zu verstehen)	Bildungsverwaltung, Soziale Wohlfahrt, Steuern	ASVA, Sondermülldeponie Kölliken	AKB, AEW Energie AG, Axpo Holding AG, BDWM Transport AG

Geltungsbereich staatlicher Beteiligungen

Bei den staatlichen *Kernaufgaben* sprechen sämtliche Perspektiven für eine Erfüllung innerhalb der Kernverwaltung. Es handelt sich um nicht marktfähige, in der Regel hoheitliche Auf-

<sup>2</sup> Der Bund unterscheidet als vierten Typ die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Dabei handelt es sich um Regulierungsaufgaben, die sich aufgrund des Erfordernisses der Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung für sachliche Dezentralisierung grundsätzlich eignen. Auf Kantonsebene fehlen solche Regulierungsfunktionen staatlicher Beteiligungen weitgehend.

gaben, die eine enge politische Begleitung und demokratische Kontrolle erfordern und untereinander einen hohen Koordinationsbedarf ausweisen.

Die *nicht marktfähigen Dienstleistungen* umfassen sehr heterogene Leistungen. Sie werden sehr häufig in sachlicher Dezentralisierung erbracht, obwohl der Wettbewerb durch Marktversagen oder gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt ist und die Leistungen teilweise hoheitlichen Charakter haben können. Der Entscheid zur sachlichen Dezentralisation solcher Dienstleistungen aus der Kernverwaltung erfolgt oft aufgrund betriebswirtschaftlicher Kriterien.

*Marktfähige Dienstleistungen* durch den Staat können zu Marktverzerrungen und zu einer Beeinträchtigung der privaten Marktteilnehmer führen. Mit einer weit reichenden sachlichen Dezentralisation solcher Dienstleistungen und entsprechender Einheiten aus der Kernverwaltung kann dieser Gefahr begegnet werden. Aus ordnungspolitischen Überlegungen stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage nach der Angemessenheit der staatlichen Trägerschaft überhaupt. Sofern kein Marktversagen droht und kein hoher politischer Steuerungsbedarf besteht, sollte die Erbringung solcher Dienstleistungen privaten Anbietern überlassen werden. Staatliche Eingriffe lassen sich allenfalls politisch rechtfertigen. So besteht beispielsweise im Bereich der Grundversorgung ein gewisser politischer Steuerungsbedarf, der gesetzlich geregelt und meist in Form von Leistungsvereinbarungen konkretisiert wird. Inwiefern grundsätzlich marktfähige Dienstleistungen durch die öffentliche Hand angeboten werden, ist gestützt auf ordnungspolitische Erwägungen zu fällen, wobei den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Anliegen bezüglich eines kostengünstigen staatlichen Angebotes genügend Rechnung getragen werden muss. Der Betrieb einer extensiven fiskalischen Wettbewerbswirtschaft durch die öffentliche Hand steht jedoch einer liberalen Grundhaltung entgegen.

#### **4. Funktionale Kategorisierung der kantonalen Beteiligungen**

Mit RRB Nr. 2006-000359 von 15. März 2006 beschloss der Regierungsrat Leitsätze zu den kantonalen Beteiligungen. Daraus geht hervor, dass die kantonalen Beteiligungen ihren staatlichen Leistungsauftrag im Sinne des Subsidiaritätsprinzips mit einem möglichst geringen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit erfüllen sollen. Weiter ist der Regierungsrat gewillt, eine konsequente Entflechtung von Politik und Wirtschaft umzusetzen. Mit dieser Absichtserklärung betont der Regierungsrat sein liberales Wirtschaftsverständnis und damit einhergehend die ordnungspolitische Perspektive als handlungsleitende Maxime bei der Steuerung der bestehenden kantonalen Beteiligungen.

Aus diesem Grund orientiert sich die nachfolgende Kategorisierung der kantonalen Beteiligungen an derer doppelten Zweckbestimmung: Einerseits steht eine kantonale Beteiligung per definitionem mindestens teilweise im Eigentum des Kantons (Finanzbeteiligungsfunktion), andererseits erfüllt sie im Auftrag des Kantons eine staatliche, materielle Aufgabe in sachlicher Dezentralisation (Leistungsauftragsfunktion). Diese beiden Hauptfunktionen der Beteiligungen sind konkurrierender Natur und implizieren unterschiedliche Rollen und Interessen des Kantons:

*Tabelle 3: Hauptfunktion der Beteiligungen und Interessen des Kantons*

	Leistungsauftragsfunktion	Finanzbeteiligungsfunktion
Rolle des Kantons	Leistungseinkäufer	Eigentümer
Interesse des Kantons	Aufgabenerfüllung / Versorgungssicherheit / Grundversorgung	Finanz- und Führungsinteressen

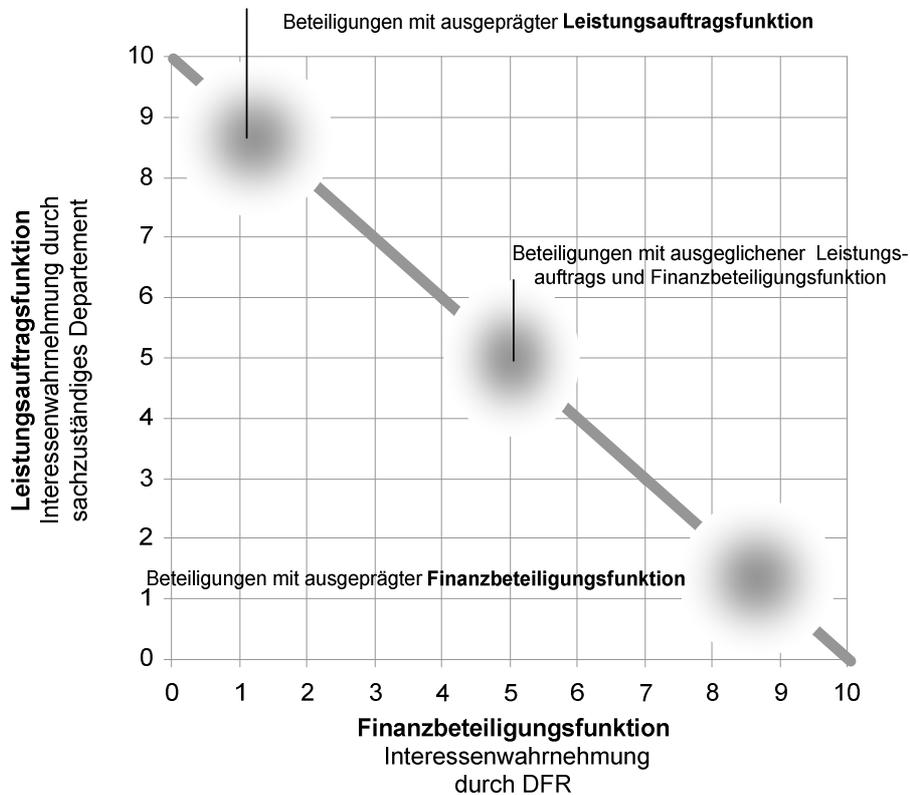
Zwischen den beiden Polen Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion existieren Mischformen unterschiedlicher Ausprägung.

Ordnungspolitisch betrachtet reduziert eine steigende Nähe zum Markt in der Regel auch die Notwendigkeit eines Leistungsauftrages, womit umgekehrt die Finanzbeteiligungsfunktion bzw. das Eigentümerinteresse des Kantons an Relevanz gewinnt. Gleichzeitig verschiebt sich bei einer abnehmenden Gewichtung des Leistungsauftrages die Betreuung durch das sachzuständige Departement hin zum Departement Finanzen und Ressourcen, welches die Eigentümerrechte wahrnimmt.

Nach Ansicht des Regierungsrates sollten deshalb Beteiligungen, die im Wesentlichen nur noch eine Finanzbeteiligungsfunktion erfüllen, veräussert werden, wobei offen bleibt, ob die ehemalige Leistungsauftragsfunktion durch Private erfüllt oder überhaupt auf die Aufgabe verzichtet werden soll.

Die nachfolgende Abbildung zeigt drei idealtypische Beteiligungskategorien entlang der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion.

Abbildung 3: Kontinuum der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion von Beteiligungen



## 5. Public Corporate Governance-Richtlinien

Die nachfolgenden Richtlinien zur Public Corporate Governance des Kantons Aargau sind weitgehend selbsterklärend. Auf eine umfassende Kommentierung kann deshalb verzichtet werden.

### 5.1 Zweck und Definition

#### R1 Zweck

<sup>1</sup> Die Richtlinien zur Public Corporate Governance bezwecken ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle bei den Beteiligungen des Kantons.

<sup>2</sup> Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Grundversorgung
- Minimierung der Risikoexposition des Kantons
- wirtschaftliche Unternehmensführung
- sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln
- angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton

<sup>3</sup> Die Richtlinien entsprechen den rechtspolitischen Absichten des Regierungsrats und gelten für die Departemente und die Staatskanzlei als interne Weisungen. Abweichungen sind zu begründen.

<sup>4</sup> Die Richtlinien werden regelmässig auf ihre Tauglichkeit und Wirksamkeit hin überprüft. Das Departement Finanzen und Ressourcen überwacht in Zusammenarbeit mit den zuständigen Departementen deren Einhaltung.

### **R2 Definition**

Unter Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllt.

Der in R1 Abs. 1 verwendete Begriff „Führung“ steht für die Verantwortlichkeit von Personen, die verfügbaren Ressourcen zur Erfüllung einer möglichst klar umrissenen Aufgabe effektiv und effizient einzusetzen (Produktverantwortung). Die Kontrolle ergänzt die Führung durch eine Rechenschaftsablegung, die sich auf klar definierte Überwachungs- und Prüfungsroutinen stützt. Deren Ergebnisse werden von den zuständigen Instanzen den berechtigten Informationsempfängern vermittelt. Verstösse gegen Verantwortlichkeit und Rechenschaftsablegung werden sanktioniert (vgl. R22 Haftung).

In R1 Abs. 2 werden in Bezug auf die Beteiligungen mehrere übergeordnete Ziele des Kantons aufgelistet, die sich unter anderem auch aus der Verfassung des Kantons ableiten lassen. Sie sind entsprechend bei der Formulierung der Eigentümerstrategien für die einzelnen Beteiligungen zu berücksichtigen. Die Eigentümerstrategie fliesst in den relevanten Punkten in die Unternehmensstrategie der Beteiligung ein. Die in Abs. 2 aufgeführten Ziele können in Konkurrenz zueinander stehen. Die Lösung dieser Zielkonflikte muss der unterschiedlichen Bedeutung der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion einer Beteiligungen Rechnung tragen. So kann beispielsweise die kostengünstige Abgeltung einer vom Kanton bezogenen Leistung einer Beteiligung mit dem Ziel angemessener Gewinnausschüttungen in Konflikt treten.

R1 Abs. 3 regelt die Geltung der Richtlinien: Sie geben mit einfachen und verständlichen Aussagen einen Rahmen vor, der von den sachzuständigen Dienststellen als Leitfaden für ihre Arbeit mit den Beteiligungen zu verwenden ist. Die Richtlinien legen die rechtspolitischen Absichten des Regierungsrates in Sachen Governance dar und sind entsprechend von den zuständigen Departementen sowie von der Staatskanzlei bei der Ausarbeitung von Vorlagen und Vorträgen anzuwenden. Eine direkte Wirkung der Richtlinien auf die einzelnen Beteiligungen besteht jedoch nicht.

Abweichungen von den Richtlinien sind in Einzelfällen möglich, müssen aber begründet sein (comply or explain). Nur so können einzelfallspezifische Regelungen vermieden, der allgemeingültige Charakter dieser Richtlinien aufrechterhalten und besondere Situationen trotzdem beachtet werden. Die Beteiligungen sind einerseits zu mehr Transparenz gezwungen

und andererseits müssen die sachzuständigen Dienststellen darlegen, wie die Richtlinien eingehalten werden (comply) bzw. warum eine Richtlinie nicht eingehalten wird (explain). Der Eigentümer kann in beiden Fällen die obersten Führungsorgane für ihre Handlungen zur Verantwortung ziehen. Dadurch wird insgesamt ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Führung und Kontrolle erreicht. Steht zum Beispiel das oberste Führungsorgan einer Selbstevaluation ablehnend gegenüber, setzt es sich dem Verdacht der Inkompetenz aus. Oder nimmt der Kanton entgegen der Richtlinie Einsitz im obersten Führungsorgan einer Beteiligung, ist zu begründen, weshalb nur so der Eigentümer – trotz bestehender Interessenkonflikte – seine Interessen wahren kann.

Die Definition der Beteiligungen in R2 umfasst keine Stiftungen und Vereine. Erstere unterstehen der Stiftungsaufsicht (vgl. Verordnung über die Stiftungsaufsicht, SAR 210.113). Letztere sind in der Definition aufgrund von verwaltungsökonomischen Gründen nicht enthalten. Eine Erweiterung der Definition wird im Rahmen des Beteiligungsreports vom Juni 2007 vertieft geprüft.

## 5.2 Rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen

### **R3 Funktionstypen der Beteiligungen**

Beteiligungen werden anhand der folgenden zwei, sich evtl. konkurrierenden, idealtypischen Funktionen kategorisiert, wobei Mischformen den Normalfall darstellen:

- Leistungsauftragsfunktion: Sie ist ausgeprägt, falls der Kanton ein staatliches Angebot aufgrund von Marktverzerrungen schafft.
- Finanzbeteiligungsfunktion: Sie ist ausgeprägt, wenn eine Beteiligung aus finanziellen Gründen gehalten wird.

### **R4 Trennung der Rollen des Kantons**

Die unterschiedlichen Rollen des Kantons in Bezug auf die Beteiligung werden gemäss dem Verhältnis der Bedeutung der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion zwischen den Departementen organisatorisch getrennt.

### **R5 Rechtsform**

<sup>1</sup> Für sachlich dezentrale Formen der Verwaltungsführung ist in der Regel die Rechtsform der Aktiengesellschaft nach Art. 620ff. des Schweizerischen Obligationenrechts anzuwenden.

<sup>2</sup> Nimmt die Beteiligung hoheitliche Aufgaben wahr oder hat sie Rechtssetzungskompetenzen, so ist die Beteiligung in der Form der selbständigen Anstalt zu führen.

R3: Der Kanton Aargau reiht seine Beteiligungen zwischen den Funktionstypen Leistungsauftrag und Finanzbeteiligung ein. Es gilt zu beachten, dass zwischen den beiden reinen Ausprägungsformen Mischformen möglich sind. Der Kanton betont damit sein liberales Wirtschaftsverständnis und das Subsidiaritätsprinzip, wonach der Staat verpflichtet ist, den Einsatz seiner Mittel zugunsten der freiheitlichen Entfaltung der Individuen zu beschränken.

Marktverzerrungen werden in Kapitel 3.2 anhand von Kriterien und Beispielen aufgeführt. Ein Leistungsauftrag kann neben der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe im engeren Sinn auch eine Förderung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinwesen zum Ziel haben.

R4: Die organisatorische Trennung der verschiedenen Rollen, die der Kanton bei einer Beteiligung einnimmt, unterstützt die Wahrnehmung der unterschiedlichen Interessen. Durch die organisatorische Zuteilung der verschiedenen Aspekte der Eigentümerinteressen auf unterschiedliche Dienststellen in der kantonalen Verwaltung wird letztlich die kantonale Einflussnahme auf die Beteiligung gestärkt. In diesem dualen Modell vertritt die Finanzverwaltung stets die Finanz- und Führungsinteressen gegenüber einer Beteiligung. Die sachzuständigen Dienststellen dagegen konzentrieren sich in erster Linie auf die materielle Aufgabenerfüllung (politikfeldbezogene Interessen). Die Ausprägung der Betreuung zwischen den sachzuständigen Departementen und dem Departement Finanzen und Ressourcen (DFR) richtet sich nach der Bedeutung der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion einer Beteiligung. Je nach funktionaler Ausprägung einer Beteiligung sind die unterschiedlichen, teils sich widersprechenden Interessen des Kantons zu gewichten. Diese Gewichtung erfolgt durch Verhandlungen zwischen den Departementen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Interessen des Kantons. Wird keine Einigung erzielt, entscheidet der Regierungsrat.

R5 : Bei der Entgegennahme des Postulats der CVP-Fraktion vom 29. November 2005 betreffend Vertretung des Kantons Aargau in den Verwaltungs-, Bank- und Aufsichtsräten der vom Kanton beherrschten Gesellschaften und Institutionen erklärte der Regierungsrat (RRB Nr. 2006-359 vom 15. März 2006) am 24. Mai 2006: „Die wesentlichen staatlichen Beteiligungen sind in einer ersten Phase mittels Rechtsformänderungen hin zu Aktiengesellschaften umzuwandeln“. Damit sollte ein klarer Schritt in Richtung Trennung von Politik und Unternehmen erfolgen. Abgesehen von diesen Vorteilen einer privatrechtlichen Gesellschaftsform per se, wird mit der Favorisierung der Rechtsform der Aktiengesellschaft eine Basis geschaffen, um Teil- und Vollprivatisierungen zu ermöglichen.

Dem Auslagerungsentscheid sind durch die geltende Rechtsordnung des Kantons Aargau Grenzen gesetzt. So ist davon auszugehen, dass hoheitliche Aufgabenbereiche, für welche eine starke demokratische Kontrolle vorausgesetzt wird, nicht ausgelagert werden können. Der in § 93 Abs. 3 der Kantonsverfassung enthaltene Vorbehalt, wonach bei Auslagerungen der Rechtsschutz und die Aufsicht des Regierungsrates gewahrt bleiben müssen, ist als materielle Schranke für Auslagerungsentscheide zu betrachten (vgl. hierzu beispielsweise auch die in den §§ 19 Abs. 2, 27 Abs. 1 und 59 Abs. 1 des Polizeigesetzes enthaltenen Schranken für die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben im Polizeiwesen an Private).

### **5.3 Angemessene Organisation der Beteiligung**

#### **R6 Organe**

<sup>1</sup> Die Organe der Beteiligung sind voneinander personell unabhängig. Im Falle einer Delegation der Geschäftsführung ist das Doppelmandat von Vorsitz im obersten Führungsorgan und Vorsitz der Geschäftsführung zu vermeiden.

<sup>2</sup> Selbständigen Anstalten verfügen über eine der Aktiengesellschaft analoge Organstruktur.

### **R7 Interessenwahrung und Ausstandspflicht**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des obersten Führungsorgans sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung betraut sind, sind in Ausübung kantonaler Aufgaben auf die Einhaltung des geltenden Rechts verpflichtet und müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen sowie die Interessen der Beteiligung wahren.

<sup>2</sup> Bei Interessenkonflikten besteht eine Ausstandspflicht.

### **R8 Organisation des obersten Führungsorgans**

<sup>1</sup> Das oberste Führungsorgan organisiert sich in Ausschüssen. Es bildet mindestens einen Prüfungs- und einen Entschädigungsausschuss.

<sup>2</sup> Es plant seine Erneuerung zuhanden des Wahlorgans (Regierungsrat) und sorgt für die Weiterbildung seiner Mitglieder.

<sup>3</sup> Es unterzieht seine Leistung jährlich einer Selbstevaluation und gibt über die Durchführung im Jahresbericht Auskunft.

### **R9 Internes Kontrollsystem**

<sup>1</sup> Die Beteiligung verfügt über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem.

<sup>2</sup> Sie ermöglicht internen Hinweisgebern von Unregelmässigkeiten, Korruption oder Gesetzesverletzungen den direkten Zugang zum Prüfungsausschuss des obersten Führungsorgans. Im Geschäftsbericht wird über den Verfahrensablauf und über die Häufigkeit der Hinweise Auskunft gegeben.

### **R10 Externe Revision**

Beteiligungen des Kantons unterziehen sich einer ordentlichen Revision.

Kernanliegen der Corporate Governance im Allgemeinen und der Public Corporate Governance im Speziellen ist die personelle Trennung unterschiedlicher Schlüsselrollen in einem Unternehmen. Diese Trennung wird letztlich mit der Einsicht begründet, dass mehrere Akteure sich in der Machtausübung hemmen und damit die Qualität der Entscheidungen gesamthaft zunimmt. Ausfluss davon ist die Absicht in R6 Abs. 1, das Doppelmandat von Verwaltungsratspräsident und Vorsitzendem der Geschäftsleitung zu vermeiden.

Die in R6 Abs. 2 festgeschriebene Anlehnung der Organstruktur an die Aktiengesellschaft gilt sinngemäss für alle Beteiligungen (andere Bezeichnungen sind möglich). Sie stellt die Grundlage für die Umsetzung einer angemessenen Corporate Governance dar.

R7 lehnt sich stark an Art. 717 des Obligationenrechts an, der die Frage von Interessenkonflikten unter Beizug der Vorschrift über die Treuepflicht des Verwaltungsrats zu lösen versucht. Überlagert wird die Treuepflicht gegenüber der Unternehmung durch die Verpflichtung auf das geltende Recht. Hierbei sind die Mitglieder des obersten Führungsorgans, mit der Geschäftsführung betraute Personen, wie auch die von ihnen beaufsichtigten Angestellten

von Beteiligungen bei der Ausübung kantonaler Aufgaben auf das geltende Recht verpflichtet.

Die in R7 Abs. 1 enthaltene Treuepflicht beinhaltet auch eine Informationspflicht gegenüber der Unternehmung in Fällen von Interessenkonflikten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung müssen demnach den Vorsitzenden des Verwaltungsrats unverzüglich und vollständig über Interessenkonflikte informieren. Der Gesamtverwaltungsrat ist daraufhin verpflichtet, die nötigen Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Gesellschaft zu ergreifen. Selbstverständlich darf aber das betreffende Verwaltungsratsmitglied an einem Beschluss über seinen Ausstand nicht teilnehmen (R7 Abs. 2).

In R8 werden minimale Anforderungen an die Organisationsstruktur des Verwaltungsrats definiert. Dazu gehört die Bildung von Ausschüssen im Verwaltungsrat, was eine effiziente Arbeitserledigung ermöglicht und zudem auch innerhalb des Verwaltungsrats zu einer Gewaltenthemmung führt (beispielsweise bei der Festlegung der Entschädigungen). Weiter wird mit R8 Abs. 2 der Verwaltungsrat darauf verpflichtet, seine Erneuerung sowie seine Weiterbildung selbständig zu planen, wobei die Wahl nach wie vor dem Wahlorgan vorbehalten bleibt. Die in Abs. 3 enthaltene Pflicht zur Selbstevaluation entspricht einem üblichen personalpolitischen Führungsinstrument, welches auch innerhalb von Verwaltungsräten angewandt werden soll, um eine stetige Steigerung der Leistungen des Verwaltungsrats zu fördern.

R9 Abs. 1 regelt das interne Kontrollsystem (IKS). Bei der IKS handelt es sich um die Gesamtheit aller vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen (Kontrollmassnahmen), die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die organisatorischen Massnahmen der internen Kontrolle sind in die Betriebsabläufe integriert, das heisst, sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sind dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert. Die interne Kontrolle wirkt unterstützend bei der Erreichung der geschäftspolitischen Ziele durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung, der Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften (Compliance), dem Schutz des Geschäftsvermögens, der Verhinderung, Verminderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten, der Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Buchführung sowie der zeitgerechten und verlässlichen finanziellen Berichterstattung.

Die Formulierung von R9 Abs. 1 lehnt sich stark an die Änderungen des Revisionsrechtes an. Der Gesetzgeber hat bei der Revision des OR (gültig voraussichtlich ab 2. Halbjahr 2007) keine neuen Anforderungen an die Unternehmen bezüglich des Internen Kontrollsystems (IKS) formuliert. Für alle im Handelsregister eingetragenen Unternehmen gelten nach wie vor die Grundsätze der kaufmännischen Buchführung nach Art. 957 ff. OR sowie für Aktiengesellschaften Art. 662a OR («Ordnungsmässige Rechnungslegung»). Neu unterliegen jedoch nicht nur Aktiengesellschaften den Anforderungen ordnungsmässiger Rechnungslegung, sondern alle Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Rechtsform – der ordentlichen Revision unterliegen. Die Bestimmungen für die Revisionspflicht gelten für Aktiengesellschaft-

ten, GmbH, Genossenschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Vereine und Stiftungen. Gemäss dem unveränderten Art. 716a Ziff. 3 OR hat der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft die unübertragbare und unentziehbare Aufgabe zur Ausgestaltung des Rechnungswesens und der Finanzkontrolle. Daraus ist die Verpflichtung zur Schaffung eines IKS abzuleiten (vgl. auch Art. 663b Ziff. 12 des geänderten OR zu Angaben zur Durchführung einer Risikobeurteilung).

Die rechtlichen Neuerungen im Bereich des Revisionsrechtes haben folgende Konsequenzen: Die Revisionsstelle prüft, welche Kontrollmechanismen im Unternehmen vorhanden sind. Stellt sie Mängel im internen Kontrollsystem fest, so teilt sie diese Feststellungen dem Verwaltungsrat mit. Wo sich die Revisionsstelle bei der Prüfung der Jahres- oder Konzernrechnung nicht auf interne Kontrollen des Unternehmens abstützen kann, muss sie die erforderliche Prüfungssicherheit durch weiter gehende Prüfungshandlungen erlangen. Unternehmen haben somit das IKS derart auszugestalten, dass dessen Existenz geprüft werden kann.

R9 Abs. 2: Die internen Hinweisgeber (Whistleblower) nehmen in den meisten Fällen die langfristigen Interessen der Beteiligung wahr, indem sie durch ihren Hinweis einen möglichen wirtschaftlichen und/oder immateriellen Schaden des Unternehmens abwenden. Diese Whistleblower schöpfen üblicherweise zuerst die internen Kommunikationsmittel aus, d.h. es wird der Linienvorgesetzte oder direkt die für solches Fehlverhalten verantwortliche Person kontaktiert. Fruchten diese Bemühungen nicht, wird ein Gang an die Öffentlichkeit in Erwägung gezogen. Um dies zu verhindern und damit das Risiko einer imageschädigenden Darstellung von unternehmensinternen Vorfällen entscheidend zu minimieren, wird ein effizientes internes Meldesystem eingeführt. Als unternehmensinterne Stelle nimmt der Prüfungsausschuss des obersten Führungsorgans die Informationen entgegen, überprüft diese, stellt deren Vertraulichkeit sicher und begegnet den Informationsansprüchen Dritter mit der Veröffentlichung dieser Fälle in anonymisierter Form im Geschäftsbericht. Für unerwünschtes Whistleblowing, d.h. offensichtlich unhaltbare Anschuldigungen, werden Sanktionen im Personalreglement formuliert.

Die Formulierung von R10 ist direkte Folge der Bestimmungen von Art. 727ff. des geänderten OR (Revisionsstelle, Inkrafttreten voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2007). Grundsätzlich wird auf die Möglichkeit einer eingeschränkten Revision bei Beteiligungen des Kantons verzichtet, da die Erwartungen einer breiten Öffentlichkeit an Beteiligungen des Staates weitaus höher sind als bei vergleichbaren privaten KMU.

Der Prüfungsumfang der ordentlichen Revision stellt sich wie folgt dar: Prüfung der Jahres- bzw. Konzernrechnung, Prüfung des Antrags des Verwaltungsrates über die Verwendung des Bilanzgewinnes, Prüfung, ob ein internes Kontrollsystem existiert. Zudem erstattet die externe Revision umfassend Bericht an den Verwaltungsrat mit Feststellungen über die Rechnungslegung, das interne Kontrollsystem sowie über die Durchführung und das Ergebnis der Revision und erstellt einen zusammenfassenden Bericht an die Generalversammlung.

Mit der ordentlichen Revision verbunden ist auch die Anzeigepflicht der Revisionsstelle: Meldung an den Verwaltungsrat bei Verstössen gegen das Gesetz, die Statuten oder das Organisationsreglement; bei wesentlichen Verstössen darüber hinaus Information an die Generalversammlung, Benachrichtigung des Richters, wenn die Gesellschaft offensichtlich überschuldet ist und der Verwaltungsrat die Anzeige unterlässt.

Von der externen (und einer möglichen internen) Revision bei den Beteiligungen klar zu unterscheiden sind die Aufgaben der aargauischen Finanzkontrolle:

- Die Finanzkontrolle erfüllt gegenwärtig eine subventionsrechtliche Aufsichtspflicht (§ 7 lit. e und f GFK) bei den Spitälern und der Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Die Finanzkontrolle ersetzt die externe Revision nicht. Zwischen diesen beiden Instanzen kann jedoch eine Zusammenarbeit erfolgen.
- Die Informationen der Finanzkontrolle müssen von den berechtigten Empfängern, d.h. der Finanzkontrolldelegation, dem Grossen Rat und dem Regierungsrat bewusst wahrgenommen werden. Mit Hilfe dieser Informationen können die Interessen des Eigentümers besser durchgesetzt werden. Dazu gehört auch die Bewertung der Beteiligungen.

#### **5.4 Der Kanton als Eigentümer**

##### **R11 Eigentümerrechte**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat nimmt vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen die Eigentümerrechte des Kantons wahr.

<sup>2</sup> Er delegiert die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen der Beteiligungen unter Berücksichtigung der Bedeutung der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion der Beteiligungen an die Departemente.

<sup>3</sup> Das Departement Finanzen und Ressourcen oder das sachzuständige Departement stellen dem Regierungsrat Antrag auf Erteilung einer Instruktion, falls von den Anträgen des obersten Führungsorgans an die Eigentümerversammlung abgewichen werden soll.

<sup>4</sup> Bei den folgenden Beteiligungen ist dem Regierungsrat über die anstehenden Eigentümerversammlungen und die dabei zu beratenden Traktanden Bericht und Antrag zu stellen:

- AEW Energie AG
- Axpo Holding AG
- Kantonsspital Aargau AG
- Kantonsspital Baden AG
- Psychiatrische Dienste Aargau AG

##### **R12 Beteiligungsreport**

<sup>1</sup> Das Departement Finanzen und Ressourcen (Finanzverwaltung) erstellt jährlich unter Einbezug der sachzuständigen Departemente zuhanden des Regierungsrats mindestens einen Beteiligungsreport.

<sup>2</sup> Der Beteiligungsreport ist in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

### **R13 Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan**

<sup>1</sup> Der Kanton lässt sich im obersten Führungsorgan der Beteiligung nicht durch Mitglieder des Regierungsrats, des Grossen Rats oder durch Verwaltungsangestellte vertreten.

<sup>2</sup> Ausnahmen von diesem Grundsatz sind in den folgenden Fällen möglich:

- bei Führungsorganen, die überwiegend durch Vertreter von Kantonen besetzt sind; bei diesen Organen ist darauf hinzuwirken, dass unter Berücksichtigung der Standortinteressen des Kantons mittelfristig ein Rückzug aus dem Führungsorgan erfolgt,
- bei Führungsorganen von Beteiligungen, die über keine ausgeprägte Finanzbeteiligungsfunktion verfügen und bei denen der Kanton keine Leistungseinkäufe tätigt.

### **R14 Rechte des Regierungsrats**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat wählt – vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen – das oberste Führungsorgan von selbständigen Anstalten. Bei den übrigen Beteiligungen nimmt der Regierungsrat sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümersammlungen wahr.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage eines Anforderungsprofils aus, das auf die sach- und fachgerechte Willensbildung im obersten Führungsorgan ausgerichtet ist. Er sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Kantons im obersten Führungsorgan der Beteiligung.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat kann Mitglieder des obersten Führungsorgans von Anstalten während der Amtsdauer abberufen.

<sup>4</sup> Bei Anstalten genehmigt der Regierungsrat das Geschäfts- und Organisationsreglement sowie die Entschädigung der Mitglieder des obersten Führungsorgans.

### **R15 Entlastung des obersten Führungsorgans bei kantonalen Anstalten**

Bei kantonalen Anstalten befindet der Regierungsrat jährlich über die Entlastung des obersten Führungsorgans.

Die in R11 festgelegte Wahrnehmung der Eigentümerrechte durch den Regierungsrat stützt sich auf übergeordnetes kantonales Recht ab:

- § 8 des Organisationsgesetzes legt fest, dass der Regierungsrat die Staatsaufsicht (Abs. 1) und der Grosse Rat die Oberaufsicht (Abs. 2) über die selbständigen Staatsanstalten ausübt. Die Oberaufsicht des Grossen Rats ist eine politische Aufsicht, die primär mit dem zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumentarium wahrzunehmen ist. Der Grosse Rat handelt aus einer spezifischen Distanz zum Handlungsorgan, eine direkte Mitgestaltung durch das Parlament ist dem Sinn der Oberaufsicht jedoch fremd.
- Weiter ist die Exekutive (Regierungsrat) im System der Gewaltenteilung dazu befugt, das Staatsvermögen gegenüber Dritten zu vertreten.
- In den Bestimmungen darüber, wie die Eigentumsrechte des Staates an einem verselbständigten Sondervermögen in Form einer Beteiligung wahrzunehmen sind, liegen Akte weder der Normensetzung noch der Haushaltsfestsetzung oder der staatlichen Oberaufsicht vor. Somit kann nicht von einer Aufgabe gesprochen werden, welche der Legislative

zufallen soll. Vielmehr handelt es sich bei der Wahrnehmung der Eigentümerrechte an den Sondervermögen des Kantons um eine typische Aufgabe der Exekutive.

In R11 Abs. 2 wird die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen der Beteiligungen geregelt. Hier wird darauf verwiesen, dass die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen an die Departemente delegiert wird. Die Delegation erfolgt in der Verordnung über die Delegation von Kompetenzen des Regierungsrats vom 8. November 1982 (SAR 153.111). Die Departemente sind anschliessend bei der Wahl der Delegierten für die Eigentümerversammlungen frei. Aufgrund des grossen Gewichtes von Finanz- und Führungsfragen an den Eigentümerversammlungen soll die Vertretung des Kantons grundsätzlich durch das DFR (bzw. die Finanzverwaltung) erfolgen. Bei finanziell bedeutenden Beteiligungen sowie bei einem starken Gewicht der Leistungsauftragsfunktion einer Beteiligung soll die Vertretung des Kantons durch zwei Departemente ausgeübt werden.

In R11 Abs. 3 wird die Mandatierung und Instruktion der Delegierten des Kantons an der Eigentümerversammlung geregelt. Die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen ist grundsätzlich verpflichtet, den Anträgen des obersten Führungsorgans (Verwaltungsrat) zuzustimmen. Diese Regelung kann als grundsätzliche Mandatierung verstanden werden. Von den Anträgen des obersten Führungsorgans abweichende Stimmabgaben bedürfen zwingend einer Instruktion durch den Regierungsrat.

In R11 Abs. 4 wird eine Informationspflicht bei grossen Beteiligungen festgeschrieben. Dies in Abweichung vom Grundsatz in Abs. 3. Die in Abs. 4 festgeschriebene Informationspflicht bei anstehenden Eigentümerversammlungen stellt sicher, dass die Meinungsbildung im Regierungsrat über die Anträge des Verwaltungsrats in jedem Falle aktiv erfolgt.

Das in R12 festgeschriebene und einheitlich über alle Beteiligungen erstellte jährliche Reporting stützt sich insbesondere auf die OECD-Empfehlungen zur Public Corporate Governance ab und wurde vom Regierungsrat bereits mit RRB Nr. 2005-1605 vom 2. November 2005 beschlossen. Der Beteiligungsreport geht über den in der Jahresrechnung enthaltenen Beteiligungsspiegel hinaus und wird in Zusammenarbeit mit den sachzuständigen Departementen erstellt. Er soll insbesondere ein erhöhtes Mass an Transparenz erzeugen. Der Beteiligungsreport wird deshalb auch veröffentlicht und zwar in geeigneter Form (R12 Abs. 2), d.h. durch die Darstellung der Fakten und Eckwerte.

R13 nimmt Bezug auf die Entgegennahme des Postulats der CVP-Fraktion vom 29. November 2005 betreffend Vertretung des Kantons Aargau in den Verwaltungs-, Bank- und Aufsichtsräten der vom Kanton beherrschten Gesellschaften und Institutionen. In der Entgegennahme erklärte der Regierungsrat am 24. Mai 2006 (RRB Nr. 2006-359 vom 15. März 2006), dass zur konsequenten Entflechtung zwischen politischem und unternehmerischem Interesse die politischen Entscheidungsträger von Regierungsrat und Grosse Rat aus den Verwaltungs- und Aufsichtsräten von staatlichen Unternehmen mittelfristig zurückzuziehen sind und eine Vertretung des Kantons in Aufsichts- und Verwaltungsräten allenfalls in den folgenden Fällen denkbar ist (RRB Nr. 2006-359 vom 15. März 2006):

- Bei Aufsichts- und Verwaltungsräten, welche durch Vertreter anderer Kantone besetzt sind, ist darauf hinzuwirken, dass der Austritt mittelfristig unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Standortinteressen des Kantons erfolgt.
- Bei Beteiligungen, die über keine ausgeprägte Finanzbeteiligungsfunktion verfügen und bei denen der Kanton keine Leistungseinkäufe vornimmt.

Die Ausführungen des Regierungsrats bei der Entgegennahme des CVP-Postulats implizieren, dass auf die Delegation von Verwaltungsratsmitgliedern, gestützt auf Art. 762 des Obligationenrechts, grundsätzlich verzichtet werden soll. Diese Absicht deckt sich inhaltlich mit W5, welche grundsätzlich die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft nach Art. 620ff. des Obligationenrechts für Beteiligungen vorsieht. Unter Anwendung von R1 Absatz 2 sind Ausnahmen von dieser Regelung grundsätzlich möglich, sofern eine Begründung vorliegt.

Die Bestimmungen in R14 und R15 lehnen sich an die Ausführungen des Regierungsrats in der Botschaft vom 16. August 2006 (06.150) zur Totalrevision des Gesetzes über die Aargauische Kantonalbank (AKBG) an (vgl. §§ 7 Abs. 2 und 14 Ziff. a, d und f nAKBG). Zudem stützten sie sich auf § 89 Abs. 2 lit. e der Kantonsverfassung, welcher dem Regierungsrat grundsätzlich die Vornahme von Wahlen überträgt. Die Wahlbestimmungen in R14 und R15 stellen einen wesentlichen Teil der Public Corporate Governance dar, da insbesondere durch R14 Abs. 3 ein Sanktionsmechanismus eingeführt wird, der auch bei der Aktiengesellschaft Gültigkeit hat (vgl. Art. 705 OR).

Das in R 14 Abs. 2 genannte Anforderungsprofil an Mitglieder des obersten Führungsorgans kann wie folgt konkretisiert werden: Das oberste Führungsorgan muss als Team funktionieren, kritische Punkte durch geschickte Fragen aufdecken und durch sachkompetente Voten den Entscheidungsprozess beeinflussen. Die Mitglieder des obersten Führungsorgans müssen ein unternehmerisches Denken und Handeln an den Tag legen, unabhängig und integer sein, sich mit dem Unternehmen identifizieren und über genügend Zeit verfügen. Allein die fachlichen Fähigkeiten bieten keine Gewähr, dass das Führungsorgan die Interessen des Kantons tatsächlich wahrnimmt. Die vom Kanton ausgewählten Mitglieder sollten sich deshalb mit der Stossrichtung der Eigentümerziele und –strategien des Kantons identifizieren können und bereit sein, ihr Engagement im Führungsorgan auf deren Umsetzung auszurichten. Für die Auswahl und Selektion von Mitgliedern des obersten Führungsorgans ist gestützt auf R8 Abs. 2 das oberste Führungsorgan zuständig. R 14 Abs. 2 regelt lediglich die Auswahlkriterien, anhand derer der Regierungsrat seine Wahl vornimmt. Die Antragstellung an den Regierungsrat kann durch das sachzuständige Departement in Absprache mit dem DFR oder umgekehrt erfolgen.

## 5.5 Steuerung der Beteiligung

### **R16 Eigentümerziele und -strategie**

Der Regierungsrat erstellt und evaluiert in regelmässigen Abständen die Eigentümerziele und -strategie zu jeder Beteiligung. Die Eigentümerziele und –strategien nehmen insbesondere eine Prioritätensetzung der unterschiedlichen Interessen des Kantons vor.

### **R17 Steuerung der Beteiligung**

<sup>1</sup> Beteiligungen des Kantons werden mit Rahmen- und Leistungsverträgen oder mit Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und -ausschüttungsquoten gesteuert.

<sup>2</sup> Erbringt eine Beteiligung abgeltbare Leistungen zugunsten des Kantons, so schliesst der Regierungsrat mit der Beteiligung mehrjährige Rahmenverträge und einjährige Leistungsverträge ab. In den Leistungsverträgen werden im Wesentlichen Menge, Qualität und Preis der Leistung festgelegt. Bei Abschluss der Rahmen- und Leistungsverträge ist dem Vorbehalt der Finanzierungsbeschlüsse des Grossen Rats Rechnung zu tragen.

<sup>3</sup> Der Regierungsrat legt nach Anhörung der Beteiligung jährlich die erwarteten Gewinnziele und –ausschüttungsquoten auf eine Periode von vier Jahren fest.

### **R18 Kooperationen und Eingehen von Beteiligungen**

<sup>1</sup> Eine kantonale Anstalt geht nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und der Eigentümerstrategie des Kantons, Kooperationen und Beteiligungen ein.

<sup>2</sup> Eine verselbständigte Einheit in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft kann Kooperationen und Drittbeteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen.

<sup>3</sup> Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

### **R19 Kommerzielle Nebenleistungen einer kantonalen Anstalt**

Eine kantonale Anstalt darf bei entsprechender gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung übergeordneten Rechtes kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

R16: Als Eigentümer einer Beteiligung erfüllt der Staat eine Aufgabe (oder auch mehrere mit entsprechender Priorisierung; vgl. dazu auch Kommentar zu R4 zur Trennung der Rollen des Kantons) im Auftrag von Kunden, hier der Bevölkerung des Kantons. Mit den Eigentümerzielen –und strategien nimmt der Kanton eine langfristige Beurteilung von Chancen und Risiken und Stärken und Schwächen vor, welche seine Aufgabenerfüllung mittels der Beteiligung beeinflusst. Ändert sich die geforderte Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung oder ändert sich das Umfeld einer Beteiligung (z.B. Liberalisierung), können die Eigentümerziele und -strategien eine (teilweise) Veräusserung der Beteiligung vorsehen.

R17: Bei der Steuerung der Beteiligung ist der Zusammenhang zwischen der Höhe der vereinbarten Kosten für den Leistungsbezug und den Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und -ausschüttungsquoten angemessen zu berücksichtigen.

Das Modell von Rahmen- und Leistungsverträgen wird seit mehreren Jahren bei den Kantonsspitalaktiengesellschaften angewendet und beruht auf dem Standardmodell für Leistungsvereinbarungen, welches vom Regierungsrat mit RRB Nr. 2000-24 vom 5. Januar 2000 verabschiedet wurde. Es ist darauf ausgerichtet, Leistungen (Output) zu finanzieren. Dieses Finanzierungssystem entspricht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die sich grundlegend von der herkömmlichen Inputfinanzierung unterscheidet. Anstelle von Rahmenverträgen (zum Zweck der längerfristigen Investitionssicherheit einer Beteiligung) und der einjährigen Leistungsverträge kann der Kanton entsprechende Bestimmungen zur Leistungsfinanzierung im Organisationserlass festhalten.

Bei den Spitalaktiengesellschaften erfolgt die Aushandlung der Leistungsverträge mit den betroffenen Beteiligungen jeweils vor der Verabschiedung der entsprechenden Kredite durch den Grossen Rat. Die Leistungsverträge werden unter Vorbehalt der Kreditbeschlüsse des Parlaments abgeschlossen. Bei den Rahmenverträgen, welche für 4 Jahre gelten, geben die gesetzlichen Rahmenbedingungen und strategischen Beschlüsse des Grossen Rats die Leitlinien für die Verhandlungen mit den Beteiligungen vor, wobei der Regierungsrat zum Abschluss der Rahmenverträge kompetent ist.

Kauft der Kanton bei Beteiligungen Leistungen ein, ist oftmals ein Konflikt mit dem Ziel angemessener Unternehmensgewinne auszumachen. Dieser Zielkonflikt ist anhand der Gewichtung der Leistungsauftrags- und Finanzbeteiligungsfunktion einer Beteiligung zu lösen.

Auf Vorschriften zur Rechnungslegung der Beteiligungen wird bis auf weiteres verzichtet. Zurzeit konsolidiert der Kanton seine Beteiligungen nicht, weshalb einheitliche Rechnungsvorschriften nicht notwendig sind. Diese Frage wird sich bei einer allfälligen Änderung des Rechnungsmodells des Kantons Aargau jedoch wieder stellen.

## 5.6 Transparenz und Offenlegung

### **R20 Offenlegung und Corporate Governance**

<sup>1</sup> Die Geschäftsberichte und das vom obersten Führungsorgan erlassene Geschäfts- und Organisationsreglement der Beteiligung sind öffentlich zugänglich.

<sup>2</sup> Das Geschäfts- und Organisationsreglement richtet sich nach den anerkannten Grundsätzen der Corporate Governance.

<sup>3</sup> Der Geschäftsbericht der Beteiligung enthält die massgebenden Informationen zur Corporate Governance.

### **R21 Berichterstattung bei Anstalten**

<sup>1</sup> Die Berichterstattung der externen Revisionsstelle sowie der Mindestinhalt des Geschäftsberichts bestimmen sich bei Anstalten in Anlehnung an das Aktienrecht.

<sup>2</sup> Stellung, Prüfständigkeit, Berichterstattung und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.

R20 statuiert den Grundsatz der Öffentlichkeit für den Geschäftsbericht sowie für das Geschäfts- und Organisationsreglement der Beteiligung. Der Grundsatz der Verschwiegenheit kommt bei berechtigten Ansprüchen von Privatpersonen, der Allgemeinheit oder bei zwingenden Unternehmensinteressen (Personalfragen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis) zum Zuge.

Mit R20 Abs. 2 werden die anerkannten Grundsätze der Corporate Governance zwingend als Teil des Geschäfts- und Organisationsreglements der Beteiligung festgeschrieben. Die anerkannten Grundsätze der Corporate Governance leiten sich insbesondere aus dem „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ ab. Die Einhaltung der Grundsätze der Corporate Governance wird damit zum Massstab für eine „gute“ Führung von Unternehmen („Gütesiegel“) und im Geschäftsbericht entsprechend vermittelt (R20 Abs. 3).

## **5.7 Haftung und Finanzierung**

### **R22 Haftung**

<sup>1</sup> Unter Vorbehalt der Anwendung des kantonalen Verantwortlichkeitsrechts richtet sich die Haftung bei Beteiligungen mit einer überwiegenden Finanzbeteiligungsfunktion in der Regel nach dem Zivilrecht.

<sup>2</sup> Beteiligungen, die eine hoheitliche Aufsichtsfunktion ausüben, haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufichtigten zurückzuführen ist.

### **R23 Finanzielle Verflechtungen**

<sup>1</sup> Die finanziellen Verflechtungen des Kantons mit einer Beteiligung beschränken sich einerseits auf die angemessene Ausstattung mit Eigenkapital und andererseits auf die Abgeltung von Leistungen.

<sup>2</sup> Darüber hinausgehende finanzielle Beziehungen zwischen der Beteiligung und dem Kanton oder anderen Beteiligungen des Kantons sind auf geschäftliche Belange zu konzentrieren und nach Marktbedingungen auszugestalten.

### **R24 Selbstfinanzierung von Anstalten**

Die Selbstfinanzierung der Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.

R22: Im Unterschied zum Bund ist die subsidiäre Haftung des Kantons gemäss § 4 des Gesetzes über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Beamten und Angestellten und über die Haftung des Staates und der Gemeinden für ihre Beamten vom 21. Dezember 1939 (Ver-

antwortlichkeitsgesetz) zwar ausgeschlossen. § 75 der Kantonsverfassung muss jedoch dahingehend interpretiert werden, dass für selbständige Staatsanstalten eine kausale Staatshaftung besteht. R22 Abs. 1 statuiert für Beteiligungen mit einer überwiegenden Finanzbeteiligungsfunktion das Haftungsregime des Zivilrechtes. Dies gilt insbesondere für Beteiligungen, die überwiegend marktfähige Dienstleistungen erbringen. Die Formulierung von R22 präjudiziert die anstehende Revision des Verantwortlichkeitsgesetzes nicht, da ein genereller Vorbehalt der Haftungsregeln des kantonalen Verantwortlichkeitsrechtes in der Richtlinie festgehalten wird.

R23: Von dieser Richtlinie ausgenommen sind Spezialfälle finanzieller Verflechtungen wie Wasserzinsen, Konzessionsgebühren, Abgeltung für Dotationskapital, Abgeltung für Staatsgarantie u.a.

R23 Abs. 2: Übrige finanzielle Verflechtungen sind zu unterlassen, da dadurch für den Eigentümer wichtige Informationen verloren gehen (etwa wenn der Kanton Darlehen an Beteiligungen gewährt und dadurch keine Bank mehr die Beteiligung „bewertet“).

R24 Diese Bestimmung hält fest, dass eigenwirtschaftlich erhobene Preise, Gebühren und Abgeltungen im Organisationserlass kantonalen Rechtes festgeschrieben sind und damit dem Erfordernis einer hinreichenden Rechtsgrundlage genügen.

## **6. Anwendung der PCG-Richtlinien**

Die Richtlinien stärken das Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft des Managements zur Rechenschaftsablegung, verbessern die Kommunikation und das Vertrauen zwischen der Beteiligung und den Eigentümern und fördern damit eine berechenbare und nachhaltige Wahrnehmung der Eigentümerinteressen durch den Kanton.

Die nötigen Umsetzungsschritte zur Implementierung der Richtlinien zur Public Corporate Governance werden im Rahmen des Planungsberichts zur kantonalen Beteiligungspolitik aufgezeigt. Bei künftigen, noch zu gründenden Beteiligungen sind die Richtlinien von Beginn an anzuwenden.

Die PCG-Richtlinien geben den sachzuständigen Dienststellen und der Zentralen Betreuung der Beteiligungen (ZBB) Hinweise für den Umgang und die Zusammenarbeit mit den Beteiligungen. Den Richtlinien kommt speziell bei der Ausgestaltung der kantonalen Organisationserlasse sowie der Statuten der Beteiligungen eine zentrale Bedeutung zu, da mit Ihnen ein für den ganzen Kanton einheitliches und kohärentes Steuerungsmodell eingeführt wird. Sie stellen bei der institutionellen Ausgestaltung von Beteiligungen ein in sich geschlossenes methodisches Konzept für die Beteiligungen des Kantons dar.

Darüber hinaus enthalten die Richtlinien auch Bestimmungen zu wiederkehrenden und jährlichen Vorkommnissen (beispielsweise im Falle der Besetzung von Führungsorganen oder der Regelung der Vertretung des Kantons an Eigentümersammlungen). Die Richtlinien

regeln damit den Umgang der Kernverwaltung mit den Beteiligungen und definieren entsprechende Prozesse und Abläufe.

Der ZBB kommt bei der Anwendung der Richtlinien eine zentrale Rolle zu. Sie gibt den sachzuständigen Departementen Hinweise zur korrekten Anwendung der Richtlinien und erstattet dem Regierungsrat im Rahmen des Beteiligungsreports Bericht über die Anwendung und Einhaltung der Richtlinien. Sie stellt den Erfahrungsaustausch sicher, prüft die Tauglichkeit und Wirksamkeit der Richtlinien und schlägt dem Regierungsrat entsprechende Anpassungen vor.

Die PCG-Richtlinien sind grundsätzlich für alle Beteiligungen in gleicher Weise gültig. Bestehen Gründe für deren Nichtanwendung, sind diese von der sachzuständigen Dienststelle sowohl gegenüber dem Regierungsrat wie auch gegenüber der ZBB offen zu legen (explain). Wird dieses Vorgehen nicht gewählt, sind die Richtlinien einzuhalten (comply).