

Sitzung vom 20. September 2017

**860. Anfrage (Richtlinien zur Corporate Governance)**

Kantonsrat Roger Liebi, Zürich, hat am 29. Mai 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Am 29. Januar 2014 wurde der «Bericht über die die Public Corporate Governance» (Bericht), sowie gestützt darauf die «Richtlinien über die Public Corporate Governance» (Richtlinie) verabschiedet.

Zu den beiden Dokumenten stellen sich folgende Fragen:

1. Der Bericht hält auf S. 21 fest, dass Unternehmen, an welchen die Öffentliche Hand Beteiligungen besitzt und die am Markt tätig sind, keine Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Anbietern haben dürfen.
  - 1.1. Mit welchen Massnahmen stellt der Kanton sicher, dass keine Wettbewerbsvorteile bestehen?
  - 1.2. Wie wird insbesondere dem Umstand Rechnung getragen, dass eine Beteiligung nur schon aufgrund der Aufgaben, die sie für den Kanton erfüllt, einen unternehmerischen Vorteil besitzt, über welche private Anbieter nicht verfügen? (Grundauslastung, eingespielte Prozesse, persönliche Kontakte)
  - 1.3. Welches Controlling besteht dazu?
  - 1.4. Welches Reporting besteht dazu?
2. Richtlinie 5.3 nennt die möglichen strategischen Ziele der Eigentümerstrategie. Unter Punkt a wird auch die Wirtschaftlichkeit genannt. Wir stellen fest, dass immer wieder Struktur- und andere Kosten nicht in die Kostenrechnungen und Offerten von Unternehmen der Öffentlichen Hand einfließen. Damit verschaffen sich diese Unternehmen am Markt Preisvorteile, welche sich eine private Unternehmung nicht leisten kann. Daher:
  - 2.1. Welche Kosten rechnet der Regierungsrat bei einer Vollkostenrechnung ein?
  - 2.2. Rechnet der Regierungsrat bei Offerten im Markt reelle oder fiktive Gewinnmargen ein, um sicherzustellen, dass auch Private konkurrenzfähig offerieren können?
3. Richtlinie 12 regelt die Wahl des obersten Führungsorgans von Beteiligungen. Diese werden durch den Regierungsrat bestimmt.
  - 3.1. Wie wird, insbesondere bei privatrechtlichen Beteiligungen, die Unabhängigkeit der Mandatsträger von der Kantonsregierung und -verwaltung sichergestellt?

- 3.2. Wie schätzt der Regierungsrat die Gefahr ein, dass keine ausreichende Unabhängigkeit besteht, und Beteiligungen daher in Konkurrenz zu Privaten treten oder bei der Vergabe von Aufträgen andere Beteiligungen oder kantonale (oder kommunale) Stellen bevorzugt werden?
4. Wie sieht der Regierungsrat die Anwendbarkeit der Richtlinien auf eigentliche Abteilungen der Verwaltung? Gelten die Richtlinien auch für diese, sofern Sie Dienstleistungen am Markt erbringen?
5. Wie sieht der Regierungsrat die Anwendbarkeit der Richtlinien für die Gemeinden? Sollen die Richtlinien direkt oder durch eine gesetzliche Umsetzung für die Gemeinden verbindlich werden?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Roger Liebi, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Bericht über die Public Corporate Governance (PCG-Bericht) hält nicht fest, dass Unternehmen in Staatsbesitz grundsätzlich keine Wettbewerbsvorteile gegenüber privaten Unternehmen haben dürfen. Vielmehr wird festgehalten, dass ein fairer Wettbewerb zwischen einer Beteiligung und nichtstaatlichen Unternehmen gewährleistet sein müsse und dass namentlich Marktverzerrungen aufgrund von Steuervorteilen oder Quersubventionen zu unterbinden seien.

Dazu ist anzufügen, dass gewisse Steuervorteile von staatlichen Beteiligungen von Gesetzes wegen gegeben sind. So sind die kantonalen Anstalten gemäss § 61 lit. b des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) von der Steuerpflicht befreit. Bei privatrechtlichen Organisationen mit und ohne kantonale Beteiligung entscheidet die kantonale Steuerbehörde, ob eine Steuerbefreiung aufgrund Gemeinnützigkeit gerechtfertigt ist.

Zu Frage 1.1:

Gemäss Ziff. 7.4 der Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien, vgl. RRB Nr. 122/2014) erstellt die zuständige Fachdirektion jährlich für jede bedeutende Beteiligung einen Bericht an den Regierungsrat über die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons. Falls keine Eigentümerstrategie vorliegt, erstellt sie einen Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung. Als Gegenstände dieser Berichterstattung sind sowohl die Finanzierung der Leistungen als auch allfällige Wettbewerbsverzerrungen festgelegt.

In den einzelnen Aufgabenfeldern zeigt sich die Lage wie folgt:

*Spitäler:* Was die Unterbindung unzulässiger Quersubventionen betrifft, ist der Kanton Zürich einer der Vorreiter bezüglich Transparenz der Kostenrechnung. Die Spitäler müssen grundsätzlich mit den Gegebenheiten der Tarifsysteme zurechtkommen. Die Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG, LS 813.20) ist so ausgestaltet, dass eine verdeckte Quersubventionierung beispielsweise über zu hohe Beiträge an gemeinwirtschaftliche Leistungen (§ 11 Abs. 1 lit. c SPFG) faktisch nicht möglich ist. Auch eine Subventionierung über kantonale Darlehen an unwirtschaftliche Leistungen würde den gesetzlichen Vorgaben widersprechen. Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Darlehensgesuchen gemäss § 11 SPFG werden regelmässig externe Gutachten eingeholt und mit der eigenen Beurteilung abgeglichen.

*Energieversorgung:* Die Axpo Holding AG (Axpo) geniesst als privatrechtliche Aktiengesellschaft keine Privilegien seitens des Kantons. Sie ist nicht steuerbefreit, Abgaben und Gebühren werden vom Kanton vollumfänglich erhoben. Somit hat die Axpo keine Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Anbietern.

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) sind eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts und damit – wie die meisten kommunalen Netzbetreiber im Kanton – steuerbefreit (§ 13 Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, EKZ-Gesetz, LS 732.1). Sie sind zudem nicht entschädigungspflichtig für die Inanspruchnahme öffentlichen Eigentums von Kanton und Gemeinden durch Übertragungs- und Verteilanlagen (§ 14 EKZ-Gesetz).

Neben den Aufgaben im Monopolbereich (Stromnetzbetrieb und Belieferung der Kundinnen und Kunden in ihrem Netzgebiet zusammen mit über 40 weiteren Netzbetreibern) sind die Axpo und die EKZ auch im Wettbewerbsbereich tätig (Beliieferung der Kundinnen und Kunden im liberalisierten Strommarkt, Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen Handel, Messung, Netzunterhalt usw.).

Die EKZ führen getrennte Spartenrechnungen für die verschiedenen Geschäftsfelder. Weitere Privilegien geniessen die EKZ nicht. Die EKZ stehen unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 9 EKZ-Gesetz). Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon 13 vom Kantonsrat gewählt werden. Sollten aus Sicht des Kantonsrates Wettbewerbsvorteile bestehen, so kann er die erforderlichen Massnahmen beschliessen, um diese zu beseitigen.

*Verkehr:* Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) verwaltet im Auftrag des Kantons Beteiligungen an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs. Für die regelmässige und gewerbsmässige Beförderung von Personen sowie für den Betrieb einer Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs bedarf er einer Konzession des Bundes (Art. 6 Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1). Die konzessionierten Unternehmungen sind demzufolge nicht im freien Markt tätig, sondern in einem staatlich auferlegten monopolähnlichen Rahmen.

Zur Flughafen Zürich AG vgl. Beantwortung der Fragen 3.1 und 3.2.

*Kultur:* Die Beteiligungen des Kantons im Kulturbereich erbringen vorwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzierte Dienstleistung mit Monopolcharakter im Sinne des PCG-Berichts (S. 14 und 15), die marktwirtschaftliche Unternehmen kaum konkurrenziert.

*Sozialversicherung:* Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich ist eine spezialgesetzlich geregelte öffentlich-rechtliche Anstalt, die nicht im Wettbewerb steht und am Markt nicht mit Offertstellungen auftritt.

*Hochschulen:* Wichtigste Aufgabe der Universität Zürich und der Hochschulen der Zürcher Fachhochschule (ZFH) ist die Hochschulbildung. Es handelt sich um Dienstleistung mit Monopolcharakter im Sinne des PCG-Berichts (S. 14 und 15) bzw. von Ziff. 2.2a der PCG-Richtlinien. Deshalb haben die Hochschulen die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt und nicht etwa privatrechtlicher Aktiengesellschaften. Unabhängig davon gehört es jedoch gemäss Universitätsgesetz (UniG, LS 415.11) bzw. Fachhochschulgesetz (LS 414.10) zu ihren Aufgaben, auch Dienstleistungen zugunsten Dritter zu erbringen. In diesem Zusammenhang bestehen Regelungen, die bezwecken, dass bei Dienstleistungen, die gleichwertig durch die Privatwirtschaft erbracht werden, der Wettbewerb nicht verfälscht wird. So sind gemäss Universitätsgesetz Dienstleistungen zugunsten Dritter in der Regel mindestens kostendeckend in Rechnung zu stellen (§ 40 Abs. 3 UniG). Das Finanzreglement der Universität (LS 415.112) schreibt vor, dass bei der Kalkulation sowohl alle direkten Kosten, wie Lohn- und Sozialversicherungskosten des beteiligten Personals, Sachkosten, Mehrwertsteuer und Kosten für die Abgeltung besonderer Risiken, als auch indirekte Kosten (Overhead), wie Raum-, Infrastruktur- und Administrationskosten, zu berücksichtigen sind (§ 15 Finanzreglement der Universität Zürich). Eine vergleichbare Regelung besteht für die Hochschulen der Zürcher Fachhochschule: Erbringt eine Fachhochschule Dienstleistungen zugunsten Dritter oder bietet sie Weiterbildung an, so verlangt sie marktkonforme und mindestens kostendeckende Entschädigungen. Dabei sind direkte und indirekte Kosten zu berücksichtigen, namentlich Lohn- und Sozialversicherungskosten des beteiligten Personals, Kosten für projektbedingte Sachanschaffungen, Verbrauchsmaterial, Dienstre-

sen, Publikationen und Administration, Kosten für Abgeltung besonderer Risiken und die benutzte Infrastruktur sowie Gemeinkosten (§ 14 Abs. 1 Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule, LS 414.102).

*Gebäudeversicherung:* Die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) ist eine spezialgesetzlich geregelte öffentlich-rechtliche Anstalt, die nicht im Wettbewerb steht und am Markt nicht mit Offertstellungen auftritt.

Zu Frage 1.2:

Wie in der Beantwortung der Frage 1 ausgeführt, ist es nicht zielführend, Wettbewerbsvorteile öffentlicher Unternehmen wie etwa eine bessere Grundauslastung oder eingespielte betriebliche Prozesse auszuschliessen.

Hingegen dürfen persönliche Kontakte die Vergabe von Leistungsaufträgen oder die Vergabe von Aufträgen nicht beeinflussen. So werden etwa die Leistungsaufträge an Spitäler zur Versorgung der Zürcher Bevölkerung mit stationären Spitalleistungen im Rahmen der KVG-Spitalplanung und des dazugehörenden transparenten, öffentlichen Ausschreibungsverfahrens sowohl privat-gemeinnützigen und privat-gewinnorientierten als auch kommunalen und kantonalen Spitälern und Kliniken zugeteilt. Gegen die Spitalistenentscheide des Regierungsrates und die damit verbundene Vergabe der kantonalen Leistungsaufträge kann Beschwerde erhoben werden.

Die Vergabe von Aufträgen durch den Kanton erfolgt bei Leistungsaufträgen an die Spitäler nach dem SPFG, in den übrigen Bereichen gemäss den Bestimmungen über das Beschaffungswesen. Dabei muss die öffentliche Hand alle Anbietenden gleich behandeln.

Zu Fragen 1.3 und 1.4:

Wie in der Beantwortung der Frage 1.1 dargestellt, erfolgt das Controlling und Reporting für die bedeutenden Beteiligungen mittels Eigentümerstrategie des Regierungsrates (Ziff. 5.1 PCG-Richtlinien) und jährlicher Berichterstattung der zuständigen Fachdirektion an den Regierungsrat (Ziff. 7.4 PCG-Richtlinien). Bei den gemäss Ziff. 5.1 der PCG-Richtlinien als nicht bedeutend bewerteten Beteiligungen ist die zuständige Fachdirektion dafür verantwortlich. Bei einer geringfügigen Beteiligung kann diese auf eine Eigentümerstrategie verzichten (Ziff. 5.4 PCG-Richtlinien).

Zu Frage 2:

Gestützt auf die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) und auf die PCG-Richtlinien hat die Finanzdirektion strategische Grundsätze zum Eignercontrolling festgelegt. Die in der Eigentümerstrategie zu verankern den Anforderungen an die Berichterstattung betreffen neben Vorgaben

zur Vermögens- und Verschuldungsentwicklung sowie zum Risikomanagement insbesondere auch Zielvorgaben zur Rendite, zum Verzicht auf Quersubventionierungen und zum Nachweis der wirtschaftlichen Leistungserbringung.

Bei der wirtschaftlichen Leistungserbringung im Sinne von Ziff. 5.3a der PCG-Richtlinien geht es allerdings um die Erstellung öffentlicher Leistungen. Werden jedoch Dienstleistungen am Markt erbracht, sind die Beteiligungen allein verantwortlich für die Leistungskosten und damit auch für Offerten und Kostenrechnung. Diesbezüglich besteht kein Controlling des Regierungsrates.

Zu Frage 3.1:

Bei den privatrechtlichen Beteiligungen geht der Regierungsrat in letzter Zeit vermehrt dazu über, unabhängige Mandatsträgerinnen und -träger zur Vertretung des Kantons in seinen Beteiligungen zu bestimmen bzw. vorzuschlagen.

Zu den einzelnen Beteiligungen ist Folgendes auszuführen:

*Energieversorgung:* Bei der Axpo sind im März 2017 der Baudirektor und die Volkswirtschaftsdirektorin aus dem Verwaltungsrat ausgetreten. Dies geschah namentlich zur Vermeidung der Gefahr von Interessenkonflikten zwischen der Rolle als Mitglieder des Regierungsrates und des Verwaltungsrates. Beim Wahlvorschlag der Kandidierenden zur Vertretung des Kantons Zürich wurde neben der fachlichen Expertise die Unabhängigkeit besonders gewichtet. Seitdem sitzen für den Kanton und die EKZ drei externe unabhängige, von den EKZ und vom Regierungsrat gemeinsam vorgeschlagene Vertretungen im Verwaltungsrat ein.

Bei den EKZ gehören zwei Mitglieder des Regierungsrates von Gesetzes wegen (§ 10 EKZ-Gesetz) dem Verwaltungsrat an. Die anderen 13 Mitglieder des Verwaltungsrates werden vom Kantonsrat gewählt.

*Spitäler:* Für die strategischen Führungsorgane der kantonalen Spitäler (Spitalräte) gilt, dass die Wahl durch den Regierungsrat vom Kantonsrat genehmigt werden muss. Dies hat der Gesetzgeber bei den laufenden Verselbstständigungsverfahren (Vorlagen 5198 und 5259) so geregelt.

*Verkehr:* Gemäss der Beteiligungsstrategie des Kantons bei öffentlichen Verkehrsunternehmen (Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 6. Mai 2003) wird seit 2002 auf die Delegation von Vertretungen des Kantons in Verwaltungsräte verzichtet. Einzige Ausnahme stellt die Limmattalbahn AG dar. Diese nimmt aufgrund ihres spezifischen Unternehmenszwecks – des Baus der Limmattalbahn-Infrastruktur – eine besondere Rolle ein. Da der strategische Auftrag der Limmattalbahn durch einen Volksentscheid (Vorlage 5111) vorgegeben ist und da es sich dabei nicht um eine am Markt tätige Unternehmung handelt, besteht hier jedoch keine Wettbewerbsverzerrung.

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) ist als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR organisiert, an welcher der Kanton als Körperschaft des öffentlichen Rechts ein öffentliches Interesse hat. Dem Kanton Zürich wurde in den Statuten der FZAG das Recht eingeräumt, eine Vertretung in den Verwaltungsrat der FZAG abzuordnen. Dieses Recht stünde ihm gemäss Art. 762 OR sogar dann zu, wenn er nicht Aktionär wäre. Nur in den in § 19 des Gesetzes über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1) genannten Fällen erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung eine Weisung. In allen übrigen Fällen nehmen die vom Kanton bestellten Verwaltungsratsmitglieder ihr Mandat unabhängig wahr. Dazu ist Folgendes anzumerken: Interessenkonflikte stellen ein Wesensmerkmal der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft dar. Die öffentliche Hand drängt auf die Verfolgung gemeinwohlorientierter Ziele bzw. öffentlicher Interessen. Für private Aktionärinnen und Aktionäre stehen dagegen in der Regel wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. In gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ist die Umschreibung des statutarischen Zwecks daher das zentrale Instrument im Umgang mit Interessenkonflikten. Das Handeln des Gemeinwesens wird dabei mit der Zweckumschreibung in den Statuten der Gesellschaft legitimiert und gleichzeitig begrenzt.

Bezüglich der Frage, inwiefern ein Verwaltungsratsmitglied Drittinteressen (z. B. des abordnenden Aktionärs, im vorliegenden Falle des Gemeinwesens) verfolgen darf, gilt die Theorie des «doppelten Pflichten-nexus». Danach gehen die Pflichten eines Verwaltungsratsmitglieds gegenüber der Aktiengesellschaft, in der es tätig ist, in jedem Fall vor, doch soll ein Verwaltungsratsmitglied die Interessen eines Aktionärs und dessen Weisungen insoweit befolgen dürfen, als dies im Rahmen des Ermessensspielraums eines Verwaltungsrates möglich ist. Eine Pflichtverletzung liegt somit nur vor, wenn das Verwaltungsratsmitglied bei Interessenkollisionen nicht dem Gesellschaftsinteresse den Vorrang gibt. Da der Ermessensspielraum eines Verwaltungsrates weit gehen kann, ist es auch denkbar, dass verschiedene Verwaltungsratsmitglieder in guten Treuen unterschiedliche Auffassungen darüber haben können, welcher Entscheid im Gesellschaftsinteresse liegt.

*Kultur:* Wie in der Beantwortung der Frage 1.1 dargelegt, erbringen die Beteiligungen im Kulturbereich vorwiegend mit öffentlichen Mitteln finanzierte Dienstleistung mit Monopolcharakter, die marktwirtschaftliche Unternehmen kaum konkurrenziert.

*Sozialversicherung, Hochschulen, Gebäudeversicherung:* Es bestehen keine privatrechtlichen Beteiligungen.

Zu Frage 3.2:

Gemäss Ziff. 2.2 der PCG-Richtlinien dienen Auslagerungen namentlich dazu, die Aufgabenerfüllung ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung wirksamer und wirtschaftlicher vorzunehmen. Als zwei der Hauptkriterien zur Beurteilung der Auslagerung dienen deshalb betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte. Die privatrechtliche Form der Aktiengesellschaft gewährleistet in hohem Mass die betriebliche Unabhängigkeit im Tagesgeschäft vor Eingriffen der Politik und wird deshalb in Ziff. 4.2 der PCG-Richtlinien für Einheiten mit wirtschaftlich selbstständiger Leistungserbringung am Markt als Rechtsform vorgesehen. Die Gefahr, dass privatrechtliche Beteiligungen aufgrund ihrer Abhängigkeit vom Kanton in Konkurrenz zu Privaten treten oder bei der Vergabe von Aufträgen andere Beteiligungen oder kantonale (bzw. kommunale) Stellen bevorzugen, ist daher als sehr gering einzuschätzen.

Zum Beschaffungswesen siehe auch die Beantwortung der Frage 1.2.

Zu Frage 4:

Gemäss Ziff. 1.3 des PCG-Berichts haben die PCG-Richtlinien die Auslagerung der Aufgabenerfüllung und damit die Übertragung der Aufgabenerfüllung von der zentralen Kantonsverwaltung auf eine selbstständige öffentlich-rechtliche Organisation, eine privatrechtliche Gesellschaft oder einen Dritten zum Gegenstand (Bericht S. 9). Aus dieser Definition ergibt sich, dass die PCG-Richtlinien nicht auf Abteilungen der Zentralverwaltung anwendbar sind. Die Erbringung von gewerblichen Dienstleistungen durch die Verwaltung richtet sich nach § 30 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611).

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat verankert mit den PCG-Richtlinien seine Grundsätze in der Praxis der Public Corporate Governance; daran gebunden sind nur er selbst und seine Direktionen. Für die Gemeinden sind die PCG-Richtlinien nicht verbindlich. Vorgaben des Kantons, wie die Gemeinden ihre Beteiligungen steuern und kontrollieren sollen, würden die Gemeindeautonomie einschränken. Die Geltung der PCG-Richtlinien müsste sich daher auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, entweder im Gemeindegesetz oder in einem kantonalen Spezialgesetz. Eine solche Gesetzesgrundlage besteht nicht; sie ist aus folgenden Gründen auch nicht notwendig:

Das neue Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (nGG, OS 72, 183), das am 1. Januar 2018 in Kraft tritt, enthält Regelungen zur Aufgabenübertragung, zur Ausgliederung und zur interkommunalen Zusammenarbeit. Diese Regelungen sind geprägt vom hohen Stellenwert der Gemeindeautonomie.

So legt das neue Gemeindegesetz zwar fest, welche juristischen Personen des öffentlichen Rechts den Gemeinden zur Verfügung stehen: der Zweckverband (§ 73 nGG), die Gemeindeanstalt (§ 66 nGG) und die Gemeinsame Anstalt (§ 74 nGG); auch sieht es vor, dass die Gemeinden juristische Personen des Privatrechts für die Ausgliederung (§ 67 nGG) oder die interkommunale Zusammenarbeit (§ 75 nGG) nutzen können. Anders als die PCG-Richtlinien (vgl. Richtlinie 4, Ziff. 4.1–4.3) äussert sich das neue Gemeindegesetz aber nicht dazu, für welche Arten von Beteiligungen die Gemeinden welche Rechtsformen zu wählen haben. Dies liegt in der Autonomie der Gemeinden.

§ 64 Abs. 1 nGG hält fest, dass Gemeinden, die Aufgaben übertragen und in ausgegliederten Organisationseinheiten oder Zusammenarbeitsformen erfüllen lassen, eine Gewährleistungspflicht trifft. Die Gemeinden bleiben für die Aufgabenerfüllung verantwortlich und müssen die ausgegliederten Organisationseinheiten beaufsichtigen; ihre Aufsicht umfasst die Qualität der Aufgabenerfüllung und die Verwendung der dafür eingesetzten finanziellen Mittel (Weisung zum neuen Gemeindegesetz, S. 143 f. [Vorlage 4974]). Wesentliche Elemente der Gewährleistungs- und Aufsichtspflicht sind das Wahlrecht und das Informationsrecht der Gemeinden. Die Gemeinden wählen die Organe der Aufgabenträger. Die Gemeinden entscheiden allerdings frei – auch bei einer Aktiengesellschaft, weil für sie die PCG-Richtlinien nicht gelten (vgl. Ziff. 8.1 PCG-Richtlinien) –, ob sie eine Vertretung in das oberste Führungsorgan entsenden.

Gemäss § 64 Abs. 2 nGG haben die Gemeinden sicherzustellen, dass ihnen die notwendigen Informationen, insbesondere Rechnungen, zur Kenntnis gebracht werden. Die Gemeinden verpflichten deshalb die Aufgabenträger, ihnen die Jahresrechnung, bei öffentlich-rechtlichen Rechtsformen auch das Budget und alle anderen wesentlichen Ereignisse zur Kenntnis zu bringen. Die Gemeinden können dem Aufgabenträger weitere Informationspflichten, wie z. B. periodische Berichterstattungen, auferlegen. Die Gemeinden regeln ihre Informationsrechte, ob und wie sie eine Eigentümerstrategie durchsetzen und wie sie mit Leistungsvereinbarungen arbeiten, von Fall zu Fall selbst, spezifisch für jeden Aufgabenträger. Weil die PCG-Richtlinien für sie nicht verbindlich sind, bestehen auch keine festen kantonalen Vorgaben, bei welchen Beteiligungen eine Eigentümerstrategie festzulegen ist oder darauf verzichtet werden kann.

Die Gemeinden haben eine Gewährleistungspflicht (§ 64 nGG). Daraus folgt auch die Pflicht zur Risikobeurteilung und Aufsicht. Welche Aufsichts- und Steuerungsinstrumente die Gemeinden einsetzen, entscheiden sie selbst ohne konkrete kantonalen Vorgaben, aber abgestimmt auf die übertragenen Aufgaben und die Rechtsform des Aufgabenträgers. Die

Regelung erfolgt in der öffentlich-rechtlichen Rechtsgrundlage, auf der die Ausgliederung oder die interkommunale Zusammenarbeit gründet: im Ausgliederungserlass (§ 68 nGG) oder im interkommunalen Vertrag (§ 76 nGG).

Die Aufsichts- und Steuerungsinstrumente der Gemeinden werden ergänzt durch das Transparenzprinzip und allgemeine Informationspflichten, die für die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Aufgabenträger gelten, weil sie dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) unterstehen (vgl. § 3 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit §§ 4, 14, 20 und 23 IDG). Darauf kann sich nicht nur die Gemeinde, sondern jede Person berufen.

Die Übersicht darüber, welche Beteiligungen eine Gemeinde hält, vermittelt der Beteiligungsspiegel im Anhang der Jahresrechnung einer Gemeinde (§ 19 Abs. 1 lit. b der Gemeindeverordnung vom 29. Juni 2016, LS 131.11; in Kraft ab 1. Januar 2018, OS 72, 238). Die Jahresrechnung muss dem für die kantonale Aufsicht zuständigen Bezirksrat eingereicht werden (§ 128 Abs. 3 nGG), ist aber auch für jede Person zugänglich (vgl. §§ 20 ff. IDG).

Insgesamt hat diese Rechtslage den Vorteil, dass den Gemeinden mit der Gewährleistungspflicht (§ 64 nGG) und den Regelungen des IDG die notwendigen Rahmenbedingungen für die Aufsicht und Steuerung ihrer Beteiligungen gesetzt werden, die Gemeindeautonomie aber dennoch gewahrt bleibt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**