

Das Konzept der Public Corporate Governance im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau war mit dem Beschluss der Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 7. März 2007 durch den Regierungsrat einer der ersten Kantone, der sich systematisch und konzeptionell mit der Thematik der Steuerung von öffentlichen Beteiligungen auseinandersetzte. Unterdessen hat sich das System inhaltlich und methodisch etabliert. Fragestellungen zur Steuerung öffentlicher Unternehmen sind zu einem wichtigen und alltäglichen Diskussionspunkt geworden.



Aufgrund der sehr unterschiedlichen Natur der Beteiligungen von der landwirtschaftlichen Kleinstbeteiligung bis hin zur bedeutenden Kantonbank sieht der Kanton Aargau eine je nach Art der Beteiligung individuell angemessene Steuerung vor.

Foto: www.akb.ch

Aufbau der Public Corporate Governance

Hintergrund für den Aufbau der Public Corporate Governance im Kanton Aargau waren Gesetzesrevisionen zur Kantonbank und zur Gebäudeversicherung sowie parlamentarische Vorstösse, welche auf Grundlage konkreter Erfahrungen verschiedene Aspekte der Steuerung öffentlicher Unternehmen zur Diskussion stellten. Massgeblich war auch die Erkenntnis, dass das historisch gewachsene Beteiligungsportfolio im Sinne einer bes-



Basilius Scheidegger
Sektionsleiter Finanzpolitik und Beteiligungen, stv. Leiter Abteilung Finanzen, Departement Finanzen und Ressourcen des Kantons Aargau, Aarau

seren Effektivität bei der Erfüllung ausgelagerter öffentlicher Aufgaben einer strategischen Analyse sowie einer kantonsweit einheitlichen Betreuung bedurfte. Nicht zuletzt waren auch die entsprechenden Überlegungen auf Bundesebene hilfreich, wobei zur sinnvollen Ausgestaltung der Public Corporate Governance auf Kantonsebene die kantonalen Rahmenbedingungen und Ressourcen massgeblich sind. Im Rahmen dieser Überlegungen wurde die Aufgabe der zentralen Betreuung der Beteiligungen der Abteilung Finanzen übertragen, die heutigen PCG-Richtlinien wurden geschaffen und alle Beteiligungen auf ihren Nutzen für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben hin überprüft, bereinigt und mit Eigentümerstrategien versehen.

Die PCG-Richtlinien als Steuerungssystem

Die PCG-Richtlinien des Kantons Aargau regeln das Verhältnis zwischen dem Kanton und seinen Beteiligungen (siehe *Kasten 1*). Sie legen die Aufteilung der Rollen und Zu-

ständigkeiten innerhalb des Kantons fest. Sie definieren den Prozess und die Methodik, wie der Kanton seine Beteiligungen führt, und die Steuerungselemente, die dazu eingesetzt werden. Des Weiteren nehmen sie auf verschiedene Aspekte der Unternehmensorganisation Einfluss.

Die Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung – d.h. den Vollzug der gesetzlichen Aufgaben durch die Beteiligung – und für die Leistungskontrolle liegt im Kanton Aargau beim Fachdepartement. Das Finanzdepartement beurteilt die unternehmerischen Aspekte bezüglich Ausschüttungen, Finanzen und Risiko und sorgt für ein einheitliches Vorgehen bei der Beteiligungsbetreuung sowie für die Weiterentwicklung der Methodik. Fach- und Finanzdepartement erarbeiten gemeinsam und in Zusammenarbeit mit den Unternehmen die individuellen Eigentümerstrategien für die einzelnen Beteiligungen.

Die organisatorischen Anforderungen an die Unternehmen sehen beispielsweise vor, dass die Besetzung der Verwaltungsräte nach fachlichen Kriterien zu erfolgen hat. Im Verwaltungsrat soll alles Know-how vorhanden sein, das für ein Unternehmen spezifisch notwendig ist, damit der Verwaltungsrat inhaltlich mitreden und entscheiden und somit seine Verantwortung wahrnehmen kann. Die Entsendung von Kantonsvertretern oder die Besetzung nach Parteienproporz ist – ausser in Ausnahmefällen mit klarer spezifischer

Notwendigkeit – nicht vorgesehen. Hintergrund dafür ist die Trennung der Verantwortlichkeiten und dadurch die Erhaltung der politischen Handlungsfähigkeit, die insbesondere in Konfliktfällen durch Interessenkonflikte und Loyalitätsfragen beeinträchtigt werden kann. Die Trennung der Verantwortlichkeiten stärkt nicht nur die Handlungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen, sondern auch jene der unternehmerisch verantwortlichen Personen.

Steuerungselemente

Aufgrund der sehr unterschiedlichen Natur der Beteiligungen von der landwirtschaftlichen Kleinstbeteiligung bis hin zur bedeutenden Kantonalbank sieht der Kanton Aargau eine je nach Art der Beteiligung individuell angemessene Steuerung vor.

Für jede Beteiligung beschliesst der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie mit Zielen, die sich an das Unternehmen richten, und Stossrichtungen, die das beabsichtigte Vorgehen seitens des Kantons skizzieren. Die Eigentümerstrategie wird in Zusammenarbeit mit den Beteiligungen anhand eines systematischen Leitfadens erstellt. Dieser listet die möglichen Elemente einer Eigentümerstrategie auf, die je nach Notwendigkeit für die einzelne Beteiligung in die Eigentümerstrategie aufgenommen werden. Dadurch richten sich Umfang und Inhalt der einzelnen Eigentümerstrategie nach der Bedeutung der Beteiligung, mit dem Ziel, dass die Eigentümerstrategien sinnvoll, prägnant, umsetzbar und verständlich sind. Die Zielerreichung wird anhand von Indikatoren mit vereinbarten Sollwerten im Rahmen einer schriftlichen Berichterstattung jährlich gemessen. Eine möglichst weitgehende inhaltliche Übereinstimmung mit den Anliegen der Beteiligung soll Akzeptanz und Umsetzung der Eigentümerstrategien seitens der Beteiligungen fördern. Die Eigentümerstrategien werden periodisch überprüft und wenn nötig angepasst.

Regelmässige, nach Inhalten strukturierte Eigentümergespräche sollen den Dialog und das gemeinsame Aufgabenverständnis sichern. Dadurch werden aktuelle Fragestellungen und mögliche Zielkonflikte sowohl seitens der Unternehmen wie auch seitens der politischen Verantwortungsträger aufgegriffen und wenn nötig einer Lösung zugeführt. Trotzdem bleibt die Verantwortung für die Leistungserstellung vollumfänglich beim obersten Führungsorgan. Dies entspricht seiner Erfüllungsverantwortung – im Gegensatz zur Gewährleistungsverantwortung, die beim Regierungsrat liegt.

Zur Einflussnahme gehört auch die genaue und mit allen betroffenen Stellen abge-

Kasten 1

Die 34 Beteiligungen im Kanton Aargau

Die PCG-Richtlinien des Kantons Aargau definieren eine Beteiligung wie folgt: «Unter Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbstständigen 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.» Nicht zu den Beteiligungen gezählt werden derzeit Stiftungen und Vereine.

Die Mehrheit der Beteiligungen ist in der Form der Aktiengesellschaft organisiert. Weitere Gesellschaftsformen sind kantonale oder interkantonale Staatsanstalten, GmbH, Genossenschaften und einfache Gesellschaften, wobei diese Rechtsform aufgrund der Solidarhaftung nur im Ausnahmefall verwendet wird. Die Beteiligungsquoten liegen zwischen 0,6% und 100%, der totale Buchwert 2011 bei 353 Mio. Franken (Nominalwert der Anteile). Da diese Unternehmen öffentliche, gesetzlich definierte Aufgaben verrichten, sind sie dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Eine Marktwertbetrachtung wäre höchstens im Fall einer Veräusserung relevant, wofür jedoch in vielen Fällen zuerst eine Veränderung der Gesetzesgrundlagen notwendig wäre. Obwohl aufgrund fehlenden Handels mit Anteilen kein Marktwert sichtbar ist, dürfte ein allfälliger Marktwert ein Mehrfaches höher liegen als der Buchwert.

Liste der Beteiligungen

Aargauische Gebäudeversicherung, Aargauische Kantonalbank, Aargauische Pensionskasse, Aargo-Holz AG, AEW Energie AG, Axpo Holding AG, BDWM Transport AG, BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, Fachhochschule Nordwestschweiz, Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG, Genossenschaft zur Produktion und Vermittlung von amerikanischem Unterlagenholz im Inland zur Rebveredlung, Infosolar Genossenschaft, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, IPM Institut für Public Management GmbH, Kantonsspital Aarau AG, Kantonsspital Baden AG, Kraftwerk Ryburg-Schwörstadt AG, Limmattalbahnhof AG, NSNW AG, OB TG Ostschweizerische Bürgerschaftsgenossenschaft, Psychiatrische Dienste Aargau AG, Raurica Waldholz AG, Schulverlag plus AG, Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft, Schweizerische Nationalbank, Schweizer Rheinsalinen AG, Sondermülldeponie Kölliken, SVA Aargau Sozialversicherung, Swislos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft, Tarifverbund A-Welle, Viacar AG, Wynental- und Suhrentalbahnhof AG, Zentrum für Demokratie Aarau.

stimmte Analyse der Traktanden sowie die Teilnahme an der Eigentümerversammlung. Der kontinuierliche und frühzeitige Dialog mit den Beteiligungen ermöglicht in den weitaus meisten Fällen eine konfliktfreie Abwicklung der Eigentümerversammlungen. Gleichwohl wurden auf Basis von Regierungsratsbeschlüssen auch schon gewisse Anträge in Eigentümerversammlungen abgelehnt. Weil letztlich der Eigentümer die Jahresrechnung genehmigt und die obersten Führungsorgane wählt, liegt eine frühzeitige gegenseitige Abstimmung im beidseitigen Interesse.

Zu den Steuerungselementen gehört ebenso die Anpassung der Rechtsgrundlagen, wenn dies aufgrund geänderter Umstände notwendig ist, sei dies auf Gesetzesebene oder in den Statuten der einzelnen Unternehmen.

Aufgaben der zentralen Betreuung der Beteiligungen

Die zentrale Betreuung der Beteiligungen ist eine Querschnittsaufgabe in der Sektion Finanzpolitik und Beteiligungen der Abteilung Finanzen im Departement Finanzen und Ressourcen. Sie soll den angemessenen und sachgerechten Einsatz der erläuterten Steuerungselemente sowie eine über alle Departemente hinweg möglichst kohärente Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen sicherstellen. Dafür wird im Rahmen einer interdepartementalen Kontaktgruppe ein kontinuierlicher Austausch gepflegt. Die zentrale Betreuung der Beteiligungen stellt nicht nur den Prozessablauf während des Jahres sicher, sondern auch die Weiterentwicklung der Methodik. Zudem gehört die aktive Bewirtschaftung des Beteiligungsdossiers zu ihrer Aufgabe, d.h. die Begleitung von Neuerkrankungen und Veräusserungen je nach Veränderung der entsprechenden öffentlichen Aufgaben. Weitere spezifische Analysen zuhanden der Departemente und des Regierungsrats bezüglich einer Vielzahl unterschiedlicher Fragestellungen gehören ebenfalls zu ihren Aufgaben. So wurde beispielsweise die Struktur und Höhe der Honorare der obersten Führungsorgane analysiert und ein entsprechender Leitfaden entwickelt. Gegenwärtig wird ein einfaches System zur Risikoanalyse erstellt.

Praxisbeispiele

Ein gutes Beispiel für die positiven Effekte einer systematischen Public Corporate Governance ist die Aargauische Kantonalbank. In den letzten Jahren wurden in der Steuerung bedeutende Änderungen vorge-

nommen. So wurde etwa die Corporate Governance zeitgemäss ausgestaltet, und im Bankrat wurde die historische Besetzung nach Parteienproporz durch eine funktionale, fachlich orientierte Besetzung abgelöst. Bei der letzten Besetzung eines Verwaltungsratssitzes wurde erstmals eine öffentlicher Ausschreibung und ein in der Privatwirtschaft übliches Evaluationsverfahren durchgeführt. Resultat war eine stark vergrösserte Auswahlmöglichkeit an qualifizierten Persönlichkeiten. Der Grosse Rat als Wahlbehörde konnte vom neuen Vorgehen ebenfalls überzeugt werden und hat den Wahlantrag des Regierungsrats unterstützt.

Ein weiteres gutes Beispiel ist die AEW Energie AG, die schon früher von einer Anstalt in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde. Auch hier wurde eine zeitgemässe Corporate Governance eingeführt, der Verwaltungsrat personell vom Kanton getrennt und nach funktionalen Kriterien eingesetzt sowie die Ausschüttungen erhöht. Das Unternehmen wurde zum Musterbeispiel – gerade auch einer kontinuierlichen Abstimmung mit dem Kanton als Eigentümer durch regelmässige Eigentümergespräche.

Gegenwärtig interessant und anforderungsreich sind die strategischen und operativen Fragestellungen im Bereich der drei Spitalunternehmen. Auch sie wurden schon früher in Aktiengesellschaften umgewandelt. Die Verwaltungsräte wurden personell vom Kanton getrennt. Die vom Regierungsrat gewünschte Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER hat die Transparenz und Vergleichbarkeit deutlich erhöht. Die Gesellschaften sind seit 2012 neu Eigentümerinnen ihrer Immobilien. Auch hier zeigt es sich, dass gerade aufgrund der öffentlichen Eigentümerschaft nur eine klare Definition und Trennung der Rollen – gepaart mit einem kontinuierlichen Dialog und intensiver gegenseitiger Abstimmung – zum Erfolg führt.

Erfahrungen

Insgesamt kann man sagen, dass der Kanton Aargau bislang sehr positive Erfahrungen mit der Einführung eines Steuerungssystems für seine Beteiligungen gemacht hat. Die Public Corporate Governance hat zu einer kohärenteren Steuerung auf Stufe Verwaltung, Regierungsrat und Parlament geführt. Insbesondere sichtbar ist auch, dass nicht mehr nur situativ über die Steuerung der Beteiligungen gesprochen wird, sondern dass umfassende sowie auch strategische Diskussionen stattfinden. Diese werden sehr engagiert geführt und sind vor dem Hintergrund eines unbestrittenen gemeinsamen Verbesserungswillens positiv zu werten. Bei Sachgeschäften

wird nicht mehr nur die Art der Aufgabenerfüllung diskutiert; auch die unternehmerischen und strategischen Fragen sowie die Auswirkungen auf die Beteiligungen nehmen ihren eigenen Platz ein. Alle Aspekte kommen so auf den Tisch, was der langfristigen Stabilität der Unternehmen und ihrer optimalen Weiterentwicklung dient, die Professionalität stärkt, das Steuerungssystem weiterbringt und die Aufgabenerfüllung somit insgesamt verbessern dürfte. Transparenz und strukturierte Prozesse in der Beteiligungsbetreuung führen dazu, dass alle zuständigen Stellen gemäss ihrem Fachwissen in die Willensbildung eingebunden werden. Durch die Klärung der Rollen werden Interessenkonflikte bewusst; mögliche Doppelrollen werden von den betroffenen Personen erkannt und getrennt.

Die aktive Betreuung des Beteiligungsdoziers führt auch dazu, dass Art und Umfang der Beteiligungen immer wieder überprüft werden. Aus diesen Erkenntnissen verändert sich die Anzahl und Art der Beteiligungen kontinuierlich. Im Zuge der Einführung der Public Corporate Governance wurden deshalb mehrere kleinere Beteiligungen veräussert, wenn damit keine kantonale Aufgabe mehr zu erfüllen war oder eine Anpassung an geänderte Rahmenbedingungen angezeigt war (landwirtschaftliche Genossenschaften, Batrec AG, publis Public Infoservice AG, SLS Techno Trans AG, Busbetrieb Aarau AG, Schweizerische Hochschule für Landwirtschaft). Es wurden aber auch – oft in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen auf Basis von Aktionärsbindungsverträgen – neue Beteiligungen errichtet, fusioniert und ausgelagert, wo eine neue Art der Aufgabenerfüllung erforderlich war. Beispiele sind die NSNW AG, die für den Nationalstrassenunterhalt in der Nordwestschweiz verantwortlich ist, die Schulverlag plus AG als Fusion des Berner und des Aargauer Lehrmittelverlags, die Viacar AG, die als Softwarefirma sämtliche relevanten Geschäftsprozesse für Strassenverkehrsämter abdeckt, die Finanzierungsgesellschaft Immobilien Fachhochschule Nordwestschweiz AG sowie die BVG- und Stiftungsaufsicht Aargau, die aufgrund geänderter Bundesgesetzgebung ausgelagert werden musste.

Ausblick

Die Art und Weise der Steuerung von ausgelagerten Unternehmen gibt weiterhin zu Diskussionen Anlass. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Nebst gestiegenen rechtlichen Anforderungen an die Unternehmensführung und hoher medialer Aufmerksamkeit dürfte insbesondere die grosse Bedeutung

der ausgelagerten öffentlichen Aufgaben – man denke dabei an die Kantonbank, die Elektrizitätswerke oder die Spitäler – eine Rolle spielen sowie der Umstand, dass in den letzten Jahren weitere Aufgaben in spezialisierte öffentliche Unternehmen ausgelagert wurden. Auch im Kanton Aargau sind einige neue und wichtige Beteiligungen hinzugekommen. Je bedeutender der Anteil aus der Kernverwaltung ausgelagerter öffentlicher Aufgaben wird, desto wichtiger wird auch die Frage nach der optimalen Steuerung dieser Unternehmen durch die Politik und die Zusammenarbeit der Unternehmen mit der Politik, welche ja letztlich den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber für die gute Aufgabenerfüllung verantwortlich ist.

Avenir Suisse hat das System der Public Corporate Governance des Kantons Aargau im Jahr 2009 im Rahmen des Kantonsmonitorings «Kantone als Konzerne» auf den 1. Rang gesetzt und als sehr positiv beurteilt. Dies hat uns natürlich gefreut. Gleichzeitig ist man sich im Kanton Aargau bewusst, dass es sich bei der Public Corporate Governance um eine noch offene Thematik handelt. Die Suche nach den besten Lösungen für eine möglichst effektive und sinnvolle Ausgestaltung des Systems mit den teilweise gleichen, teilweise unterschiedlichen Erfahrungen und Lösungen von Bund, Kantonen und Lehrmeinungen dauert noch an.

Aufgrund der bisher gesammelten Erfahrungen hat der Regierungsrat vergangenen Herbst die Weiterentwicklung der PCG-Richtlinien beschlossen. Ziel ist es, die Steuerung noch kohärenter auszugestalten, den Informationsfluss weiter zu verbessern und das System gleichzeitig zu vereinfachen. ■

Kasten 2

Transparenz als wichtiges Ziel

Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit war von Beginn weg ein wichtiges Ziel im Rahmen der kantonalen Public Corporate Governance. Die Veröffentlichung der Eigentümerstrategien, des detaillierten Beteiligungsspiegels in der Jahresrechnung, eines halbjährlichen Beteiligungsreports und umfassender Datenblätter zu den Beteiligungen schafft Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Verlässlichkeit. Unter www.ag.ch/beteiligungen ist im Internet ein direkter Zugriff auf die relevanten Informationen zu den kantonalen Beteiligungen möglich.