

REGIERUNGSRAT

5. April 2023

23.21

Interpellation der FDP-Fraktion (Sprecher Silvan Hilfiker, Oberlunkhofen) vom 17. Januar 2023 betreffend Beteiligungen des Kantons Aargau; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Die vorliegende Interpellation stellt Fragen zum Ausmass und der Eintretenswahrscheinlichkeit der finanziellen Risiken der Beteiligungen für den Kanton Aargau, ausgelöst durch das Finanzhilfegesuch der Kantonsspital Aarau AG (KSA) beim Regierungsrat des Kantons Aargau vom 18. November 2022 über 240 Millionen Franken.

Das Beteiligungsmanagement des Kantons Aargau ist in den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 18. September 2013 geregelt¹. Die Public Corporate Governance wird gemäss diesen Richtlinien wahrgenommen. Den Beteiligungen des Kantons Aargau wurden unterschiedlichste Staatsaufgaben übertragen, sie variieren stark in Unternehmensgrösse und Kapitalintensität und sind daher nur begrenzt vergleichbar. Der Regierungsrat trägt diesem Umstand Rechnung, indem er die Beteiligungen mittels Dreikreismodell einteilt und entsprechend in unterschiedlicher Intensität betreut. Je umfangreicher die übertragene Staatsaufgabe, desto kapitalintensiver ist in der Regel die Beteiligung und dies wirkt sich auch auf das finanzielle Risiko für den Kanton Aargau aus.

Der Interpellationstext bezieht sich auf drei unterschiedliche staatsnahe Unternehmen, welche gemäss Interpellanten in unterschiedlichster Weise aufgrund von Liquiditätsengpässen die Unterstützung des Kantons Aargau in Anspruch genommen haben. Alle drei genannten Beteiligungen sind im 1. Kreis des Dreikreismodells eingeordnet. Dabei unterscheiden sich die drei genannten Beteiligungen nach Rechtsform und Einflussmöglichkeiten.

Die Aargauische Pensionskasse (APK) ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Aufgrund ihrer Rechtsform wird sie gemäss PCG-Richtlinien als kantonale Beteiligung geführt.² Der Kanton ist

¹ Abrufbar unter www.ag.ch/beteiligungen

² Ziffer 2, Abs.1 PCG Richtlinien: "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."

jedoch an der APK weder mit Dotationskapital noch anderweitig finanziell beteiligt, und übt auch nicht die Aufsicht über die APK aus. Der Kanton Aargau übt seine Rolle als Träger und nicht als Eigentümer aus. Er führt dazu jährlich in der Regel zwei Trägersgespräche durch. Die APK führt ihrerseits als autonome Vorsorgeeinrichtung die berufliche Vorsorge für ihre angeschlossenen Arbeitgebenden durch. Der Kanton Aargau ist der grösste angeschlossene Arbeitgeber. Der Regierungsrat des Kantons Aargau kann auf die Geschäftsführung der APK einzig über die Wahl der Arbeitgebervertretenden beschränkten Einfluss geltend machen. Die APK wurde nach Beschluss des Grossen Rats per 2008 ausfinanziert und die Staatsgarantie wurde abgeschafft. Gleichzeitig wurde der Wechsel der APK von einer Leistungsprimatkasse in eine Beitragsprimatkasse beschlossen und vollzogen. Da sich die APK zu diesem Zeitpunkt in einer Unterdeckung befand, mussten die angeschlossenen Arbeitgebenden die beschlossene Ausfinanzierung tragen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere der anfangs der 1960er-Jahre durch den Grossen Rat gefällte Beschluss, auf den Einkauf von teuerungsbedingten Besoldungserhöhungen zu verzichten. Die Folge war eine Absenkung des Deckungsgrads von rund 80 % auf rund 63 % innert 20 Jahren. Bei den vom Regierungsrat beantragten Abfederungsmassnahmen in der beruflichen Vorsorge (siehe Vorlage GR 22.296 "Sicherung berufliche Vorsorge") handelt es sich nicht um eine Ausfinanzierungsvorlage aufgrund finanzieller Schwierigkeiten der APK, sondern um arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Massnahmen, um der Senkung des Umwandlungssatzes durch die APK und den damit einhergehenden sinkenden Renten zu begegnen. Die APK erhält kein Geld des Kantons; die beantragten Mittel fliessen an die Verwaltungsangestellten und Lehrpersonen, welche durch den Kanton als Arbeitgeber bei der APK versichert sind.

Die Axpo Holding AG (Axpo) ist eine Aktiengesellschaft nach dem Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht [OR]), an der der Kanton Aargau eine Minderheitsbeteiligung (rund 14 %) hält. Sie hat im Herbst 2022 beim Bundesrat ein Gesuch um temporäre Liquiditätsunterstützung eingereicht. Grund waren die extremen Preissteigerungen an den Energiemärkten, welche für die Axpo zur Folge hatten, dass sie für die auf Termin verkaufte eigene Stromproduktion sehr hohe Sicherheitsleistungen erbringen musste, was mit einem enormen Liquiditätsbedarf verbunden ist. Die Axpo hat den vom Bundesrat gesprochenen Kreditrahmen bis jetzt nicht in Anspruch nehmen müssen.

Das KSA ist eine Aktiengesellschaft nach OR, welche vollständig im Besitz des Kantons Aargau ist. Das KSA hat im Herbst 2022 beim Regierungsrat ein Finanzhilfegesuch in der Höhe von 240 Millionen Franken eingereicht, da ein vom KSA durchgeführter und von der externen Revisionsgesellschaft bestätigter Impairment-Test einen Wertberichtigungsbedarf von 240 Millionen Franken zeigte.

Die Beteiligungen des Kantons Aargau sind ebenfalls unterschiedlichen Märkten und Umweltsphären ausgesetzt, welche individuelle Herausforderungen und Chancen beinhalten. Deshalb ist das finanzielle Risiko der einzelnen Beteiligungen individuell zu beurteilen und nicht übertragbar. Einzig Beteiligungen, welche sich in vergleichbaren Marktumfeldern bewegen und daher denselben äusseren Einflüssen ausgesetzt sind, können zu einem höheren Grad verglichen werden.

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, die Public Corporate Governance laufend den neusten Erkenntnissen und Veränderungen in den Umweltsphären anzupassen, um die Eigentümerrechte ziel führend wahrzunehmen, die Chancen der Beteiligungen optimal zu nutzen und derer Risiken zu minimieren. Deshalb plant der Regierungsrat eine Revision der PCG-Richtlinien im Jahr 2024. Darin werden auch die Erkenntnisse aus den derzeitigen Diskussionen rund um staatliche Hilfe bei einzelnen Unternehmen einfließen.

Zur Frage 1

"Eintretenswahrscheinlichkeit:

- a. Wie schätzt der Regierungsrat die Eintretenswahrscheinlichkeit ein, dass auch die übrigen 36 Beteiligungen in den nächsten Monaten Staatshilfe in Form von finanziellen Mitteln benötigen? Es wird um eine Einschätzung pro Beteiligung gebeten.
- b. Mit welchen Massnahmen stellt der Regierungsrat sicher, dass die entsprechenden Risiken mitigiert werden?"

Dem Regierungsrat sind keine Umstände bekannt, anhand derer er darauf schliessen müsste, dass weitere Beteiligungen unmittelbare finanzielle Risiken darstellen. Deshalb schätzt der Regierungsrat die Eintretenswahrscheinlichkeit von weiteren Finanzhilfesuchen als gering ein. Dennoch gilt es zu beachten, dass unvorhergesehene Ereignisse alle Staatsaufgaben betreffen können und dadurch auch für die weiteren Beteiligungen des Kantons Aargau ein Restrisiko grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden kann.

Der Regierungsrat erhebt die Risiken der Beteiligungen jährlich und ergreift wo nötig individuelle Massnahmen zu deren Mitigation. Mit den Beteiligungen im 1. und 2. Kreis werden zusätzlich Eigentümergespräche geführt, bei denen laufend aktuelle Themen behandelt werden, darunter auch bekannte Risiken.

Zur Frage 2

"Risikoausmass:

- a. Wie hoch schätzt der Regierungsrat das maximale finanzielle Ausmass für den Kanton Aargau ein, falls die festgestellten Risiken eintreten? Es wird um eine Quantifizierung pro Beteiligung gebeten.
- b. In welchem finanziellen Ausmass wurden in den letzten 20 Jahren die Beteiligungen durch staatliche Hilfe unterstützt?"

Grundsätzlich entspricht das finanzielle Risiko für den Kanton Aargau pro Beteiligung, welche als Aktiengesellschaft nach OR organisiert ist, der anteilmässigen Kapitalisierungssumme. Es gilt zu beachten, dass nicht alle Beteiligungen über Eigenkapital verfügen. Das finanzielle Risiko aufgrund einer Überschuldung nach Art. 725 OR kann allerdings nicht isoliert betrachtet werden. Dem Regierungsrat sind wie oben beschrieben keine unmittelbaren Risiken bekannt, welche weitere Finanzierungsgesuche zur Folge haben könnten. Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, wurden nicht alle drei von den Interpellanten genannten staatsnahen Unternehmen durch staatliche Hilfe unterstützt.

Die Art und Weise der Finanzierung der kantonalen Beteiligungen unterscheidet sich nach Rechtsform der Beteiligung, Beteiligungsart und übertragener Staatsaufgabe stark. Der Kanton Aargau hat als Arbeitgeber die Ausfinanzierung und den Systemwechsel der APK im Jahr 2008 mit einem Betrag von rund 1,6 Milliarden Franken mitgetragen. Es handelte sich bei der Ausfinanzierung der APK nicht um eine Unterstützung mit staatlicher Hilfe, um eine finanzielle Notlage zu verhindern, sondern um die Umsetzungskosten für einen Systemwechsel, der vom Parlament beschlossen wurde. Im Jahr 2022 hat der Kanton eine Rückstellung in der Höhe von 240 Millionen Franken für einen Finanzhilfebeitrag an das KSA getätigt. Der Kanton Aargau hat in den letzten 20 Jahren keine weiteren Beteiligungen mit ausserordentlicher Finanzhilfe versorgt.

Zur Frage 3

"Governance:

- a. Wie beurteilt der Regierungsrat die heutige Governance bei den Staatsbeteiligungen im Vergleich zu anderen Kantonen?
- b. Wie viel Einfluss kann der Kanton Aargau als Eigentümer auf die Beteiligungen nehmen ohne in die Organhaftung zu gelangen?
- c. Ist die heutige Governance angemessen, um die Beteiligungen aus Risikoüberlegungen zu überwachen?
- d. Sind die Eigentümergespräche zwischen Regierungsrat und oberster Führung der Beteiligungen bzw. die teilweise vorgelagerten Gespräche der operativen Führungsstufen von Kantonsverwaltung und Beteiligungen in der heutigen Form aus Sicht des Regierungsrats noch das richtige Gefäss für den regelmässigen Austausch zwischen Eigentümer und Beteiligungen?"

Dem Regierungsrat ist eine zweckmässige Ausübung der Eigentümerrechte ein wichtiges Anliegen. Die Public Corporate Governance ist deshalb im Kanton Aargau weitgreifend in den PCG-Richtlinien vom 18. September 2013 geregelt. Die Public Corporate Governance des Kantons Aargau ist im Vergleich mit den meisten anderen Kantonen umfassend und breit etabliert. Der Regierungsrat legt insbesondere Wert auf Transparenz, weshalb der Kanton Aargau für jede Beteiligung im 1. und 2. Kreis die Eigentümerstrategie und für jede Beteiligung jährlich ein Datenblatt publiziert. Darüber hinaus publiziert der Kanton Aargau zweimal jährlich einen Beteiligungsreport, worin die Öffentlichkeit über die wichtigsten Neuerungen der Beteiligungen informiert wird. Dadurch sind aktuelle Informationen über die Beteiligungen der Öffentlichkeit stets zugänglich, insbesondere auch Finanzkennzahlen.

Die Eigentümerrechte unterscheiden sich je nach Rechtsform der Beteiligung. Der Regierungsrat nimmt bei Beteiligungen, welche als Aktiengesellschaft organisiert sind, Eigentümerrechte nach OR wahr. Die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats sind in Art. 716a OR geregelt.

Es handelt sich dabei beispielsweise um die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen, oder die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung betrauten Personen. Gemäss OR haften Mitglieder des Verwaltungsrats für den Schaden, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Wenn der Eigentümer unübertragbare Aufgaben des Verwaltungsrats wahrnimmt, kann er daher in die Organhaftung gelangen. Für die Beteiligungen, welche als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert sind, gilt eine spezifische Rechtsgrundlage, welche die Einflussmöglichkeiten des Eigentümers regelt. Vorbehalten bleiben hier Regelungen des übergeordneten Rechts, des Bundesrechts, wie beispielsweise im Fall der APK oder der SVA Aargau. Die Einflussmöglichkeiten variieren deshalb sehr stark nach Beteiligung.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass die Public Corporate Governance des Kantons Aargau angemessen ausgestaltet ist, um die Beteiligungen zu überwachen. Diese muss allerdings laufend an die sich ändernden Gegebenheiten angepasst werden, weshalb der Regierungsrat wie bereits erwähnt die PCG-Richtlinien im Jahr 2024 einer Revision unterziehen wird, um weiterhin ein effektives Beteiligungsmanagement zu betreiben. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass Eigentümergespräche das richtige Gefäss für den Austausch mit den Beteiligungen sind. Diese Gespräche ermöglichen den persönlichen Austausch zwischen dem Regierungsrat und den Organen der Beteiligungen im 1. und 2. Kreis, anlässlich derer gegenseitige Erwartungen, aktuelle Herausforderungen und auch Risiken thematisiert werden. Insgesamt hat der Regierungsrat sehr gute Erfahrungen mit den Eigentümergesprächen gemacht und sieht keinen Anlass, auf dieses Gefäss zur Wahrnehmung der Eigentümerrechte zu verzichten.

Zur Frage 4

"Beteiligungsportfolio:

- a. Nach welchem Vorgehen wird das Beteiligungsportfolio regelmässig überprüft?
- b. Welche Beteiligungen sind aus Sicht des Regierungsrats zwingend notwendig und welche Beteiligungen könnten reduziert oder gar veräussert werden?"

Die Beteiligungen des Kantons Aargau werden laufend und im Rahmen des Beteiligungsreports zweimal pro Jahr im Regierungsrat behandelt. Der Kanton Aargau hält ausschliesslich Beteiligungen, welche aus Sicht des Regierungsrats die effektivste Möglichkeit zur Ausübung der ihnen übertragenen Staatsaufgabe darstellen. Deshalb sieht der Regierungsrat derzeit keine Reduktion oder Veräusserung von Beteiligungen vor.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'250.—.

Regierungsrat Aargau