

Motion Peter Voser, CVP, Killwangen, vom 28. Mai 2013 betreffend neues Gesetz für die Regelung der Public Corporate Governance in Bezug auf die kantonalen Beteiligungen; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

Aarau, 21. August 2013

13.116

I.

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

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

Im Kanton Aargau werden die kantonalen Beteiligungen nebst den primär anzuwendenden spezialgesetzlichen Regelungen und Vorgaben des Obligationenrechts gemäss den Richtlinien zur Public Corporate Governance vom 7. März 2007 gesteuert. Der Regierungsrat unterzieht die heutigen Richtlinien zur Public Corporate Governance gegenwärtig einer Revision, welche die aktuellen Entwicklungen sowie die Erfahrungen aus der Praxis im Kanton Aargau und in anderen Kantonen sowie aus der Lehre aufgreift. Die revidierten Richtlinien werden das gesamte heutige Steuerungssystem des Regierungsrats inklusive aller eingesetzten Steuerungselemente umfassend darstellen und vervollständigen. Bisherige Ergänzungen der aktuellen Richtlinien wie der "Leitfaden zur Besetzung der obersten Leitungsorgane kantonalen Beteiligungen" und das "Grundmodell zur Ausgestaltung der Vergütungsreglemente der obersten Leitungsorgane von kantonalen Beteiligungen" werden in die revidierten Richtlinien integriert. Auch die in der Motion erwähnten Zielsetzungen werden in der Revision aufgegriffen. Es sind somit im Vergleich der geplanten revidierten Richtlinien mit den in der Motion genannten Zielsetzungen keine Lücken im Steuerungssystem des Regierungsrats für die kantonalen Beteiligungen zu erkennen.

Die Zuständigkeit des Regierungsrats für den Erlass von "Richtlinien zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen" ist in § 9a Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100; Stand 1. August 2013) explizit geregelt. Das Organisationsgesetz klärt somit zum heutigen Zeitpunkt die Frage, ob ein Gesetz, eine Verordnung oder Richtlinien das richtige Instrument zur Festlegung der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen darstellt.

Ebenfalls besagt die Kantonsverfassung in § 90 Abs. 1, dass der Regierungsrat nicht nur der kantonalen Verwaltung vorsteht, sondern auch die andern Träger von öffentlichen Aufgaben beaufsichtigt.

Die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen wird somit als klassische Exekutivaufgabe vom Regierungsrat wahrgenommen. Die Regierung ist ebenfalls zuständig für die Verwaltung des Vermögens, das heisst die Wahrnehmung der Rolle des Eigentümers gegenüber den Beteiligungen. Deshalb ist es sachgerecht, dass die Exekutive die Vorgehensweise zur Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen festlegt. Anhand des halbjährlichen Beteiligungsreports und des Beteiligungsspiegels in der Jahresrechnung informiert der Regierungsrat den Grossen Rat als Oberaufsicht regelmässig über die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen.

Aus formeller Sicht könnte ein Gesetz zur Public Corporate Governance die Zuständigkeiten, Abläufe und Verantwortlichkeiten in der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen zwischen Grosse Rat und Regierungsrat weiter klären. Dabei wäre zu beachten, dass die erwähnten, in der Verfassung und im Organisationsgesetz geregelten Exekutivkompetenzen des Regierungsrats erhalten bleiben und keine Schwächung der politischen Handlungsfähigkeit des Kantons gegenüber den Beteiligungen eintritt.

Die Richtlinien zur Public Corporate Governance sehen in R 1 Abs. 3 die Möglichkeit vor, begründet von einzelnen Bestimmungen abzuweichen (Grundsatz "comply or explain"). Dies bietet die Möglichkeit, auf die Anwendung gewisser Bestimmungen zu verzichten, sofern sie für eine Beteiligung nicht sinnvoll sind. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Charakters (unter anderem Rechtsform, Grösse, Bedeutung, Beteiligungshöhe) und der vielfältigen und verschiedenen Aufgaben der Beteiligungen ist dies ein Vorteil bei der Umsetzbarkeit der Instrumente zur Public Corporate Governance. Bei jeder Beteiligung handelt es sich um einen individuellen Fall, wodurch eine angepasste Vorgehensweise, auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente, sachgerecht ist. Dies dürfte die Akzeptanz und somit die Umsetzung der PCG-Richtlinien innerhalb der Beteiligungen bislang entscheidend gestärkt und zum Erfolg der Public Corporate Governance im Kanton Aargau beigetragen haben.

Im Vergleich zu Richtlinien, welche intern als Weisungen gelten und keine verbindliche Aussenwirkung entfalten, weisen Gesetze und Verordnungen eine verbindliche Aussenwirkung auf. Aufgrund ihrer Allgemeingültigkeit wäre eine Abweichung davon auch in begründeten Fällen nicht mehr möglich. Somit müssten im Gesetz wohl Formulierungen mit Ausnahmebestimmungen verwendet werden (zum Beispiel "in der Regel" oder "in begründeten Fällen kann davon abgewichen werden"), was als wenig gesetzestauglich bezeichnet werden muss. Es zeigt sich in anderen Kantonen mit entsprechenden Gesetzen, dass entweder solche Formulierungen gewählt werden, oder das Gesetz wenig Normierungsgehalt aufweist. Aus rechtsetzerischer Sicht müsste sich zudem eine genügend grosse Anzahl allgemein geltender Rechtsnormen bestimmen lassen, damit ein neues Gesetz gerechtfertigt wäre. Andernfalls könnten gewisse Normen auch in schon bestehenden Gesetzen aufgenommen werden.

Auch wäre genauer zu prüfen, welche Beteiligungen einem solchen Gesetz unterstehen würden, und die Normierungsebene (Gesetz, Verordnung, Richtlinie) und die entsprechende Aufteilung wären genauer zu analysieren.

Der Regierungsrat ist mit den vorstehenden Erwägungen bereit, die Frage eines Gesetzes zur Public Corporate Governance vertieft zu prüfen.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'343.–.

REGIERUNGSRAT AARGAU