

REGIERUNGSRAT

11. August 2021

21.116

Motion der GLP-Fraktion (Sprecher Lukas Huber, Berikon) vom 4. Mai 2021 betreffend Einführung einer Deklarationspflicht für Aufträge von Anstalten und Gesellschaften, an welchen der Kanton als Träger beteiligt ist, an Mitglieder der obersten Leitungsorgane bzw. mit ihnen verbundene Gesellschaften (Anpassung der PCG-Richtlinien); Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

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:

1. Vorbemerkungen

Der Kanton erfüllt eine Reihe seiner Aufgaben nicht selber, sondern überträgt sie an Organisationen ausserhalb der Kernverwaltung. Ebenfalls kommt es vor, dass er zusammen mit anderen Gemeinwesen und Privaten mittels Beteiligungen einzelne Staatsaufgaben erfüllt. Dabei ist stets die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung das Ziel.

Die kantonalen Beteiligungen unterscheiden sich grundlegend in ihrer Rechtsform, der Beteiligungshöhe seitens Kanton oder des rechtlichen und wirtschaftlichen Umfelds. Mit den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) bezweckt der Regierungsrat eine angemessene Steuerung und Kontrolle seiner Beteiligungen. Die aktuell gültigen Richtlinien des Regierungsrats stammen vom 18. September 2013 und wurden am 6. September 2017 das letzte Mal teilrevidiert. In der Botschaft des Regierungsrats vom 18. März 2020 zum Jahresbericht mit Jahresrechnung 2019 kündigte der Regierungsrat an, die PCG-Richtlinien im Jahr 2020 überarbeiten zu wollen. Diese Arbeiten wurden im genannten Jahr zwar aufgenommen, aufgrund anderer dringlichen Aufgaben infolge der Corona-Pandemie aber sistiert und sollen im zweiten Halbjahr 2021 weitergeführt werden.

Die aktuell gültigen PCG-Richtlinien erlauben den Mitgliedern der obersten Leitungsorgane, zusätzliche Aufträge in Zusammenhang mit ihrer Funktion wahrzunehmen (Ziff. 26 Abs. 2 PCG-Richtlinien). Direkte Aufträge, welche nicht im Zusammenhang mit der Funktion im obersten Leitungsorgan stehen, sind hingegen ausgeschlossen (Ziff. 26 Abs. 3 PCG-Richtlinien). So kann das oberste Leitungsorgan Mitglieder aus seiner Mitte beauftragen, weitere strategische Aufgaben zu übernehmen. Im Kommentar zu den PCG-Richtlinien wird hervorgehoben, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats für die Durchführung solcher zusätzlichen Aufträge aus sachlichen und nachvollziehbaren Gründen (besondere Kenntnisse, Zeitfaktor) beauftragt werden und der Auftrag ohne Nachteile nicht anderweitig

vergeben werden konnte. Hingegen wäre es ausgeschlossen, einem Mitglied Aufträge zu operativen Angelegenheiten zu übertragen, da diese nicht im Zusammenhang mit der Funktion im obersten Leitungsorgan stehen. Die Teilnahme an öffentlichen Beschaffungen gemäss dem geltenden Beschaffungsrecht ist hingegen, wie im Kommentar zu den PCG-Richtlinien ausgeführt, trotz des Ausschlusses von direkten Aufträgen, welche nicht im Zusammenhang mit der Funktion im obersten Leitungsorgan stehen, grundsätzlich möglich. Durch das Beschaffungsrecht, welchem die kantonalen Beteiligungen in der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe unterstehen, ist die Vergabe von solchen Aufträgen geregelt. Übersteigt der geschätzte Wert des Einzelauftrags gewisse Schwellenwerte, können Aufträge nicht mehr freihändig, sondern im Einladungsverfahren beziehungsweise im offenen oder selektiven Verfahren vergeben werden. Zu beachten ist, dass die Grundsätze des Beschaffungsrechts wie Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung etc. ungeachtet des anwendbaren Vergabeverfahrens gelten. Mit dem Beschaffungsrecht wird damit ein wirksamer Wettbewerb gefördert.

Bei Interessenskonflikten besteht im obersten Leitungsorgan und gegenüber dem Eigentümer eine Offenlegungs- und Ausstandspflicht (Ziff. 27 Abs. 2 PCG-Richtlinien). Konkurrenzierende Tätigkeiten sind nicht zulässig (Ziff. 27 Abs. 1 PCG-Richtlinien). Der Ausschluss von Interessenskonflikten ist auch bei der Wiederwahl von Mitgliedern des obersten Leitungsorgans sowie bei der Besetzung von Vakanzen zu beachten (Ziff. 25 Abs. 2 lit. d PCG-Richtlinien).

2. Stossrichtung der Motion

Die Motion fordert die Einführung einer generellen Deklarationspflicht für Aufträge von Anstalten und Gesellschaften, an welchen der Kanton beteiligt ist, an Mitglieder der obersten Leitungsorgane beziehungsweise mit ihnen verbundenen Gesellschaften. Die Deklarationspflicht soll ab einem Schwellenwert von Fr. 10'000.– gelten. Die entsprechenden Aufträge sind im Geschäftsbericht aufzuführen unter Angabe der sachlichen und nachvollziehbaren Gründe für die Auftragsvergabe beziehungsweise der Gründe, weshalb der Auftrag nicht ohne Nachteile anderweitig vergeben werden konnte. Hierzu sollen die PCG-Richtlinien entsprechend angepasst werden.

Laut der Motionärin besteht insbesondere aufgrund zusätzlich abgegoltener Mandate der Kantons-spitäler mit Mitgliedern des Verwaltungsrats beziehungsweise mit Gesellschaften, mit denen sie persönlich oder wirtschaftlich verbunden waren, Handlungsbedarf. Dabei wird in den Ausführungen auch auf das Öffentlichkeitsprinzip verwiesen. So sei die nötige Transparenz nur mit einer klaren Deklarationspflicht zu erreichen.

3. Erwägungen des Regierungsrats

Die heutige Regelung sieht gemäss den PCG-Richtlinien den Ausweis aller Vergütungen vor (Ziff. 26 Abs. 4 lit. c PCG-Richtlinien). Hier eingeschlossen sind zusätzliche Vergütungen für direkte Aufträge an Mitglieder des obersten Leitungsorgans in Zusammenhang mit deren Funktion. Wird hingegen eine Gesellschaft beauftragt, mit welcher ein Mitglied des obersten Leitungsorganes verbunden ist, fliesst die Abgeltung der Gesellschaft zu. Damit beglichen werden neben den Gemeinkosten auch weitere Arbeiten, an denen Mitarbeitende dieser Gesellschaft beteiligt sind. Aus diesem Grund sind diese Aufwendungen auch nicht einer Vergütung gleichzusetzen, welche einem Verwaltungsratsmitglied direkt zugutekommen. Sie werden daher nicht ausgewiesen. Gleiches gilt für Geschäftsbeziehungen, welche die Lieferung von Sachgütern umfasst. Hier kommen zusätzlich noch die Herstellkosten hinzu. Eine generelle Deklarationspflicht würde daher den im Einzelfall unterschiedlich zu bewertenden Sachverhalten nicht gerecht werden.

Der Ausweis der Vergütungen, den die kantonalen Beteiligungen gemäss PCG-Richtlinien vorzulegen haben, entspricht dem von börsenkotierten Gesellschaften (siehe Verordnung gegen übermässige Vergütung bei börsenkotierten Aktiengesellschaften [VegüV; SR 221.331]).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine generelle Deklarationspflicht als sachgerecht zu beurteilen wäre. So müssten alle Geschäftsbeziehungen, bei welchen eine personelle Verbindung besteht, ausgewiesen werden. Da Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte gerade auch aufgrund ihres branchenspezifischen Fachwissens, ihrer Führungserfahrung und ihrer Vernetzung ausgewählt werden, kommt es in der Praxis immer wieder zu Überschneidungen. So müssten unzählige Sachverhalte ausgewiesen werden wie zum Beispiel die Verlegung von Patienten von einem Kantonsspital in eine Reha-Klinik, wo ein Verwaltungsratsmitglied ebenfalls im obersten Leitungsorgan Einsitz nimmt, oder die Inanspruchnahme von Dienstleistungen im ICT-Bereich, da ein Mitglied eines Verwaltungsrats einer kantonalen Beteiligung ebenfalls Mitglied der Geschäftsleitung eines entsprechenden Unternehmens ist. Eine solche Auflistung im jeweiligen Geschäftsbericht wäre unüblich und nicht praxistauglich. Daher erachtet der Regierungsrat dies nicht als adäquat, zumal auch keine nachvollziehbare Trennlinie gezogen werden kann.

Neben der Auflistung aller entsprechenden Geschäftsvorfälle im jeweiligen Geschäftsbericht lehnt der Regierungsrat auch die Angabe der sachlichen und nachvollziehbaren Gründe für die Auftragsvergabe beziehungsweise der Gründe ab, weshalb der Auftrag nicht ohne Nachteile anderweitig vergeben werden konnte. Es handelt sich hierbei um Geschäftsgeheimnisse. Da sich Unternehmen, welche mit den Beteiligungen Geschäftsbeziehungen pflegen, in der Privatwirtschaft behaupten müssen, wäre eine solche Massnahme unangebracht und marktwidrig. Zudem gilt es zu beachten, dass auch das Öffentlichkeitsprinzip Geschäftsgeheimnisse als überwiegende private Interessen deklariert, welche einer Herausgabe entgegenstehen (§ 3 Abs. 1 lit. I und § 5 Abs. 3 lit. b Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, dem Datenschutz und das Archivwesen [IDAG; SAR 150.700]).

Entscheidend ist bei Interessenskonflikten die Offenlegungs- und Ausstandspflicht. Gemäss Ziff. 27 Abs. 2 PCG-Richtlinien sind beide Pflichten im obersten Leitungsorgan sowie gegenüber dem Kanton als Eigentümer zu beachten und anzuwenden. Der Regierungsrat erachtet diese Regel als zweckmässig und ausreichend, zumal das Beschaffungsrecht bereits einen klaren Rahmen für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen vorgibt. Auch der Regierungsrat ist der Ansicht, dass seine Beteiligungen höheren Anforderungen als die Privatwirtschaft gerecht werden müssen. Diesen Anspruch unterstützt das Beschaffungsrecht.

Um die heutige Regel inskünftig noch zu verstärken, sollen die PCG-Richtlinien jedoch angepasst werden. So soll die Offenlegungspflicht gegenüber dem Regierungsrat als Vertreter des Kantons als Eigentümer auf alle Geschäftsbeziehungen ausgeweitet werden, welche kantonale Beteiligungen mit Gesellschaften unterhalten, die mit Mitgliedern des obersten Leitungsorgans in Verbindung stehen. Diese Regelung entspricht auch den verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Gemäss Verfassung des Kantons Aargau steht der Regierungsrat der kantonalen Verwaltung vor und beaufsichtigt die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben. Mit den heutigen Bestimmungen und der erwähnten Anpassung werden die Anliegen der Motionäre weitgehend aufgenommen. Darüberhinausgehende Forderungen würden zu einer Überregulierung führen und sind nicht praxistauglich. Zudem sind keine vergleichbaren Vorgaben in anderen Kantonen bekannt.

Im Rahmen der bereits erwähnten Revision der PCG-Richtlinien wird der Regierungsrat die generelle Offenlegungspflicht gegenüber dem Kanton als Eigentümer aufnehmen. Es ist geplant, die Revision im Jahr 2022 abzuschliessen und zu verabschieden. Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat bereit, die Motion als Postulat entgegen zu nehmen.

4. Konsequenzen der Umsetzung, insbesondere Auswirkungen auf die Aufgaben- und Finanzplanung

Die Entgegennahme der Motion als Postulat und die nähere Überprüfung und Umsetzung des Anliegens gemäss den obenstehenden Erwägungen bringt keine relevanten finanziellen oder personellen Auswirkungen auf kantonaler Ebene mit sich.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'024.—.

Regierungsrat Aargau