



Nr. 253

Stans, 3. April 2012

Finanzdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion der Aufsichtskommission betreffend die Festlegung die Organisation der selbständigen Anstalten und deren Aufsicht. Antrag an den Landrat

### Sachverhalt

1.

Das Landratsbüro hat mit Schreiben vom 1. März 2012 die Motion vom 29. Februar 2012 der Aufsichtskommission betreffend die Festlegung die Organisation der selbständigen Anstalten und deren Aufsicht dem Regierungsrat zur Stellungnahme zugestellt.

2.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

*"Der Regierungsrat wird beauftragt, die Änderung der kantonalen Gesetze, welche die selbständigen Anstalten zum Gegenstand haben, einzuleiten, um die Bestimmungen über die Organisation und die Aufsicht so weit als möglich zu vereinheitlichen. Insbesondere hat künftig die Wahl des Verwaltungsrates bei allen Anstalten durch den Landrat zu erfolgen und die Aufsichtskommission ist nicht mehr als gesetzliche Revisionsstelle zu bezeichnen."*

Zur Begründung wird auf den Motionstext verwiesen.

3.

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglementes (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben.

### Erwägungen

1.

Die Kantonsverfassung (KV; NG 111) regelt die Aufgaben und Kompetenzen des Landrates und des Regierungsrates in Bezug auf die selbständigen Anstalten des Kantons wie folgt:

#### Art. 61 KV

*"In die **Zuständigkeit des Landrates** fallen weiter:*

*12. die **Oberaufsicht** über die kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten, insbesondere die **Genehmigung der jährlichen Rechenschaftsberichte**;"*

#### Art. 65 KV

*"Der **Regierungsrat** ist, unter Vorbehalt der Befugnisse des Landrates, die verwaltende Behörde des Kantons; er vertritt den Kanton nach aussen. Er ist namentlich befugt und beauftragt:*

*5. die gesamte Staatsverwaltung zu überwachen und die sich **selbst verwaltenden Anstalten** nach Massgabe der Gesetzgebung **zu beaufsichtigen**."*

2.

Es gilt somit zu unterscheiden zwischen der "Oberaufsicht" und der "Aufsicht". Im Weiteren geht es um die zentrale Frage, wer die Interessen des Kantons (Eigentümer, Eigner) gegen-

über den selbständigen Anstalten wahrnimmt und wer die unmittelbare Aufsichtsverantwortung trägt.

3.

In den Spezialgesetzgebungen wurden für die bestehenden neun selbständigen Anstalten im Verlaufe der Jahre recht unterschiedliche Regelungen bezüglich Organisation, Aufsicht und Verantwortung erlassen (vgl. Beilage 1). In dieser Beilage werden die interkantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten (beispielsweise Informatikleistungszentrum OW und NW, Verkehrssicherheitszentrum OW und NW, Laboratorium der Urkantone) nicht aufgeführt, weil diese gemäss den entsprechenden Vereinbarungen nicht mit den kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten verglichen werden können. Insbesondere bezüglich den Kompetenzen und Zuständigkeiten der Parlamente und der Regierungen sind in diesen Vereinbarungen besondere Regelungen enthalten.

In der Praxis ist die Rolle des Regierungsrates oft unklar. Einerseits wird von ihm die politische Verantwortung erwartet (z.B. in der Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen, Vertretung der Interessen des Kantons, Eignerstrategie, Vertretung von Geschäften im Landrat), andererseits fehlen in der Spezialgesetzgebung die entsprechenden, klaren rechtlichen Grundlagen. Unklar ist die Stellung von Mitgliedern des Regierungsrates im obersten Verwaltungsorgan: Sind sie primär dem Unternehmen oder dem Regierungsrat als oberste leitende, planende und vollziehende Behörde des Kantons (Art. 1 des Regierungsratsgesetzes; NG 152.1) verpflichtet?

Zu wenig klar ist auch die Rolle des Landrates beziehungsweise der Aufsichtskommission definiert. Wer ist tatsächlich zuständig für die Festlegung der Eignerstrategie und die Vertretung der Eignerinteressen? Wer übt die unmittelbare Aufsicht im Sinne von Art. 61 bzw. Art. 65 der Kantonsverfassung aus (z.B. Überprüfen von Anlagereglementen, Umsetzung der Eignerstrategie, Projektüberwachung etc.)? Trägt der Landrat beziehungsweise die Aufsichtskommission die politische Verantwortung im Krisenfall (z.B. grosse Verluste auf Wertschriften, Scheitern von Grossinvestitionen im Ausland, riskante Geschäftsstrategien, Beanspruchung der Staatsgarantie)?

Aufgrund des grossen finanziellen Engagements des Kantons (Dotations- und PS-Kapital von rund 115 Millionen Franken, Staatsgarantie) bilden die selbständigen Anstalten – auch bei einer kleinen Eintretenswahrscheinlichkeit – die grössten Risiken des Kantons.

Auch die Stellung von Mitgliedern des Landrates im obersten Verwaltungsorgan ist nicht geklärt: sind sie primär dem Unternehmen oder der Politik verpflichtet?

Als problematisch könnte sich im Krisenfall auch der Umstand erweisen, dass Mitglieder des Landrates sowohl Oberaufsichts-Aufgaben wahrnehmen als auch als Verwaltungsorgan tätig sind. Eine parlamentarische Untersuchungskommission müsste im Rahmen der Oberaufsicht gegen eigene Mitglieder des Landrates ermitteln.

4.

Der Rolle des Kantons als Eigner einer selbständigen Anstalt wird in Nidwalden heute wenig Beachtung geschenkt. Wohl werden in der Spezialgesetzgebung der Zweck und Aufgaben einer öffentlichen Anstalt generell umschrieben, doch fehlt eine klare Führung durch den Eigner. Jedes Gemeinwesen muss sich im Klaren sein, wie es seine Beteiligungen bzw. seine Unternehmen führen will. Dies umfasst die zu verfolgenden Ziele sowie seine eigene Rolle in der Umsetzung dieser Ziele. Grundsätzlich ist von folgender Rollenverteilung auszugehen:

- Die *Exekutive* hat in ihrer *strategisch-politischen Führungsrolle* dafür zu sorgen, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmung sichergestellt ist und dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden.
- Die *Legislative* hat in ihrer Rolle als *Oberaufsichtsorgan* dafür zu sorgen, dass die Exekutive den öffentlichen Auftrag erfüllt und sich in der strategischen Führung engagiert.

- Die *Unternehmensführung* hat dafür zu sorgen, dass die Unternehmung den gesetzlichen *Leistungsauftrag und die Eigenerziele* der Exekutive erfüllt.

Im Einzelnen wird hierzu auf die Beilage 2 verwiesen (Schedler/Müller/Sonderegger: Public Corporate Governance, 2011. S 76 ff).

5.

Die Motion der Aufsichtskommission erkennt grundsätzlich Handlungsbedarf betreffend Organisation und Aufsicht bei den selbständigen Anstalten. Sie konzentriert sich dabei aus Sicht des Regierungsrates zu sehr auf die Zuständigkeit bei der Wahl des Verwaltungsrates sowie der Stellung des Landrates als gesetzliche Revisionsstelle. Der "Vorschlag einer neuen Organisation der selbständigen Anstalten" trägt einer umfassenden Neubeurteilung der Stellung und Aufgaben von Landrat und Regierungsrat bei der Steuerung und der Aufsicht über die selbständigen Anstalten zu wenig Rechnung. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass eine klare Trennung zwischen Oberaufsicht (Landrat) und Aufsicht (Regierungsrat) bei den selbständigen Anstalten unbedingt anzustreben ist, insbesondere ist die Aufgabe der Vertretung der Eigenerinteressen beim Regierungsrat anzusiedeln. Eine mögliche Zuständigkeitsregelung ist dem Organisationsschema "Aufsicht und Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons" (Beilage 3) zu entnehmen.

6.

Der Regierungsrat teilt die Meinung der Aufsichtskommission, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht. Er beantragt die Motion grundsätzlich gutzuheissen, stellt jedoch im Sinne von Ziff. 5 der Erwägungen einen Änderungsantrag.

Der Regierungsrat beabsichtigt, die anstehende, dringende Totalrevision des Gesetzes über das Kantonale Elektrizitätswerk Nidwalden (EWN-Gesetz) unmittelbar nach der erfolgten Beschlussfassung des Landrates zu dieser Motion im Sinne dieses Grundsatzentscheides zu überarbeiten. Diese überarbeitete Vorlage kann umgehend dem Landrat überwiesen werden, weil die Vernehmlassung zum EWN-Gesetz bereits durchgeführt wurde.

### **Beschluss**

Dem Landrat wird beantragt, die Motion der Aufsichtskommission betreffend die Organisation der selbständigen Anstalten und deren Aufsicht grundsätzlich gutzuheissen, jedoch folgenden Änderungsantrag zum Beschluss zu erheben:

*"Der Regierungsrat wird beauftragt, die Änderung der kantonalen Gesetze, welche die selbständigen Anstalten zum Gegenstand haben, einzuleiten, um die Bestimmungen über die Organisation und die Aufsicht so weit als möglich zu vereinheitlichen. Dabei ist auf eine klare Aufgabenteilung zwischen Oberaufsicht und Aufsicht im Sinne des Organisationsschemas "Aufsicht und Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons" vom 3. April 2012 zu achten."*

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratsbüro
- Mitglieder des Landrates
- Aufsichtskommission (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Selbständige kantonale Anstalten
- Staatskanzlei

NWLR.78

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber

**Beilagen:**

- Überblick über die kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten; Vergleich der gesetzlichen Regelungen (Beilage 1)
- Auszug Schedler/Müller/Sonderegger: Public Corporate Governance (Beilage 2)
- Organisationsschema "Aufsicht und Oberaufsicht über die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons" (Beilage 3)