

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 1. Juni 2010

370370

GRG NR.	08	MO 17	134
---------	----	-------	-----

Motion von Urs Martin vom 17. Juni 2009

„Einführung eines systematischen Managements der Kantonsbeteiligungen (Beteiligungsstrategie)“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär und 36 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen verlangen eine Gesetzesvorlage, welche ein systematisches Management der Kantonsbeteiligungen (Beteiligungsstrategie) vorsieht. Das Beteiligungsmanagement soll als Grundlage für Anlageentscheide dienen und Transparenz über die Beteiligungen schaffen. Im Weiteren seien insbesondere auch Fragen zur Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sowie Fragen der vorhandenen Risiken und Haftung aufzunehmen.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Rechtslage

1. Gemäss § 46 Kantonsverfassung (KV; RB 101) vertritt der Regierungsrat den Kanton. Er sorgt im Rahmen des Gesetzes für eine wirksame und wirtschaftliche Organisation. Er beaufsichtigt die Gemeinden und die übrigen Träger staatlicher Aufgaben, soweit das Gesetz nicht andere Aufsichtsorgane vorsieht. Gemäss § 45 Abs. 1 KV verwaltet er die Staatsfinanzen und gemäss § 89 KV sind Kanton und Gemeinden zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Das Gesetz über den Finanzhaushalt (RB 611.1) konkretisiert diesen Verfassungsauftrag, namentlich auch in den §§ 1 und 2. Der Grosse Rat übt die oberste Aufsicht im Kanton aus. Er genehmigt die Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der Gerichte und genehmigt ebenso die Rechenschaftsberichte der selbständigen kantonalen Anstalten (§ 37 KV).

2. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) übt die parlamentarische Oberaufsicht über die gesamte kantonale Verwaltung und die selbständigen Anstalten aus, unter Einbezug der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen bzw. der Leistungsaufträge mit selbständigen juristischen Personen, welchen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt (§ 62 Abs. 1 Ziff. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Rates, GOG; RB 171.1). Sie erstattet dem Grossen Rat Bericht über die Tätigkeiten und die Ergebnisse der Prüfungen und stellt die erforderlichen Anträge (Ziff. 4).

II. Regelungsbedarf

1. Dem Motionär ist darin zuzustimmen, dass die Kantonsbeteiligungen, die mehrheitlich historisch gewachsen sind, gewisse Risiken beinhalten können und Fragen aufwerfen, beispielsweise zur Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in Verwaltungsräten. Allerdings ist die Annahme falsch, dass der Kanton Beteiligungen aus finanziellen Überlegungen im Sinne von Kapitalanlagen hält. Mit Ausnahme kurzfristiger Geldanlagen aufgrund unterjähriger Mittelbewirtschaftung werden keine Kapitalanlagen getätigt; die bestehenden Beteiligungen sind im Übrigen als Folge der ausgelagerten Dienstleistungen und Aufgaben entstanden. Daneben bestehen gemeinsame Trägerschaften für öffentliche Aufgaben wie z. B. die TMF Extraktionswerk AG Bazenheid oder die Polizeischule Ostschweiz. Die Feststellung des Motionärs, dass bezüglich Führung, Controlling und Kontrolle der ausgelagerten Aufgaben Handlungsbedarf besteht und ein systematisches, einheitliches Management der Kantonsbeteiligungen zu schaffen ist, teilt der Regierungsrat. Er erachtet es deshalb als sinnvoll und zweckmässig, über allgemein gültige Grundregeln zu verfügen, wie Beteiligungen und ausgegliederte Aufgaben im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen zu führen und zu überwachen sind. Neben diesen Grundregeln sind für einzelne Institutionen in einem zweiten Schritt bedarfsgerechte Spezialregelungen festzulegen.
2. Der Regierungsrat setzte vor diesem Hintergrund im Herbst 2009 eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe mit dem Auftrag ein, ein Regelwerk unter dem Fachbegriff „Richtlinien zur Public Corporate Governance“ zu erarbeiten. Der Regierungsrat verabschiedete diese Richtlinien mit Regierungsratsbeschluss vom 11. Mai 2010. Wie der Titel schon aussagt, handelt es sich dabei aber nicht um ein formelles Gesetz, sondern um Richtlinien des Regierungsrates. Dies ist auch folgerichtig, haben die notwendigen Regelungen zur Public Corporate Governance doch Vollzugscharakter. Sie definieren weder neue staatliche Aufgaben noch neue Rechte oder Pflichten des Kantons, der Gemeinden oder der Bürgerinnen und Bürger und liegen daher in der Kompetenz des Regierungsrates zur Verwaltungsorganisation, wie sie ihm durch § 46 KV übertragen ist.
3. Der vom Motionär beantragte, überaus breite Regelungsumfang erscheint zudem einer gesetzlichen Normierung wenig zugänglich. Soweit es sich um direkte Beteiligungen an Unternehmen mit staatlichen Aufgaben handelt (z. B. EKT AG, thurmed AG), sind die entsprechenden Vorgaben – insbesondere die Wahrnehmung der Aktionärsrechte – sondergesetzlich geregelt. Eine Überlagerung mit zusätzlicher gesetzlicher Normierung ist unnötig und schafft heikle Abgrenzungsprobleme. Soweit

es sich um indirekte Beteiligungen handelt (also Beteiligungen von Unternehmen an Dritten), gelten die Kompetenzen und Organisationsvorschriften der entsprechenden Gesellschaftsform.

Neue Normen im Sinne generell-abstrakter Regelungen zu den Risiken dürften kaum substantiellen Gehalt aufweisen, und für die Fragen der Haftung gelten die bereits vorhandenen Gesetzesgrundlagen des Verantwortlichkeitsgesetzes (RB 170.3) bzw. der sondergesetzlichen (z. B. Bankenwesen) und privatrechtlichen Normierungen. Hier besteht für eine zusätzliche kantonale Legiferierung kein Raum.

Die unter Ziffer 1 erwähnten Verfassungsbestimmungen sehen sodann vor, dass der Regierungsrat die Staatsfinanzen verwaltet und die Träger staatlicher Aufgaben beaufsichtigt. Zur Verwaltung der Staatsfinanzen gehört auch die strategische Führung von Beteiligungen mit Zielsetzungen und Controlling sowie die sachgerechte Begleitung und Überwachung von ausgelagerten Aufgaben und Leistungen. Ausgeschlossen von dieser regierungsrätlichen Beaufsichtigung sind Träger von Staatsaufgaben, die über eigene Aufsichtsorgane (Verwaltungsräte) verfügen, insbesondere rechtlich selbständige Institutionen wie die Kantonalbank, die Elektrizitätswerk AG, die Spital Thurgau AG, bzw. die thurmed AG, die Pensionskasse Thurgau, die Pädagogische Hochschule oder die Gebäudeversicherung des Kantons Thurgau (vgl. Stähelin, Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, 2. überarbeitete Auflage, Weinfelden 2007, § 46 N 6). Für die unselbständigen Anstalten und Betriebe gibt der Regierungsrat die Zielsetzungen in der Form von Leistungsaufträgen vor. Er hat auch zu prüfen, ob diese Vorgaben eingehalten werden. Das Gesetz über den Finanzhaushalt regelt die dafür geltenden Vorgaben und Pflichten.

4. Der Regierungsrat ist zur Rechenschaft gegenüber dem Grossen Rat verpflichtet. Insofern kann dem Transparenzgedanken mit einer Beteiligungsübersicht im Rahmen der Jahresrechnung Nachachtung verschafft werden; dies ist im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes auch vorgesehen. Weitergehende Vorschriften, welche ganze Managementabläufe und -strategien umfassen sollen, eignen sich für die Gesetzgebung nicht. Das sind - wie erwähnt - typische Vollzugsaufgaben, die einer gewissen Flexibilität, stetiger Neubeurteilung und rascher Reaktion bedürfen. Wohl kann und soll der Regierungsrat die Beteiligungen in Richtlinien ordnen, welche - differenziert nach Gesellschaftstypen, Beteiligungsformen (Alleineigner, Mehrheitsbeteiligung, Minderheitsbeteiligung), Bedeutung der Unternehmen, Einsitznahmen in Verwaltungsorgane - die Handlungssachse und Eignerstrategie definieren. Auf dieser Grundlage kann der Regierungsrat im Rahmen seiner Aufsichtspflicht gegenüber dem Parlament bzw. der GFK Rechenschaft ablegen. Eine detailliertere Form der Gesetzgebung, welche auf diesem Weg die Legislative in die Position der Ausarbeitungs- und Vollzugspflicht der erwähnten Strategieaspekte versetzen würde, wäre aber weder praktikabel noch aufgabenkonform. Wie oben erwähnt, sind die Grundlagen für die Anliegen des Motionärs im Entwurf des neuen Finanzhaushaltsgesetzes bereits umschrieben und die Details in den am 11. Mai 2010 verabschiedeten Richtlinien des Regierungsrates zur Public Corporate Governance geregelt.

5. Die Richtlinien zur Public Corporate Governance umschreiben das systematische Management der Kantonsbeteiligungen detailliert durch Darlegung der Ausgangslage, Definition der Public Corporate Governance unter Berücksichtigung der Besonderheiten bei öffentlichen Unternehmen sowie durch Abstufung der Beteiligungsintensität und Einflussmöglichkeiten in einem Vier-Kreise-Modell. Weiter umschreiben die Richtlinien die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in einem Standard. Diese Richtlinien ermöglichen eine stufengerechte, flexible Einflussnahme des Kantons auf die verschiedenen Beteiligungen, die sich in der Praxis als sehr unterschiedlich erweisen. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Kantone Aargau und Luzern solche Regelungen bereits kennen und diese ebenfalls in Form von regierungsrätlichen Richtlinien erlassen haben. Bis jetzt verfügt einzig der Kanton Waadt ein Gesetz im formellen Sinne.
6. Der Vernehmlassungsentwurf zum neuen Finanzhaushaltsgesetz enthält bereits Vorschriften über die Darstellung von Beteiligungen in der Jahresrechnung, sodass die Transparenz gewährleistet ist. Es verlangt ausserdem in § 22 Abs. 5, dass im Anhang u. a. der Beteiligungsspiegel aufzuführen ist. Abs. 6 präzisiert, dass in dieser Übersicht die selbständigen Anstalten und Betriebe aufzuführen sind, soweit der Kanton Träger oder in massgeblicher Weise finanziell an der Organisation beteiligt ist oder die Organisation in massgeblicher Weise beeinflusst.

Zudem verweist das neue Finanzhaushaltsgesetz generell auf das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM 2). Das Handbuch der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zum HRM 2 umschreibt, wie ein Beteiligungsspiegel aufgebaut werden könnte:

- Name und Rechtsform der Organisation
- Tätigkeit und zu erfüllende öffentliche Aufgaben
- Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens
- Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung
- Wesentliche weitere Beteiligungen
- Eigene Beteiligungen der Organisation
- Wesentliche Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation
- Aussagen über spezifische Risiken einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation
- Konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewandten Rechnungslegungsstandards.

III. Zusammenfassende Beurteilung

Zusammenfassend ist dem Anliegen des Motionärs zwar inhaltlich zuzustimmen. Es besteht jedoch kein Bedarf für ein Beteiligungsgesetz. Die geltenden gesetzlichen Grundlagen für die Tätigkeit und Aufsicht ausgelagerter Anstalten und Betriebe sind hinreichend. Die Anliegen des Motionärs werden durch das neue Finanzhaushaltsgesetz und die Richtlinien zur Public Corporate Governance bereits vollumfänglich erfüllt. Der

Erlass eines neuen Gesetzes ist daher nicht angezeigt. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass auch beim besten systematischen Beteiligungsmanagement Verluste nie ganz ausgeschlossen werden können. Ein gutes Management kann nur das Risiko von Verlusten minimieren.

IV. Antrag

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen beantragt Ihnen der Regierungsrat, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilagen:

Richtlinien des Regierungsrates zur Public Corporate Governance inkl. Anhänge 1 + 2