



DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES
Gemeindeabteilung

Leitfaden Public Corporate Governance (PCG) für Gemeinden



DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES
Gemeindeabteilung

unter Mitarbeit von
Curdin Derungs, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur

Ausgabe: Juni 2019

Es wurde auf eine geschlechtsneutrale Wortwahl geachtet. Wo dies unterlassen wurde, sind mit männlichen Formen auch weibliche und umgekehrt gemeint.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung – Leitfaden im Überblick.....	3
1.1	Ausgangslage in den Gemeinden.....	3
1.2	Ziele und Fokus.....	3
1.3	Aufbau des Leitfadens.....	3
2	Auslagerung von Gemeindeaufgaben.....	5
2.1	Grundsätze.....	5
2.2	Aufgabentypen und ihre Eignung zur Auslagerung.....	5
2.3	Auslagerungsentscheid in der Praxis.....	6
3	Gesellschaftsformen.....	7
3.1	Privatrecht.....	7
3.2	Öffentliches Recht.....	7
3.3	Kriterien für die Wahl der Rechtsform.....	7
3.4	Zusammenfassung.....	8
4	Eigentümer.....	9
4.1	Rolle.....	9
4.2	Rechte und Pflichten.....	9
5	Steuerung der Beteiligungen.....	10
5.1	Eigentümerstrategie.....	10
5.2	Leistungsvereinbarung.....	10
5.3	Berichterstattung.....	10
5.4	Rechnungslegung.....	11
6	Aufsicht und Controlling.....	12
6.1	Ziele.....	12
6.2	Instrumente.....	12
6.3	Exekutive in strategischer Führungsebene.....	12
6.4	Aufgaben von Mitgliedern der strategischen Führungsebene.....	12
6.5	Mandatierung.....	13
6.6	Verantwortlichkeit für Mitglieder der strategischen Führungsebene.....	13
6.7	Musterreglement Public Corporate Governance.....	13
	Glossar.....	14
	Anhang.....	15

1 Einleitung – Leitfaden im Überblick

1.1 Ausgangslage in den Gemeinden

Ob Abfall- und Abwasserentsorgung, Altersheime und Feuerwehr, ob Verkehrs- oder Energiebetriebe – Gemeinden haben zahlreiche Aufgaben ausgelagert und sind damit nicht mehr für die operative Ausführung zuständig. Gemeinden werden immer mehr zu verzweigten «Konzernen», die eine optimale Leistungserbringung und -versorgung ihrer Bevölkerung sicherstellen sollen, diese aber nicht zwingend selber erbringen müssen.

Obschon öffentliche Aufgaben an Organisationen ausserhalb der Gemeindeverwaltung delegiert werden, bleibt die politische Verantwortung bei den Gemeinden. Diese sind heute mit einer Vielzahl von finanziellen Beteiligungen an Unternehmen und Beitragsempfängern verflochten. Das macht die Steuerung, Überwachung und politische Einflussnahme in der Praxis zur Herausforderung.

1.2 Ziele und Fokus

Der Leitfaden «Public Corporate Governance (PCG) für Gemeinden» verfolgt das Ziel einer besseren und transparenteren Steuerung und Kontrolle von Organisationen oder Unternehmen, an denen Gemeinden ganz oder teilweise beteiligt sind. Er orientiert sich inhaltlich an den bestehenden Konzepten und Begriffen (vgl. Glossar).

Public Corporate Governance

«Corporate Governance» (CG) bezeichnet den rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens. Es geht im Prinzip um die Grundsätze der «guten» Unternehmensführung. In Bezug auf Beteiligungen sind für die Gemeinden dabei massgebend die

- **Führung von Organisationen**, die öffentliche Aufgaben und Leistungen ausserhalb der Gemeindeverwaltung erbringen,

- **Transparenz** über die finanziellen und politischen Risiken, die Gemeinden mit ihren Beteiligungen eingehen,
- **Effektivität und Effizienz** in der Leistungserstellung sowie
- **Überwachung** der Geschäftstätigkeit ausgelagerter Organisationen.

Mit der «Public Corporate Governance» (PCG) sollen insbesondere klare Verhältnisse hinsichtlich der zu erreichenden Ziele und der Rollenteilung zwischen dem Eigentümer – in der Lehre teilweise auch Eigner genannt – und dem Unternehmen geschaffen werden. Wichtig für eine effiziente Führung ist, dass Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten (AKV) klar zugewiesen sind.

1.3 Aufbau des Leitfadens

Der Aufbau des Leitfadens folgt dem typischen Beteiligungsprozess von Gemeinden, d.h. von den ersten Überlegungen, eine Gemeindeaufgabe auszulagern bis hin zur Überwachung von Beteiligungen, die ausgelagerte Aufgaben übernehmen. Dabei folgen die einzelnen Kapitel einer übergeordneten Leitfrage (vgl. Abbildung 1).

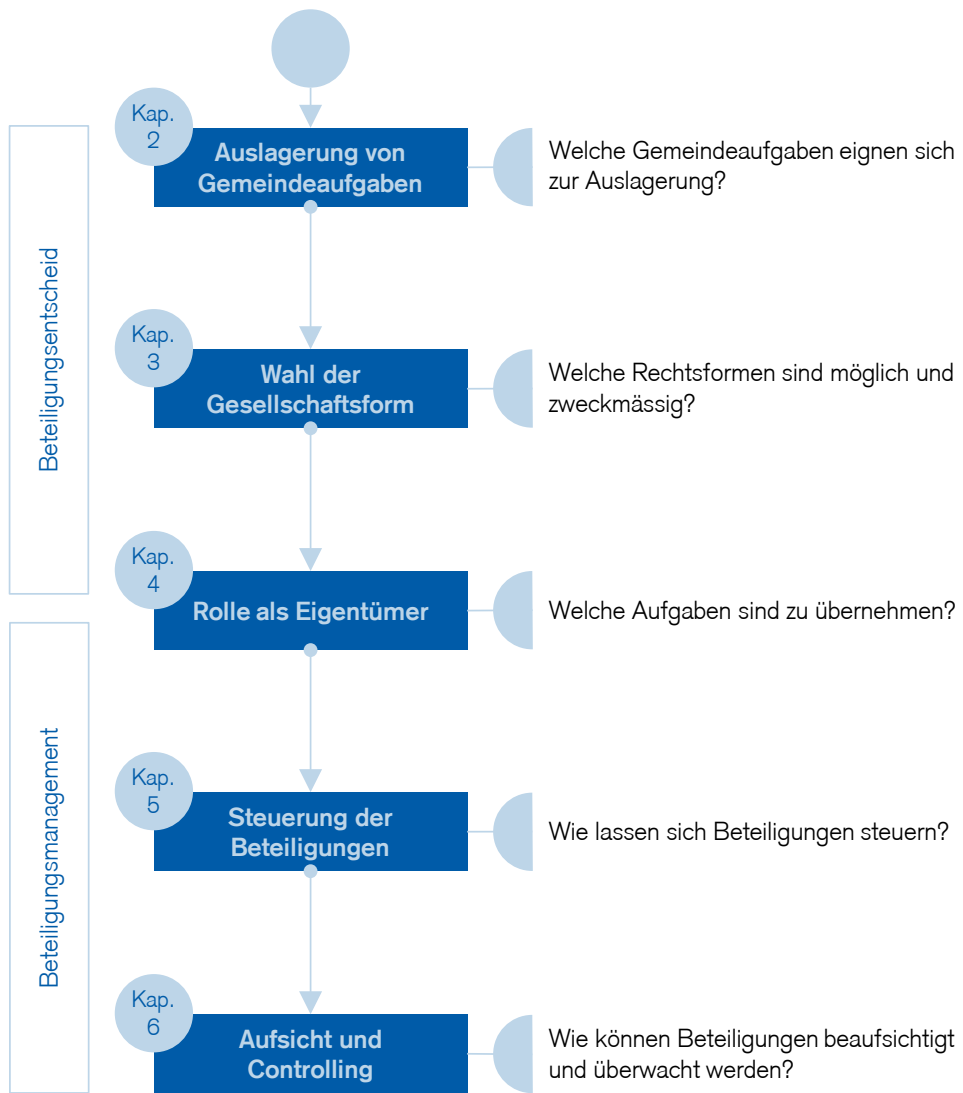


Abbildung 1: Beteiligungsprozess von Gemeinden

2 Auslagerung von Gemeindeaufgaben

2.1 Grundsätze

Die nachfolgend formulierten Grundsätze für die Auslagerung von Aufgaben lehnen sich an bereits bestehende Grundlagen an¹. Eine öffentliche Aufgabe kann eine Gemeinde mittels dreier Arten von Leistungen erbringen:

- Regulierung
- Politikvorbereitung
- Dienstleistung

Jeder dieser Leistungsarten kann grundsätzlich sowohl in der Gemeindeverwaltung als auch ausgelagert erbracht werden. Für die Beurteilung der Auslagerungseignung werden verschiedene Beurteilungskriterien gegeneinander abgewogen (vgl. Kapitel 2.3). Die Abwägung der verschiedenen Beurteilungskriterien und die Wahl der Rechtsform sind nicht zuletzt eine politische Entscheidung, welche die Gemeindeversammlung oder der Einwohnerrat bzw. allenfalls die Stimmberechtigten an der Urne zu treffen haben.

2.2 Aufgabentypen und ihre Eignung zur Auslagerung

Ministerialaufgaben (Politikvorbereitung)

Ministerialaufgaben sind solche, die vorwiegend mit der Leistungsart der Politikvorbereitung oder der Dienstleistung erbracht werden, wenn diese politisch eng zu begleiten oder mit erheblichen Eingriffen in die Grundrechte verbunden sind. Beispiele für Ministerialaufgaben sind die Führungsunterstützung des Gemeinderats oder der Vollzug der Beschlüsse der Gemeindeversammlung oder des Einwohnerrats. Die meisten Beurteilungskriterien sprechen hier klar für die wirksamere und wirtschaftlichere Erfüllung innerhalb der Gemeindever-

waltung. Die Politikvorbereitung ist nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar. Die Finanzierung der Ministerialaufgaben erfolgt über allgemeine Steuermittel. Deshalb besteht ein grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und politischer Steuerung im Einzelnen. Die zugeordnete Dienstleistung ist von geringer Marktfähigkeit, der Koordinationsbedarf hingegen gross. Die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit anderen Aufgaben sowie Staatsebenen (Kanton, Bund) zu koordinieren.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Bei der Dienstleistung mit Monopolcharakter handelt es sich hauptsächlich um gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen, etwa im Bereich Bildung oder Kultur, bei welchen der Wettbewerb aufgrund der gesetzlichen Regelung oder aufgrund von Marktversagen nicht oder nur eingeschränkt funktioniert. Mehrheitlich sind die Dienstleistungen nicht hoheitlich. Der politische Steuerungsbedarf ist meist beträchtlich, teilweise jedoch durch Gesetz oder äussere Rahmenbedingungen beschränkt. Dies trifft beispielsweise auf die Feuerwehr, die Wasserversorgung oder die Volksschule zu. Die Finanzierung erfolgt mittels allgemeiner Steuermittel und/oder Gebühren sowie teilweise über Drittmittel. Da die Aufgaben häufig besonderer Vorleistungen bedürfen, besteht ein geringes Synergiepotenzial. Die Aufgabenerfüllung bedingt kaum verwaltungsinterne Koordination. Aufgaben, die mittels Dienstleistung mit Monopolcharakter erfüllt werden, eignen sich grundsätzlich für die Auslagerung. Jedoch bedürfen sie der stärksten politischen Steuerung.

Aufsichtsaufgaben

Für das Funktionieren von Märkten sowie zum Schutz von Öffentlichkeit und Marktteilnehmenden vor Gefahren im Zusammenhang mit Marktleistungen ist allenfalls eine Beaufsichtigung erforderlich.

¹ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), 2006; Kommentar zu den Richtlinien des Kantons Aargau zur Public

Corporate Governance, 2007; Bericht des Regierungsrats des Kantons Zürich über die Public Corporate Governance, 2014.

Auf Gemeindeebene haben derartige Aufsichtsaufgaben keine Bedeutung. Auf weitere Ausführungen wird daher verzichtet.

Dienstleistungen am Markt

Bei der Aufgabenerfüllung mittels Dienstleistung am Markt werden nicht hoheitliche Dienstleistungen im teilweise regulierten Wettbewerb ausgerichtet. Der politische Steuerungsbedarf ist niedrig. Gewährleistet wird ein Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.). Diesbezüglich besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Darüber hinaus richten sich die Leistungen in Qualität, Quantität und Preis nach dem Markt. Die Aufgabenerfüllung bedingt teilweise besondere Mittel (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur). Verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung sind kaum erforderlich. Ein eigenständiges Auftreten ist hingegen aus Marketing-Gründen von Vorteil. Die Eingliederung in einer Gemeindeverwaltung könnten zur Marktverzerrung und zu einer Benachteiligung der übrigen Marktteilnehmer führen. Beispiele für die Dienstleistung am Markt sind die Stromversorgung oder kommunale und regionale Verkehrsbetriebe.

Kommt eine Gemeinde zum Schluss, eine Aufgabe auszulagern, stellt sich als nächstes die Frage nach der geeigneten Rechtsform (vgl. Kapitel 3).

2.3 Auslagerungsentscheid in der Praxis

In der Praxis lassen sich die verschiedenen Aufgaben einer Gemeinde nicht immer eindeutig einem Aufgabentyp zuordnen. Die Frage, wie weit eine Aufgabe für eine Auslagerung geeignet ist, kann anhand von folgenden vier Kriterien beantwortet werden (vgl. auch Kapitel 3.3 Zusammenfassung):

- Hoheitlichkeit
- Politischer Steuerungsbedarf
- Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf
- Marktfähigkeit

Dabei besteht bei der Beurteilung, ob sich eine Gemeindeaufgabe für eine Auslagerung eignet oder nicht, immer ein Ermessensspielraum.

Im Anhang A-1 ist ein Kriterienkatalog abgebildet, der die Gemeinde im Auslagerungsentscheid anleiten soll.

3 Gesellschaftsformen

3.1 Privatrecht

Bei den privatrechtlichen Körperschaften steht für die Auslagerung von Aufgaben primär die Aktiengesellschaft im Vordergrund. Möglich sind auch die anderen Formen, wie die Genossenschaft oder der Verein.

3.2 Öffentliches Recht

Nebst dem Gemeindeverband, der für die Auslagerung von Aufgaben schon bisher zur Verfügung gestanden hat, gibt es neu auch die Möglichkeit der Errichtung einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt. Ausführliche Informationen zu dieser Rechtsform können dem separaten Leitfaden entnommen werden (vgl. Website der Gemeindeabteilung)².

3.3 Kriterien für die Wahl der Rechtsform

Die Rechtsform einer Beteiligung richtet sich nach den Eigenschaften der Leistungen, die im Rahmen der übertragenen Aufgabenerfüllung erbracht werden. Je nach Leistungstyp ist der Bedarf der Gemeinde nach besonderen Informations- und Einflussrechten unterschiedlich. Im Monopol erbrachte und mit allgemeinen Steuermitteln oder über Gebühren finanzierte Leistungen bedingen mehr Einfluss- und Informationsrechte der Gemeinde als preisfinanzierte Leistungen am Markt. Bei einer öffentlich-rechtlichen Form kann die Gemeinde das Organisationsrecht und damit namentlich ihre Aufsichts-, Kontroll-, Informations- und Einflussrechte als Eigentümerin gemäss ihren besonderen Bedürfnissen festlegen. Bei einer privatrechtlichen Form sind das Organisationsrecht und damit die Möglichkeiten der Gemeinde zur Einflussnahme als Eigentümerin weitgehend durch das Privatrecht vorbestimmt. Grundsätzlich gilt das private Arbeitsrecht. Dienstleistungen mit Monopolcharakter werden vorzugsweise in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform (Verband, Gemeindeanstalt) ausgelagert, Dienstleistungen am Markt in

einer privaten Rechtsform (z.B. Aktiengesellschaft) oder in einer öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt.

² www.ag.ch/gemeindeabteilung

3.4 Zusammenfassung³

Tabelle 1 zeigt für die verschiedenen Aufgabentypen die möglichen Rechtsformen. Bei der Gesamtbeurteilung spielen politische Überlegungen der Entscheidungsträger ebenfalls eine Rolle.

	Ministerialaufgaben	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Aufsichtsaufgaben	Dienstleistungen am Markt
Gegenstand	Politikvorbereitung; Dienstleistung mit starker politischer Steuerung oder Eingriff in die Grundrechte	Gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen, wenn der Markt versagt oder gesetzlich eingeschränkt ist	Aufsicht über Verwaltung, Finanzhaushalt	Dienstleistung im (teilweise regulierten) Wettbewerb
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen	Eher nein	Ja	Nein
Politischer Steuerungsbedarf	Ja	Eher ja	Nein	Nein
Marktfähigkeit	Nein	Mittel bis niedrig	Nein	Ja
Synergiepotential und Koordinationsbedarf	Ja	Nein	Nein	Nein
Beispiel	Führungsunterstützung	Volksschule	Aufsicht Verwaltung	Energieversorgung
Eignung zur Auslagerung	Nein	Ja	Ja	Ja
Rechtsform	-	Gemeindeverband, Gemeindeanstalt (Gemeindevertrag)	Gemeindeanstalt	v.a. Aktiengesellschaft, ev. Gemeindeanstalt

Tabelle 1: Synoptische Darstellung – Aufgabentypen und Wahl der Rechtsform

³ Gemäss Bericht des Regierungsrats des Kantons Zürich über die Public Corporate Governance, 2014, S. 15

4 Eigentümer

4.1 Rolle

Im Falle einer ausgelagerten Aufgabenerfüllung kommen der Gemeinde grundsätzlich drei Rollen zu, die zu unterschiedlichen Interessen führen können:

- Gewährleister (Besteller)
- Eigentümer
- Regulator

Als Gewährleisterin stellt die Gemeinde die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einschliesslich der Finanzierung und der wirtschaftlichen Leistungserbringung sicher. Dabei bestellt sie oftmals auch Leistungen (z.B. im öffentlichen Verkehr). Gleichzeitig sind auch die Gewährleisterrisiken (z.B. Verzögerung oder Unterbruch der Versorgung) zu beurteilen. In der Rolle als Eigentümerin hat die Gemeinde ihre Interessen an der Unternehmensentwicklung, namentlich dem Erhalt des Unternehmenswerts, zu wahren. Als Regulatorin legt die Gemeinde schliesslich die Marktregeln fest und übt zum Schutz von Marktteilnehmern eine Aufsicht aus.

Unter den mit diesen Rollen verbundenen Interessen bestehen Konfliktpotenziale (vgl. Abbildung 2).

So möchte die Gemeinde als Gewährleisterin Leistungen möglichst kostengünstig anbieten, als Eigentümerin eines Leistungserbringers dagegen die Preise hochhalten. Als Gesetzgeberin handelt sie im öffentlichen Interesse, als Eigentümerin im besonderen Interesse der Beteiligung als Marktteilnehmerin.

4.2 Rechte und Pflichten

Die Funktion des Eigentümers wird vom Gemeinderat übernommen. Damit verbunden sind eine Reihe von Rechten und Pflichten, die sich teilweise aus dem Unternehmungsrecht ergeben, teilweise aber auch politischer Natur sind. Dazu gehören insbesondere

- Delegation von Vertreterinnen und Vertreter in die strategische Führungsebene
- Vorgaben von strategischen Zielen
- Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Auslagerung
- Gewährleistung, dass das öffentliche Unternehmen im öffentlichen Interesse tätig ist
- Sicherstellung des rechtmässigen Handelns des öffentlichen Unternehmens

Dabei kommt der Eigentümerstrategie und der Leistungsvereinbarung eine besondere Rolle zu (vgl. Kapitel 5).

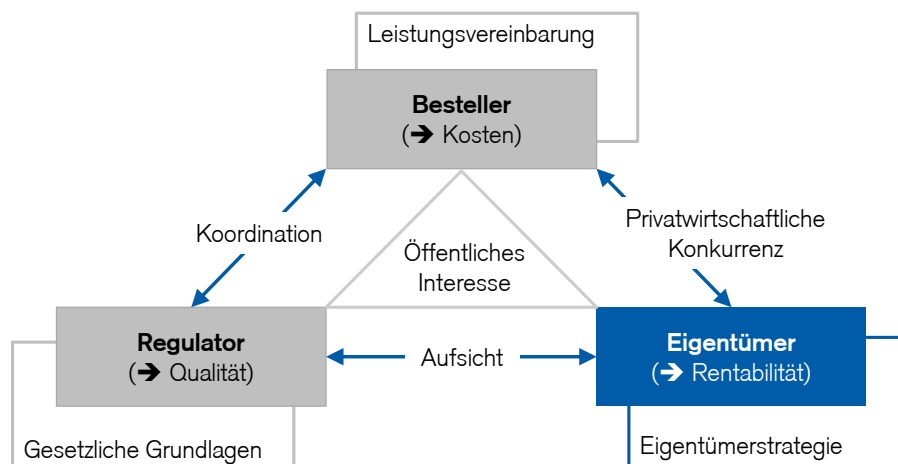


Abbildung 2: Rollen der Gemeinde und mögliche Interessenskonflikte (in Anlehnung an: Schedler et al., 2011)

5 Steuerung der Beteiligungen

5.1 Eigentümerstrategie

Ein zentrales Steuerungsinstrument für Gemeinden stellt die Eigentümerstrategie dar. Sie umfasst sowohl die strategischen Ziele als auch Vorgaben zur Vertretung der Gemeinde in den strategischen Führungsorganen der Beteiligungen, zur Berichterstattung sowie zur Risikobeurteilung (vgl. illustratives Beispiel im Anhang A-2). Sie soll in einem festgelegten Rhythmus – z.B. alle vier Jahre – überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

5.2 Leistungsvereinbarung

Wird eine Aufgabe ausgelagert, ist grundsätzlich mit dem Leistungserbringer eine Leistungsvereinbarung abzuschließen. Dabei stützt sich die Leistungsvereinbarung auf die Vorgaben des Beschlusses über die Auslagerung, die Eigentümerstrategie und das Budget. Sie legt namentlich

die Ziele, Leistungen, Entwicklungsschwerpunkte und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie die dafür zur Verfügung gestellten Mittel fest. Mit der Leistungsvereinbarung ist die Beteiligung zur jährlichen Berichterstattung über deren Umsetzung zu verpflichten.

Bei privatrechtlichen Körperschaften braucht es eine Leistungsvereinbarung. Eine solche kann sich bei Gemeindeanstalten und Gemeindeverbände allenfalls erübrigen, da die Leistung bereits in der Anstaltsordnung oder in den Satzungen genügend bestimmt wird.

5.3 Berichterstattung

Das oberste Führungsorgan jeder Beteiligung erstellt jährlich einen Geschäftsbericht. Dieser gibt Auskunft über ihre Geschäftstätigkeit und über die Entwicklung der Beteiligung. Daraus sollte ersichtlich sein, inwiefern die Eigentümerziele der Ge-

Kategorie	Eigentümerziele	Indikatoren/Vorgaben (Auswahl)
Leistungsvereinbarung*	Erfüllung des Leistungsauftrags	Controlling Leistungsauftrag, Erfüllungsgrad
	Zielsetzungen zur öffentlichen Aufgabe	Menge, Qualität, Preis
Leistungs- und Marktziele	Geschäftsbereiche	Art der Geschäftsbereiche
	Marktposition	Marktanteile, Umsatz, Marktgebiet
	Kundenorientierung	Kundenzufriedenheit, Reklamationen, Information
	Weiterentwicklung	Innovationskennzahlen, Anpassung an Umfeldentwicklung
Finanzielle Ziele	Gewinn / Rendite	Jahresgewinn, EBIT-Marge, Umsatz-/Eigenkapitalrendite
	Gewinnverteilung	Ausschüttungsquote
	Risikohöhe und Risikomanagement	Vorgaben zur Höhe und Bewirtschaftung der Risiken
	Kapitalausstattung	Eigenkapitalquote
	Liquidität	Liquiditätskennzahlen
	Produktivität	Produktivitätskennzahl, Abgeltungen / Leistungen
	Unternehmenswert	Substanzwert / Marktwert
Ökologische und gesellschaftliche Ziele	Ressourcenverbrauch	Energieeffizienz
	Mitarbeitende	z.B. Ausbildungsplätze, Lohnsystem
	Zivilgesellschaftliches Engagement	z.B. Sponsoring von Anlässen
Organisatorische Ziele	Zusammenarbeit mit Dritten	z.B. Kooperationen, Beiräte
	Kommunikation	z.B. Berichterstattung, Controlling
* sofern Gemeinde an einer Organisation beteiligt ist und gleichzeitig Leistungen von ihr bezieht		

Tabelle 2: Übersicht Eigentümerziele und Indikatoren

meinde – gemessen an den vordefinierten Indikatoren in der Leistungsvereinbarung – erreicht wurden. Dem Gemeinderat ist der Geschäftsbericht zur Genehmigung – mit dem Antrag zur Entlastung des obersten Führungsorgans – zu unterbreiten. Damit endet der Kreislauf (vgl. Abbildung 3) zur Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen.

5.4 Rechnungslegung

Für die Rechnungslegung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften gelten die Vorschriften über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Bei den privatrechtlichen Körperschaften kommen die Vorschriften des Obligationenrechts zur Anwendung. Unter bestimmten Bedingungen besteht für öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationen eine Konsolidierungspflicht (vgl. § 91f Gemeindegesetz Kanton AG).

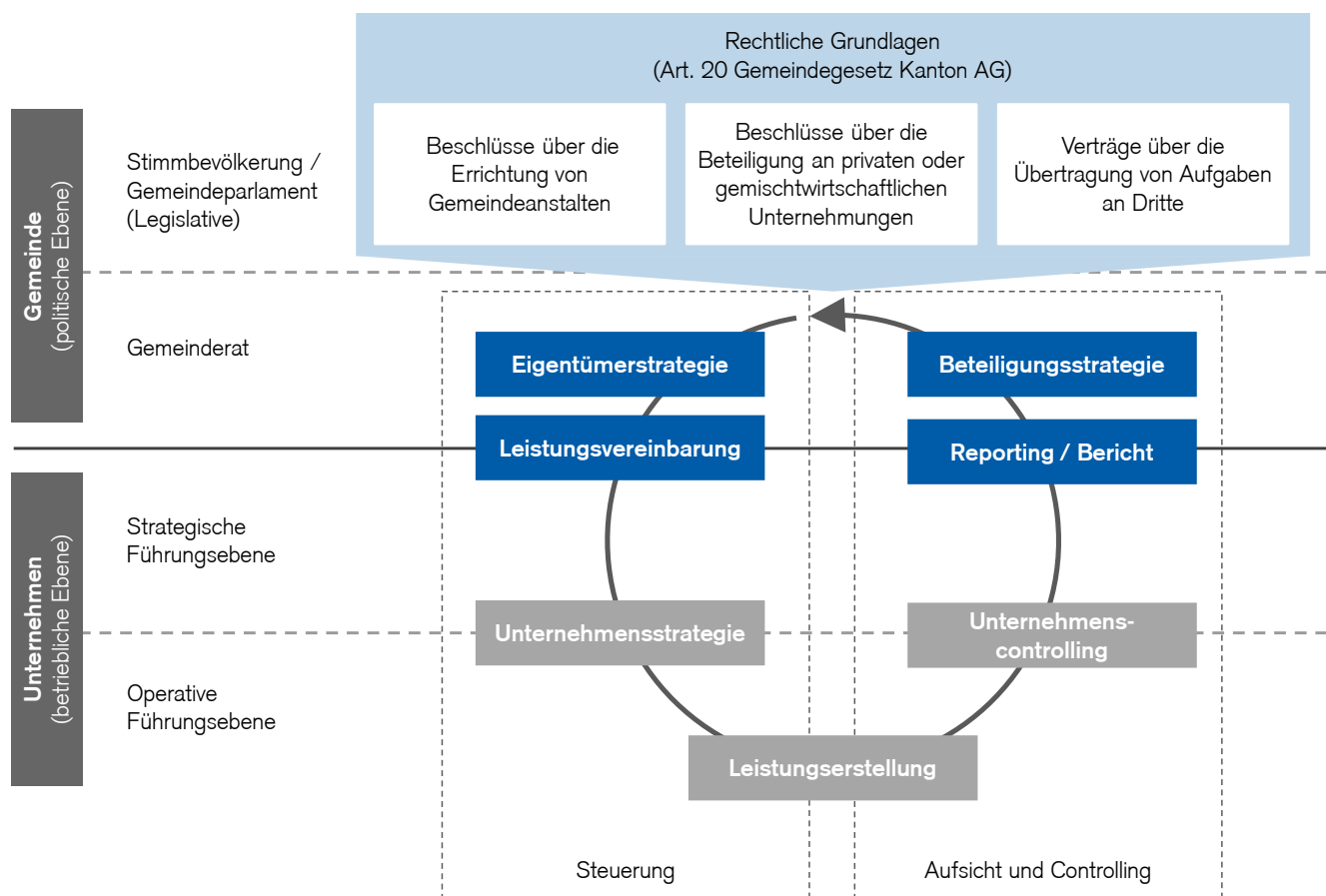


Abbildung 3: Kreislauf zur Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen

6 Aufsicht und Controlling

6.1 Ziele

Mit der Auslagerung von Aufgaben an eine öffentliche Unternehmung delegiert die Politik die Führung des Unternehmens an dessen Organe. Es ist somit nicht mehr Aufgabe der Gemeinde, strategische und operative Führungsentscheide selber zu treffen. Sie hat nur die politische Kontrolle über das Unternehmen – im Rahmen der Anstaltsordnung und/oder der Leistungsvereinbarung – wahrzunehmen. Dazu gehört die Aufsicht und das Controlling (vgl. Kreislauf zur Steuerung und Aufsicht, in Kapitel 5).

Unter Aufsicht ist die Überwachung der Geschäftstätigkeit der Unternehmung zu verstehen. Sie stützt sich hauptsächlich auf die Berichterstattung. Demgegenüber ist das Controlling eine Führungsaufgabe, mit der die gesetzten Ziele überprüft und die Zielerreichung überwacht werden.

6.2 Instrumente

In der Praxis haben sich folgende Instrumente entwickelt, wobei die Strukturen den jeweiligen Unternehmen anzupassen ist:

- Übersicht über alle Beteiligungen (Beteiligungsspiegel)
- Beteiligungsstrategie und/oder Datenblatt pro Beteiligung
- Grundlagen für ein regelmässiges Reporting

Der Beteiligungsspiegel stellt ein Element des Anhangs zur Jahresrechnung dar und verschafft der Gemeinde eine Übersicht über alle Beteiligungen und die wichtigsten Informationen, wie etwa Name und Sitz der Körperschaft, Rechtsform, Kapital, Anzahl Aktien und deren Nominalwert. Idealerweise werden alle wichtigen Informationen zu diesen Körperschaften auf einem Datenblatt erfasst und jährlich nachgeführt. Einige Gemeinden gehen dazu über, diese Angaben pro Beteiligung in Form

einer Beteiligungsstrategie aufzuarbeiten (vgl. dazu illustratives Beispiel im Anhang A-3).

Ziel des Reportings ist schliesslich, während des Jahres Informationen darüber zu erhalten, ob die Beteiligungen die vereinbarten Ziele bezüglich Leistungen und Aufgaben erfüllt, welche Herausforderungen zu bewältigen sind und wie sich die Risikolage entwickelt⁴.

6.3 Exekutive in strategischer Führungsebene

Zu den wichtigsten Faktoren der Public Corporate Governance gehört die Zusammensetzung der strategischen Führungsebene und insbesondere die Frage, ob Mitglieder des Gemeinderats darin Einsitz nehmen sollen oder nicht. Folgende Vor- und Nachteile sind zu bedenken (vgl. Tabelle 3):

Vorteil	Nachteil
Kurze Informationswege	Interessenkonflikte
Umsetzung der Eigentümerziele und Verantwortung direkt wahrnehmbar	Gefahr, dass sich das strategische Führungsorgan auf Eigentümer ausrichtet oder Eigentümer überstimmt wird
Aufsicht und Kontrolle sind einfacher möglich	Politische Übersteuerung

Tabelle 3: Exekutivmitglieder in Führungsgremien

6.4 Aufgaben von Mitgliedern der strategischen Führungsebene

Gestützt auf die Regelung im Aktienrecht (Art. 716a OR), die sinngemäss auch für andere Rechtsformen der Unternehmung zur Anwendung gelangen, hat die strategische Führungsebene insbesondere folgende Aufgaben:

- die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen
- die Festlegung der Organisation
- die Finanzplanung und die Finanzkontrolle

⁴ Schedler, Müller, Sonderegger: Führung, Steuerung und Aufsicht öffentlichen Unternehmen, 2. Auflage, Haupt Verlag 2011, S. 113

- die Ernennung und Abberufung der Mitglieder der operativen Führungsebene
- die Oberaufsicht über die operative Führungsebene, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen
- die Erstellung des Geschäftsberichtes sowie die Vorbereitung der Generalversammlung und die Ausführung ihrer Beschlüsse
- die Benachrichtigung des Richters im Falle der Überschuldung.

6.5 Mandatierung

Eine eigentliche Instruktion der Vertreterinnen und Vertreter in Körperschaften, an denen die Gemeinde beteiligt ist, lässt das geltende Recht nicht zu. Hingegen kann diesen durchaus ein Mandat erteilt werden. Denkbar ist etwa die Festsetzung eines Auftrags – unter Beachtung der Eigentümerstrategie – sowie die Zusammenarbeit und die gegenseitige Informationspflicht. Im Anhang A-4 ist ein Muster für ein Mandat enthalten.

6.6 Verantwortlichkeit für Mitglieder der strategischen Führungsebene

Den Mitgliedern der strategischen Führungsebene kommt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Organstellung zu. Daraus ergibt sich, dass sie auf drei Arten persönlich zur Verantwortung gezogen werden können:

- zivilrechtlich
- strafrechtlich
- administrativ

Daraus folgt, dass die Mitglieder der strategischen Führungsorgane dazu angehalten sind, in ihrer Funktion besonders pflichtbewusst und sorgfältig zu handeln. Dies stellt hohe Anforderungen an die Kompetenzen und persönlichen Eigenschaften,

die von Mitgliedern der strategischen Führungsebene erwartet werden. Dazu zählen in der Praxis⁵:

- Bereitschaft, den Leistungsauftrag bzw. die strategischen Ziele des Gemeinderates umzusetzen
- einwandfreier Ruf und persönliche Integrität
- Fach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen, namentlich
 - strategisches Denken
 - Analysefähigkeit und kritisches Urteilsvermögen
 - Belastbarkeit
 - Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen
 - Fähigkeit zur Arbeit im Team und zur Konfliktlösung sowie
 - Verschwiegenheit
- Unabhängigkeit von Interessenbindungen, die eine unvoreingenommene Meinungsbildung verhindern
- Angemessene zeitliche Verfügbarkeit

In Hinblick auf die finanziellen Risiken, die Gemeinden mit ihren Beteiligungen eingehen, ist es sinnvoll, dass Gemeinden ihre Vertreterinnen und Vertreter sorgfältig auswählen. Diese sind neben den Aufsichts- und Controlling-Instrumenten für eine wirkungsvolle Steuerung und Überwachung von Beteiligungen entscheidend.

6.7 Musterreglement Public Corporate Governance

Bei einer Gemeinde mit zahlreichen ausgelagerten Aufgabenbereichen kann es Sinn machen, dass zur Regelung des Verhältnisses zwischen der Gemeinde als Eigentümerin und den Beteiligungen Grundsätze festgeschrieben werden. In Anhang A-5 ist ein Musterreglement Public Corporate Governance (PCG) enthalten.

⁵ Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Musteranforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von selbständigen Organisationen des Bundes, 2015

Glossar

Auslagerung

Bei der Auslagerung wird eine Aufgabenerfüllung der Gemeinde auf eine selbstständige öffentlich-rechtliche Organisation, auf eine privatrechtliche Körperschaft oder auf einen Dritten ohne Beteiligung der Gemeinde übertragen. Die Aufgabe der Gemeinde bleibt dabei bestehen.

Beteiligung

Als Beteiligung wird eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts bezeichnet, die rechtlich verselbstständigt ist und im teilweisen oder vollständigen Eigentum der Gemeinde steht. Eine Beteiligung dient der Erfüllung von Aufgaben.

Controlling

Das Controlling ist eine Führungsaufgabe und nicht zu verwechseln mit Aufsicht. Es stellt sicher, dass die unternehmerischen Ziele gesetzt, überprüft und kommuniziert werden. Das Controlling organisiert und strukturiert die Überwachung der Zielerreichung⁶.

Eigentümer

Als Eigentümer wird der Besitzer von Anteilen – vollständig oder teilweise – der Unternehmen oder Organisationen bezeichnet, die die Aufgaben erfüllen.

Operative Führungsebene

Die operative Führungsebene setzt die Strategie des Unternehmens um und sorgt für die Erfüllung der Aufgaben.

Strategische Führungsebene

Die strategische Führungsebene ist verantwortlich für die Festsetzung der Unternehmensstrategie und die langfristige Entwicklung des Unternehmens. Ihr kommt in der Public Governance eine

zentrale Funktion zu. Die strategische Führungsebene entlastet die Führungsebene und vertritt die Interessen des Eigentümers gegenüber der Geschäftsleitung. Unabhängig der Rechtsform ist sie deshalb sorgfältig zu besetzen.

⁶ Schedler, Müller, Sonderegger, a.a.O., S. 107

Anhang

A-1 Auslagerungsentscheid – Kriterien für Gemeinden⁷

A. Hoheitlichkeit (Rechtsstaatlichkeit)	Gemeindeverwaltung	Beteiligung der Gemeinde	Auftrag an Dritte
Es liegt eine Aufgabe vor, die zugunsten der Allgemeinheit und zur Verwirklichung der Gemeindeziele erbracht wird.	X	X	
Regionen, Wirtschaftsbereiche oder Private sind existenziell oder zumindest massgeblich auf die Erfüllung der Aufgabe angewiesen	X	X	
Es handelt sich um eine Aufgabe betreffend Rechtsetzung oder Rechtsprechung.	X		
Die Aufgabenerfüllung setzt Zwangseingriffe in private Freiheitsphären voraus.	X		
Die Aufgabenerfüllung setzt einseitige Verfügungshandlungen voraus.	X	X	

B. Politische Steuerung	Gemeindeverwaltung	Beteiligung der Gemeinde	Auftrag an Dritte
Die Aufgabenerfüllung wird überwiegend durch Steuermittel finanziert.	X	X	
Der finanziellen Unabhängigkeit gegenüber privaten Interessengruppen kommt eine erhöhte Bedeutung zu.	X	X	
Es besteht ein erheblicher Steuerungsbedarf, weil die Aufgabenerfüllung nicht bereits durch gesetzliche Vorgaben, technische Standards, verbindliche (Branchen)-Richtlinien weitgehend festgelegt ist.	X		
Die Aufgabenerfüllung bedingt keine flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (Marktumfeld, Natureinflüsse o.ä.).	X		
Die Aufgabenerfüllung muss von Gesetzes wegen politikgebunden erfolgen.	X	X	
Die Unabhängigkeit von der Politik vermindert die Glaubwürdigkeit der Aufgabenerfüllung.	X	X	

⁷ In Anlehnung an: Subkommission PCG: Auslagerung der Erfüllung einer kantonalen Staatsaufgabe auf Einrichtungen ausserhalb der Kernverwaltung im Kontext von Public Corporate Governance (PCG), Grundlagenpapier für die Kommissionen des Zürcher Kantonsrates, S. 7ff., 2016

C. Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Gemeindeverwaltung	Beteiligung der Gemeinde	Auftrag an Dritte
Für die Aufgabe besteht ein hoher Koordinationsbedarf mit Verwaltungsstellen.	X		
Beim Einkauf von Ressourcen, Vorleistungen, Infrastruktur und Räumlichkeiten lassen sich für die Aufgabenerfüllung aufgrund der Grössenvorteile der Gemeindeverwaltung Synergien erzielen.	X		
Zur Gewährleistung der Aufgabenerfüllung existieren praktikable und effiziente, marktnahe Alternativen, z.B. Regulierung, Subventionierung, Outsourcing mit Leistungsaufträgen, Contracting Out, Public Partnership oder Public Private Partnership.			X
Durch die Einführung unternehmerischer Mechanismen und Handlungsspielräume sind bei der Aufgabenerfüllung Effizienzgewinne zu erwarten.		X	
Die Gewährleistung eines eigenen Auftritts nach aussen ist für die Aufgabenerfüllung entbehrlich.	X		

D. Marktfähigkeit	Gemeindeverwaltung	Beteiligung der Gemeinde	Auftrag an Dritte
Es besteht ein Markt, der durch Marktversagen in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist.	X	X	
Die Aufgabe dient der Sicherstellung einer Grundversorgung, und der Versorgungssicherheit kommt eine hohe Bedeutung zu.	X	X	
Es handelt sich um eine Aufgabe mit rechtlichem oder faktischem Monopolcharakter.	X	X	
Der Sektor befindet sich im Prozess der Liberalisierung.		X	X
Innerhalb des Sektors besteht eine starke Wettbewerbsintensität, die Aufgabenerfüllung hat kommerziellen Charakter und wird hauptsächlich über Preise und Tarife finanziert.		X	X
Für die Aufgabenerfüllung besteht im Verhältnis zum Nutzen ein hohes unternehmerisches Risiko.		X	X

Anmerkung: Der Kriterienkatalog dient als Diskussionsgrundlage und soll im politischen Diskurs eine breit abgestützte Auslagerungsentscheidung begünstigen. Aus der Bewertung der Kriterien lassen sich hingegen keine abschliessenden und generellen Schlussfolgerungen ziehen (im Sinne von «Auslagerung immer ja oder nein»). Es bedarf stets einer Einzelfallbetrachtung. Zudem können durchaus auch politische Überlegungen eine entscheidende Rolle spielen.

A-2 Eigentümerstrategie – Illustratives Beispiel

Gemeinde Wallisellen – Wägelwiesen Alters- und Pflegezentrum AG (Eignerstrategie vom 17.01.2017)

1 ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Die Gemeinde Wallisellen ist alleinige Aktionärin des Wägelwiesen Alters- und Pflegezentrums (nachfolgend Wägelwiesen). Die Eignerinteressen werden durch den Gemeinderat wahrgenommen und in einer Eignerstrategie mit Eigentümerzielen konkretisiert.

Geltungsdauer:

Die Strategie ist unbefristet. Sie wird regelmässig überprüft, in der Regel zu Beginn einer neuen Legislatur.

2 GRUNDAUFTRAG DES ALTERS- UND PFLEGEZENTRUMS WÄGELWIESEN

- a) Das Angebot orientiert sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung und an den Versorgungszielen der Gemeinde Wallisellen und stellt eine qualitativ hochstehende und bedarfsgerechte Pflege und Betreuung sicher.
- b) Einwohnerinnen und Einwohner aus Wallisellen haben in der Aufnahme grundsätzlich Priorität.
- c) Das Wägelwiesen ist innovativ. Im Hinblick auf die Versorgungsziele werden neue Angebote entwickelt.
- d) Das Wägelwiesen ist in Wallisellen und in der Region bekannt und verfügt über ein gutes Image in der Bevölkerung.
- e) Das Kapital und die Infrastruktur bleiben erhalten. Für grössere Sanierungen werden entsprechend Rückstellungen gemacht.
- f) Das Wägelwiesen ist gemeinnützig und nicht gewinnorientiert. Ertragsüberschüsse investiert die AG in die Verbesserung der Infrastruktur, die zur Erfüllung der Eignerstrategie notwendigen Kompetenzen der Mitarbeitenden durch Aus- und Weiterbildung, in Tarifsenkungen und in Innovationen sowie andere Leistungsverbesserungen für die Bewohnerinnen und Bewohner.

3 ZIELE DES EIGNERS

3.1 Unternehmerische Ziele

Das Wägelwiesen stellt unter Berücksichtigung des Leistungsauftrages und der Leistungsvereinbarungen mit den wesentlichen Schnittstellenpartnern für die Bevölkerung die Langzeitversorgung sicher.

3.2 Wirtschaftliche Ziele

Der Gemeinderat erwartet die Finanzierung der Unternehmung aus eigener Kraft, eine mindestens vollkostendeckende Leistungserbringung über alle ambulanten und stationären Leistungen hinweg sowie die Bildung von Reserven, in Absprache mit dem Eigner.

3.3 Politische Ziele

Die politische Ausrichtung der Pflegeversorgung liegt in der Verantwortung der Gemeinde.

Die strategische Ausrichtung der stationären Pflegeversorgung koordiniert die Gemeinde Wallisellen mit den Gemeinden Dietlikon und Wangen-Brüttisellen (gemäss Zusammenarbeitsvertrag Allianz Pflegeversorgung sowie allenfalls weiterer Beschlüsse der drei Gemeindeexekutiven).

Das Wägelwiesen stellt im Bereich der Langzeitpflege (zusammen mit dem Pflegezentrum Rotacher) den wesentlichen Teil der stationären Versorgung für die Walliseller Bevölkerung dar. Der Gemeinderat erteilt den Auftrag direkt an die Institution. Den Inhalt des Versorgungsauftrages regelt die Leistungsvereinbarung.

3.4 Soziale Ziele

Das Wägelwiesen respektiert die Wünsche und Eigenheiten seiner Bewohner und ist deren Angehörigen ein verlässlicher und vertrauensvoller Partner.

Das Wägelwiesen ist ein fairer und verlässlicher Arbeitgeber der sich bemüht, den Mitarbeitenden herausfordernde Arbeit zu attraktiven Anstellungsbedingungen zu bieten.

Das Wägelwiesen investiert in die Berufsbildung und Ausbildung von Fachpersonal und leistet damit einen aktiven Beitrag zur Sicherung des Berufsnachwuchses.

4 KOOPERATION

In der stationären Pflegeversorgung erfolgt die Zusammenarbeit von "Alters- und Pflegezentrum Wägelwiesen", "Alterszentrum Hofwiesen" und "Pflegezentrum Rotacher" im Rahmen des Zusammenarbeitsvertrags Allianz Pflegeversorgung (sowie allenfalls weiterer Beschlüsse der drei Gemeindeexekutiven).

Das Wägelwiesen erbringt seine Dienstleistungen selbst oder durch Dritte, sofern dies wirtschaftlich und sachgerecht ist.

Ausserdem koordiniert und vernetzt sich das Wägelwiesen mit den wesentlichen Schnittstellenpartnern, wie Ärzten, Spitälern und Spitex.

5 VORGABEN ZUR UNTERNEHMENSFÜHRUNG

Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ der Institution und verantwortlich für die strategische Unternehmensführung im Sinne der Gesetzgebung und der Eignerstrategie.

Der Gemeinderat wählt das Präsidium sowie die weiteren Mitglieder des Verwaltungsrates und deren Entschädigung fest. Im Übrigen konstituiert sich der VR selber aus folgenden Mitgliedern:

-
-

6 INFORMATION DES EIGNERS

Dem/der Ressortverantwortlichen des Gemeinderates werden an mindestens einem jährlichen Treffen die Finanz- und Entwicklungspläne zur Kenntnisnahme unterbreitet.

Das Wägelwiesen erstellt jährlich einen Geschäftsbericht gemäss den branchenüblichen Vorgaben für die Rechnungslegung.

Das Wägelwiesen verfügt über ein angemessenes Risikomanagement und ein internes Kontrollsystem.

Der VR informiert den GR über aktuelle Themen, die Unternehmensplanung und deren Umsetzung anlässlich vom GR organisierter Strategiegespräche.

Ausserdem informiert der VR den GR rechtzeitig über alle wichtigen Entscheide, Veränderungen und Vorkommnisse, bevor sie öffentlich kommuniziert werden.

7 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Soweit Interessen der Gemeinde oder der Politik massgeblich betroffen sind, wird die Kommunikation zwischen GR und VR abgesprochen.

8 SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Die Eignerstrategie kann nach Konsultation des VR innerhalb der laufenden Periode angepasst werden, wenn es dem Eigner aufgrund eines geänderten Umfelds als notwendig erscheint.

9 INKRAFTTRETEN

Diese Eignerstrategie ist ab 1. Januar 2018 gültig.

Gemeinderat Wallisellen

.....

Gemeindepräsident

.....

Gemeindeschreiberin

A-3 Beteiligungsstrategie – Illustratives Beispiel

Gemeinde Nottwil – Beteiligungsstrategie (vom 13.05.2019, Auszug)

Verkehrsverbund Luzern VWL

Rechtsform	selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts
Zuständige Person	Marcel Morf, GR
Zweck	Organisation öffentlicher Verkehr Kanton Luzern
Leistung finanziell	Anzahl Einwohner und Anzahl Abfahrten
Kommunale Aufgabe	Erschliessung mit öffentlichem Verkehr
Strategische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> – Mitgliedschaft gesetzlich vorgeschrieben – zielorientierte Mittelverwendung – gute Erschliessung der Gemeinde Nottwil – Berücksichtigung der Anliegen der Landschaft – kein überproportionaler Anstieg bei den Beiträgen
Einflussnahme	4 Gemeindevertreter im Verbundrat (Wahl durch VLG)
Risiko	klein (Solidarhaftung subsidiär zum Verbandsvermögen)
Mitglieder Organe	--
Delegierte	--

AWONO AG

Rechtsform	Aktiengesellschaft (gemeinnützig)
Zuständige Person	Walter Steffen, GP; Renée Sigrist Disler, GR
Zweck	Anbieten eines altersgerechten und hindernisfreien Wohnangebotes in Nottwil, insbesondere durch Erweiterung des Dienstleistungsangebotes des Zentrums Eymatt. Die Gesellschaft ist nicht gewinnorientiert und verfolgt ausschliesslich gemeinnützige oder öffentliche Zwecke; Erwerb, Belastung, Veräusserung und Verwaltung von Grundeigentum; Beteiligungen
Beteiligung	Gemeinde 45 %, Schweizer Paraplegiker-Stiftung 45 %, Baugenossenschaft Orbano 10 %; Gemeinde: 225 Aktien à Fr. 1'000
Kommunale Aufgabe	Bereitstellung eines altersgerechten und hindernisfreien Wohnangebotes in Nottwil
Strategische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligung halten – bezahlbare Mietwohnungen sicherstellen – Synergien zum Zentrum Eymatt nutzen
Einflussnahme	Einsitz im Verwaltungsrat mit zwei Sitzen, Teilnahme an Generalversammlung
Risiko	klein (Haftung auf Aktienkapital beschränkt), Darlehen
Mitglieder Organe	Walter Steffen, VRP; Renée Sigrist Disler, VR
Delegierte	--

Mandat des Gemeinderats Mustergemeinde
an
Hans Muster, Mustergemeinde
betreffend Abordnung als Gemeindevertreter im obersten Leitungsorgan
der Gemeindeanstalt Pflegeheim

1. Zweck des Mandats

Mit dem Mandat soll sichergestellt werden, dass eine zweckmässige Wahrung der Eigentümerinteressen der Mustergemeinde erfolgt, und dass die Gemeinde ihre Vorstellungen zu wichtigen Fragen der Beteiligung direkt ins oberste Leitungsorgan einbringen kann. Daher wird der Gemeindevertreter vom Gemeinderat mandatiert.

2. Zuständige Ansprechstelle

Der Gemeinderat / Gemeindeammann / zuständige Ressortvorsteher ist Ansprechstelle / Ansprechperson für den Gemeindevertreter.

3. Aufgaben des Gemeindevertreters

3.1 Ab übt der Gemeindevertreter das Mandat im Auftrag der Gemeinde aus. Die Mandatsvergütungen fliessen an die Gemeinde. Die Spesenvergütungen fliessen an den Mandatsträger.

3.2 Der Gemeindevertreter übt das Mandat als Mitglied des obersten Leitungsorgans der Beteiligung mit aller Sorgfalt und nach pflichtgemäsem Ermessen aus und wahrt die Gesamtinteressen der Beteiligung und der Gemeinde.

3.3 Der Gemeindevertreter setzt sich für die Umsetzung der Eigentümerstrategie der Mustergemeinde ein.

3.4 Der Gemeindevertreter bringt die Haltung der Mustergemeinde zu wichtigen Fragen in das oberste Leitungsorgan der Beteiligung ein.

3.5 Der Gemeindevertreter berücksichtigt insbesondere [spezifische Aufgaben]⁸.

4. Informations- und Reportingpflichten

4.1 Der Gemeindevertreter ist die primäre Ansprechperson der Mustergemeinde für die Belange des obersten Leitungsorgans der Beteiligung.

⁸ Z.B. Entscheide des Gemeinderats mit Auswirkungen auf die Beteiligung, strategische Ziele des Gemeinderats mit Auswirkungen auf die Beteiligung

4.2 Auf seine Initiative oder Initiative der zuständigen Ansprechstelle finden aufgrund wichtiger Ereignisse Gespräche statt.

4.3. Der Gemeindevertreter erstattet der zuständigen Ansprechstelle halbjährlich Bericht über seine Tätigkeit im obersten Leitungsorgan der Beteiligung, über deren Lage sowie über für die Mustergemeinde relevante Frage- und Problemstellungen im Zusammenhang mit der Beteiligung. Bei dringlichen Sachverhalten erstattet der Gemeindevertreter in Absprache mit der zuständigen Ansprechstelle umgehend Bericht.

Die zuständige Ansprechstelle informiert den Gemeindevertreter über Geschäfte mit Auswirkungen auf die Beteiligung.

5. Absprache

In wichtigen Fragen erfolgt auf Initiative des Gemeindevertreters oder des Gemeinderats eine Absprache. Dabei sind die Pflichten gegenüber der Beteiligung und gegenüber der Gemeinde abzuwägen.

6. Interessenkonflikte

Der Gemeindevertreter hat das Recht, bei Interessenkonflikten zwischen der Mustergemeinde und der Beteiligung in den Ausstand zu treten.

7. Haftung

Die Mustergemeinde haftet gegenüber der Beteiligung, den Trägern und den Gläubigern für Pflichtverletzungen des Gemeindevertreters im Rahmen seiner Tätigkeit als Mitglied des obersten Leitungsorgans der Beteiligung gemäss Haftungsgesetz (HG) des Kantons Aargau vom 24. März 2009 (SAR 150.200). Vorbehalten bleibt das gesetzliche Rückgriffrecht gemäss § 12 - 17 HG.

8. Dauer des Mandats

Das Mandat dauert vom bis Es kann in gegenseitigem Einvernehmen beendet werden.

Mustergemeinde, [Datum]

Hans Muster, Mandatsnehmer

Gemeinderat Mustergemeinde

**Reglement
zur Public Corporate Governance (PCG-Reglement)**

vom ...

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck

¹ Das Reglement zur Public Corporate Governance regelt das Verhältnis zwischen der Gemeinde als Eignerin/Eigentümerin und den Beteiligungen und stellt eine angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen sicher.

² Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- a) Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe,
- b) Wahrung der Interessen der Eignerin/Eigentümerin,
- c) Abstimmung der Interessen der Eignerin/Eigentümerin und der Unternehmung,
- d) Optimierung der Risiken der Gemeinde.

§ 2 Geltung

¹ Das Reglement gilt für den Gemeinderat und die Verwaltung.

² In begründeten Fällen sind Abweichungen von diesem Reglement möglich.

§ 3 Definition der Beteiligung

¹ Unter Beteiligung wird eine Körperschaft in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeanstalt, des Gemeindeverbands oder einer Gesellschaftsform des Privatrechts verstanden, an welcher die Gemeinde als Trägerin beteiligt ist

² Beteiligungen dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie können eingegangen werden, wenn sie das wirtschaftlichste und wirksamste Mittel sind, um die öffentliche Aufgabe zu vollziehen.

§ 4 Zuständigkeiten

¹ Die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über Beteiligungen richtet sich nach dem Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 19. Dezember 1978.

² Die Gemeindeversammlung beziehungsweise der Einwohnerrat beschliesst insbesondere über die

- a) Beteiligung an Unternehmungen,
- b) Veräusserung von Beteiligungsanteilen,
- c) Leistungsvereinbarung.

2. Gemeinde als Eignerin/Eigentümerin

§ 5 Beteiligungsstrategie

¹ Der Gemeinderat definiert eine Beteiligungsstrategie und überprüft diese periodisch nach Zweckmässigkeit und Nutzen.

§ 6 Aufgaben der Gemeinde gegenüber den Beteiligungen

¹ Das Verhältnis der Gemeinde zu den Beteiligungen wird durch folgende zwei Hauptaufgaben definiert:

- a) Als Gewährleister der öffentlichen Aufgabe beauftragt die Gemeinde die Beteiligungen mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe.
- b) Als Eigentümer nimmt die Gemeinde als Eignerin/Eigentümerin Einfluss auf die strategische Weiterentwicklung der Beteiligungen, auf die Organisation des obersten Leitungsorgans, auf die Finanzen und auf das Risiko und übt seine Rechte und Pflichten an der Generalversammlung aus.

§ 7 Wahrnehmung der Rechte

¹ Vorbehältlich anderer Regelungen nimmt der Gemeinderat die Rechte als Eignerin/Eigentümerin wahr.

§ 8 Berichterstattung

¹ Die Gemeinde erstellt periodisch einen Beteiligungsreport und macht diesen in geeigneter Form der Öffentlichkeit zugänglich.

² Der Beteiligungsreport beinhaltet insbesondere:

- a) Bestand und Veränderung der Beteiligungen sowie der Beteiligungshöhe,
- b) Beschluss zu Eigner-/Eigentümerstrategien und zusammenfassende Darstellung deren Zielerreichung,
- c) Bestand und Veränderungen in den Organen der Beteiligungen,
- d) Gewinnausschüttung der Beteiligungen.

3. Verhältnis zwischen Gemeinde und den Beteiligungen

§ 9 Steuerung der Beteiligungen

¹ Die Beteiligungen werden mit Leistungsvereinbarungen und allenfalls Eigner-/Eigentümerstrategien gesteuert.

§ 10 Leistungsvereinbarung

¹ Die Leistungsvereinbarung bezeichnet die zu erfüllende öffentliche Aufgabe und ordnet insbesondere:

- a) rechtliche Grundlagen,
- b) Menge, Qualität und Wirkung der Leistungen sowie finanzielle Abgeltung,
- c) Folgen bei Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung,
- d) Berichterstattung und Controlling,
- e) weitere Auflagen und Bedingungen.

§ 11 Eigner-/Eigentümerstrategie

¹ Der Gemeinderat erstellt für Beteiligungen unter Einbezug der Beteiligung eine Eigner-/Eigentümerstrategie und bestimmt darin die Ziele, die sich an die Beteiligung richten.

² Bei kleineren Beteiligungen ohne grosse Risiken kann auf eine Eigner-/Eigentümerstrategie verzichtet werden.

§ 12 Vertretung der Gemeinde

¹ Es ist für jede Beteiligung zu prüfen, ob der Einsitz von Mitgliedern des Gemeinderats oder Mitarbeitenden der Verwaltung in der strategischen Führungsebene erforderlich ist.

² Für die Prüfung ist insbesondere entscheidend, ob es zwischen den Zielen der Gemeinde und der Beteiligung zu dauerhaften Konflikten kommt.

§ 13 Austausch

¹ Gemeinde und Beteiligungen haben jederzeit die Möglichkeit einer gegenseitigen Anfrage oder Stellungnahme zu einem spezifischen Anliegen.

² Der Gemeinderat kann mit den Beteiligungen auch Eigner-/Eigentümergegespräche durchführen.

§ 14 Risikoerfassung

¹ Der Gemeinderat erfasst für die Beteiligungen periodisch ihre hauptsächlichen Risiken, die Auswirkungen auf die Gemeinde haben, bewertet diese gemäss Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe, und der getroffenen Massnahmen.

² Bei kleineren Beteiligungen ohne grosse Risiken kann auf diese Erfassung verzichtet werden.

§ 15 Finanzielle Leistung der Gemeinde

¹ Die finanziellen Leistungen der Gemeinde gegenüber den Beteiligungen bestehen aus den in der Leistungsvereinbarung vorgesehenen Abgeltungen und allenfalls aus einer angemessenen Ausstattung mit Eigenkapital.

² Darüber hinausgehende finanzielle Beziehungen zwischen Beteiligungen und der Gemeinde sind auf geschäftliche Belange zu konzentrieren und nach Marktbedingungen auszugestalten.

4. Organisation der Beteiligungen

§ 16 Zusammensetzung der strategischen Führungsebene

¹ Für Mitglieder der strategischen Führungsebene ist ein Anforderungsprofil für das Gesamtgremium zu erstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

- a) gesamthaft alle zur Leitung des Unternehmens notwendigen fachlichen Kenntnisse ausgewogen vorhanden sind,
- b) die zur Führung des Unternehmens notwendigen Erfahrungen, Sozialkompetenzen und Persönlichkeitsmerkmale gegeben sind,
- c) Interessenkonflikte vermieden werden,
- d) Verständnis für die politischen Rahmenbedingungen vorliegt.

² Mitglieder der strategischen Führungsebene können nicht gleichzeitig der operativen Führungsebene angehören.

§ 17 Entschädigung

¹ Die Entschädigung der strategischen Führungsebene werden vom Unternehmen ausgerichtet und basieren auf dem ordentlichen Zeitaufwand zur Ausübung der Funktion sowie einem branchenüblichen Vergleichslohn.

² Spesen werden separat vergütet.

³ Der Gemeinderat regelt den Umgang mit den Entschädigungen an die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinde separat.

§ 18 Interessenwahrung und Ausstandspflicht

¹ Die Mitglieder der strategischen Führungsebene sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung betraut sind, sind in Ausübung öffentlicher Aufgaben auf die Einhaltung des massgebenden öffentlichen Rechts verpflichtet und müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt und Treue erfüllen sowie die Interessen der Beteiligung wahren. Konkurrenzierende Tätigkeiten sind nicht zulässig.

² Bei Interessenkonflikten besteht im strategischen Führungsorgan und gegenüber den Eignern/Eigentümern eine Offenlegungs- und Ausstandspflicht.

§ 19 Risikomanagement und internes Kontrollsystem

¹ Die Beteiligungen verfügen über ein dem Unternehmen angemessenes Risikomanagement und internes Kontrollsystem.

² Sie ermöglichen internen Hinweisgebern von Unregelmässigkeiten oder Gesetzesverletzungen den direkten Zugang zum strategischen Führungsorgan oder einem Ausschuss desselben. Im Geschäftsbericht wird über den Verfahrensablauf und die Häufigkeit der Hinweise Auskunft gegeben

§ 20 Rechnungslegung und Revision

¹ Rechnungslegung und Revision haben nach den gesetzlichen Vorschriften zu erfolgen.

² Die Revisionsstelle ist regelmässig einer Evaluation durch die strategische Führungsebene zu unterziehen.

§ 21 Offenlegung

¹ Die Geschäftsberichte und das vom strategischen Führungsorgan erlassene Organisationsreglement sind öffentlich zugänglich.

§ 22 Kooperation und Beteiligungen

¹ Das Eingehen von Kooperationen und Beteiligungen durch die kommunalen Beteiligungen muss langfristig zur Sicherung der öffentlichen Aufgabe notwendig sein oder zur Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und mit der Eigentümerstrategie vereinbar sein. Dem Führungsaufwand und dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

§ 23 Kommunikation

¹ Die Beteiligungen sorgen für einen laufenden und transparenten Informationsaustausch mit den Eignern/Eigentümern und der Öffentlichkeit.

5. Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 24 Inkrafttreten

¹ Dieses Reglement tritt am ... in Kraft.



KANTON AARGAU

DEPARTEMENT
VOLKSWIRTSCHAFT UND INNERES
Gemeindeabteilung

unter Mitarbeit von
Curdin Derungs, Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur

Ausgabe: Juni 2019