

Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance

- VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz
- Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 18. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Auftrag	4
1.2 Begriffliche Grundlagen	5
1.2.1 Corporate Governance	5
1.2.2 Public Corporate Governance	6
1.2.3 Staatliche Beteiligungen	6
1.2.4 Beteiligungsstrategie	8
1.3 Handlungsbedarf	9
1.4 Ziele und Eingrenzung	10
2 Beteiligungsstrategien und Public Corporate Governance Regelungen im öffentlichen Sektor	11
3 Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung und die Wahl der Rechtsform (Beteiligungsstrategie)	14
3.1 Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung	14
3.1.1 Vorliegen einer Staatsaufgabe	15
3.1.2 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit	15
3.1.3 Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung	16
3.2 Entscheidung über die Form der Beteiligung	17
3.2.1 Öffentlich-rechtliche Beteiligungsformen	17
3.2.2 Privatrechtliche Beteiligungsformen	18
3.2.3 Vor- und Nachteile geeigneter Rechtsformen	19
3.2.4 Grundsätze für die Wahl der Rechtsform	21
4 Grundsätze der Public Corporate Governance	21
4.1 Steuerung der Beteiligungen	22
4.1.1 Festlegung Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie	23
4.1.2 Ausgestaltung Gründungserlass	25

4.1.3	Wahrnehmung Eigentümerrechte	25
4.1.4	Vereinbarung von Leistungsaufträgen	26
4.1.5	Einflussnahme auf strategische Leitung	27
4.2	Beaufsichtigung der Beteiligungen	41
4.2.1	Oberaufsicht durch den Kantonsrat	41
4.2.2	Aufsicht durch die Regierung	43
4.2.3	Informationsrecht	45
4.2.4	Berichterstattungspflichten	46
4.2.5	Wahl der Revisionsstelle und Anforderungen an die Revision	49
4.2.6	Internes Kontrollsystem und Risikomanagement	50
5	Gesetzliche Umsetzung	51
5.1	Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	52
5.2	Finanzielle Auswirkungen	55
5.3	Referendum	55
5.4	Antrag	55
6	Ausblick und weiteres Vorgehen	56
	Anhang	57
	Anhang 1: Liste kantonaler Beteiligungen	57
	Anhang 2: Kriterien zur Beurteilung des politischen Steuerungsbedarfs	60
	Anhang 2a: Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung	60
	Anhang 2b: Wahl der Rechtsform	61
	Anhang 3: Inhalt einer Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie	62
	Anhang 4: Gliederung und Inhalt von Gründungserlassen	64
	Anhang 5: Inhalt eines Leistungsauftrags	66
	Anhang 6: Allgemeine Anforderungsprofile	67
	Anhang 6a: Anforderungen an das einzelne Mitglied	67
	Anhang 6b: Anforderungen an das Gremium	68
	Anhang 6c: Anforderungen an das Präsidium	68
	Materialienverzeichnis	69
	Literaturverzeichnis	70
	Entwürfe:	
–	VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz	71
–	Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung	73

Zusammenfassung

Das Postulat 43.09.18 «Beteiligungsmanagement für öffentliche Unternehmen» und das Postulat 43.09.21 «Corporate Governance im Kanton St.Gallen» weisen auf den Handlungsbedarf in Bezug auf die Public Corporate Governance (PCG) und die Beteiligungsstrategie des Kantons St.Gallen hin. Eine Beteiligungsstrategie konkretisiert die Kriterien und Beurteilungsmassstäbe, nach welchen der Kanton entscheidet, in welchen Bereichen die Erfüllung von Staatsaufgaben auf selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten oder privatrechtliche Trägerschaften, namentlich Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine und Stiftungen (nachfolgend Beteiligungen genannt), ausgelagert werden kann. Die Public Corporate Governance umfasst sämtliche Grundsätze in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung dieser selbständigen Aufgabenträger ausserhalb der Zentralverwaltung, an denen der Kanton beteiligt ist. Die Grundsätze sollen eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung von Staatsaufgaben unter angemessener Einhaltung der Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates gewährleisten.

Das Portfolio an kantonalen Beteiligungen ist historisch gewachsen. Sowohl die gesetzlichen Grundlagen als auch die Verwaltungspraxis in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung dieser Aufgabenträger unterscheiden sich deshalb teilweise beträchtlich. Der Kanton St.Gallen hat bisher keine Beteiligungsstrategie und keine allgemeinen Grundsätze der Public Corporate Governance definiert, die den Umgang mit den kantonalen Beteiligungen einheitlich regeln würden. Auch bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der Rollen- und Aufgabenteilung – namentlich in Bezug auf Gewährleister- und Eignerfunktion – bei der Steuerung und Beaufsichtigung der Beteiligungen. Für das Beteiligungsmanagement fehlen zentrale Strukturen und einheitlich definierte Abläufe. Die Steuerung und die Beaufsichtigung wird bisher fallweise vorgenommen. In Bezug auf Veränderungen des Beteiligungsportfolios wurde bisher keine einheitliche und regelmässige Berichterstattung etabliert. Auch wurde noch nicht für sämtliche Beteiligungen eine Eigentümerstrategie definiert. Der Kanton führt bisher keinen eigentlichen Beteiligungsspiegel, der einen periodisch aktualisierten Überblick über das Beteiligungsportfolio des Kantons vermitteln würde.

Der vorliegende Bericht dient der Beantwortung der Postulate 43.09.18 und 43.09.21 und bietet die Gelegenheit, die Grundlagen für eine Stärkung der Public Corporate Governance im Kanton St.Gallen auszuarbeiten. Im Zentrum steht die Definition von Grundsätzen in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung kantonaler Beteiligungen. Eine Hauptthematik bilden dabei die Möglichkeiten und Grenzen einer Einflussnahme des Kantons auf die strategische Leitung der Beteiligungen. Die Besetzung der strategischen Leitung durch fachliche Vertretungen (Fachvertretungen) und Interessenvertretungen des Kantons (Kantonsvertretungen) soll vermehrt gestützt auf spezifische Anforderungsprofile und nach sachlichen Kriterien erfolgen. Damit ist auch die Frage verbunden, wer in welchem Verfahren für die Wahl dieser Gremien zuständig sein soll. Zu klären ist zudem, wie weit es sich rechtfertigt, dass Mitglieder der Regierung als Kantonsvertretungen in diesen Leitungsgremien Einsitz nehmen. Ein zweites Anliegen besteht in der Stärkung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Dies lässt sich erstens durch eine konsequente Steuerung der Beteiligungen über strategische Zielvorgaben erreichen. Dem Kantonsrat wird so im Rahmen seiner nachträglichen Oberaufsicht ermöglicht, die Steuerung von Beteiligungen durch die Regierung zu überprüfen. Zudem sind die Berichterstattungspflichten und die Abläufe der Berichterstattung sowohl von den einzelnen Beteiligungen an das zuständige Departement als auch von der Regierung an den Kantonsrat einheitlich zu definieren. In Ergänzung zur Einführung eines konzentrierten Beteiligungsberichts und einer Übersicht über die bestehenden Beteiligungen ergibt sich daraus eine wesentliche Verbesserung der Informationsgrundlage für die Ausübung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat sowie für die Aufsicht durch die Regierung.

Durch die gesetzliche Umsetzung sollen die definierten Grundsätze einer PCG sowohl die Regierung als auch die Verwaltung bei der Steuerung und Beaufsichtigung selbständiger Verwaltungsträger verbindlich anleiten. Grundsätze, welche Rechte und Pflichten des Kantons oder Grundzüge von Organisation und Verfahren des Kantons und der Anstalten betreffen, sind auf Gesetzes-

stufe zu regeln. In diesem Rahmen ist auch die Motion 42.11.08 «Zusammensetzung Verwaltungskommission (VK) der SVA» umzusetzen. Aufgrund der Komplexität der Thematik erscheint es zweckmässig, dass die Vorlage «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance» dem Kantonsrat in einem zweistufigen Verfahren unterbreitet wird. In einem ersten Schritt werden dem Kantonsrat die Grundsätze der Public Corporate Governance und der Beteiligungsstrategie des Kantons sowie die zur Umsetzung dieser Grundsätze erforderlichen Anpassungen im Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) und im Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1) vorgelegt. Dadurch wird dem Kantonsrat die Möglichkeit eingeräumt, zur allgemeinen Stossrichtung der Grundsätze Stellung zu nehmen und deren Umsetzung in einem konkreten Einzelfall zu diskutieren. In einem zweiten Schritt sind die weiteren gesetzlichen Anpassungen sowie allfällige Weisungen der Regierung entsprechend dieser Diskussion auszuarbeiten.

Zur Umsetzung der definierten Grundsätze sind neben den gesetzlichen Anpassungen weitere Massnahmen erforderlich. Für sämtliche selbständigen Aufgabenträger ist die Eigentümerstrategie zu formulieren oder ihre Aktualität zu überprüfen. Ausgehend von der Liste der Vertretungen des Kantons St.Gallen in den Gremien privatrechtlicher juristischer Personen ist ein aktueller Beteiligungsspiegel zu erstellen. Unabhängig vom Stand der Gesetzgebungsarbeiten sollten als Vorbereitung für die Erneuerungswahlen der strategischen Leitungsorgane für die Amtsdauer 2012/2016 die relevanten Anforderungsprofile definiert und beschlossen werden. In Zusammenarbeit mit den Leitungsorganen der selbständigen Aufgabenträger ist zudem auf ein einheitliches Berichterstattungsverfahren hinzuwirken.

Auf die Bildung zentraler Strukturen zur Steuerung selbständiger Aufgabenträger wird verzichtet. Die definierten Grundsätze sind deshalb in die bestehenden Strukturen einzupassen und haben die Verhältnisse und Erfahrungen im Kanton angemessen zu berücksichtigen. Dadurch wird angestrebt, die Stärkung der PCG kostenneutral umzusetzen. Die Professionalisierung der strategischen Führungsgremien setzt jedoch auch eine angemessene Entschädigung entsprechend qualifizierter Personen voraus, was zu Mehrkosten führen kann.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Vorlage legen wir Ihnen den Bericht über die Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance vor. Zudem unterbreiten wir Ihnen den VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und den Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Der Kanton hat die Erfüllung der ihm obliegenden Aufgaben von öffentlichem Interesse zu gewährleisten. Seiner Gewährleistungspflicht kann er nachkommen, indem er die Aufgabe selbst im Rahmen seiner Verwaltungstätigkeit ausübt. Er kann die Aufgabe aber auch an einen von der Zentralverwaltung unabhängigen öffentlichen oder privaten Aufgabenträger delegieren oder einen Privaten bei der Aufgabenerfüllung unterstützen und überwachen. Der Leistungsstaat hat sich so in den letzten Dekaden hin zu einem Gewährleistungsstaat gewandelt.¹

Die Auslagerung einer Staatsaufgabe auf einen selbständigen Rechtsträger führt einerseits in der Tendenz zu einer Flexibilisierung der Aufgabenerfüllung, zu einer Vergrösserung der unterneh-

¹ Schedler/Müller/Sonderegger (2011), S. 13.

merischen Handlungsspielräume und zu einer Entpolitisierung der Entscheidungsfindung. Andererseits ist sie immer auch mit einem Verlust an Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten verbunden. Die Mehrfachrollen des Staates² als Gewährleister, (Mit-)Eigentümer, Leistungseinkäufer, Regulator und Mitglied der strategischen Führung eines externen Aufgabenträgers können zudem zu Zielkonflikten und Interessenkollisionen führen.

Die Postulate 43.09.18 «Beteiligungsmanagement für öffentliche Unternehmen» und 43.09.21 «Corporate Governance im Kanton St.Gallen» haben unterschiedliche Problemstellungen hinsichtlich Steuerung und Kontrolle externer Verwaltungsträger zum Gegenstand. Die Regierung wird eingeladen, die Public Corporate Governance und Beteiligungsstrategie des Kantons St.Gallen darzulegen und zu konkretisieren. Die Postulate verlangen eine Aufstellung aller staatlichen Vertretungen in privaten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Die Regierung soll Aussagen machen zum Wahlverfahren, insbesondere zur Instanz für die Delegation oder die Wahl von kantonalen Vertreterinnen oder Vertretern in die strategische Leitung, sowie über die parlamentarische Kontrolle und die Aufsichtspflichten der Regierung. Sie soll zeigen, wie sie ein Beteiligungsmanagement gestalten könnte. Im Weiteren soll die Liste der Vertretungen des Kantons St.Gallen im Bericht der Regierung vom 14. Dezember 2004 über die Staatshaftung für Regierungsvertreterinnen und -vertreter in privatrechtlicher AG oder Genossenschaft (40.04.03) aktualisiert werden. Die Postulate 43.09.18 und 43.09.21 liegen thematisch nahe beieinander und überschneiden sich inhaltlich teilweise. Deshalb legt die Regierung eine beide Postulate umfassende Botschaft vor, die eine breite Übersicht über die Public Corporate Governance des Kantons St.Gallen bieten soll.

Die Botschaft dient auch der Beantwortung und Erfüllung der Motion 42.11.08 «Zusammensetzung Verwaltungskommission (VK) der SVA». In ihrem Antrag auf Nichteintreten auf diese Motion hat die Regierung in Aussicht gestellt, dem Kantonsrat noch vor Ende der Amtsdauer 2008/2012 Regelungen für die künftige Steuerung der Beteiligungen vorzuschlagen. Der Bericht zur Beantwortung der Postulate 43.09.18 und 43.09.21 ist deshalb zugleich die Botschaft zum Entwurf eines VII. Nachtrages zum Staatsverwaltungsgesetz und eines Nachtrages zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung. Diese liefert zudem die Grundlagen für die Beantwortung der Interpellation 51.11.25 «Eignerstrategie des Kantons St.Gallen als einer der Grossaktionäre der AXPO».

Der Kantonsrat hat bessere Grundlagen für die Auslagerung von Aufgaben (Beteiligungsstrategie) und eine einheitlichere Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten (Public Corporate Governance) verlangt. Die Regierung kommt diesem Anliegen in der vorliegenden Botschaft nach.

1.2 Begriffliche Grundlagen

1.2.1 Corporate Governance

Der Begriff der *Corporate Governance* geht zurück auf die aktienrechtliche Debatte über effiziente Führungs- und Kontrollinstrumente der Aktionäre gegenüber der Unternehmensleitung. Er thematisiert Interessenkonflikte zwischen Gesellschaftseignern («principals») und Gesellschaftsleitung («agents») und deren Bewältigung. Deutsche Übersetzungen wie «körperschaftliche Steuerung», «Leitung einer Körperschaft» oder «Unternehmensführung und -kontrolle» vermochten sich nicht durchzusetzen. Als Ausgangspunkt für eine Begriffsbestimmung wird die in Ziff. 2.2 des Swiss Codes of Best Practice for Corporate Governance der Economiesuisse³ formulierte Definition verwendet:

² Die nachfolgenden Ausführungen stellen auf die verfassungsrechtliche Terminologie ab, wonach der Begriff «Staat» den Kanton und die Gemeinden bezeichnet.

³ *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (2007)*, Ziff. 2.2.

D 1 Corporate Governance

«Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.»

1.2.2 Public Corporate Governance

Der Begriff der Corporate Governance ist auf private Unternehmen und primär auf die Wahrung der Aktionärsinteressen fokussiert. Im öffentlichen Sektor sind die Fragestellungen betreffend Corporate Governance komplexer und vielfältiger. *Public Corporate Governance* (abgekürzt PCG) geht über die Sicherung der Eignerinteressen gegenüber der Unternehmensleitung hinaus. Sie berücksichtigt vor allem auch das öffentliche Interesse an der wirksamen und wirtschaftlichen Erfüllung von Staatsaufgaben sowie an der demokratischen Steuerung und Beaufsichtigung der staatlichen Beteiligungen. Die staatliche Beteiligung an einem verwaltungsexternen Aufgabenträger soll dazu beitragen, eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe flexibel und effizient zu erfüllen, ohne den staatlichen Leistungsauftrag zu missachten («Doppelte Zweckbestimmung» staatlicher Beteiligungen).

Im Rahmen der PCG zu behandeln ist deshalb nicht nur die Rollenteilung zwischen den Eigentümern bzw. Mitgliedern einer Einrichtung und deren Leitungsorganen, sondern insbesondere auch das Verhältnis zwischen der Organisation und dem Staat. Diesem kommt in diesem Verhältnis eine Mehrfachrolle zu als Eigentümer, Mitglied der strategischen Leitung, Träger der Gewährleistungsverantwortung, Leistungseinkäufer bzw. Leistungsfinanzierer, Regulator und allenfalls Aufsichtsorgan. Zentrales Thema der PCG ist deshalb die Frage, wie diese *staatlichen Mehrfachrollen* wahrzunehmen und zu koordinieren sind, damit einerseits eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der öffentlichen Aufgabe ermöglicht wird. Andererseits soll durch die staatliche Steuerung und Aufsicht die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien bei der Aufgabenerfüllung gewährleistet bleiben.⁴ Je weiter sich dabei die in Frage stehende Aufgabe vom Kernbereich der klassischen Staatsaufgaben entfernt, und je weiter die Aufgabenerfüllung in einem Wettbewerbsumfeld erfolgt, umso mehr verschiebt sich der Fokus von der Sicherstellung der Leistungserbringung und der Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorgaben hin zu den ökonomischen Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Effizienz.

D 2 Public Corporate Governance

Public Corporate Governance umfasst sämtliche Grundsätze in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung von staatlichen Beteiligungen, die eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung von Staatsaufgaben unter angemessener Einhaltung der Prinzipien eines demokratischen Rechtsstaates gewährleisten sollen.

1.2.3 Staatliche Beteiligungen

Die Thematik der PCG ist nicht auf das Verhältnis zwischen Staat und privatrechtlichen Körperschaften beschränkt. Der Problembereich umfasst sämtliche Konstellationen, in welchen dem Staat aufgrund einer Beteiligung an Einrichtungen ausserhalb der Zentralverwaltung⁵ eine zu behandelnde Mehrfachrolle zukommt.

⁴ Lienhard (2009), S. 48 f.

⁵ Für den Begriff der Zentralverwaltung vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 6; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rn. 1280 ff. Vgl. auch Geschäftsreglement der Regierung und der Staatskanzlei vom 7. Dezember 1951 (sGS 141.3).

D 3 Staatliche Beteiligung

Unter einer staatlichen Beteiligung wird eine Einrichtung verstanden, die

- *eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist;*
- *sich ganz oder massgeblich im Eigentum des Staates befindet oder in deren oberstem Leitungsorgan der Kanton vertreten ist;⁶*
- *Staatsaufgaben⁷ erfüllt.*

Im Anhang 1 findet sich eine Übersicht über die kantonalen Beteiligungen.

1.2.3.a Eigene Rechtspersönlichkeit

Das Bestehen einer eigenen Rechtspersönlichkeit richtet sich bei privatrechtlichen Institutionen nach Art. 52 ff. des Zivilgesetzbuches (SR 210; abgekürzt ZGB). Bei der Schaffung von öffentlich-rechtlichen Rechtssubjekten besteht grundsätzlich keine Bindung an die zivilrechtlichen Vorgaben. Das öffentliche Recht entscheidet autonom über die Zuweisung von Rechten und Pflichten. Die Rechtsfähigkeit wird hier durch den Gründungserlass verliehen.

Keine Beteiligungen mit eigener Rechtspersönlichkeit sind Ämter, Kommissionen, Arbeitsgruppen oder unselbständige Anstalten. Auch die interkantonalen Direktorenkonferenzen und Fachbeamtenkonferenzen haben ungeachtet ihrer politischen Bedeutung mehrheitlich keine eigene Rechtspersönlichkeit (als Verein ausgestaltet ist beispielsweise die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren). Die interkantonalen Direktorenkonferenzen und Fachbeamtenkonferenzen haben demnach nicht als kantonale Beteiligungen zu gelten und werden – unabhängig von ihrer Rechtsform – von den nachfolgenden Grundsätzen nicht erfasst.

1.2.3.b Beteiligungsformen

Eine Beteiligung des Kantons kann unterschiedliche sich teilweise überschneidende Formen annehmen. Im Kontext der PCG sind jene Beteiligungsformen relevant, bei denen die Gefahr von Interessenkollisionen und Zielkonflikten bestehen. Dies ist namentlich in jenen Konstellationen der Fall, in denen der Staat aufgrund seiner Beteiligung einen massgeblichen *Einfluss auf die strategische Führungsebene* erhält und nicht mehr nur als Regulator und/oder Leistungseinkäufer auftritt. Einen massgeblichen Einfluss auf die strategische Führungsebene kann der Staat ausüben:

- als Träger bzw. Eigentümer und Urheber des Gründungserlasses von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten (nachfolgend Anstalt), öffentlich-rechtlichen Stiftungen und spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften;
- als Mitglied von öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder von interkantonalen oder internationalen Anstalten des öffentlichen Rechts;
- als Alleineigentümer, als Mehrheitsbeteiligter oder als gewichtiger Anteilseigner einer kapitalbezogenen Körperschaft des Privatrechts (insbesondere Aktiengesellschaft);
- durch die Einsitznahme in die oberste strategische Leitung (namentlich Vorstand, Verwaltungsrat, Stiftungsrat) von Körperschaften des öffentlichen Rechts und des Privatrechts sowie von privatrechtlichen Stiftungen.

Nicht als Beteiligung gelten Einrichtungen, die vom Staat lediglich im Sinne von Art. 24 Abs. 2 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) unterstützt werden und Leistungsaufträge oder Subventionen erhalten, ohne dass der Staat Eigentümer ist oder in den Leitungsorganen vertreten ist. Nicht als Beteiligung gelten demnach auch Aktiengesellschaften, an denen der Kanton

⁶ Vgl. PCG-Vorlage Basel-Stadt, S. 4.

⁷ Der Begriff umfasst neben den heute als Staatsaufgabe geltenden Bereichen auch Handlungsbereiche, die historisch als Staatsaufgabe betrachtet wurden. Vgl. Kap. 1.2.3.c.

lediglich eine Minderheitsbeteiligung hält und in deren Verwaltungsrat der Kanton nicht mit einem stimmberechtigten Mitglied Einsitz nimmt. Dies ist insofern sachgerecht, als die rein finanzielle Unterstützung und die Vergabe von Leistungsaufträgen an Private, an welchen der Staat nicht beteiligt ist, in erster Linie die Frage nach der Sicherstellung von Aufgaben im öffentlichen Interesse betrifft und nicht die für die PCG relevante Frage nach dem Umgang des Staates mit seinen Mehrfachrollen.

1.2.3.c Erfüllung einer Staatsaufgabe

Eine Staatsaufgabe ist nach Art. 25 Abs. 1 KV dadurch charakterisiert, dass die Erfüllung der Aufgabe im *öffentlichen Interesse* liegt und die Aufgabe *nicht angemessen durch einen Privaten* erfüllt wird bzw. erfüllt werden kann.

Was als Staatsaufgabe zu gelten hat, unterliegt einem *zeitlichen Wandel* und hängt massgeblich vom vorherrschenden Staatsverständnis ab. So bestehen heute staatliche Beteiligungen, die bei ihrer Begründung zur Erfüllung einer Staatsaufgabe beigetragen haben, deren Aufgabenbereich aber nach heutiger Auffassung nicht mehr als Staatsaufgabe zu gelten hat. Eine solche historisch bedingte Beteiligung stellt namentlich die Kantonbank dar. Die Diskussion über eine Privatisierung dieser Beteiligung wird im Rahmen des Projekts «Weitere Schritte der Privatisierung der St.Galler Kantonbank und Aufhebung der Staatsgarantie (Motion 42.07.29)» geführt. Bis zu einer allfälligen Privatisierung unterliegt auch die Kantonbank der Thematik der PCG. Nicht als staatliche Beteiligung gelten demgegenüber Aufgabenträger, die weder nach historischem noch nach heutigem Verständnis eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahrnehmen und an denen der Staat nur aus finanziellen Interessen zur Anlage des Finanzvermögens⁸ beteiligt ist.

Eine Staatsaufgabe ist entweder durch den Staat selbst auszuüben, oder sie ist an einen öffentlich-rechtlichen oder privaten Aufgabenträger, an dem der Staat beteiligt ist, zu delegieren. Die staatlichen Instrumente zur Steuerung und Beaufsichtigung der Erfüllung von Staatsaufgaben, die an Beteiligungen delegiert wurden, bilden Thema der PCG.

1.2.4 Beteiligungsstrategie

Der Staat hat im Rahmen der Kompetenz und Verpflichtung zur Bestimmung seiner internen Organisation zu entscheiden, welche Aufgaben von welchem Aufgabenträger zu erfüllen sind. Die Grundsätze der PCG und damit die Frage, wie die staatliche Steuerung und Aufsicht gegenüber staatlichen Beteiligungen ausgeübt werden soll, bedarf deshalb einer Ergänzung durch die Frage, ob eine Auslagerung⁹ der Aufgabenerfüllung aus der Zentralverwaltung angezeigt ist, und wenn ja, ob und in welcher Form eine staatliche Beteiligung an der ausgelagerten Aufgabenerfüllung erforderlich ist. Die Beantwortung dieser Fragen bedingt eine weiter gefasste Beteiligungsstrategie.¹⁰

D 4 Beteiligungsstrategie

Eine Beteiligungsstrategie konkretisiert die Kriterien und Beurteilungsmassstäbe, nach welchen der Staat entscheidet, in welchen Bereichen die Erfüllung von Staatsaufgaben auf selbständige Trägerschaften ausgelagert werden kann, ob er sich bei einer Auslagerung am selbständigen Aufgabenträger beteiligt, und wenn ja, in welcher Form.

⁸ Der Kanton St.Gallen hält keine solchen reinen Finanzbeteiligungen.

⁹ Für den Begriff der Auslagerung vgl. BBI 2006 8233, Bericht des Bundesrates, S. 8243 ff.

¹⁰ PCG-Vorlage Solothurn, Kapitel 12.1; Beteiligungsmanagement des Kantons Basel-Stadt (2010), S. 13. Der Begriff wird teilweise auch als Bezeichnung für eine übergeordnete Strategie verwendet, die für sämtliche Beteiligungen gilt. Aufgrund der geringen Aussagekraft einer solchen allgemeinen Strategie wird hier ein engeres Begriffsverständnis verwendet.

Die Beteiligungsstrategie legt demnach die Mindestanforderungen sowie die allgemeinen Rahmenbedingungen für den Umgang des Kantons mit seinen Beteiligungen fest. Dadurch steuert sie einerseits die *künftige* Auslagerungstätigkeit des Staates, andererseits bietet sie die Grundlagen für die Überprüfung und Bereinigung des *bestehenden* Beteiligungsportfolios. Die Beteiligungsstrategie hat dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie die kantonale Schwerpunktplanung und andere übergeordnete Strategien zu beachten.

Die Beteiligungsstrategie ist von der Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie abzugrenzen. Während die Beteiligungsstrategie definiert, nach welchen Kriterien über eine Auslagerung von Staatsaufgaben entschieden wird, legt die Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie für jede Beteiligung gesondert die vom Kanton verfolgten politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Ziele fest. Je nach Beteiligungsform und Beteiligungsverhältnis kann die Regierung die strategischen Vorgaben nur als Basis für die Mandatierung der von ihr gewählten Vertretung im Verwaltungsrat einer Beteiligung verwenden. Sie kann sie aber auch – in erweiterter Form – direkt als strategische Vorgaben für die betroffene Beteiligung einsetzen. Sofern der Kanton bei der Beteiligung eine spezifizierte und quantifizierbare Leistung gegen Abgeltung bestellt und einkauft, können die in der Eigentümerstrategie festgelegten Ziele mittels Leistungsaufträgen weiter konkretisiert und umgesetzt werden.

1.3 Handlungsbedarf

Der Bestand an kantonalen Beteiligungen ist historisch bedingt. Dies wird bei der Betrachtung der Entstehungsgeschichte einiger selbständiger Anstalten deutlich.

- Die Gebäudeversicherungsanstalt (abgekürzt GVA) wurde im Jahr 1807 per Gesetz als Kantonale Brandversicherungsanstalt gegründet. Im Jahr 1960 wurde die GVA aus der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt überführt. Als Gründe wurden organisatorische und administrative Vereinfachungen mit etwas weitergehenden selbständigen Kompetenzen angeführt (ABI 1959, 1020). Die gleichzeitige Einsitznahme der Regierung in der Verwaltungskommission sowie die Ausübung der Aufsicht über dieselbe wurden durch die Gesetzesrevision im Jahr 1960 eingeführt.
- Die Sozialversicherungsanstalt (abgekürzt SVA) löste die damals als öffentliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit geführte Ausgleichskasse ab, die im Jahr 1948 durch das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung gegründet worden war. Sie gründet auf dem Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (sGS 350.1; abgekürzt EG-AHV). Die Integration in ein kantonales Departement erschien aufgrund der geforderten Unabhängigkeit der neu eingegliederten IV-Stelle als nicht sachgerecht. Im Gegensatz zur Gesetzgebung aus dem Jahr 1948 wird die Verwaltungskommission jedoch nicht mehr vom Kantonsrat, sondern von der Regierung gewählt.
- Im Jahr 1938 erliess der Grosse Rat erstmalig ein Gesetz über die Handels-Hochschule St.Gallen (GS 16, 382), wodurch die Hochschule zu einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit umgestaltet wurde. Bis in das Jahr 1954 wurde die Hochschule zur Hauptsache von der politischen Gemeinde St.Gallen getragen. Das Gesetz über die Handels-Hochschule vom 1. Januar 1955 brachte eine hälftige Verteilung der finanziellen Lasten auf Stadt und Kanton. Um die Stadt St.Gallen finanziell zu entlasten, wurde im Jahr 1976 das Gesetz über Finanzhaushalt und Trägerschaft der Hochschule erlassen, bevor die Stadt St.Gallen im Jahr 1986 durch das Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.1) eine vollständige Entlastung erfuhr. Im Jahr 1987 folgte eine Totalrevision, die ein neues Hochschul-Gesetz zur Folge hatte. In der Botschaft des Regierungsrates vom 8. September 1987 (ABI 1987, 1861) wurde zudem angeführt, dass die Einführung des neuen Gesetzes die Gewährleistung der bestehenden Eigenständigkeit der Hochschule sowie die Einhaltung der rechtsstaatlichen Anforderungen bezweckt. Die Universität St.Gallen (Hochschule St.Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften; abgekürzt HSG) wurde im Jahr 1989 durch Beschluss des Grossen Rates errichtet.

- Am 7. Mai 2002 erliess der Kantonsrat den Beschluss über die Schaffung von Spitalverbunden (sGS 320.20) und das Gesetz über die Spitalverbunde (sGS 320.2; abgekürzt GSV). Die Gründe für die Schaffung von Spitalverbunden waren die ausstehenden Strukturanpassungen im Spitalwesen des Kantons St.Gallen. Die Spitalreform bezweckte die Sicherstellung der Versorgungssicherheit, die Bewältigung künftiger gesundheits- und finanzpolitischer Ansprüche sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen, die Anreize für die Optimierung der Betriebsstrukturen bieten und den Spitälern eine effektive und effiziente Leistungserbringung ermöglichen. Ebenfalls wurde mit der Spitalreform das Ziel verfolgt, eine Trennung der strategischen und operativen Ebene herbeizuführen. Am 22. November 2005 wurde das GSV durch Nachtrag geändert und die vier Spitalverbunde einem gemeinsamen Verwaltungsrat unterstellt. Die Ausgestaltung der Führungsstrukturen, Wahlkompetenzen, Berichterstattungspflichten und Aufsichtskompetenzen entspricht den modernen Anforderungen der PCG (vgl. auch Bericht der staatswirtschaftlichen Kommission über das Prüfungsjahr 2009/2010).

Diese Beispiele im Bereich selbständiger Anstalten zeigen, wie unterschiedlich die kantonalen Beteiligungen entstanden sind. Diese Feststellung lässt sich weiter verdeutlichen bei einer Betrachtung der interkantonalen Anstalten, der Aktiengesellschaften, Vereine, Stiftungen und Genossenschaften, an denen der Kanton beteiligt ist.¹¹

Die historische Bedingtheit des kantonalen Beteiligungsportfolios führte zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen und Praktiken in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung der kantonalen Beteiligungen. Einheitliche Grundsätze wurden nicht entwickelt, und ein systematisches Beteiligungsmanagement findet nicht statt. Vielmehr werden unterschiedliche Einzellösungen angewendet. Dementsprechend rangierte der Kanton St.Gallen im Beteiligungsmanagement-Index von Avenir Suisse aus dem Jahre 2009 im hinteren Mittelfeld.¹² Das Beteiligungsmanagement des Kantons weist insbesondere folgende Lücken auf:

- Der Kanton St.Gallen verfügt bisher über keine Beteiligungsstrategie und über keine allgemeinen Grundsätze der Public Corporate Governance, die den Umgang mit den Beteiligungen des Kantons einheitlich regeln.
- Im Kanton St.Gallen bestehen keine Vorgaben hinsichtlich der Rollen- und Aufgabenteilung (namentlich in Bezug auf Gewährleister- und Eignerfunktion) bei der Steuerung und Beaufsichtigung der Beteiligungen.
- Für das Beteiligungsmanagement bestehen weder zentrale Strukturen noch einheitliche Abläufe. Die Steuerung und Beaufsichtigung wird bisher fallweise vorgenommen.
- Im Kanton St.Gallen fehlt ein periodisches Reporting in Bezug auf das gesamte Beteiligungsportfolio.
- Der Kanton hat noch nicht für sämtliche Beteiligungen eine Eigentümerstrategie definiert.
- Es liegen keine standardisierten Vorgaben in Bezug auf die Ausgestaltung einer Eigentümerstrategie oder eines Leistungsauftrages vor.
- Der Kanton führt bisher keinen Beteiligungsspiegel, der eine Übersicht über den Bestand, die Organisation und die wesentlichen Kennzahlen der Beteiligungen bietet.

1.4 Ziele und Eingrenzung

Die vorliegende Botschaft hat zum Ziel, die Grundsätze einer kantonalen Beteiligungsstrategie zu konkretisieren sowie die massgebenden PCG-Grundsätze betreffend Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen zu formulieren. Die definierten Grundsätze sind als generelle Vorgaben mit primär verwaltungsinterner Wirkung zu verstehen. Sie sollen bei der Anpassung von kantonalen Erlassen und Leistungsaufträgen mit einem Bezug zu den kantonalen Beteiligungen Berücksichtigung

¹¹ Bericht St.Gallen Staatshaftung, S. 3 ff.

¹² Avenir Suisse (2009), S. 145.

finden. Anzustreben sind praktikable, an die Verhältnisse und Erfahrungen im Kanton angepasste Grundsätze. Auf dogmatische Pauschallösungen wurde verzichtet.

Die Botschaft fokussiert sich auf *kantonale Beteiligungen* und bezieht sich *nicht* auf die gesetzliche Rahmenordnung und die kantonale Aufsicht über die kommunalen Beteiligungen. Nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen bildet zudem die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Frage nach der Auslagerung von Staatsaufgaben bezieht sich demnach stets auf Aufgaben im Zuständigkeitsbereich des Kantons.

2 Beteiligungsstrategien und Public Corporate Governance Regelungen im öffentlichen Sektor

In den letzten Jahren befassten sich sowohl der Bund in seinem «Corporate-Governance-Bericht»¹³ sowie verschiedene Kantone¹⁴ mit den Kriterien für eine Auslagerung von Staatsaufgaben und den Grundsätzen der Steuerung und Beaufsichtigung externer Aufgabenträger.

- **OECD-Richtlinien:** Der OEDC-Rat verabschiedete im April 2005 Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben.¹⁵ Die in sechs Kapitel gegliederten Grundsätze haben den Charakter von Empfehlungen. Sie behandeln den rechtlichen und regulatorischen Rahmen für Staatsbetriebe, die Stellung des Staates als Eigner, die Gleichbehandlung der Aktionäre, die Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten, Fragen der Transparenz und Offenlegung sowie die Pflichten der Aufsichtsorgane.
- **Bund:** Der Bund erstellte im Jahr 2006 erstmals einen Bericht zur Public Corporate Governance. Durch den Bericht sollten erstens einheitliche Kriterien für die künftige Auslagerung von Staatsaufgaben definiert und zweitens die kohärente Steuerung verselbständigter Einheiten optimiert und vereinheitlicht werden. Der Bericht stellt dazu, neben einer Aufgabentypologie, Leitsätze zur organisationsrechtlichen Konzeption verselbständigter Einheiten und zu den Einflussmöglichkeiten des Bundes als Eigner auf. Diese Leitsätze werden in Abhängigkeit der ausgelagerten Aufgaben abschliessend zu einem Steuerungsmodell zusammengeführt. Nach Verabschiedung des Berichts erlangen die Grund- und Leitsätze Richtliniencharakter. Sie sollen als Handlungsanweisungen für die Verwaltungstätigkeit dienen.¹⁶ Aus der Beratung des Berichts ergingen vier Postulate, die der Bundesrat am 25. März 2009 mit einem Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht beantwortete. Zentrales Thema bilden dabei die rechtlichen Fragestellungen, die sich aus der Entsendung instruierbarer Bundesvertreterinnen und -vertreter ergeben. Zudem werden ergänzende Leitsätze zu Personal und Pensionskasse formuliert. Am 29. März 2010 folgte eine parlamentarische Initiative zur Schaffung einer wirkungsvollen Oberaufsicht der bundesrätlichen Steuerung und Aufsicht der verselbständigten Einheiten des Bundes durch die Bundesversammlung. Diese wurde in einer Stellungnahme des Bundesrates am 19. Mai 2010 gutgeheissen.¹⁷
- **Aargau:** Seit 2006 werden die Beteiligungen des Kantons Aargau einheitlich geführt, und es wurde eine zentrale Stelle im Departement Finanzen und Ressourcen geschaffen. Für eine wirkungsvolle Wahrnehmung der Eigentümerinteressen gegenüber den kantonalen Beteiligungen hat der Kanton Aargau im Jahr 2007 zudem einheitliche Richtlinien zur Public Corporate Governance ausgearbeitet. Diese in Form einer Weisung erlassenen Grundsätze sind von der Verwaltung für alle Beteiligungen anzuwenden und als Hilfsmittel für die Wahrung der Interessen des Kantons als Eigentümer heranzuziehen. Die Richtlinien behandeln folgenden Themen: rechtliche und

¹³ BBI 2006 8233, Bericht des Bundesrates, passim; BBI 2009 2659, Zusatzbericht des Bundesrates, passim.

¹⁴ Übersicht Avenir Suisse (2009), S. 110 ff.; Lienhard (2009), S. 53 f.

¹⁵ OECD-Grundsätze der Corporate Governance (2005), passim.

¹⁶ BBI 2006 8233, Bericht des Bundesrates, passim.

¹⁷ BBI 2010 3413, Stellungnahme des Bundesrates, passim.

regulatorische Rahmenbedingungen, Organisation der Beteiligung, Kanton als Eigentümer, Steuerung der Beteiligung, Transparenz und Offenlegung sowie Haftung und Finanzierung. Im August 2008 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Botschaft zur kantonalen Beteiligungspolitik mit Planungsberichten zur Eigentümerstrategie für vier wichtige Beteiligungen (Kantonalbank, AEW Energie AG, Axpo Holding AG, Gebäudeversicherungsanstalt). Aufgrund der Entwicklungen an den Finanzmärkten wurde die Vorlage im Oktober 2008 zurückgezogen.

- **Basel-Landschaft:** Der Regierungsrat hat dem Landrat im September 2007 eine Vorlage betreffend Steuerung von Beteiligungen vorgelegt (Agenturbericht). Darin wurde das Thema der Steuerung kantonaler Beteiligungen grundsätzlich dargestellt, und es wurden verschiedene politische Vorstösse beantwortet. Im Bericht werden die Zielsetzungen sowie die möglichen Instrumente und Lösungsansätze eines Beteiligungscontrollings auf Stufe Grobkonzept skizziert. Auf der Basis des Agenturberichts stellte der Regierungsrat dem Landrat die Einführung eines systematischen Beteiligungscontrollings in Aussicht. Der Agenturbericht wurde vom Landrat im Januar 2008 zur Kenntnis genommen. Mit Beschluss vom 2. Juni 2009 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft schliesslich die Verordnung über das Controlling der Beteiligungen erlassen, mit der das Beteiligungscontrolling weiter konkretisiert wurde¹⁸. Damit hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die normativen Rahmenbedingungen für die Public Corporate Governance auf gesetzlicher Ebene verankert, in der Form der Verordnung allerdings ausschliesslich in der Kompetenz des Regierungsrates.
- **Basel-Stadt:** 2009 hat der Regierungsrat das Finanzdepartement beauftragt, Richtlinien zur Public Corporate Governance in Anlehnung an diejenigen des Kantons Basel-Landschaft zu formulieren, Konzepte für einen Beteiligungsreport an den Regierungsrat und für einen Beteiligungsbericht an den Grossen Rat vorzulegen sowie über die Aufgaben und Ressourcen einer «Koordinationsstelle Beteiligungen» zu berichten.
- **Bern:** Der Regierungsrat verabschiedete im Oktober 2007 einen Bericht über das Beteiligungscontrolling des Kantons (VKU-Bericht).¹⁹ Zur Beantwortung der Grundsatzfrage nach der Notwendigkeit bzw. Berechtigung von Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten liess der Kanton Bern ein Gutachten ausfertigen.²⁰ Gestützt auf diese Arbeit kam der Regierungsrat zum Schluss, dass die Frage nach den Kantonsvertretungen differenziert und jeweils bezogen auf einzelne Beteiligungen zu beantworten sei. Der Bericht befasst sich eingehend mit dem Anforderungsprofil für Verwaltungs- und Stiftungsräte. In einem dritten Schwerpunkt werden im Bericht sowohl ein Konzept für die Berichterstattung über die kantonalen Beteiligungen (Reporting) als auch ein Konzept für die Beaufsichtigung der kantonalen Beteiligungen skizziert. In einem Abschlussbericht erstattete 2010 die Finanzdirektion Bericht über die Umsetzung und Verwirklichung der im Bericht festgelegten Grundsätze und Konzepte.
- **Graubünden:** Die Bündner Regierung setzte auf den 1. Januar 2011 die Verordnung zur Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden in Kraft. Diese enthält verschiedene Grundsätze und Instrumente und bezweckt ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle bei den Beteiligungen des Kantons Graubünden. Mit dem Bericht der Bündner Regierung zur Public Corporate Governance²¹ wurde ein Überblick über die Entwicklung und den Stand der Corporate Governance gegeben. Weiter wurde der Ist-Zustand bei den Beteiligungen des Kantons beschrieben sowie ein Konzept zur Führung und Kontrolle der Beteiligungen formuliert und darauf basierende Grundsätze festgelegt.

¹⁸ Verordnung über das Controlling der Beteiligungen des Kantons Basel-Landschaft (2009).

¹⁹ PCG-Vorlage Bern, passim.

²⁰ Forstmoser/Müller, passim.

²¹ PCG-Vorlage Graubünden, passim.

- **Solothurn:** Der Kanton Solothurn erliess 2003 ein Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G), welches durch eine Verordnung (WoV-VO) weiter konkretisiert wurde. Durch eine Ergänzung der Verordnung wurde 2009 die Verpflichtung des Regierungsrates eingeführt, auf Antrag des Finanzdepartements die Beteiligungsstrategie und die Grundsätze der Public Corporate Governance zu beschliessen. Dem Finanzdepartement wurde aufgetragen, jährlich über die Einhaltung der Vorgaben sowie über die Verpflichtungen des Kantons aus Gewährleistungen gegenüber Dritten zu berichten und dem Regierungsrat allfällige Massnahmen zu beantragen. In der Beteiligungsstrategie definierte der Regierungsrat die Entscheidungskriterien für das Eingehen neuer und die Überprüfung bestehender Beteiligungen sowie für deren Ausgestaltung. Die Richtlinien zur PCG regeln die Steuerung der kantonalen Beteiligungen. Abweichungen davon bedürfen einer Begründung. Thematisch befassen sich die Richtlinien mit den rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, den Kantonsvertretungen in den Organen, den unterschiedlichen Rollen des Kantons als Eigentümer, Gewährleister und Regulator sowie mit dem Kontroll- und Berichtswesen.

- **Waadt:** Der Kanton Waadt erliess 2005 ein Beteiligungsgesetz²². Das Gesetz regelt die Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament in Bezug auf die Bildung neuer Beteiligungen sowie die Vertretung des Kantons in den Organen der Beteiligung. Neben der Kompetenz der Regierung zur Bestimmung der Kantonsvertreterinnen und -vertreter definiert das Gesetz insbesondere auch die Eckpunkte des Anforderungsprofils, die Amtsdauer und das Verhältnis des Kantons zu den Kantonsvertretungen sowie die Verpflichtung zur Kontrolle durch eine externe Revisionsstelle.

- **Fürstentum Liechtenstein:** Am 13. August 2007 wurde, aufgrund eines Postulats, durch die Regierung des Fürstentums Liechtensteins ein Bericht zur Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor erstellt.²³ Die Grundlage des Berichts ist eine fundierte Analyse aller Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor des Landes Liechtenstein. Der Bericht beinhaltet konkrete Empfehlungen zur Optimierung von Führung und Kontrolle sowie zur Effizienz und Transparenz von öffentlichen Unternehmen unter Berücksichtigung der Grösse und Struktur des Landes. 2009 erliess das Land ein Rahmengesetz zur Steuerung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen mit Regelungen, die für sämtliche Beteiligungen gelten. Gleichzeitig passte sie sämtliche Spezialgesetze an. Durch das Rahmengesetz wurde eine konsequente Zuweisung von Kompetenzen an die Regierung angestrebt, damit diese ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Oberaufsicht über die öffentlichen Unternehmen wirksam wahrnehmen kann. So wird die Aufsichtsfunktion künftig mit der Steuerungs- und Kontrollfunktion öffentlicher Unternehmen in der Regierung zentral zusammengeführt. Der Landtag steuert als Gesetzgeber und über seine verfassungsmässigen Kontrollrechte.²⁴

Die verschiedenen Grundsätze und Leitlinien bei Bund und Kantonen fokussieren sich auf die staatlichen Vertretungen in den strategischen Leitungsorganen sowie die Gewährleistung und Koordination der Aufsicht von Regierung und Parlament gegenüber den kantonalen Beteiligungen. Die diskutierten und implementierten Grundsätze unterscheiden sich jedoch beträchtlich in Bezug auf ihre Dichte, inhaltliche Ausrichtung und Verbindlichkeit. Einheitliche Standards konnten sich bisher nicht herausbilden. Die Ausarbeitung einer Beteiligungsstrategie sowie die Auseinandersetzung mit den Grundsätzen der PCG können sich nicht an einheitlichen Leitlinien orientieren. Die Grundsätze sind bezogen auf die Bedürfnisse und Besonderheiten des jeweiligen Kantons zu entwickeln und zu konkretisieren.

²² Loi du 15. Mai 2005 sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales.

²³ PCG-Vorlage Liechtenstein, passim.

²⁴ LANTER-KOLLER (2009), S. 10 f.

3 Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung und die Wahl der Rechtsform (Beteiligungsstrategie)

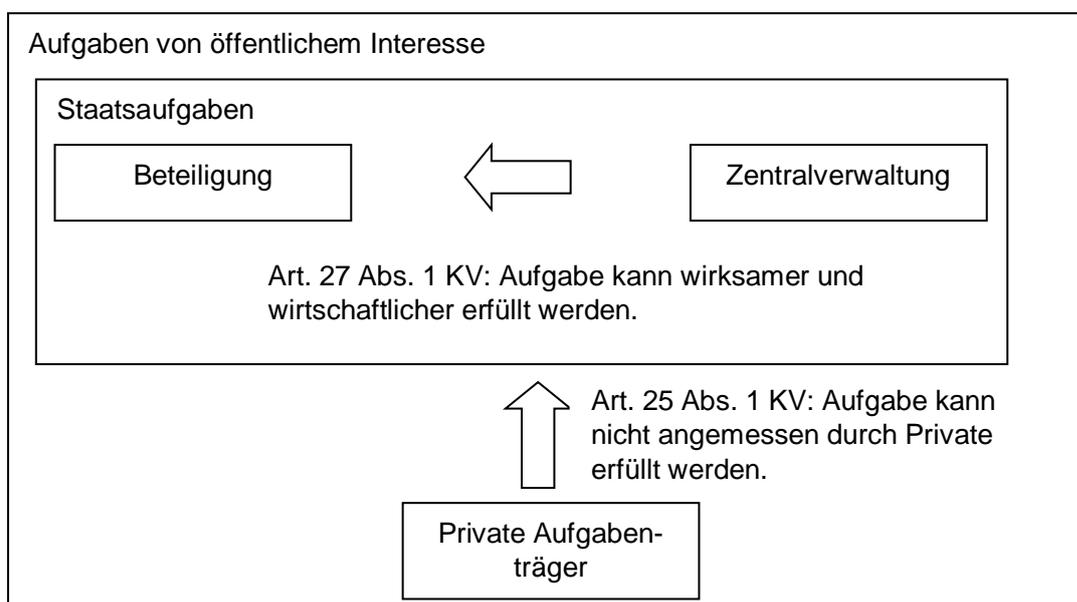
Der Kanton hat nicht sämtliche ihm obliegenden Staatsaufgaben durch die Zentralverwaltung zu erfüllen. Die Auslagerung der Erfüllung einer kantonalen Staatsaufgabe auf Einrichtungen ausserhalb der Kernverwaltung ist nicht mit einer echten Privatisierung gleichzusetzen. Der Kanton hat auch bei ausgelagerten Staatsaufgaben für die angemessene Erfüllung der Aufgabe Gewähr zu bieten (Gewährleistungsverantwortung). Durch die Auslagerung und damit die Verschiebung der unmittelbaren Erfüllungsverantwortung soll in aller Regel eine Entpolitisierung der Entscheidungen stattfinden. Dadurch werden die autonomen Handlungsspielräume der Aufgabenträger vergrössert. Die Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit führt je nach Marktumfeld und Leistungsangebot zu einer Steigerung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Eine Beteiligungsstrategie konkretisiert die Kriterien und Beurteilungsmassstäbe, nach welchen der Kanton entscheidet, in welchen Bereichen die Erfüllung von kantonalen Staatsaufgaben auf selbständige Trägerschaften ausgelagert werden kann, ob er sich bei einer Auslagerung am selbständigen Aufgabenträger beteiligt und wenn ja, in welcher Form.

Die Grundsätze der kantonalen Beteiligungsstrategie ergeben sich massgeblich aus den verfassungsrechtlichen Kriterien zur Beurteilung der staatlichen Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung für öffentliche Aufgaben sowie aus den Vorgaben für eine Auslagerung von Aufgaben des Kantons (Art. 24 ff. KV). Die Beteiligungsstrategie setzt auch eine Gegenüberstellung möglicher Beteiligungsformen voraus, die bei einer Auslagerung oder Übertragung von Staatsaufgaben auf Private zur Auswahl stehen. Sie konkretisiert zudem die relevanten Kriterien für die Wahl der Beteiligungsform, denen für die Ausgestaltung der Steuerung und Aufsicht der Beteiligungen wesentliche Bedeutung zukommt.

3.1 Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung

Eine vom Kanton zu erfüllende Aufgabe ist dann durch eine Beteiligung (d.h. durch einen selbständigen Aufgabenträger, an welchem der Kanton beteiligt ist) zu erfüllen, wenn die Auslagerung aus der Zentralverwaltung zu einem wirtschaftlicheren Mitteleinsatz und einer wirksameren Aufgabenerfüllung (Art. 27 KV) beiträgt und die Aufgabe nicht angemessen durch Private (Art. 25 Abs. 1 KV) erfüllt wird bzw. erfüllt werden kann.



3.1.1 Vorliegen einer Staatsaufgabe

Eine Staatsaufgabe ist nach Art. 25 Abs. 1 KV dadurch charakterisiert, dass die Aufgabe im *öffentlichen Interesse* erfüllt werden muss und sie *nicht angemessen durch einen Privaten* erfüllt wird bzw. erfüllt werden kann. Die Aufgabe wird demnach zugunsten eines unbestimmten Adressatenkreises erbracht und trägt zur Verwirklichung der Staatsziele (Art. 10 ff. KV) bei.²⁵ Eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt und durch Private angemessen erfüllt wird bzw. werden kann, ist nach dem in Art. 25 Abs. 1 KV statuierten Subsidiaritätsprinzip nicht der Zentralverwaltung oder einer Beteiligung zu übertragen, sondern dem Privaten zu belassen. Die angemessene Erfüllung einer Aufgabe setzt insbesondere voraus, dass die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung ausreicht, um zur Erfüllung des angestrebten Staatsziels beizutragen. Zudem soll die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung soweit gewährleistet sein, dass keine staatlichen Mittel beansprucht werden, die höher sind, als wenn der Kanton die Aufgabe selbst ausüben würde.

Art. 25 Abs. 2 KV statuiert, dass die Sicherstellung der Grundversorgung der Bevölkerung (Art. 25 Abs. 2 Bst. a KV) insbesondere in den Bereichen Bildung (Art. 10 KV), Gesundheit (Art. 15 KV), Verkehr (Art. 18 KV) oder Versorgung und Entsorgung (Art. 21 KV)²⁶ in der Regel nicht angemessen durch Private erfüllt werden können. Dies gilt auch für Aufgaben, deren Nutzen gleichmässig anfallen soll (Art. 25 Abs. 2 Bst. b KV), wie insbesondere im Bereich des Umweltschutzes, der Raumplanung oder sozialpolitischer Massnahmen. Ebenso trifft dies zu für Aufgaben betreffend Gesetzgebung und Rechtsprechung sowie für hoheitliche Aufgaben der Exekutive (insbesondere im Bereich Sicherheit; Art. 22 KV).

3.1.2 Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit

Die Auslagerung von Staatsaufgaben auf verwaltungsunabhängige selbständige Rechtsträger steht nicht im freien Belieben des Kantons. Sie ist rechtfertigungsbedürftig und erfordert eine Interessenabwägung. Der mit einer Auslagerung einhergehende Legitimations-, Kontroll- und Koordinationsverlust muss durch die Interessen an einer Auslagerung aufgewogen werden.

Nach Art. 27 KV kann der Kanton eine Staatsaufgabe namentlich dann ausserhalb der Zentralverwaltung erfüllen, wenn dies verlangt wird durch einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes und der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung hat sich an den Vor- und Nachteilen zu orientieren, die mit einer Auslagerung regelmässig einhergehen. Mögliche Vorteile einer Übertragung von Staatsaufgaben auf Rechtsträger ausserhalb der Zentralverwaltung sind die grössere Flexibilität und der grössere unternehmerische Handlungsspielraum, die Begründung einer eigenen Rechts- und Handlungsfähigkeit, die Möglichkeit zur Bildung eines eigenen Vermögens, die Entpolitisierung der Entscheidungsfindung, die Verkürzung der Entscheidungswege und die Kooperationsfähigkeit des selbständigen Rechtsträgers. Diesen Vorteilen können als Nachteile die Zersplitterung der Verwaltungsorganisation, der Steuerungsverlust bei Vollzugsmängeln, Konflikte zwischen Erfüllungsverantwortung und Rentabilität, zusätzliche Transaktions-, Koordinations- und Kontrollkosten sowie mögliche rechtsstaatliche Defizite gegenübergestellt werden.²⁷

Die Evaluation und Gewichtung dieser Vor- und Nachteile ist im Einzelfall vorzunehmen. Ob eine Aufgabe durch einen selbständigen Rechtsträger, der mit gewisser Autonomie ausgestattet ist und weniger der politischen Einflussnahme untersteht, wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann, ist dabei aus rechtlicher, politikwissenschaftlicher, volks- und betriebswirtschaftlicher Perspektive zu beurteilen.²⁸ Diese Perspektiven lassen sich wie folgt konkretisieren:

²⁵ Vgl. ABI 2000 165, Botsch. VE 99, S. 250 f.

²⁶ ABI 2000 165, Botsch. VE 99, S. 253.

²⁷ Lienhard (2009), S. 46.

²⁸ BBI 2006 8233, Bericht des Bundesrates, S. 8252 ff.; PCG-Vorlage Aargau, S. 10.

- *Hoheitlichkeit der Aufgabenerfüllung*: Je mehr die Aufgabenerfüllung in Freiheitssphären Privater eingreift, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Bedeutung der Gewährleistungspflicht*: Je mehr die Privaten auf die staatliche Leistung angewiesen sind und je grössere Bedeutung einer gleichmässigen Sicherstellung des Leistungsangebots zukommt, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Politischer Steuerungsbedarf bei der Aufgabenerfüllung*: Je geringer die gesetzliche Regelungsdichte ist, je weniger technische Standards und international verbindliche Richtlinien bestehen, je stärker die Finanzierung über allgemeine Steuermittel erfolgt, je grössere Bedeutung der Versorgungssicherheit zukommt, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Marktfähigkeit der Aufgabenerfüllung*: Je mehr die zu erbringende Aufgabe einen gemeinwirtschaftlichen Charakter aufweist, je weniger ein funktionierendes Wettbewerbsumfeld besteht und je weniger eine Finanzierung durch kostendeckende Gebühren oder Preise möglich erscheint, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- *Koordinationsbedarf und Synergiepotenzial der Aufgabenerfüllung*: Je mehr die zu erbringende Aufgabe auf eine Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten angewiesen ist und je weniger sich die sachlichen und personellen Ressourcen für die Aufgabenerfüllung vom allgemeinen Standard in der Verwaltung unterscheiden, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.

Diese Kriterien können durch einen Fragenkatalog weiter ausdifferenziert und operationalisiert werden (vgl. Anhang 2a).²⁹ Bei der Evaluation ist – entsprechend dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Legalitätsprinzip und der staatlichen Bindung an öffentliche Interessen – den Kriterien der Rechtsstaatlichkeit und der auf das Gemeinwohl ausgerichteten Perspektive (politische Steuerungsbedürftigkeit) ein grösseres Gewicht einzuräumen als der volkswirtschaftlichen oder betriebswirtschaftlichen Perspektive. Der Kriterienkatalog im Anhang ist jedoch *nicht als Checkliste* zu verstehen, der zu einem eindeutigen Ergebnis führt. Vielmehr bilden die Fragestellungen einen Ausgangspunkt für die differenzierte Diskussion relevanter Entscheidungskriterien und für die Abwägung der Vor- und Nachteile einer Auslagerung im Einzelfall.

3.1.3 Grundsätze für das Eingehen einer Beteiligung

G 1 Kriterien für eine Auslagerung

Eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wird ausgelagert:

- a) an einen Privaten, wenn dieser die Aufgabe wirksamer und wirtschaftlicher als die Verwaltung erfüllen kann;
- b) auf eine Beteiligung, wenn die Aufgabe nicht an einen Privaten nach Bst. a ausgelagert werden kann und der wirtschaftliche Mitteleinsatz und/oder die wirksame Aufgabenerfüllung verbessert werden.

G 2 Beurteilung der Kriterien der Auslagerung

Die Kriterien für eine Auslagerung sind unter den Gesichtspunkten der Rechtsstaatlichkeit, der Aufgabenerfüllung, der Notwendigkeit der politischen Steuerung sowie der Marktfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zu beurteilen.

²⁹ PCG-Vorlage Solothurn, Kapitel 12.4 Anhang, Fragenkatalog 2.

3.2 Entscheidung über die Form der Beteiligung

Für öffentliche Aufgaben, die nicht angemessen von Privaten erfüllt werden, die aber ausserhalb der Zentralverwaltung wirksamer oder wirtschaftlicher erbracht werden können, ist festzulegen, in welcher Rechtsform die staatliche Beteiligung erfolgt und welche Instrumente demnach für die Steuerung und Aufsicht zur Verfügung stehen sollen.

Die Auslagerung einer Staatsaufgabe kann an öffentlich-rechtliche Anstalten oder Körperschaften (sachliche Dezentralisierung nach Art. 27 KV) sowie an privatrechtliche Kapitalgesellschaften erfolgen, an welchen der Kanton beteiligt ist (Organisationsprivatisierung nach Art. 25 Abs. 3 KV),

3.2.1 Öffentlich-rechtliche Beteiligungsformen

Bei einer *selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt* (nachfolgend Anstalt) handelt es sich um eine auf öffentlichem Recht beruhende, durch das Gemeinwesen errichtete und beaufsichtigte autonome Einrichtung. Sie ist organisatorisch aus der Zentralverwaltung ausgegliedert und zur dauernden Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe mit finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet. Trotz ihrer Verselbständigung bleibt die Anstalt Teil des staatlichen Organisationsgefüges und wird vom Kanton getragen.

Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mitgliedschaftlich verfasste, auf dem öffentlichen Recht beruhende und mit Hoheitsgewalt ausgestattete Verwaltungsträger, die selbständig öffentliche Aufgaben erfüllen. Im Gegensatz zur öffentlich-rechtlichen Anstalt verfügt eine Körperschaft nicht über Benützer, sondern über Mitglieder, die bei der Erfüllung der wahrzunehmenden Aufgabe mitwirken. Die Mitgliedschaftsrechte bilden die Grundlage der körperschaftlichen Organisation. Eine Körperschaft wird durch einen Rechtsakt gegründet, der den Umfang der Rechts- und Handlungsfähigkeit, die Organisation, das Ausmass der Entscheidungsfreiheit sowie die massgebenden Rechte und Pflichten der Körperschaft umschreibt. Die Organisation kann nach dem Vorbild der privatrechtlichen Genossenschaft oder dem Verein erfolgen. Das Privatrecht kommt aber nur dann subsidiär zur Anwendung, wenn öffentlich-rechtliche Grundlagen fehlen.

Die *spezialgesetzliche Aktiengesellschaft* ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft nach Art. 763 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist Trägerin von Rechten und Pflichten. Sie verfügt über ein eigenes Vermögen und kann für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden. Ihre Errichtung und Organisation, Kapitalaufbringung und Haftungsverhältnisse richten sich nach Massgabe des Gründungserlasses. Art. 763 OR schliesst die direkte Anwendbarkeit des Aktienrechts aus. Es kann jedoch durch einen spezialgesetzlichen Verweis als subsidiäres öffentliches Recht des Kantons zur Anwendung kommen. Der Hauptunterschied zur öffentlich-rechtlichen Anstalt liegt darin, dass die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft durch die Aufteilung des Vermögens in Aktien die Beteiligung Privater an der Körperschaft ermöglicht. Die Statuierung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft und damit auch die spezialgesetzliche Abweichung vom Aktienrecht setzen voraus, dass kantonale Behörden an der Verwaltung der Aktiengesellschaft mitwirken. Ein blosses Abordnungsrecht im Sinne von Art. 762 OR oder ein blosses Aufsichtsrecht reichen nicht aus.³⁰ Verlangt wird ein konkretes Tätigwerden in einem Gesellschaftsorgan. Dadurch behindert Art. 763 OR die Entflechtung zwischen politischer Einflussnahme und eigenständiger strategischer Führung. Zudem stellen sich Fragen betreffend einer doppelten Pflichtenbindung bei einer Einsitznahme des Gemeinwesens in den Verwaltungsrat. Die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft erfordert zudem zwingend *mindestens* eine subsidiäre Staatshaftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft (Art. 763 OR). Wenn das Vermögen der Gesellschaft für die Deckung ihrer Verbindlichkeiten nicht ausreicht, hat der Staat für die noch offenen Verbindlichkeiten aufzukommen.

³⁰ Wernli (2002), Rz. 4; Buob (2008), S. 185 f.

Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind durch einen öffentlich-rechtlichen Stiftungsakt begründete, dem öffentlichen Recht unterstellte und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete Verwaltungseinheiten, die mit dem Stiftungsvermögen eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Die Stiftung als verselbständigtetes Verwaltungsvermögen stellt eine Spezialform der Anstalt dar. Sie ist jedoch auf das Tragen von Sachmitteln ausgerichtet und weist so ein engeres Anwendungsgebiet auf als die Anstalt. Die Stiftung hat keine Mitglieder, sondern lediglich Stiftungsorgane und genussberechtigende Leistungsempfänger.

3.2.2 Privatrechtliche Beteiligungsformen

Das schweizerische Gesellschaftsrecht definiert einen Numerus clausus der zulässigen privatrechtlichen Gesellschaftsformen. Für die Erfüllung einer Staatsaufgabe sind die privatrechtlichen Rechtsgemeinschaften (einfache Gesellschaft, Kollektiv- und Kommanditgesellschaft) als Rechtsform in der Regel ungeeignet, weil die Rechte und Pflichten nur ungenügend auf die Gesellschaft übertragen werden können. Deshalb wird keine eigentliche Aufgabenauslagerung möglich. Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eignen sich vor allem die eher kapitalbezogenen Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit wie die Aktiengesellschaft und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Die *Aktiengesellschaft* (AG) ist eine kapitalbezogene Körperschaft, die in der Regel wirtschaftliche Zwecke verfolgt und ein kaufmännisches Unternehmen betreibt, für deren Verbindlichkeiten ausschliesslich das Gesellschaftsvermögen haftet. Sie weist ein in bestimmter Höhe festgesetztes, in Teilsommen zerlegtes Grundkapital auf. Die Mitwirkungsrechte der Aktionäre beschränken sich auf die Teilnahme und das Stimmrecht an der Generalversammlung.

Bei einer *gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft* nach Art. 762 OR kann sich das Gemeinwesen, unabhängig von seiner finanziellen Beteiligung, das Recht vorbehalten, eine Vertretung in den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle zu entsenden. Die Vertretung des Gemeinwesens wird somit nicht durch die Generalversammlung gewählt, sondern einseitig bestimmt. Im Gegenzug haftet gemäss Art. 762 Abs. 4 OR das Gemeinwesen primär für den Schaden, der durch den entsandten Verwaltungsrat Dritten zugefügt wurde. Über die Interessenbindung eines entsandten Verwaltungsrates, seine gesellschaftsrechtliche Stellung sowie sein Verhältnis zum Gemeinwesen herrscht in der Lehre nach wie vor Unsicherheit.³¹ Die Problematik der doppelten Pflichtenbindung lässt sich bei gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften dadurch abmildern, dass der Gesellschaftszweck auf die vom beteiligten Gemeinwesen verfolgten öffentlichen Interessen ausgerichtet wird oder dass allenfalls gänzlich auf eine wirtschaftliche Zwecksetzung zugunsten eines gemeinnützigen Zwecks verzichtet wird.

Die *Gesellschaft mit beschränkter Haftung* (GmbH) ist eine sowohl kapital- als auch personenbezogene Körperschaft. Sie teilt wesentliche kapitalbezogene Charakteristika der AG. Im Unterschied zur AG sind die Stammanteile (Aktien) grundsätzlich nicht frei, sondern nur mit Zustimmung der Gesellschafterversammlung übertragbar. Ebenso können den Gesellschaftern Nachschusspflichten auferlegt werden. Die Personenbezogenheit zeigt sich zudem im Prinzip der Selbstorganschaft (Gesellschafter sind zur Geschäftsführung verpflichtet) sowie in den erhöhten Treuepflichten der Gesellschafter. Durch die Statuten können die personenbezogenen Elemente jedoch abgemildert und die GmbH weiter der AG angeglichen werden.

Die *Genossenschaft* ist eine personenbezogene Körperschaft, die zur Hauptsache wirtschaftliche Zwecke zur gemeinsamen Selbsthilfe verfolgt und ein kaufmännisches Unternehmen betreiben kann. Geprägt wird die Genossenschaft vor allem durch die relative Offenheit, wonach der Eintritt in die Genossenschaft nicht übermässig beschränkt werden darf, sowie durch die weitgehende Gleichbehandlung der Mitglieder und das zwingend vorgeschriebene Kopfstimmprinzip.

³¹ Eingehend BUOB (2008), S. 135 ff.

Die *Stiftung* ist ein Vermögen, das einem in der Regel nicht wirtschaftlichem Zweck gewidmet ist und eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist. Die Stiftung lässt sich im Zeitpunkt der Gründung sehr flexibel ausgestalten, und der Stiftungszweck und die Organisation können an die zu erfüllende Aufgabe abgestimmt werden. Nach der Gründung jedoch erweist sie sich aufgrund der starken Bindung an den Stiftungszweck als wenig anpassungsfähig. Auch für die Kooperation mit Dritten erweist sich die Stiftung nur bedingt als geeignete Rechtsform.

Der *Verein* ist eine personenbezogene Körperschaft zur Verfolgung nichtwirtschaftlicher Zwecke, die ein kaufmännisches Unternehmen betreiben kann. Der Verein zeichnet sich durch eine grosse Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus. Die Organisationsstruktur und die Stellung namentlich des Kantons kann einzelfallbezogen in den Statuten festgelegt werden.

3.2.3 Vor- und Nachteile geeigneter Rechtsformen

Die verschiedenen Beteiligungsformen weisen unterschiedliche Vor- und Nachteile auf. Im Rahmen der zwingenden Vorgaben des Bundesprivatrechts lassen sich die einzelnen Beteiligungsformen zudem durch die Ausgestaltung ihrer gesetzlichen Grundlage sowie der Statuten spezifisch auf die konkreten Bedürfnisse anpassen. Ein Vergleich der einzelnen Beteiligungsformen, gestützt auf ihre gesetzlichen Grundtypen, ist deshalb nur beschränkt aussagekräftig. Erforderlich ist eine Evaluation der *Anforderungen im Einzelfall*, die durch eine entsprechende Wahl der Beteiligungsform und durch ihre konkrete Ausgestaltung zu erfüllen sind. Im Rahmen der Beteiligungsstrategie lässt sich die für den konkreten Einzelfall am besten geeignete Beteiligungsform deshalb *nicht abschliessend* festschreiben. Auf einen Numerus Clausus der möglichen Rechtsformen ist zu verzichten.

Die Harmonisierung der Steuerung und Beaufsichtigung von Beteiligungen bedingt dennoch eine Auswahl von klar definierten Rechtsformen, welche ein möglichst breites Spektrum abdecken und deshalb als *Ausgangspunkt* für die einzelfallbezogene Ermittlung der zweckmässigen Rechtsform dienen können. Der Bund³² sowie verschiedene kantonale Beteiligungsstrategien³³ fokussieren sich in erster Linie auf die öffentlich-rechtliche Anstalt einerseits und die privatrechtliche Aktiengesellschaft andererseits. Diese Eingrenzung erscheint sachgerecht. Die öffentlich-rechtliche Anstalt und die privatrechtliche Aktiengesellschaft weisen eine klare Grundstruktur auf und sind so für ein breites Aufgabenspektrum geeignet. Zudem gewährleisten diese Rechtsformen eine hinreichende Anpassungsfähigkeit für ihren Einsatz im konkreten Einzelfall.

Die *Anstalt* zeichnet sich gegenüber der privatrechtlichen Aktiengesellschaft durch eine grosse Gestaltungsfreiheit des kantonalen Gesetzgebers aus. Der Spielraum bei der Ausgestaltung des Gründungserlasses ermöglicht eine optimale Abstimmung zwischen einer Stärkung der Autonomie einerseits und der Sicherstellung hinreichender Möglichkeiten zur politischen Steuerung und Beaufsichtigung der Aufgabenerfüllung andererseits. Dritte sind weder finanziell noch an der strategischen Leitung beteiligt, sondern treten allenfalls als Leistungseinkäufer auf. Festzuhalten ist, dass aufgrund der Flexibilität bei der Ausgestaltung der Handlungsspielräume der Anstalt dieser auch massgebliche unternehmerische Freiheiten und eine grosse Autonomie eingeräumt werden können, die ihr eine Teilnahme auch auf einem Wettbewerbsmarkt ermöglichen. Deshalb bildet nicht die Marktfähigkeit einer Leistung, sondern der politische Steuerungsbedarf der Leistungserbringung das für die Wahl der Rechtsform entscheidende Kriterium. Eine marktfähige Leistung, deren Erbringung aber der politischen Steuerung bedarf (z.B. Leistungen der stationären Spitalversorgung) ist deshalb an eine entsprechend ausgestaltete Anstalt und nicht an eine Aktiengesellschaft auszulagern.

³² BBl 2006 8233, Bericht des Bundesrates, S. 8267 ff.

³³ z.B. PCG-Vorlage Basel-Stadt, S.20 f.; PCG-Vorlage Aargau, S. 18.

Die Anstalt ist jedoch nur beschränkt dazu geeignet, Dritte an der Aufgabenerfüllung zu beteiligen. Selbst wenn auch eine finanzielle Beteiligung von Dritten an einer kantonalen Anstalt möglich ist, wird der Kanton als Träger und Urheber der spezialgesetzlichen Grundlage stets das Übergewicht und den bestimmenden Einfluss auf die strategische Leitung behalten. Den beteiligten Dritten verbleiben nur beschränkte Einflussmöglichkeiten.

Die *Aktiengesellschaft* eignet sich aufgrund ihrer Organisationsstruktur und Aufteilung des Grundkapitals in Aktien für die finanzielle Beteiligung Dritter an der Gesellschaft sowie für deren Einbezug in die oberste Leitung. Die Struktur der Aktiengesellschaft ist auf ein gewinnorientiertes Wettbewerbshandeln ausgerichtet, das sich nach ökonomischer Rationalität richtet. Auch wenn gemeinnützige Aktiengesellschaften möglich sind, führt eine politische Einflussnahme auf ihre Steuerung, insbesondere durch die Einsitznahme einer Interessenvertretung des Kantons (nachfolgend Kantonsvertretung) im strategischen Leistungsorgan, zu unterschiedlichen gesellschaftsrechtlichen Spannungsfeldern und haftungsrechtlichen Risiken. Die Problematik lässt sich durch die Ausrichtung des Gesellschaftszwecks auf das öffentliche Interesse und die nach Art. 762 OR explizit zulässige statuarische Festlegung eines Entsendungsrechts des Kantons mildern. Die staatlichen Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten werden aufgrund der Anwendbarkeit des Privatrechts aber deutlich geschmälert. Die Rechtsform betont deshalb die Autonomie der Gesellschaft, weshalb sie sich nur bedingt für die Wahrnehmung von Aufgaben eignet, die einer politischen Steuerung oder (aufgrund des Eingriffscharakters) einer demokratischen Legitimation bedürfen.

Die Beteiligung Dritter als Eigentümer und der politische Steuerungsbedarf stellen demnach grundlegende Kriterien für die Wahl zwischen einer AG und einer Anstalt dar. Der politische Steuerungsbedarf lässt sich anhand der im Anhang 2b ausgeführten Kriterien näher bestimmen. Eine signifikante Verbesserung der Public Corporate Governance lässt sich nur realisieren, wenn bereits bei der Wahl der Beteiligungsform eine *klare Entscheidung* über die Hauptverantwortung für die zu erfüllende Aufgabe getroffen wird. Soll oder muss der Kanton die politische Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe übernehmen, so bedingt dies allenfalls, dass auf die (zwar aus finanzpolitischen Erwägungen wünschbare) Beteiligung Dritter verzichtet und eine nach den konkreten Bedürfnissen des Kantons ausgestaltete öffentlich-rechtliche Anstalt gegründet wird. Ist eine politische Einflussnahme nicht erforderlich, kann sich der Kanton auf eine finanzielle (Mit-)Beteiligung an einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft und auf die Vergabe von Leistungsaufträgen beschränken.

Für gewisse Aufgabenbereiche ist weder die Aktiengesellschaft noch die Anstalt die geeignete Rechtsform.

- Die Organisationsstruktur der *Aktiengesellschaft* ist auf wirtschaftliches Handeln ausgerichtet und stellt zentral auf die finanzielle Beteiligung ab. Sie erweist sich als wenig angemessen für Aufgaben, welche nicht primär durch das Erbringen marktfähiger Leistungen, sondern durch das gemeinschaftliche Zusammenwirken der Beteiligten erfüllt werden.
- Die gemeinschaftliche Erfüllung einer Aufgabe durch verschiedene Gemeinwesen mit oder ohne Beteiligung Privater verlangt die Aufteilung der Leitungsgewalt, wie sie im Rahmen einer *Anstalt* nur bedingt realisiert werden kann.

Eine *Verbandsstruktur* ist zu bevorzugen, wenn Staatsaufgaben durch verschiedene Gemeinwesen koordiniert wahrgenommen werden sollen oder wenn der institutionalisierte Austausch von Vertretungen unterschiedlicher Gemeinwesen sichergestellt werden soll. Die Verbandsstruktur eignet sich zur gemeinschaftlichen Interessenwahrung oder zur Gewährleistung von nicht marktfähigen Leistungen im ideellen, sozialen oder kulturellen Bereich. Aufgrund der Einfachheit der Gründung und der Flexibilität bei der Ausgestaltung bietet sich in diesen Aufgabenbereichen der *Verein* als Rechtsform an. Sollen dem Verband hoheitliche Befugnisse übertragen werden, ist zur

Sicherstellung der Aufsicht, des Rechtsschutzes sowie der demokratischen Legitimation eine öffentlich-rechtliche, spezialgesetzlich gegründete Körperschaft vorzuziehen.³⁴

3.2.4 Grundsätze für die Wahl der Rechtsform

G 3 Wahl der Rechtsform

¹ Die Wahl der Rechtsform richtet sich nach den Erfordernissen des Einzelfalls.

² Ausgangspunkte für die einzelfallbezogene Ermittlung der zweckmässigen Rechtsform bilden die Grundformen der Anstalt, der Aktiengesellschaft und des Vereins bzw. der öffentlich-rechtlichen Körperschaft.

4 Grundsätze der Public Corporate Governance

Staatliche Mehrfachrollen als Eigentümer, Mitglied der strategischen Leitung, Träger der Gewährleistungsverantwortung, Leistungseinkäufer, Regulator und allenfalls Aufsichtsorgan von selbständigen Trägern staatlicher Aufgaben führen bei der Steuerung von Beteiligungen zu Spannungsfeldern und Interessenkollisionen. Zentrales Thema der PCG ist die Frage, wie diese staatlichen Mehrfachrollen wahrzunehmen und zu koordinieren sind, damit einerseits eine bedarfsgerechte, wirksame und wirtschaftliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermöglicht wird. Andererseits soll durch die staatliche Steuerung und Aufsicht die Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Prinzipien bei der Aufgabenerfüllung gewährleistet bleiben.

Die in diesem Kapitel aufgestellten Grundsätze der PCG bezwecken neben der Sicherstellung einer zielgerichteten und systematischen Steuerung sowie einer wirksamen und kontinuierlichen Beaufsichtigung kantonaler Beteiligungen insbesondere auch:³⁵

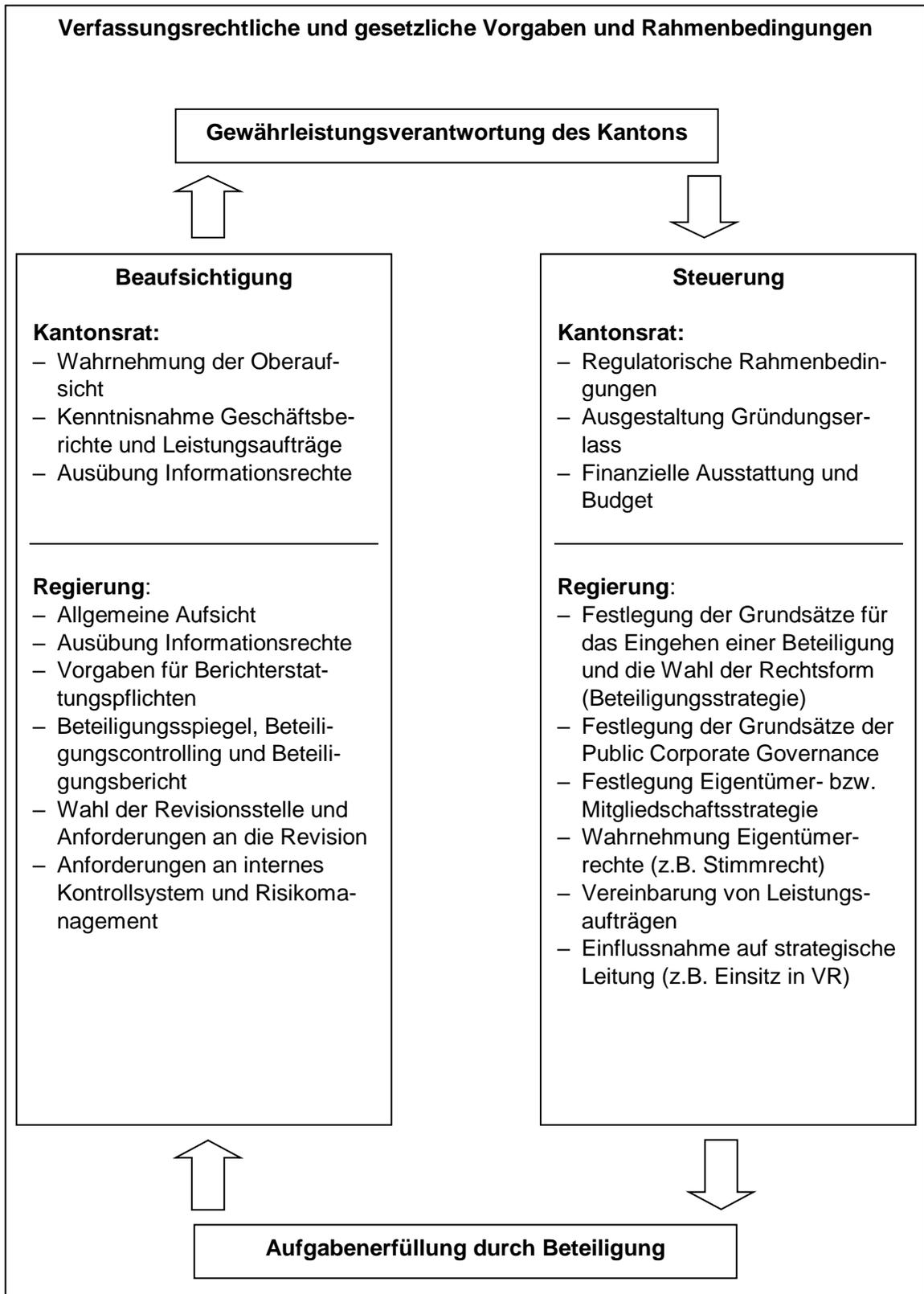
- die Wahrung der kantonalen Interessen;
- die Schaffung von Transparenz;
- die Koordination zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen;
- die Sicherstellung einer wirtschaftlichen Unternehmensführung;
- die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen;
- die Förderung einer systematischen Risikobetrachtung zur Abschätzung und Minimierung von finanziellen und politischen Risiken;
- die Einrichtung eines systematischen und institutionalisierten Controllings.

Die nachfolgenden Grundsätze fokussieren sich auf die Rechtsformen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und der privatrechtlichen Aktiengesellschaften. Die für diese beiden Grundtypen festgehaltenen Grundsätze lassen sich auf die weiteren Rechtsformen sachgemäss anwenden:

- öffentlich-rechtliche Stiftungen sind analog einer Anstalt zu behandeln;
- Genossenschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung sind analog einer Aktiengesellschaft zu behandeln;
- für öffentlich-rechtliche Körperschaften, Vereine und interkantonale Anstalten hat der Kanton im Rahmen seiner Mitgliedschaft und im Vorstand darauf hin zu wirken, dass sich die für eine Anstalt definierten Grundsätze im Konkordat oder Statut sachgemäss umsetzen lassen. Nach der Gründung der interkantonalen Anstalt oder Körperschaft ist die Bindung des Kantons ähnlich wie bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften.

³⁴ Auch ein privatrechtlich gegründeter Verein wäre aufgrund der Zugehörigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben – unabhängig von seiner Bezeichnung – als öffentlich-rechtliche Körperschaft nach Art. 59 ZGB zu qualifizieren. Vgl. Urteil des BGer vom 21. April 2008 (1C_33/2007), E. 4.4.

³⁵ Vgl. PCG-Vorlage Basel-Stadt, S. 18; PCG-Vorlage Solothurn, Kapitel 12.1.2.



4.1 Steuerung der Beteiligungen

Die Grundsätze in Bezug auf die Steuerung von Beteiligungen verfolgen zwei Kernanliegen:

- Die Grundsätze sollen dazu beitragen, die aus den staatlichen *Mehrfachrollen* folgenden Interessenkollisionen zu vermeiden oder frühzeitig zu erkennen. Während sich die Rollen des Kan-

tons als Regulator durch Verabschiedung des Gründungserlasses und Festlegung der regulatorischen Rahmenbedingungen, als Eigner durch Festlegung der Eigentümerstrategie und Wahrnehmung der Eigentümerrechte und Leistungseinkäufer durch Abschluss von Leistungsaufträgen klar abgrenzen und institutionell zuordnen lassen, kumulieren sich bei der staatlichen Einflussnahme auf die strategische Leitung die Problemstellungen der staatlichen Mehrfachrollen. Dies unabhängig davon, ob es sich bei der Beteiligung um eine selbständige Anstalt, eine Aktiengesellschaft oder eine Körperschaft handelt. Im Bereich der *Steuerung* von Beteiligungen liegt der Fokus deshalb auf der Frage nach dem Einfluss des Kantons auf die strategische Leitung einer Beteiligung.

- Zentrales Ziel der PCG ist zudem die Implementierung von abgestimmten *Steuerungskreisläufen*. Dem Kantonsrat kommt dabei die Funktion zu, den regulatorischen und finanziellen Rahmen der Aufgabenerfüllung festzulegen. Die Regierung definiert die strategischen Zielvorgaben und nimmt einzelfallbezogen über die Ausgestaltung der Leistungsaufträge, die Mitwirkung in den Leitungsorganen und die Ausübung der Eigentümerrechte Einfluss auf die strategische Leitung der Beteiligung. Der strategischen Leitung der Beteiligung obliegt die Umsetzung dieser Vorgaben innerhalb der Organisation durch interne Vorgaben und durch die Einflussnahme auf die operative Leitung.

Die zur Verfügung stehenden staatlichen Steuerungsinstrumente hängen zentral von der Rechtsform der Beteiligung ab:

- Bei einer *Anstalt* kann der Kanton bereits durch die Ausgestaltung des Gründungserlasses massgeblichen Einfluss auf die Beteiligung ausüben und so auch die Steuerungsinstrumente definieren. Die Einsitznahme in das strategische Führungsgremium ist dabei nur eine Möglichkeit, um die politische Steuerung der Beteiligung zu stärken.
- Bei einer *Aktiengesellschaft* sind Steuerungsmöglichkeiten durch das Bundesprivatrecht bereits weitgehend vorgegeben. Die Steuerung hat hier *primär* über die Aktionärsrechte (Vermögens-, Mitwirkungs- und Schutzrechte) sowie über die Vergabe von Leistungsaufträgen zu erfolgen. Zudem kann der Kanton, gestützt auf entsprechende Statutenbestimmungen oder durch seine Stellung als (Haupt-)Aktionär, in der Regel eine Vertretung in den Verwaltungsrat entsenden.
- Bei *Vereinen* und *öffentlich-rechtlichen Körperschaften* stellt sich die Frage der Steuerung *primär* in Bezug auf die Auswahl und Instruktion der Vertreterinnen oder Vertreter, welche die Mitgliedschaftsrechte des Kantons im Vorstand oder an der Delegiertenversammlung auszuüben haben. Die Mitgliedschaftsstrategie kann dabei als Grundlage für die Ausübung der Mitgliedschafts- und Mitbestimmungsrechte dienen.

4.1.1 Festlegung Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie

G 4 Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie

¹ Der Kanton führt als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Träger, (Mit-)Eigentümer oder Mitglied der strategischen Leitung die Beteiligungen auf strategischer Ebene mit übergeordneten lang- und mittelfristigen Zielvorgaben. Diese werden in einer Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie zusammengefasst.

² Die Regierung beschliesst für jede Beteiligung eine Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie.

³ Die Strategie enthält die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Ziele des Kantons als Träger oder (Mit-)Eigentümer einer Beteiligung, die zentralen Vorgaben zur Führung und die relevanten Instrumente zur Beaufsichtigung der Beteiligung.

⁴ Die Strategie wird periodisch überprüft.

Die mittel- und langfristige Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie ist ein wesentliches Steuerungsinstrument, um eine Beteiligung auf die mit ihr verfolgten Staatsziele und kantonalen Interessen auszurichten. Die Führung der Beteiligungen über strategische Zielvorgaben entspricht den OECD-Empfehlungen zur Public Corporate Governance.³⁶ Es obliegt der *Regierung*, im Rahmen ihrer allgemeinen Kompetenz zur Planung und Koordination der Staatstätigkeit nach Art. 71 Abs. 1 KV eine langfristig ausgerichtete Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie zu definieren. Die Strategie dient dazu, die allgemeinen Rahmenbedingungen für die Erfüllung der Staatsaufgabe durch die Beteiligung zu benennen, die Absichten des Eigners zu konkretisieren und die Grundsätze für die Ausübung der staatlichen Mehrfachrollen zu definieren. Die Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie ist aber nicht als konkrete Handlungsanweisung zu verstehen, die in das operative Geschäft eingreift, sondern als strategische Zielvorgabe.

Bei *Beteiligungen mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform* dient die Eigentümerstrategie der Konkretisierung der in der vorliegenden Botschaft sowie in den jeweiligen Gründungserlassen definierten Grundsätze. Es werden die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Ziele festgelegt, die vom Kanton mit der Beteiligung angestrebt werden. Die Strategie dient einerseits der strategischen Leitung der Beteiligung als Vorgabe für die Konkretisierung der internen Zielvorgaben. Andererseits dient sie der Regierung als Referenzmassstab für die Überprüfung der Wirksamkeit der Tätigkeit der strategischen Leitung. Die Eigentümerstrategie bildet deshalb auch einen wesentlichen Orientierungsmassstab für die Auswahl der Fach- und Kantonsvertretungen im strategischen Leitungsorgan. Die Eigentümerstrategie ermöglicht dem *Kantonsrat* im Rahmen seiner Oberaufsicht, die Wirksamkeit der von der Regierung gegenüber den Beteiligungen vorgenommenen Steuerung und Beaufsichtigung zu überprüfen.

Bei *privatrechtlichen Aktiengesellschaften* dient die Eigentümerstrategie des Kantons primär als Grundlage für die Ausübung seiner Rechte als Aktionär sowie für die Instruktion allfälliger Vertretungen im Verwaltungsrat. Aufgrund der bundesprivatrechtlich abgesicherten Unabhängigkeit einer Aktiengesellschaft und ihrer strategischen Leitung kann die Eigentümerstrategie nicht als verbindliches Basisdokument vorgegeben werden. Die vom Kanton formulierten Ziele zeigen dem Verwaltungsrat lediglich auf, welche Absichten der Haupt- bzw. Mehrheitsaktionär mit seiner Beteiligung verfolgt. Zudem wird transparent festgehalten, an welchen Ergebnissen der Kanton die strategische Leitung messen wird. Gegenüber Drittinvestoren dient die Eigentümerstrategie dazu, Transparenz über die Ziele des Kantons als Haupt- oder Mehrheitsaktionär zu schaffen. Die Eigentümerstrategie kann so auch als Grundlage für die Akquisition von Drittmitteln dienen.³⁷

Die *Mitgliedschaftsstrategie* bezweckt die Offen- und Festlegung der Motive und Absichten, die den Kanton zu einer Mitgliedschaft im Vorstand eines Vereins, einer Stiftung oder einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft bewogen haben. Anzustreben ist eine Konkretisierung der öffentlichen Interessen, die mit der Mitgliedschaft verfolgt werden, sowie der Hauptanliegen, die als Mitglied des Vorstandes eingebracht werden sollen. Finanzielle Aspekte sowie Fragen betreffend Aufsicht stehen eher im Hintergrund.

Im Anhang 3 werden mögliche Inhalte einer Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie aufgeführt. Je nach finanzieller oder politischer Bedeutung der Beteiligung und je nach Beteiligungsform ist bei der Formulierung der Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie ein höherer oder tieferer Detaillierungsgrad und eine andere inhaltliche Schwerpunktlegung angezeigt.

³⁶ OECD-Grundsätze der Corporate Governance (2005), S. 13.

³⁷ PCG-Vorlage Basel-Stadt, S. 27 f.

4.1.2 Ausgestaltung Gründungserlass

G 5 Gründungserlass

¹ *Gliederung und Inhalt des Gründungserlasses einer Anstalt oder Körperschaft orientieren sich bezüglich Struktur und Systematik an einem einheitlichen Standard.*

² *Die Instrumente zur Steuerung und Beaufsichtigung von Anstalten und Körperschaften werden im Gründungserlass beschrieben.*

³ *Die Ausarbeitung des Gründungserlasses wird mit der Formulierung der Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie koordiniert.*

Die Auslagerung einer Staatsaufgabe in eine *Anstalt oder Körperschaft* stellt einen wichtigen Vorgang dar, der die Grundzüge der Organisation des Kantons betrifft und deshalb nach Art. 67 Abs. 1 Bst. b KV formalgesetzlich durch den Kantonsrat zu beschliessen ist. Jede öffentlich-rechtliche Beteiligungsform beruht auf einer gesetzlichen Grundlage. Der Gründungserlass ist ein zentrales Instrument zur Ausgestaltung der Rollen des Kantons als Eigentümer, Leistungseinkäufer und Gewährleister der Leistungserbringung, und damit auch zur Umsetzung der nachfolgenden Grundsätze der PCG.

Der Kantonsrat hat im Gründungserlass die Rechte und Pflichten sowie die Grundzüge der Organisation und die Verfahren der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten festzulegen. Der im Gründungserlass definierte organisationsrechtliche Rahmen wird inhaltlich durch die Regierung entsprechend ihrer Kompetenz zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben (Art. 73 Abs. 1 Bst. b KV) und ihrer Kompetenz zur Bestimmung der Organisation der Staatsverwaltung (Art. 71 Abs. 3 KV) konkretisiert und umgesetzt. Die Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlage ist mit der Ausarbeitung der Eigentümerstrategie zu koordinieren und inhaltlich abzustimmen.

Die Gliederung und der Inhalt von Gründungserlassen sind grundsätzlich an den Erfordernissen der zu gründenden Anstalt auszurichten. Dennoch ist eine gewisse Vereinheitlichung der Struktur und der Systematik anzustreben. Im Anhang 4 findet sich eine Übersicht über den möglichen Inhalt und die Gliederung eines Gründungserlasses.

4.1.3 Wahrnehmung Eigentümerrechte

G 6 Ausübung der Aktionärsinteressen

¹ *Die Regierung bestimmt über die Wahrnehmung der Aktionärsinteressen.*

² *Das zuständige Departement informiert die Regierung über die Ausübung der Eigentümerrechte.*

³ *Das zuständige Departement stellt der Regierung Antrag auf Erteilung einer Instruktion, namentlich wenn:*

- bei der Ausübung des Stimmrechts von den Anträgen der strategischen Leitung abgewichen werden soll;*
- eine Sonderprüfung verlangt wird;*
- Verantwortlichkeitsansprüche geltend gemacht werden.*

Als Träger einer Anstalt oder als Aktionär kommen dem Kanton – gestützt auf seine Stellung als Träger oder Anteilseigner – und damit der Regierung als seine Vertretung (Art. 71 Abs. 2 KV) verschiedene Rechte und damit auch Steuerungsinstrumente gegenüber der Beteiligung zu.

Bei einer *Anstalt* werden diese Eigentümerrechte insbesondere durch den Gründungserlass sowie die öffentlich-rechtlichen Rahmenvorgaben (z.B. Art. 42a ff. des Staatsverwaltungsgesetzes [sGS 140.1; abgekürzt StVG] betreffend Kompetenz der Finanzkontrolle) festgelegt. Die Zuständigkeit für die Ausübung und der Umfang der Eigentümerrechte ergeben sich demnach aus den spezialgesetzlichen Grundlagen.

Bei einer *Aktiengesellschaft* lassen sich die Eigentümerrechte im Sinne von Aktionärsrechten aus dem Bundesprivatrecht ableiten. Dem Kanton kommt im Rahmen seiner aktienrechtlichen Beteiligung keine Sonderstellung gegenüber anderen Aktionären zu. Dementsprechend beschränken sich seine Einflussmöglichkeiten auf die Aktionärsrechte nach dem Obligationenrecht und den Statuten. Von Bedeutung ist dabei in erster Linie das Stimmrecht, das an der Generalversammlung ausgeübt wird. Nach Art. 71 Abs. 2 KV vertritt die Regierung den Kanton und nimmt damit auch gegenüber der Aktiengesellschaft jene rechtlichen Handlungen vor, die dem Kanton als Anteilseigner zustehen. Auch wenn bei der Ausübung der Eigentümerrechte – vor allem bei denjenigen eines Aktionärs – Finanzfragen im Vordergrund stehen, ist eine pauschale Übertragung der Kompetenzen zur Ausübung der Eigentümerrechte für sämtliche Beteiligungen auf ein einzelnes Departement (z.B. das Finanzdepartement) nicht zweckmässig. So setzt die Ausübung der Eigentümerrechte Kenntnisse in Bezug auf die Funktions- und Arbeitsweise der Beteiligung voraus. Sie sollte mit den strategischen Zielen, die der Kanton mit der Beteiligung verfolgt, koordiniert sein. Die Schaffung zentraler Strukturen zur Bewirtschaftung der kantonalen Beteiligungen wäre allerdings mit einem administrativen Mehraufwand verbunden und würde einen kostenwirksamen Ressourcenausbau bedingen. Die Eigentümerrechte sind deshalb in aller Regel durch die Regierung an das als zuständige erklärte Departement (vgl. G 30a Abs. 1) zu delegieren. Innerhalb des Departementes ist durch eine organisatorische Abgrenzung persönlicher Zuständigkeitsbereiche auf eine Vermeidung von direkten Interessenkollisionen durch die Doppelrolle als Leistungseinkäufer und Eigner hinzuwirken.

Die Delegation der Eigentümerrechte der Regierung an die Departemente ist mit gewissen Auflagen zu verbinden. So ist das Departement zu verpflichten, die Regierung über die Ausübung der Eigentümerrechte (namentlich über die Ausübung des Stimmrechts an der Generalversammlung) zu informieren. Zudem ist für bestimmte Geschäfte (z.B. Abweichung von den Anträgen der strategischen Leitung an der Eigentümerversammlung, Anordnung einer Sonderprüfung, Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen) vorzusehen, dass eine Ermächtigung oder Instruktion durch die Regierung einzuholen ist.

4.1.4 Vereinbarung von Leistungsaufträgen

G 7 Leistungsaufträge

¹ *Leistungsaufträge werden durch das zuständige Departement ausgehandelt und durch die Regierung abgeschlossen. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Bestimmungen.*

² *Leistungsaufträge weisen in der Regel folgende Inhalte auf:*

- *Zweck und Dauer der Vereinbarung;*
- *Menge, Qualität und der Leistungen;*
- *Verantwortlichkeiten der Vertragsparteien;*
- *Umfang und Modalitäten der Abgeltung;*
- *Auflagen und Bedingungen;*
- *Folgen einer Schlecht- oder Nichterfüllung.*

³ *Instrumente zur Steuerung und Beaufsichtigung von Beteiligungen werden als Auflagen in den Leistungsauftrag aufgenommen.*

Der Kanton hat als Gewährleister der ausgelagerten Staatsaufgabe sicherzustellen, dass die entsprechende Aufgabe durch die Beteiligung wirksam und wirtschaftlich erbracht wird. Gegenüber *Anstalten* kann der Kanton durch eine entsprechende Ausgestaltung des Gründungserlasses auf eine hinreichende Aufgabenerfüllung hinwirken. Diese Möglichkeit steht dem Kanton gegenüber den privatrechtlich organisierten *Aktiengesellschaften* nur soweit offen, als er an der Ausgestaltung der Statuten mitwirken kann. Der Kanton hat jedoch die Möglichkeit, durch die Vereinbarung von detaillierten Leistungsaufträgen auf die hinreichende Erfüllung der ausgelagerten Aufgabe hinzuwirken und ihre Erfüllung mit Auflagen und Bedingungen zu verbinden.

Ein Leistungsauftrag im Bereich einer Staatsaufgabe stellt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar. Der Kanton und der Aufgabenträger einigen sich dabei im Wesentlichen auf Qualität und Quantität der zu erbringenden Leistungen, die dafür vom Kanton geschuldete Abgeltung, allfällige Auflagen und Bedingungen sowie allenfalls auf Sanktionen bei einer Schlecht- oder Nichterfüllung. Die Leistungsvereinbarung ist darauf ausgerichtet, Leistungen (Output) oder allenfalls gar Wirkungen (Outcome) zu finanzieren und unterscheidet sich demnach von der herkömmlichen Ressourcen- bzw. Inputfinanzierung im Bereich der Zentralverwaltung. Durch Auflagen und Bedingungen vermag der Kanton indirekten Einfluss auf die an sich internen Betriebsabläufe der Beteiligung zu nehmen. Als Auflage können Vorgaben im Bereich des Personal- und Rechnungswesens, des Qualitäts- und Risikomanagements oder in Bezug auf die Berichterstattungs- und Informationspflichten formuliert werden. Leistungsverträge sind in aller Regel zu befristen. Im Anhang 5 findet sich eine Übersicht über den möglichen Inhalt eines Leistungsauftrages. Gesondert zu bestimmen ist der Inhalt besonderer Leistungsaufträge namentlich im Hochschulbereich.

Als Vertretung des Kantons nach aussen (Art. 71 Abs. 2 KV) ist grundsätzlich die Regierung für den Abschluss von Leistungsaufträgen mit den Beteiligungen zuständig. Die Abschlusskompetenz kann durch spezialgesetzliche Regelungen oder durch Beschluss der Regierung an ein Departement delegiert werden.

Beim Abschluss von Leistungsaufträgen besteht in der Regel ein Konflikt mit den Interessen des Kantons als Eigentümer. Aus der Perspektive des Leistungseinkäufers hat der Kanton die langfristige Sicherstellung der bestellten Leistung zu einem möglichst geringen Preis anzustreben. Als Eigentümer hat er auf eine möglichst rentable Ausrichtung der Unternehmung hinzuwirken. Auf die Möglichkeiten zur Verringerung dieser Interessenkollision wird im Rahmen von G 14 einzugehen sein.

Vor dem Aushandeln eines Leistungsauftrages ist vorgängig zu prüfen, ob die Leistungsvergabe im Ausschreibungsverfahren zu erfolgen hat.

4.1.5 Einflussnahme auf strategische Leitung

4.1.5.a Wahlgremium für die strategische und operative Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 8a Wahlgremium</p> <p>¹ Die Regierung wählt die strategische Leitung. Das zuständige Departement bereitet die Wahlvorschläge zuhanden der Regierung vor.</p> <p>² Die operative Leitung wird durch die strategische Leitung gewählt.</p>	<p>G 8b Wahlgremium</p> <p>¹ Die Regierung wirkt darauf hin, dass dem Kanton im Gründungserlass oder den Statuten (nach Art. 762 OR) ein Abordnungsrecht für wenigstens ein Verwaltungsratsmitglied zusteht.</p> <p>² Die Regierung bestimmt die abgeordneten Verwaltungsratsmitglieder oder schlägt diese zuhanden der Generalversammlung vor.</p>

Im System der Gewaltenteilung obliegen Führungsaufgaben grundsätzlich der Exekutive. Sie hat gemäss ihrer strategisch-politischen Rolle dafür zu sorgen, dass die Leistungsfähigkeit der Beteiligung sichergestellt ist und dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden. Dementsprechend weist Art. 71 Abs. 1 KV der Regierung die Kompetenz zu, im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns zu definieren und die Staatstätigkeit zu planen und zu koordinieren. Zudem obliegt ihr gemäss Art. 71 Abs. 3 KV die Leitung der Staatsverwaltung und die Festlegung ihrer Organisation.

Die Steuerung im Rahmen der Erfüllung von Staatsaufgaben – sei dies innerhalb der Staatsverwaltung oder bei Beteiligungen – ist deshalb Aufgabe der Regierung. Dementsprechend bezeichnet nach Art. 72 Abs. 2 KV die Regierung ihre Vertretungen in nichtstaatlichen Einrichtungen. Die Kompetenz der Regierung zur Wahl der *strategischen Leitung* korreliert mit ihrer Aufsichtsfunktion gegenüber den von ihr gewählten Mitgliedern der strategischen Leitung.³⁸ Das System der Gewaltenteilung wird dadurch gestärkt, dass den Organen klare Verantwortungsgebiete und Aufsichtsfunktionen zugewiesen werden. Abweichungen von diesem Grundsatz bestehen z.B. in Bezug auf den Universitätsrat und den Rat der Pädagogischen Hochschule, die nach Art. 6 Abs.2 des Gesetzes über die Universität St.Gallen (sGS 217.11; abgekürzt UG) bzw. Art. 7 Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (sGS 216.0; abgekürzt GPHSG) vom Kantonsrat gewählt werden.

In konsequenter Fortschreibung der Parallelität von Aufsicht und Wahlkompetenz sowie zur Stärkung der Autonomie ist (analog den privatrechtlichen Regelungen) der strategischen Leitung die Kompetenz zur Wahl der *operativen Leitung* (Direktion, Geschäftsleitung) einzuräumen. Abweichungen von diesem Grundsatz bestehen namentlich in Bezug auf den Direktor der SVA, der nach Art. 10 Abs. 1 Bst. c EG-AHV durch die Regierung gewählt wird, sowie der Geschäftsleitung der GVA, die nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.11) von der Verwaltungskommission vorgeschlagen und von der Regierung gewählt wird. Dem Grundsatz stehen zudem der Genehmigungsvorbehalt der Regierung bei der Wahl der Rektorin oder des Rektors der Pädagogischen Hochschule sowie der Universität nach Art. 7 Abs. 2 Bst. d GPHSG bzw. Art. 7 Abs. 2 Bst. d UG entgegen.

Ein Abordnungsrecht für die Mitglieder des Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR hat den Vorteil, dass die Regierung unabhängig von der Generalversammlung eine Kantonsvertretung bestimmen kann. Diese untersteht keiner persönlichen Haftung. Die Abwahl kann unabhängig von einem Beschluss der Generalversammlung erfolgen, und die Weisungsbefugnisse und die Informationspflichten von abgeordneten Verwaltungsräten können weiter gefasst sein als jene von gewählten Mitgliedern. Der Nachteil eines Abordnungsrechts liegt in der gesetzlich vorgesehenen Staatshaftung und der Gefahr eines personell überdotierten Verwaltungsrates (v.a. wenn sich auch andere beteiligte Gemeinwesen das gleiche Recht vorbehalten).

4.1.5.b Wahlverfahren für die strategische und operative Leitung

G 9 Wahlverfahren für die strategische Leitung

¹ Das zuständige Departement schreibt in der Regel Sitze, die durch Personen mit spezifischen Fachkenntnissen zu besetzen sind (Fachvertretung), öffentlich aus. Personen, die zur Ausübung der Funktion geeignet erscheinen, können zur Bewerbung eingeladen werden.

² Bei Gesamterneuerungswahlen erfolgt in der Regel eine Ausschreibung für Sitze, die frei werden oder aufgrund einer Änderung des Anforderungsprofils neu zu besetzen sind.

³⁸ Vgl. LIENHARD (2009), S. 63.

³ Das zuständige Departement schlägt für Sitze, die durch eine Interessensvertretung des Kantons zu besetzen sind (Kantonsvertretung), Personen aus dem Kreis der kantonalen Verwaltung vor. Lassen sich keine dem Anforderungsprofil entsprechenden Kandidatinnen oder Kandidaten bezeichnen, können Personen ausserhalb der Verwaltung vorgeschlagen werden.

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 10a Wahlverfahren für die operative Leitung</p> <p>Die strategische Leitung legt das Wahlverfahren für die operative Leitung der Beteiligung fest.</p>	<p>G 10b Wahlverfahren für die operative Leitung</p> <p>Entsprechend Vorgaben Bundesprivatrecht oder Spezialgesetz.</p>

Bei den vom Kanton bestimmten Mitgliedern der strategischen Leitung ist zwischen Fach- und Kantonsvertretungen zu unterscheiden:

Fachvertretungen

Fachvertretungen werden von der Regierung aufgrund ihrer fachlichen Kompetenzen in ein strategisches Leitungsgremium gewählt. Fachvertretungen werden im Unterschied zu Kantonsvertretungen nicht instruiert. Ihre Aufgabe besteht darin, ihre Fachkompetenzen in das Gremium einzubringen.

Für das (Aus-)Wahlverfahren der Fachvertretungen wird ein transparentes Vorgehen vorgeschlagen. Vorgesehen wird ein (öffentliches) Ausschreibungsverfahren, das einen möglichst breiten Adressatenkreis erreichen sollte. Die öffentliche Ausschreibung dient nicht nur der Transparenz, sie trägt auch dazu bei, dass eine grössere Zahl an geeigneten Personen zu Auswahl steht. Künftig sollen nicht mehr oder zumindest nicht mehr ausschliesslich die politischen Parteien für mögliche Kandidatinnen und Kandidaten angefragt werden. Das Vorgehen hat den Vorteil, dass auch mögliche Kandidatinnen und Kandidaten erreicht werden, die sich nicht einer Partei angeschlossen haben. Sofern dem zuständigen Departement Personen, die geeignet erscheinen, bekannt sind oder sich keine geeigneten Personen auf die Ausschreibung melden, können geeignet erscheinende Personen eingeladen werden, eine Bewerbung einzureichen. Das Departement prüft nach Eingang der Bewerbungen die Übereinstimmung mit dem Anforderungsprofil und bereitet die Wahlvorschläge für die Regierung vor. Vom Bewerbungsverfahren ist nur in besonderen Fällen abzuweichen. Ein solcher liegt beispielsweise vor, wenn sich über das Bewerbungsverfahren keine geeigneten Kandidatinnen oder Kandidaten gewinnen lassen oder wenn Persönlichkeiten für die Einsitznahme in einen Verwaltungsrat angefragt werden, für die aufgrund ihrer Reputation oder ihrer ausgewiesenen Fachkenntnisse ein Bewerbungsverfahren nicht angemessen wäre.

Dieses Verfahren ist sowohl bei der erstmaligen Besetzung des Gremiums sowie bei jeder Einzelvakanz durchzuführen. Bei Gesamterneuerungswahlen ist es dagegen wenig zweckmässig, für sämtliche Sitze das Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Eine Ausschreibung erfolgt nur dann, wenn ein Sitz durch einen Rücktritt bzw. eine Abberufung frei wird oder das Anforderungsprofil geändert wurde und die bisherigen Mitglieder dieses nicht mehr zu erfüllen vermögen. Diese Konstellation kann auch eintreten, wenn sich in der Amtszeit (z.B. im Rahmen des Beteiligungscontrollings vgl. unten) ergibt, dass das Mitglied das bestehende Anforderungsprofil nicht hinreichend erfüllt.

Kantonsvertretungen

Kantonsvertretungen³⁹ sind vertraglich oder gesetzlich verpflichtet, die Interessen des Kantons im entsprechenden Organ zu vertreten. Sie unterstützen die Wahrnehmung der politischen Steuerung und Beaufsichtigung der Beteiligung durch die Regierung. Dementsprechend können sie grundsätzlich durch die Regierung oder das zuständige Departement instruiert werden, und sie sind zu einer umfassenden Informations- und Rechenschaftsablegung verpflichtet. Nicht unter den Begriff der Kantonsvertretungen fallen Personen, die mit der Ausübung von Stimm- und Wahlrechten an Mitglieder- oder Eigentümersammlungen beauftragt werden (Stimmrechtsvertretungen/Delegierte).

Kantonsvertretungen können Regierungsmitglieder sein, Personen aus der Staatsverwaltung oder mandatierte Privatpersonen. Die Besetzung von Sitzen der Kantonsvertretungen insbesondere durch Mitglieder der Regierung wird teilweise bereits durch den Gründungserlass festgelegt. Sofern keine gesetzlichen Vorgaben über die Besetzung der Sitze der Kantonsvertretungen bestehen, schlägt das Departement der Regierung Personen aus der Staatsverwaltung zur Wahl vor. Die Mandatierung von Privatpersonen sollte die Ausnahme darstellen, da hier die notwendige Nähe zum Kanton und seinen Interessen nur bedingt gegeben ist.⁴⁰ Zudem können Massnahmen zur Durchsetzung der Kantonsinteressen einzig auf den Mandatsvertrag und nicht zusätzlich auf das Dienst- bzw. Arbeitsverhältnis mit dem Kanton abgestützt werden. Gleiches gilt in Bezug auf das Weisungsrecht und die Bindung an die Interessen des Gemeinwesens. Für Mitglieder der Regierung ergibt sich diese Bindung aus ihrer Umsetzungscompetenz und Umsetzungspflicht in Bezug auf Verfassung, Gesetze, zwischenstaatliche Vereinbarungen und Beschlüsse des Kantonsrates nach Art. 73 Bst. b KV sowie aus dem Kollegialprinzip. Für Mitarbeitende der Verwaltung folgen das Weisungsrecht und die Informationsverpflichtung aus dem Personalrecht, das massgeblich durch eine besondere Treuepflicht der Angestellten gekennzeichnet ist. Zu den Amtspflichten gehört zudem die Gehorsamspflicht gegenüber Weisungen übergeordneter Instanzen, die sich aus der Verwaltungshierarchie ergibt.⁴¹

Bei *Anstalten* gehört der strategischen Leitung wenigstens eine Kantonsvertretung an (vgl. G 14), die übrigen Sitze der strategischen Leitung werden durch Fachvertretungen besetzt. Bei *Aktiengesellschaften* ist nur dann eine Fachvertretung in den Verwaltungsrat zu entsenden oder der Generalversammlung zu Wahl vorzuschlagen, wenn bereits eine Interessenvertretung des Kantons in den Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Die Kantonsvertretung und die Fachvertretung handeln unabhängig voneinander. Die Fachvertretungen haben primär ihre fachliche Perspektive in die Entscheidungsfindung der strategischen Leitung einzubringen, die Kantonsvertretung die Perspektive des Kantons.

4.1.5.c Anforderungsprofil an die Mitglieder der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
G 11a Anforderungsprofil <i>¹ Die Regierung definiert ein allgemeines Anforderungsprofil für die Mitglieder der strategischen Leitung sowie für die strategische Leitung als Ganzes.</i>	G 11b Anforderungsprofil <i>¹ Die Regierung definiert ein allgemeines Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrates, die vom Kanton entsandt oder zuhanden der Generalversammlung zur Wahl vorgeschlagen werden.</i>

³⁹ Da sich in den Kantonen der Begriff der Kantonsvertretungen für diese Personenkategorie durchgesetzt hat, der Begriff auch in der Literatur Verwendung findet und der Bund auf den analogen Begriff der Bundesvertretung abstellt, wird im Folgenden der Begriff der Kantonsvertretungen verwendet.

⁴⁰ Vgl. Bericht St.Gallen Staatshaftung, S. 7.

⁴¹ M.w.H. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rn. 1549 ff.

<p>² Das zuständige Departement kann der Regierung für einzelne Beteiligungen ein spezifisches Anforderungsprofil für Fachvertretungen und Kantonsvertretungen vorschlagen.</p> <p>³ Im Wahlvorschlag des Departementes werden die Erfüllung der Anforderungen und der Wählbarkeitserfordernisse sowie allfällige Interessens- und Rollenkonflikte offengelegt.</p> <p>⁴ Das Anforderungsprofil gilt nicht für Kantonsvertretungen, wenn diese von Amtes wegen der strategischen Leitung angehören.</p>	<p>² Das zuständige Departement kann der Regierung für einzelne Beteiligungen ein spezifisches Anforderungsprofil vorschlagen.</p> <p>³ Im Wahlvorschlag des Departementes werden die Erfüllung der Anforderungen und der Wählbarkeitserfordernisse sowie allfällige Interessens- und Rollenkonflikte offengelegt.</p>
<p>G 12 Anwendungsbereich</p> <p>Das allgemeine, oder, wenn vorhanden, das spezifische Anforderungsprofil kommt bei jeder Erneuerungswahl zur Anwendung (Ersatzwahl oder Gesamterneuerungswahl).</p>	
<p>G 13 Weiterbildung</p> <p>Der Kanton unterstützt die Weiterbildung der Mitglieder der strategischen Leitungen namentlich in den Bereichen Strategie, Organisation, Controlling, Risikomanagement und Sozialkompetenz.</p>	

Die Entsendung von geeigneten Personen in Leitungs- und Verwaltungsorganen der Beteiligung ist ein zentrales Instrument zur politischen Steuerung und zur Wahrung der Eigentümerinteressen. Durch eine Auslagerung in eine Beteiligung wird insbesondere eine Versachlichung angestrebt – das heisst, dass auch auf der strategischen Ebene ein hohes Mass an Fachwissen und Professionalität verlangt wird. Zudem werden zunehmend transparente Wahlverfahren gefordert. Aus diesen Gründen ist es angezeigt, dass die Wahl aller von der Regierung gewählten Fach- und Kantonsvertretungen auf der Grundlage eines spezifischen Anforderungsprofils erfolgt.

Anforderungsprofile sollten in erster Linie an sachlichen (vor allem fachlichen) und weniger an politischen Kriterien (z.B. Vertretung von Interessengruppen, Geschlechtern, Parteien) orientiert sein. Als selbstverständlich vorauszusetzen ist, dass sich die Mitglieder der strategischen Leitung mit den in der Eigentümerstrategie definierten Interessen des Kantons als Träger beziehungsweise (Haupt-)Aktionär identifizieren und sich im Leitungsorgan entsprechend engagieren.

Neben den individuellen Anforderungsprofilen werden sinnvollerweise auch Anforderungsprofile an die Gremien als Ganzes formuliert. Solche Vorgaben sind teilweise bereits heute in den Gründungserlassen der Anstalten enthalten.⁴²

Die individuellen Anforderungsprofile enthalten allgemein gültige branchenspezifische Anforderungen sowie Wählbarkeitserfordernisse. Für das Präsidium werden spezielle Anforderungen definiert (vgl. G 17a).

Mögliche Anforderungskriterien an ein Mitglied eines strategischen Leitungsgremiums sind:

- Fachkompetenz (z. B. betriebswirtschaftliche und finanzwirtschaftliche Kenntnisse, Branchenkenntnis, Kenntnisse des Kantons und des Umfelds);
- Führungskompetenz (z.B. Strategie, Risikomanagement);
- Sozialkompetenz (z.B. Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit);
- persönliche Eignung (z.B. Integrität, Entscheidungsfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Bereitschaft zur Weiterbildung);

⁴² Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 GVG.

- Unabhängigkeit (keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten);
- zeitliche Verfügbarkeit;
- Berücksichtigung der Gewaltentrennung (z.B. kein Mitglied der Legislative).

Mögliche Anforderungskriterien an das Gesamtgremium sind:

- Grösse des Gremiums;
- Interdisziplinarität;
- Vertretung aller erforderlichen fachlichen Kompetenzen;
- Geschlecht;
- Region.

Im Anhang 6 finden sich die Entwürfe für ein allgemeines Anforderungsprofil, ein Anforderungsprofil für das Gesamtgremium sowie für das Präsidium. Das zuständige Departement kann – allenfalls nach Rücksprache mit der strategischen Leitung – ein auf die jeweilige Beteiligung oder die zu besetzende Position zugeschnittenes Anforderungsprofil formulieren und dieses der Regierung vorschlagen.

Das allgemeine oder ein spezifisches für die Beteiligung oder die entsprechende Funktion festgelegtes Anforderungsprofil gilt auch für die Wiederwahl der bestehenden Mitglieder. Sofern diese die sachlichen Anforderungen nicht zu erfüllen vermögen, ist eine Ausschreibung durchzuführen. Gemäss G 20a Abs. 3 besteht für ein Mitglied der strategischen Leitung kein Anspruch auf eine Wiederwahl. Die fachlichen Anforderungen an die strategische Leitung stellen auch bei einer Ersatzwahl das relevante Entscheidungskriterium dar.

4.1.5.d Kantonsvertretungen in der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 14a Kantonsvertretung</p> <p>¹ Der strategischen Leitung einer Anstalt gehört wenigstens eine Person an, die die Interessen des Kantons vertritt (Kantonsvertretung).</p> <p>² Regierung und Verwaltung wirken auf die Vermeidung von Interessenkollisionen hin.</p>	<p>G 14b Kantonsvertretung</p> <p>¹ In die strategische Leitung einer Aktiengesellschaft wird wenigstens eine Person entsandt bzw. der Generalversammlung zur Wahl vorgeschlagen, die die Interessen des Kantons vertritt (Kantonsvertretung),</p> <p>² Regierung und Verwaltung wirken auf die Vermeidung von Interessenkollisionen hin.</p>
<p>G 15 Mitglieder der Regierung als Kantonsvertretung</p> <p>¹ Der Kanton wird in der strategischen Leitung einer Beteiligung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departementes vertreten, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> – bei der Ausführung der zu erfüllenden Aufgabe erhebliche politische Interpretations- oder Ermessensspielräume bestehen; – die Beteiligung für den Kanton von hoher strategischer oder finanzieller Bedeutung ist; – die Aufgabe der Sicherstellung einer Grundversorgung dient und der Sicherstellung der Versorgungssicherheit eine hohe Bedeutung zukommt; – die strategische Leitung durch Regierungsvertreter anderer Gemeinwesen besetzt ist. <p>² Nimmt ein Mitglied der Regierung Einsitz in die strategische Leitung, sind Vorkehrungen zur Vermeidung von Interessenkollisionen zu treffen.</p>	

G 16 Mandatsvertrag

Das zuständige Departement schliesst mit den Kantonsvertretungen, die nicht von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nehmen, einen Mandatsvertrag ab.

Die direkte Einsitznahme einer Vertretung des Kantons im strategischen Leitungsorgan hat folgende Vorteile:

- Bei hohem Ermessens- und Gestaltungsspielraum kann direkt politisch und strategisch Einfluss genommen werden, und die strategischen Führungsaufgaben können unmittelbar wahrgenommen werden;
- Das erhöhte Mitwirkungs- und Kontrollinteresse kann bei hohem Finanzierungsanteil des Kantons wirksamer wahrgenommen werden;
- Die Regierung erhält die Möglichkeit, vertiefte organisationsübergreifende Kenntnisse über die Situation und die Bedürfnisse des Aufgabenträgers zu erlangen;
- Kurze Informationswege beugen Informationsdefiziten vor;
- Regierung und Verwaltung können in die Planung von gewichtigen Investitionsentscheidungen oder Beteiligungen an anderen Unternehmen früh einbezogen werden.

Nachteile einer direkten Einsitznahme sind etwa:

- Die Einsitznahme läuft dem mit einer Auslagerung verfolgten Zweck einer Entkoppelung von der direkten politischen Einflussnahme entgegen;
- Die Vertretung des Kantons im Verwaltungsrat ist sowohl den Interessen der Beteiligung wie auch des Kantons verpflichtet, die aber im Widerspruch zueinander stehen können (Problematik des doppelten Pflichtenzusammenhangs);
- Ist die Kantonsvertretung ein Mitglied der Regierung, beaufsichtigt sie sich teilweise selbst, was zu einer Schwächung der Aufsichtsbehörde führt.

Beteiligungen des Kantons haben eine Staatsaufgabe, die von einem Privaten nicht angemessen erfüllt werden kann, wirtschaftlich und wirksam zu erfüllen. Die kantonale Gewährleistungsverantwortung bedingt eine *gewisse politische Steuerung* der Beteiligung und in der Regel auch eine Abgeltung ihrer Leistungen durch öffentliche Mittel. Wie die Kriterien in Anhang 2a für die Entscheidung über eine Auslagerung verdeutlichen, sind Aufgaben, die aufgrund ihrer Marktfähigkeit keiner politischen Steuerung oder Beaufsichtigung bedürfen, nicht durch Beteiligungen, sondern durch private Aufgabenträger zu erfüllen. Beteiligungen sind demnach dadurch gekennzeichnet, dass trotz der Auslagerung eine gewisse politische Steuerung und Beaufsichtigung gewährleistet bleiben soll. Die Einsitznahme einer zur Berichterstattung verpflichteten und instruierbaren Kantonsvertreterin oder eines Kantonsvertreters erhöht die Wirksamkeit der Steuerung und Beaufsichtigung durch den Kanton. Sie gewährleistet eine zweckmässige Schnittstelle zwischen der Regierung bzw. Verwaltung und der Beteiligung. Durch diese wird sowohl der Informationsaustausch erleichtert als auch eine gewisse politische Einflussmöglichkeit sichergestellt. Sofern eine Einsitznahme einer Kantonsvertretung in die strategische Leitung einer Beteiligung nicht als notwendig erscheint, ist zu überprüfen, ob die Aufgabenerfüllung nicht angemessen durch Private erfolgen und auf eine staatliche Beteiligung verzichtet werden kann.

Anstalten sind trotz ihrer Autonomie und ihrer Selbständigkeit ein Teil der kantonalen Verwaltung (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. c StVG). Die Regierung hat entsprechend ihrer Leitungs- und Aufsichtsfunktion sicherzustellen, dass die kantonalen Anstalten zur wirksamen und wirtschaftlichen Erfüllung der Staatsaufgaben beitragen. Zudem wird die Tätigkeit von Anstalten regelmässig durch erhebliche Steuermittel finanziert. Die Einsitznahme von Kantonsvertretungen in die strategische Leitung einer Anstalt erleichtert die (politische) Steuerung in Bezug auf die Erfüllung der Staatsaufgabe. Auch bei Anstalten, die aufgrund der gesetzlichen Vorgaben nur einen geringen politischen Steuerungsbedarf aufweisen, ist zum Zweck der Beaufsichtigung der wirtschaftlichen und

zweckmässigen Verwendung der Steuermittel die Einsitznahme eines Kantonsvertreters oder einer Kantonsvertreterin angezeigt und zweckmässig.

Gleiches gilt im Grundsatz für die *Aktiengesellschaften*, an denen der Staat zur Sicherstellung einer Staatsaufgabe beteiligt ist. Auch in einem rein privatrechtlichen Kontext wird gewichtigen Aktionären das berechtigte Interesse zugesprochen, ihre Eigentümerinteressen wirksam in der strategischen Leitung vertreten zu lassen.⁴³ Dies muss auch und insbesondere in Bezug auf den Kanton gelten, der mit seiner Beteiligung am Aktienkapital nicht rein monetäre Interessen verfolgt, sondern auf die Verwirklichung eines oder mehrerer Staatsziele hinwirkt. Die finanzielle Beteiligung des Kantons an einer privaten Gesellschaft ist deshalb auch mit dem Ziel zu verknüpfen, in die strategische Leitung Einsitz nehmen zu können, um so die strategische Ausrichtung der Beteiligung entsprechend den Staatszielen und der definierten Eigentümerstrategie aktiv mitgestalten zu können.

Nach Art. 71 Abs. 1 KV plant und koordiniert die Regierung die Staatstätigkeit. Die Einsitznahme eines *Mitglieds der Regierung* sollte deshalb für jene Beteiligungen vorgesehen werden, die einen *gesteigerten* politischen Steuerungsbedarf aufweisen oder die für den Kanton von hoher strategischer Bedeutung sind. Bei Anstalten ist dies namentlich dann zu verneinen, wenn aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen oder des begrenzten Handlungsbereichs der Beteiligung kaum politischer Steuerungs- und Koordinationsbedarf besteht. Ein geringer politischer Steuerungsbedarf besteht in der Regel auch in Bereichen, die hoheitliches Handeln erfordern. Hoheitliche Handlungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die den politischen Steuerungsbedarf und den Ermessensspielraum der Verwaltung beschränkt. Aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist der politische Steuerungsbedarf namentlich bei der Sozialversicherungsanstalt eher gering. Dagegen dürfte der politische Steuerungsbedarf im Bereich des Spitalwesens oder der Bildungseinrichtungen unbestritten sein. Das offene Kriterium des politischen Steuerungsbedarfs lässt sich zudem durch die in Anhang 2b formulierten Kriterien konkretisieren. Diese Kriterien sind nicht als Checkliste zu verstehen. Sie bilden vielmehr die Grundlage für die im Einzelfall zu führende Diskussion über den politischen Steuerungsbedarf. Neben dem politischen Steuerungsbedarf kann auch die hohe strategische und finanzielle Bedeutung einer Beteiligung die Einsitznahme eines Mitgliedes der Regierung in der strategischen Leitung rechtfertigen. Die Frage, ob eine Beteiligung eine strategische Bedeutung aufweist, ist letztlich eine Führungsentscheidung, die die Regierung zu treffen hat. Bei der Besetzung der strategischen Leitung ist jedoch die Stufengerechtigkeit zu wahren. Sofern andere Kantone durch Mitglieder der Regierung vertreten sind, sollte – unabhängig vom politischen Steuerungsbedarf – auch der Kanton St.Gallen durch ein Mitglied der Regierung vertreten sein. Der Kanton St.Gallen hat aber bei der Ausgestaltung des Gründungserlasses oder des Konkordats darauf hin zu wirken, dass nur jene Gremien mit Regierungsvertretern oder -vertreterinnen besetzt werden, die eine politische Steuerungsaufgabe wahrzunehmen haben. Die Frage, ob die Einsitznahme eines Mitglieds der Regierung in die strategische Leitung notwendig und zweckmässig ist, stellt sich nicht nur für die Anstalten, sondern auch für sämtliche Aktiengesellschaften und die anderen privatrechtlichen Beteiligungen.

Namentlich bei Aktiengesellschaften ist die Einsitznahme von Kantonsvertretungen in das strategische Leitungsorgan unweigerlich mit Interessenkollision verbunden. Die Mitglieder der strategischen Leitung haben die aktienrechtlichen Treuepflichten zu erfüllen und damit ausschliesslich die Interessen der Unternehmung und nicht primär diejenigen des Kantons zu vertreten. Die Gefahr von Interessenkollisionen besteht insbesondere bei Beteiligungen, bei denen der Kanton als Besteller auftritt. Aus der Perspektive des Leistungseinkäufers hat der Kanton die langfristige Sicherstellung der bestellten Leistung zu einem möglichst geringen Preis anzustreben. Die strategische Leitung hat auf eine möglichst rentable Ausrichtung der Unternehmung hinzuwirken. Durch folgende Massnahmen kann auf eine Vermeidung von Interessenkollisionen hingewirkt werden:

⁴³ Vgl. Bericht St.Gallen Staatshaftung, S. 3.

- Interessenkollisionen können vermindert werden, wenn die Kantonsvertretung nicht aus dem Fachdepartement stammt, das auch für die Aushandlung der Leistungsaufträge zuständig ist. Eine Person aus dem entsprechenden Fachdepartement sollte nur dann gewählt werden, wenn dies aufgrund der im Anforderungsprofil definierten Fachkenntnisse als unerlässlich erscheint und die Person weder direkt am Bestellvorgang beteiligt ist noch einer am Bestellvorgang beteiligten Verwaltungseinheit angehört. Nach Art. 29 Abs. 1 Bst. e des Bundesgesetz über die Personenbeförderung (SR 745.1) ist dieser Grundsatz für Transportunternehmungen, die Abteilungen des Bundes erhalten, ab 2013 zwingend.
- Die Gefahr von Interessenkonflikten kann namentlich bei privatrechtlichen und spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften gemildert werden, indem die Erfüllung der Staatsaufgabe in den statutarischen Zweck der Gesellschaft aufgenommen wird. In den Statuten kann festgehalten werden, dass die Gesellschaft bestimmte Ziele im Dienst des Gemeinwesens oder unter Berücksichtigung öffentlicher Interessen zu verfolgen hat. Die Interessen des Kantons laufen so den Interessen der Gesellschaft nicht mehr entgegen, und ein Haftungsrisiko aufgrund einer Interessenkollision kann deutlich gemindert werden.
- Bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften nach Art. 762 OR kann der Kanton Personen in den Verwaltungsrat berufen. Ihnen gegenüber ist das Weisungsrecht des Kantons weiter zu fassen als gegenüber Verwaltungsräten, die von der Generalversammlung gewählt wurden. Der Kanton sollte sich deshalb zur Vermeidung von haftungsauslösenden Interessenkollisionen in den Statuten der Gesellschaft ein Abordnungsrecht nach Art. 762 OR vorbehalten.⁴⁴

Nimmt eine Kantonsvertretung in die strategische Leitung Einsitz, ist präzise festzulegen, welche Aufgaben ihr im konkreten Fall zukommen. Anzustreben ist eine transparente Rollendefinition. Die Aufgaben und Funktionen von Kantonsvertretungen, die nicht bereits von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nehmen, sind zu diesem Zweck in einem Mandatsvertrag festzulegen. Der Mandatsvertrag enthält das Pflichtenheft der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers und definiert den Umfang und die Grenzen des Mandats (z.B. Genehmigungsvorbehalte). Die Kantonsvertretungen sind dabei insbesondere auf die Beachtung der Eigentümerstrategie des Kantons zu verpflichten. Ihnen ist zudem die Pflicht aufzuerlegen, das zuständige Departement über wichtige oder ausserordentliche Ereignisse zu informieren und für gewisse Geschäfte vorab Instruktionen einzuholen. Im Einzelfall kann es auch sinnvoll erscheinen, mit Fachvertretungen Mandatsverträge abzuschliessen, namentlich dann, wenn diese der kantonalen Verwaltung angehören.

4.1.5.e Besetzung des Präsidiums der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 17a Präsidium</p> <p>¹ Die Regierung wählt die Präsidentin oder den Präsidenten der strategischen Leitung.</p> <p>² Nimmt ein Mitglied der Regierung in die strategische Leitung Einsitz, besetzt das Mitglied der Regierung grundsätzlich auch das Präsidium.</p> <p>³ Die Regierung definiert ein allgemeines Anforderungsprofil für die Präsidentin oder den Präsidenten. Dieses kommt zur Anwendung, wenn für die Beteiligung kein spezifisches Anforderungsprofil festgelegt wurde.</p>	<p>G 17b Präsidium</p> <p>Entsprechend Vorgaben Bundesprivatrecht oder Spezialgesetz.</p>

⁴⁴ Vgl. BBl 2009 2659, Zusatzbericht des Bundesrates, S. 2678 ff.

Die Präsidentin oder der Präsident der strategischen Leitung hat eine gewichtige Stellung inne. Sofern keine spezialgesetzlichen Regelungen bestehen, kommt auch bei Anstalten Art. 22 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) zur Anwendung. Der Präsident oder die Präsidentin hat demnach den Stichtscheid und ist für Verfügungen zuständig, die keinen Aufschub gestatten und zu deren Behandlung die Gesamtbehörde nicht rechtzeitig einberufen werden kann. Das Präsidium hat zudem die Kompetenz, verfahrensleitende Anordnungen zu treffen.

Nimmt ein Mitglied der Regierung Einsitz in der strategischen Leitung einer *Anstalt*, erscheint es folgerichtig, dass ihm auch der Vorsitz zukommt. Die Einsitznahme ist in erster Linie durch den politischen Steuerungsbedarf begründet. Diese Steuerung kann am wirkungsvollsten durch den Vorsitzenden oder die Vorsitzende ausgeübt werden. Um die strategische Leitung wirksam führen zu können, ist ein fortlaufender und vertiefter Informationsaustausch zwischen unternehmerisch-strategischer und politisch-strategischer Ebene über das zuständige Departement einerseits und die Regierung andererseits unabdingbar. Dies setzt voraus, dass die Vorsitzende bzw. der Vorsitzende der strategischen Leitung als Bindeglied zwischen der öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Regierung bzw. dem Departement fungieren kann. Dadurch kann auch sichergestellt werden, dass die übrigen Mitglieder der strategischen Leitung die bedeutsamen Geschäfte auf der Grundlage der aktuellsten und sachdienlichen Unterlagen stets rechtzeitig und gut vorbereitet diskutieren und beschliessen können. Dieser Grundsatz wird bereits in den bestehenden Gründungserlassen der Anstalten entsprechend umgesetzt.

Bei *Aktiengesellschaften* oder interkantonalen Gremien bestimmt sich die Besetzung des Präsidiums nach dem Privatrecht oder dem entsprechenden Konkordat. Sofern ein Regierungsmitglied Einsitz in den Verwaltungsrat nimmt, sind auch Konstellationen möglich, in denen ihm nicht das Präsidium zukommt.

4.1.5.f Konstituierung und Organisation der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 18a Konstituierung und Organisation</p> <p>¹ Die Organe der Beteiligung sind voneinander personell unabhängig.</p> <p>² Anstalten verfügen analog den Aktiengesellschaften namentlich über eine strategische Leitung, eine operative Leitung und eine unabhängige Revisionsstelle.</p> <p>³ Die Regierung genehmigt das Statut bzw. das Geschäftsreglement der Anstalt. Dieses regelt namentlich die Organisation der Anstalt, die wesentlichen Verfahren sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten der operativen Leitung.</p>	<p>G 18b Konstituierung und Organisation</p> <p>Entsprechend Vorgaben Bundesprivatrecht, Spezialgesetz oder Konkordat.</p>

Im Rahmen der PCG sind gewisse Minimalvorgaben an die interne Arbeitsweise der strategischen Leitung zu formulieren. Die personelle Trennung von unterschiedlichen Schlüsselrollen ist ein zentrales Anliegen der PCG. Sie fördert sowohl die Unabhängigkeit bei der Ausübung der jeweiligen Tätigkeit wie auch die interne Aufsicht durch eine personelle Gewaltenteilung. Zu vermeiden sind insbesondere Doppelmandate innerhalb der strategischen Leitung und der Geschäftsleitung.

Im Rahmen einer Interimslösung sind solche Doppelmandate zur Sicherstellung der notwendigen Fachkenntnisse innerhalb der Leitungsgremien teilweise aber notwendig und sinnvoll.

Für Anstalten wird vorgesehen, dass sie über eine der Aktiengesellschaft analoge Organstruktur verfügen. Diese ist nicht nur erprobt, sondern hat sich zur Sicherstellung einer wirksamen internen und externen Steuerung und Beaufsichtigung bewährt. Anstalten sollten demnach über ein mit dem Verwaltungsrat vergleichbares oberstes Leitungsorgan, eine operative Geschäftsführung sowie eine unabhängige Revisionsstelle verfügen.

Die wesentlichen Aspekte der internen Organisation, die massgeblichen Verfahrensvorschriften sowie insbesondere die Aufgabenteilung zwischen der strategischen und operativen Leitung sind in einem Statut oder Geschäftsreglement festzuhalten. Dieses unterliegt aufgrund seiner Bedeutung für die Ausrichtung und Funktionsweise der Anstalt – analog den Statuten einer Aktiengesellschaft – der Zustimmung des Eigentümers, d.h. der Regierung als Vertreterin des Kantons.

4.1.5.g Abwahl von Mitgliedern der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 19a Abwahl von Mitgliedern der strategischen Leitung</p> <p><i>¹ Die Regierung kann Mitglieder der strategischen Leitung jederzeit unabhängig von der Amtsdauer aus ausreichenden sachlichen Gründen abwählen.</i></p> <p><i>² Vor der Abwahl werden der betroffenen Person die Gründe mitgeteilt, und es wird ihr eine angemessene Frist zur schriftlichen Stellungnahme eingeräumt.</i></p> <p><i>³ Die Abwahl ist auch rechtsgültig, wenn sie ohne Vorliegen eines ausreichenden sachlichen Grundes erfolgt. Die betroffene Person hat in diesem Fall Anspruch auf eine Entschädigung.</i></p>	<p>G 19b Kündigung Mandatsvertrag</p> <p><i>Die Regierung kann aus sachlichen Gründen den Mandatsvertrag jederzeit kündigen.</i></p>

Der Regierung muss, sowohl mit Blick auf die Durchsetzung ihrer Aufsichtspflichten als auch zur Sicherstellung der Funktionsweise des Gremiums, die Kompetenz zur Abwahl der von ihr gewählten Mitglieder der strategischen Leitung zukommen. Sie ist dabei an den Grundsatz des Willkürverbots und der Verhältnismässigkeit gebunden. Die Abwahl hat demnach aus ausreichenden sachlichen Gründen zu erfolgen. Diese müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Abwahl verfolgten Zweck stehen. Ein ausreichender sachlicher Grund liegt in analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 2 Bst. b bis e des Personalgesetzes (sGS 143.1) insbesondere vor bei Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen, ungenügender Wahrnehmung der gesetzlich definierten Aufgaben eines Mitglieds der strategischen Leitung, schwerwiegenden oder wiederholten schuldhaften Verletzungen von Pflichten eines Mitglieds der strategischen Leitung oder bei schwerwiegendem schuldhaftem Verhalten ausserhalb des Amtes, das mit diesem offensichtlich nicht vereinbar ist.

Der rechtsstaatliche Grundsatz des rechtlichen Gehörs gebietet, dass die betroffene Person vorgängig angehört wird und ihre Sicht der Dinge zu schildern vermag. Wie im privaten Arbeitsrecht sollte eine ungerechtfertigte Abwahl nicht zu einer Fortsetzung des Mandats führen, sondern

lediglich zu einem Schadenersatz berechtigen, der gemäss Art. 79bis VRP im Streitfall durch das Verwaltungsgericht festzulegen ist. Wenn die Abwahl aus ausreichenden sachlichen Gründen erfolgt ist, wird gemäss G 26a keine Abgangsentschädigung ausgerichtet.

Bei Kantonsvertretungen, die durch eine Generalversammlung gewählt wurden, beschränkt sich die Kompetenz auf die Kündigung des Mandatsvertrages. Die Abwahl hat hier durch das Wahlgremium zu erfolgen.

4.1.5.h Amtsdauer, Alters- und Amtszeitbeschränkungen der Mitglieder der strategischen Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 20a Amtsdauer</p> <p>¹ Mitglieder der strategischen Leitung werden für eine ordentliche Amtsdauer von vier Jahren gewählt.</p> <p>² Für die Nachfolgerin oder den Nachfolger eines während der Amtsdauer ausscheidenden Mitglieds kann eine kürzere Amtsdauer vorgesehen werden.</p> <p>³ Nach Ablauf der Amtsdauer besteht kein Anspruch auf Wiederwahl.</p>	<p>G 20b Mandatsdauer</p> <p>¹ Die Mandatsverträge für die Kantonsvertretungen werden auf vier Jahre beschränkt.</p> <p>² Nach Ablauf der Mandatsdauer besteht kein Anspruch auf eine Erneuerung des Mandatsvertrages.</p>
<p>G 21a Alters- und Amtszeitbeschränkungen</p> <p>¹ Für die Mitglieder der strategischen Leitung besteht keine Amtszeitbeschränkung.</p> <p>² Die Mitgliedschaft in der strategischen Leitung endet spätestens mit der Vollendung des 70. Altersjahres.</p> <p>³ Kantonsvertretungen, die aus dem Amt oder aus der Staatsverwaltung ausscheiden, scheiden in der Regel auch aus der strategischen Leitung von Beteiligungen aus.</p>	<p>G 21b Alters- und Amtszeitbeschränkungen</p> <p>¹ Für die Kantonsvertretungen besteht keine Amtszeitbeschränkung.</p> <p>² Mit Kantonsvertretungen, die aus dem Amt oder aus der Staatsverwaltung ausscheiden, wird in der Regel der Mandatsvertrag aufgelöst.</p>

Die Amtsdauer für die strategische Leitung ist analog jener der Regierung festzulegen. Nach den Neuwahlen der Regierung sollten auch die von der Regierung gewählten Gremien neu besetzt werden. Dabei ist ausdrücklich festzuhalten, dass kein Anspruch auf eine Wiederwahl besteht. Die Besetzung der Leitungsgremien hat sich einzig am Anforderungsprofil, das allenfalls mit Blick auf die Neuwahlen angepasst wurde, zu orientieren.

Auf eine fixe Festlegung der Amtszeitbeschränkung ist zu verzichten. Die Person wurde aufgrund ihrer Fachkenntnisse in die strategische Leitung gewählt. Solange diese Kenntnisse in der strategischen Leitung verfügbar sein sollten, erscheint das Ausscheiden der Person auf Grund einer Amtszeitbeschränkung nicht als angezeigt. In sachgemässer Anwendung von Art. 5 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses über die Besoldung der Magistratspersonen (sGS 143.1; abgekürzt GRB/MagP), wonach staatliche Verwaltungsratsmandate längstens bis zum Erreichen des 70. Altersjahres ausgeübt werden können, ist für Kantonsvertretungen eine Beschränkung auf das

70. Altersjahr vorzusehen. Sollten für bestimmte Beteiligungen abweichende Altersvorgaben als zweckmässig erscheinen, können diese im Rahmen eines speziellen Anforderungsprofils festgehalten und bei der Wahl entsprechend berücksichtigt werden. Vorbehalten bleibt die Einsitznahme über das 70. Altersjahr hinaus, wenn die Einsitznahme von Amtes wegen erfolgt.

Die Einsitznahme in die strategische Leitung beruht namentlich auf der besonderen Nähe zum Kanton und der Möglichkeit des direkten Informationsaustausches. Nach einem Ausscheiden aus dem Staatsdienst kann die Funktion als Kantonsvertretung nur noch bedingt ausgeübt werden. Staatliche Verwaltungsratsmandate sollten deshalb nach einem Ausscheiden aus dem Staatsdienst nicht weiter wahrgenommen werden. Da in Ausnahmefällen auch Private als Kantonsvertretungen gewählt werden können, kann es in bestimmten Konstellationen zweckmässig sein, dass die Person aufgrund der vorhandenen Fachkenntnisse ihr Mandat zumindest bis Ende der Amtsdauer weiter ausübt.

4.1.5.i Wechsel von der operativen Führungsebene in die strategische Leitung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 22a Stufenwechsel</p> <p><i>Direkte Wechsel von der operativen Führungsebene in die strategische Leitung und umgekehrt sind zu vermeiden.</i></p>	<p>G 22b Stufenwechsel</p> <p><i>Der Kanton wirkt bei der Ausübung seiner Eigentümerrechte auf die Vermeidung von direkten Wechseln von der operativen Führungsebene in die strategische Leitung und umgekehrt hin.</i></p>

Der strategischen Leitung kommt gegenüber der operativen Leitung eine zentrale Steuerungs-, Kontroll- und Aufsichtsfunktion zu. Die Sicherstellung insbesondere der Aufsichtsfunktion bedingt eine klare personelle Trennung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche.

Die Aufsicht muss nicht nur in Bezug auf die laufenden Geschäfte, sondern auch für die Vergangenheit gewährleistet sein. Es besteht die Gefahr, dass das eigene Wirken weniger kritisch und nicht mit der gleichen Sorgfalt geprüft wird wie dasjenige einer Drittperson. Zudem erschwert die informelle Struktur, die bei einem internen Wechsel entsteht, die Wahrnehmung einer wirksamen Aufsicht. Deshalb ist ein direkter Wechsel von der strategischen in die operative Leitung und umgekehrt zu vermeiden.

4.1.5.j Aufgaben und Kompetenzen der strategischen Führungsebene

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 23a Nicht delegierbare Aufgaben</p> <p><i>Der Gründungserlass legt die nicht delegierbaren Aufgaben der strategischen Leitung einer Anstalt fest.</i></p>	<p>G 23b Nicht delegierbare Aufgaben</p> <p><i>Entsprechend Vorgaben Bundesprivatrecht, Spezialgesetz oder Konkordat.</i></p>

Dieser Grundsatz stellt eine Übernahme der in Art. 716a OR enthaltenen Regelung dar, wonach gewisse Aufgaben der strategischen Leitung nicht delegierbar sind. Die fixe Kompetenzfestlegung erhöht die Transparenz und führt zu klaren Verantwortungsbereichen. Zudem wird gewährleistet, dass für gewisse Aufgaben zwingend die Kantonsvertretung involviert sein muss und die Tätigkeit nicht durch Delegation an die Geschäftsleitung der Aufsicht der Regierung über die strategische Leitung entzogen werden kann.

Der Inhalt der nicht delegierbaren Aufgaben ist je Beteiligung zu definieren. Analog Art. 716a OR ist an die Kompetenz zur Festlegung der Organisation zu denken, an die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung, an die Ernennung und Abwahl der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen sowie an die Erstellung des Geschäftsberichtes. Die bestehenden Gründungserlasse enthalten bereits heute entsprechende Aufzählungen von Aufgaben der strategischen Leitung.

4.1.5.k Sorgfaltspflichten, Ausstandsregelung, Vergütung und Haftung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 24a Sorgfaltspflicht</p> <p>¹ Die Mitglieder der strategischen Leitung erfüllen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt und wahren die Interessen der Beteiligung.</p> <p>² Die Kantonsvertreterin oder der Kantonsvertreter wirkt im Rahmen ihrer oder seiner Kompetenzen auf die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons hin.</p>	<p>G 24b Sorgfaltspflicht</p> <p>Die Kantonsvertreterin oder der Kantonsvertreter trägt im Rahmen des Mandats zur Umsetzung der Eigentümerstrategie bei.</p>
<p>G 25a Ausstandsregelung</p> <p>Für die Kantonsvertretung richten sich die Ausstandsgründe sowie die Zuständigkeit für den Entscheid über den Ausstand nach Artikel 7 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1).</p>	<p>G 25b Ausstandsregelung</p> <p>Für die Kantonsvertretung werden im Mandatsvertrag die Ausstandsgründe festgehalten. Diese richten sich sachgemäss nach Art. 7 f. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) und den allgemeinen Treuepflichten eines Verwaltungsrates.</p>
<p>G 26a Vergütungen</p> <p>¹ Die Regierung legt die Vergütung der strategischen Leitung fest oder genehmigt das Vergütungsreglement.</p> <p>² Für Mitglieder der strategischen Leitung werden keine Abgangsentschädigungen vorgesehen.</p>	<p>G 26b Vergütungen</p> <p>Die Kantonsvertretungen sind verpflichtet, Entschädigungen für die Einsitznahme in der strategischen Leitung gegenüber dem Departement offenzulegen.</p>
<p>G 27a Verantwortlichkeit</p> <p>Die Verantwortlichkeit und Haftung der strategischen Leitung richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (sGS 161.1).</p>	<p>G 27b Verantwortlichkeit</p> <p>Für Kantonsvertretungen, die von einer Generalversammlung gewählt werden, wird eine Versicherung abgeschlossen.</p>

Für die Mitglieder der strategischen Leitung einer Anstalt sowie für die Kantonsvertretungen gelten in Bezug auf die Sorgfaltspflichten und die Ausstandsregelungen im Grundsatz die gleichen Regelungen wie für sämtliche Mitglieder der Staatsverwaltung.

Die Regierung als Wahlbehörde der strategischen Leitung einer Anstalt hat über die Höhe der Vergütung letztinstanzlich zu entscheiden. Eine Festlegung durch das strategische Gremium selbst ist mit Blick auf eine Good Governance zu vermeiden. Der Inhalt des Geschäftsberichtes einer Anstalt hat sich gemäss G 35a Abs. 2 nach dem Aktienrecht zu richten. Die Höhe der an die Mitglieder der strategischen Leitung einer Anstalt ausgerichteten Entschädigungen ist deshalb im Geschäftsbericht auszuweisen. Kantonsvertretungen, die von Amtes wegen in die strategische Leitung Einsitz nehmen und diese Aufgabe im Rahmen ihrer Arbeitszeit erfüllen, haben die aus-

gerichteten Entschädigungen an das Finanzdepartement abzuliefern oder darauf zu verzichten. Für die Magistratspersonen hält Art. 4 GRB/MagP die zulässigen Entschädigungen aus Verwaltungsratsmandaten fest.

Die Thematik der Verantwortlichkeit des Kantons und der Kantonsvertretungen sowie die Notwendigkeit und der Umfang des Versicherungsschutzes wurde im Bericht der Regierung vom 14. Dezember 2004 40.04.03 «Staatshaftung für Regierungsvertreterinnen und -vertreter in privatrechtlicher AG oder Genossenschaft» eingehend behandelt.

4.2 Beaufsichtigung der Beteiligungen

Die Frage nach der Ausgestaltung der Aufsichtsinstrumente bezieht sich in erster Linie auf die kantonalen *Anstalten*.

Für *Aktiengesellschaften* und andere privatrechtliche Rechtsformen werden die Aufsichtskompetenzen und die zur Ausübung der Aufsicht zur Verfügung stehenden Instrumente durch das Bundesprivatrecht weitgehend abschliessend definiert.

Für *interkantonale Anstalten* und *Körperschaften* ergeben sich die Aufsichtsmöglichkeiten aus den interkantonalen Vereinbarungen. Der Kanton St.Gallen wirkt im Rahmen der Vertragsverhandlungen darauf hin, dass die analogen Grundsätze wie bei kantonalen Anstalten zur Anwendung gelangen.

Ausgangspunkt für die Grundsätze zur Beaufsichtigung der Beteiligungen bildet die *verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung und Gewaltenteilung*. Anzustreben ist eine Vereinheitlichung der Aufsichtsinstrumente, eine Verbesserung der Koordination sowie die punktuelle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums namentlich durch die Einführung eines periodischen Beteiligungscontrollings und eines Beteiligungsspiegels.

4.2.1 Oberaufsicht durch den Kantonsrat

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 28a Oberaufsicht</p> <p><i>Der Kantonsrat und seine Kommissionen üben die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung, über die öffentlich-rechtlichen Anstalten und die Regierung nach Massgabe der Verfassung und der Gesetzgebung aus.</i></p>	<p>G 28b Oberaufsicht</p> <p><i>Der Kantonsrat und seine Kommissionen üben die Oberaufsicht über die Regierung nach Massgabe der Verfassung und der Gesetzgebung über die Staatsverwaltung aus.</i></p>

Der Kantonsrat nimmt entsprechend der verfassungsrechtlich vorgegebenen Gewaltenteilung neben seiner Legislativfunktion und Budgethoheit auch die Oberaufsicht über die kantonale Verwaltung einschliesslich der öffentlich-rechtlichen Anstalten und weiterer Träger öffentlicher Aufgaben wahr. Die Gründungserlasse halten die Kompetenz des Kantonsrates zur Oberaufsicht über die Anstalt teilweise ausdrücklich fest (vgl. Art. 8 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung [sGS 873.1; abgekürzt GVG]; Art. 9 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin [sGS 320.22; abgekürzt GZL]; Art. 14 Abs. 2 GSV; Art. 7 GPHSG).

Im Rahmen der Oberaufsicht steht dem Kantonsrat im Sinne einer nachträglichen politischen Aufsicht die Prüfung der Rechts- und Zweckmässigkeit sowie der Effizienz und Wirksamkeit staatlichen Handelns zu. Die Oberaufsicht des Kantonsrates in Bezug auf die externen Aufgabenträger richtet sich primär an die Regierung, welche die Gesamtverantwortung für die Rechtmäs-

sigkeit und Zweckmässigkeit der Verwaltung und damit auch für die kantonalen Beteiligungen hat.⁴⁵ Kern der parlamentarischen Oberaufsicht bildet die Überprüfung der Steuerung und Aufsicht der Regierung gegenüber der verselbständigten Einheit.⁴⁶ Im Rahmen seiner Oberaufsicht kann der Kantonsrat – entsprechend der Gewaltenteilung und der angestrebten Autonomie ausgelagerter Verwaltungseinheiten – Entscheide der Verwaltung oder einer Beteiligung nicht aufheben und der Anstalt bzw. den Mitgliedern der Verwaltung keine direkten Weisungen erteilen.⁴⁷ Die Oberaufsicht richtet sich deshalb primär auf die Frage, wie weit die Beteiligung die von der Regierung definierten Eigentümerziele umsetzt. Bei der Feststellung von schwerwiegenden Fehlentwicklungen ist die Regierung anzuhalten, entsprechenden Einfluss auf die strategische Leitung der Beteiligung bzw. die Kantonsvertretungen zu nehmen und die Umsetzung notwendiger Massnahmen einzufordern. Die mit den PCG-Grundsätzen angestrebte Verdichtung, Vereinheitlichung und partielle Ausweitung der Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente der Regierung gegenüber den Beteiligungen führt deshalb auch zu einer Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht.

Seine Aufsichtsfunktion kann der Kantonsrat gestützt auf die von der Regierung vorzulegenden Berichte sowie durch seine ständigen Kommissionen wahrnehmen. Den Kommissionen stehen entsprechend Art. 23 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) umfassende Informationsrechte zu, die eine wirksame Aufsicht gewährleisten. Nach Art. 15 Abs. 1 Bst. a GeschKR prüft die *Staatswirtschaftliche Kommission* gestützt auf Berichte und eigene Kontrollen die Amtsführung der selbständigen Anstalten. Die *Finanzkommission* prüft durch eigene Kontrollen den gesamten Finanzhaushalt und kann zum Finanzgebaren der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Stellung nehmen. Art. 42a Abs. 1 Bst. b StVG hält zudem fest, dass der Kantonsrat bei der Wahrnehmung seiner Oberaufsicht durch die *Finanzkontrolle* unterstützt wird. Die *Kommission für Aussenbeziehungen* prüft die Amtsführung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Bereich der Aussenbeziehungen.

Dem Kantonsrat steht die Möglichkeit offen, durch Motionen die Anpassung von Gründungserlassen der Anstalten zu veranlassen. Neben einer Umgestaltung der Kompetenzen der Organe kann auf diesem Weg auch eine gesetzliche Konkretisierung der Eigentümerziele des Kantons erreicht werden. Zudem kann der Kantonsrat durch Interpellationen und Anfragen Informationen über die Beteiligungen einfordern und die Regierung zur Rechenschaft – beispielweise über die definierten strategischen Zielvorgaben oder die Wahl der strategischen Leitung – verpflichten. Durch ein Postulat kann von der Regierung ein Bericht über sämtliche Aspekte einer Beteiligung verlangt werden, welche für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht relevant sind. Besondere Vorkommnisse kann der Kantonsrat durch parlamentarische Untersuchungskommissionen abklären lassen. Einen massgeblichen Einfluss auf die Beteiligungen kann der Kantonsrat zudem durch die Ausgestaltung und Verabschiedung des Gründungserlasses bei Anstalten sowie durch die Festsetzung des Kantonsanteils bzw. der Kredite nehmen.

Auf Bundesebene werden durch ein Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten⁴⁸ die Instrumente für eine wirkungsvolle Oberaufsicht punktuell ausgebaut. Kernelemente der Initiative sind:

- die gesetzliche Verankerung der Steuerung über strategische Ziele: Indem der Bundesrat im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010) verpflichtet wird, alle verselbständigten Einheiten über strategische Ziele zu steuern, wird der Anknüpfungspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht festgelegt;

⁴⁵ MÜLLER (2009), S. 481.

⁴⁶ Vgl. BBI 2010 3377, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3383; BBI 2009 2659, Zusatzbericht des Bundesrates, S. 2708; LIENHARD (2009), S. 61.

⁴⁷ MÜLLER (2009), S. 479.

⁴⁸ Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten vom 17. Dezember 2010 (BBI 2010 8967).

- die Regelung der Mitwirkung des Parlaments beim Erlass strategischer Ziele: Im Bundesgesetz über die Bundesversammlung (SR 171.10) soll festgehalten werden, dass das Parlament dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern;
- die Vereinheitlichung der Berichterstattung über sämtliche ausgelagerten Einheiten des Bundes: Diese ebenfalls im Parlamentsgesetz zu verankernde Berichterstattung stellt die Grundlage für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsrolle des Parlaments dar.

Diese Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht soll durch die hier vorgelegten Grundsätze auch auf kantonaler Ebene umgesetzt werden. Konsequenter als heute sollen die Beteiligungen über strategische Zielvorgaben gesteuert werden (vgl. G 4). Durch die parlamentarischen Instrumente der Motion, der Interpellation und des Postulats kann der Kantonsrat auf die Ausgestaltung dieser Eigentümerstrategien indirekten Einfluss nehmen. Die Berichterstattung sowohl von den Beteiligungen an die zuständigen Departemente und die Regierung wie auch von der Regierung an den Kantonsrat soll vereinheitlicht werden. Sie soll durch einen Beteiligungsspiegel und einen konsolidierten Beteiligungsbericht im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung ausgebaut werden. Der Ausbau und die Konsolidierung der Berichterstattungspflichten erleichtert die Erfassung relevanter Vorgänge im Bereich der Beteiligungen. Zudem wird eine wirksamere und fokussierte Wahrnehmung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat ermöglicht.

4.2.2 Aufsicht durch die Regierung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 29a Aufsicht durch die Regierung</p> <p>¹ Die Regierung übt gegenüber Anstalten eine allgemeine Aufsicht aus.</p> <p>² Die Regierung übt eine unmittelbare Aufsicht gegenüber den Kantonsvertretungen in der strategischen Leitung aus. Ihnen gegenüber besteht ein Weisungsrecht.</p>	<p>G 29b Aufsicht durch die Regierung</p> <p>¹ Die Regierung übt die Aufsicht im Rahmen der Eigentümer- und Aktionärsrechte aus.</p> <p>² Die Regierung übt eine unmittelbare Aufsicht gegenüber den Kantonsvertretungen und den Stimmrechtsvertretungen des Kantons aus.</p> <p>³ Die Regierung kann sich im Rahmen des Mandatsvertrages ein Weisungsrecht vorbehalten.</p>
<p>G 30 Beteiligungscontrolling</p> <p>¹ Die Regierung bestimmt für jede Beteiligung ein zuständiges Departement. Dieses ist für den direkten Verkehr mit den Beteiligungen und die Durchführung des Beteiligungscontrollings verantwortlich.</p> <p>² Die Regierung kann für sämtliche oder spezifische Beteiligungen ein Beteiligungscontrolling anordnen und dessen Umfang festlegen.</p> <p>³ Das zuständige Departement überprüft periodisch die Einhaltung der Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie.</p>	

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 31a Massnahmen</p> <p>¹ Die Regierung definiert bei festgestellten Pflichtverletzungen oder bei Mängeln namentlich bei der Umsetzung der strategischen Zielvorgaben die Massnahmen zu ihrer Beseitigung und setzt der strategischen Leitung eine angemessene Frist zur Umsetzung.</p> <p>² Werden die Massnahmen nicht umgesetzt, können Mitglieder der strategischen Leitung abgewählt und Leistungsaufträge gekündigt werden.</p>	<p>G 31b Massnahmen</p> <p>Die Regierung definiert bei festgestellten Pflichtverletzungen oder bei Mängeln namentlich bei der Umsetzung der strategischen Zielvorgaben die Massnahmen zu ihrer Beseitigung. Sie wirkt im Rahmen der Wahrnehmung der Eigentümerrechte, dem Abschluss von Leistungsaufträgen sowie über Weisungen an die Kantonsvertretungen auf ihre Umsetzung hin.</p>

Die Regierung überwacht nach Art. 16a Abs. 2 StVG unabhängig vom Aufgabenträger die Erfüllung der Staatsaufgaben. Aufgrund der Auslagerung handelt es sich bei Beteiligungen um eine *allgemeine Aufsicht* (teilweise auch Verbandsaufsicht genannt). Im Unterschied zur unmittelbaren Aufsicht (teilweise auch Dienstaufsicht genannt) über die Verwaltung kann die Regierung im Rahmen der allgemeinen Aufsicht die von den zuständigen Leitungsorganen der unabhängigen Beteiligungen getroffenen Entscheidungen weder aufheben noch abändern. Zudem kann sie der operativen Leitung keine rechtsverbindlichen Weisungen erteilen.⁴⁹ Die allgemeine Aufsicht richtet sich dabei primär an die strategische Leitung, die gegenüber der Regierung Rechenschaft ablegen muss. Die unmittelbare Aufsicht gegenüber der operativen Leitung und den Angestellten der Beteiligung obliegt der strategischen Leitung der Beteiligung.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion stehen der Regierung insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung:

- Jährliches standardisiertes Reporting insbesondere durch Geschäftsbericht/Leistungsbericht;
- Spezialberichterstattungen und Informationsrechte;
- Gespräche mit den Mitgliedern der strategischen Leitungen;
- Genehmigung Voranschlag und Rechnung.

Instrumente zur Durchsetzung der Aufsicht:

- Ergänzung oder Änderung der Eigentümerstrategie;
- Ausgestaltung der Leistungsaufträge;
- Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts/Leistungsberichts;
- Verweigerung der Entlastung;
- Abwahl oder Ersatz von Personen;
- Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen;
- Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.

Die Aufsicht der Regierung lässt sich zusätzlich stärken durch eine klare Zuweisung der Verantwortung und der Kompetenzen für die Aufsicht an ein für die Beteiligung zuständiges Departement sowie durch eine Koordination und Abstimmung der Aufsichtsinstrumente durch eine zentrale Stelle. Als einheitliches Aufsichtsinstrument erscheint ein periodisch durchgeführtes *Beteiligungscontrolling* durch das zuständige Departement als zweckmässig. Das Beteiligungscontrolling ergänzt das in Art. 16f StVG vorgesehene Regierungs- und Departementscontrolling. Es soll einerseits die wesentlichen Aspekte der Aufsicht der Regierung gegenüber der Beteiligung abdecken, andererseits aber keinen übermässigen administrativen Aufwand verursachen. Die verstärkte Führung der Beteiligungen durch strategische Zielvorgaben bedingt insbesondere, dass deren Einhaltung periodisch durch das Departement evaluiert wird. Die wesentlichen Er-

⁴⁹ Müller (2009), S. 486.

gebnisse des Beteiligungscontrollings können in Form eines Beteiligungsberichts der Regierung in den Geschäftsbericht aufgenommen werden. Die Regierung hat die Periodizität sowie den Umfang des Controllings für jede Beteiligung gesondert anzuordnen. Das periodisch durchgeführte Beteiligungscontrolling ergänzt demnach die fortlaufende Aufsicht des Kantons gegenüber den Beteiligungen. Folgende Aspekte können Gegenstand des Beteiligungscontrollings sein:

- die Umsetzung der Eigentümerstrategie;
- die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages sowie der Leistungsaufträge;
- die Einhaltung von Reportingvorgaben und Rechnungslegungsvorschriften;
- die Angemessenheit des internen Kontroll- und Risikomanagementsystems;
- die finanziellen und versorgungspolitischen Risiken;
- die Einhaltung der Sorgfaltspflichten und Ausstandsregelungen durch die Mitglieder der strategischen Leitung.

Werden im Rahmen der Aufsicht Mängel festgestellt, kann die Regierung von der strategischen Leitung Massnahmen zu ihrer Beseitigung verlangen. Die strategische Leitung der Beteiligung ist für die Umsetzung dieser Massnahmen zuständig und verantwortlich.

4.2.3 Informationsrecht

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 32a Informationsrecht</p> <p><i>¹ Die Regierung und das Departement erhalten von der strategischen Leitung alle massgebenden Informationen und Unterlagen, die zur Steuerung und Beaufsichtigung notwendig sind.</i></p> <p><i>² Dazu gehören insbesondere:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Unternehmensstrategie; – Protokolle der strategischen Leitung; – Finanzplanung, Berichte der Revisionsstelle; – Zusammensetzung und arbeitsvertragliche Regelungen der operativen Führungsebene; – Angaben zum Umgang mit Risiken und ausserordentlichen Vorkommnissen; – Gerichts- und Verwaltungsverfahren soweit die Regierung nicht als Verfahrenspartei involviert ist. <p><i>³ Das Departement kann mit der operativen und strategischen Leitung Controlling-Gespräche führen.</i></p>	<p>G 32b Informationsrecht</p> <p><i>¹ Die Regierung und das Departement üben die Informationsrechte als Eigentümer und Aktionär nach Massgabe der geltenden Rechtslage aus.</i></p> <p><i>² Die Informationsverpflichtungen der Kantonsvertretungen richten sich nach dem Mandatsvertrag. Dieser berücksichtigt namentlich kapitalmarktrechtliche Vorgaben sowie die Treuepflichten der Verwaltungsrätinnen und -räte gegenüber der Gesellschaft.</i></p>

Die Möglichkeiten der Regierung und des Departementes zur Informationsbeschaffung sollten mindestens jenen der Kommissionen des Kantonsrates entsprechen. Auch wenn sich bereits aus der Aufsichtskompetenz ein gewisser Informationsanspruch ableiten lässt, trägt die explizite Nennung der Informationsrechte bereits im Gründungserlass zu einer Erhöhung der Rechtssicherheit bei. Die strategische Leitung hat wiederum als Schnittstelle zu dienen.

Gegenüber privatrechtlichen Beteiligungen sind die Informationsrechte der Eigner gesetzlich festgeschrieben. In der Lehre wird vermehrt ein umfassendes Informations- und Auskunftsrecht des Gemeinwesens gegenüber den abgeordneten Kantonsvertretungen anerkannt.⁵⁰ Dieses korrespondiert

⁵⁰ M.w.H. BUOB (2008), S. 157 ff.

mit der in Art. 762 Abs. 4 OR festgehaltenen primären Staatshaftung. Die aktienrechtliche Geheimhaltungspflicht des Abgeordneten wird somit im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Organ, das ihn in den Verwaltungsrat delegiert hat, beinahe vollständig aufgehoben. Die über diese Informationspflicht erlangten Kenntnisse, insbesondere auch über Geschäftsgeheimnisse, unterliegen ihrerseits dem Amtsgeheimnis. Als Schranke zu beachten sind bei börsenkotierten Gesellschaften vor allem die Vorschriften des Kapitalmarktrechts insbesondere in Bezug auf die Ad hoc-Publizität⁵¹.

4.2.4 Berichterstattungspflichten

Die bisherigen Regelungen über die Berichterstattungspflicht der Beteiligungen sind uneinheitlich. Zur Stärkung der Aufsicht der Regierung und der Oberaufsicht des Kantonsrates ist auf eine Vereinheitlichung und auf eine klare Zuteilung der Verantwortung für das Erstellen und die Genehmigung der Berichte hinzuwirken. Als Ausgangspunkt kann dabei die in der Praxis etablierte Berichterstattung bei Aktiengesellschaften dienen. Ein gutes Reporting zeichnet sich dadurch aus, dass es die Datenfülle auf die entscheidungsrelevanten Kennzahlen und Inhalte reduziert. Auch bei der Berichterstattung sollte die in Bezug auf die Aufsicht bestehende Stufenfolge berücksichtigt werden.⁵² Die strategische Leitung ist für das Erstellen der Berichte zuständig – wobei intern diese Aufgabe regelmässig an die Geschäftsleitung delegiert wird – und hat diese der Regierung als ihre unmittelbare Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Regierung legt die Berichte wiederum dem Kantonsrat vor. Sie ermöglicht ihm dadurch die Wahrnehmung seiner Oberaufsicht sowohl über die Tätigkeit der Anstalt als auch der Staatsverwaltung und der Regierung in Bezug auf die Beteiligungen.

4.2.4.a An den Kantonsrat

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 33a Geschäftsberichte</p> <p><i>Die Regierung legt dem Kantonsrat jährlich für jede Anstalt deren Geschäftsbericht vor.</i></p>	<p>G 33b Geschäftsberichte</p> <p><i>Die Regierung legt dem Kantonsrat jährlich für jede Aktiengesellschaft deren Geschäftsbericht vor, wenn dieser nicht öffentlich zugänglich ist.</i></p>
<p>G 34 Beteiligungsspiegel und Beteiligungsbericht</p> <p>¹ <i>Die Regierung veröffentlicht in geeigneter Form einen Beteiligungsspiegel und aktualisiert diesen periodisch. Der Beteiligungsspiegel gibt Auskunft über die Organisation und die wesentlichen Kennzahlen der Beteiligungen.</i></p> <p>² <i>Die Regierung erstellt im Rahmen ihres Geschäftsberichts einen Beteiligungsbericht. Dieser gibt Auskunft über:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>die wesentlichen Veränderungen im Beteiligungsspiegel;</i> – <i>wichtige Ereignisse in Bezug auf die kantonalen Beteiligungen;</i> – <i>die wesentlichen Ergebnisse des durchgeführten Beteiligungscontrollings.</i> 	

Als Grundlage für die Ausübung seiner Oberaufsicht sind dem Kantonsrat die Geschäftsberichte der Beteiligungen vorzulegen. Zudem hat die Regierung dem Kantonsrat gegenüber Rechenschaft über das von ihr durchgeführte Beteiligungscontrolling abzulegen und ihn über wesentliche Entwicklungen und Veränderungen in Bezug auf die kantonalen Beteiligungen zu informieren. Als geeignetes und praktikables Instrument erscheint ein Beteiligungsbericht im Rahmen des Geschäftsberichts der Regierung. Dieser sollte überblicksartig über die wesentlichen Veränderungen und Vorkommnisse im Bereich der Beteiligungen Auskunft geben. Die aggregierte Berichterstat-

⁵¹ Die Informationspflicht im Rahmen der Ad hoc-Publizität betrifft potenziell kursrelevante, nicht öffentlich bekannte Tatsachen, welche im Tätigkeitsbereich eines börsenkotierten Unternehmens eintreten. Als kursrelevant gelten neue Tatsachen, die geeignet sind, zu einer erheblichen Kursänderung zu führen.

⁵² LIENHARD (2009), S. 60.

tung entspricht der OECD-Empfehlung zur Public Corporate Governance⁵³. Auf die Schaffung eines zusätzlichen Berichts wird jedoch verzichtet, um den administrativen Aufwand für das Beteiligungsmanagement nicht unverhältnismässig zu erhöhen.

Als internes Informations- und Steuerungsinstrument sowie zur Information der Öffentlichkeit wird ein periodisch anzupassender Beteiligungsspiegel eingeführt. Auch das Harmonisierte Rechnungsmodell (abgekürzt HRM2) verlangt einen Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel. Der im Rahmen einer PCG zu erstellende Beteiligungsspiegel sollte neben den in der Rechnungslegung zu publizierenden finanziellen Kennzahlen auch einen Überblick über die strategische Ausrichtung und die relevanten Schnittstellen zum Kanton enthalten. Der im Rahmen der PCG zu erstellende Beteiligungsspiegel ergänzt demnach den im Rahmen HRM2 zu erstellenden Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel punktuell. Der ergänzte Beteiligungsspiegel enthält Angaben zu:

- Name und Rechtsform der Beteiligung;
- zuständiges Departement;
- Fundstelle oder Zusammenfassung der Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie;
- bestehende Leistungsaufträge;
- Zusammensetzung der strategischen und operativen Leitung;
- Revisionsstelle;
- Gesamtkapital der Beteiligung und Anteil des Kantons (Beteiligungsquote/-verhältnis);
- Anschaffungswert (Nominalwert) der Beteiligung, Buchwert der Beteiligung;
- ausgewählte Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Kanton und Beteiligung.

Das Beteiligungscontrolling sowie das Erstellen des Beteiligungsberichts sollen mit den bestehenden Personalressourcen geleistet werden können. Einem Ausbau des administrativen Aufwands für das Beteiligungsmanagement sind deshalb Grenzen gesetzt. Durch eine Optimierung und Koordinierung der bestehenden Aufsichtsinstrumente, durch die Verbesserung der Übersicht über die bestehenden Beteiligungen mittels Beteiligungsspiegel sowie durch eine konsequentere Steuerung der Beteiligungen über periodisch zu überprüfende strategische Zielvorgaben lässt sich mit einem verhältnismässigen Aufwand eine Stärkung sowohl der allgemeinen Aufsicht der Regierung wie auch der Oberaufsicht des Kantonsrates erzielen.

4.2.4.b An die Regierung

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 35a Geschäftsberichte</p> <p>¹ Die Anstalten legen der Regierung jährlich einen Geschäftsbericht zur Genehmigung vor.</p> <p>² Der Mindestinhalt des Geschäftsberichts bestimmt sich in Anlehnung an das Aktienrecht.</p> <p>³ Die Revisionsstelle kann zusätzliche Feststellungen zur Durchführung und zum Ergebnis der Prüfung im Revisionsbericht äussern. Der Geschäftsbericht gibt insbesondere auch Auskunft über die Erfüllung der Eigentümerstrategie, der gesetzlichen Aufgaben und der Leistungsaufträge sowie über das interne Kontrollsystem und das Risikomanagement.</p>	<p>G 35b Geschäftsberichte</p> <p>Die Regierung nimmt im Rahmen der Eigentümer- bzw. Aktionärsrechte vom Geschäftsbericht einer Aktiengesellschaft Kenntnis.</p>

⁵³ OECD-Grundsätze der Corporate Governance (2005), S. 16.

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 36a Prüfbericht der Revisionsstelle</p> <p><i>Der Regierung wird nach Ablauf des Geschäftsjahres ein Prüfbericht der Revisionsstelle unterbreitet, wenn dieser nicht bereits Teil des Geschäftsberichts ist. Der Inhalt der Berichterstattung erfolgt in Anlehnung an das Aktienrecht.</i></p>	<p>G 36b Bericht der Revisionsstelle</p> <p><i>Die Regierung nimmt im Rahmen des Berichts an die Generalversammlung vom Revisionsbericht Kenntnis.</i></p>
<p>G 37 Informationen für Beteiligungscontrolling, Beteiligungsspiegel und Beteiligungsbericht</p> <p>¹ <i>Das zuständige Departement bildet die Kontakt- und Anlaufstelle für die Berichterstattung durch die Beteiligungen.</i></p> <p>² <i>Die Beteiligungen stellen dem Departement die erforderlichen Informationen zur Durchführung des Beteiligungscontrollings und für die Erstellung des Beteiligungsspiegels sowie des Beteiligungsberichts zur Verfügung.</i></p> <p>³ <i>Eine zu bezeichnende Stelle gewährleistet die Koordination und ist für das Erstellen eines Beteiligungsspiegels und eines Beteiligungsberichts verantwortlich.</i></p>	
<p>G 38 Berichterstattung durch die Kantonsvertreterin/den Kantonsvertreter</p> <p>¹ <i>Die Kantonsvertretungen informieren das Departement im Rahmen ihrer Verpflichtung aus dem Mandatsvertrag unverzüglich über wichtige Ereignisse und Entwicklungen (insbesondere in finanzieller, politischer oder risikorelevanter Hinsicht).</i></p> <p>² <i>Das Departement erstattet der Regierung in geeigneter Form und stufengerecht Bericht.</i></p> <p>³ <i>Die Regierung kann jederzeit eine Berichterstattung anfordern.</i></p>	

Die Berichterstattungspflicht einer Beteiligung gegenüber der Regierung ist analog der Berichterstattungspflicht gegenüber den Eignern einer Aktiengesellschaft auszugestalten. Die zur Wahrnehmung der Aufsicht durch die Regierung erforderlichen Informationen finden sich zu einem wesentlichen Teil in den Geschäftsberichten der Beteiligungen. Ihr Inhalt hat sich sachgemäss nach den aktienrechtlichen Vorgaben (Art. 662 ff. OR) zu richten, wobei der Umfang und die einzelnen Inhalte in einem angemessenen Verhältnis zur Grösse und Art der Beteiligung zu stehen haben. Neben der Jahresrechnung einschliesslich Bilanz und Erfolgsrechnung sowie dem Prüfbericht der Revisionsstelle ist ein Jahresbericht zu erstellen, der über den Geschäftsverlauf (z.B. mit Hinweisen auf die Tätigkeitsfelder, Umfeld-, Sparten-, Umsatz- und Renditeentwicklung, Investitionen, Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, Mitarbeiterbestand, Veränderung in der Geschäftsleitung und im Verwaltungsrat) und die finanzielle Situation (z.B. mit Überblick über zentrale Kennzahlen, Spatenergebnisse, die Entwicklung von Liquidität und Eigenkapital, Cash Flow) Auskunft gibt. Im Geschäftsbericht haben die Anstalten zudem darüber Rechenschaft abzulegen, wie weit sie den strategischen Zielen des Kantons gerecht werden. Anstalten, die massgeblich über staatliche Leistungsaufträge gesteuert werden, haben im Geschäftsbericht auch über die Erfüllung der Aufträge und die Verwendung der Mittel zu berichten (vgl. Art. 15 Abs. 1 GSV). In Ergänzung zu dieser Grundberichterstattung kann bei Anstalten eine Genehmigungspflicht des Voranschlags und der Jahresrechnung vorgesehen werden (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. f EG-AHV, Art. 7 Abs. 3 GVG, Art. 8 Abs. 1 Bst. h GZL). Wie weit dieser Genehmigungsvorbehalt gehen soll, richtet sich nach der Autonomie, die der Anstalt zugestanden wird.

Den Beteiligungen obliegt die Pflicht, dem Departement die für eine ordnungsgemässe Durchführung des Beteiligungscontrollings notwendigen und aus dem Geschäftsbericht nicht ersichtlichen Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Informationspflicht trifft die strategische Leitung, wobei diese die Aufgabe delegieren kann. Werden die Berichterstattungspflichten nicht hinreichend erfüllt, kann die Regierung Massnahmen zur Sicherstellung der ihr zustehenden Informationsrechte gegenüber der strategischen Leitung anordnen und die Kantonsvertretungen zur Berichterstattung einberufen.

4.2.5 Wahl der Revisionsstelle und Anforderungen an die Revision

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 39a Revisionsstelle</p> <p>¹ Die Regierung wählt die Revisionsstelle, wenn diese nicht bereits durch den Gründungserlass bestimmt wird. Vorbehalten bleiben zudem die gesetzlichen Kompetenzen der Finanzkontrolle.</p> <p>² Die Prüfungsgrundsätze und die Berichterstattung richten sich in erster Linie nach den Bestimmungen über die Finanzkontrolle im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) und in zweiter Linie sachgemäss nach Aktienrecht.</p> <p>³ Bei externen Revisionsstellen ist auf eine angemessene interne Rotation zu achten.</p>	<p>G 39b Revisionsstelle</p> <p>¹ Wahl und Tätigkeit der Revisionsstelle bestimmen sich nach Massgabe der geltenden Rechtslage.</p> <p>² Die Regierung wirkt durch die Ausübung der Eigentümerrechte darauf hin, dass Aktiengesellschaften zumindest einer eingeschränkten Revision unterliegen.</p> <p>³ Die Regierung wirkt durch die Ausübung der Eigentümerrechte darauf hin, dass auch bei einer eingeschränkten Revision periodisch eine interne Rotation erfolgt.</p>

Für die juristischen Personen des Privatrechts wurde 2008 ein abgestuftes System für die Prüfung der Jahresrechnung durch eine Revisionsstelle eingeführt. Das Obligationenrecht unterscheidet neu zwischen der ordentlichen (Art. 727 OR) und der eingeschränkten Revision (Art. 727a OR). Grössere, börsennotierte und volkswirtschaftlich bedeutende Gesellschaften unterliegen einer ordentlichen und damit umfassenden Revision nach international anerkannten Prüfungsstandards (Art. 728 ff.). Kleine Gesellschaften unterliegen einer eingeschränkten Revision. Diese basiert auf Analysen und Plausibilitätstests, Befragungen und Besprechungen mit der Gesellschaft sowie eher summarischen Prüfungen. Auch die eingeschränkte Revision hat aber nach anerkannten Prüfungsstandards zu erfolgen (Art. 729 ff. OR). Kleinere Kapitalgesellschaften, welche im Jahresdurchschnitt weniger als zehn Mitarbeitende (Vollzeitstellen) beschäftigen, können durch Beschluss der Gesellschafter- oder Generalversammlung auf eine Revision verzichten, sofern nicht Aktionäre, Gesellschafter oder allenfalls Statutenbestimmungen oder Versammlungsbeschlüsse eine Revision verlangen (Art. 727a Abs. 2 OR). Da den Beteiligungen öffentliche Mittel zufließen, ist es aus Sicht des Kantons und aus Gründen der Transparenz angezeigt, Mindestanforderungen an die Finanzaufsicht zu stellen und zumindest eine eingeschränkte Revision vorauszusetzen. In Bezug auf die Kantonale Bank werden die obligationenrechtlichen Vorgaben durch das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (SR 956.1) ergänzt.

Die Kontrolle der Jahresrechnung der Anstalten wird durch bundesrechtliche Vorgaben, das StVG sowie die Gründungserlasse der Anstalten festgelegt. Art. 42b Abs. 1 Bst. d StVG hält fest, dass die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen. Dies gilt auch für jene Bereiche, wo nach Gesetz oder Statuten eine externe Revisionsstelle beauftragt ist. Insbesondere obliegt der Finanzkontrolle nach Art. 42j Abs. 1 Bst. a StVG die jährliche Prüfung der Rechnungen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Allerdings sind die Anstalten nicht an die Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1) des Kantons gebunden. Durch Gesetz oder Statut können auch für Anstalten private Revisionsstellen mit dem Revisionsstellenman-

dat betraut werden. Bei der Auswahl einer externen Revisionsstelle sind sachgemäss die Anforderungen des Bundesgesetzes über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (SR 221.302) anzuwenden. Zu berücksichtigen sind zudem die revisionsrechtlichen Vorgaben in anderen Spezialgesetzen des Bundes wie namentlich in Art. 61 ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40). Die kantonale Finanzkontrolle hat auch bei der Bestellung einer externen Revisionsstelle gestützt auf das Finanzaufsichtsrecht die Möglichkeit, ergänzende Prüfungen durchzuführen.

Nach Art. 730a Abs. 2 OR darf bei einer ordentlichen Revision die Person, die die Revision leitet, ein Mandat längstens während sieben Jahren ausführen (interne Rotation). Das gleiche Mandat darf sie erst wieder nach einem Unterbruch von drei Jahren aufnehmen. Zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Revisionsstelle sollte diese Anforderung an die interne Rotation auch für die externe Revisionsstelle von Anstalten zur Anwendung gelangen. Zudem kann die Regierung im Rahmen ihrer Eigentümerrecht auch bei privatrechtlichen Beteiligungen, die nur einer eingeschränkten Revision unterliegen, auf eine gesetzlich nicht explizit vorgeschriebene interne Rotation bei der Revisionsstelle hinwirken.

4.2.6 Internes Kontrollsystem und Risikomanagement

Anstalt	Aktiengesellschaft
<p>G 40a Internes Kontrollsystem und Risikomanagement</p> <p>¹ Anstalten verfügen über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagement.</p> <p>² Sie ermöglichen internen Hinweisgebern von Unregelmässigkeiten, Korruption oder Gesetzesverletzungen den direkten Zugang zur operativen Leitung und, sofern diese selbst betroffen ist, zur strategischen Leitung.</p>	<p>G 40b Internes Kontrollsystem</p> <p>Die Vorgaben an das interne Kontrollsystem bestimmen sich nach der geltenden Rechtslage.</p>

Die im privatrechtlichen Bereich etablierten und wirksamen Instrumente der internen Aufsicht sollten auch bei Anstalten des Kantons sachgemäss zur Anwendung gelangen. Von der strategischen Leitung der Anstalten ist deshalb zu verlangen, dass sie für die Schaffung eines angemessenen internen Kontrollsystems und Risikomanagementsystems besorgt ist.

Art. 663b Ziff. 12 OR verpflichtet Aktiengesellschaften dazu, im Anhang zum Geschäftsbericht «Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung» aufzunehmen. Diese Verpflichtung setzt kein umfassendes Risikomanagement sämtlicher Geschäftsrisiken voraus, sondern erfordert die Beschreibung jener Risiken, die wesentlichen Einfluss auf die Beurteilung der Jahresrechnung haben können. Sowohl das Risikomanagement privatrechtlicher Akteure als auch das Risikomanagement der öffentlichen Verwaltung entwickelt sich jedoch zunehmend von einem bereichsspezifischen Management von operativen Einzelrisiken hin zu einem integrierten Risikomanagement. Dieses kann beschrieben werden als Gesamtheit von «Werkzeugen, Instrumenten und organisatorischen Einrichtungen, die dazu dienen, die Risiken, denen eine Organisation ausgesetzt ist, zu erfassen, zu bewerten, zu vermindern und zu überwachen.»⁵⁴ Zentraler Bestandteil des Risikomanagements ist die Etablierung standardisierter interner Verfahren zur Risikoidentifikation, Risikoanalyse, Risikobewertung und Risikobewältigung sowie die Definition einer Risikopoli-

⁵⁴ Wanner/Zuber-Hagen (2011), S. 904.

tik.⁵⁵ Die Verpflichtung der Anstalten zur Etablierung eines angemessenen Risikomanagements stellt auf dieses über die aktienrechtlichen Vorgaben hinausreichende Verständnis des Risikomanagements ab. Angestrebt wird, dass innerhalb der Beteiligung das Bewusstsein für den Umgang mit den unterschiedlichen Geschäftsrisiken entsteht und institutionalisierte Verfahren etabliert werden. Die in G 35a Abs. 3 festgehaltene Pflicht zur Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts soll einen zusätzlichen Anlass und Anreiz für die Etablierung einer Risikokultur darstellen. Ergibt sich beim Risikomanagement der Bedarf nach Unterstützungsleistungen durch den Kanton, ist das zuständige Departement zu kontaktieren. Dieses kann auf das Fachwissen der Abteilung Risk Management der Gebäudeversicherungsanstalt des Kantons zurückgreifen.

Im Rahmen einer ordentlichen Revision (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR) hat die Revisionsstelle einer Aktiengesellschaft die Existenz eines internen Kontrollsystems (IKS) zu überprüfen. Ein entsprechendes IKS ist auch für Anstalten angezeigt. Ein IKS hat sämtliche von der strategischen Leitung vorgesehenen Abläufe, Methoden und (Kontroll-)Massnahmen, die den ordnungsmässigen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherstellen sollen, zu umfassen. Das IKS ist in die Betriebsabläufe zu integrieren und sollte so unterstützend auf die Erreichung der strategischen (Eigentümer-)Ziele, eine wirksame Geschäftsführung, die Einhaltung von Gesetzen und branchenspezifischen Vorschriften (Compliance), den Schutz des Geschäftsvermögens, die Vermeidung und Aufdeckung von Fehlentscheidungen, die Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Buchführung sowie eine zeitgerechte und verlässliche finanzielle Berichterstattung hinwirken.⁵⁶

Der strategischen Leitung obliegt die Verantwortung, die Betriebsabläufe und die operative Leitung wirksam zu überwachen. Sie hat sicherzustellen, dass Risiken, die die Erfüllung der strategischen Zielvorgaben gefährden können, frühzeitig erkannt und wenn immer möglich vermieden werden. Dementsprechend ist es auch Aufgabe der strategischen Leitung, ein angemessenes IKS und Risikomanagement zu schaffen. Die Struktur des IKS sollte sich an allgemein anerkannten Standards ausrichten. Anhaltspunkte gibt der von der Eidgenössischen Finanzkontrolle erlassene Leitfaden für den Aufbau eines IKS.⁵⁷ Die Ausgestaltung und Umsetzung dieser Instrumente ist Aufgabe der Geschäftsleitung.

Interne Hinweisgeberinnen oder Hinweisgeber können einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung von möglichen wirtschaftlichen oder immateriellen Schäden für die Beteiligung leisten. Ein internes Meldesystem stellt den Hinweisgebern ein zusätzliches Instrument zur Verfügung, das ihnen nach der Ausschöpfung anderer interner Kommunikationswege ermöglicht, die Informationen der Geschäftsleitung oder – sofern Missstände innerhalb der Geschäftsleitung in Frage stehen – der strategischen Leitung zukommen zu lassen. Dadurch lässt sich vermeiden, dass der Weg an die Öffentlichkeit gewählt wird. Die Vertraulichkeit der Informationen ist zu gewährleisten. Nach einer summarischen Prüfung der Informationen ist zu entscheiden, welche Führungsebene sich dem Sachverhalt anzunehmen hat, in welcher Form die strategische Leitung über das Ergebnis des weiteren Vorgehens zu informieren ist und welche Informationen zu welchem Zeitpunkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Sofern nicht ohnehin das neue Personalrecht zur Anwendung gelangt, sind im Personalreglement Sanktionen für offensichtlich unhaltbare Anschuldigungen festzuhalten.

5 Gesetzliche Umsetzung

Grundsätze, die Rechte und Pflichten des Kantons oder Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton und Anstalten betreffen, sind nach Art. 67 Abs. 1 KV auf Gesetzesstufe umzusetzen. Regelungen, die die Staatsverwaltung und insbesondere das Verhältnis zwischen unter-

⁵⁵ Mit weiteren Hinweisen WANNER/ZUBER-HAGEN (2011), S. 904.

⁵⁶ Vgl. PCG-Vorlage Aargau, S. 21.

⁵⁷ Abrufbar unter: http://www.efk.admin.ch/pdf/Brosch%C3%BCre_IKS_d.pdf.

schiedlichen Staatsgewalten zum Inhalt haben, bedürfen einer Aufnahme in das StVG. Grundsätze, die die Verfahren und das Vorgehen von Regierung und Verwaltung betreffen, keine direkte Aussenwirkung haben und die Organisation des Kantons oder der Anstalten nicht verändern, sind durch interne Weisungen zu erlassen.

Das kantonale Beteiligungsportfolio ist historisch gewachsen. Dies führt zu einer Vielzahl unterschiedlicher Regelungen und Praktiken in Bezug auf die Steuerung und Beaufsichtigung der kantonalen Beteiligungen. Verschiedene im vorliegenden Bericht definierte Grundsätze machen deshalb eine punktuelle Anpassung der spezialgesetzlichen Gründungserlasse der Anstalten erforderlich. Aufgrund der Komplexität der Thematik erscheint es jedoch zweckmässig, dass die Vorlage «Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance» dem Kantonsrat in einem zweistufigen Verfahren unterbreitet wird. In einem ersten Schritt werden dem Kantonsrat und den Postulaten die Grundsätze der Public Corporate Governance und der Beteiligungsstrategie des Kantons sowie die zur Umsetzung dieser Grundsätze erforderlichen Anpassungen im StVG und im EG-AHV vorgelegt. Dadurch wird dem Kantonsrat die Möglichkeit eingeräumt, zur *allgemeinen Stossrichtung* der Grundsätze Stellung zu nehmen und deren *Umsetzung in einem konkreten Einzelfall* zu diskutieren. In einem zweiten Schritt sind die weiteren gesetzlichen Anpassungen und die internen Weisungen der Regierung entsprechend der über die Grundsätze geführten Diskussion auszuarbeiten.

5.1 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Soweit der Inhalt der gesetzlichen Anpassungen der Umsetzung der Grundsätze zur PCG dient, beschränken sich die nachfolgenden Bemerkungen auf einen Verweis auf die zur Begründung des entsprechenden Grundsatzes gemachten Ausführungen.

VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Art. 5a Abs. 2 Bst. d StVG verankert die in G 34 Abs. 2 «Beteiligungsspiegel und Beteiligungsbericht» enthaltene Verpflichtung der Regierung zu einer aggregierten Berichterstattung in Bezug auf die kantonalen Beteiligungen. Die Formulierung von Bst. d lehnt sich dabei an die bestehende Begrifflichkeit in Bst. a an.

Um die Lesbarkeit des Gesetzestextes zu verbessern, wird im Rahmen der gesetzlichen Umsetzung auf den technischen und aus sich selbst heraus nur beschränkt verständlichen Begriff der «Beteiligung» verzichtet. Ausgangspunkt ist der in Art. 42b Abs. 3 StVG verwendete Begriff der «Organisationen». Im vorliegenden Kontext wird auf den Oberbegriff «Organisationen mit kantonaler Beteiligung» abgestellt. Eine Legaldefinition des Begriffs «Organisationen mit kantonaler Beteiligung» folgt in Art. 94a StVG.

Art. 94a StVG enthält in *Abs. 1* die gesetzliche Umsetzung der verfassungsrechtlichen Kompetenz zur Auslagerung von Staatsaufgaben nach Art. 27 KV. Die Auslagerungsentscheidung hat sich dementsprechend an den Kriterien des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und der Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung zu orientieren. In *Abs. 2* wird die in D 3 formulierte Definition staatlicher Beteiligungen gesetzlich festgehalten.

Art. 94b StVG enthält die in G 34 Abs. 1 formulierte Verpflichtung der Regierung, einen Beteiligungsspiegel zu erstellen, diesen periodisch zu überprüfen und zu aktualisieren. Der Umfang und Inhalt des Beteiligungsspiegels ist in Zusammenarbeit mit den Departementen festzulegen. Die Departemente rufen die erforderlichen Angaben für das Erstellen des Beteiligungsspiegels bei den Organisationen mit kantonaler Beteiligung ab und tragen diese zusammen.

Art. 94c StVG verpflichtet die Regierung zur Festlegung einer Beteiligungsstrategie. Diese hat entsprechend D 4 die Kriterien und Beurteilungsmassstäbe zu enthalten, nach welchen der Kan-

ton entscheidet, ob er zur Erfüllung einer Staatsaufgabe eine neue Beteiligung eingeht oder weiterhin an einer Organisation beteiligt bleibt. Zudem enthält die Beteiligungsstrategie allgemeine Entscheidungsgrundlagen für die Wahl der Beteiligungsform.

Art. 94d StVG statuiert die Verpflichtung der Regierung zur Umsetzung der definierten Grundsätze der PCG mittels Weisungen. Diese verpflichten die Verwaltung zur Einhaltung der Grundsätze zur Steuerung und Aufsicht von Organisationen mit kantonaler Beteiligung. Ihre Reichweite wird durch die gesetzlichen und zwischenstaatlichen Vorgaben begrenzt.

Art. 94e StVG enthält die für eine Stärkung der PCG zentrale Vorgabe nach G 4, wonach Organisationen mit kantonaler Beteiligung über strategische Vorgaben zu führen sind. Die Regierung beschliesst je Organisation mit kantonaler Beteiligung eine Eigentümerstrategie (namentlich für Aktiengesellschaften und Anstalten) bzw. eine Strategie für die Mitgliedschaft im Vorstand eines Vereins oder einer Stiftung. Diese bildet eine wesentliche Grundlage für die vom Kantonsrat ausübende Oberaufsicht in Bezug auf die Steuerung der Organisationen durch die Regierung. Die Überprüfung der Einhaltung der strategischen Vorgaben bildet entsprechend G 30 Abs. 3 auch Inhalt des periodisch durchzuführenden Controllings nach Art. 94f StVG.

Art. 94f StVG sieht vor, dass für die wirksame Beaufsichtigung der Organisationen mit kantonaler Beteiligung ein Controllinginstrument einzuführen ist. Entsprechend G 30 hat die Regierung für ein angemessenes Beteiligungscontrolling zu sorgen. Sowohl der Inhalt als auch die Periode dieses Controllings ist im Einzelfall festzulegen. Für gewisse Organisationen kann in kürzeren Abständen ein umfangreiches Controlling angezeigt sein, während für andere Organisationen in längeren Perioden lediglich summarische Prüfungen erforderlich sind. Dadurch wird gewährleistet, dass das Beteiligungscontrolling mit den vorhandenen Ressourcen sichergestellt werden kann und die Umsetzung der PCG-Grundsätze kostenneutral erfolgt.

Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassen- und Invalidenversicherung

Durch *Art. 5 Abs. 1 Bst. a EG-AHV* wird G 15 umgesetzt und die Motion 42.11.08 «Zusammensetzung Verwaltungskommission (VK) der SVA» erfüllt. Neu nimmt nicht mehr die Vorsteherin oder der Vorsteher, sondern lediglich eine Vertreterin oder ein Vertreter aus der Verwaltung des zuständigen Departementes in der Verwaltungskommission Einsitz. Die SVA ist in einem durch das Bundesrecht dicht reglementierten Bereich tätig. Der politische Interpretations- und Ermessensspielraum bei der Erfüllung der Aufgaben der SVA ist deshalb begrenzt. Auch der Umfang der staatlichen Leistung ist bereits bundesrechtlich festgelegt und bedarf keiner zusätzlichen politischen Steuerung. Obwohl die Aufgabenerfüllung der SVA überwiegend durch Steuermittel finanziert wird, besteht insbesondere aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben kein politischer Steuerungsspielraum. Auf die Einsitznahme der Vorsteherin oder des Vorstehers des zuständigen Departements ist deshalb zu verzichten.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b Satz 1 EG-AHV verpflichtet die Regierung entsprechend G 11a, die Wahl der Verwaltungskommission nach fachlichen Kriterien vorzunehmen. Da mit der Auslagerung einer staatlichen Aufgabe immer auch eine Entpolitisierung der Aufgabenerfüllung angestrebt wird, ist die Wahl der Mitglieder der strategischen Leitung zu versachlichen. An die Mitglieder der strategischen Leitung sind hohe Anforderungen bezüglich der Fachlichkeit und Professionalität zu stellen. Entsprechend G 8a führt das zuständige Departement, gestützt auf ein allgemeines oder spezifisches Anforderungsprofil in der Regel ein Ausschreibungsverfahren durch und bereitet die Wahlvorschläge zuhanden der Regierung vor.

Art. 5 Abs. 1 Bst. b Satz 2 dient der Umsetzung der in G 18a vorausgesetzten personellen Unabhängigkeit der Verwaltungskommission. Die konsequente Trennung unterschiedlicher Verantwortungsbereiche trägt zur Vermeidung von Interessenkollisionen bei und stärkt die interne Aufsicht.

Art. 5 Abs. 2 Satz 1 EG-AHV legt entsprechend G 20a Abs. 1 die Amtsdauer der Verwaltungskommission analog der Amtsdauer der Regierung auf vier Jahre fest. Dadurch wird die bisherige Praxis formalgesetzlich festgehalten. Die gesetzliche Amtsdauer ist auf maximal vier Jahre begrenzt. Insbesondere für Nachfolgerinnen und Nachfolger eines während der Amtsdauer auscheidenden Mitglieds sollte bei der Wahl eine kürzere Amtsdauer vorgesehen werden können. Im Gesetzestext wird dieser Vorbehalt durch die Festlegung der Amtsdauer auf «höchstens» vier Jahre eingefügt. Während die Amtsdauer auf vier Jahre beschränkt wird, ist gemäss G 21a die Amtszeit nicht beschränkt, und eine Wiederwahl eines Mitglieds der Verwaltungskommission ist möglich.

Art. 5 Abs. 2 Satz 2 EG-AHV sieht entsprechend G 21a Abs. 2 und analog Art. 5 Abs. 2 des Grossratsbeschlusses über die Besoldung der Magistratspersonen vor, dass die Amtsdauer spätestens mit dem 70. Altersjahr endet. Die Altersbeschränkung soll einerseits eine gewisse Kontinuität ermöglichen, andererseits eine stete personelle Erneuerung der strategischen Leitung gewährleisten.

Art. 5 Abs. 2 Satz 3 EG-AHV legt fest, dass sich die Verwaltungskommission im Rahmen der gesetzlich definierten Vorgaben selbst konstituiert. Dies erfolgt insbesondere durch das von der Regierung nach Art. 10 Abs. 1 Bst. e *EG-AHV* zu genehmigende Geschäftsreglement.

Art. 6 Bst. cbis) EG-AHV weist neu der Verwaltungskommission die Kompetenz zur Wahl der Direktorin oder des Direktors der SVA zu. Dies entspricht der konsequenten Fortschreibung der Äquivalenz von Wahl- und Aufsichtskompetenz und stärkt die Autonomie der SVA.

Art. 6 Bst. h EG-AHV sieht bisher vor, dass die Verwaltungskommission den Jahresbericht zu genehmigen hat. Entsprechend der vereinheitlichten und gestuften Berichterstattungspflicht nach G 33a und G 35a obliegt die Genehmigung des Jahresberichts nicht der strategischen Leitung, sondern der Regierung.

Art. 9 Abs. 3 EG-AHV wird lediglich begrifflich angepasst.

Art. 10 Abs. 1 Bst. b EG-AHV hält entsprechend G 17a fest, dass der Vorsitz der Verwaltungskommission aufgrund seiner gewichtigen Stellung durch die Regierung zu wählen ist.

Art. 10 Abs. 1 Bst. bbis) EG-AHV ermöglicht die in G 19a vorgesehene Abwahl von Mitgliedern der Verwaltungskommission aus ausreichenden sachlichen Gründen. Die Möglichkeit zur Abwahl von Mitgliedern der strategischen Leitung gewährleistet einerseits die Durchsetzbarkeit der Aufsicht der Regierung gegenüber der strategischen Leitung, andererseits wird so auch ein Instrument geschaffen, um die Funktionsweise des Gremiums sicher zu stellen. Ein ausreichender sachlicher Grund liegt in analoger Anwendung von Art. 21 Abs. 2 Bst. b bis e des Personalgesetzes (sGS 143.1) insbesondere vor bei Arbeitsunfähigkeit aus gesundheitlichen Gründen, ungenügender Wahrnehmung der gesetzlich definierten Aufgaben eines Mitglieds der strategischen Leitung, schwerwiegenden oder wiederholten schuldhaften Verletzungen von Pflichten eines Mitglieds der strategischen Leitung oder bei schwerwiegendem schuldhaftem Verhalten ausserhalb des Amtes, das mit diesem offensichtlich nicht vereinbar ist.

Durch die Streichung von *Art. 10 Abs. 1 Bst. c EG-AHV* unterliegt die Wahl der Direktorin oder des Direktors nicht weiter der Genehmigung durch die Regierung. Analog der Übertragung der Kompetenz zur Wahl der Verwaltungskommission auf die Regierung ist entsprechend G 8a

Abs. 2 die Kompetenz zur Wahl der Direktorin oder des Direktors der strategischen Leitung der Verwaltungskommission der SVA zuzuweisen.

Art. 10 Abs. 1 Bst. g EG-AHV wird in Umsetzung von G 35a Abs. 1 der Jahresbericht der selbständigen Anstalt einer Genehmigungspflicht durch die Regierung unterstellt. Dies entspricht der Berichterstattungspflicht gegenüber dem Eigner bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften. Die Vorgabe dient deshalb auch der Umsetzung einer einheitlichen und stufengerechten Zuordnung der Berichterstattungspflichten von Organisationen mit staatlicher Beteiligung. Die operative Leitung von Organisationen mit staatlicher Beteiligung hat an die strategische Leitung, diese an die Regierung und diese wiederum an den Kantonsrat zu berichten. Diese Stufung gewährleistet, dass die einzelnen Organe über die notwendigen Informationen verfügen, die für die Ausübung ihrer Aufsichtspflichten erforderlich sind. Zudem wird eine klare Verantwortlichkeit für die Einhaltung der entsprechenden Berichterstattungspflichten geschaffen. Der Inhalt des Geschäftsberichts ist von der Regierung entsprechend ihrem Informationsbedürfnis zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht zu definieren. Auszugehen ist vom aktienrechtlichen Mindestinhalt eines Geschäftsberichts (Art. 662 ff. OR).

Art. 10 Abs. 2 EG-AHV ergänzt die Berichterstattungspflicht seitens der Organisationen mit staatlicher Beteiligung durch ein Informationsrecht seitens der Regierung und des zuständigen Departementes entsprechend G 32a. Die Berechtigung des Aufsichtsorgans, in die zur Ausübung seiner Kompetenzen erforderlichen Akten Einsicht zu nehmen, lässt sich bereits aufsichtsrechtlich begründen. Die explizite Verankerung im Gesetz verbessert die Rechtssicherheit und erleichtert die Durchsetzung des Informationsrechts.

Art. 10 Abs. 3 EG-AHV übernimmt den Regelungsinhalt von Art. 10 Abs. 2 EG-AHV

5.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung und Implementierung der Beteiligungsstrategie sowie der Grundsätze einer PCG erfolgt mit den bestehenden Ressourcen. Insbesondere wird auf die Einrichtung einer zentralen, für die kantonalen Beteiligungen zuständigen Stelle verzichtet. Um die Zusatzbelastung für die Departemente zu beschränken, ist insbesondere für die Ausarbeitung der Eigentümerstrategien und die Zusammenstellung des Beteiligungsspiegels eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen. Es wird angestrebt, dass die Massnahmen zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie und der PCG zu keinen finanziellen Auswirkungen führen.

Zu berücksichtigen bleibt jedoch, dass die Professionalisierung der strategischen Führungsgremien auch eine angemessene Entschädigung entsprechend qualifizierter Personen voraussetzt. Dies kann zu Mehrkosten führen.

5.3 Referendum

Das Gesetz über kantonale Beteiligungen untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs.1 Bst. a KV und Art. 5 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1).

5.4 Antrag

Wir beantragen Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz und den Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einzutreten.

6 Ausblick und weiteres Vorgehen

Die Grundsätze zur Beteiligungsstrategie und zur PCG bedürfen neben den Anpassungen im StVG einer weitergehenden Umsetzung und Implementierung. Die vorliegende Botschaft stellt die konzeptionelle Grundlage für die systematische Umsetzung und Koordination der erforderlichen Massnahmen vor. Folgende Massnahmen werden nach der Verabschiedung der Grundsätze zu ergreifen sein:

- Die Regierung legt dem Kantonsrat die zur Umsetzung der PCG-Grundsätze erforderlichen Anpassungen der Gründungserlasse kantonaler Anstalten vor. Als Beispiel dient das Ergebnis der Diskussion über die mit dieser Vorlage unterbreiteten Anpassungen des Gründungserlasses der SVA.
- Die Regierung erlässt Weisungen für das Eingehen einer Beteiligung und zur Umsetzung der Grundsätze der PCG.
- Für sämtliche Beteiligungen wird die Eigentümerstrategie formuliert oder ihre Aktualität überprüft.
- Ausgehend von der Liste der Vertretungen des Kantons St.Gallen in privatrechtlichen juristischen Personen ist der Beteiligungsspiegel zu erstellen und punktuell zu erweitern.
- Ausgehend von den Kriterien für die Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung sind die im Beteiligungsspiegel erfassten Beteiligungen zu überprüfen, ob diese beizubehalten sind.
- Wenn die Kantonsvertretung im strategischen Leitungsorgan durch ein Mitglied der Regierung wahrgenommen wird, ist mit Blick auf die in G 15 definierten Kriterien zu prüfen, ob diese Einsitznahme weiterhin notwendig ist. Für die Anstalten wird diese Frage im Rahmen der Gesetzesänderungen beantwortet.
- Als Vorbereitung für die Erneuerungswahlen der strategischen Leitungsorgane ist, sofern das allgemeine Anforderungsprofil nicht als ausreichend erachtet wird, ein für die Beteiligung oder die zu besetzende Position spezifisches Anforderungsprofil zu definieren und von der Regierung zu beschliessen.
- Im Rahmen der periodischen Berichterstattung ist auf die Einhaltung der definierten Mindestinhalte der Geschäftsberichte hinzuwirken, und die Beteiligungen sind entsprechend zu beraten und zu unterstützen.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang

Anhang 1: Liste kantonaler Beteiligungen

Beteiligungen, die bereits im Bericht 40.04.03 «Staatshaftung für Regierungsvertreterinnen und -vertreter in privatrechtlicher AG oder Genossenschaft» vom 14. Dezember 2004 aufgeführt waren, sind mit einem Stern (*) versehen. Neben der Rechtsform werden auch die Kantonsvertretungen in der strategischen Leitung der einzelnen Beteiligungen aufgeführt.

VD		
Linthebene-Melioration	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Benedikt Würth, Vorsteher VD Jakob Bächler Ulrich Steiger, Landwirtschaftsamt
Melioration der Rheinebene	öffentlich-rechtliche Anstalt	Benedikt Würth, Vorsteher VD (Präsident)
Appenzeller Bahnen*	AG	Anita Dörler, Generalsekretärin DI (Vizepräsidentin)
Frauenfeld-Wil-Bahn*	AG	Bruno Gähwiler, Stadtpräsident Wil (Präsident)
Rheintal Bus*	AG	Flavio Büsser, Generalsekretär FD
Schweizerische Südostbahn*	AG	Willi Haag, Vorsteher BD (Vizepräsident)
Fischzuchtgenossenschaft Rorschach*	Genossenschaft	Guido Ackermann, Leiter Amt für Natur, Jagd und Fischerei (Vizepräsident)
Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft (LKG, früher Landwirtschaftliche Kreditkassse)*	Genossenschaft	Josef Keller, ehem. Vorsteher VD (Präsident) Alois Ebnetter Lorenz Egli
Landwirtschaftliche Bürgschaftsgenossenschaft (LBG)*	Genossenschaft	Josef Keller, ehem. Vorsteher VD (Präsident)
OLMA*	Genossenschaft	Benedikt Würth, Vorsteher VD
Förderverein ibW (Höhere Fachschule Südostschweiz)	Verein	Jürg Trümpeli, Kantonsoberförster
Interkantonale Försterschule Maienfeld*	Stiftung	Benedikt Würth, Vorsteher VD Jürg Trümpeli, Kantonsoberförster

DI		
Sozialversicherungsanstalt SVA	öffentlich-rechtliche Anstalt	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Präsidentin)
Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen*	Genossenschaft	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Vizepräsidentin) Armin Eugster Andreas Hartmann Bruno Stump
Kultur Toggenburg	Verein	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur
Schloss Werdenberg	Verein	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur Florian Eicher, Stv. Leiter Amt für Kultur
Verein Südkultur	Verein	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur (Co-Präsidentin)
Irma und Samuel Teitler Stiftung*	Stiftung	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Präsidentin)
ch Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit*	Stiftung	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI
Rheintaler Kulturstiftung	Stiftung	Stefan Koslowski, Leiter Kulturförderung im Amt für Kultur
St.Gallische Kulturstiftung*	Stiftung	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Vizepräsidentin)
Stiftung Altes Bad Pfäfers*	Stiftung	Felix Schmid, Stv. Generalsekretär BD Florian Eicher, Stv. Leiter Amt für Kultur
Stiftung Bibliotheca masonica August Belz	Stiftung	Cornel Dora, Kantonsbibliothekar
Stiftung KlangWelt Toggenburg	Stiftung	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Präsidentin)
Stiftung Kunst(zeug)haus Rapperswil-Jona	Stiftung	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur
Stiftung Lokremise St.Gallen	Stiftung	Kathrin Hilber, Vorsteherin DI (Präsidentin) Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur
Stiftung Opferhilfe (früher Stiftung für Opfer strafbarer Handlungen)*	Stiftung	Anita Dörler, Generalsekretärin DI

DI		
Stiftung für Ostschweizer Kunstschaffen*	Stiftung	Florian Eicher, Stv. Leiter Amt für Kultur
Stiftung Pro Werdenberg*	Stiftung	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur
Stiftung St.Galler Zentrum für das Buch	Stiftung	Peter Schönenberger, ehem. Vorsteher FD Anita Dörler, Generalsekretärin DI Cornel Dora, Kantonsbibliothekar
Stiftung Zentrum für Appenzellische Volksmusik	Stiftung	Katrin Meier, Leiterin Amt für Kultur

BLD		
Fachhochschule Ostschweiz (FHO)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD (Präsident)
Hochschule für Angewandte Wissenschaften (FHS)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Rolf Bereuter, Leiter Amt für Hochschulen
Hochschule für Heilpädagogik (HfH)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Alex Rutz, Stv. Leiter Amt für Hochschulen
Hochschule für Technik Rapperswil (HSR)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Rolf Bereuter, Leiter Amt für Hochschulen
Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs (NTB)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Rolf Bereuter, Leiter Amt für Hochschulen
Interkantonale Lehrmittelzentrale	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Rolf Rimensberger, Leiter Amt für Volksschulen
Interstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene (ISME)	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Bernhard Peter (Präsident)
Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)	öffentlich-rechtliche Anstalt	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD (Präsident)
Universität St.Gallen – Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG)	öffentlich-rechtliche Anstalt	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD (Präsident)
Schweizerische Textilfachschule Wattwil (STF)	Genossenschaft	Werner Amacher, Leiter Finanzen und Administration im Amt für Berufsbildung
Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik	Verein	Karin Keller-Sutter, Vorsteherin SJD
Schulpsychologischer Dienst (SPD)	Verein	Werner Stauffacher, ehem. Generalsekretär BLD (Präsident) Esther Friedli, Generalsekretärin BLD Esther Rohner, Leiterin Abteilung Sonderpädagogik Josef Hoppler, Mitglied Erziehungsrat
Zentrum für berufliche Weiterbildung (ZbW) St.Gallen	Verein	Ruedi Giezendanner, Leiter Amt für Berufsbildung
Schweizer Schule Rom (Associazione Scuola Svizzera di Roma)	Verein	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD (Präsident) Christoph Mattle, Leiter Amt für Mittelschulen
Dir. Hermann Naef Stiftung	Stiftung	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD
Max Schmidheiny Stiftung zugunsten der Hochschule St.Gallen und ihrer Institute	Stiftung	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD
Karl Eduard Studach-Stiftung	Stiftung	Stefan Kölliker, Vorsteher BLD
SWITCH Teleinformationsdienste für Lehre und Forschung der schweizerischen Hochschulen	Stiftung	Alex Rutz, Stv. Leiter Amt für Hochschulen

FD		
Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	interkantonale öffentlich-rechtliche Anstalt	Martin Gehrer, Vorsteher FD
Gebäudeversicherungsanstalt	öffentlich-rechtliche Anstalt	Martin Gehrer, Vorsteher FD (Präsident)
Abraxas Informatik AG*	AG	Renato Resegatti
IG GIS AG (Interessengemeinschaft Geografisches Informationssystem)*	AG	Kurt Signer, Generalsekretär BD Christoph Dolf, ehem. Leiter E-Gov. Stelle
Schweizer Rheinsalinen AG*	AG	Martin Gehrer, Vorsteher FD
St.Galler Kantonalbank*	AG	Martin Gehrer, Vorsteher FD
St.Galler Amtsbürgerschaftsgenossenschaft (ABG)*	Genossenschaft	Forrer Bruno, Steuerkommissär Urs Bernhardsgrütter, Leiter Amt für Finanzdienstleistungen Christian Grünenfelder, Leiter Risk Management
Swisslos Interkantonale Landeslotterie	Genossenschaft	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD (Delegierte)
Verein Interessengemeinschaft Kommunikationsnetz St.Gallen (IG KOMSG)	Verein	Robert Schneider, Leiter Dienst für Informatikplanung (Präsident)

BD		
Kraftwerke Sarganserland (KSL)	AG	Yvonne Walser-Georgy
St.Gallisch-Appenzellische Kraftwerke (SAK Holding AG)*	AG	Josef Keller, ehem. Vorsteher VD
Agglomeration Obersee	Verein	Ueli Strauss, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Agglomeration Werdenberg/Fürstentum Liechtenstein	Verein	Ueli Strauss, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
Verein für ein Informationssystem über das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz (SIMAP)	Verein	Roland Lippuner, Rechtsabteilung BD
Stiftung Weg der Schweiz*	Stiftung	Felix Schmid, Stv. Generalsekretär BD

SJD		
Schweizerisches Polizei-Institut Neuenburg (SPI)	Stiftung	Karin Keller-Sutter, Vorsteherin SJD

GD		
Psychiatrieverbunde	öffentlich-rechtliche Anstalten	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD (Präsidentin)
Spitalverbunde	öffentlich-rechtliche Anstalten	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD (Präsidentin)
Zentrum für Labormedizin	öffentlich-rechtliche Anstalt	Roman Wüst, Generalsekretär GD (Präsident)
Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienste (KJPD) St.Gallen*	Stiftung	Gregor Sinkovec, Leiter Dienst für Personal und Finanzen
Kinder- und Jugendpsychiatrisches Zentrum Sonnenhof (KJPZ) Ganterschwil*	Stiftung	Gregor Sinkovec, Leiter Dienst für Personal und Finanzen
Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (Promotion Santé Suisse)	Stiftung	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD
Stiftung Kliniken Valens und Walenstadtberg*	Stiftung	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD
Stiftung Suchthilfe*	Stiftung	Gregor Sinkovec, Leiter Dienst für Personal und Finanzen Hans Gammeter, Stv. Leiter Kantonsärztlicher Dienst Thomas Maier, Chefarzt Kant. psych. Dienste – Sektor Nord
Stiftung Ostschweizer Kinderspital (OKS)*	Stiftung	Heidi Hanselmann, Vorsteherin GD (Vizepräsidentin)
Vorsorgestiftung VSAO (Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte und -ärztinnen)*	Stiftung	Primus Schlegel, Leiter Personalamt

Anhang 2: Kriterien zur Beurteilung des politischen Steuerungsbedarfs

6.1.1 Anhang 2a: Entscheidung über das Eingehen einer Beteiligung

		Zentralverwal- tung	Beteili- gung	Dritte
Rechts- staatlichkeit	Liegt eine Aufgabe vor, die zugunsten der Allgemeinheit und zur Verwirklichung der Staatsziele erbracht wird?	Ja	Ja	Nein
	Fällt die Aufgabenerfüllung in den Kompetenzbereich des Kantons?	Ja	Ja	Nein
	Sind Regionen, Wirtschaftsbereiche oder Private existenziell oder zumindest massgeblich auf die Erfüllung der Aufgabe angewiesen?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um eine Aufgabe betreffend Rechtsetzung oder Rechtsprechung?	Ja	Nein	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung Zwangseingriffe in private Freiheitssphären voraus?	Ja	Nein	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung einseitige Verfügungshandlungen voraus?	Ja	Ja	Nein
Politische Steuerung	Wird die Aufgabenerfüllung überwiegend durch Steuermittel finanziert?	Ja	Ja	Nein
	Kommt der finanziellen Unabhängigkeit gegenüber privaten Interessengruppen eine erhöhte Bedeutung zu?	Ja	Ja	Nein
	Lässt die Ausführung der zu erfüllenden Aufgabe grossen politischen Interpretations- oder Ermessensspielraum?	Ja	Nein	Nein
	Besteht ein erheblicher Steuerungsbedarf, weil die Aufgabenerfüllung nicht bereits durch gesetzliche Vorgaben, technische Standards, verbindliche (Branchen-)Richtlinien weitgehend festgelegt wird?	Ja	Nein	Nein
	Bedingt die Aufgabenerfüllung keiner flexiblen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (Marktumfeld, Natureinflüsse o.ä.)?	Ja	Nein	Nein
	Muss die Aufgabenerfüllung von Gesetzes wegen politikgebunden erfolgen?	Ja	Ja	Nein
	Vermindert die Unabhängigkeit von der Politik die Glaubwürdigkeit der Aufgabenerfüllung?	Ja	Ja	Nein
Marktfähig- keit	Besteht ein Markt, der durch Marktversagen (erhebliche externe Effekte, Nichtausschliessbarkeit des Konsums, asymmetrische Informationen, asymmetrische Marktmacht) in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist?	Ja	Ja	Nein
	Dient die Aufgabe der Sicherstellung einer Grundversorgung, und kommt der Sicherstellung der Versorgungssicherheit eine hohe Bedeutung zu?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um eine Aufgabe mit rechtlichem oder faktischem Monopolcharakter?	Ja	Ja	Nein
	Handelt es sich um einen sehr kleinen Aufgabenbereich?	Ja	Nein	Nein
	Ist im Sektor, in welchem die staatliche Aufgabe angesiedelt ist, eine Liberalisierung unwahrscheinlich?	Ja	Nein	Nein
	Besteht innerhalb des Sektors eine geringe Wettbewerbsintensität?	Ja	Nein	Nein
	Können für die Aufgabenerfüllung keine kostendeckenden Gebühren oder Preise verlangt werden?	Ja	Ja	Nein
	Kann die Bildung einer staatlichen Beteiligung an der Aufgabenerfüllung wettbewerbsneutral erfolgen, und führt sie zur keiner Ungleichbehandlung von Gewerbegeossen?	Ja	Ja	Nein
Wirtschaft- lichkeit	Entstehen bei der Aufgabenerfüllung durch Private hohe Wettbewerbskosten?	Ja	Ja	Nein
	Besteht für die Aufgabe ein hoher Koordinationsbedarf mit Verwaltungsstellen?	Ja	Nein	Nein
	Lassen sich beim Einkauf von Ressourcen, Vorleistungen, Infrastruktur und Räumlichkeiten für die Aufgabenerfüllung aufgrund der Grössenvorteile der Zentralverwaltung Synergien erzielen?	Ja	Nein	Nein
	Sind durch die Einführung unternehmerischer Mechanismen und Handlungsspielräume bei der Aufgabenerfüllung keine Effizienzgewinne zu erwarten?	Ja	Nein	Nein
	Besteht für die Aufgabenerfüllung im Verhältnis zum Nutzen ein geringes unternehmerisches Risiko?	Ja	Nein	Nein
	Ist die Gewährleistung eines eigenen Auftritts nach aussen für die Aufgabenerfüllung entbehrlich?	Ja	Nein	Nein

6.1.2 Anhang 2b: Wahl der Rechtsform

		Anstalt	Aktiengesellschaft
Rechtsstaatlichkeit	Sind Regionen, Wirtschaftsbereiche oder Private existenziell oder zumindest massgeblich auf die Erfüllung der Aufgabe angewiesen?	Ja	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung Zwangseingriffe in private Freiheitssphären voraus?	Ja	Nein
	Setzt die Aufgabenerfüllung einseitige Verfügungshandlungen voraus?	Ja	Nein
Politische Steuerung	Kommt der finanziellen Unabhängigkeit gegenüber privaten Interessengruppen eine erhöhte Bedeutung zu?	Ja	Nein
	Wird die Aufgabenerfüllung überwiegend durch Steuermittel finanziert?	Ja	Nein
	Lässt die Ausführung der zu erfüllenden Aufgabe grossen politischen Interpretations- oder Ermessensspielraum?	Ja	Nein
	Dient die Aufgabe der Sicherstellung einer Grundversorgung, und kommt der Sicherstellung der Versorgungssicherheit eine hohe Bedeutung zu?	Ja	Nein
	Können für die Aufgabenerfüllung keine kostendeckende Gebühren oder Preise verlangt werden?	Ja	Nein

Anhang 3: Inhalt einer Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie

Eine Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie kann insbesondere folgende Inhalte umfassen:

A. Factsheet für Beteiligungsspiegel

- Name und Rechtsform der Beteiligung;
- zuständiges Departement;
- Fundstelle oder Zusammenfassung der Eigentümer- bzw. Mitgliedschaftsstrategie;
- bestehende Leistungsaufträge;
- Zusammensetzung der strategischen und operativen Leitung;
- Revisionsstelle;
- Gesamtkapital der Beteiligung und Anteil des Kantons (Beteiligungsquote/-verhältnis);
- Anschaffungswert (Nominalwert) der Beteiligung, Buchwert der Beteiligung;
- ausgewählte Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Kanton und Beteiligung.

B. Ziele der Eigentümer

- Welches sind die übergeordneten, strategischen Ziele des Kantons mit der Beteiligung?
- Welche politischen Ziele werden mit der Beteiligung verfolgt? (Sicherstellung Grundversorgung, gleichmässige Verteilung von Nutzen, Qualität, Bandbreite und Preis des Angebots, Umweltschutz, Energieeffizienz)
- Welche sozialen Ziele sollen mit der Beteiligung erreicht werden? (Arbeitsbedingungen, Sozialleistungen und Entlohnung, Sicherstellung von Ausbildungsplätzen, Integration von Menschen mit Behinderung)
- Welche wirtschaftlichen Ziele strebt der Kanton mit der Beteiligung an? (Erwartetes Ergebnis, Rendite des staatlichen Stammkapitals, Dividendenpolitik, Umfang der Betriebs- und Investitionsbeiträge, Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung)
- Welche unternehmerischen Ziele sollen durch die Beteiligung erfüllt werden? (Position auf dem Markt, Verhältnis zur Konkurrenz, Wachstum und Rendite)

C. Vorgaben zur Führung

- Was sind die Aufgaben, die Zusammensetzung und Verantwortung des Verwaltungsrates?
- Was sind die Spielregeln für den Fall, dass das Interesse des Unternehmens mit dem Interesse der Politik in Konflikt gerät?
- Wie gross ist das Ausmass der Autonomie je Bereich?
 - Personal
 - Finanzen
 - Organisation
 - Leistung
 - Kooperationen
- Wie wird gesteuert?
 - Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und Ausschüttungsquoten
 - Ziel- oder Leistungsauftrag (und Details dazu)
 - Berichtswesen zum Leistungsauftrag
 - Periodische Aussprachen

D. Vorgaben zum Berichtswesen und zur Revision

- Jahresbericht: Form, Inhalt, Adressaten, Rhythmus
- Zwischenbericht(e): Form, Inhalt, Adressaten, Rhythmus
- Ausserordentliche Berichterstattung
- Kontakt zu / Bericht an Eigentümer
- Einbindung des Leistungsauftrags in das Berichtswesen
- Externe und interne Revision
- Auskunftsrecht der Eigner

E. Schlussbestimmungen

- Abweichungen und Ausnahmen
- Änderungen und Ergänzungen
- Inkrafttreten

Anhang 4: Gliederung und Inhalt von Gründungserlassen

Ein Gründungserlass kann insbesondere folgende Gliederung aufweisen und folgende Inhalte umfassen:

- I. Allgemeine Bestimmungen
 - a. Rechtsnatur, Name und Sitz
 - b. Aufgaben und Pflichten der Anstalt
- II. Zuständigkeiten
 - a. Organe: Zusammensetzung des Organs, Amtsdauer und Konstituierung, Wahl oder Ernennung der Mitglieder des Organs, Aufgaben des Organs, Wahl- und Abstimmungsmodalitäten im Organ, Aufsicht, Entschädigung
 - Strategisches Führungsorgan
 - Geschäftsleitung
 - Revisionsstelle: Private Revisionsstelle/kantonale Finanzkontrolle
 - b. Kantonsrat/Regierung: Konkretisierung der Führungsinstrumente sowie der Aufsichtskompetenzen (insbesondere Wahl-, Finanz-, Kontrollkompetenzen)
- III. Betrieb
 - a. Finanzierung
 - Einnahmen/Gebühren/Globalkredit/Staatsbeiträge
 - Gewinn- und Verlustverteilung/Pflichtreserven
 - Bedingungen für eine Fremdkapitalvergabe durch den Kanton
 - Befugnis zur Aufnahme von privatem Fremdkapital
 - Befugnis zur Erbringung von kommerziellen Nebenleistungen
 - Bestand und Umfang einer Staatsgarantie
 - Steuerpflicht
 - b. Personal
 - Rechtsnatur der Anstellungsverhältnisse: Privatrechtliches Statut/öffentlich-rechtliches Statut
 - Arbeitsrechtliche Vorgaben: Arbeitsrechtliche Mindeststandards/Kompetenz oder Verpflichtung zum Abschluss eines GAV/Abweichungen z.B. betreffend Arbeitszeiten und Besoldung vom öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Personalrecht
 - Personalvorsorge: Private Berufsvorsorge/Anbindung an Versicherungskasse des Staatspersonals
 - Personalreglement: Kompetenzen der Organe/notwendiger Inhalt/Genehmigungsvorbehalt
 - Rahmenvorgaben für das Rechtsverhältnis zu Dritten (insbesondere Verfügungs- und Vertragsabschlusskompetenzen der Organe)
 - Abweichungen vom öffentlichen Verantwortlichkeits- und Disziplinarrecht
 - c. Infrastruktur/Immobilien
 - Festlegung der Eigentums- und Nutzungsrechte an den Mobilien
 - Festlegung der Eigentums- und Nutzungsrechte an den Immobilien
 - Abgeltung der Nutzungsrechte
 - Unterhaltsverpflichtungen
 - d. Befugnis zur Kooperation mit Dritten und zum Erwerb von Drittbeteiligungen
- IV. Aufsicht
 - a. Vorgaben für das interne Controlling
 - b. Vorgaben für die Rechnungsführung und den Geschäftsbericht
 - c. Berichterstattungspflichten an Regierung und Kantonsrat
 - d. Informationsrechte der Regierung und des Kantonsrates

- V. Schlussbestimmungen
 - a. Änderung bisherigen Rechts
 - b. Übergangsbestimmungen
 - Errichtung
 - Übergang Personal
 - Übergang Infrastruktur und Immobilien: Spezialgesetzliche Universalsukzession
 - Abzahlungsmodalitäten für die Eigentumsübertragungen
 - Dotationskapital
 - Auflösung: Es obliegt dem kantonalen Gesetzgeber, Regeln über die Auflösung aufzustellen, insbesondere im Falle einer Zahlungsunfähigkeit
 - c. Vollzugsbeginn

Bei der Ausgestaltung der Gründungserlasse sind die Übergangsbestimmungen von besonderer Bedeutung. Sofern der Kanton darauf verzichtet, öffentlich-rechtliche Vorgaben für die Abspaltung des Anstaltsvermögens und den Übergang der bestehenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vertragsverhältnisse zu statuieren, sind die Regeln des Bundesprivatrechts anwendbar. Insbesondere aufgrund der Schwierigkeiten beim Übergang von Dauerschuldverhältnissen erscheint eine öffentlich-rechtliche Normierung der Abspaltung als unerlässlich. Vorzusehen ist ein gesetzlicher Übergang sämtlicher Aktiven und Passiven sowie der bestehenden Schuldverhältnisse. Ebenfalls ist der Eintrag des Übergangs von Immobilien und dinglichen Rechten in das Grundbuch zu regeln. Wird keine subsidiäre Staatsgarantie vorgesehen, erscheint aufgrund der Haftungsbeschränkung auf das Anstaltsvermögen zudem eine nach Art. 181 Abs. 2 OR nachgebildete Solidarhaftung für fällige Forderungen mit Blick auf den Vertrauensschutz und das Willkürverbot als angezeigt.

Anhang 5: Inhalt eines Leistungsauftrags

Leistungsaufträge können insbesondere folgende Inhalte umfassen:

- Vertragsparteien (Auftraggeber/Auftragnehmer);
- gesetzliche Grundlagen (Gesetze/Budgetbeschlüsse/Beschlüsse der Regierung)
- Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers (Menge und Qualität)
- Abgeltung der Leistung durch den Kanton (Basis für die «Preisfestlegung») inkl. Teuerungsregelung;
- Zahlungsbedingungen;
- allfällige Regelung über die Verwendung von Gewinnen und die Deckung von Verlusten;
- Auflagen und Bedingungen wie z.B.:
 - Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung und evtl. einer Kostenrechnung;
 - Regelung der Revision;
 - Vorgaben für ein internes Controllingssystem des Leistungserstellers;
 - Umfang der Berichterstattung (Reporting) an den Kanton;
 - Qualitätsstandards;
 - Eckpunkte Personalwesen (Entlohnung, Qualifikation, Weiterbildung);
 - Aufsichts-, Auskunfts- und Einsichtsrechte des Kantons;
 - Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte des Kantons über den vertraglichen Leistungserbringer;
 - Immaterialgüterrechte/Geheimhaltung/Subkontrakte/Submission/Versicherungen.
- Vertragsdauer, Anpassungsvoraussetzungen
- Sanktionen bei einer ungenügenden Erfüllung
- Schlichtungsverfahren, Gerichtsstand
- Vorbehalte bezüglich Finanzbeschlüssen des Kantonsrates und des Finanzreferendums

Anhang 6: Allgemeine Anforderungsprofile

6.1.3 Anhang 6a: Anforderungen an das einzelne Mitglied

A. Fachliche Kompetenzen

Das einzelne Mitglied sollte mehrere der untenstehenden Kompetenzen aufweisen. Bei der Zusammensetzung des Leitungsgremiums ist darauf hinzuwirken, dass alle Kompetenzen im Verwaltungsrat gebührend vertreten sind:

Strategie und Führung

- Erfahrung mit der Entwicklung, Beurteilung und Durchsetzung von Unternehmensstrategien im öffentlichen Bereich oder in der Privatwirtschaft
- Konzeptionelles und innovatives Denkvermögen
- Fähigkeit, gesamtheitlich und vernetzt zu denken
- Führungs- und Managementenerfahrungen
- Erfahrung und Kenntnisse in der Risikobeurteilung von strategischen Entscheidungen im öffentlichen oder im privaten Bereich
- Fähigkeit, Risiken vorausschauend zu beurteilen und adäquat zu kommunizieren

Fachkenntnisse

- Gute Kenntnisse der finanzwirtschaftlichen Aspekte, der Problemstellungen eines Unternehmens sowie der Aufgaben des Managements
- Aktuelles Fachwissen und Branchenkenntnisse
- Allgemeines und praxiserprobtes betriebs- und volkswirtschaftliches Wissen

B. Persönliche Kompetenzen

- Identifikation mit dem Unternehmenszweck und der Eigentümerstrategie
- Teamfähigkeit
- Entscheidungskompetenz
- Integrität und einwandfreie Reputation
- Sozialkompetenz
- Kommunikationsfähigkeit
- Konfliktfähigkeit
- Bereitschaft zur Weiterbildung
- Zeitliche Verfügbarkeit

C. Unabhängigkeit

Beim einzelnen Verwaltungsratsmitglied dürfen keine finanziellen, personellen und materiellen Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten vorliegen, die eine unabhängige Meinungsbildung beeinträchtigen könnten.

6.1.4 Anhang 6b: Anforderungen an das Gremium

Zusätzlich sollten folgende Anforderungen an den Verwaltungsrat als Gesamtheit gestellt werden.

Interdisziplinäre Zusammensetzung

- Der Verwaltungsrat soll eine Gesamtschau entwickeln können.
- Einem Verwaltungsrat sollte wenn möglich immer eine Juristin oder ein Jurist sowie eine Finanzexpertin oder ein Finanzexperte angehören.
- Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats ist darauf zu achten, dass nach Möglichkeit Frauen und Männer Einsitz nehmen.

Gute Kenntnisse des Umfelds der Unternehmung

- Diese umfassen die wirtschaftlichen, technischen und politischen Rahmenbedingungen sowie ihrer Entwicklung.

Gute Branchenkenntnisse

- Kenntnisse des Marktes, der Kunden und der Konkurrenz sowie der finanzpolitischen Rahmenbedingungen auf nationaler und kantonaler Ebene

Bei engem Bezug zu kantonalen Aufgabenbereichen

- Erforderlich sind Kenntnisse der entsprechenden kantonalen Politik.

6.1.5 Anhang 6c: Anforderungen an das Präsidium

A. Fachliche Kompetenzen

Integrative Persönlichkeit

- Fähigkeit, einen kompetenten Verwaltungsrat als Team zu führen;
- Fähigkeit zur Kommunikation mit den wichtigsten Anspruchsgruppen.

Fähigkeit zur strategischen Gesamtschau

- Fähigkeit, Chancen und Risiken zu erkennen;
- Verständnis der politischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene und im Kanton St.Gallen.

Breite Führungs- und Managementenerfahrung

Fähigkeit, Transformationsprozesse zu gestalten

Repräsentationsfähigkeit

- Fähigkeit, als Repräsentantin oder Repräsentant des Verwaltungsrates vor Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie in der Öffentlichkeit auftreten.

B. Persönliche Kompetenzen

Entschlusskraft

- Hohes Durchsetzungsvermögen auch in schwierigen Situationen.

Identifikation mit Eigentümerstrategie

- Identifikation mit den grundlegenden Eigentümerinteressen des Kantons.

Verfügbarkeit

- Die Person weist eine den Bedürfnissen der Unternehmung angemessene Verfügbarkeit auf, insbesondere in Umbruch- und Krisensituationen.

Materialienverzeichnis

BBI 2006 8233, Bericht des Bundesrates	Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate Governance-Bericht), Bern, 2006
BBI 2009 2659, Zusatzbericht des Bundesrates	Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate Governance-Bericht, Bern, 2009
BBI 2010 3377, Parlamentarisches Instrumentarium	Finanzkommission des Nationalrates, Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten (Parlamentarische Initiative), Bern, 2010
BBI 2010 3413, Stellungnahme des Bundesrates	Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Finanzkommission des Nationalrates, Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten (Parlamentarische Initiative), Bern, 2010
BBI 2010 8967	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten vom 17. Dezember 2010
Bericht St.Gallen Staatshaftung	Bericht der Regierung des Kantons St.Gallen zur Staatshaftung für Regierungsvertreterinnen und -vertreter in privatrechtlicher AG oder Genossenschaft, St. Gallen, 2004
OECD-Guidelines	Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, Paris, 2005
PCG-Vorlage Aargau	Regierung des Kantons Aargau, Kommentar zu den Richtlinien des Kantons Aargau zur Public Corporate Governance, Aarau, 2007
PCG-Vorlage Basel-Landschaft	Regierung des Kantons Basel-Landschaft, Vorlage an den Landrat betreffend Steuerung der Beteiligungen des Kantons (Agenturbericht), Liestal, 2007
PCG-Vorlage Basel-Stadt	Bericht des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt über das Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance Richtlinien, Basel, 2010
PCG-Vorlage Bern	Regierung des Kantons Bern, Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern, Bern, 2007
PCG-Vorlage Graubünden	Botschaft der Graubündner Regierung an den Grossen Rat vom 7. September 2010 zum Bericht betreffend Umsetzung der Public Corporate Governance für den Kanton Graubünden, Heft Nr. 6/2010-2011
PCG-Vorlage Liechtenstein	Regierung des Fürstentums Liechtensteins, Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtensteins betreffend die Schaffung und Harmonisierung gesetzlicher Grundlagen zur Führung und Transparenz von öffentlichen Unternehmen, Vaduz, 2009
PCG-Vorlage Solothurn	Regierungsratsbeschluss der Solothurner Regierung vom 22. Oktober 2007 zum WOV-Handbuch
Swiss Code of Best Practice	Economiesuisse / Verband der Schweizer Unternehmen, Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, Zürich, 2002 (aktualisiert 2007)

Literaturverzeichnis

- AVENIR SUISSE, Kantone als Konzerne Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung, Zürich 2009
- BÖCKLI Peter, Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbstständigen Anstalten, in: Breitenmoser / Ehrenzeller / Sassoli / Stoffel / Wagner Pfeifer (Hrsg.), Menschenrechte, Demokratie, und Rechtsstaat, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich, 2007, S. 1ff.
- BUOB Franziska, Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung. Einflussmöglichkeiten und vermögensrechtliche Haftungsrisiken des Staates als Aktionär, Zürich 2008
- FORSTMOSER Peter/MÜLLER Georg, Rechtsgutachten betreffend Fragen im Zusammenhang mit Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen, Zürich 2007
- HÄFELIN Ulrich/MÜLLER Georg/UHLMANN Felix, (2010). Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010
- LANTER-KOLLER Violanda, Corporate Governance beim Staat, in: Bankenmagazin aus Liechtenstein 2009, S. 10–11
- LIENHARD Andreas, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Bern 2009, S. 43–77
- MÜLLER Georg, Die Aufsicht über die selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, in: Zentralblatt 2009, S. 473–498
- SCHEDLER Kuno/MÜLLER Roland/SONDEREGGER Roger W., Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis, Bern 2011
- TSCHANNEN Pierre/ZIMMERLI Ulrich/MÜLLER Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009
- VOGEL Stefan, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheit. Grundprobleme der Verwaltungsorganisation. Rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Zürich 2008
- WANNER Markus/ZUBER-HAGEN Tom, Risikomanagement in den öffentlichen Verwaltungen von Kantonen und Gemeinden, in: Aktuelle Juristische Praxis 2011, S. 901-912
- WERNLI Martin, in: Basler Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht II, Art. 762, Heinrich Honsell/Nedim Peter Vogt/Rolf H. Watter (Hrsg.), 2. Aufl., Basel 2002

VII. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011⁵⁸ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Staatsverwaltungsgesetz vom 16. Juni 1994⁵⁹ wird wie folgt geändert:

b) Geschäftsbericht

Art. 5a. Die Regierung unterbreitet dem Kantonsrat jährlich einen Geschäftsbericht.

Der Geschäftsbericht enthält Ausführungen insbesondere über:

- a) bedeutende politische Themen;
- b) die Staatstätigkeit sowie deren Planung und Steuerung;
- c) die Ergebnisse des Regierungscontrollings;
- d) bedeutende Themen im Zusammenhang mit Organisationen mit kantonaler Beteiligung.**

Der Kantonsrat nimmt vom Geschäftsbericht Kenntnis.

Überschrift nach Art. 94. IVbis. Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Überschrift vor Art. 94a. 1. Allgemeine Bestimmungen

Bestand

Art. 94a (neu). Der Kanton kann ihm zugeteilte Staatsaufgaben von Organisationen mit kantonaler Beteiligung erfüllen lassen.

Organisationen mit kantonaler Beteiligung sind:

- a) selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Stiftungen nach kantonalem Recht;
- b) selbständige öffentlich-rechtliche Körperschaften oder interkantonale und internationale Anstalten des öffentlichen Rechts, denen der Kanton beigetreten ist;
- c) juristische Personen nach den Bestimmungen des Bundeszivilrechts, wenn der Kanton:
 1. einziger oder bedeutender Anteilseigner ist, oder
 2. im obersten Leitungsorgan vertreten ist.

⁵⁸ ABI 2011, ●●.

⁵⁹ sGS 140.1.

Veröffentlichung

Art. 94b (neu). Die Regierung veröffentlicht periodisch eine Übersicht über die Organisationen mit kantonaler Beteiligung.

Die Übersicht enthält Angaben über die Organisation der Einrichtung und die wesentlichen Kennzahlen der Beteiligung.

Überschrift nach Art. 94b. **2. Beteiligungsstrategie**

Art. 94c (neu). Die Regierung legt in einer Beteiligungsstrategie die Entscheidungsgrundlagen fest für:

- a) künftige kantonale Beteiligungen an Organisationen;
- b) Weiterführung, Anpassung oder Rücknahme von bestehenden kantonalen Beteiligungen an Organisationen.

Überschrift nach Art. 94c. **3. Steuerung und Aufsicht**

Weisungen

Art. 94d (neu). Die Regierung erlässt Weisungen über die von den zuständigen kantonalen Stellen auszuübende Steuerung und Aufsicht.

Vorbehalten bleiben gesetzliche oder in zwischenstaatlichen Vereinbarungen enthaltene Vorschriften.

Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie

Art. 94e (neu). Die Regierung beschliesst je Organisation mit kantonaler Beteiligung eine Eigentümer- und Mitgliedschaftsstrategie. Diese enthält die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und unternehmerischen Ziele, die der Kanton mit einer Organisation mit kantonaler Beteiligung verfolgt.

Sie wird periodisch überprüft und bei Bedarf angepasst.

Controlling

Art. 94f (neu). Die Regierung sorgt für das Beteiligungscontrolling.

Das Beteiligungscontrolling umfasst namentlich die Überprüfung der kantonalen Beteiligung nach Massgabe von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.

Die Regierung oder die von ihr beauftragte Stelle bezeichnet die von den Organisationen mit kantonaler Beteiligung einzureichenden Unterlagen. Vorbehalten bleiben gesetzliche oder in zwischenstaatlichen Vereinbarungen enthaltene Vorschriften.

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Entwurf der Regierung vom 18. Oktober 2011

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2011⁶⁰ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 13. Januar 1994⁶¹ wird wie folgt geändert:

b) Verwaltungskommission 1. Wahl und Zusammensetzung

Art. 5. Der Verwaltungskommission gehören an:

- a) **eine Vertreterin oder ein Vertreter des zuständigen Departementes, ausgenommen die Vorsteherin oder der Vorsteher;**
- b) sechs weitere, **nach fachlichen Kriterien und unter Beachtung einer angemessenen Vertretung der Interessen von politischen Gemeinden und Beitragspflichtigen gewählte Mitglieder. Mitglieder anderer Organe der Sozialversicherungsanstalt sind nicht wählbar.**

Die Amtsdauer beträgt höchstens vier Jahre. Sie endet spätestens mit der Vollendung des 70. Altersjahres. Im Übrigen konstituiert sich die Verwaltungskommission selbst.

2. Befugnisse

Art. 6. Die Verwaltungskommission:

- a) organisiert die Sozialversicherungsanstalt;
- b) überwacht die Geschäftsführung von Sozialversicherungsanstalt und Gemeindezweigstellen;
- c) erlässt das Geschäftsreglement;
- c^{bis}) **wählt die Direktorin oder den Direktor;**
- d) wählt die Leiter von Ausgleichskasse und IV-Stelle. Die Verwaltungskommission kann sich im Geschäftsreglement weitere Wahlen vorbehalten;
- e) legt den Schlüssel für die Beiträge an den Verwaltungsaufwand der politischen Gemeinden für die Gemeindezweigstellen fest;
- f) kann Aussenstellen der IV-Stelle errichten;
- g) beschliesst Voranschlag und Jahresrechnung;
- h) **beschliesst** den Jahresbericht;
- i) legt die Verwaltungskostenbeiträge nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung fest.

⁶⁰ ABI 2011, ●●.

⁶¹ sGS 350.1.

d) *Revisionsstelle*

Art. 9. Die Revisionsstelle prüft das Rechnungswesen der Sozialversicherungsanstalt.

Sie erfüllt die Revisionsaufgaben nach der Bundesgesetzgebung, soweit die Sozialversicherungsanstalt Bundesrecht vollzieht.

Sie berichtet der Geschäftsleitung, der Verwaltungskommission und **der Regierung** über das Ergebnis ihrer Prüfung.

Regierung

Art. 10. **Die Regierung:**

- a) übt die Aufsicht über die Sozialversicherungsanstalt aus, soweit diese nicht der Bundesaufsicht untersteht;
- b) wählt die Verwaltungskommission, **bestimmt den Vorsitz und legt die Entschädigung fest;**
- b^{bis}) kann Mitglieder des Verwaltungsrates **bei Vorliegen eines ausreichenden sachlichen Grundes** während der Amtsdauer **abwählen. Art. 21 Abs. 2 Bst. b bis e des Personalgesetzes vom 25. Januar 2011⁶² wird sachgemäss angewendet;**
- c) _____
- d) wählt die Revisionsstelle;
- e) genehmigt das Geschäftsreglement;
- f) genehmigt Voranschlag und Jahresrechnung;
- g) **genehmigt den Jahresbericht.**

Regierung und zuständiges Departement können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die das Geschäft betreffenden Akten einsehen.

Die Regierung kann mit anderen Kantonen die Zusammenarbeit bei Erfüllung einzelner Aufgaben der IV-Stellen vereinbaren.

II.

Die bei Vollzugsbeginn dieses Erlasses tätigen Mitglieder der Verwaltungskommission der Sozialversicherungsanstalt bleiben bis zum Ende der Amtsdauer 2012/2016 im Amt. Vorbehalten bleiben Rücktritt und Abwahl während der Amtsdauer.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁶² sGS 1431.1