

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Nachfolgend sind 24 Public Corporate Governance Richtlinien präsentiert. Es handelt es sich um Grundsätze mit idealtypischer Prägung, die ungeachtet bestehender Detailregelungen zu einzelnen bestehenden Beteiligungen formuliert sind. Für das Eingehen von neuen Beteiligungen sollen diese Richtlinien wegleitend sein. Für bestehende Beteiligungen stellen diese Richtlinien eine Vorgabe dar, die - sofern rechtlich/faktisch möglich - angestrebt werden soll oder wenn davon abgewichen wird bzw. aufgrund rechtlicher Bestimmungen werden muss, zu begründen ist.

Die Richtlinien (RL) gliedern sich wie folgt:

INHALT

1	Zweck und Definition Beteiligung	2
	<i>RL1 Zweck</i>	<i>2</i>
	<i>RL2 Definition Beteiligung</i>	<i>3</i>
2	Rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen.....	4
	<i>RL3 Kategorisierung der Beteiligungen</i>	<i>4</i>
	<i>RL4 Trennung der Rollen des Kantons.....</i>	<i>4</i>
	<i>RL5 Rechtsform</i>	<i>5</i>
3	Angemessene Organisation der Beteiligung.....	6
	<i>RL6 Organe.....</i>	<i>6</i>
	<i>RL7 Interessenwahrung und Ausstandspflicht.....</i>	<i>6</i>
	<i>RL8 Organisation des obersten Führungsorgans</i>	<i>7</i>
	<i>RL9 Internes Kontrollsystem.....</i>	<i>7</i>
	<i>RL10 Externe Revision.....</i>	<i>8</i>
4	Der Kanton als Eigentümer.....	9
	<i>RL11 Eigentümerrechte.....</i>	<i>9</i>
	<i>RL12 Beteiligungsinformationen.....</i>	<i>10</i>
	<i>RL13 Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan</i>	<i>10</i>
	<i>RL14 Rechte des Regierungsrats.....</i>	<i>11</i>
	<i>RL15 Controlling.....</i>	<i>12</i>
5	Steuerung der Beteiligung	13
	<i>RL16 Eigentümerziele und -strategie.....</i>	<i>13</i>
	<i>RL17 Steuerung der Beteiligung.....</i>	<i>13</i>
	<i>RL18 Kooperationen und Eingehen von Beteiligungen.....</i>	<i>14</i>
	<i>RL19 Kommerzielle Nebenleistungen einer kantonalen Anstalt.....</i>	<i>14</i>
6	Transparenz und Offenlegung	15
	<i>RL20 Offenlegung und Corporate Governance</i>	<i>15</i>
	<i>RL21 Berichterstattung bei Anstalten</i>	<i>15</i>
7	Haftung und Finanzierung	16
	<i>RL22 Haftung</i>	<i>16</i>
	<i>RL23 Finanzielle Verflechtungen</i>	<i>16</i>
	<i>RL24 Selbstfinanzierung von Anstalten</i>	<i>17</i>

Kursiv heisst: Für die Beteiligungen der Gruppe 1 (vgl. Kategorisierung in Richtlinie 3) sind nur die Richtlinien 1 bis 5, 12 sowie 20 und 21 anwendbar. Für die Gruppe 2 und 3 sind sämtliche Richtlinien anwendbar.

1 Zweck und Definition Beteiligung

RL1 Zweck

RL1 Zweck

¹ Die Richtlinien zur Public Corporate Governance bezwecken ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle bei den Beteiligungen des Kantons.

² Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Grundversorgung
- Minimierung der Risikoexposition des Kantons
- wirtschaftliche Unternehmensführung
- sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln
- angemessene Gewinnausschüttung an den Kanton bzw. eine kostengünstige Abgeltung einer vom Kanton bezogenen Leistung.

³ Die Richtlinien entsprechen den rechtspolitischen Absichten des Regierungsrats und gelten für die Direktionen und die Standeskanzlei als interne Weisungen. Abweichungen sind zu begründen.

⁴ Die Richtlinien werden regelmässig auf ihre Tauglichkeit und Wirksamkeit hin überprüft. Die Finanzdirektion überwacht in Zusammenarbeit mit den zuständigen Direktionen deren Einhaltung.

zu Richtlinien 1, Zweck:

In **RL1 Abs. 2** werden in Bezug auf die Beteiligungen mehrere übergeordnete Ziele des Kantons aufgelistet, die sich teilweise auch aus der Verfassung des Kantons ableiten lassen. Sie sind entsprechend bei der Formulierung der Eigentümerstrategien für die einzelnen Beteiligungen zu berücksichtigen. Die Eigentümerstrategie fliesst in den relevanten Punkten in die Unternehmensstrategie der Beteiligung ein. Die in Abs. 2 aufgeführten Ziele können in Konkurrenz zueinander stehen. Die Lösung dieser Zielkonflikte muss der unterschiedlichen Bedeutung der Gewährleister-/Bestellerinteressen bzw. der Eigenerinteressen zu einer Beteiligung Rechnung tragen.

RL1 Abs. 3 regelt die Geltung der Richtlinien: Sie geben mit einfachen und verständlichen Aussagen einen Rahmen vor, der von den sachzuständigen Dienststellen als Leitfaden für ihre Arbeit mit den Beteiligungen zu verwenden ist. Die Richtlinien legen die rechtspolitischen Absichten des Regierungsrates in Sachen Governance dar und sind entsprechend von den zuständigen Direktionen sowie von der Standeskanzlei bei der Ausarbeitung von Vorlagen anzuwenden. Eine direkte Wirkung der Richtlinien auf die einzelnen Beteiligungen besteht jedoch nicht.

Abweichungen von den Richtlinien sind in Einzelfällen möglich, müssen aber begründet sein (comply or explain). Nur so können einzelfallspezifische Regelungen vermieden, der allgemeingültige Charakter dieser Richtlinien aufrechterhalten und besondere Situationen trotzdem beachtet werden. Die Beteiligungen sind einerseits zu mehr Transparenz gezwungen und andererseits müssen die sachzuständigen Dienststellen darlegen, wie die Richtlinien eingehalten werden (comply) bzw. warum eine Richtlinie nicht eingehalten wird (explain). Der Eigentümer kann in beiden Fällen die obersten Führungsorgane für ihre Handlungen zur Verantwortung ziehen. Dadurch wird insgesamt ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen Führung und Kontrolle erreicht. Steht zum Beispiel das oberste Führungsorgan einer Selbstevaluation ablehnend gegenüber, setzt es sich dem Verdacht der Inkompetenz aus. Oder nimmt der Kanton entgegen der Richtlinie Einsitz im obersten Führungsorgan einer Beteiligung, ist zu begründen, weshalb nur so der Eigentümer – trotz bestehender Interessenkonflikte – seine Interessen wahren kann.

RL2 Definition Beteiligung

RL2 Definition Beteiligung

Unter Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlichrechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist und die in sachlicher Dezentralisation kantonale Aufgaben erfüllt.

zu Richtlinien 2, Definition Beteiligung:

Die Definition der Beteiligungen in **RL2** umfasst keine Stiftungen und Vereine. Erstere unterstehen der Stiftungsaufsicht. Letztere sind in der Definition aufgrund von verwaltungsökonomischen Gründen nicht enthalten.

Als Ausnahme von dieser Regel wird die Stiftung Kantonsbibliothek Uri aufgrund ihrer Grössenordnung trotzdem in den Kreis der relevanten Beteiligungen aufgenommen.

2 Rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen

RL3 Kategorisierung der Beteiligungen

RL3 Kategorisierung der Beteiligungen

¹ Beteiligungen werden anhand der folgenden zwei, sich evtl. konkurrierenden, idealtypischen Interessen/Funktionen kategorisiert, wobei Mischformen den Normalfall darstellen:

- Gewährleister-/Bestellerinteressen: Sie sind ausgeprägt, falls der Kanton ein staatliches Angebot aufgrund von Marktverzerrungen schafft.
- Eignerinteressen: Sie sind ausgeprägt, wenn eine Beteiligung aus finanziellen Gründen gehalten wird.

² Die Beteiligungen werden zusätzlich wie folgt in drei Gruppen kategorisiert:

- Gruppe 1: Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote $\leq 20\%$ und/oder kleinem Risiko
- Gruppe 2: umfasst Minderheitsbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote $> 20\% \leq 50\%$ und/oder mittlerem Risiko
- Gruppe 3: umfasst Mehrheitsbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote $> 50\%$ und/oder grossem Risiko

Für die Gruppe 1 sind nur die Richtlinien 1 bis 5, 12 sowie 20 und 21 anwendbar.

zu Richtlinie 3, Kategorisierung der Beteiligungen:

RL3: Der Kanton Uri reiht seine Beteiligungen zwischen den Gewährleister/Bestellerinteressen und Eignerinteressen ein. Je nach Gewichtung der Interessenlage richtet sich die Rollenteilung in Richtlinie 4. Es gilt zu beachten, dass zwischen den beiden reinen Ausprägungsformen Mischformen möglich sind. Der Kanton betont damit sein liberales Wirtschaftsverständnis und das Subsidiaritätsprinzip, wonach der Staat verpflichtet ist, den Einsatz seiner Mittel zugunsten der freiheitlichen Entfaltung der Individuen zu beschränken.

RL4 Trennung der Rollen des Kantons

RL4 Trennung der Rollen des Kantons

Die unterschiedlichen Rollen des Kantons in Bezug auf die Beteiligung werden gemäss dem Verhältnis der Bedeutung der Gewährleister-/Bestellerinteressen und den Eignerinteressen zwischen den Direktionen organisatorisch getrennt. Die Konfliktlösung zwischen den beiden Positionen erfolgt durch Entscheid des Gesamregierungsrats.

zu Richtlinie 4, Trennung der Rollen des Kantons:

RL4: Die organisatorische Trennung der verschiedenen Rollen, die der Kanton bei einer Beteiligung einnimmt, unterstützt die Wahrnehmung der unterschiedlichen Interessen. Durch die organisatorische Zuteilung der verschiedenen Aspekte der Eigentümerinteressen auf unterschiedliche Dienststellen in der kantonalen Verwaltung wird letztlich die kantonale Einflussnahme auf die Beteiligung gestärkt. In diesem dualen Modell vertritt die Finanzdirektion stets die Finanz- und Führungsinteressen gegenüber einer Beteiligung. Die sachzuständige Direktion dagegen konzentriert sich in erster Linie auf die materielle Aufgabenerfüllung (politikfeldbezogene Interessen). Die Ausprägung der Betreuung zwischen den sachzuständigen Direktionen und der Finanzdirektion richtet sich nach der Bedeutung der Gewährleister-/Bestellerinteressen und der Eignerinteressen einer

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Beteiligung. Je nach funktionaler Ausprägung einer Beteiligung sind die unterschiedlichen, teils sich widersprechenden Interessen des Kantons zu gewichten. Diese Gewichtung erfolgt durch Verhandlungen zwischen den Direktionen im Rahmen einer Gesamtbetrachtung der Interessen des Kantons. Wird keine Einigung erzielt, entscheidet der Regierungsrat.

RL5 Rechtsform

RL5 Rechtsform

¹ Für verselbständigte Einheiten, die Kantonsaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen.

² Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:

- a) die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten;
- b) die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
- c) die nicht hoheitlich handeln; und
- d) an denen sich Dritte beteiligen können sollen.

³ Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.

zu Richtlinien 5, Rechtsform:

RL5: Damit der Kanton sich besondere Informations- und Einflussrechte organisationsrechtlich sichern kann, ist für verselbständigte Einheiten mit Aufgaben, die hoheitlichen bzw. Monopolcharakter aufweisen und entweder über allgemeine Steuermittel oder über Gebühren finanziert werden, die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt zu wählen. Die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft ist für Einheiten vorzusehen, die mehrheitlich preisfinanziert am (allenfalls regulierten) Markt tätig sind, keine hoheitlichen Leistungen erbringen, die Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erfüllen und damit auch für die Beteiligung Dritter offen stehen. Andere Rechts- bzw. Organisationsformen, insbesondere spezialgesetzliche Mischformen, sollen mit Rücksicht auf die Aufgabenvielfalt des Kantons nur im Sinne einer Ausnahme zulässig sein. Die Notwendigkeit dieser Ausnahme ist jedoch speziell zu begründen.

3 Angemessene Organisation der Beteiligung

RL6 Organe

RL6 Organe

¹ Die Organe der Beteiligung sind voneinander personell unabhängig. Im Falle einer Delegation der Geschäftsführung ist das Doppelmandat von Vorsitz im obersten Führungsorgan und Vorsitz der Geschäftsführung zu vermeiden.

² Selbständige Anstalten verfügen über eine der Aktiengesellschaft analoge Organstruktur.

zu Richtlinien 6, Organe:

Kernanliegen der Corporate Governance im Allgemeinen und der Public Corporate Governance im Speziellen ist die personelle Trennung unterschiedlicher Schlüsselrollen in einem Unternehmen. Diese Trennung wird letztlich mit der Einsicht begründet, dass mehrere Akteure sich in der Machtausübung hemmen und damit die Qualität der Entscheidungen gesamthaft zunimmt. Ausfluss davon ist die Absicht in **RL6 Abs. 1**, das Doppelmandat von Verwaltungsratspräsident und Vorsitzendem der Geschäftsleitung zu vermeiden. Die in **RL6 Abs. 2** festgeschriebene Anlehnung der Organstruktur an die Aktiengesellschaft gilt sinngemäss für alle Beteiligungen (andere Bezeichnungen sind möglich). Sie stellt die Grundlage für die Umsetzung einer angemessenen Corporate Governance dar.

RL7 Interessenwahrung und Ausstandspflicht

RL7 Interessenwahrung und Ausstandspflicht

¹ Die Mitglieder des obersten Führungsorgans sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung betraut sind, sind in Ausübung kantonaler Aufgaben auf die Einhaltung des geltenden Rechts verpflichtet und müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen sowie die Interessen der Beteiligung wahren.

² Bei Interessenkonflikten ist die Ausstandspflicht zu prüfen.

³ Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im obersten Führungsorgan aus.

zu Richtlinie 7, Interessenwahrung und Ausstandspflicht:

RL7 lehnt sich stark an Art. 717 des Obligationenrechts an, der die Frage von Interessenkonflikten unter Beizug der Vorschrift über die Treuepflicht des Verwaltungsrats zu lösen versucht. Überlagert wird die Treuepflicht gegenüber der Unternehmung durch die Verpflichtung auf das geltende Recht. Hierbei sind die Mitglieder des obersten Führungsorgans, mit der Geschäftsführung betraute Personen, wie auch die von ihnen beaufsichtigten Angestellten von Beteiligungen bei der Ausübung kantonaler Aufgaben auf das geltende Recht verpflichtet. Die in **RL7 Abs. 1** enthaltene Treuepflicht beinhaltet auch eine Informationspflicht gegenüber der Unternehmung in Fällen von Interessenkonflikten. Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung müssen demnach den Vorsitzenden des Verwaltungsrats unverzüglich und vollständig über Interessenkonflikte informieren. Der Gesamtverwaltungsrat ist daraufhin verpflichtet, die nötigen Massnahmen zur Wahrung der Interessen der Gesellschaft zu ergreifen. Selbstverständlich darf aber das

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

betreffende Verwaltungsratsmitglied an einem Beschluss über seinen Ausstand nicht teilnehmen.

RL8 Organisation des obersten Führungsorgans

RL8 Organisation des obersten Führungsorgans

¹ Das oberste Führungsorgan organisiert sich in Ausschüssen. Es bildet mindestens einen Prüfungs- und einen Entschädigungsausschuss.

² Es plant seine Erneuerung zuhanden des Wahlorgans (Regierungsrat) und sorgt für die Weiterbildung seiner Mitglieder.

³ Es unterzieht seine Leistung jährlich einer Selbstevaluation und gibt über die Durchführung im Jahresbericht Auskunft.

zu Richtlinie 8, Organisation des obersten Führungsorgans:

In **RL8** werden minimale Anforderungen an die Organisationsstruktur des Verwaltungsrats definiert. Dazu gehört die Bildung von Ausschüssen im Verwaltungsrat, was eine effiziente Arbeitserledigung ermöglicht und zudem auch innerhalb des Verwaltungsrats zu einer Gewaltenhemmung führt (beispielsweise bei der Festlegung der Entschädigungen). Weiter wird mit **RL8 Abs. 2** der Verwaltungsrat darauf verpflichtet, seine Erneuerung sowie seine Weiterbildung selbständig zu planen, wobei die Wahl nach wie vor dem Wahlorgan vorbehalten bleibt. Die in Abs. 3 enthaltene Pflicht zur Selbstevaluation entspricht einem üblichen personalpolitischen Führungsinstrument, welches auch innerhalb von Verwaltungsräten angewandt werden soll, um eine stetige Steigerung der Leistungen des Verwaltungsrats zu fördern.

RL9 Internes Kontrollsystem

RL9 Internes Kontrollsystem

Die Beteiligung verfügt über ein den Unternehmensrisiken angemessenes internes Kontrollsystem.

zu Richtlinie 9, Internes Kontrollsystem:

RL9 regelt das interne Kontrollsystem (IKS). Beim IKS handelt es sich um die Gesamtheit aller vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen (Kontrollmassnahmen), die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die organisatorischen Massnahmen der internen Kontrolle sind in die Betriebsabläufe integriert, das heisst, sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sind dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert. Die interne Kontrolle wirkt unterstützend bei der Erreichung der geschäftspolitischen Ziele durch eine wirksame und effiziente Geschäftsführung, der Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften (Compliance), dem Schutz des Geschäftsvermögens, der Verhinderung, Verminderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten, der Sicherstellung der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der Buchführung sowie der zeitgerechten und verlässlichen finanziellen Berichterstattung.

Die Formulierung von **RL9** lehnt sich stark an die Änderungen des Revisionsrechtes an. Der Gesetzgeber hat bei der Revision des OR (gültig ab 1. Januar 2008) keine neuen

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Anforderungen an die Unternehmen bezüglich des Internen Kontrollsystems (IKS) formuliert. Für alle im Handelsregister eingetragenen Unternehmen gelten nach wie vor die Grundsätze der kaufmännischen Buchführung nach Art. 957 ff. OR sowie für Aktiengesellschaften Art. 662a OR («Ordnungsmässige Rechnungslegung»). Neu unterliegen jedoch nicht nur Aktiengesellschaften den Anforderungen ordnungsmässiger Rechnungslegung, sondern alle Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Rechtsform – der ordentlichen Revision unterliegen. Die Bestimmungen für die Revisionspflicht gelten für Aktiengesellschaften, GmbH, Genossenschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Vereine und Stiftungen. Gemäss dem unveränderten Art. 716a Ziff. 3 OR hat der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft die unübertragbare und unentziehbare Aufgabe zur Ausgestaltung des Rechnungswesens und der Finanzkontrolle. Daraus ist die Verpflichtung zur Schaffung eines IKS abzuleiten (vgl. auch Art. 663b Ziff. 12 des geänderten OR zu Angaben zur Durchführung einer Risikobeurteilung).

Die rechtlichen Neuerungen im Bereich des Revisionsrechtes haben folgende Konsequenzen: Die Revisionsstelle prüft, welche Kontrollmechanismen im Unternehmen vorhanden sind. Stellt sie Mängel im internen Kontrollsystem fest, so teilt sie diese Feststellungen dem Verwaltungsrat mit. Wo sich die Revisionsstelle bei der Prüfung der Jahres- oder Konzernrechnung nicht auf interne Kontrollen des Unternehmens abstützen kann, muss sie die erforderliche Prüfungssicherheit durch weiter gehende Prüfungshandlungen erlangen. Unternehmen haben somit das IKS derart auszugestalten, dass dessen Existenz geprüft werden kann.

RL10 Externe Revision

RL10 Externe Revision

Die Revisionspflicht (ordentliche Revision, eingeschränkte Revision) richtet sich nach den Grössenkriterien gemäss Aktienrecht (Art. 727ff OR).

zu Richtlinie 10, Externe Revision:

Die Formulierung von **RL10** ist direkte Folge der Bestimmungen von Art. 727ff. des geänderten OR (gültig ab 1. Januar 2008; revidiert mit Inkraftsetzung per 01.01.2012). Danach ist für Gesellschaften, die zwei der nachstehenden Grössen in zwei aufeinander folgenden Geschäftsjahren nicht überschreiten, die eingeschränkte Revision möglich:

Grössenkriterium	ab 01.01.2008	ab 01.01.2012
Bilanzsumme	10 Mio. Fr.	20 Mio. Fr.
Umsatzerlös	20 Mio. Fr.	40 Mio. Fr.
Vollzeitstellen im Jahresdurchschnitt	50 VZ-Stellen	250 VZ-Stellen

Die eingeschränkte Revision kann durch einen zugelassenen Revisor gemäss Revisionsaufsichtsgesetz durchgeführt werden, wogegen die ordentliche Revision durch einen zugelassenen Revisionsexperten gemäss Revisionsaufsichtsgesetz vorgenommen werden muss.

4 Der Kanton als Eigentümer

RL11 Eigentümerrechte

RL11 Eigentümerrechte

¹ Der Regierungsrat nimmt vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen die Eigentümerrechte des Kantons wahr.

² Er delegiert die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen der Beteiligungen unter Berücksichtigung der Bedeutung der Besteller-/Gewährleisterinteressen und Eigenerinteressen der Beteiligungen an die Direktionen.

³ Die zuständige Direktion stellt dem Regierungsrat Antrag auf Erteilung einer Instruktion, falls von den Anträgen des obersten Führungsorgans an die Eigentümerversammlung abgewichen werden soll.

zu Richtlinie 11, Eigentümerrechte:

Die in **RL11 Abs. 1** festgelegte Wahrnehmung der Eigentümerrechte durch den Regierungsrat stützt sich auf übergeordnetes kantonales Recht ab:

- Art. 87 der Verfassung legt fest, dass der Landrat Oberaufsicht über alle Behörden ausübt. Der Regierungsrat hat gemäss Artikel 97 Absatz 2 h der Verfassung alle Staatsgeschäfte zu erledigen und Verfügungen zu treffen, die zu den Aufgaben einer Regierung gehören und nicht ausdrücklich einer anderen Behörde zugewiesen sind. Die Oberaufsicht des Landrats ist eine politische Aufsicht, die primär mit dem zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumentarium wahrzunehmen ist. Der Landrat handelt aus einer spezifischen Distanz zum Handlungsorgan, eine direkte Mitgestaltung durch das Parlament ist dem Sinn der Oberaufsicht jedoch fremd.
- Weiter ist die Exekutive (Regierungsrat) im System der Gewaltenteilung dazu befugt, das Staatsvermögen gegenüber Dritten zu vertreten.
- In den Bestimmungen darüber, wie die Eigentumsrechte des Staates an einem verselbständigten Sondervermögen in Form einer Beteiligung wahrzunehmen sind, liegen weder Akte der Normensetzung noch der Haushaltsfestsetzung oder der staatlichen Oberaufsicht vor. Somit kann nicht von einer Aufgabe gesprochen werden, welche der Legislative zufallen soll. Vielmehr handelt es sich bei der Wahrnehmung der Eigentümerrechte an den Sondervermögen des Kantons um eine typische Aufgabe der Exekutive¹.

In **RL11 Abs. 2** wird die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen der Beteiligungen geregelt. Hier wird darauf verwiesen, dass die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen an die Direktionen delegiert wird. Die Direktionen sind anschliessend bei der Wahl der Delegierten für die Eigentümerversammlungen frei. Aufgrund des grossen Gewichtes von Finanz- und Führungsfragen an den Eigentümerversammlungen soll die Vertretung des Kantons grundsätzlich durch die Finanzdirektion erfolgen. Bei finanziell bedeutenden Beteiligungen sowie bei einem starken Gewicht der Besteller-/Gewährleisterinteressen einer Beteiligung soll die Vertretung des Kantons durch zwei Direktionen ausgeübt werden.

¹ vgl. Peter Böckli, Corporate Governance: Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbständigen Anstalten, Sonderdruck aus: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat - Liber amicorum Luzius Wildhaber, 2007

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

In **RL11 Abs. 3** wird die Mandatierung und Instruktion der Delegierten des Kantons an der Eigentümerversammlung geregelt. Die Vertretung des Kantons an den Eigentümerversammlungen ist grundsätzlich verpflichtet, den Anträgen des obersten Führungsorgans (Verwaltungsrat) zuzustimmen. Diese Regelung kann als grundsätzliche Mandatierung verstanden werden. Von den Anträgen des obersten Führungsorgans abweichende Stimmabgaben bedürfen zwingend einer Instruktion durch den Regierungsrat.

RL12 Beteiligungsinformationen

RL12 Beteiligungsinformationen

Die Finanzdirektion stellt unter Einbezug der sachzuständigen Direktionen sicher, dass im Anhang zur Jahresrechnung des Kantons ein Beteiligungsspiegel offengelegt wird, der mindestens den Anforderungen von HRM2² genügt,

zu Richtlinie 12, Beteiligungsinformationen:

Der in **RL12** festgeschriebene und einheitlich über alle Beteiligungen zu erstellende jährliche Beteiligungsspiegel stützt sich auf die Vorgaben aus der Fachempfehlung Nr. 16 aus HRM2 ab.

RL13 Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan

RL13 Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan

Der Kanton soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch im obersten Führungsorgan von Beteiligungen Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des obersten Führungsorgans dies nahelegt.

zu Richtlinie 13, Vertretung des Kantons im obersten Führungsorgan:

Kantonsvertreterinnen und -vertreter im engeren Sinn sind die Mitglieder, die vertraglich oder gesetzlich verpflichtet sind, die Interessen des Kantons in diesem Organ zu vertreten – der Regierungsrat kann sie gezielt instruieren. Mit ihrer Wahl bzw. Entsendung kann der Regierungsrat seine Interessen direkt in das Leitungsorgan von verselbständigten Einheiten einbringen und erhält aufgrund der Informationspflicht direkt Informationen aus dem obersten Führungsorgan. Kantonsvertreterinnen und -vertreter können Mitglieder des Regierungsrats, Mitarbeitende der Kantonsverwaltung oder Dritte sein. Sie sind entweder gesetzlich oder vertraglich verpflichtet, die Interessen des Kantons zu wahren. Denkbar ist auch eine konkret auf ein Einzelgeschäft ausgerichtete Instruktion.

Die Interessen der verselbständigten Einheit können in Widerspruch zu den Interessen des Kantons stehen. Dadurch geraten die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons in einen so genannten doppelten Pflichtnexus: Sie sind sowohl zur Wahrung der Kantonsinteressen als auch zur Wahrung der Interessen der verselbständigten Einheit verpflichtet. Deshalb soll der Kanton nur noch dort mit instruierbaren Personen im obersten Führungsorgan vertreten sein, wo dies notwendig ist.

² Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern, 25. Januar 2008

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Die Notwendigkeit resultiert entweder aus dem Bedarf des obersten Führungsorgans nach besonderem, lediglich über die Kantonsvertretung einzubringendem Wissen (Anforderungsprofil) oder aus dem Steuerungsbedarf des Kantons, soweit er seine Interessen nicht anderweitig (z.B. über materielle Gesetze oder über rechtlich verbindliche strategische Ziele) wahren kann.

RL14 Rechte des Regierungsrats

RL14 Rechte des Regierungsrats

¹ Der Regierungsrat wählt – vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen – das oberste Führungsorgan von selbständigen Anstalten. Bei den übrigen Beteiligungen nimmt der Regierungsrat sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümerversammlungen wahr.

² Der Regierungsrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage eines Anforderungsprofils aus, das auf die sach- und fachgerechte Willensbildung im obersten Führungsorgan ausgerichtet ist. Er sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Kantons im obersten Führungsorgan der Beteiligung.

³ Der Regierungsrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:

- Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben;
- Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts;
- Verweigerung der Entlastung;
- Abberufung oder Ersatz von Personen;
- Verantwortlichkeitsansprüche
- Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.

⁴ Bei Anstalten genehmigt der Regierungsrat das Geschäfts- und Organisationsreglement sowie die Entschädigung der Mitglieder des obersten Führungsorgans. Er befindet jährlich über die Entlastung des obersten Führungsorgans.

zu Richtlinie 14, Rechte des Regierungsrats

Die Bestimmungen in **RL14** stützen sich auf Artikel 97 Abs. 2 lit. e der Kantonsverfassung, welche dem Regierungsrat grundsätzlich die Vornahme von Wahlen überträgt. Die Wahlbestimmungen in RL14 stellen einen wesentlichen Teil der Public Corporate Governance dar, da insbesondere durch RL14 Abs. 3 ein Sanktionsmechanismus eingeführt wird, der auch bei der Aktiengesellschaft Gültigkeit hat (vgl. Art. 705 OR).

Das in **RL 14 Abs. 2** genannte Anforderungsprofil an Mitglieder des obersten Führungsorgans kann wie folgt konkretisiert werden: Das oberste Führungsorgan muss als Team funktionieren, kritische Punkte durch geschickte Fragen aufdecken und durch sachkompetente Voten den Entscheidungsprozess beeinflussen. Die Mitglieder des obersten Führungsorgans müssen ein unternehmerisches Denken und Handeln an den Tag legen, unabhängig und integer sein, sich mit dem Unternehmen identifizieren und über genügend Zeit verfügen. Allein die fachlichen Fähigkeiten bieten keine Gewähr, dass das Führungsorgan die Interessen des Kantons tatsächlich wahrnimmt. Die vom Kanton ausgewählten Mitglieder sollten sich deshalb mit der Stossrichtung der Eigentümerziele und –strategien des Kantons identifizieren können und bereit sein, ihr Engagement im Führungsorgan auf deren Umsetzung auszurichten.

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Für die Auswahl und Selektion von Mitgliedern des obersten Führungsorgans ist gestützt auf RL8 Abs. 2 das oberste Führungsorgan zuständig. RL 14 Abs. 2 regelt lediglich die Auswahlkriterien, anhand derer der Regierungsrat seine Wahl vornimmt. Die Antragstellung an den Regierungsrat kann durch die sachzuständige Direktion in Absprache mit der Finanzdirektion oder umgekehrt erfolgen.

RL15 Controlling

RL15 Controlling

¹ Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Regierungsrats bzw. der sachzuständigen Direktionen die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Kantons als Aktionär.

² Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Regierungsrates vor.

zu Richtlinie 15, Controlling:

Dieser Grundsatz bezweckt, dass in den Organisationserlassen der Anstalten und der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften eine Bestimmung des regierungsrätlichen Controllings zu den strategischen Zielen explizit festgelegt wird. Das Controlling unterstützt den Regierungsrat bei seiner Aufsicht über die Organisationen und Unternehmungen des Kantons und stellt die regierungsrätliche Steuerung und Kontrolle in einen Systemzusammenhang.

Das Controllingsystem des Regierungsrats gegenüber den verselbständigten Einheiten bildet gleichzeitig Anknüpfungspunkt und Gegenstand der landrätlichen Oberaufsicht.

5 Steuerung der Beteiligung

RL16 Eigentümerziele und -strategie

RL16 Eigentümerziele und -strategie

Der Regierungsrat erstellt und evaluiert in regelmässigen Abständen die Eigentümerziele und -strategie zu jeder Beteiligung. Die Eigentümerziele und -strategien nehmen insbesondere eine Prioritätensetzung der unterschiedlichen Interessen des Kantons vor.

zu Richtlinie 16, Eigentümerziele und Strategie:

RL16: Als Eigentümer einer Beteiligung erfüllt der Staat eine Aufgabe (oder auch mehrere mit entsprechender Priorisierung; vgl. dazu auch Kommentar zu RL4 zur Trennung der Rollen des Kantons) im Auftrag von Kunden, hier der Bevölkerung des Kantons. Mit den Eigentümerzielen –und strategien nimmt der Kanton eine langfristige Beurteilung von Chancen und Risiken und Stärken und Schwächen vor, welche seine Aufgabenerfüllung mittels der Beteiligung beeinflusst. Ändert sich die geforderte Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung oder ändert sich das Umfeld einer Beteiligung (z.B. Liberalisierung), können die Eigentümerziele und -strategien eine (teilweise) Veräusserung der Beteiligung vorsehen.

RL17 Steuerung der Beteiligung

RL17 Steuerung der Beteiligung

¹ Beteiligungen des Kantons werden mit Rahmen- und Leistungsverträgen oder mit Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und -ausschüttungsquoten gesteuert.

² Erbringt eine Beteiligung abgeltbare Leistungen zugunsten des Kantons, so schliesst der Regierungsrat mit der Beteiligung mehrjährige Rahmenverträge und einjährige Leistungsverträge ab. In den Leistungsverträgen werden im Wesentlichen Menge, Qualität und Preis der Leistung festgelegt. Bei Abschluss der Rahmen- und Leistungsverträge ist dem Vorbehalt der Finanzierungsbeschlüsse des Landrats Rechnung zu tragen.

³ Stehen die Eignerinteressen im Vordergrund, legt der Regierungsrat nach Anhörung des obersten Leitungsorgans der Beteiligung jährlich die erwarteten Gewinnziele und -ausschüttungsquoten auf eine Periode von vier Jahren fest.

zu Richtlinie 17, Steuerung der Beteiligung:

RL17: Bei der Steuerung der Beteiligung ist der Zusammenhang zwischen der Höhe der vereinbarten Kosten für den Leistungsbezug und den Vorgaben über die zu erreichenden Gewinnziele und -ausschüttungsquoten angemessen zu berücksichtigen. Das Modell von Rahmen- und Leistungsverträgen wird seit mehreren Jahren beim Kantonsspital angewendet. Es ist darauf ausgerichtet, Leistungen (Output) zu finanzieren. Dieses Finanzierungssystem entspricht der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, die sich grundlegend von der herkömmlichen Inputfinanzierung unterscheidet.

Kauft der Kanton bei Beteiligungen Leistungen ein, ist oftmals ein Konflikt mit dem Ziel angemessener Unternehmensgewinne auszumachen. Dieser Zielkonflikt ist anhand der

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

Gewichtung der Besteller-/Gewährleisterinteressen und Eignerinteressen einer Beteiligung zu lösen.

Auf Vorschriften zur Rechnungslegung der Beteiligungen wird bis auf weiteres verzichtet. Zurzeit konsolidiert der Kanton seine Beteiligungen nicht, weshalb einheitliche Rechnungslegungsvorschriften nicht notwendig sind.

RL18 Kooperationen und Eingehen von Beteiligungen

RL18 Kooperationen und Eingehen von Beteiligungen

¹ Eine kantonale Anstalt geht nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und der Eigentümerstrategie des Kantons, Kooperationen und Beteiligungen ein.

² Eine verselbständigte Einheit in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft kann Kooperationen und Drittbeteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen.

³ Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

RL19 Kommerzielle Nebenleistungen einer kantonalen Anstalt

RL19 Kommerzielle Nebenleistungen einer kantonalen Anstalt

Eine kantonale Anstalt darf bei entsprechender gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung übergeordneten Rechtes kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

6 Transparenz und Offenlegung

RL20 Offenlegung und Corporate Governance

RL20 Offenlegung und Corporate Governance

¹ Die Geschäftsberichte und das vom obersten Führungsorgan erlassene Geschäfts- und Organisationsreglement der Beteiligung sind öffentlich zugänglich.

² Das Geschäfts- und Organisationsreglement richtet sich nach den anerkannten Grundsätzen der Corporate Governance.

³ Der Geschäftsbericht der Beteiligung enthält die massgebenden Informationen zur Corporate Governance.

zu Richtlinie 20, Offenlegung und Corporate Governance:

RL20 Abs. 1 statuiert den Grundsatz der Öffentlichkeit für den Geschäftsbericht sowie für das Geschäfts- und Organisationsreglement der Beteiligung. Der Grundsatz der Verschwiegenheit kommt bei berechtigten Ansprüchen von Privatpersonen, der Allgemeinheit oder bei zwingenden Unternehmensinteressen (Personalfragen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnis) zum Zuge.

Mit **RL20 Abs. 2** werden die anerkannten Grundsätze der Corporate Governance zwingend als Teil des Geschäfts- und Organisationsreglements der Beteiligung festgeschrieben. Die anerkannten Grundsätze der Corporate Governance leiten sich insbesondere aus dem „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance“ ab. Die Einhaltung der Grundsätze der Corporate Governance wird damit zum Massstab für eine „gute“ Führung von Unternehmen („Gütesiegel“) und im Geschäftsbericht entsprechend vermittelt (**RL20 Abs. 3**).

RL21 Berichterstattung bei Anstalten

RL21 Berichterstattung bei Anstalten

¹ Die Berichterstattung der externen Revisionsstelle sowie der Mindestinhalt des Geschäftsberichts bestimmen sich bei Anstalten in Anlehnung an das Aktienrecht.

² Stellung, Prüfständigkeit, Berichterstattung und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.

7 Haftung und Finanzierung

RL22 Haftung

RL22 Haftung

¹ Dient die Beteiligung vorwiegend der Gewinnerzielung und ist sie damit gewerblicher Natur, richtet sich die Haftung nach dem Zivilrecht.

² Dient die Beteiligung vorwiegend der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben und handeln die delegierten Organe somit in amtlicher Tätigkeit, richtet sich die Haftung nach Artikel 4 und 5 der Kantonsverfassung.

zu Richtlinie 22, Haftung:

Der Kanton Uri kennt, anders als viele Kantone und der Bund, kein eigentliches Verantwortlichkeitsgesetz. Einzige Rechtsgrundlage für die so genannte Staatshaftung sind die Artikel 4 und 5 der Kantonsverfassung (KV; RB 1.1101). Die Richtlinie 22 lehnt sich an diese Haftungsregeln an.

RL23 Finanzielle Verflechtungen

RL23 Finanzielle Verflechtungen

¹ Die finanziellen Verflechtungen des Kantons mit einer Beteiligung beschränken sich einerseits auf die angemessene Ausstattung mit Eigenkapital und andererseits auf die Abgeltung von Leistungen.

² Darüber hinausgehende finanzielle Beziehungen zwischen der Beteiligung und dem Kanton oder anderen Beteiligungen des Kantons sind auf geschäftliche Belange zu konzentrieren und nach Marktbedingungen auszugestalten.

³ Gegenüber Beteiligungen soll der Kanton nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.

zu Richtlinie 23, Finanzielle Verflechtungen:

RL23 Abs. 1: Von dieser Richtlinie ausgenommen sind Spezialfälle finanzieller Verflechtungen wie Wasserzinsen, Konzessionsgebühren, Abgeltung für Dotationskapital, Abgeltung für Staatsgarantie u.a.

RL23 Abs. 2: Übrige finanzielle Verflechtungen sind zu unterlassen, da dadurch für den Eigentümer wichtige Informationen verloren gehen (etwa wenn der Kanton Darlehen an Beteiligungen gewährt und dadurch keine Bank mehr die Beteiligung „bewertet“).

RL23 Abs. 3: Gegenüber einzelnen verselbständigten Einheiten ist der Kanton Garantien und Eventualverpflichtungen eingegangen (Kantonalbank, Kraftwerk Amsteg AG). Solche zusätzlichen Verpflichtungen sind vom Kanton künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen zu übernehmen und müssen von verschärften risikopolitischen Vorgaben

Public Corporate Governance Richtlinien (Stand: 15. November 2011)

begleitet werden (z.B. regelmässige Überprüfung der strategischen Vorgaben, allfällige Versicherungspflicht etc.)

RL24 Selbstfinanzierung von Anstalten

RL24 Selbstfinanzierung von Anstalten

Die Selbstfinanzierung der Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.

zu Richtlinie 24, Selbstfinanzierung von Anstalten:

RL24 Diese Bestimmung hält fest, dass eigenwirtschaftlich erhobene Preise, Gebühren und Abgeltungen im Organisationserlass kantonalen Rechtes festgeschrieben sind und damit dem Erfordernis einer hinreichenden Rechtsgrundlage genügen.