



Richtlinien zur Steuerung und Kontrolle von übertragenen/ausgelagerten öffentlichen Aufgaben (Public Corporate Governance)

Bund und einzelne Kantone haben in den letzten Jahren Leitsätze oder Richtlinien für die Steuerung und Kontrolle von übertragenen/ausgelagerten Aufgaben ausgearbeitet. Dabei wird oftmals von Public Corporate Governance gesprochen. Der Begriff Corporate Governance definiert sich gemäss der „Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance wie folgt: „Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärs- oder Eigentümerinteresse ausgerichteten Massnahmen und Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben“.

An der Arbeitstagung vom 15. September 2010 der Konferenz der Kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) in Luzern wurde über Möglichkeiten der Übertragung/Auslagerung von Aufgaben, die Haftungsrisiken und die Rolle der kantonalen Aufsichtsstellen diskutiert (Referate siehe www.kkag-cacsf.ch/Div. Publ./Anderes). Daraus hat die Kommission der KKAG in Ergänzung zu ihren Empfehlungen vom 7. März 2003 zur Aufsicht bei Privatisierungen von Gemeindeaufgaben Richtlinien ausgearbeitet. Die nachfolgenden Richtlinien gelten als zusätzliche Empfehlungen für die Steuerung und Kontrolle von übertragenen/ausgelagerten öffentlichen Aufgaben.

1 Beispiel und Vorgehen zur Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe im Rahmen der Public Private Partnership (PPP)

Privat-gewerbliche, nicht-staatliche und staatliche Akteure kooperieren beim Public-Private-Partnership (PPP) in formellen Gremien oder gemischten Unternehmen, um Projekte umzusetzen und Leistungen zu erstellen, die auch in staatlicher Eigenregie erbracht werden könnten. Dafür bringen sie personelle, strategische und finanzielle Ressourcen ein.

1 a) Unumgängliche Etappen bei der Errichtung einer PPP (Auslagerung)

- Bestimmen des Projekts, das Gegenstand einer PPP sein kann
- Koordinieren des Projekts mit den kommunalen Projekten
- Aussuchen der Partner (Konformität mit der Gesetzgebung über das öffentliche Beschaffungswesen beachten)
- Machbarkeit des Projekts prüfen, Vor- und Nachteile sowie Risiken und Zweckmässigkeit analysieren
- Eine klare Aufgabenteilung sicherstellen
- Rahmenbedingungen der PPP vertraglich festlegen
- Transparenz des Projekts sowie politische und demokratische Kontrolle gewährleisten
- Wirkungen des Projekts evaluieren

1 b) Hauptpunkte eines Partnerschaftsvertrags

- Ziel und Zweck der Partnerschaft
- Phasen des Projekts
- Aufteilung der Aufgaben und Kompetenzen eines jeden Partners
- Terminkalender, Planung
- Entschädigung der Partner, Finanzplan
- Risiko- und Gewinnteilung
- Modalitäten für Vertragsänderungen
- Informationsrecht der öffentlichen Partner
- Verpflichtungen gegenüber Dritten
- Immaterialgüterrecht
- Dauer und Ablauf des Vertrags, Verfahren bei Vertragskündigung und Streitigkeiten

1 c) Hauptpunkte eines Leistungsauftrags

- Benennen der Partner
- Definition der Leistungen, Indikatoren und Zielwerte
- Regeln der Zuständigkeiten
- Globalbudget
- Betreuung, Überprüfung der Zielerreichung und der Zielanpassung
- Dauer, Ablauf und Verlängerung des Vertrags, Strafen bei Nichterreichen der vereinbarten Ziele

Das Beispiel kann auf die Übertragung/Auslagerung von Aufgaben auch auf andere Formen der Trägerschaft angewandt werden.

2 Übersicht über bestehende Beteiligungen

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren verlangt in ihrem Handbuch zur Rechnungslegung nach HRM2 einen Beteiligungsspiegel, der als Beteiligungsübersicht dient und zahlreiche Informationen beinhaltet. Jede Körperschaft, welche über Beteiligungen verfügt, sollte einen entsprechend strukturierten Beteiligungsspiegel führen.

2 a) Aufbau des Beteiligungsspiegels:

Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation

- Name und Rechtsform der Organisation,
- Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben,
- Gesamtkapital der Organisation und Anteil des Gemeinwesens,
- Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung,
- wesentliche weitere Beteiligte,
- eigene Beteiligungen der Organisation,
- Wesentliche Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen Gemeinwesen und Organisation und Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation,
- Aussagen zu den spezifischen Risiken einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation,
- konsolidierte Bilanz sowie konsolidierte Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung der Organisation mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards.

3 Regelungen des Kantons über mögliche Formen der Aufgabenerfüllung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zu den möglichen Formen der Aufgabenerfüllung können kantonal unterschiedlich sein. Es ist angezeigt, zu prüfen, welche Beschränkungen und Rahmenbedingungen gelten.

4 Instrumente zur Steuerung und Kontrolle von übertragenen/ausgelagerten öffentlichen Aufgaben

Richtlinien zur Public Corporate Governance (Standards) mit folgenden Inhalten:

1. Möglichkeit des Gemeinderates zur Einsitznahme oder Abberufung einzelner (VR-) Mitglieder
2. Strategische Ziele mit betrieblichen und aufgabenspezifischen Vorgaben
→Eigentümerstrategie
3. Grundzüge der Geschäftspolitik
4. Qualitative und quantitative Kriterien der Aufgabenerfüllung →Leistungsauftrag
5. Genehmigung des Berichtes des Führungsgremiums oder Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele
6. Risikopolitik →IKS
7. usw.

5 Risikomanagement

5 a) Haftung

- Grundsatz: Verursacher haftet für Schaden
- Durchgriff auf Gemeinde, wenn Rechtsträgerin der Aufgabenerfüllung insolvent wird (Ausfallhaftung)
 - Auslagerung: in der Regel "nur" Haftungsrisiko
 - Ausgliederung, PPP: Zusätzlich Risiko von Wertverlusten durch unwirtschaftliches Verhalten, insbesondere in "Risikobranchen"
 - Für rechtlich zwingende oder politisch unabdingbare Aufgaben: Risiko, dass Gemeinde Aufgabe wieder selbst erfüllen und Infrastrukturen (wieder) finanzieren muss.
 - zum Beispiel: Privatrechtliches Wasserversorgungsunternehmen wird liquidiert
 - zum Beispiel Staatsaufgabe: Betrieb Bahnhöfe / Schienennetz in Grossbritannien

5 b) Internes Kontrollsystem (IKS)

Aufbau gemäss IKS – Praxishilfe (Leitfaden zur Umsetzung des IKS in kleinen und mittleren Gemeinden auf Homepage www.kkag-cacsfc.ch)

5 c) Berichte

Berichte in Form von Geschäftsberichten, Revisionsberichten und weitere gemäss spezifischen Regelungen zeigen den Stand der Zielerreichung und der Mittelverwendung.

6 Verschiedenes

Zu Bewertungsfragen wird auf die Empfehlungen der KKAG 2003 (www.kkag-cacsfc.ch > Info > Info Nr. 13) verwiesen, insbesondere bezüglich echter und unechter Privatisierung.

Die Gemeinden sind dafür verantwortlich, die Revisionsstellen über diese Richtlinien zu informieren.

7 Die Rolle der Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen

Den Aufsichtsstellen fallen insbesondere folgende Aufgaben zu:

- Information, Beratung und Begleitung
- Existenzprüfung der Steuerungs- und Kontrollinstrumente (Richtlinien, Eigentümerstrategie, Verträge, Leistungsaufträge, IKS-Dokumentation, Berichte etc.)
- Prüfung der Einhaltung weiterer kantonsspezifischer Rahmenbedingungen

9. Dezember 2011