

Fachvereinigung Finanzkontrollen der deutschen Schweiz

# Public Corporate Governance

## Grundlagen und Herausforderungen für die Finanzkontrollen

Dr. Urs Bolz

Morschach, 25. Juni 2015

# Agenda

## EINLEITUNG

TEIL I: Public Corporate Governance in der Schweiz (Grundlagen)

a. Grundlagen PCG allgemein (kurz)

b. PCG und FK

TEIL II: Herausforderungen für die Finanzkontrollen

TEIL III: Podiumsgespräch Herausforderungen und Lösungsansätze in  
Kantonen und im Bund

Mittagessen

Teil IV: Verselbständigte Spitäler: Die Rolle der FK im PCG-Umfeld

# EINLEITUNG

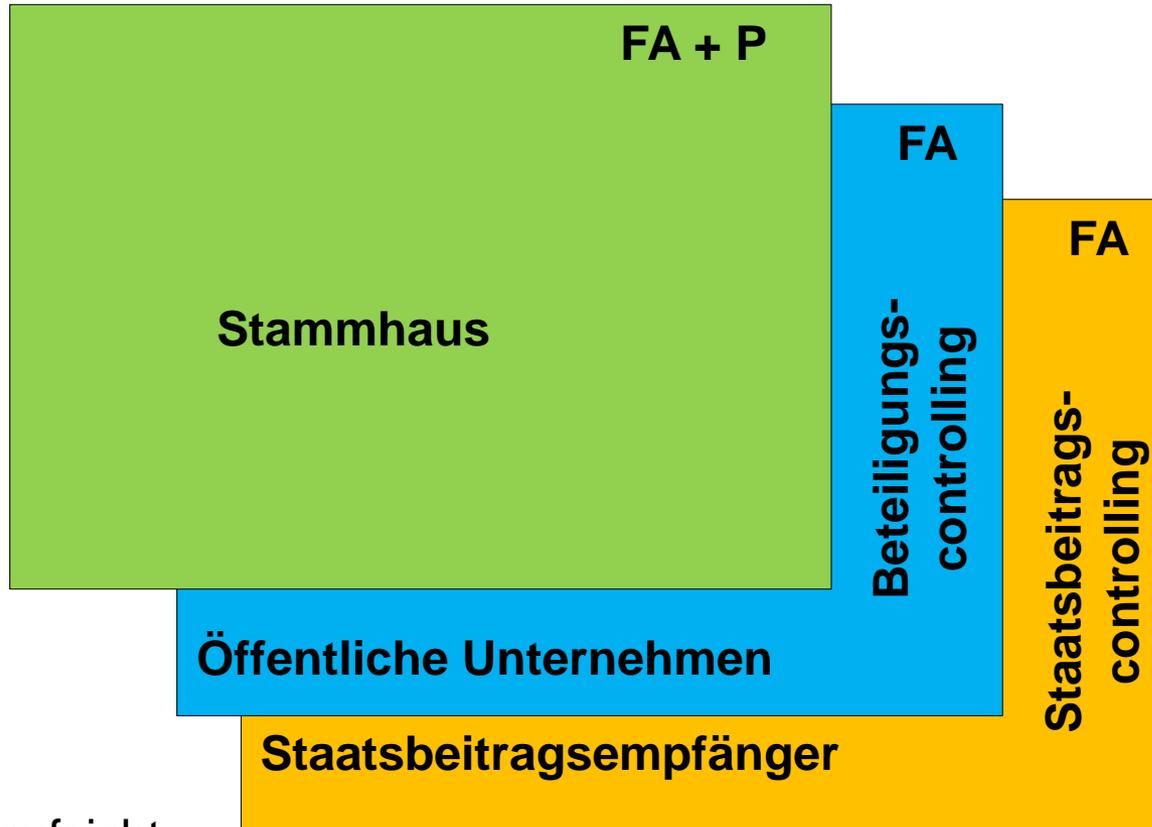
## Ziele

1. Grundlagen von PCG in der Schweiz sind eingeführt
2. Rahmenbedingungen und Herausforderungen von PCG für die Finanzkontrollen sind abgesteckt
3. Lösungsansätze für den Umgang mit Beteiligungen sind erkannt und diskutiert.

Fokus: Kantone

# EINLEITUNG

## Positionierung PCG



FA = Finanzaufsicht  
P = Prüfung

## EINLEITUNG

# Gegenstand

- PCG als wichtiges Thema in Praxis und Verwaltungswissenschaft
- Unterschiedliche Relevanz und Aufmerksamkeit
- Hohe Bedeutung auf Grund hoher Risiken
- Avenir Suisse, Studie Kantone als Konzerne, 2009:
  - Über 1000 Beteiligungen der Kantone im Bilanzwert von 8.3 Mrd. CHF
  - Wenige Kantone mit systematischem Beteiligungsmanagement
  - Sehr hohe Risiken
  - Wenig Transparenz über Instrumente, Strukturen und Risiken in den Beteiligungsportfolios
- Seither Fortschritte...
- ... aber der nächste Crash kommt bestimmt!

# EINLEITUNG

## Erfahrungen

### **Gestern / Heute**

- Kantonalbank Solothurn (1994 öffentliche Kosten 363 Mio. CHF), Berner Kantonalbank (1993 ca. 2 Mia. CHF), Jurassische KB (1996 85 Mio.), Banque Cantonale GE (2000 ca. 3 Mia. CHF), Walliser Kantonalbank (2000 50 Mio. CHF), Banque Cantonale Vaudoise (2001/2001 1.9 Mrd. CHF)
- Öffentliche Pensionskassen, u.a. Berner Lehrerversicherungskasse, Beamtenversicherungskasse Zürich...

### **Morgen??**

- ... Kantonalbanken zum Zweiten?
- Energieunternehmen?
- Spitäler?
- Immobilien Hochschulen?
- Sozialversicherungsanstalten?

EINLEITUNG

... und die Finanzkontrollen?

... in der (Mit)Verantwortung! ...

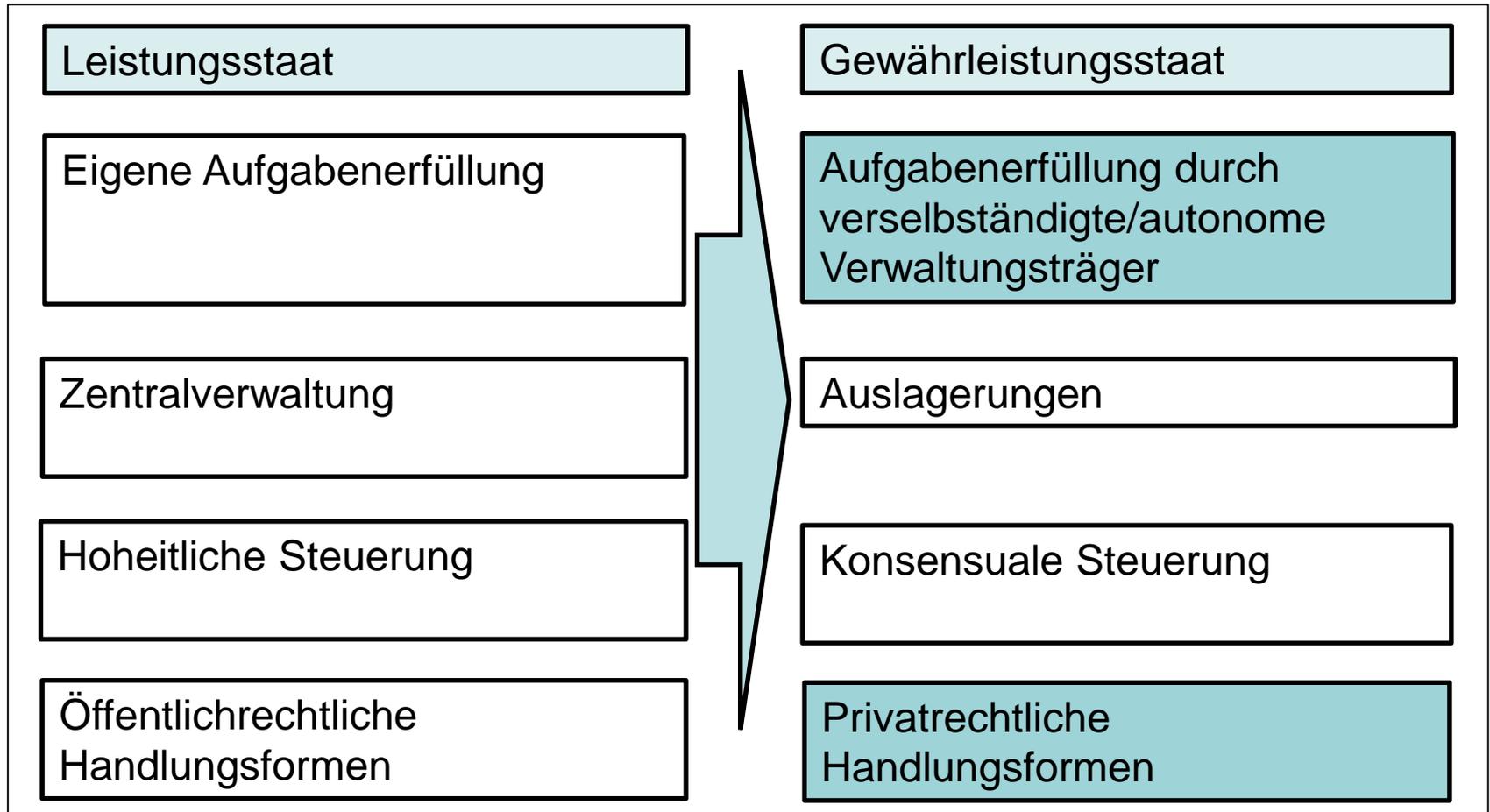
... aber die PCG-Diskussion fand (weitgehend)  
ohne FK statt!

# TEIL Ia: GRUNDLAGEN PCG allgemein

1. Situierung
2. Begriffe
3. Ziel und Zweck von PCG
4. Aufgabenübertragungen
5. Der Eigner
6. Steuerung der Beteiligung
7. Organisation der Beteiligung
8. Neuere Entwicklungen

## GRUNDLAGEN

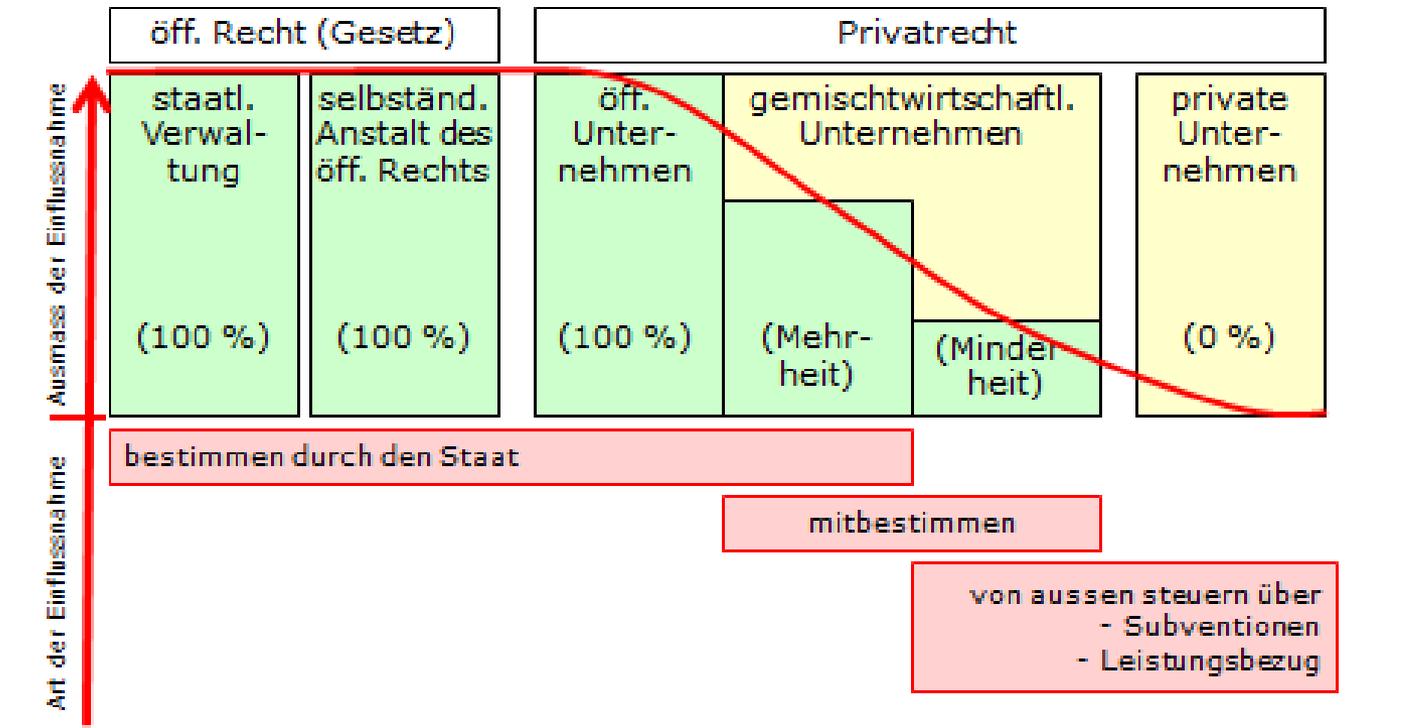
# Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates



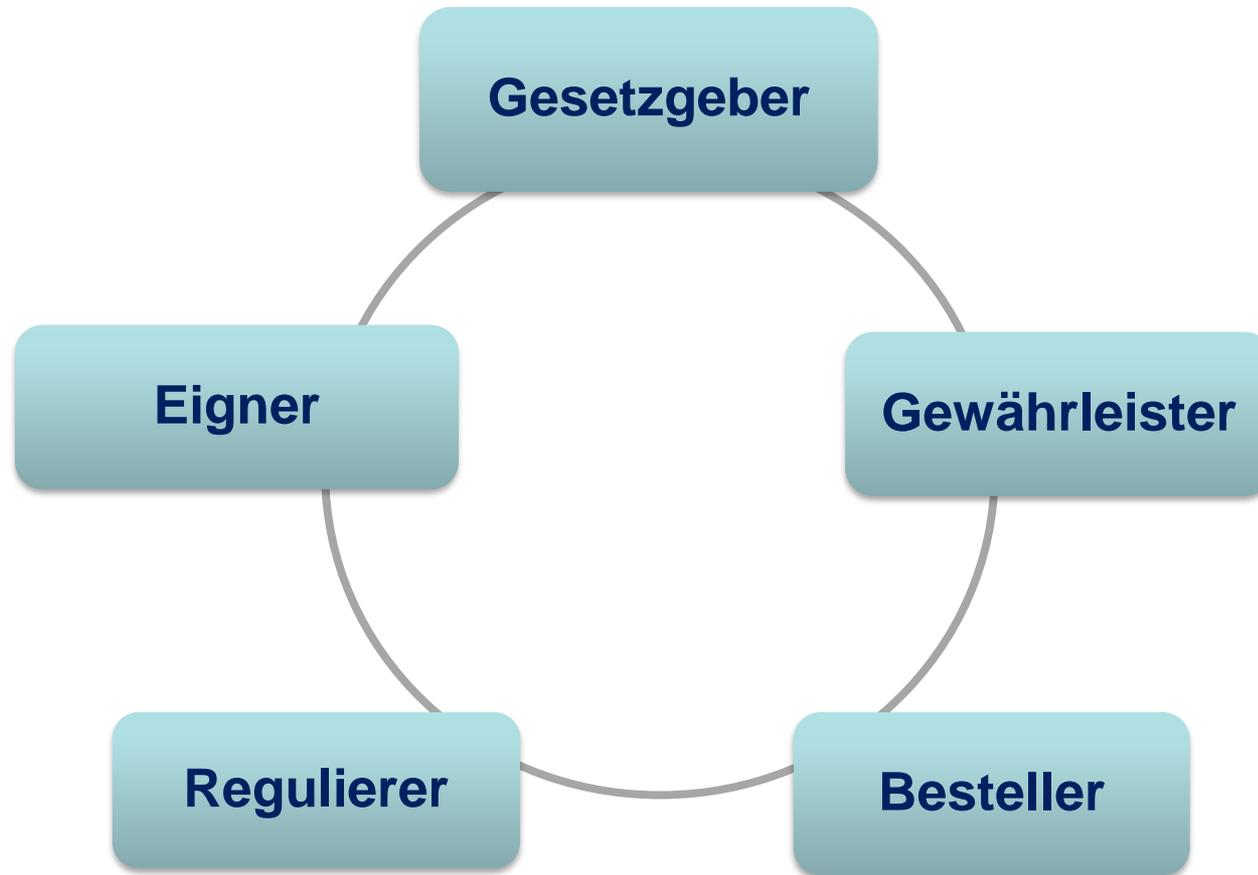
vgl. Lienhard 2013, S. 12

# Übertragung öffentlicher Aufgaben

## Strukturen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben



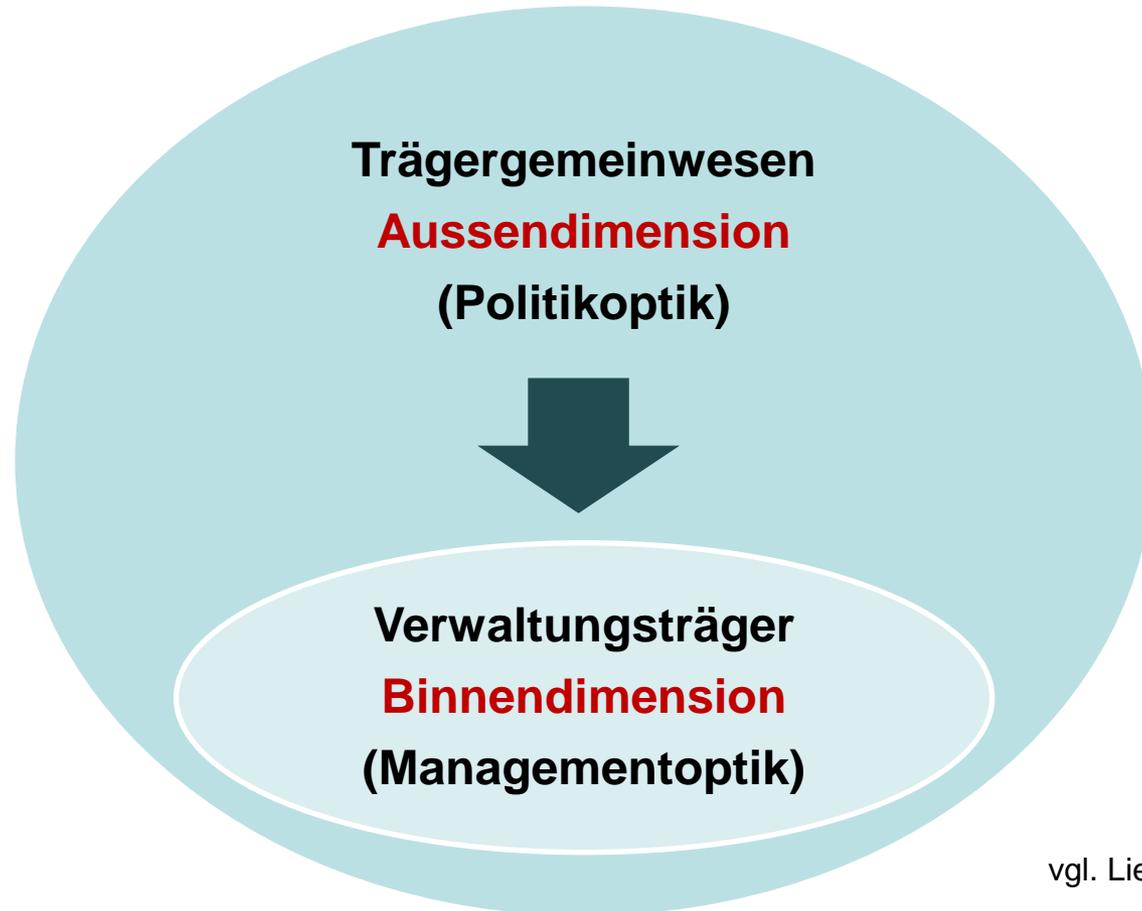
# Rollenvielfalt des Staates



vgl. Lienhard 2013, S. 22

## GRUNDLAGEN

# Aussen- und Binnendimension von PCG



vgl. Lienhard 2013, S. 21

## GRUNDLAGEN

# Begriff «Public Corporate Governance»

«Unter PCG zu verstehen sind sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in **ausgelagerten Verwaltungsträgern** zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat»

(Lienhard 2008, S. 48)

## GRUNDLAGEN

# Begriff der «Beteiligung»

### **z.B. § 4 PCG-Richtlinien AG, 2013**

<sup>1</sup>Unter Beteiligung wird eine Institution in der Rechtsform der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts verstanden, an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist.

<sup>2</sup>Beteiligungen dienen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Sie können eingegangen werden, wenn sie das wirtschaftlichste und wirksamste Mittel sind, um die öffentliche Aufgabe zu vollziehen. Sie sind zu veräussern, sobald die öffentliche Aufgabe entfällt.

In der Regel nur Beteiligungen im Verwaltungsvermögen im Fokus von PCG.

## GRUNDLAGEN

# Normative Grundlagen

### **OECD**

- OECD-Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben (2006)

### **Bund**

- PCG-Richtlinien vom 13.9.2006 mit Zusatzbericht vom 25.10.2009

### **Kantone**

- PCG-Gesetzgebung (insb. GE, VD, VS)
- PCG integriert im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen oder Finanzhaushaltsgesetz oder Staatsverwaltungsgesetz (bzw. LU, SG)
- Diverse Kantone mit PCG-Richtlinien
- Einige Kantone mit PCG-Verordnungen (z.B. BL, GR)

### **Private**

- Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance /SWX-Richtlinie

## GRUNDLAGEN

# Ziel und Zweck von PCG

Beispiel: Ziff. 1 PCG-R Aargau (2013)

<sup>2</sup> Sie bezwecken eine angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons, abhängig von der Grösse, dem Beteiligungsanteil, der Bedeutung für die Aufgabenerfüllung und dem Risiko der Beteiligungen.

<sup>3</sup> Dabei werden folgende Ziele berücksichtigt:

- a) Sicherstellung der öffentlichen Aufgabe,
- b) Wahrung der Eigentümerinteressen des Kantons,
- c) Abstimmung von Eigentümer- und Unternehmensinteressen,
- d) Optimierung der Risikoexposition des Kantons,
- e) Standardisierung der Instrumente und Prozesse sowie Transparenz der Beteiligungssteuerung durch den Eigentümer,
- f) kontinuierliche Überprüfung des Beteiligungsportfolios hinsichtlich Notwendigkeit.

# GRUNDLAGEN

## Der Eigner

- Beteiligungsstrategie
- Rollenteilung zwischen den Departementen
- Wahrnehmung der Eignerrechte

## GRUNDLAGEN

# Die Steuerung der Beteiligung

- Gesetzgebung
- Leistungsaufträge
- Eigentümerstrategien (-ziele); *wichtig*: Standardisierung!
- Eigentümergespräche (Controllinggespräche)
- Risikomanagement
- Berichterstattung der Departemente über die Erfüllung der Eigentümerstrategie
- Vertretung des Eigentümers in den obersten Leitungsorganen?

## GRUNDLAGEN

# Die Steuerung der Beteiligung

### Beispiel BS: Unvereinbarkeit / PCG-Richtlinien

---

#### *Grundsätze*

**§ 23** Die Vertretung des Kantons durch Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung oder durch Mitglieder des Regierungsrates in obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen von Beteiligungen ist in begründeten Fällen möglich. Dies ist unter anderem der Fall:

- a) wenn Beteiligungen von grösserem politischem oder strategischem Interesse für den Kanton sind,
- b) wenn sich die Interessen des Kantons ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen,
- c) wenn das Anforderungsprofil des obersten Leitungs- und Verwaltungsrates dies nahelegt,
- d) bei obersten Leitungs- und Verwaltungsorganen, die überwiegend durch Regierungs- oder Verwaltungsvertreterinnen und -vertreter der Kantone besetzt sind sowie
- e) wenn der Informationsfluss gewährleistet werden soll.

## GRUNDLAGEN

# Organisation der Beteiligung

Organisatorische Regelungen (Ziel: Standardisierung!)

- Unabhängigkeit der obersten Organe
- Grösse, Amtszeit und Wählbarkeit des obersten Organs
- Vorgabe für Ausschüsse (z.B. Prüfungs- und Risikoausschuss)
- Erneuerung. Erneuerungsplanung und Anforderungsprofile
- Vergütungen

## GRUNDLAGEN

# Neuere Entwicklungen

### **Bund**

- Mustererlass für Anstalten (22.03.2012)
- Mustervorlage für strategische Ziele (31.10.2011)

### **Kantone**

- Neuste Richtlinien (bzw. updates) seit 2013: AG, BS, BL, ZH
- Luzern: PCG-Mantelerlass, u.a. Verankerung im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, im Organisationsgesetz, im Staatsbeitragsgesetz und im Kantonsratsgesetz (2013)

## GRUNDLAGEN

# Elemente guter Public Corporate Governance (I)

Literatur /Wissenschaft (Prof. A. Lienhard 2008, S. 55ff)

- Zweckmässige Organisationsform
- Hinreichende Autonomie
- Abgestimmte Steuerungskreisläufe
- Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium
- Transparentes Berichtswesen
- Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht
- Sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens
- Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger
- Beachtung der Besonderheiten privatrechtlicher Verwaltungsträger

## GRUNDLAGEN

# Elemente guter Public Corporate Governance (II)

- Jährliche Portfoliobetrachtung auf Stufe Regierungsrat vorhanden
- Wichtige Beteiligungen mit Eignerstrategie und – controlling
- Angemessenes Risikomanagement unter der obersten Verantwortung des Regierungsrats
- Fokus auf das Wesentliche
- Standardisierung von Organisation und Controlling bei grösseren Portfolios
- Angemessene öffentliche Berichterstattung
- Angemessene Balance zwischen Steuerungsanspruch und Wahrung der Autonomie/unternehmerischen Selbstverantwortung
- Einbezug der Kompetenzen der Finanzkontrollen

# TEIL Ib: PCG und FK: Grundlagen

1. Aufgaben und Kompetenzen: PCG und Finanzkontrollgesetzgebung (FKG)
2. Die Finanzkontrollen in der PCG-Diskussion
3. Privatrechtliche Beteiligungen: Vorgaben des Bundesrechts

## PCG und FK

# PCG und FKG (I)

Aufgaben Finanzkontrolle	u. A.	Bemerkung
Unterstützt bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung	ZH, SO, LU, SG	Mit Einschluss der «anderen Träger öffentlicher Aufgaben»
Unterstützt Regierung und Direktionen und Anstalten bei der Ausübung ihrer Aufsicht über die Verwaltung	ZH, LU Bund	Inkl. Aufgaben PCG! Reichweite?
Finanzaufsicht über die kantonale Verwaltung	ZH, SG, SO, BE	Inkl. Aufgaben im Rahmen von PCG
Finanzaufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtl. Anstalten des Kantons	ZH, SG, SO BE	
Finanzaufsicht über Organisationen u. Personen ausserhalb der kant. Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt	ZH, LU, BE, SO, AG	Reichweite? Rolle?

## PCG und FKG (II)

Besonderes	Bemerkung
Finanzaufsicht auch über Anstalten und Stiftungen bei den eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist	<ul style="list-style-type: none"><li>• Allgemein: Bund, ZH</li><li>• Nur wenn Ermächtigung im Einzelfall: SO</li><li>• Prüfung der Jahresrechnung: BE</li><li>• Pflicht zur Abstimmung: SG</li></ul>
Laufende Information und fachtechnische Beratung des Regierungsrats und der Finanzkommission	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inkl. PCG!</li></ul>
Koordination mit anderen Revisionsorganen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bund, ZH, SG</li></ul>
Zusammenarbeit mit privaten oder öffentlichen Institutionen möglich	<ul style="list-style-type: none"><li>• z.B. SO, BS</li></ul>

# PCG und FKG: Bsp. ZH (I)

FKG vom 30.10.2000

§ 1. <sup>1</sup> Die Finanzkontrolle ist das oberste Finanzaufsichtsorgan Stellung des Kantons. Sie unterstützt

- a. den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege,
- b. den Regierungsrat, seine Direktionen, die Staatskanzlei, die obersten kantonalen Gerichte und die selbstständigen öffentlichrechtlichen Anstalten bei der Ausübung der Dienstaufsicht über die Verwaltung.

# PCG und FKG: Bsp. ZH (II)

FKG vom 30.10.2000

§ 2. <sup>1</sup> Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterliegen Aufsichts-  
bereich  
vorbehältlich § 3 sowie spezialgesetzlicher Regelungen:

- a. das Rechnungswesen des Kantonsrates und der Ombudsperson,
- b. die kantonale Verwaltung,
- c. die Justizverwaltung,
- d. die öffentlichrechtlichen Anstalten des Kantons,
- e. Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt,
- f. Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz<sup>4</sup> empfangen.

<sup>2</sup> Die Finanzaufsicht über die Gemeinden richtet sich nach dem Gemeindegesetz<sup>3</sup>.

## PCG und FKG: Bsp. ZH (III)

Fallbeispiel: Aufsichtsbereich der kantonalen Finanzaufsicht über

- ... Organisationen und Personen, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt...

Gesetz über die Kantonsspital Winterthur AG, Antrag des RR ZH vom 10.12.2014:

- Weisung Ziff. 3.4.5, S. 31: «Das Führen eines nicht-universitären regionalen Spitals ist, ganz im Gegensatz zur Sicherstellung der Spitalversorgung als Ganzes, keine öffentlich Aufgabe»
- Folge: AG nicht mehr im Aufsichtsbereich der FK ZH gemäss geltendem FKG ZH!

## PCG und FKG: Der Bund

- FKG vom 28.6.1967: Umfassende Zuständigkeiten für die EFK.
- Art. 8/3: Die EFK übt die Finanzaufsicht auch dort aus, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist.
- Die interne oder externe Revision eines Unternehmens «können ohne weiteres von der EFK für die Durchführung der Prüfung beigezogen werden» (Grütter, 501).
- Gegenüber der EFK kann keine Geheimhaltungspflicht geltend gemacht werden; nur Vorbehalt Brief-, Post –und Fernmeldeverkehrsgeheimnis (Art. 10/1).
- Umfassender Datenzugriff (Art. 10/3).

## GRUNDLAGEN

# PCG und FKG: Fazit

- Weitgehend einheitlicher Grundauftrag der FK der Kantone (weiterer Auftrag für EFK).
- Finanzkontrollen auch im Bereich Beteiligungen / PCG in der Pflicht!
- Keine/wenig kantonale Konkretisierungen im Bereich von Unternehmen nach Privatrecht OR. Sollte optimiert werden!
- Klärung des Aufsichtsbereichs notwendig.
- Sonderregelungen in den Spezialgesetzen insbesondere bei Anstalten möglich. Sollte genutzt werden!
- Bedeutsam: (noch) keine/wenige Präzisierungen in den PCG-Regelwerken! Sollte ergänzt werden.

# Die FK in den PCG-Richtlinien (I)

Thema	Beschrieb	z.B.
<b>Keine Erwähnung</b>	Keine Erwähnung der FK in den PCG Richtlinien	AG; SO; UR
<b>Verweis auf FK-Gesetz</b>	Text verweist auf übliche gesetzliche Grundlagen der FK (z.B. FKG) bzw. auf deren grundsätzliche Aussagen	Div.
<b>Unterstützung Oberaufsicht</b>	FK ist erwähnt im Zusammenhang mit der Unterstützung des Parlaments bei der Oberaufsicht über Beteiligungen	GR; LU; ZH
<b>Erwähnung besondere Einsichts-/Prüfrechte</b>	Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten	BL; BS
<b>Umfang PCG Finanzaufsicht</b>	Nennung der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten Nähere Definition/Einschränkung Beteiligungen in der Zuständigkeit der Finanzaufsicht der FK	BL; BS; SG

# Die FK in den PCG-Richtlinien (II)

Thema	Beschrieb	z.B.
<b>Konkrete Zuweisung einer Rolle im Rahmen PCG</b>	Prüft Rechenschaft, Angaben zu Beteiligungen sowie zweckmässige innere Organisation der Beteiligungen	ZH
<b>Frühwarnsystem</b>	Einbezug der FK in Beteiligungsfrühwarnsystem, d.h. bei wichtigen Ereignissen/Entwicklungen	BL
<b>Revisionsstelle</b>	Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten Einbezug der FK in Wahlvorbereitung.	BL
<b>Berichterstattung</b>	Informationsrecht über alle massgebenden Informationen und Unterlagen, die zur Steuerung und Beaufsichtigung notwendig sind	BL
<b>Einschränkungen durch Bundesrecht</b>	Die Beschränkung der Einsichts-/Prüfrechte durch OR/ZGB werden per Vertrag mit Beteiligung geregelt	BS

## Die FK in den PCG-Richtlinien (III): Fazit

- Etwa die Hälfte der Kantone hat PCG-Richtlinien, Grundsätze, Konzepte, Verordnungen
- Davon erwähnt etwa zwei Drittel die Finanzkontrolle überhaupt, die anderen nicht
- Davon erwähnt nur etwa die Hälfte die Finanzkontrolle substantiell inhaltlich, namentlich sind dies ZH, BL, BS
- Wesentlich scheint die Konkretisierung/ Festlegung der verwaltungs-externen Organisationen, die der Finanzaufsicht unterstellt sind, wie auch die Konkretisierung der diesbezüglichen Aufgaben
- Besondere Regelungen in den Spezialgesetzen zu beachten

# Die Vorgaben des Bundesrechts

Nach OR

- Aktiengesellschaften
- Börsenkotierte Aktiengesellschaften

Nach ZGB

- Stiftungen
- Vereine

Sonderfall

- Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften

# Vorgaben des Aktienrechts (I)

- Wichtig: Anders als öffentl. Anstalten unterliegen private Gesellschaften dem Obligationenrecht / Aktienrecht! Rechtliche Vorgaben zu beachten!
- Finanzkontrolle bei Verwaltungsrat (mit interner Revision) und Revisionsstelle.
- Revisionsstelle:
  - Umfassender Bericht an den VR (Art. 728b OR)
  - Zusammenfassender Bericht an GV (Art. 728b OR)
  - Verschwiegenheitspflicht der Revisionsstelle gegenüber den Aktionären (Art. 730b OR), vgl. insbesondere börsenkotierte Unternehmen.
  - Aber: erweiterte Aufgaben der Revisionsstelle möglich durch Statuten oder GV (Art. 731a OR), z.B. jährliche Spezialberichte zur Eigenmittel- und Risikosituation bei Kantonalbanken

## Vorgaben des Aktienrechts (II)

Finanzaufsicht durch FK des Muttergemeinwesens:

- a. Öffentliche Unternehmen (gleich welcher Rechtsform) grundsätzlich im Aufsichtsbereich.
- b. Schranken des Bundesrechts für Kantone zu beachten. Keine direkte Kontrolle durch die kantonale FK möglich. Direkte Einsichts- und Inspektionsrechte mit Bundesrecht unvereinbar.
- c. Allerdings:
  - a. Informationsprivilegien im Bereich Aufgabenerfüllungskontrolle für öffentliche Hand bei eigenen Unternehmen möglich.
  - b. Weiterer Spielraum bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften (Gesetzgeber kann spezialgesetzliche Kontrollinstrumente einrichten (z.B. Informationsflüsse, besondere Kontrollorgane)).

# TEIL II: Herausforderungen für die FK

1. Grundsatzfrage: mehr oder weniger FK?
2. Bedeutung des PCG-Instrumentariums für die FK?
3. Zusammenspiel mit der Finanzverwaltung?
4. FK als Konzernprüferin und Revisionsstelle?
5. Rolle bei privatrechtlichen Beteiligungen?
6. Unterstützen von Parlament und Regierung – aber wie?
7. Verwendung der Ergebnisse
8. Versuch eines Fazits

## Herausforderungen

# 1. Mehr oder weniger FK?

### Ansicht 1:

- PCG regelt die Steuerung umfassend. Die Finanzaufsicht ist Verantwortung der Organe, für klassische Finanzaufsicht der FK bleibt kein Platz.

### Ansicht 2:

- Beteiligungen beinhalten heute für die Kantone teilweise grosse Risiken. Die oberste FK hat hier eine stufengerechte, bedeutende Aufgabe wahrzunehmen.

**These:** Das Beteiligungscontrolling umfasst Aspekte der Aufsicht. Trotzdem hat die oberste Finanzaufsicht eine wichtige Rolle. Sie ist subsidiär, teilweise ergänzend. Fokus: Ist die Finanzaufsicht zweckmässig aufgesetzt (fachliche Prüfung)? Sind die Darstellungen korrekt (inhaltliche Prüfung)?

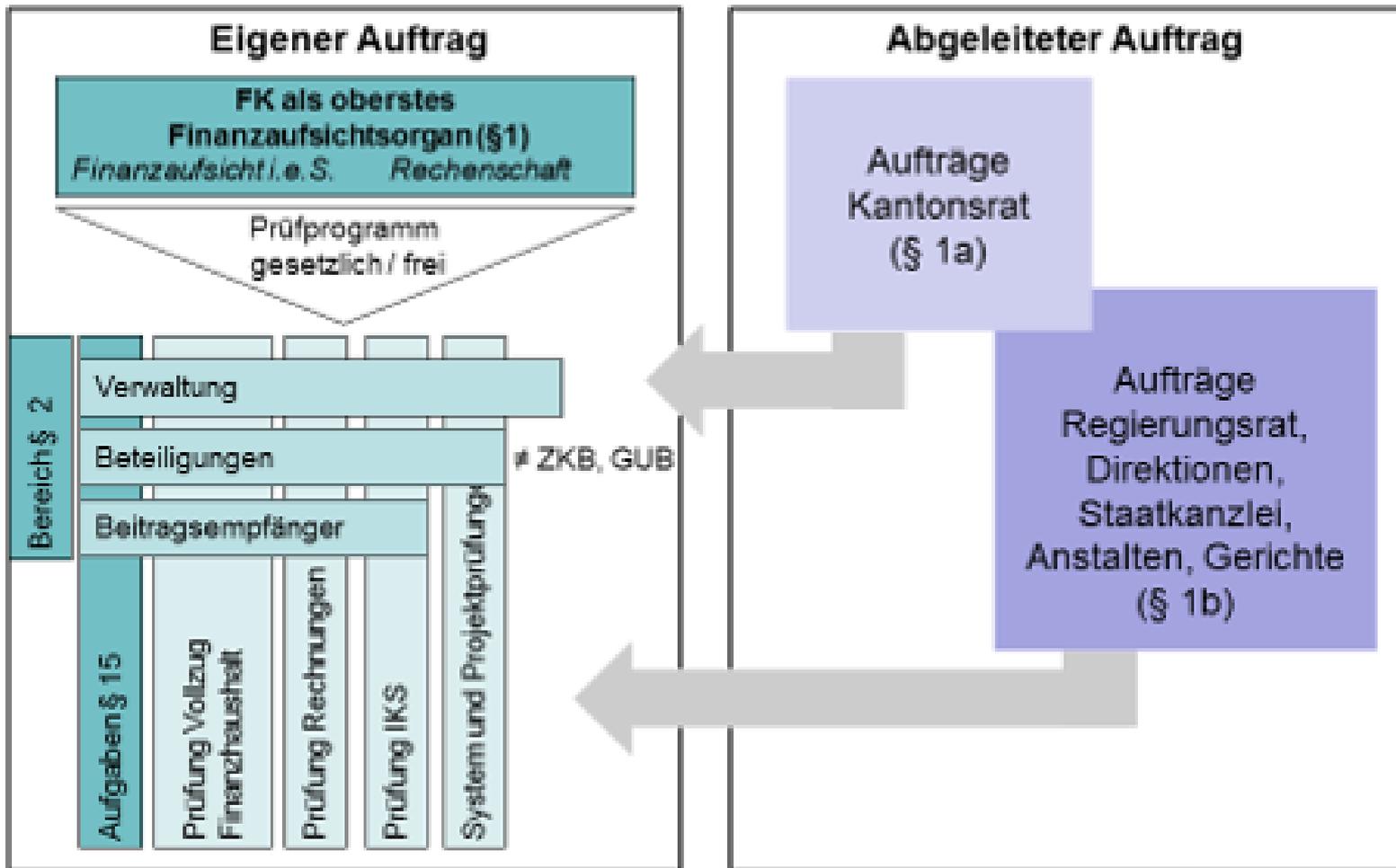
## 2. FK im PCG-Instrumentarium (I)

- Eigener Aufsichtsbereich
  - Unabhängigkeit des Prüfprogramms?
  - Aufsichtsbereich?
  - Aufgaben?
  - Prüftiefe?
- Abgeleiteter Aufsichtsbereich (Unterstützung Parlament und Regierung)

**These** : Der Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ergibt sich einerseits aus dem eigenen Zuständigkeitsbereich gemäss FKG. Im Bereich der Unterstützung anderer Behörden ist er akzessorisch (deckungsgleich) zur auftraggebenden Behörde (Parlament, Regierung).

# Herausforderungen

## 2. FK im PCG-Instrumentarium (2)



# 2. FK im PCG- Instrumentarium (3)

- Ansicht 1: «PCG geht uns nichts an»!
- Ansicht 2: Rolle der FK in das Beteiligungscontrolling einbetten!

### **Thesen:**

- Die FK stützt sich bei der Finanzaufsicht über Beteiligungen (auch) auf die Instrumente des Beteiligungscontrollings. Zugleich prüft sie, ob und wie weit das Beteiligungscontrolling ausreichend und zweckmässig ist. Fokus:
  - Beteiligungsspiegel
  - Offenlegungen der Risiken aus Beteiligungen
  - den Berichte der Direktionen zur Erfüllung der Eignerstrategien.
- Im Zentrum der Aufsicht der FK steht die Rechenschaftsablage (Berichte, insb. die Risikodarstellung). Dabei kann die Finanzkontrolle auch Aussagen / Vorgaben zur Art und Weise der Rechenschaftsablage machen.

# 3. Zusammenspiel mit der Finanzverwaltung

Fragestellung: Unabhängig, Miteinander, Komplementär?

### **Thesen:**

1. Die Rollen von FK und FD/FV im Rahmen PCG sind auf der Basis der PCG-Richtlinien abzustimmen.
2. Der FK obliegt die Prüfung aller Rechenschaftsberichte z.H. Regierungsrat und Kantonsrat. Sie prüft zudem alle installierten PCG-Aufsichtsinstrumente, auch jene der FD/FV. Die FK ist aber subsidiär tätig. Sie prüft, u.a., ob und wie die FD/FV ihre Aufgabe wahrnimmt.
3. Für besondere Prüfungen und finanzaufsichtsrechtliche Massnahmen im Bereich der Beteiligungen hat sich die kantonale Finanzaufsicht abzustimmen. Erachtet die FD/FV allfällige Massnahmen als nötig, so sind diese mit der FK als oberste Finanzaufsicht abzusprechen. Für besondere Aufsichtsmassnahmen hat die FK die Priorität.

# 4. FK als Konzernprüferin/Revisionsstelle (I)

- FK als Konzernprüferin bei konsolidierter Rechnung (z.B ZH)
  - Allg. Regeln betr. Konzernabschlussprüfung, PS 600 Ziff. 41)
  - Aufgaben bekannt (Zusammenarbeit z.B. im Kt. Zürich problemlos)
  - Aufsichtsbereich? Aufgaben? Prüftiefe?
- FK als Konzernprüferin bei beherrschten, nicht konsolidierten Beteiligungen?
  - Würde Durchgriff erlauben, ohne (neue) Haftungen auszulösen
  - Allerdings komplexe, politisch geprägte Themen
- Unterstützung der «Dienstaufsicht» bei nicht konsolidierten Anstalten?

### **Thesen:**

1. Bei konsolidierten Rechnungen ist die Rolle der FK als Konzernprüferin in der Gesetzgebung zu verankern.
2. Die Aufgabe der «Unterstützung der Dienstaufsicht» bei nicht konsolidierten Beteiligungen ist neu zu definieren. Hier soll die FK primär Existenz und Qualität des Risiko- und Compliance-Managements prüfen (Aufsicht statt Prüfung).

# 4. FK als Konzernprüferin/Revisionsstelle

Argumente für die Funktion als Revisionsstelle bei Beteiligungen ...

Argumente dagegen

1. Haftungsrechtliche Gründe (OR Art. 755 Abs. 2) : *„Wurde die Prüfung von einer Finanzkontrolle der öffentlichen Hand oder von einem ihrer Mitarbeiter durchgeführt, so haftet das betreffende Gemeinwesen. [...]“*).
2. Konzentration der Kräfte auf die zentralen Aufgaben der FK.
3. Fehlende Ressourcen.

### **Thesen:**

1. Die FK ist i.d.R. auch künftig Revisionsstelle für alle kantonalen Anstalten.
2. In anderen Beteiligungen nur noch, wenn dafür besondere Gründe sprechen.
3. Sie übernimmt bei Beteiligungen keine Rolle der internen Revision, sondern beschränkt sich auf Systemprüfungen oder auf beratende Funktionen.

# 5. Rolle bei privatrechtl. Beteiligungen (I)

Möglichkeiten bei **Beteiligungen im Alleinbesitz der öffentlichen Hand**:

- Informationsprivileg des Alleinaktionärs nach allgemeinem Aktienrecht
- Ausgestaltungsmöglichkeiten (in Statuten oder Vertrag zu verankern):
  - Informationen via VR-Mitglied an Eigner
  - Zugang zu Bericht Revisionsstelle (vgl. 697 OR)
  - Antrag an GV für Einsichtsrechte in Geschäftsbücher und Korrespondenzen nach Art. 697 Abs. 3 OR
  - Anregungen für besondere Aufträge an Revisionsstelle (vgl. 731 a OR)
  - Direkter Austausch mit Revisionsstelle nach Beschluss VR (z.B. Teilnahme an der Schlussbesprechung mit der Revisionsstelle)
  - Vorschläge an VR für besondere Prüfungen; Durchführung Prüfungen im Auftrag VR
  - Informationsrecht (für Steuerung und Kontrolle) durch Vertrag.

## 5. Rolle bei privatrechtl. Beteiligungen (II)

Allerdings:

- **Vermeiden:** Rückgängigmachen der ursprünglichen politischen Ausgliederungsidee (Dezentralisierung der Verantwortung), Unterlaufen der Verantwortung des Verwaltungsrats, „Verdoppelung“ der Revisionsstelle, 1:1-Übertragung der Kontrollmechanismen von Anstalten.

Bei **Beteiligungen im Mehrheitsbesitz der öffentlichen Hand** (ergänzt durch wenige andere Aktionäre) gelten grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten wie bei Alleinbesitz), allerdings: Grundsatz der Gleichbehandlung der Aktionäre wahren, bzw. Zustimmung einfordern.

Börsenkotierte Unternehmen: besondere Betrachtung nötig.

Herausforderungen

## 5. Rolle bei privatrecht. Beteiligungen (III)

**These** (de lege ferenda): Privatrechtliche, nicht konsolidierte Beteiligungen sollen der Finanzaufsicht der FK unterstehen (alternativ),

- wenn sie eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen,
- sie öffentliche Gelder in Form von Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten,
- der Kanton ein unternehmerisches Risiko trägt

Ausnahmen möglich wo Bundesaufsicht.

## 6. Unterstützung von Parlament und Regierung – aber wie?

### **Fragestellungen:**

- Bedeutung neben eigenem Auftrag? Diener zweier Herren?

### **Thesen:**

1. Die FK prüft zur Unterstützung des Parlaments/der Oberaufsicht die Berichterstattung
  - der Beteiligungen,
  - der Direktionen (insbesondere die Berichte zur Erfüllung der Eignerstrategien)
  - des Regierungsrats
2. Sie kann für die Oberaufsicht Aufträge entgegennehmen und diese unterstützen.
3. Die Unterstützung des Regierungsrats durch die FK ist im Rahmen des Revisionsprogramms zu definieren. Der Regierungsrat kann dabei besondere Auditbedürfnisse einbringen oder Aufträge erteilen. Anregung: Rechtliche Grundlage für eine vertrauliche Auftragserfüllung z.H. des Regierungsrats schaffen!

# 7. Nutzung der Ergebnisse

### **Ausgangslage und Fragestellung:**

- Privilegierter Zugang zu Informationen der Beteiligungen
- Vertraulichkeit, Geschäftsgeheimnisse und Öffentlichkeitsprinzip

### **Thesen:**

1. Die FK darf Informationen, die sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufsichtstätigkeit bei Beteiligungen erhalten hat, nur soweit für Berichte verwerten, als dies für die Finanzaufsicht geeignet und erforderlich ist (**Verhältnismässigkeitsprinzip**).
2. Die Berichterstattung über Informationen, welche die Geschäftsinteressen von Beteiligungen betreffen, muss **stufen- und adressatengerecht** ausgewertet werden. Dabei muss zwischen der Rückmeldung an die beaufsichtigten Organe, an die zuständige Verwaltungsstelle und der Veröffentlichung einer Information unterschieden werden.

# 8. Versuch eines Fazits

1. Die Frage der Stellung und der Aufgaben der FK bei Beteiligungen ist ein **wichtiges Thema**, das der Vertiefung bedarf.
2. Die Prüforgane sind **Teil der Governance**. Die FK müssen im Rahmen der PCG ihre Aufgabe zweckmässig wahrnehmen.
3. Die Rolle und Positionierung der FK im Gesamtgefüge des Beteiligungsmanagements ist **zu konkretisieren** und in FKG und PCG-Richtlinien zu verankern. Dabei ist insbesondere eine Abstimmung mit der FD/FV nötig; zudem können auch neue Ansätze geprüft werden (z.B. Auditcommittee in Parlament).
4. Die **Aufsichts- und Controllingkonzepte** für wesentliche Beteiligungen können gute Dienste leisten.
5. Orientierung nach **Relevanz und Wesentlichkeit**: Fokussierung auf die wesentlichen Risiken.
6. Erarbeitung einer **bestmöglichen Position** durch Unabhängigkeit, emotionalen Abstand, Glaubwürdigkeit, Fachkompetenz und Erfahrung.
7. Gute PCG ist an der **Wirkung** zu beurteilen, nicht an Papier.

# Agenda

EINLEITUNG

TEIL I: Public Corporate Governance in der Schweiz (Grundlagen)

TEIL II: Herausforderungen der Finanzkontrollen

TEIL III: Podiumsgespräch Herausforderungen und Lösungsansätze in  
Kantonen und im Bund

Mittagessen

Teil IV: Verselbständigte Spitäler: Die Rolle der FK im PCG-Umfeld

# TEIL III: Herausforderungen und Lösungsansätze in Bund und Kantonen

Podiumsdiskussion mit

- M. Huissoud, Direktor EFK
- R. Winkler, Leiter FK BL
- G. Rudolf von Rohr, Leiterin FK SO
- M. Biletter, Leiter FK ZH

Moderation: D. Wüest-Rudin

# TEIL III: Diskussion

1. Wie relevant sind Beteiligungen für die FK?
2. Finanzaufsicht der FK bei Beteiligungen: Wo und wie?
3. Zusammenarbeit mit anderen Organen?

# Agenda

## EINLEITUNG

TEIL I: Public Corporate Governance in der Schweiz (Grundlagen)

TEIL II: Herausforderungen der Finanzkontrollen

TEIL III: Podiumsgespräch Herausforderungen und Lösungsansätze in  
Kantonen und im Bund

**Mittagessen: Wiederbeginn 13.45 Uhr**

Teil IV: Verselbständigte Spitäler: Die Rolle der FK im PCG-Umfeld

# Agenda

EINLEITUNG

TEIL I: Public Corporate Governance in der Schweiz (Grundlagen)

TEIL II: Herausforderungen der Finanzkontrollen

TEIL III: Herausforderungen und Lösungsansätze in Bund und  
Kantonen (Podiumsdiskussion)

Mittagessen

**Teil IV: Verselbständigte Spitäler: Die Rolle der FK im PCG-Umfeld**

# TEIL IV: Verselbständigte Spitäler: Die Rolle der FK im PCG-Umfeld

- Einführung D. Wuest- Rudin
- Fachgespräch mit alt RR Dr. Carlo Conti
- Fallbeispiel
- Diskussion
- Moderation: U. Bolz/D. Wuest- Rudin

# Fallbeispiel

Das Spital X ist eine AG im 100% Eigentum des Kantons Y. Es hat am Kapitalmarkt für eine grössere Investition CHF 100 Mio. aufgenommen. Durch den Abgang mehrerer Chefärzte und ein Qualitätsproblem sind die Patientenzahlen eingebrochen. Die Bank hat nun den Kredit gekündigt, es droht Zahlungsunfähigkeit und ein hoher finanzieller Schaden. Die Verantwortlichkeit der Organe ist in den Medien ein bedeutendes Thema, mit Einschluss der Finanzkontrolle. Erste Untersuchungen laufen.

**Sie haben als externer Experte den Auftrag, im Rahmen eines Expertenteams, darzulegen, welches die anerkannten Aufgaben der Finanzkontrolle bei der Finanzaufsicht über Spitäler sind.**

**Bereiten Sie ein kurzes Statement mit den wichtigsten Erkenntnissen vor.**

PCG und FK

Schlusswürdigung

..

PCG und FK

Besten Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!

# Anhänge

## Zu den Referenten



Urs Bolz

- Geschäftsführender Partner der bolz+partner consulting ag (vgl. [www.bolzpartner.ch](http://www.bolzpartner.ch)). Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. Bis 2010 zwölf Jahre PwC, zuletzt als verantwortlicher Partner Public Sector Schweiz.
- Vielfältigste interdisziplinäre Beratungs- und Projekterfahrung in Bund, Kantonen, Städten, öffentlichen Unternehmen.
- Spezialgebiete: Steuerungsfragen und Reformvorhaben im öffentlichen Sektor, Public Corporate Governance, Finanzhaushaltsrecht, PPP. Diverse Lehrverpflichtungen an Hochschulen. Langjähriges Vorstandsmitglied SGVW.
- Kontakt: [urs.bolz@bolzpartner.ch](mailto:urs.bolz@bolzpartner.ch); Telefon 079/ 471 77 11



David  
Wüest-Rudin

- Senior Berater der bolz+partner consulting ag (vgl. [www.bolzpartner.ch](http://www.bolzpartner.ch)). Politologe/Soziologe. Bis 2007 neun Jahre PwC, zuletzt als Senior Manager in der Gruppe Public Sector Schweiz.
- Breite Beratungs- und Projekterfahrung in Bund, Kantonen, Städten, öffentlichen und privaten Unternehmen.
- Spezialgebiete und Erfahrungen: Reformprojekte im öffentlichen Sektor, Public Corporate Governance, Evaluationen, Organisationsentwicklung. Führungserfahrung im Gesundheitswesen, als Geschäftsführer einer Spitexorganisation und als Verwaltungsrat eines Privatspitals. 4 Jahre Mitglied der Geschäftsprüfungskommission eines Kantonsparlaments.
- Kontakt: [david.wueest@bolzpartner.ch](mailto:david.wueest@bolzpartner.ch); Telefon 079/ 448 12 44