

Richtlinien zur Public Corporate Governance

Genehmigt mit RRB Nr. 425 vom 4. Juni 2024

Gültig ab 4. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
2. Rechtliche Grundlagen	3
2.1. Kantonsverfassung	3
2.2. Finanzhaushaltsgesetz	3
2.3. Spezialgesetze	4
2.4. Finanzhaushaltsverordnung	4
2.5. Vereinbarungen	4
3. Zweck der Richtlinien	5
4. Corporate Governance	5
4.1. Definition	5
4.2. Public Corporate Governance im Überblick	5
4.2.1. Gesetzliche Grundlagen	6
4.2.2. Eigentümerstrategien	6
4.2.3. Gewährleistung	7
4.2.4. Aufsicht	7
4.2.5. Controlling	7
4.2.6. Strategische Führungsebene	7
4.2.7. Operative Führungsebene.....	8
4.3. Besonderheiten bei öffentlichen Unternehmen (Beteiligung oder Organisation)	8
5. Vier-Kreise-Modell	9
5.1. Kreis 1	10
5.1.1. Geltungsbereich	10
5.1.2. Bilanzierung.....	11
5.2. Kreis 2	11
5.2.1. Geltungsbereich und Zuordnung	11
5.2.2. Bilanzierung von finanziellen Beteiligungen	11
5.3. Kreis 3	11
5.3.1. Geltungsbereich und Zuordnung	11
5.3.2. Bilanzierung.....	12

5.4. Kreis 4	12
5.4.1. Geltungsbereich und Zuordnung	12
5.4.2. Bilanzierung.....	12
6. Ausgestaltung von Beteiligungen (Beteiligungsstrategie)	12
7. Beteiligungsarten	14
7.1. Mehrheitsbeteiligungen unter Hoheit Kanton Thurgau (Kreis 2)	14
7.2. Minderheitsbeteiligungen (Kreis 3)	14
7.3. Gewährleister (Kreis 4)	14
8. Steuerung der Beteiligungen	14
8.1. Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen	14
8.1.1. Eigentümerstrategie von Mehrheitsbeteiligungen.....	15
8.1.2. Richtlinien zur Public Corporate Governance.....	16
8.1.3. Risikobeurteilung.....	16
8.1.4. Eigentümerstrategie von Minderheitsbeteiligungen.....	16
8.1.5. Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung	17
8.2. Controlling und Risikomanagement (Kreis 2)	17
8.3. Organe	17
8.3.1. Grosser Rat (Legislative).....	17
8.3.2. Regierungsrat (Exekutive).....	18
8.3.3. Departementschefin oder Departementschef	18
8.3.4. Organvertretung	19
9. Krisenorganisation	19
10. Beteiligungscontrolling	20
Anhänge	21

1. Ausgangslage

Das Regelwerk für eine verantwortungsbewusste Führung eines Unternehmens oder einer Organisation kommt ohne den englischen Begriff „Corporate Governance“ nicht aus. Die obligationenrechtlichen Verantwortlichkeitsvorschriften bezüglich Führung und Kontrolle von bestimmten juristischen Personen finden heute auch in öffentlich-rechtlichen Körperschaften Anwendung. Es genügt nicht, „verantwortungsbewusste Führung und angemessene Kontrolle“ als allgemeingültige Regel vorzuschreiben. Es gilt, diese Begriffe mit Inhalt und konkreten Vorschriften zu füllen und bedarfsgerecht an die Organisationsstrukturen der öffentlichen Hand anzupassen.

Der Kanton Thurgau war 2010 mit der Verabschiedung der ersten Richtlinien zur Public Corporate Governance für andere Kantone wegweisend. Mit RRB Nr. 337 vom 11. Mai 2010 wurden die Richtlinien in Kraft gesetzt. Diese pragmatische Vorgehensweise hat sich bewährt. Trotzdem ist nach über zwölf Jahren eine Überprüfung der Richtlinien angezeigt. Die Richtlinien wurden in Zusammenarbeit mit dem Institut für Systemisches Management und Public Corporate Governance der Universität St. Gallen und der kantonalen Finanzkontrolle überarbeitet und aktualisiert. Der pragmatische Ansatz der ursprünglichen Fassung soll auch in der überarbeiteten Fassung Anwendung finden.

Mit den vorliegenden Richtlinien verfügt der Regierungsrat über zeitgemässe Instrumente und Prozesse, um seiner gesetzlichen Aufgabe zur Führung der Beteiligungen nachzukommen.

2. Rechtliche Grundlagen

2.1. Kantonsverfassung

§ 37 der Kantonsverfassung (RB 101; KV) gibt dem Grossen Rat die oberste Aufsicht über den Kanton. In Anwendung der obersten Aufsicht genehmigt er den Rechenschaftsbericht des Regierungsrates sowie die Geschäftsberichte der selbständigen kantonalen Anstalten. Selbständige kantonale Anstalten sind in der Regel im Mehrheitsbesitz des Kantons.

§ 89 KV hält fest, dass der Kanton seinen Finanzhaushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen hat. Daraus kann abgeleitet werden, dass auch die Beteiligungen einen wirtschaftlichen Einfluss auf den Finanzhaushalt haben.

2.2. Finanzhaushaltsgesetz

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG; RB 611.1) wurde 2023 totalrevidiert und trat per 1. Januar 2024 in Kraft. Im Zuge dieser Revision wurden die zentralen Grundsätze zur Public Corporate Governance (PCG) in den § 61 bis § 66 FHG gesetzlich verankert.

Gestützt auf § 61 FHG ist der Regierungsrat verpflichtet, diese PCG-Richtlinien zu erlassen. Im Weiteren erhält der Regierungsrat die Kompetenz, Eigentümerstrategien für vom Kanton massgeblich beherrschten Beteiligungen oder Organisationen, soweit es sich nicht um öffentlich-rechtliche Anstalten handelt, zu erlassen. Die Zusammenarbeit mit dem strategischen Organ sowie den Beteiligungen oder Organisationen sind in § 62 bis § 64 FHG gesetzlich geregelt. Zudem verfügt der Regierungsrat neu über ein umfassendes Auskunfts- und Abberufungsrecht. Die Konsolidierung basiert auf dem Geltungsbereich gemäss § 2 FHG.

2.3. Spezialgesetze

Neben dem FHG und dem Gesellschaftsrecht des Obligationenrechtes gibt es für die Mehrheitsbeteiligungen Spezialgesetze, die in der Regel die Rechtsform, den Zweck, die Organisation, die Aufsicht und weitere Einzelheiten der Beteiligungen regeln.

Für die wichtigsten Mehrheitsbeteiligungen sind dies folgende Gesetze:

- Gesetz über das Gesundheitswesen (Spital Thurgau/thurmed AG) (GG; RB 810.1)
- Gesetz über die Thurgauer Kantonalbank (TKB-G; RB 951.1)
- Gesetz über das Elektrizitätswerk des Kantons Thurgau (EKT-G; RB 954.1)
- Gesetz über die Gebäudeversicherung (GebG; RB 956.1)
- Gesetz über die Kulturförderung und die Kulturpflege (KulturG; RB 442.1)
- Verordnung des Grossen Rates über die berufliche Vorsorge des Staatspersonals und der Lehrpersonen (PKVO; RB 177.41)
- Tertiärbildungsgesetz (RB 414.2)
- Gesetz über Aktenführung und Archivierung (RB 432.10)

2.4. Finanzhaushaltsverordnung

Die Finanzhaushaltsverordnung (FHV; RB 611.11) wurde ebenfalls totalrevidiert und trat per 1. Juni 2024 in Kraft. § 38 FHV bestimmt die Vertretung in Beteiligungen oder Organisationen, bei denen keine Einsitznahme durch Vertretungen des Kantons im strategischen Organ besteht.

2.5. Vereinbarungen

Die Zusammenarbeit mit anderen Körperschaften wird, wo notwendig, mittels speziellen Vereinbarungen geregelt (z.B. Ostschweizer BVG und Stiftungsaufsicht, Schweizer Salinen AG).

3. Zweck der Richtlinien

Die Richtlinien zur Public Corporate Governance konkretisieren die gesetzlichen Aufträge gemäss § 61 FHG. Sie legen die notwendigen Instrumente und Prozesse zur Wahrnehmung der Interessen des Kantons Thurgau fest.

Das dazugehörige Controlling erlaubt den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern eine adäquate Risikoeinschätzung sowie eine Beurteilung der finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt des Kantons Thurgau vorzunehmen.

4. Corporate Governance

4.1. Definition

Der Kanton Thurgau wendet für die Führung seiner Beteiligungen den Grundsatz des Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance an.

Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das nachhaltige Unternehmensinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Leitung und Aufsicht anstreben. Unternehmerische Tätigkeit ist nachhaltig, wenn dabei die Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen im Unternehmen berücksichtigt und wirtschaftliche, soziale sowie ökologische Ziele ganzheitlich angestrebt werden.

(Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance 2023)

Die in der Definition erwähnten Massnahmen und Grundsätze fasst der Kanton Thurgau unter dem Begriff „Public Corporate Governance“ zusammen.

4.2. Public Corporate Governance im Überblick¹

Die Führung und Kontrolle von Beteiligungen oder Organisationen sind komplexer als in der Privatwirtschaft. Es sind deshalb angemessene Instrumente anzuwenden und klare Verantwortlichkeiten gestützt auf die gesetzlichen Vorgaben festzulegen.

¹ Public Corporate Governance für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz des Kantons (Schedler, Müggler, Sonderegger, 2016).

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Zusammenhänge auf:

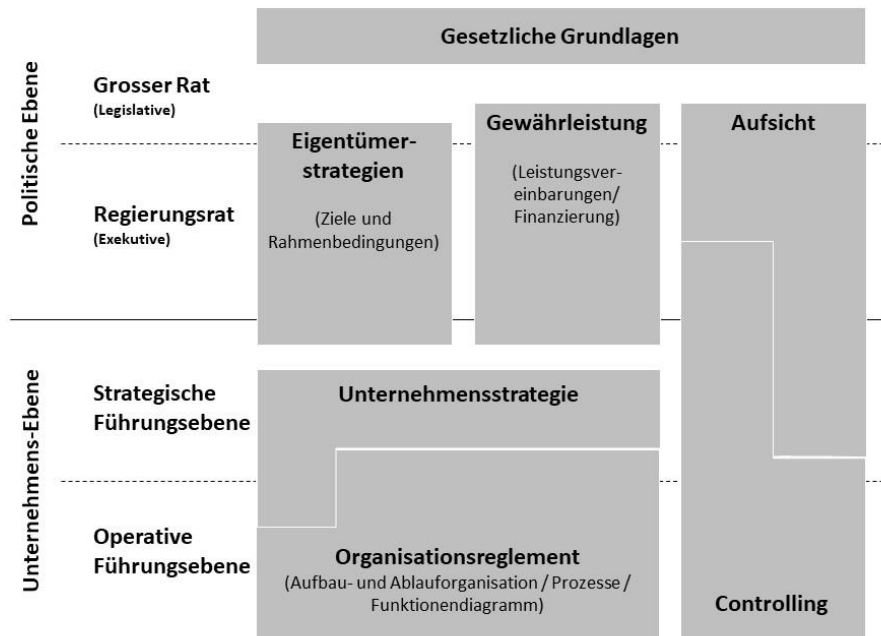


Abbildung: In Anlehnung an „Public Corporate Governance in der Praxis“ - Kuno Schedler, Roland Müller, Roger W. Sonderegger - 3. Auflage

4.2.1. Gesetzliche Grundlagen

Die Beteiligungen oder Organisationen können auf der Grundlage eines Spezialgesetzes, einer Verordnung, eines Reglements oder einer Vereinbarung formell gegründet und geführt werden. Liegen keine diesbezüglichen Grundlagen vor, sind die Verfassung, das FHG sowie die vorliegenden Richtlinien zur Public Corporate Governance massgebend.

4.2.2. Eigentümerstrategien

In den Eigentümerstrategien werden die Leitplanken für die Unternehmen und ihre Entwicklungen aus der Perspektive des Eigentümers definiert. Sie dienen der politischen Führung, sich selbst eine klare Vorstellung über die Absichten mit dem Unternehmen zu geben.

Der Regierungsrat erlässt Eigentümerstrategien für vom Kanton massgeblich beherrschte Beteiligungen oder Organisationen, soweit es sich nicht um öffentlich-rechtli-

che Anstalten handelt. Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Grosse Rat die Eigentümerstrategien zu genehmigen. Der Regierungsrat ist zuständig für die Kenntnissgabe der definierten Eigentümerstrategien an den Grossen Rat.

4.2.3. Gewährleistung

In den Leistungsvereinbarungen werden die durch die Gewährleistenden zu erfüllenden Aufgaben im Detail definiert und mit Controllinginstrumenten zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des Unternehmens oder der Körperschaft ist die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen.

4.2.4. Aufsicht

Die Aufsichtsfunktion wird abhängig vom jeweils geltenden Recht, dem die Organisation unterliegt, von den entsprechenden Führungsfunktionen wahrgenommen. Der Grosse Rat oder der Regierungsrat nimmt bei den Organisationen die Aufsicht wahr, soweit es die gesetzlichen Grundlagen vorsehen.

4.2.5. Controlling

Der Regierungsrat ist in der Regel für das Controlling bezüglich Umsetzung der Eigentümerstrategie zuständig. Das innerbetriebliche Controlling nimmt die strategische Führungsebene wahr.

4.2.6. Strategische Führungsebene

Der strategischen Führungsebene kommt in der Corporate Governance von Beteiligungen oder Organisationen eine zentrale Funktion zu. Sie vertritt die Interessen des Kantons Thurgau gegenüber der operativen Führungsebene und ist für die Umsetzung der Eigentümerstrategie zuständig. Unabhängig von der Rechtsform der Beteiligung oder Organisation ist sie deshalb sorgfältig zu besetzen. Regulatorische Vorgaben sind zu berücksichtigen. Die strategische Führungsebene ist für die Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategie und anderer unentziehbarer Aufgaben und Aufsichtsfunktionen zuständig. Dazu gehören:

- das Finanzreporting
- die Besetzung der operativen Führungsebene
- die Beaufsichtigung und Führung der operativen Führungsebene
- das Risikomanagement
- das Controlling
- die Compliance

- die Kommunikation
- das interne Kontrollsystem (IKS)
- die interne und externe Revision (soweit vorhanden)

4.2.7. Operative Führungsebene

Die operative Führungsebene setzt die Unternehmensstrategie um und ist für die Geschäftsführung zuständig. Im Rahmen des Controllings sorgt die operative Führungsebene für die Aufbereitung der Fakten zuhanden der strategischen Führungsebene.

4.3. Besonderheiten bei öffentlichen Unternehmen (Beteiligung oder Organisation)

Verselbständigte öffentliche Unternehmen werden gebildet, um öffentliche Dienstleistungen unter organisatorischen Rahmenbedingungen erbringen zu können, die in ihrer Autonomie der Privatwirtschaft angenähert sind. Dadurch sollen öffentliche Aufgaben effizienter und innovativer erfüllt werden können, als dies im relativ starren Rahmen der Staatsverwaltung möglich ist. Dennoch bleibt das öffentliche Unternehmen an die besonderen Anforderungen der öffentlichen Leistungserbringung gebunden, steht in einem speziellen politischen Fokus und bedarf entsprechender Führungs- und Kontrollinstrumente.

Das FHG überträgt dem Regierungsrat die notwendigen Kompetenzen zur Wahrnehmung der Eigentümerinteressen. In Anwendung von § 63 FHG verfügt er bei Organisationen, die dem FHG unterliegen, über ein umfassendes Auskunftsrecht und über die Möglichkeit einer Abberufung von Mitgliedern des strategischen Führungsorgans (§ 64 FHG), soweit nicht der Grosse Rat zuständig ist.

Bei öffentlichen Unternehmen besteht ein gewisser Gegensatz zwischen den unternehmerischen Interessen (Unternehmenswert, Gewinnstreben) und den politischen Interessen (staatliche Aufgabenerfüllung, volkswirtschaftliche Aspekte). Die Interessen des Staates als Eigentümer und seine Interessen als Erbringer öffentlicher Leistungen sind nie vollkommen deckungsgleich. Die Public Corporate Governance hat transparente Regelungen aufzustellen, wie dieser „Spagat“ ausgeführt werden soll, wie also die verschiedenen Ziele verfolgt, die Interessenkonflikte gelöst, die Entscheidungen gefällt und die Massnahmen koordiniert und kontrolliert werden können.

Öffentliche Unternehmen, die unklare Zielvorgaben und kein taugliches Controlling haben, stellen ein beträchtliches Risiko für alle Beteiligten dar. Entsprechend haben die Mitglieder der strategischen Führungsebene öffentlicher Unternehmen eine besonders anspruchsvolle Aufgabe. Die Richtlinien zur Public Corporate Governance sollen sie bei ihrer Aufgabe leiten. Die Rechtsform von öffentlichen Unternehmen ist unterschiedlich

und stellt eine gewachsene Ordnung dar. Häufig sind es Aktiengesellschaften oder selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten.

In der Umsetzung der Richtlinien zur Public Corporate Governance geht das übergeordnete Recht vor, ergänzend gelten die vorliegenden Richtlinien jedoch grundsätzlich bei allen Beteiligungen oder Organisationen, ungeachtet der Rechtsform.

5. Vier-Kreise-Modell

Die staatliche Tätigkeit wird nachfolgend schematisch in einem Vier-Kreise-Modell zur Darstellung gebracht. Das Modell zeigt die staatlichen Handlungsfelder und Dienstleistungen mit den unmittelbar oder mittelbar ausgeführten Tätigkeiten des Kantons und seiner angegliederten Institutionen.

Die vier Kreise unterscheiden sich primär im Ausmass der Selbständigkeit der Organisation, im Ausmass der direkten Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates und des Regierungsrates. Während im Kreis 1 eine umfassende Führungs- und Vollzugsverantwortung des Regierungsrates gegeben ist, nimmt in den Kreisen 2 bis 4 mit der zunehmenden Autonomie der ausgelagerten Organisationseinheiten die direkte Einflussmöglichkeit der Exekutive ab. Was auch bei entfernteren Institutionen bleibt, ist ein sachbezogenes Informationsbedürfnis über den Geschäftsgang oder allfällige besondere Vorkommnisse. Damit ist die Legitimation zur Regelung der Public Corporate Governance gegeben. Diese ist stufengerecht und über die klar definierten Informations-, Entscheidungs- und Kontrollmechanismen auszuüben.

Der Kanton Thurgau weicht mit diesem Modell von der Fachempfehlung 13 des Harmonisierten Rechnungsmodells für die Kantone und Gemeinden der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (HRM2) ab. Das gewählte Modell ist auf die Bedürfnisse und Beteiligungen oder Organisationen des Kantons abgestimmt und umfassender, da die Gewährleister und Leistungsbringer explizit integriert sind. Die Konsolidierung der Staatsrechnung beschränkt sich beim Kanton Thurgau nach § 65 Abs. 1 FHG ausschliesslich auf den Kreis 1. Nach § 65 Abs. 2 FHG sind unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen oder Aufnahme in den Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel möglich.

Das Vier-Kreise-Modell im Überblick:

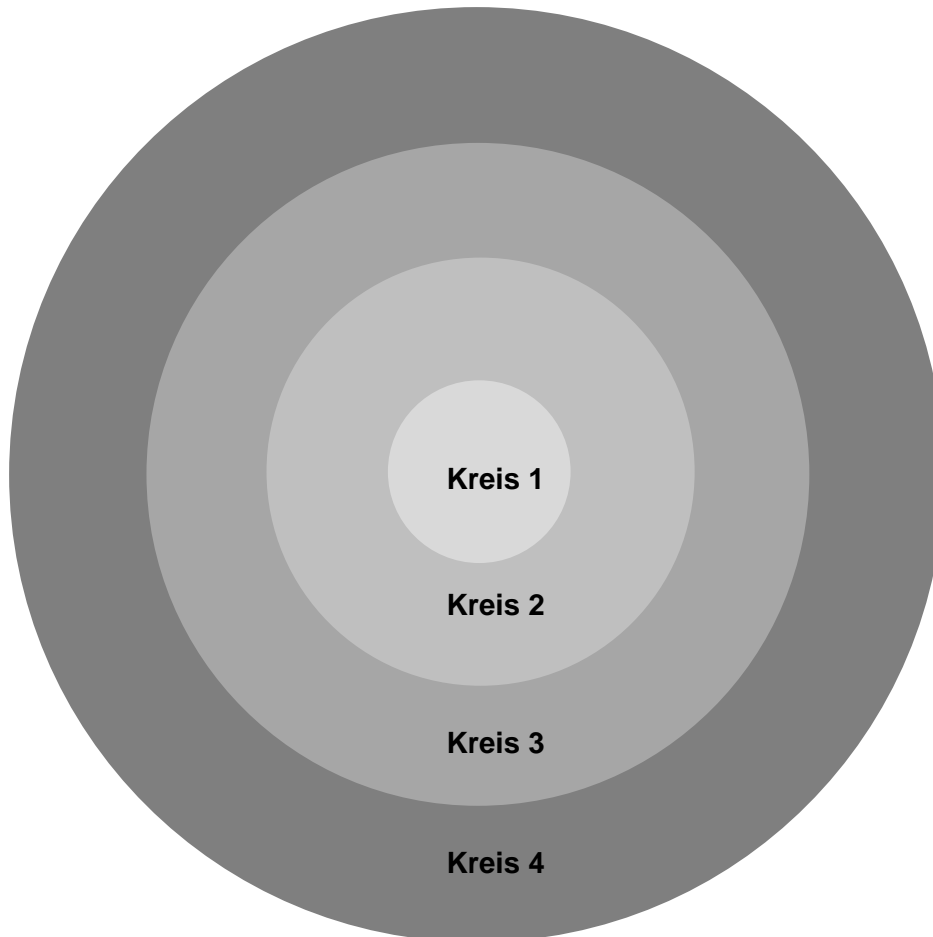


Abb.: 1 Vier-Kreise-Modell

Mit der jährlichen Berichterstattung über die Beteiligungen beschliesst der Regierungsrat über die Zuteilung der Institutionen.

5.1. Kreis 1

5.1.1. Geltungsbereich

Der Kreis 1 umfasst: Grosser Rat, Regierungsrat, richterliche Behörden, kantonale Verwaltung (inkl. unselbständige Anstalten), staatliche Kommissionen. Für diesen Kreis sind die Organisations- und Führungsstrukturen aufgrund des Regelwerkes in der kantonalen Verwaltung festgelegt, weshalb sich die nachfolgenden Richtlinien auf die Kreise 2 bis 4 konzentrieren.

5.1.2. Bilanzierung

Alle unter 5.1.1. aufgeführten Organisationen sowie die ihnen übertragenen Bundesverwaltungsaufgaben sind Bestandteil der Staatsrechnung gemäss § 65 FHG.

5.2. Kreis 2

5.2.1. Geltungsbereich und Zuordnung

Im Kreis 2 befinden sich Beteiligungen und Organisationen, die über einen expliziten gesetzlichen Auftrag verfügen (Anhang 1). Die Rechtsform spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Entscheidendes Merkmal in diesem Kreis ist eine institutionalisierte Leistungsvorgabe über die Gesetzgebung. Ein weiteres Merkmal für die Zuordnung zum Kreis 2 ist die im Regelfall gegebene Zuständigkeit des Grossen Rates oder des Regierungsrates bei der Evaluation und Wahl der Organmitglieder. Bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft ist dieses Recht im Rahmen der Generalversammlung institutionalisiert. Bei den übrigen Rechtsformen muss ein analoges Recht stipuliert werden.

Die Freiheit der Organbestellung und Eigentümerstrategien finden Grenzen bei übergeordneten Vorschriften, wie sie beispielsweise im GebG enthalten sind. In gewissen Fällen ist und bleibt diese Wahlkompetenz dem Grossen Rat vorbehalten. Wichtig ist zudem ein institutionalisiertes und effizientes Berichtswesen. Die Institutionen im Kreis 2 sind – soweit damit weitere Beteiligungen verbunden sind – als integrale Organisationen, d.h. inklusive die mittelbar verbundenen Beteiligungen, zu verstehen.

5.2.2. Bilanzierung von finanziellen Beteiligungen

Die Beteiligungen und Organisationen des zweiten Kreises befinden sich ausschliesslich im Verwaltungsvermögen, sofern eine finanzielle Beteiligung besteht. Sie sind im Anhang zur Jahresrechnung aufzuführen.

5.3. Kreis 3

5.3.1. Geltungsbereich und Zuordnung

Der Kreis 3 betrifft die Beteiligungen, Organisationen und gemeinsamen Trägerschaften, mit denen der Kanton Thurgau in der Regel mit andern Partnern eine Aufgabe gemeinsam erfüllt (Anhang 2). In diesem dritten Kreis sind die vom Regierungsrat nominierten oder bestellten Organe primär in der Pflicht. Im Gegensatz zum Kreis 2 kann der Regierungsrat in der Regel nur Wahlvorschläge für die Organbestellung unterbreiten. Das „Beteiligungsgewicht“ des Kantons reicht nicht für die alleinige Durchsetzung der Wahl. Hier kommt das Zusammenspiel der verschiedenen Beteiligten und Partner zum Tragen. Der Absprache zwischen dem politisch mitverantwortlichen Regierungsrat und dem bestellten Organmitglied kommt grosse Bedeutung zu. Im Vordergrund steht die Fachkompetenz der Organe verbunden mit dem erforderlichen politischen Sensorium.

Soweit ein Vertretungsanspruch angezeigt ist, bemüht sich der Regierungsrat, diese Funktion fachkompetent und auch interessewahrend für den Kanton zu besetzen.

Der Kanton verfügt weiter über eine Anzahl geringfügiger Beteiligungen, wie z.B. Ab-raxas Informatik AG oder Schweizerische Reisekasse (REKA), die interessehalber ge-führt werden. Auf diese können die vorliegenden Richtlinien – wenn überhaupt – nur be-schränkt angewendet werden.

5.3.2. Bilanzierung

Beteiligungen und Organisationen, bei denen die Aufgaben mit einem gemeinsamen Partner erfüllt werden, befinden sich im Verwaltungsmögen.

Beteiligungen, die interessehalber geführt werden, sind dem Finanzvermögen zuzuord-nen. Sie werden, wenn vorhanden, zu Marktpreisen bilanziert.

5.4. Kreis 4

5.4.1. Geltungsbereich und Zuordnung

Im Kreis 4 befinden sich Organisationen, Institutionen und Beitragsempfänger, die massgeblich von Aufträgen oder Abgeltungsleistungen des Kantons abhängig sind oder aus anderen Gründen in einer engen Beziehung zum Kanton stehen (Anhang 3). Die Institutionen im Kreis 4 sind zahlreich und in ihrer Art sehr heterogen. Als Rechtsformen kommen insbesondere Vereine, Genossenschaften und Stiftungen vor. Der Regie-rungsrat oder die zuständige Departementschefin/der zuständige Departementschef ha-ben bei diesen Institutionen in aller Regel eine fachtechnische Aufsicht sicherzustellen, die in keiner Abhängigkeit zu den gewählten Organen stehen darf. Folglich ist eine Wahrnehmung der Führungs- oder der Organisationsverantwortung in diesem Kreis 4 nicht mehr möglich. In der Regel besteht keine rechtliche Möglichkeit des Regierungsrates zur Einflussnahme auf die Organbestellung.

5.4.2. Bilanzierung

Die Bilanzierung der Organisationen, Institutionen und Beitragsempfänger erfolgt nach den Vorgaben von HRM2.

6. Ausgestaltung von Beteiligungen (Beteiligungsstrategie)

Eine staatliche Aufgabe liegt dann vor, wenn sie im öffentlichen Interesse erfüllt werden muss und sie nicht angemessen durch Private erfüllt werden kann. Eine vom Kanton im öffentlichen Interesse zur erfüllende Aufgabe ist dann durch einen selbständigen Aufga-benträger zu erfüllen, wenn die Auslagerung aus der kantonalen Verwaltung zu einem

wirtschaftlicheren Mitteleinsatz oder zu einer wirksameren Aufgabenerfüllung beiträgt und die Aufgabe nicht angemessen durch Private erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

Eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt und durch Private angemessen erfüllt wird oder erfüllt werden kann, ist in der Regel nach dem Subsidiaritätsprinzip nicht der Verwaltung oder einer Beteiligung des Kantons zu übertragen, sondern dem Privaten zu belassen. Die angemessene Erfüllung setzt voraus, dass die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung ausreichend ist, 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 oder eine kantonale Beteiligung die Aufgabe selbst ausüben würde. Die Auslagerung von staatlichen Aufgaben auf verwaltungsunabhängige selbständige Rechtsträger ist rechtfertigungsbedürftig und erfordert eine Interessenabwägung.

Ob eine Aufgabe durch einen selbständigen Rechtsträger wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann, ist aus rechtlicher, politikwissenschaftlicher, volks- und betriebswirtschaftlicher Sicht zu beurteilen:

- **Rechtliche Sicht**
Frage nach der Hoheitlichkeit und der Erfüllungs- oder Gewährleistungspflicht
Je mehr die Aufgabenerfüllung in die Rechte der betroffenen privaten Personen oder Unternehmen eingreift und je mehr die privaten Personen oder Unternehmen auf die staatliche Leistung angewiesen sind und je grösser die Bedeutung einer gleichmässigen Sicherstellung des Leistungsangebots ist, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- **Politikwissenschaftliche Sicht**
Frage nach dem politischen Steuerungsbedarf
Je geringer die gesetzliche Regelungsdichte ist, je weniger technische Bestimmungen und verbindliche Standards bestehen, je weniger eine marktorientierte Steuerung von Angebot und Nachfrage besteht, je grösser die Abhängigkeit von allgemeinen Steuermitteln ist und je grösser die Bedeutung der Versorgungssicherheit ist, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- **Volkswirtschaftliche Sicht**
Frage nach der Marktfähigkeit
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 scheint, umso eher ist von einer Auslagerung abzusehen.
- **Betriebswirtschaftliche Sicht**
Frage nach Synergiepotential und Koordinationsbedarf
Je mehr die zu erbringende Aufgabe auf eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen 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.

7. Beteiligungsarten

7.1. Mehrheitsbeteiligungen unter Hoheit Kanton Thurgau (Kreis 2)

Öffentliche Unternehmen, an denen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hat, sind auf der Grundlage eines Gesetzes oder Reglements formell zu gründen und führen. Die Führung und Kontrolle dieser Beteiligungen erfolgt anhand der Übersicht in Kapitel 4.2. Die Eigentümerstrategie nimmt dabei eine zentrale Rolle ein.

7.2. Minderheitsbeteiligungen (Kreis 3)

Für Unternehmen, bei denen der Kanton nur eine Minderheitsbeteiligung hat, stehen grundsätzlich die gleichen Instrumente wie bei einer Mehrheitsbeteiligung zur Verfügung. Sofern die Minderheitsbeteiligung dem Verwaltungsvermögen angehört, ist eine genügend rechtliche Grundlage oder ein politisches Interesse notwendig.

Aktienerwerb zu Anlagezwecken, die im Finanzvermögen sind, benötigen keine rechtliche Grundlage, sondern haben dem Reglement über Mittelbeschaffung und -bewirtschaftung zu entsprechen.

7.3. Gewährleister (Kreis 4)

Gewährleister sind Organisationen, Institutionen und Beitragsempfänger, die massgeblich von Aufträgen oder Abgeltungsleistungen des Kantons abhängig sind oder aus anderen Gründen in einer engen Beziehung zum Kanton stehen.

8. Steuerung der Beteiligungen

8.1. Instrumente zur Steuerung der Beteiligungen

Zur Führung, Steuerung und Aufsicht sind mindestens nachfolgende Instrumente anzuwenden:

Die beiden Versicherungen (GVTG und PKTG) unterscheiden sich von den anderen Institutionen, da sie auf Spezial- und/oder Bundesgesetzgebung zu Versicherungen basieren. Da durch diese Gesetzgebung die Steuerung ausreichend bestimmt ist, verzichtet der Regierungsrat auf die Anwendung der in diesem Kapitel beschriebenen Vorgaben bezüglich Steuerungsinstrumenten (z.B. Eigentümerstrategie, Richtlinien zur Public Corporate Governance, Risikobeurteilung), Controllinginstrumenten oder Organbestellungen/-vertretungen sowie auf das Beteiligungscontrolling gemäss Ziffer 10.

Geltungs- bereich	Instrumente
Kreis 1	Regelwerke in der kantonalen Verwaltung, die in diesen Richtlinien nicht weiter ausgeführt werden
Kreis 2	Soweit gesetzlich vorgesehen: <ul style="list-style-type: none">– Eigentümerstrategie Mehrheitsbeteiligung– Richtlinien zur Public Corporate Governance– Risikobeurteilung
Kreis 3	<ul style="list-style-type: none">– Verwaltungsvermögen: Eigentümerstrategie Minderheitsbeteiligung– Finanzvermögen: keine, da Reglement für die Mittelbeschaffung und -bewirtschaftung angewendet wird.
Kreis 4	Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarungen

Gestützt auf diese Grundlagen werden nachfolgende Standards als allgemeingültige Richtlinien definiert.

8.1.1. Eigentümerstrategie von Mehrheitsbeteiligungen

Für vom Kanton beherrschte Beteiligungen oder Organisationen sind Eigentümerstrategien zu erlassen. Der Regierungsrat erlässt Eigentümerstrategien für vom Kanton massgeblich beherrschte Beteiligungen oder Organisationen, soweit es sich nicht um öffentlich-rechtliche Anstalten handelt. Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten hat der Grosse Rat die Eigentümerstrategien zu genehmigen. Der Regierungsrat ist zuständig für die Kenntnissgabe der definierten Eigentümerstrategien an den Grossen Rat.

Die Eigentümerstrategien für Mehrheitsbeteiligungen haben mindestens nachfolgende Inhalte zu umfassen (im Sinne eines Leitfadens):

1. Grundlagen
2. Zweck der Eigentümerstrategie
3. Langfristige Ziele; wie z.B.
 - 3.1. unternehmerische und organisatorische Ziele
 - 3.2. wirtschaftliche und finanzielle Ziele
 - 3.3. sozial verantwortungsbewusste Personalpolitik
 - 3.4. sozialverträgliches Lohngefüge
 - 3.5. Bereitstellen von Ausbildungsplätzen
 - 3.6. Eingehen von Kooperationen
4. Unternehmensstruktur und -führung

5. Aufsicht und Controlling
6. Schlussbestimmungen

Die Eigentümerstrategien sind regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls nachzuführen.

Für nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten, die keinen Eingang in die Eigentümerstrategie finden, können Leistungsaufträge abgeschlossen werden.

8.1.2. Richtlinien zur Public Corporate Governance

Folgende Beteiligungen oder Organisationen aus dem Kreis 2 haben eigene Richtlinien zur Public Corporate Governance nach anerkannten Standards festzulegen, welche die Eigenheiten der öffentlichen Funktion berücksichtigen und Teil der Eigentümerstrategie sein können:

- Thurgauer Kantonalbank
- thurmed AG
- EKT Holding AG
- Pädagogische Hochschule Thurgau

8.1.3. Risikobeurteilung

Die Beteiligungen im Kreis 2 haben jährlich eine Risikobeurteilung nach anerkannten Standards vorzunehmen und dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen. Wo gesetzlich vorgeschrieben, sind sie dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen. Die Verantwortung liegt bei den zuständigen Organen.

Die Beurteilung soll übersichtlich die Risikosituation darstellen und dem Eigentümer eine eigene übergeordnete Beurteilung ermöglichen. Es ist gestattet, Auszüge aus dem eigenen Geschäftsbericht zu verwenden.

8.1.4. Eigentümerstrategie von Minderheitsbeteiligungen

Eigentümerstrategien für Minderheitsbeteiligungen im Verwaltungsvermögen beinhalten lediglich die wesentlichen und beeinflussbaren Faktoren.

Sie haben mindestens nachfolgenden Inhalt zu umfassen (im Sinne eines Leitfadens):

1. Gesetzliche Grundlagen
2. Zielsetzung
3. Organvertretung und Aufsicht

4. Schlussbestimmungen

8.1.5. Leistungs- oder Finanzierungsvereinbarung

Im Zentrum der Leistungsvereinbarungen für Gewährleister aus dem Kreis 4 stehen zu erbringende Leistungen und deren Finanzierung. Für Leistungsvereinbarungen gibt es folgende Varianten:

- Abschliessende Liste der zu erbringenden Leistungen
- Durch Vorgaben oder am Markt definierte Leistungen
- Autonome Leistungserbringer

Finanzierungsvereinbarungen für Gewährleister aus dem Kreis 4 können oft Mischfinanzierungen mit Dritten sein.

8.2. Controlling und Risikomanagement (Kreis 2)

Alle Beteiligungen oder Organisationen im Kreis 2 haben einen Controllingprozess mit angemessenem Reporting zu installieren. Insbesondere sind Inhalt, Termine und Adressaten der Controllingberichte definiert. Das Informationsbedürfnis des Regierungsrates ist unter Berücksichtigung regulatorischer Vorgaben zu beachten. Die Rechnungslegung richtet sich nach anerkannten Grundsätzen der Branche.

Risiken verschiedenster Art sind grundsätzlich bei allen Vollzugsaufgaben vorhanden. Sie sind mit sinnvollen und effizienten Massnahmen und Mechanismen zu minimieren und unter Kontrolle zu halten. Die Transparenz hat als systemstützendes Element hohe Priorität.

Jede Beteiligung oder Organisation muss über ein internes Kontrollsystem (IKS) verfügen. Die Wahl der Revisionsstelle erfolgt durch das oberste Organ, soweit das Gesetz nichts anderes vorschreibt. Der Regierungsrat kann Einfluss auf das Auswahlverfahren der Revisionsstellen nehmen. Es wird sichergestellt, dass die Revisionsberichte stufengerecht zur Kenntnis genommen werden und bei erkennbarem Handlungsbedarf die erforderlichen Schritte unternommen werden.

8.3. Organe

8.3.1. Grosser Rat (Legislative)

Die Zuständigkeit des Grossen Rates ist in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt und konzentriert sich in der Regel auf die Formulierung des gesetzlichen Auftrages. Zudem gelten die verfassungsmässigen Aufsichtsrechte des Grossen Rates. Im Rahmen der Abnahme und Genehmigung der entsprechenden Geschäftsberichte prüft der Grosse Rat die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages.

8.3.2. Regierungsrat (Exekutive)

Der Regierungsrat sorgt für die Umsetzung und Einhaltung der Richtlinien zur Public Corporate Governance. Er kann Teilaufgaben an die Departemente delegieren. Im jährlichen Geschäftsbericht wird zum Vollzugsstand und zu wichtigen Ereignissen Bericht erstattet, soweit nicht eine besondere Berichterstattung an den Grossen Rat erfolgt.

Die Mitglieder des Regierungsrates nehmen in der Regel keinen Einsitz im strategischen Organ der Beteiligung ein. Eine Ausnahme bilden die Pädagogischen Hochschule Thurgau (PHTG) und die Gebäudeversicherung Thurgau (GVTG).

Der Hauptgrund für diese Zurückhaltung liegt in möglichen Interessenkonflikten zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Beteiligung oder Organisation und den übergeordneten politischen Gesamtinteressen des Kantons. Schliesslich geht es auch darum, zwischen Auftraggeber/Besteller und Leistungserbringer eine klare funktionale Grenze zu ziehen.

Für Beteiligungen oder Organisationen im Kreis 2 erlässt der Regierungsrat – nach Anhörung dieser – eine Eigentümerstrategie, soweit er dazu befugt ist. Sie erstellen zu Handen des Regierungsrates ein jährliches Reporting zur Umsetzung der Eigentümerstrategie.

Soweit der Regierungsrat dazu befugt ist, genehmigt er die Vergütungen an die Verwaltungsgremien, bei Aktiengesellschaften via dessen Vertretung an der Generalversammlung, und nimmt die Vergütungen an die Mitglieder der Geschäftsleitungen zur Kenntnis.

Bei ausserordentlichen Vorkommnissen informiert der Regierungsrat den Grossen Rat rasch und umfassend. Der Regierungsrat kann die verantwortlichen Organe ermächtigen, direkt in den beauftragten Kommissionen des Grossen Rates zu informieren, soweit es einer solchen Ermächtigung überhaupt bedarf.

8.3.3. Departementschefin oder Departementschef

Die zuständige Departementschefin oder der zuständige Departementschef sind für die Erarbeitung der Eigentümerstrategien, die Einhaltung der Rahmenbedingungen und den direkten, regelmässigen Kontakt zu Beteiligungen zuständig. Sie informieren den Regierungsrat über ausserordentliche Ereignisse.

Die zuständige Departementschefin oder der zuständige Departementschef schenken der adäquaten Ernennung und Besetzung des Verwaltungsrates (Anforderungsprofil) die nötige Aufmerksamkeit.

8.3.4. Organvertretung

Die Vertretungen des Kantons in den Gesellschaften, bei denen der Kanton beteiligt ist, setzen sich dafür ein, dass in den Institutionen der Kreise 2 und 3, wo möglich, die strategischen Ziele schriftlich formuliert werden. Die anerkannten Grundsätze der Public Corporate Governance sind bei allen durch das Vier-Kreise-Modell abgedeckten Organisationen und Institutionen anzuwenden.

Das oberste Organ jeder Beteiligung oder Organisation ist für die Führungsorganisation und den definierten Geschäftserfolg integral verantwortlich. Die Wahrung der existenziellen Interessen ist die oberste Handlungsmaxime der verantwortlichen Organe. Vertreterinnen und Vertreter des Kantons beachten sowohl die existenziellen und werterhaltenden Geschäftsinteressen als auch die weiteren Interessen des Kantons. Sie achten darauf, dass alle Mitglieder des obersten Organs ihre Pflichten und Aufgaben kennen und sich bei Bedarf aus- oder weiterbilden.

Jede Beteiligung oder Organisation verfügt über ein schriftliches und kompetenzorientiertes Anforderungsprofil für die Organmitglieder. Sie erstellen diese Profile in Absprache mit der zuständigen Departementschefin oder dem zuständigen Departementschef, soweit nicht spezialgesetzliche Regelungen bestehen.

Die Finanzverwaltung vertritt den Kanton als Eigentümer bei Organisationen, bei denen er beteiligt ist, sofern die Richtlinien zur Public Corporate Governance oder der Regierungsrat nicht anderes bestimmen. Die Kompetenz zur Stimmrechtsausübung bei Generalversammlungen und die Instruktion zum Stimmverhalten liegen grundsätzlich beim Regierungsrat. Organmitglieder, die den Kanton vertreten, holen sich bei politischen Traktanden oder anderen wichtigen Fragen die erforderlichen Instruktionen unter gleichzeitiger umfassender Orientierung beim Regierungsrat oder bei der zuständigen Departementschefin oder dem zuständigen Departementschef ein. Es gilt das Holprinzip. Organmitglieder beachten die Ausstandsregeln gemäss § 7 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1).

Im Anhang zum Geschäftsbericht werden die mandatierten Organvertretungen der Kreise 2 und 3 aufgeführt.

9. Krisenorganisation

Die Beteiligungen mit öffentlichen Versorgungsaufträgen stellen eine Krisenorganisation sicher, die bei Bedarf in den kantonalen Krisenstab eingebunden werden kann. Die entsprechenden Koordinationsprozesse sind regelmässig zu überprüfen.

10. Beteiligungscontrolling

Das Beteiligungscontrolling stellt dem Regierungsrat die nötigen Instrumente zur Verfügung, damit er seine Funktion als Aufsicht über die direkten und indirekten Beteiligungen gezielt und effizient wahrnehmen kann.

Die Finanzverwaltung ist die zentrale Anlauf- und Auskunftsstelle für die Beteiligungen. Sie ist für das Beteiligungscontrolling zuständig. Damit unterstützt sie die zuständigen Departemente in ihrer Eigenerrolle, z.B. bei der Erarbeitung der Eigentümerstrategie, und bei der Aufsichtspflicht. Für das Beteiligungscontrolling setzt sie folgende Instrumente ein:

- Systempflege
- Beteiligungsspiegel mit der Zuteilung zu den Kreisen 2 bis 4
- Datenblatt je Beteiligung (Kreis 2 und 3), inkl. indirekte Beteiligungen
- Grundlagen für Controlling-Gespräche (Kreis 2)
- Risikobeurteilung der Beteiligungen (Kreis 2 und 3)

Die Finanzverwaltung überprüft regelmässig, ob Beteiligungen mit kantonalen Organvertretern über eine entsprechende Organhaftpflichtversicherung verfügen.

Sie ist für den Beteiligungsspiegel im Geschäftsbericht zuständig.

Sie erstattet jährlich dem Regierungsrat Bericht über die Beteiligungen. Der Bericht enthält folgende Themen:

- Beteiligungsspiegel
- Mutationen von Beteiligungen (Zu- und Abgänge, finanzielle Änderungen)
- Stand der Eigentümerstrategien
- Änderungen in der Organvertretung
- Risikobeurteilung
- Handlungsempfehlungen

Für die eigene Risikobeurteilung kann sie auf die Risikobeurteilung der Beteiligung zurückgreifen.

Anhänge

Anhang 1	Beteiligungen und Organisationen, die über einen expliziten gesetzlichen Auftrag verfügen (Kreis 2)
Anhang 2	Beteiligungen, Organisationen und gemeinsame Trägerschaften, mit denen der Kanton Thurgau mit anderen Partnern eine Aufgabe gemeinsam erfüllt (Kreis 3)
Anhang 3	Organisationen, Institutionen und Beitragsempfänger, die massgeblich von Aufträgen des Kantons abhängig sind oder aus anderen Gründen in einer engen Beziehung zum Kanton Thurgau stehen (Kreis 4)