



Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in Schweizer Städten

Erkenntnisse der Studie zum Stand der Um-
setzung von Public Corporate Governance in
Städten und grösseren Gemeinden der
Schweiz

Dr. Roger W. Sonderegger
29. April 2014

Erläuterungen: Die Studie beschäftigt sich mit der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Public Corporate Governance), die sich im mehrheitlichen Besitz der Städte und grösseren Gemeinden in der Schweiz befinden. Alle Städte und grossen Gemeinden haben in den vergangenen Jahre zahlreiche Aufgaben aus dem Bereich der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert und dazu Unternehmen und Organisationen gegründet. Diese bezüglich Rechtsform unterschiedlich ausgestalteten Unternehmen setzen öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse um. In der Regel bewegen sie sich in einem Umfeld, in dem Kunden in einem Marktumfeld zwischen verschiedenen Lieferanten auswählen können. Im vorliegenden Bericht sind die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst. Die Studie wurde aus Forschungsmitteln des IMP-HSG finanziert.

Roger W. Sonderegger, Dr. oec. HSG, ist Projektleiter und Lehrbeauftragter für Public Corporate Governance am Institut für Systemisches Management und Public Governance (IMP-HSG) der Universität St. Gallen. Er hat als selbständiger Unternehmensberater seit Mitte der 1990er-Jahre zahlreiche Städte, Gemeinden und öffentliche Unternehmen in allen relevanten Fragen der Steuerung, Führung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen begleitet.

IMP-Working Paper Nr. 22

Titelbild: Zentrum St.Gallen (Quelle: Schweiz Tourismus)

ISBN 978-3-9523471-8-8

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2014 by Roger W. Sonderegger

Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen, St. Gallen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

www.imp.unisg.ch

Management Summary

Auf Bundesebene und in den meisten Kantonen sind bezüglich der Steuerung, Führung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen Regelungen eingeführt worden. Die Abklärungen und die Befragungen in Städten der Schweiz zeigen im Herbst 2013, dass die Führung von öffentlichen Unternehmen sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Die Mehrheit der Städte¹ (62.5 %) ² verfügt über Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Jedoch keine befragte Stadt mit mehr als 10'000 Einwohnern hat bezüglich der Public Corporate Governance (PCG) konkrete und für alle Unternehmen gültige Anforderungen definiert oder setzt gar eine generell gültige PCG-Konzeption ein. Es werden jedoch Diskussionen über die Thematik geführt und für Einzelfälle sind Lösungen definiert worden. In einer Stadt hat sich der Stadtpräsident über die Beteiligungen vertieft Gedanken gemacht und die damit verbundenen Risiken erfasst. Es interessierten ihn dabei v.a. die politischen und finanziellen Risiken. Zwei Städte haben eigentlich nur in den Stadtwerken Beteiligungen, bei denen jedoch der Aktienanteil in der Regel unter 40 % liegt.

Soll die Exekutive in der Strategischen Führungsebene (SFE, z.B. Verwaltungsrat in einer Aktiengesellschaft) eines Unternehmens Einsitz nehmen? Zwei Drittel der Stadtpräsidenten sind der Auffassung, dass die Exekutive in der SFE vertreten sein soll. Diese Lösung führt zu den geringsten Transaktionskosten. Alle befragten Stadtpräsidenten sind sich der Bedeutung der Thematik im Prinzip bewusst und ein Teil der Präsidenten ist der Auffassung, dass der Einsitz der Exekutive in der SFE eher ein „Schönwettermodell“ ist. Ein Präsident hofft dabei, rechtzeitig zu erkennen, wenn „schlechtes Wetter“ aufzieht.

Was ist bezüglich der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen zu tun? Wir empfehlen, dass sich die verantwortlichen Personen mit den folgenden Themen beschäftigen:

- Prüfung der Einführung von grundsätzlichen Regelungen der Public Corporate Governance für alle Beteiligungen der Stadt.
- Erfassung der Beteiligungen zur Schaffung von Übersicht.
- Beurteilung der Relevanz der kommunalen Beteiligungen (inkl. Risiken) und Ableitung von Erkenntnissen.
- Erarbeitung von Eignerstrategien für öffentliche Unternehmen im Fall einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt oder von zu erreichenden (Minimal-)Zielen im Falle von Minderheitsbeteiligungen.
- Klärung der zu erbringenden Produkte und Dienstleistungen inkl. Indikatoren zur Beurteilung der Leistungserbringung (Leistungsvereinbarung).
- Erhebung der individuellen Risiken aller Beteiligungen (unternehmerische, organisatorische, finanzielle, politische und personelle Risiken).
- Klärung der Frage, ob Mitglieder der Exekutive und / oder Legislative in der Strategischen Führungsebene Einsitz nehmen sollen und, falls nicht, wie die Interessen der Stadt adäquat eingebracht werden können. Falls Mitglieder der Exekutive Einsitz nehmen, sollen sie anzahlmässig in der Minderheit sein und nicht das Präsidium der SFE übernehmen. Gesamthaft betrachtet sollen die Mitglieder der SFE die nötige Fachkompetenz zur strategischen Führung der Unternehmung gewährleisten.
- Festlegung der Aufsicht und Definition eines (minimalen) Controllings zur Überwachung der Einhaltung der Vorgaben, der Leistungserbringung und zur Übersicht über die Entwicklung der Risiken der öffentlichen Unternehmen (Prüfung der Einführung eines „Ampelsystem“).

¹ Gemäss Bundesamt für Statistik wohnten am 31.12.2012 in 145 schweizerischen Gemeinden mehr als 10'000 Einwohner, weshalb sie als Städte qualifiziert werden.

² Ergebnis der Befragung von acht Stadtpräsidenten.

In Anbetracht der Anzahl der in den Städten zu überwachenden öffentlichen Unternehmen ist der mit den dargelegten Aktivitäten verbundene Aufwand meist als überschaubar zu beurteilen und hilft, die Übersicht und damit auch die Risiken in der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen im Griff zu halten.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Zielsetzungen	1
1.3	Methodisches Vorgehen	1
2	Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen	2
2.1	Einführung	2
2.2	Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung	2
2.3	Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung	4
3	Durchführung der Befragung	5
4	Zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten	6
4.1	Einleitung	6
4.2	Relevanz der Thematik	7
4.3	Beteiligung der Städte an Unternehmen	9
4.4	Zur Rolle der Legislative	10
4.5	Zur Rolle der Exekutive	12
4.6	Zur Rolle der Verwaltung	16
4.7	Die Bedeutung von Aufsicht und Controlling	17
4.8	Zur Rolle der Strategischen Führungsebene	19
4.9	Zur Rolle der Operativen Führungsebene	20
4.10	Entwicklungsmöglichkeiten	21
5	Handlungsempfehlungen	21
5.1	Einleitung	21
5.2	Prüfung der Einführung von allgemein gültigen Public Corporate Governance-Regeln	21
5.3	Etablierung von Instrumenten von Public Corporate Governance	22
5.4	Eignerstrategie	22
5.5	Leistungsvereinbarung	22
5.6	Instrumente zu Aufsicht und Controlling	23
5.7	Besetzung der Strategischen Führungsebene	24
5.8	Zum Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene	25
6	Zusammenfassung und Ausblick	26
7	Anhang	28
7.1	Interviewplanung	28
7.2	Interviewleitfaden	29
	Literaturverzeichnis	33

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung)	3
Abbildung 2: PCG-Diskussion in den Städten (n = 8).	8
Abbildung 3: PCG-Regelung (n = 8).	8
Abbildung 4: PCG-Regelung in Einzelfällen (n = 8).	9
Abbildung 5: Mehrheitsbeteiligung der Städte an Unternehmen (n = 8).	10
Abbildung 6: Grad der Autonomie in der Führung der Unternehmen (n = 8).	13
Abbildung 7: Einsatz von Instrumenten zur Steuerung (n = 8).	13
Abbildung 8: Zum Einsitz von Mitgliedern in der SFE (n = 8).	15
Abbildung 9: Führung einer Beteiligungsliste (n = 8).	17

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen im Eigentum des Staates (Public Corporate Governance) ist auf den Ebenen Bund und Kantonen als relevantes Thema erkannt. Es wurden dazu in zahlreichen Körperschaften Kriterien zur Realisierung etabliert und im Rahmen von gesetzlichen Grundlagen oder Verordnungen geregelt.

Für die Kantone erhob die Avenir Suisse im Jahr 2009 die Beteiligungen. Es zeigte sich, dass alle Kantone zusammen 1'000 Beteiligungen an 600 Unternehmen besitzen, welche gesamthaft einen Buchwert von über CHF 7 Mrd. darstellen (Meister 2009). Unbekannt sind diese Aspekte für die Städte der Schweiz. Mit dieser Studie soll die Frage geklärt werden, wie die Städte in der Schweiz mit der Thematik umgehen, welche Lösungen heute etabliert sind und welche Entwicklungen zur Verbesserung der Situation in Angriff genommen werden können. Unter Städten werden in der Folge Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern verstanden.³

Die Studie basiert bezüglich der Grundlagen auf dem Buch "Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen" (Schedler, Müller und Sonderegger 2013). Es wird jeweils konkreter Bezug genommen und im Rahmen dieser Studie die dort eingeführten Erkenntnisse für Städte und Gemeinden mit konkreten Empfehlungen unterlegt.

1.2 Zielsetzungen

Mit der vorliegenden Studie sollen folgende Zielsetzungen erreicht werden:

1. Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in den schweizerischen Städten erfassen.
2. Zu relevanten Themen konkrete Hinweise für die Umsetzung in der Praxis geben.

Die vorliegende Zusammenfassung der Studie richtet sich an Praktiker und Studierende, die sich mit der Gestaltung von Steuerungssystemen für öffentliche Unternehmen in Städten und Gemeinden befassen.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen lässt sich wie folgt darlegen:

1. Auswertung der vorhandenen Literatur zum Thema Führung, Steuerung und Aufsicht von Städten und Gemeinden (Fokus: Schweiz).
2. Befragung von Stadtpräsidenten auf der Grundlage von strukturierten Einzelinterviews (Experteninterviews).
3. Analyse und Auswertung der erhobenen Informationen und Erarbeitung von konkreten Lösungsansätzen.

³ Die Untersuchungen zeigen, dass die erkannten Aspekte auch für grosse Gemeinden mit mehr als ca. 7'000 Einwohnern gelten.

2 Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen⁴

2.1 Einführung

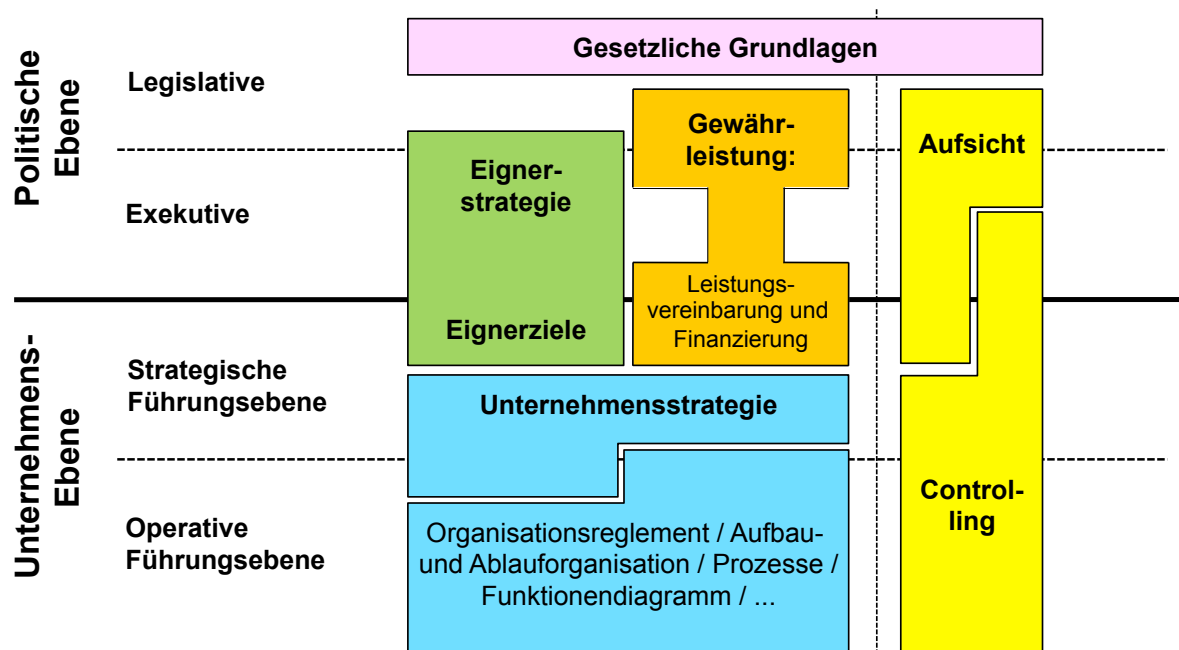
Öffentliche Aufgaben oder Aufgaben, welche in einem öffentlichen Interesse sind, können wie folgt erfüllt werden:

- durch die Verwaltung;
- durch unselbständige Einheiten, welche der Verwaltung direkt unterstellt sind (ohne Rechtspersönlichkeit);
- durch verselbständigte Einheiten (Unternehmen) mit eigener Rechtsperson (z.B. selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, privatrechtliche Aktiengesellschaften);
- durch Organisationen und Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist (Minderheitsbeteiligung);
- durch Organisationen, in denen vom Staat delegierte Personen (z.B. Exekutive) Aufgaben in der strategischen Führung wahrnehmen (z.B. im Verwaltungsrat) und für welche eine Staatshaftung übernommen wird.

In diesem Handbuch wird eine Fokussierung auf die Themen c) und d) vorgenommen.

2.2 Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung

Für öffentliche Unternehmen, die nicht rein ökonomisch funktionieren können und einer besonderen Legitimation bedürfen, ist die Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht komplexer als in der Privatwirtschaft. Im Rahmen der Entwicklung von adäquaten Instrumenten setzen die Autoren zur Verbesserung der Übersicht über die Thematik folgende Darstellung ein.



⁴ Ganzer Abschnitt aus: Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 51 ff.

Abbildung 1: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung)

Die Abbildung 1 zeigt, mit welchen Elementen die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen zu strukturieren ist. Zu beachten ist die Linie in der Mitte der Grafik, welche die Ebenen der Politik von derjenigen des Unternehmens trennt. Auf der politischen Ebene wird zwischen Aufgaben der Legislative und der Exekutive unterschieden. Die Unternehmensebene ist ebenfalls durch zwei Unter-Ebenen gekennzeichnet: die Strategische und die Operative Führungsebene. Die Strategische Führungsebene heisst in der Praxis Verwaltungs-, Stiftungs- oder z.B. in Deutschland, Aufsichtsrat. Die Operative Führungsebene stellt die Geschäftsleitung dar.

a) Gesetzliche Grundlage

Das öffentliche Unternehmen wird auf der Grundlage eines Gesetzes oder eines Reglementes formell gegründet.

b) Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die Leitplanken für das Unternehmen und seine Entwicklung aus der Perspektive des Eigners definiert. Sie dient der Exekutive, sich selbst klare Vorstellungen über die Absichten mit dem Unternehmen zu geben. Die Eignerstrategie wird durch die Exekutive zusammen mit der Strategischen Führungsebene entwickelt, verabschiedet und dem Parlament zur Kenntnis gebracht. Gegenüber dem Unternehmen formuliert der Eigner seine Ziele, die zu erreichen sind.

c) Leistungsvereinbarung

In der Leistungsvereinbarung werden die durch das Unternehmen zu erfüllenden Aufgaben im Detail definiert und mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des öffentlichen Unternehmens ist ebenfalls die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen. Die Leistungsvereinbarung wird durch das Fachdepartement zusammen mit der SFE des Unternehmens entwickelt und der Exekutive vorgelegt. Es entspricht der Grundidee eines Leistungsbudgets, dass die Leistungsvereinbarung vom Parlament genehmigt wird.

d) Aufsicht

Die Aufsichtsfunktion wird von verschiedenen Ebenen wahrgenommen. Die direkte Aufsicht über die Entwicklung des Unternehmens geschieht in der Strategischen Führungsebene, welche u.a. die Verantwortung für die Unternehmensstrategie innehat. Die Exekutive ist bezüglich Aufsicht in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihre Eignerziele umgesetzt und die Rahmenbedingungen und Leitplanken eingehalten werden. Die Legislative hat die Oberaufsicht, d.h. sie beaufsichtigt die Exekutive in der Ausübung ihrer Aufgaben. Sie kann dies an eine Kommission, z.B. die Geschäftsprüfungskommission, delegieren.

e) Strategische Führungsebene

Der Strategischen Führungsebene (SFE) kommt in der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen eine zentrale Funktion zu. Sie entlastet zum Einen die Exekutive von der strategischen Führungsaufgabe, zum Anderen vertritt sie die Interessen des Eigners gegenüber der Geschäftsleitung. Sie ist daher unabhängig der Rechtsform sorgfältig zu besetzen. Die SFE ist verantwortlich für die Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategie, für die Umsetzungskontrolle und für weitere unentziehbare Aufgaben. Dazu gehören die Besetzung, Beaufsichtigung und Führung der Operativen Führungsebene (OFE), das Risk Management, das Controlling und das Interne Kontrollsystem (IKS).

f) Controlling

Controlling ist eine direkte Führungsaufgabe, es unterscheidet sich damit fundamental von der Aufsicht. Die SFE ist zuständig für das innerbetriebliche Controlling, in dem die Unternehmensziele festgelegt und deren Einhaltung überwacht wird. Die Exekutive ist in der Darstellung ebenfalls mit Con-

trolling-Aufgaben betraut: Es handelt sich dabei um die sorgfältige Evaluation, ob die Eignerziele korrekt umgesetzt worden sind und um Aktivitäten, falls die Eignerziele nicht adäquat realisiert worden sind.

g) Operative Führungsebene

Die Operative Führungsebene (OFE) setzt die Unternehmensstrategie um und sorgt für die Erfüllung der Aufgaben. Dazu werden die dazu nötigen Voraussetzungen (Prozessarchitektur, organisatorische Voraussetzungen, Funktionendiagramm usw.) geschaffen und umgesetzt. Im Rahmen des Controllings sorgt die OFE für die Aufbereitung von Fakten für die Information der SFE.

Die Übersicht über die Aspekte der PCG zeigt, dass die öffentliche Hand als Eigentümerin dem Unternehmen vorsteht und dabei bezüglich zu erfüllenden Leistungen, Führung, Kontrolle und Aufsicht mit der SFE eng zusammenarbeitet.

2.3 Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung

2.3.1 Übersicht

Für Unternehmen, bei denen die öffentliche Hand eine Minderheitsbeteiligung am Kapital und nur eine Minderheit in Bezug auf die Stimmenverhältnisse besitzt, stehen grundsätzlich dieselben Instrumente zur Verfügung wie im Falle einer Mehrheitsbeteiligung, allerdings können sie eine eingeschränkte Wirkung haben. Auch für Minderheitsbeteiligungen im Verwaltungsvermögen muss sich die Exekutive eine Art Eignerstrategie geben (nun allenfalls besser als Beteiligungsstrategie bezeichnet), welche dieselben Fragen beantwortet wie im Fall der Mehrheitsbeteiligung.

In der Folge wird auf einige Überlegungen eingetreten, welche für Minderheitsbeteiligungen anzustellen sind.

2.3.2 Rechtliche Grundlage

Auch eine Minderheitsbeteiligung benötigt eine genügende rechtliche Grundlage (z.B. Entscheid des Parlaments oder der Exekutive), sofern sie als Beteiligung im Verwaltungsvermögen angesehen wird. Aktienerwerb zu Anlagezwecken, die im Finanzvermögen sind, benötigen keine besondere rechtliche Grundlagen, sondern haben dem Anlagereglement des Gemeinwesens zu entsprechen.

2.3.3 Aktionärbindungsvertrag

Im privaten Umfeld wird für diese Situationen (Minderheitsbeteiligung) in der Regel ein Aktionärbindungsvertrag aufgesetzt, in dem die relevanten Themen geregelt werden. Ein solcher wird in der Regel im Vorfeld der Gründung einer Unternehmung erarbeitet und verabschiedet. Hat nun die öffentliche Hand vor, sich bei einem Unternehmen stärker zu engagieren, an dem sie eine Minderheit hält und das unter Umständen schon seit Jahren aktiv ist, so steht ein Aktionärbindungsvertrag nur dann zur Diskussion, wenn die SFE und die anderen Aktionäre des Unternehmens dazu bereit sind. Zudem ist zu beachten, dass für diese Konstellation alle Aktionäre mit einzubeziehen sind.

Ist es nicht möglich, einen Aktionärbindungsvertrag abzuschliessen, steht es der öffentlichen Hand offen, auf der Grundlage ihrer Eignerstrategie / Beteiligungsstrategie mit den anderen Eignern eine anderweitige Vereinbarung zu treffen. Darin können sich die Eigner auf gemeinsame Eignerziele und Eckwerte für die Unternehmenspolitik einigen.

2.3.4 Ziele der öffentlichen Hand

Im Weiteren, und auch für bereits operativ tätige Unternehmen, besteht die Möglichkeit, dass die öffentliche Hand mit Zielen z.Hd. des öffentlichen Unternehmens wichtige zu beachtende Aspekte einbringt bzw. definiert. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass mangels Mehrheit (Stimmen, Beteiligung) jedoch die „Macht“ fehlt, diese Ziele ohne Einbezug der anderen Eigentümer durchzusetzen.

Wie sieht nun die Konstellation im Alltag der Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen aus? Die Situation ist dadurch geprägt, dass das Unternehmen sich sehr wohl der Rolle der öffentlichen Hand bewusst ist. Die Strategische Führungsebene des Unternehmens ist sich in der Regel der (starken) Position der öffentlichen Hand bewusst, indem öffentliche Aufgaben⁵ erfüllt werden, für welche es in der Regel Unterstützungen in unterschiedlicher Form erhält (Entschädigung, Konzession, usw.).

Diese Position kann auch im Fall einer Minderheitsbeteiligung dazu benutzt werden, Einfluss auf die Unternehmensziele zu nehmen. Selbst wenn in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft kein Aktienbindungsvertrag abgeschlossen werden kann (z.B. mangels Uneinigkeit der Aktionäre), so sollte die öffentliche Hand dennoch versuchen, Einfluss auf die Unternehmensziele zu nehmen. Dies ist auf folgende zwei Wege möglich:

- a) Die Eigner (oder zumindest eine Mehrheit) einigen sich auf gemeinsame Ziele und halten diese formal in einer Eignerstrategie / Beteiligungsstrategie fest.
- b) Die Eigner können sich nicht auf gemeinsame Ziele einigen. In diesem Fall formuliert das Gemeinwesen seine eigenen Ziele und kommuniziert sie gegenüber der SFE.

Allerdings ist die Situation b) aus Sicht der öffentlichen Hand nicht optimal, weil bei Uneinigkeiten der Eigner über die Ziele des Unternehmens das Risiko besteht, dass die politische Absicht der öffentlichen Hand mit der Beteiligung nicht erreicht werden kann.

2.3.5 Weitere Elemente bezüglich Governance von Minderheitsbeteiligungen

Für die weiteren Aspekte gelten bei der Gestaltung der Corporate Governance von Minderheitsbeteiligungen (Strategische Führungsebene, Unternehmensstrategie, Operative Führungsebene, Aufsicht und Controlling) dieselben Erkenntnisse, welche weiter oben bei der Strukturierung der Governance von Mehrheitsbeteiligungen eingeführt wurden.

3 Durchführung der Befragung

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten zur Befragung wurden Exekutivmitglieder von Städten und von grösseren Gemeinden in Testinterviews mit den Fragestellungen konfrontiert. Es zeigte sich schon in dieser Phase eine grosse Heterogenität in den Stellungnahmen. Insbesondere konnte in diesem Zeitpunkt bereits erkannt werden, dass die individuellen Interpretationen der verantwortlichen Personen der Exekutive auch in der Führung, Steuerung und Aufsicht der eigenen Beteiligungen eine wesentliche Rolle spielen. Auf der Suche nach einer Forschungsmethodik, welche diesen Erkenntnissen gerecht wird, wurde der Einsatz eines Standard-Fragebogens und die Durchführung einer „Massenbefragung“ verworfen und der Entscheid getroffen, die Informationen in Einzelinterviews zu erheben. Dazu wurde der im Anhang dargestellte Interviewleitfaden eingesetzt, der allen Interviews zu Grunde lag. Die Zielsetzung der Experteninterviews war die kritische Hinterfragung der bis dahin erarbeiteten Ergebnisse. In die Gestaltung des Fragebogens wurden auch Erkenntnisse aus COBRA-Research (Verhoest 2010) einbezogen. Die Experteninterviews fanden als semi-strukturierte Interviews (Stier 1999, 184) statt, bei denen bei allen befragten Personen alle Fragen bearbeitet wurden.

⁵ Oder Aufgaben im öffentlichen Interesse.

Es wurde jeweils der Präsident der Exekutive der jeweiligen Stadt befragt. In der Schweiz waren am 01. Januar 2012 145 Schweizerische Gemeinden verzeichnet, in denen mehr als 10'000 Einwohner gemeldet sind (Bundesamt für Statistik 2012). Von dieser Grundgesamtheit wurden 12 Städte nach Grösse und Region ausgewählt. Die Vereinbarung von Terminen gestaltete sich (erwartungsgemäss) als schwierig; dennoch konnten im Zeitraum vom 13. September 2013 bis 15. November 2013 8 Interviews durchgeführt werden (5.5 %). Die Gespräche dauerten rund 50 - 70 Minuten und wurden im Rahmen der Auswertungsarbeit transkribiert. Die Interpretation der gewonnenen Information aus den Experten-Interviews muss in Anbetracht der realisierten Stichprobe mit Bedacht vorgenommen werden. Dies gilt insbesondere für Einzelerkenntnisse.

In jedem Interview wurde jeweils ein eigenes Unternehmen definiert, anhand von dem die Fragen konkret behandelt und vertieft wurden. Wichtig war dabei, entweder eine Mehrheitsbeteiligung mindestens aber eine relevante Minderheitsbeteiligung zu beurteilen. Konkret wurden folgende Unternehmen beurteilt: Wasserversorgung (privatrechtliche Aktiengesellschaft), Elektrizitätsversorgungsunternehmen (privatrechtliche Aktiengesellschaft, in zwei Interviews), Elektrizitätsversorgungsunternehmen (selbständig öffentlich-rechtliche Anstalt), Sport- und Eventzentrum (privatrechtliche Aktiengesellschaft), Parkhaus (privatrechtliche Aktiengesellschaft, in zwei Interviews) und Wärmeverbund (privatrechtliche Aktiengesellschaft).

4 Zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten

4.1 Einleitung

In der Schweiz leben in 145 Gemeinden mehr als 10'000 Einwohner.⁶ Sie werden in der Folge als Städte bezeichnet. Anlässlich der Experteninterviews mit den Stadtpräsidenten fiel auf, dass die Thematik der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den jeweiligen Agenden unterschiedlich positioniert ist und dabei eine differenzierte Wahrnehmung erfährt. Es konnte im Rahmen der Analysen keine Korrelation zwischen den PCG-Aktivitäten des jeweiligen Kantons und der analysierten Stadt erkannt werden. Die Städte setzen die Thematik der Steuerung und Aufsicht über die öffentlichen Unternehmen also unabhängig der PCG-Diskussionen im eigenen Kanton um.⁷ In einzelnen Städten hatten Themen zur Public Corporate Governance wegen konkret zu klärenden Positionen eine politische Relevanz und waren Bestandteil der aktuellen Diskussionen.

In der Folge werden neben den erhobenen Fakten auch die qualitativ zu beurteilenden Themen eingefügt und Erkenntnisse aus den Interviews erläutert. Eine wesentliche Erkenntnis dabei vorweg: Keine der befragten Städte hat eine grundsätzliche Regelung bezüglich der Führung, Steuerung und Aufsicht der öffentlichen Unternehmen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die unterschiedliche Bedeutung des Themas. Dies hängt einerseits mit der Anzahl der Unternehmen zusammen, welche die Städte besitzen oder an denen sie beteiligt sind. Andererseits hängt dies auch damit zusammen, dass die Zusammenarbeit mit den Unternehmen meist mit wenigen Friktionen bewältigt werden kann. In einzelnen Städten ist das Modell von ausgelagerten Aufgaben in eine rechtlich getrennte Körperschaft zudem eher als Ausnahme zu erkennen. In diesen Städten hat die Thematik schon deshalb keine besonders grosse Bedeutung.

Generell kann die Erkenntnis gezogen werden, dass Städte dann einen Zugang zur Thematik haben, wenn sie in den vergangenen Jahren eine bedeutende Aufgabe ausgegliedert haben. Dazu gehören

⁶ Gemäss Bundesamt für Statistik; Stand Ende 2012.

⁷ Mittlerweile haben die meisten Kantone Regelungen zum Umgang mit den eigenen Beteiligungen definiert.

z.B. die Verselbständigungen von Elektrizitätsversorgungsunternehmen (EVU) in eine eigene Rechtsform. Seit den frühen 1990-er Jahren sind in der Schweiz bis 2009 über 60 unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt oder in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgegliedert worden (Sonderegger und Schedler 2010). Seither sind weitere EVU ausgegliedert und in eine selbständige Rechtsform überführt worden. In Städten, in denen Ausgliederungen stattgefunden haben, findet eine intensivere Beschäftigung mit der Thematik statt. Und es wurden für diese Unternehmen (Teil-)Aspekte der PCG bearbeitet und Lösungen etabliert.

In der Folge werden für die verschiedenen (politischen) Ebenen ergründet, was in den jeweiligen Städten bezüglich PCG umgesetzt wird. Zuerst wird die Rolle des Parlaments inkl. allfällige Instrumente untersucht und anschliessend erarbeitet, wie die Exekutive mit der Fragestellung umgeht. Im nächsten Schritt wird dargelegt, welche Rolle die Verwaltung bei der Umsetzung der PCG spielt. Anschliessend wird der Frage nachgegangen, wie die SFE mit der Führung, Steuerung und Aufsicht von Seite der Stadt umgeht. Zu beachten ist, dass bei der Untersuchung Stadtpräsidenten befragt wurden und deshalb bei allen Themen die präsidiale Sicht der Exekutive in einem besonderen Fokus steht.

Zu berücksichtigen ist im Weiteren ein wesentlicher Unterschied zu den Verhältnissen beim Bund und in den Kantonen: Die involvierten Personen in den verschiedenen Gremien sind auf Grund der örtlichen Nähe einander auch regelmässig persönlich bekannt. Darüber hinaus sind die öffentlichen Unternehmen auch für die Kunden (und Bürger) sehr nahe. Dies führt im Rahmen von zu klärenden Fragen dazu, dass sich betroffene Personen eben gleich direkt beim Stadtpräsidenten über einen bestimmten Sachverhalt melden und zudem die Idee haben, dass diese Person „als oberster Chef“ zudem über alles Bescheid weiss. Je nach Umgang mit dieser Thematik werden damit „Dienstwege“ extrem verkürzt bzw. umgangen. Bei der Beurteilung der Entwicklung von zielorientierten Massnahmen und Instrumenten sind deshalb diese Aspekte der Nähe mit einzubeziehen.

4.2 Relevanz der Thematik

Die Diskussion der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen beim Bund und in den Kantonen hat zu einer Sensibilisierung bezüglich der Thematik geführt. Dies bestätigen die Stadtpräsidenten auch für die eigenen Städte. Es ist dabei eine Korrelation zwischen der Thematik und der Anzahl Mehrheitsbeteiligungen zu erkennen: In allen Städten, in denen das Gemeinwesen mehrere Beteiligungen hat, bei der sie die Mehrheit besitzt, hat die Thematik eine grössere Bedeutung. Zudem hat die Problematik der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in jenen Städten eine grössere Aufmerksamkeit erhalten, wo in der jüngsten Vergangenheit Herausforderungen oder Probleme zu bewältigen waren. Alle Präsidenten haben in den Interviews betont, dass das Thema eine Relevanz hat, welche in den vergangenen Jahren zudem zugenommen hat.

Frage: Findet aktuell eine Diskussion zur Einführung von PCG-Instrumenten statt?

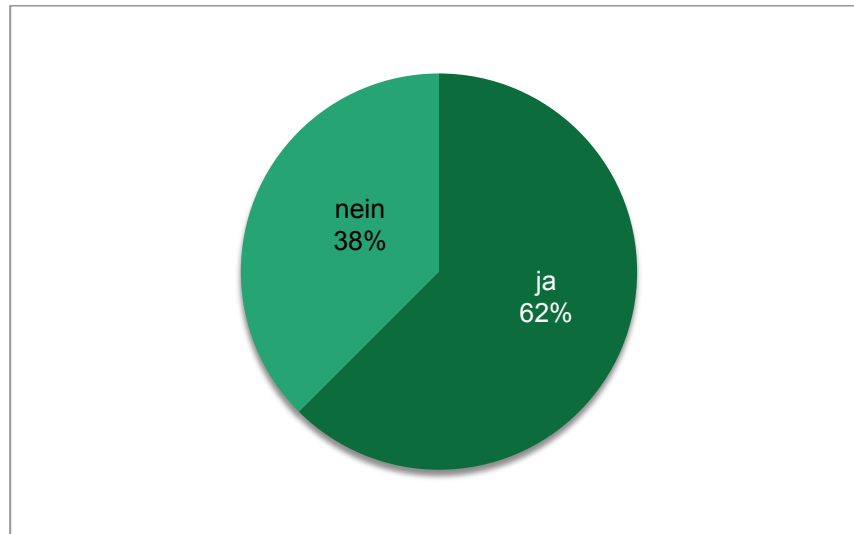


Abbildung 2: PCG-Diskussion in den Städten (n = 8).

In rund zwei Drittel der Städte findet eine Auseinandersetzung darüber statt, wie öffentliche Unternehmen oder Unternehmen, an denen die Stadt insbesondere mehrheitlich beteiligt ist, zu führen, steuern und zu beaufsichtigen sind. Es handelt sich dabei um Themen, welche in der Legislative oder in der Exekutive zu behandeln sind. Es ist daraus zu schliessen, dass die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den Städten mehrheitlich ein relevantes Thema ist.

Frage: Gibt es in der Stadt eine generelle Strategie bzw. Regelung bezüglich der Führung, Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen?

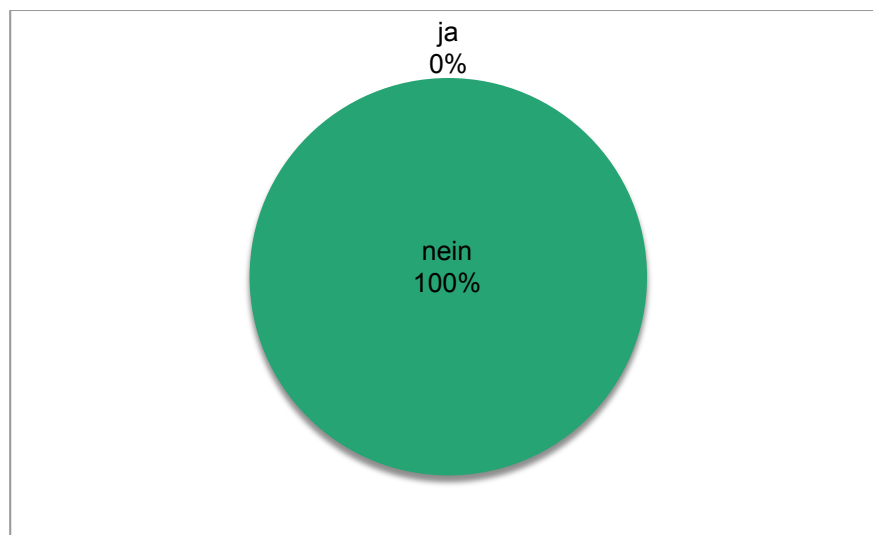


Abbildung 3: PCG-Regelung (n = 8).

In keiner befragten Stadt ist Ende 2013 eine generell gültige Regelung zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen etabliert. Zu beachten ist, dass dies auch für diejenigen Städte gilt, in denen das Gemeinwesen mehrheitliche Beteiligungen an öffentlichen oder privaten Unternehmen hat. Es fällt im Übrigen auf, dass diese Erkenntnis auch für Städte gilt, welche für einzelne Unternehmen PCG-Regelungen getroffen haben.

Frage: Sind bei einzelnen Mehrheitsbeteiligungen der Stadt PCG-Regelungen eingeführt?

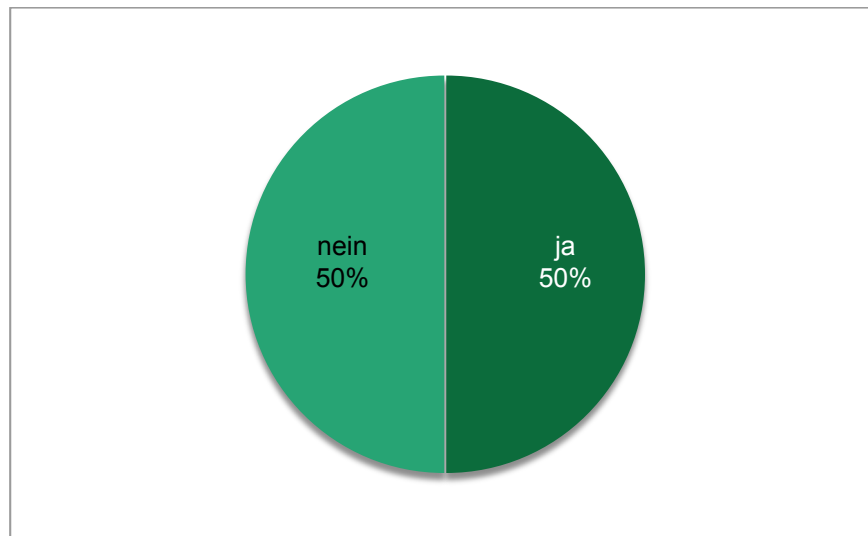


Abbildung 4: PCG-Regelung in Einzelfällen (n = 8).

In der Hälfte der befragten Städte ist für einzelne Beteiligungen definiert, worauf bei der Führung, Steuerung und Aufsicht zu achten ist. Dieses Bild der Einzelsteuerung von öffentlichen Unternehmen war bis vor kurzem auch bei den Kantonen als gängiges Vorgehensweise zu erkennen. In der politischen Diskussion der Etablierung der Unternehmen wurden jeweils situativ für die bestimmte Konstellation des öffentlichen Unternehmens PCG-Regelungen zur Führung, Steuerung und Aufsicht etabliert. Dies führt zur Situation, dass in einer Stadt das verselbständigte EVU mit PCG-Regelungen beaufsichtigt wird, jedoch ein anderes öffentliches Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt (z.B. Parkhaus) praktisch ohne gezielte PCG-Instrumente beaufsichtigt wird. Es wurde also situativ je nach konkreter Konstellation (und politischem Einfluss) definiert, wie die PCG konkret vorgenommen werden soll. Bei den Handlungsempfehlungen wird weiter unten darauf eingetreten, welche Instrumente zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen minimal eingesetzt werden sollen.

4.3 Beteiligung der Städte an Unternehmen

Beteiligungen von Städten an eigenen Unternehmen sind das Resultat von Ausgliederungen von Verwaltungseinheiten oder Auslagerungen von Aufgaben. Sie wurden im Falle von 100 %-Beteiligungen in der Regel in Unternehmen ausgegliedert, um die Aufgabenerfüllung effektiver oder effizienter gestalten oder auf den jeweiligen Märkten eine eigene Positionierung erzielen zu können (siehe dazu auch Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 36 ff.; Auslagerung von Aufgaben). Bei der Analyse der Beteiligungen von Städten handelt es sich in den untersuchten Städten um folgende Aufgaben bzw. Themen:

- Energie- und Wasserversorgung (Strom, Gas, Wasser, Fernwärme, usw.)
- (Regionale) Wasserversorgung
- Abfallentsorgung
- Parkhäuser
- Eissport- / Eventhalle
- Fernwärme.

Frage: Hat die Stadt eigene Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen?

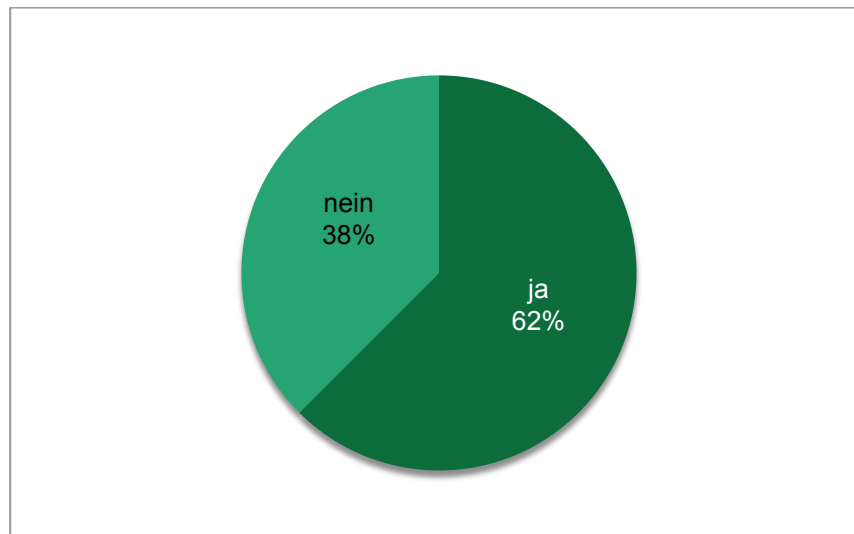


Abbildung 5: Mehrheitsbeteiligung der Städte an Unternehmen (n = 8).

Rund zwei Drittel der Städte verfügen über Mehrheitsbeteiligungen an eigenen Unternehmen. Sie sind damit bezüglich der Verantwortung also in einer besonderen Situation. In diesen Städten ist deshalb davon auszugehen, dass ein bestimmter (minimaler) Bedarf an PCG-Regelungen besteht. Rund ein Drittel der Städte verfügt über keine Mehrheitsbeteiligungen. Ob eine Stadt Mehrheitsbeteiligungen an öffentlichen Unternehmen besitzt, basiert auf der (historischen) Entwicklung der jeweiligen Körperschaft und hängt mit der Frage zusammen, auf welche Art eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung realisiert werden kann. So sind in einzelnen Städten in der Vergangenheit verschiedene Aufgaben ausgegliedert worden. Wie die Abbildung 5 zeigt, liegen in rund einem Drittel der Städte keine Mehrheitsbeteiligungen an öffentlichen Unternehmen vor. Bei der Analyse der jeweiligen Konstellation kann festgestellt werden, dass dort die Ver- und Entsorgungsorganisation und weitere Unternehmen, wie z.B. die Verkehrsbetriebe, in der Regel in der Form von unselbständigen öffentlich-rechtlichen Unternehmen als Teil der Stadtverwaltung geführt werden. Im Rahmen der Interviews konnte erkannt werden, dass die Frage von Ausgliederungen von Aufgaben auch mit der jeweiligen (politischen) Konstellation der Zusammensetzung der Gremien (Legislative, Exekutive) zusammenhängt.

4.4 Zur Rolle der Legislative

Öffentliche Aufgaben werden in der Regel deshalb ausgegliedert, um ihnen bezüglich einer (engen) politischen Kontrolle und Überwachung mehr Autonomie zu verleihen und ihnen eine grössere Bewegungsfreiheit auf dem Markt zu ermöglichen. Aus diesem Grund fallen die Stellungnahmen mehrheitlich so aus, dass das Parlament keine (direkten) Aufgaben bei der Überwachung der öffentlichen Unternehmen hat. Diese Beurteilung hängt aber auch damit zusammen, dass jeweils das Präsidium der Exekutive befragt wurde. Aus anderen Projekten ist bekannt, dass Parlamente auch direkt auf die Unternehmensführung zugreifen (wollen). Zu beachten ist dabei die jeweilige gesetzliche Regelung, welche tatsächlich solche „Durchgriffe“ ermöglicht.

Im Vorfeld einer Auslagerung hat die Legislative in der Vorbereitung, Behandlung und Entscheidung von Gesetzen eine klare Aufgabenstellung, indem dabei die künftige Positionierung definiert wird. Sobald die Ausgliederung vollzogen und durch den Stimmbürger genehmigt ist, hat das Parlament in

der Regel keine ständigen Aufgaben bei der Führung und Steuerung des öffentlichen Unternehmens mehr. Ihre Aufgaben liegen in der Regel in der Folge insbesondere in der Oberaufsicht über die Exekutive.

Dennoch versuchen Parlamente einen weitergehenden Einfluss auf die Unternehmen zu nehmen, indem die Besetzung der Strategischen Führungsebene durch die Legislative teilweise oder vollumfänglich durchgeführt wird. Bei der Analyse von konkreten Einzelfällen ist erkennbar, dass regelmässig ein Modell zur Anwendung gelangt, in dem die Legislative einen (grösseren) Teil der SFE und die Exekutive einen (kleineren) Teil der SFE wählt. Zu beachten ist, dass dabei regelmässig Parlamentarier in die jeweilige SFE gewählt werden und dies ungeachtet der jeweiligen fachlichen Anforderungen.

4.4.1 Steuerungsinstrumente der Legislative

Typische parlamentarische Instrumente bei der Aufsicht über öffentliche Unternehmen sind die folgenden:

- Das Parlament nimmt vom jährlichen Geschäftsbericht Kenntnis und beschäftigt sich allenfalls mit der Konzessionsabgabe und der Gewinnablieferung.
- Dem Parlament kommt eine Wächterfunktion zu, bei der es überwacht, ob das Unternehmen sich zweckgemäss verhält und entwickelt. Zu beachten ist, dass dazu Transparenz und Information eine wichtige Rolle spielen.
- In einzelnen Städten ist das Parlament nicht spezifisch eingebunden und bedient sich der parlamentarischen Instrumente, falls eine konkrete Zielsetzung (aus der parlamentarischen Sicht) zu erreichen ist.

Neben den bereits erwähnten regulären parlamentarischen Instrumenten werden die Legislativen in den Städten in einzelnen Fällen zusätzlich informiert. Neben dem Geschäftsbericht werden teilweise Informationsveranstaltungen zur vertieften Vermittlung von weiteren Informationen für die Mitglieder des Parlaments durchgeführt. Einerseits handelt es sich um regelmässige Informationen zum aktuellen Geschäftsverlauf; andererseits um projektbezogene Aspekte zur vertieften Information der Mitglieder des Parlaments. Der Fokus dieser Aktivitäten liegt darin, frühzeitig Vertrauen zu schaffen und allfällige Themen des Parlaments rechtzeitig erkennen und thematisieren zu können.

4.4.2 Aufgabe von parlamentarischen Kommissionen

Bei der Klärung der Frage der Rolle von parlamentarischen Kommissionen ist die jeweilige Rolle gemäss übergeordnetem Gemeindegesetz bzw. Gemeindeordnung zu berücksichtigen.⁸ Falls eine parlamentarische Kommission sich mit Themen eines öffentlichen Unternehmens beschäftigt, handelt es sich in der Regel um Projekte, welche durch die Legislative zu beschliessen sind, weil z.B. die Erstellung von Bauten weiterhin Aufgabe der Stadt sind und gemäss Finanzkompetenzen zu entscheiden sind. In Städten, in denen eine Geschäftsprüfungskommission mit der Aufgabe der Prüfung der Geschäftsführung der Exekutive betraut ist, findet die Oberaufsicht des Parlaments über die Exekutive über diesen Weg statt. In einzelnen Städten finden Vorstösse statt, um aus der Perspektive des Parlaments heraus einen (verstärkten) Einfluss auf die SFE des öffentlichen Unternehmens zu erhalten.

Im Rahmen eines Interviews wurde in einem Einzelfall dargelegt, dass die SFE des öffentlichen Unternehmens zwei Mal pro Jahr mündlich in der parlamentarischen Finanzkommission den Geschäftsverlauf darlegt. Zu diesen Meetings wird auch ein Teil der Exekutive mit einbezogen. Dies wird getan, um Transparenz und insbesondere auch Vertrauen zu schaffen.

⁸ Auf die juristische Seite dieser Thematik wird an dieser Stelle nicht weiter eingetreten.

Ungeachtet der Aktivitäten gilt es aus Sicht der Stadtpräsidien mit geeigneten Informationen und Mitteln der Kommunikation Transparenz zu schaffen, um so früh wie möglich Projekte erfolgreich lancieren und abschliessen zu können. Ob damit die eigentlich klar gezogenen Grenzen zwischen den Gremien der öffentlichen Hand und der öffentlichen Unternehmung tangiert werden, wird in der täglichen Praxis für eine erfolgreiche Zielerreichung als eher zweitrangig beurteilt.

4.5 Zur Rolle der Exekutive

Bei der Beantwortung der Frage, was die konkrete Art des Aufttritts der Exekutive gegenüber dem öffentlichen Unternehmen sein soll, gehen die Auffassungen der Stadtpräsidien auseinander. Es können (in der Praxis) dabei insbesondere die folgenden zwei Ansätze erkannt werden, die in der Literatur beschrieben sind und die auch schon in Studien untersucht wurden (Cornforth, 2003):

1. **Principal-Agent-Ansatz:** Das öffentliche Unternehmen erfüllt Aufgaben der öffentlichen Hand und wird entlang von klar definierten Vorgaben gesteuert und auch beaufsichtigt. Der auftraggebende Principal sorgt dabei mit präzisen Zielen und sauber definierten Aufgaben für klare Verhältnisse. Das zum Einsatz gebrachte Führungsprinzip basiert insbesondere auf der Kontrolle der einzuhaltenden Faktoren. Dies gilt auch bei der Beurteilung der Leistungserfüllung.
2. **Stewardship-Ansatz:** Wenn das öffentliche Unternehmen schon seit einigen Jahren Aufgaben für die Öffentlichkeit ausführt und das Stadtpräsidium gleichzeitig schon länger im Amt ist, entsteht ein Vertrauensverhältnis zwischen den Gremien bzw. zwischen den verantwortlichen Personen. Wegen der jahrelangen (positiven und gegenseitigen) Erfahrungen wird darauf vertraut, dass die involvierten Personen die gestellten Aufgaben in der definierten Qualität erfüllen und dass deshalb eine enge Führung, Steuerung und Aufsicht nicht (mehr) erforderlich ist. Das Führungsprinzip basiert deshalb insbesondere auf gegenseitigem Vertrauen und weniger auf enger Kontrolle und Überwachung.

Die befragten Stadtpräsidenten sehen es in allen Fällen als die Aufgabe der Exekutive, Spielregeln und Leitplanken zu definieren (und zu überwachen), welche vom öffentlichen Unternehmen einzuhalten sind. Ungeachtet der beiden eingeführten Ansätze ist zu beobachten, dass die Umsetzung der Steuerung in der Regel v.a. durch persönlichen Einsitz der Exekutive in die SFE erfolgt. In der Regel ist die Exekutive jedoch in der Minderheit vertreten und könnte deshalb von den anderen Mitgliedern überstimmt werden. Nur in einem einzigen Fall ist die Exekutive nicht (mehr) in der SFE vertreten. Es handelt sich um eine Stadt, welche das Versorgungsunternehmen vor einigen Jahren in ein selbständig öffentlich-rechtliches Unternehmen ausgegliedert hat und nach der Etablierung einer Eignerstrategie neu auf den Einsitz der Exekutive in die SFE verzichtet.

4.5.1 Autonomie der Unternehmensführung

Frage: *Wie autonom werden die öffentlichen Unternehmen geführt?*

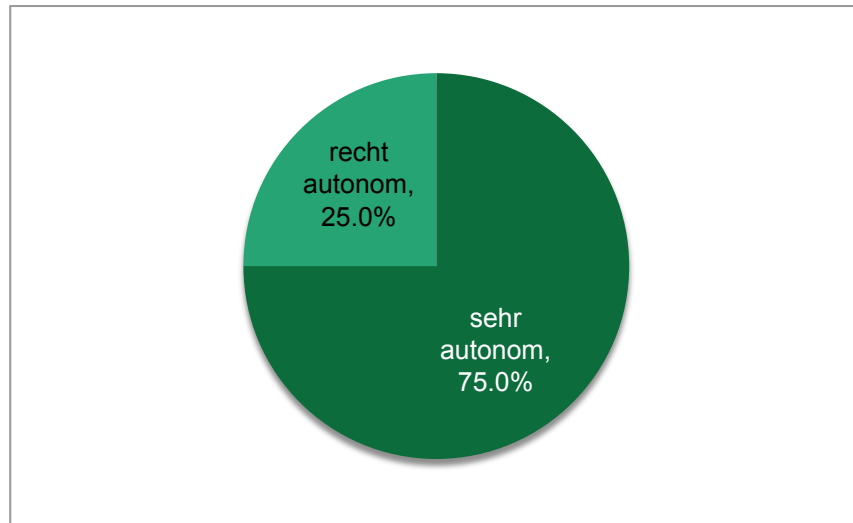


Abbildung 6: Grad der Autonomie in der Führung der Unternehmen (n = 8).

Die Frage thematisiert, wie selbständig sich öffentliche Unternehmen entwickeln können. Alle öffentlichen Unternehmen werden unabhängig der Rechtsform aus Sicht der Stadtpräsidenten recht autonom bis sehr autonom geführt. Es werden dazu Rahmenbedingungen oder auch Leitplanken definiert, welche vom Unternehmen einzuhalten sind. Alle Unternehmen verfügen dabei über eine eigene Unternehmensstrategie. Die öffentlichen Unternehmen können sich also in der Beurteilung der Stadtpräsidenten auf den eigenen Märkten autonom und eigenständig entwickeln. Zu beachten ist, dass die entsprechenden Personen in der strategischen und der operativen Führung dazu nicht befragt wurden.

4.5.2 Steuerungsinstrumente der Exekutive

Frage: *Gibt es Instrumente, die zur Steuerung der Unternehmen eingesetzt werden?*

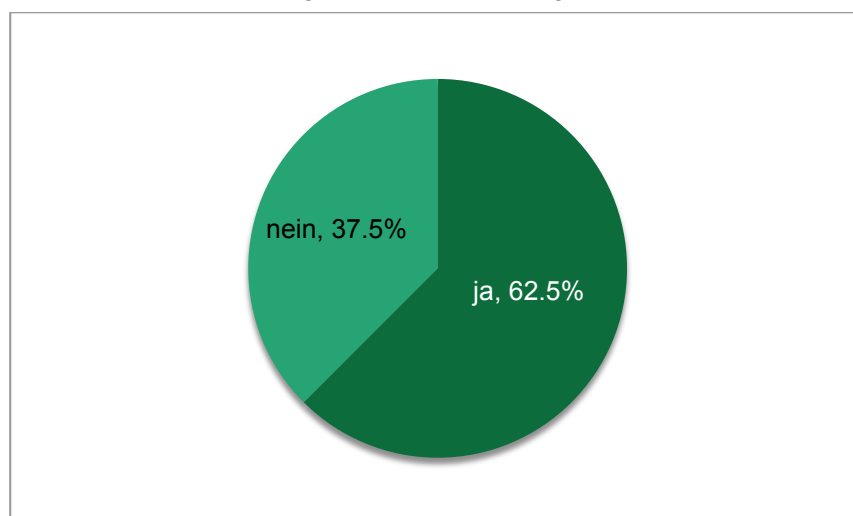


Abbildung 7: Einsatz von Instrumenten zur Steuerung (n = 8).

In zwei Drittel der Städte werden Instrumente zur Steuerung der Unternehmen eingesetzt. Konkret wurden folgende Mittel genannt: Eignerstrategie (zwei Nennungen), Positionspapier (eine Nennung; ähnlich strukturiert wie eine Eignerstrategie), Aktionärsleitbild (geraffte Form einer Eignerstrategie), Leistungsauftrag und fachliche Steuerung durch eine parlamentarische Fachkommission. Diese Nennungen zeigen auch auf, dass die Frage der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen im Zeitpunkt der Ausgliederung bereits aktiv bearbeitet worden ist.

Die Stellungnahmen zeigen jedoch auch, dass in einem Drittel der Städte keine spezifischen Instrumente zur Steuerung eingesetzt werden. In jenen Städten herrscht die Auffassung, dass durch den Einsitz der Exekutive in der SFE genügend Möglichkeiten zur Einflussnahme besteht. In einer Stadt hat die Exekutive beschlossen, für alle relevanten Beteiligungen Eignerstrategien zu erstellen, welche im Herbst 2013 jedoch noch nicht vorlagen.

Es wurde im Rahmen der Interviews vor Ort jeweils grob analysiert, in welchem Detaillierungsgrad die genannten Dokumente (Eignerstrategien) strukturiert sind. Zu beachten ist, dass es sich in allen Fällen um Dokumente handelt, welche von der Exekutive unter unterschiedlichem Einbezug der SFE erstellt wurden. Letztlich wurden sie durch die Exekutive entschieden und in Kraft gesetzt.

Werden die aktuell eingesetzten Instrumente, welche unter dem Begriff „Eignerstrategie“ subsummiert werden können, analysiert, können folgende Erkenntnisse bezüglich der behandelten Themen gezogen werden:

- Qualitative Eignerziele zur strategischen Entwicklung des Unternehmens (Märkte, Autonomie, personelle Ziele, usw.).
- Definition von einzuhaltenden Leitplanken (Geschäftsfelder, minimal anzubietende Produkte / Dienstleistungen, Umgang mit den Kunden, Kooperationen).
- Festlegung der Defizitgarantie (Umfang, Bedingungen).
- Definition einer marktgerechten Dividende (ohne konkrete Zahl).
- Vorgaben zur Entwicklung einer nachhaltigen Eigenkapitalrendite und Führung des Finanz- und Rechnungswesen nach einem bestimmten Standard.

Bei allen Eignerstrategien fällt auf, dass der Fokus der Vorgaben auf qualitativen Aspekten basiert. In einer Eignerstrategie ist eine finanzielle Vorgabe bezüglich der finanziellen Abgeltung des Unternehmens gegenüber der Stadt definiert und in einer anderen eine nachhaltige Eigenkapitalrendite (jedoch ohne konkrete Zahl) festgelegt.

Die vorgelegten Dokumente weisen einen Umfang von 2 bis 4 Seiten auf und werden in der Beurteilung der jeweils Verantwortlichen als taugliche Instrumente zur Steuerung im Sinne von Leitplanken beurteilt. Ein Stadtpräsident ist der Auffassung, dass eine Eignerstrategie zwingend mit quantitativen Zielen zu unterlegen sei.

Bei der Klärung der Frage, wie oft die Eignerstrategie geprüft und allenfalls angepasst wird, fallen die Antworten unterschiedlich aus. In jenen Fällen, in denen eine regelmässige Prüfung geplant ist, wird dies einmal pro Legislaturperiode getan.

In einer Stadt sind in einem Unternehmen alle Vertreter der Stadt in der SFE mit einem Mandatsvertrag delegiert, also auch diejenigen Mitglieder, welche nicht Mitglied der Exekutive sind. Darin ist neben den Hauptaufgaben definiert, dass die Stadt die Verantwortung übernimmt und damit keine persönliche Haftung übernommen werden muss.

4.5.3 Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

Frage: Sollen Mitglieder der Exekutive Einsitz nehmen in der Strategischen Führungsebene?

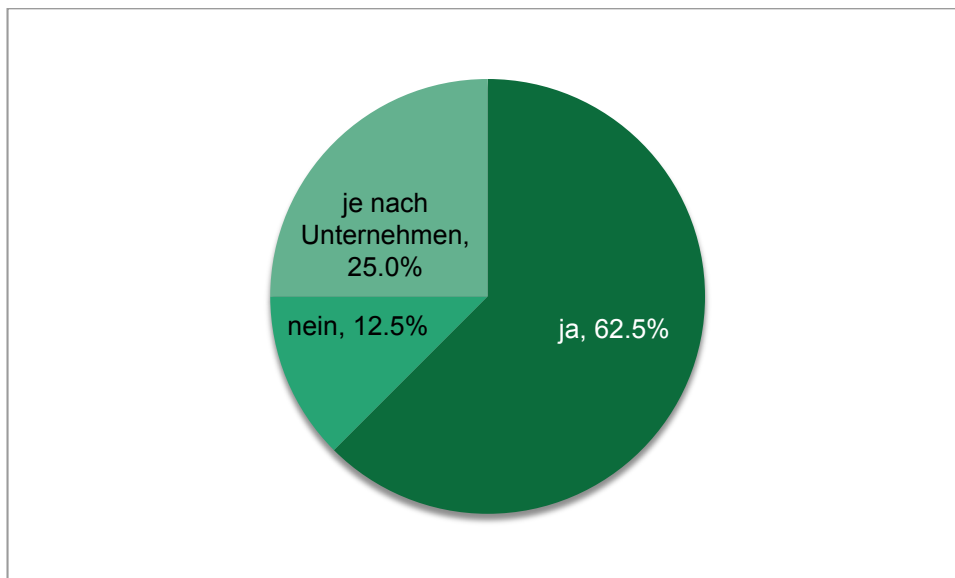


Abbildung 8: Zum Einsitz von Mitgliedern in der SFE (n = 8).

Bei der Frage, ob die Exekutive Mitglied der SFE sein soll, fällt klar zu Gunsten eines Einsitzes aus. In einer einzigen Stellungnahme ist der Stadtpräsident der Auffassung, dass der Einsitz der Exekutive in der SFE nicht nötig ist. Zwei Präsidenten machen es davon abhängig, im welche Art von Unternehmen es sich handelt und fokussieren die Antwort insbesondere auf politische Aspekte.

Von besonderer Bedeutung ist ein SFE-Mandat eines Exekutivmitglieds in einem privatrechtlich organisierten Unternehmen (Aktiengesellschaft) im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand. In diesem Fall ist bekanntlich Art. 717 Ziff. 1 OR zu beachten, welcher definiert: „Die Mitglieder des Verwaltungsrates sowie Dritte, die mit der Geschäftsführung befasst sind, müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren.“ Der zweite Teil wird dabei so zu interpretiert, dass sich alle SFE-Mitglieder sich in allen Belangen damit in den Dienst des Unternehmen zu stellen und deshalb dafür zu sorgen haben, dass sich das Unternehmen optimal entwickeln kann. Für ein Parkhaus ist dies so interpretieren, dass auch ein Exekutiv-Mitglied sich in der SFE dafür einzusetzen hat, dass sich das Unternehmen nachhaltig wirtschaftlich entwickeln kann. Dies ist z.B. mit einer entsprechenden Preispolitik zu erzielen. Dabei könnte ein Exekutivmitglied in einen Interessenkonflikt geraten, wenn er sich als „Realpolitiker“⁹ für günstige Preise einsetzen will. Im betrieblichen Alltag wird dieser Fall „pragmatisch“ gelöst. Je nach eigener Einstellung wird sich ein Exekutivmitglied in der SFE für die beste Lösung (sei es für öffentliche Hand oder für das Unternehmen) einsetzen und entsprechend in der SFE abstimmen. Nicht weiter vertieft wird an dieser Stelle die juristische Frage, ob dieses Verhalten vor dem Hintergrund von Art. 717 Ziff. 1 OR korrekt ist.

Der Einsitz eines Exekutivmitglieds in der SFE soll durch einen kurzen und informellen Weg sicherstellen, dass die relevanten Informationen der SFE einfach und schnell auch der Exekutive zur Verfügung stehen. Bei den Handlungsempfehlungen wird diese Thematik vertieft und ein pragmatischer Weg gesucht, bei dem trotz „fehlendem“ Einsitz in der SFE eine rasche Information der Exekutive stattfindet.

⁹ Zitat eines Stadtpräsidenten.

4.5.4 Kontakte mit der Strategischen Führungsebene

Die Stadtpräsidenten wurden dazu befragt, ob und falls ja, wie Kontakte mit der SFE stattfinden. Die Stellungnahmen können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es finden keine Kontakte statt; die Unternehmen werden sehr autonom geführt. Dies auch in Fällen, in denen keine Eignerstrategie oder eine andere Art der Steuerung definiert ist.
- Es finden sporadische und eher informelle Treffen statt; oft in Verbindung mit der Behandlung von konkreten Projekten mit einer Wirkung, welche über das Unternehmen hinausgeht.
- Es finden geplante informelle Treffen (teilweise mit einer Traktandenliste) statt; ein bis vier mal pro Jahr.
- In einem Fall finden drei bis vier geplante Meetings von Exekutive mit der SFE statt (mit Traktandenliste).
- Mit einem Unternehmen führt die Exekutive zwei geplante Meetings durch, zu denen die SFE eingeladen ist.

Bei der Beurteilung der Frage, wie die Kontakte mit der SFE gestaltet werden, ist einzubeziehen, dass über die Meetings hinaus die Exekutive regelmässig in der SFE Einsitz hat.

In einem Interview betont der Stadtpräsident die Bedeutung der Zusammensetzung der Gremien. Er legt Wert auf die Feststellung, dass es wichtiger ist, die richtigen Personen zu finden, die gut zusammenarbeiten können. Falls dies nicht der Fall ist, können auch umfangreiche Vorgaben nicht dafür sorgen, dass sich eine konstruktive Kooperation entwickeln kann.

Aus Sicht der Exekutive hat die SFE dafür zu sorgen, dass soviel Transparenz besteht, dass die Exekutive nicht von Entwicklungen überrascht wird. Die Aufgaben- und Projektfülle in allen Exekutiven führt dazu, dass eigentlich keine Zeit dafür vorhanden ist, eine umfassende und zeitnahe Begleitung der öffentlichen Unternehmen wahrzunehmen. Die gewährte Autonomie soll durch das öffentliche Unternehmen genutzt werden, den Zweck markt- und kundengerecht zu erfüllen. Im Sinne eines Management by Exception ist es aber für die Exekutive wichtig, rechtzeitig über relevante Entwicklungen informiert zu werden. In den Interviews ist der Eindruck entstanden, dass es insbesondere die Aufgabe der Exekutivmitglieder in den SFE ist, zu erkennen, wann eine Situation eintritt, welche politisch relevant sein könnte, bei welcher die Exekutive einzubeziehen ist.

4.6 Zur Rolle der Verwaltung

Aus den Stellungnahmen der Stadtpräsidenten geht hervor, dass verschiedene Verwaltungsstellen in die Führung, Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen einbezogen werden. Erwartungsgemäss spielen die Finanzverwaltungen bei finanziellen Aspekten eine wichtige Rolle. Sie sorgen auch für die richtige Aufbereitung und Interpretation der Informationen, stehen als Experten für die Vertiefung von Details und auch der weiteren Entwicklung bereit. Daneben sind in der Verwaltung noch verschiedene Fachstellen einbezogen, welche je nach Fragestellung ihre Positionen einbringen (Bau, Ver-, Entsorgung, usw.).

Noch wird nicht in allen Städten ein Verzeichnis über die eigenen Beteiligungen geführt. In vielen Städten wird im Jahres-, Geschäfts- oder Amtsbericht im Anhang über die Beteiligungen eine Übersicht gegeben. Der Informationsgehalt ist jedoch als unterschiedlich zu beurteilen und weist Optimierungspotenzial auf. Die Einführung von HRM²¹⁰ wird nach Auffassung der Befragten voraussichtlich zu einer Verbesserung der Situation führen, indem jene Vorgaben zu erfüllen sein werden (Anhang in der Bilanz). In einigen Städten ist eine Art „Beteiligungscontrolling“ in Entwicklung bzw. bereits eingeführt. Mit ihm soll eine bessere Überwachung der Entwicklung der eigenen Unternehmen möglich werden.

¹⁰ Harmonisiertes Rechnungsmodell 2.

In einzelnen Fällen sitzt ein Mitarbeitender der Verwaltung in der SFE eines Unternehmens. Mit dieser Lösung sind kurze Informationswege zur Exekutive möglich. Ob diese Lösung im Krisenfall tauglich ist, ist im Einzelfall zu klären.

Gesamthaft kommt der Verwaltung die Rolle zu, mit der nötigen Fachkompetenz zu Entscheidungsgrundlagen (für die Exekutive) beizutragen.

4.7 Die Bedeutung von Aufsicht und Controlling

4.7.1 Einführung

Mit der Auslagerung von Aufgaben an eine öffentliche Unternehmung delegiert die Politik die Führung des Unternehmens an die Strategische Führungsebene und die Operative Führungsebene. Ihre neue Aufgabe ist es nun, die politische Kontrolle über dieses Unternehmen auszuüben. Es ist explizit nicht mehr ihre Aufgabe, strategische oder operative Führungsentscheidungen selbst vorzunehmen. Zur Ausübung dieser Kontrolle stützt sie sich auf zwei Elemente: Ihre eigene Aufsicht sowie das Controlling der Unternehmung.

Aufsicht und Controlling überschneiden sich dort, wo die SFE und die Exekutive zusammenwirken. Vereinfacht kann dies so dargestellt werden (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 107 ff.):

- Die Aufsicht stützt sich in ihrer Tätigkeit massgeblich (allerdings nicht nur) auf die Informationen, die aus dem Controlling der Unternehmung bereitgestellt werden;
- Das Controlling wird u.a. den Bedürfnissen der politischen Aufsicht angepasst, z.B. in inhaltlichen Belangen oder in Berichtsrhythmen. Die OECD definiert das Controlling in ihren Prinzipien wie folgt: „Einrichtung von Berichtssystemen, die eine regelmässige Beobachtung und Evaluierung der Ergebnisse staatseigener Unternehmen gestatten.“ (OECD-Leitsätze 2006, 15).

4.7.2 Beteiligungsliste

Frage: Werden die Beteiligungen der Stadt in einer Übersicht geführt?

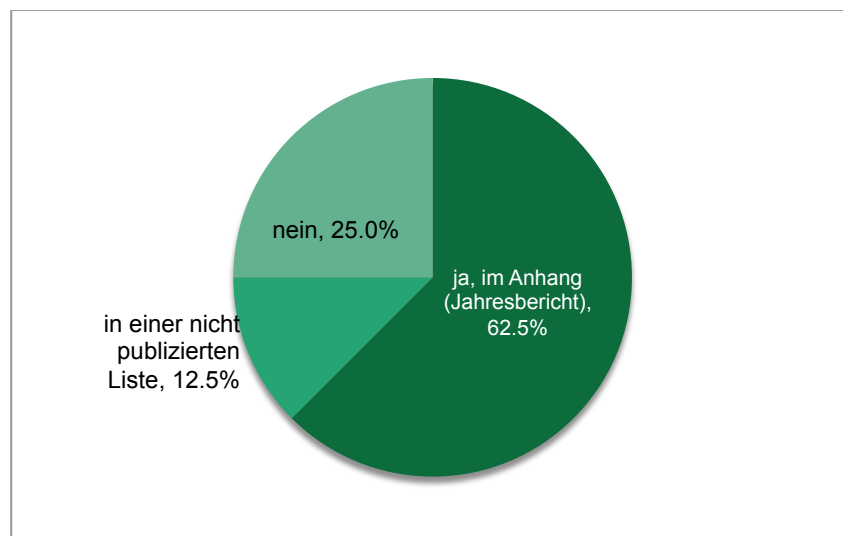


Abbildung 9: Führung einer Beteiligungsliste (n = 8).

In rund zwei Dritteln der Städte werden die Beteiligungen in einer Beteiligungsliste geführt. In der Regel wird sie im Anhang des Jahresberichts publiziert. In denjenigen Fällen, in denen dies nicht der Fall ist, wird die Einführung von HRM2 (Anhang) zu einer Änderung führen. Es ist also davon auszugehen, dass in nächster Zeit alle Städte über eine öffentlich zugängliche Beteiligungsliste verfügen werden. Die untersuchten Beispiele zeigen noch Optimierungspotenzial bezüglich der Inhalte und der Übersichtlichkeit auf.

4.7.3 Vorgaben als Grundlage der Aufsicht

In denjenigen Städten, in denen eine Eignerstrategie (oder ein vergleichbares Instrument) eingesetzt wird, werden konkrete Ziele vorgegeben. Es handelt sich dabei immer um qualitative Ziele, und in Einzelfällen sind quantitative Vorgaben definiert. Klassischerweise handelt es sich z.B. bei Elektrizitätsversorgungsunternehmen um die finanzielle Ablieferung an die Stadt. In einzelnen Fällen werden den Unternehmen keine weiteren Vorgaben als diejenige vorgegeben, welche im Zweck (Statuten) beschrieben sind.

Es überrascht nicht, dass die Prüfung der Zielerreichung in denjenigen Städten, in denen keine Ziele definiert sind, keine grosse Rolle spielt. Gesamthaft wird dabei die Zielerreichung punktuell geprüft und nicht systematisch erfasst. In denjenigen Fällen, in denen qualitative Ziele definiert wurden, wird von der SFE erwartet, dass sie eine Rückmeldung an die Exekutive bezüglich der Zielerreichung gibt.

Bezüglich der Berichterstattung kann erkannt werden, dass in allen Fällen eine formalisierte Umsetzung etabliert ist. Minimal wird von der SFE im Sinne einer jährlichen Berichterstattung die Zustellung des Jahresberichts erwartet. Im Rahmen der Befragung haben jedoch die Stadtpräsidenten zu bedenken gegeben, dass der Informationsgehalt der Berichte verbesserungsfähig ist.

In den meisten Städten wird darüber hinaus im Rahmen der Generalversammlung / Jahresversammlung mündlich über die Unternehmensentwicklung berichtet. Verbreitet ist es auch, dass sich die Exekutive im Rahmen von mündlichen Berichterstattungen durch den SFE-Präsidenten ein- bis zweimal pro Jahr darlegen lassen, wie der Stand der Unternehmensentwicklung ist. In den befragten Städten zeigt es sich, dass von Seite des Stadtpräsidiums ein grosses Vertrauen in die Arbeit der SFE besteht und dass es deshalb nicht nötig sei, zusätzliche (aufwändige) Instrumente zu schaffen, um dazu eine Verbesserung zu erreichen.

4.7.4 Überprüfung der Zielerreichung und Bedeutung des Controllings

Im Rahmen der Studie, bei der Stadtpräsidenten zur Frage der Steuerung von öffentlichen Unternehmen aus der Perspektive der Exekutivleitung befragt wurden, zeigte es sich, dass eine Überprüfung der Zielerreichung insbesondere in denjenigen Fällen geschieht, in denen quantitative Ziele vereinbart wurden (z.B. Gewinnablieferung). Dies gilt ebenso für vereinbarte Leistungsaufträge. Sind darüber hinaus qualitative Aspekte vereinbart worden, findet nicht überall eine konsequente Leistungsbeurteilung statt.

Meist sind Stadtpräsidenten der Auffassung, dass sie der strategischen und operativen Unternehmensführung vertrauen und dass deshalb weiterführende Instrumente bezüglich Überwachung der Zielerreichung nicht notwendig seien. In jenen Fällen beschränkt sich das Reporting auf die Ablieferung des Jahresberichts (inkl. Revisionsbericht und Anhänge), die Teilnahme an der Jahresversammlung mit einem Informationsblock, in dem über den Geschäftsverlauf berichtet wird. Dennoch gibt es schon heute andere Vorgehensweisen, indem neben einem Quartalsreport bezüglich Geschäftsentwicklung (inkl. Forecast bezüglich der wichtigsten finanziellen Grössen) auch ein bis vier Mal pro Jahr eine mündliche Berichterstattung in der Exekutive durch den SFE-Leiter durchgeführt wird (teilweise mit Begleitung des OFE-Leiters).

4.7.5 Fehlende Grundlagen und Instrumente

Von den befragten Stadtpräsidenten sind die meisten der Auffassung, dass sie genügend Informationen von den öffentlichen Unternehmen erhalten. Zwei Stadtpräsidenten vermissen Benchmarks im Sinne von quantitativen Vergleichen oder auch ein Finanzcockpit.

Zu beachten ist an dieser Stelle, dass nur in einer der befragten Städte bisher ein öffentliches Unternehmen in eine echte „Schieflage“ geraten ist. Es handelt sich dabei um die Bodensee-Arena, die sich als eine privatrechtliche Aktiengesellschaft heute vollumfänglich im Besitz der Stadt Kreuzlingen befindet. Das Unternehmen wurde als gemeinsames Unternehmen der Städte Kreuzlingen und Konstanz gegründet (je 50 %) mit der Aufgabe, eine Eisbahn zu betreiben, welche für verschiedene Sportarten und für Events zur Verfügung steht. Es geriet anfangs der Jahre 2000 in finanzielle Schwierigkeiten, worauf sich Konstanz aus dem Unternehmen zurückzog, die Aktien Kreuzlingen übergab und damit die Sanierung dem schweizerischen Nachbarn überliess. Kreuzlingen hat das Unternehmen in der Folge ab 2004 neu positioniert und saniert. Es überrascht deshalb nicht, dass seither die Überwachung durch die Stadt (Exekutive und Legislative) recht intensiv wahrgenommen wird. Zudem wurde ein Mitglied des Stadtrates in den Verwaltungsrat delegiert.

In den anderen befragten Städten ist bisher offensichtlich kein öffentliches Unternehmen sanierungsbedürftig geworden, was voraussichtlich ein Grund ist, dass für die Präsidenten der Grad an Informationen bisher gereicht hat.¹¹

Neben der Tatsache, dass bisher eher wenige öffentliche Unternehmen in echte Krisensituationen geraten sind, ist zu beachten, dass öffentliche Unternehmen in den meisten Fällen in regulierten Märkten oder in monopolähnlichen Konstellationen tätig sind. Diese sind bis heute in der Regel nicht durch einen besonders hohen Margen- oder Kostendruck gekennzeichnet. Das Fehlen dieser die Anforderungen erhöhenden Thematik wird als möglicher Grund gesehen, dass bisher keine besonders ausgeklügelten Überwachungs- und Steuerungsinstrumente eingeführt worden sind.

In vielen öffentlichen Unternehmen ist die Erkenntnis noch relativ jung, dass die Einführung eines Risk Managements ein wesentlicher Bestandteil der strategischen Führung ausmacht. Das Risk Management ist jedoch nicht nur ein wichtiges Führungsinstrument der strategischen Führung, sondern insbesondere auch für die Exekutive ein wesentliches Überwachungsinstrument. Denn die Liste der wesentlichen Risiken zeigt auf, worauf bei der Aufsicht der öffentlichen Unternehmen besonders zu achten ist. Und die Massnahmen zum Umgang mit den Risiken zeigt der Exekutive auf, worauf die Strategische Führungsebene besonders achtet.

4.8 Zur Rolle der Strategischen Führungsebene

Die Aufgaben der Strategischen Führungsebene (SFE; z.B. Verwaltungsrat) liegt in der langfristigen Sicherung des Unternehmens, der Erfüllung des Unternehmenszwecks und der Umsetzung der Vorgaben des Eigners (Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung). Dazu legt sie die Unternehmensstrategie zu Grunde, in welcher definiert wird, mit welchen Geschäftsbereichen die zu erfüllenden Ziele in Angriff genommen werden, wie die Organisationsstruktur des Unternehmens definiert ist und wie die Strukturen personell besetzt werden sollen. Im Weiteren nimmt die SFE, je nach Ausgestaltung der Statuten, die Besetzung der obersten operativen Leitung vor. Bei der Umsetzung der Unternehmensstrategie setzt die SFE geeignete Instrumente für die Überwachung und das Controlling ein. Zudem ist die Installation eines Risk Managements und eines Internen Kontrollsystems für öffentliche Unternehmen unabdingbar.

¹¹ Nach der Befragung ist ein Unternehmen in der Ostschweiz (Beteiligung von mehreren Technischen Betrieben und Stadtwerken zur Stromproduktion aus Biomasse) in finanzielle Schwierigkeiten geraten.

Bezüglich der Aufgaben der SFE von öffentlichen Unternehmen ist kein substanzieller Unterschied zu privaten Unternehmen auszumachen. In beiden Bereichen orientieren sie sich an Art. 716a OR und können wie folgt zusammengefasst werden:

- Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen;
- die Festlegung der Organisation; die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung, sofern diese für die Führung der Gesellschaft notwendig ist;
- die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen;
- die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen;
- die Erstellung des Geschäftsberichtes sowie die Vorbereitung der Generalversammlung und die Ausführung ihrer Beschlüsse (ohne öffentlich-rechtliche Anstalten);
- die Benachrichtigung des Richters im Falle der Überschuldung (ohne öffentlich-rechtliche Anstalten).

Im Rahmen der Befragung wurden bei den Stadtpräsidenten insbesondere Aspekte aus dieser Themenliste erhoben. Die Stadtpräsidenten erwarten von ihren SFE-Präsidenten die Übernahme der Verantwortung für die strategische Entwicklung und Führung des Unternehmens. Das Unternehmen soll entlang des Unternehmenszwecks und der allenfalls etablierten Leitplanken erfolgreich entwickelt werden. Es zeigt sich, dass die Autonomie der SFE dabei, wie bereits dargelegt, überall als hoch eingestuft wird. Diese Einschätzung ist jedoch in jenen Fällen allenfalls zu relativieren, in denen der Stadtpräsident gleichzeitig Präsident der SFE ist. Die Steuerung des Unternehmens durch die SFE erfolgt auf den Grundlagen und Instrumenten, welche die öffentliche Unternehmung selbst etabliert hat und umsetzt. Alle Unternehmen verfügen über eine Unternehmensstrategie. Teilweise wird zur Überwachung der Erreichung von strategischen Zielen eine Balanced Scorecard verwendet.

Die Zusammenarbeit zwischen dem SFE-Präsident mit dem OFE-Leiter (Geschäftsleiter) hat für die erfolgreiche Entwicklung des Unternehmens eine grosse Bedeutung. Die enge Verzahnung der strategischen Ausrichtung zusammen mit der operativen Umsetzung ist die Grundlage für die langfristig erfolgreiche Unternehmensentwicklung. Das rechtzeitige Erkennen von Chancen und Gefahren bei der Entwicklung der Märkte und der Anforderungen von Kunden und weiteren Stakeholdern sorgt dafür, dass rechtzeitig die richtigen und wichtigen Themen behandelt und entschieden werden. Diesbezüglich ist kein wesentlicher Unterschied zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen zu lokalisieren. Analog zu privaten Unternehmen ist die enge Zusammenarbeit des SFE-Leiters mit dem OFE-Leiter zu erwähnen. In den Gesprächen mit den Stadtpräsidenten ist dies regelmässig thematisiert worden.

4.9 Zur Rolle der Operativen Führungsebene

Die Aufgabenstellung der Operativen Führungsebene (OFE) liegt darin, die Unternehmensstrategie in der operativen Praxis gegenüber den Kunden mit der Bereitstellung und dem Vertrieb von Produkten und Dienstleistungen umzusetzen. Dazu sind auch die Vorgaben der SFE zu berücksichtigen und eine geeignete Organisationsstruktur zu implementieren.

In den Gesprächen ist von einigen Stadtpräsidenten auf die Bedeutung des Leiters der Operativen Führungsebene (Geschäftsführer, CEO) hingewiesen worden. Es wird als wichtig erachtet, dass der OFE-Leiter eines öffentlichen Unternehmens ein ausgesprochenes Flair für die Herausforderungen der öffentlichen Unternehmung und ihr Umfeld entwickelt. Ein rein auf betriebswirtschaftliche Aspekte ausgerichteter Geschäftsführer ohne politisches Flair wird schnell an Grenzen stossen. In den Städten sind die Wege ausgesprochen kurz und so überrascht es nicht, dass OFE-Leiter regelmässig von Parlamentariern oder auch von Stadtbewohnern auf die Arbeit des öffentlichen Unternehmens

angesprochen werden. Je nach „Spielregeln“ nimmt der OFE-Leiter auch die Funktion des Sprechers des Unternehmens wahr und steht für Fragen der Medien bereit.

4.10 Entwicklungsmöglichkeiten

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen soll mit Instrumenten so ausgestaltet werden, dass mit einem Minimum an Aufwand ein Maximum an Nutzen erzielt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist die Fragestellung so zu verstehen, ob und wenn ja welche Optimierungen bezüglich der PCG-Instrumente nötig sind.

In den Interviews haben einige Stadtpräsidenten den Wert der Eignerstrategie als Governance-Instrument besonders hervorgehoben. Sie stellt ein Instrument dar, in dem die Exekutive als Mehrheitseigner die zu erfüllenden Ziele und Vorgaben definiert. Es wird von der Exekutive in enger Zusammenarbeit mit der SFE stufenweise erarbeitet und in Kraft gesetzt. Sie wird idealerweise der Legislative zur Kenntnis gebracht. Eine Genehmigung durch das Parlament kann die enge Zusammenarbeit zwischen Exekutive und SFE behindern und den Prozess unterbinden, wenn es darum geht, die Vorgaben der Exekutive in einem Fall von nötigen Änderungen genügend schnell umsetzen zu können. Es ist darauf hinzuweisen, dass nach der Kenntnisnahme durch die Legislative die parlamentarischen Instrumente geeignet sind, über die Exekutive auf eine Eignerstrategie und ihre Entwicklung einzuwirken.

Neben den Erkenntnissen aus den Interviews ist bei der Erarbeitung der relevanten Grundlagen zur Etablierung einer effektiven und effizienten PCG auf geeignete Instrumente der Aufsicht und Controlling zu achten.

5 Handlungsempfehlungen

5.1 Einleitung

In der operativen Praxis sind die öffentlichen Unternehmen bereits gegründet und etabliert. Die folgenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf bereits am Markt aktiv tätigen öffentlichen Unternehmen. Zur Vorbereitung der Gründung von Unternehmen wird auf die Abschnitte „Auslagerung von Aufgaben“ und „Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung“ bei Schedler, Müller, Sonderegger 2013 (57 ff.) verwiesen.

5.2 Prüfung der Einführung von allgemein gültigen Public Corporate Governance-Regeln

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Entwicklung der öffentlichen Unternehmen, welche als eigene Beteiligungen (Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligung) gehalten werden, ist zu prüfen, ob eine Regelung etabliert werden soll, welche für alle Unternehmen gelten soll. Ein solches Rahmengesetz erlaubt es, die wesentlichen Regeln, welche von allen öffentlichen Unternehmen eingehalten werden sollen, in einer Regelung zu etablieren. Dies erlaubt es, nicht alle Anpassungen in allen Dokumenten nachführen zu müssen.

5.3 Etablierung von Instrumenten von Public Corporate Governance

Es empfiehlt sich bei bestehenden öffentlichen Unternehmen von Städten die Prüfung der Einführung der folgenden Instrumente, auf die in der Folge vertieft eingetreten wird:

- Eignerstrategie;
- Leistungsvereinbarung;
- Instrumente zu Aufsicht und Controlling;
- Besetzung der Strategischen Führungsebene;
- Zum Einsatz der Exekutive in der SFE.

Zu beachten ist, dass der Fokus darauf gelegt wird, mit einem Minimum an Instrumenten ein Maximum an Nutzen erzielen zu können.

5.4 Eignerstrategie

Ist der Staat nicht nur Gewährleister, sondern auch Eigner der Organisation, welche Leistungen zu erbringen hat, ist es notwendig, eine Eignerstrategie zu definieren. Darin sind die grundsätzlichen Absichten des Eigners festzulegen, die er mit seinem Eigentum verfolgt. Wichtig kann auch die Festlegung dessen sein, was das öffentliche Unternehmen *nicht* tun soll.

Die Eignerstrategie hat zwei hauptsächliche Adressaten. Zum Einen dient sie dazu, im Gemeinwesen eine klare und möglichst einheitliche Vorstellung darüber zu entwickeln, was der Zweck des öffentlichen Unternehmens sein soll. Konkret stellt sich also die Frage, weshalb das Gemeinwesen überhaupt an einem Unternehmen beteiligt ist. Diese Frage sollte immer wieder kritisch untersucht und diskutiert werden. Regelmässig sind mehrere Gemeinwesen an einem Unternehmen beteiligt - hier ist es umso wichtiger, dass sich die Eigner untereinander auf eine Linie einigen.

Zum Anderen ist es für die Führungsgremien der Unternehmung selbst wichtig, die Absichten des Eigners mit der Unternehmung zu kennen. Es wird davon ausgegangen, dass in Eignerzielen und Leistungsvereinbarungen nicht abschliessend alle Aspekte der Unternehmung abgedeckt werden können. Damit die offenen Spielräume im Sinne des Eigners ausgeschöpft werden, benötigt die Strategische Führungsebene Einsicht in die Absichten des Eigners. Auch dies ist eine wesentliche Funktion der Eignerstrategie.

Die Elemente einer Eignerstrategie können auf der Grundlage der Checkliste (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 134 ff.) erarbeitet werden. Für Beteiligung von Städten sind dazu keine speziellen Aspekte zu beachten.

Die Eignerstrategie ist ein Führungs- und Aufsichtsinstrument der Exekutive, das einer jährlichen Prüfung unterzogen wird und mindestens einmal pro Legislaturperiode angepasst wird. Sie wird durch die Exekutive unter Beizug der SFE, OFE und allenfalls Verwaltungsstellen erstellt und der Legislative zur Kenntnis gebracht wird.

5.5 Leistungsvereinbarung

Die theoretischen Grundlagen werden seit der Einführung von Instrumenten von New Public Management mittlerweile seit über 15 Jahren in die operative Praxis umgesetzt und die Erfahrungen zeigen, dass die grundsätzliche Konzeption korrekt ist (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 155 ff.). Für die praktische Umsetzung sind einige Dinge zu beachten.

In Leitfäden zur Erstellung von Leistungsvereinbarungen wird auf die Bedeutung der Ziele hingewiesen, welche so zu formulieren sind, dass die Erfüllung auch kontrolliert werden kann. In Projekten hat es sich verschiedentlich gezeigt, dass die Definition von Kriterien, mit denen die Leistungserfüllung zu kontrollieren ist, teilweise grosse Mühe bereitet (siehe auch Dvorak und Ruflin 2007, 36). Für die

operative Umsetzung der Leistungsvereinbarung wird in der Folge auch darauf Rücksicht genommen und neue Erkenntnisse mit berücksichtigt.

Es ist darauf zu achten, Leistungsvereinbarungen richtig zu positionieren und nicht aus dem operativen Alltag heraus abzuschliessen. Es ist dazu ein strukturierter Prozess zu initialisieren. Dieses Vorgehen garantiert Planungssicherheit für alle involvierten Parteien in der langfristigen Entwicklung.

Die Elemente einer Leistungsvereinbarung können auf der Grundlage der Checkliste (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 167 ff.) erarbeitet werden. Für Beteiligung von Städten sind dazu keine speziellen Aspekte zu beachten.

Die Leistungsvereinbarung ist Instrument, das in der Regel auf die Dauer einer pro Legislaturperiode abgeschlossen wird. Sie wird durch die Exekutive unter Beizug der SFE, OFE und allenfalls Verwaltungsstellen erstellt und von der Legislative genehmigt.

5.6 Instrumente zu Aufsicht und Controlling

5.6.1 Einleitung

In der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht behandelt die Exekutive typischerweise folgende Themen (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 110 f.):

- Strategie und Grundsatzfragen des Beteiligungsmanagements des Staates: Sind sie klar? Sind sie gegenüber Legislative und SFEs kommuniziert? Werden sie umgesetzt?
- Eignerstrategie: Sind die Vorgaben und Leitplanken der Eignerstrategie eingehalten?
- Leistungsvereinbarung: Werden die zu erfüllenden Aufgaben in der geforderten Qualität (Umfang, Zeitpunkt) und den definierten Kosten erbracht?
- Informations- und Entscheidungsprozesse an der Nahtstelle zwischen Exekutive und Unternehmung: Sind sie definiert? Werden sie eingehalten?
- Beteiligungsportfolio: Enthält es alle wichtigen Informationen strukturiert und transparent? Erfüllt es seinen Zweck für die Erfüllung der politischen Aufsicht?
- Übersicht über die Mandate: Welche Personen haben Einsitz in welchen Gremien? Wie werden sie entschädigt?
- Risk Management: Erfüllen die SFEs ihre Aufgaben im Risk Management der Unternehmungen? Welche Risiken bergen die Unternehmen und ihre Aktivitäten für den Staat?
- Unternehmenspolitiken (z.B. Personalpolitik; Geschäftspolitik): Sind klare Vorgaben der Exekutive vorhanden? Werden sie umgesetzt?

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass diese Erkenntnisse auch für Beteiligungen der Städte relevant sind und eingesetzt werden können.

5.6.2 Aufsicht in der Praxis

Zu beachten ist, dass neben Reportinginstrumenten auch andere Formen der Überwachung der Beteiligungen nötig und auch sinnvoll sind. Dazu gehört, dass die SFE mindestens ein Mal pro Jahr der Exekutive mündlich Bericht erstattet. Im Rahmen dieser Besprechung gehören auch die Erläuterung von Projekten und der relevanten Rahmenbedingungen mit dazu. Die Reportinginstrumente und ihre Umsetzung sind bei Schedler, Müller, Sonderegger 2013 (111 ff.) im Detail beschrieben.

5.7 Besetzung der Strategischen Führungsebene

Der Erfolg eines öffentlichen Unternehmens in der Aufgabenerfüllung hängt in einem bedeutenden Mass von der Struktur der Strategischen Führungsebene ab. Die personelle Besetzung der SFE ist deshalb als zentrales Schlüsselement der Public Corporate Governance zu betrachten.

In der Folge werden die aus den Interviews als besonders relevant zu beurteilenden Aspekte vertieft betrachtet.

5.7.1 SFE-Zusammensetzung und Anforderungen an die Mitglieder der Strategischen Führungsebene

Die Führung von öffentlichen Unternehmen gestaltet sich heute anspruchsvoller als noch vor 10 Jahren. Neben den Ansprüchen von Seite der Kunden sind es insbesondere auch die kritischeren Stimmbürger, welche an dieser Stelle zu erwähnen sind. Daneben stellen heute praktisch alle Anspruchsgruppen mehr Anforderungen an öffentliche Unternehmen und zu erfüllende Aufgaben sind heute zeitnah zu erbringen.

Zunehmende Anforderungen in der strategischen Entwicklung fordern die Mitglieder der SFE, welche entsprechend der Herausforderungen mit Fachkompetenz zu besetzen sind. Die SFE ist als handlungsfähiges Team zusammen zu setzen. Es soll heterogen bezüglich Geschlecht, Ausbildung und Alter sein. Dies ist wichtig für das Ziel, Diskussionen engagiert und auf die Lösung von Themen fokussiert führen zu können, damit die richtigen Lösungen gefunden werden. Bezüglich Anzahl sollen es auch bei städtischen Unternehmen nicht mehr als sieben bis neun Personen sein, welche die strategische Verantwortung in der SFE innehaben.

Für Hilb ist deshalb neben der Fachkompetenz auf die Team-Rolle der einzelnen Personen spezifisch zu achten (Hilb 2005, 122). Daneben ist ein gewisses Mass an Heterogenität zu beachten, damit es nicht zu Konstellationen kommt, in denen eine homogene SFE zu „schnellen“ Entscheiden gelangt. In der Konsequenz dienen deshalb Anforderungsprofile für den Präsidenten und die Mitglieder der SFE, um diesen Anforderungen möglichst gerecht werden zu können.

5.7.2 Wahlgremium der Strategischen Führungsebene

In vielen kommunalen öffentlichen Unternehmen werden die Mitglieder der Strategischen Führungsebene durch die Legislative gewählt. Teilweise wird ein (grösserer) Anteil durch das Parlament und ein (kleinerer) Teil durch die Exekutive gewählt. Bei der Analyse der durch das Parlament gewählten Personen kann festgestellt werden, dass es sich dabei regelmässig um Parlamentarier oder ehemalige Parlamentarier handelt. Diese Feststellung kann auch bezüglich der durch die Exekutive gewählten SFE-Mitglieder gemacht werden, indem diese Personen Mitglieder der Exekutive sind.

Die Anforderungen an die Tätigkeit der Personen in der SFE haben in vielen Unternehmen, dies gilt in vollem Umfang auch für öffentliche Unternehmen, deutlich zugenommen. Und es ist zu erwarten, dass diese Anforderungen noch zunehmen werden. Der Fokus der künftig zu wählenden Personen liegt deshalb immer mehr auf der Fachkompetenz im Umfeld der Märkte, in denen das öffentliche Unternehmen tätig ist. Es ist offensichtlich, dass ein öffentliches Unternehmen auch auf politische Aspekte achten muss. Und auch dieses Kriterium ist bei der Besetzung der SFE genügend zu beachten.

Werden konkrete Situationen bei der Besetzung von SFEs analysiert, kann festgestellt werden, dass bei Kandidaten im Fall eines öffentlichen Wahlverfahrens (z.B. Legislative) eine gewisse Zurückhaltung besteht, sich überhaupt zur Verfügung zu stellen. Damit das Parlament wählen kann, sollten zudem mehr Kandidaten „bereitgestellt“ werden, als am Ende benötigt werden. Letztlich kann es deshalb geschehen, dass die gewählten Personen als Team nicht optimal wirken können. Auch auf diesen Aspekt sollte im Rahmen der Selektion von geeigneten Personen Rücksicht genommen werden.

5.7.3 Zusammenarbeit mit der operativen Leitung

Praxisprojekte zeigen regelmässig, dass die Zusammenarbeit des Präsidenten der SFE mit dem Chef der OFE eine hohe Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der definierten Strategien hat.¹² Erfolgreiche (öffentliche) Unternehmen sind dadurch geprägt, dass diese Kooperation zum Nutzen des Unternehmens auf eine konstruktive Weise geschieht.

In den Gesprächen ist von einigen Stadtpräsidenten auf die Bedeutung des Leiters der Operativen Führungsebene (Geschäftsführer, CEO) hingewiesen worden. Es ist wichtig, dass der OFE-Leiter eines öffentlichen Unternehmens ein ausgesprochenes Flair für die Herausforderungen der öffentlichen Unternehmung und ihr Umfeld entwickelt. Ein rein auf betriebswirtschaftliche Aspekte ausgerichteter Geschäftsführer ohne politisches Flair wird schnell an Grenzen stossen. In den Städten sind die Wege ausgesprochen kurz und so überrascht es nicht, dass OFE-Leiter regelmässig von Parlamentariern oder auch von Stadtbewohnern auf die Arbeit des öffentlichen Unternehmens angesprochen werden. Je nach „Spielregeln“ nimmt der OFE-Leiter auch die Funktion des Sprechers des Unternehmens wahr und steht für Fragen der Medien bereit.

Mehr als Hinweis wird auf die Bedeutung von Risk Management und Internes Kontrollsystem hingewiesen. Weitere Informationen zur Konzeption und zur Umsetzung sind bei Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 207 ff. zu finden.

5.8 Zum Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

Ein für die Praxis aktuelles und oft emotional diskutiertes Thema ist die Frage, ob Exekutivmitglieder Einsitz in den SFE von öffentlichen Unternehmen nehmen sollen. Ungeachtet der Rechtsform sind in vielen öffentlichen Unternehmen Mitglieder der Exekutive vertreten.

Im Corporate Governance-Bericht des Bundesrates (2006 und 2009) wird im 9. Leitsatz festgehalten, dass die öffentliche Hand nur dann instruierbare Vertreter in die SFE von öffentlichen Unternehmen im eigenen Besitz entsendet, wenn sich die Interessen nicht anders wahrnehmen lassen. Auf Bundesebene wurde dieser Leitsatz konsequent umgesetzt.

Bei der Analyse von öffentlichen Unternehmen auf den Ebenen Kantone und Gemeinden ist festzustellen, dass in vielen Kantonen und Gemeinden Exekutivmitglieder in der SFE Einsitz nehmen – wobei oft unklar bleibt, ob sie durch die Exekutive instruierbar sind. Dieses Vorgehen ist mit Vor- wie auch Nachteilen verbunden (Schedler, Müller, Sonderegger 2013, 139):

a) Vorteile:

- Kurze Informationswege
- Direktere Umsetzung der Eigenerziele
- Die Verantwortung kann direkt wahrgenommen werden
- Aufsicht und Kontrolle ist einfacher möglich

b) Nachteile:

- Interessenskonflikte
- Gefahr, dass sich die SFE auf den Eigentümer ausrichtet
- Gefahr, dass Eigentümer überstimmt wird
- Gefahr der Bevorzugung des Mehrheitsaktionärs

Da die SFE oft als effektivste Möglichkeit der Exekutive angesehen wird, auf die öffentliche Unternehmung Einfluss zu nehmen, ist es gerechtfertigt, dass politisches Know-how für die SFE gefordert wird. Nicht selten werden zudem Mitarbeitende der Verwaltung in die SFE einer öffentlichen Unter-

¹² Stellvertretend: Selbstevaluation des Verwaltungsrates der Alters- und Pflegeheime Glarus Nord, 2001 (interne Projektdokumentation).

nehmung entsandt. Nachdem die Wahlgremien oft politischer Natur sind (Exekutive oder Legislative), ist die Versuchung nahe, Personen aus dem eigenen politischen Umfeld in die SFE zu wählen. Dies einerseits, um den eigenen Einfluss sicherzustellen, andererseits aber auch, weil bei stärkerer Autonomie der öffentlichen Unternehmung das Bedürfnis besteht, dennoch eine gewisse Kontrolle auszuüben. Aus demokratischer Sicht ist diese Praxis verständlich und nachvollziehbar. Für die Unternehmung muss jedoch auch die betriebliche Sicht berücksichtigt werden, die vor allem Fachkenntnisse der Mitglieder der SFE in den Vordergrund stellt.

Aus Sicht der Exekutivmitglieder ist - neben der Attraktivität eines Einsitzes in der SFE einer erfolgreichen öffentlichen Unternehmung – aber auch das wirtschaftliche und das politische Risiko zu beurteilen, das mit dem Einsitz verbunden ist.

In Berücksichtigung der Vorteile und Nachteile und unter Einbezug weiterer dargelegter Kriterien sollte auf den direkten Einsitz von Mitgliedern der Exekutive und der Legislative verzichtet werden. Eine sorgfältig ausgestaltete Eignerstrategie kompensiert im Prinzip alle wesentlichen Nachteile.

Auf Grund der dargelegten Interessenkonflikte muss es das Ziel sein, eine Lösung zu finden, bei der ein Einsitz der Exekutive in der SFE nicht nötig ist. Zu beachten ist, dass dieses Modell im etablierten Zustand zum Einsatz kommen soll.¹³ Es geht dabei insbesondere darum, ein Konzept zu etablieren, welches auch im Fall von „Schlechtwetter“ zu griffigen und umsetzbaren Lösungen führt.

Aus den aufgezeigten Gründen soll der Einsatz einer Eignerstrategie die nötigen Leitplanken für die SFE definieren, damit kein Mitglied der Exekutive Einsitz zu nehmen hat.

Wenn jedoch, aus welchen Gründen auch immer, trotzdem Mitglieder der Exekutive in der SFE Einsitz nehmen sollen, sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

1. Anzahlmässig soll die Exekutive in der SFE nicht in der Mehrheit sein.
2. Das SFE-Präsidium soll nicht durch ein Exekutivmitglied wahrgenommen werden.
3. Die weiteren Mitglieder müssen die nötigen Fachkompetenzen zur strategischen Führung des öffentlichen Unternehmens mitbringen.

Es wird immer wieder auf erfolgreiche öffentliche Unternehmen hingewiesen, welche mindestens zwei der genannten Voraussetzungen nicht erfüllen und wie gut sich diese Lösung in der Praxis dennoch bewährt habe. Es wird in diesem Zusammenhang nicht in Abrede gestellt, dass dieses Modell im Normalfall die geringsten Transaktionskosten aufweist (Information, Reporting, usw.) und dass sich die verantwortlichen Personen damit gut arrangiert haben. Es handelt sich jedoch um ein ausgeprägtes „Schönwettermodell“, das noch nie in der Krise beweisen musste, dass es diese bewältigen kann. Im Fall einer ausserordentlichen Situation wird sich dies in einem öffentlichen Unternehmen immer auch politisch auswirken. Ein unternehmerisch richtiger Entscheid mit einer politisch kritischen Auswirkung kann für ein Exekutivmitglied in der SFE politisch zum Problem werden.

An dieser Stelle soll auf die Herausforderungen hingewiesen werden, wie offene Punkte auf eine bestimmte Weise gelöst werden (können). Letztlich hat die betroffene Person zu entscheiden, welche Risiken sie in welchem Umfang bereit ist einzugehen.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Entwicklung von neuen Konzepten zur Bewältigung von aktuellen und künftigen Themen besteht die latente Gefahr, ein Instrumentarium zu schaffen, das für alle Situationen zu verlässlichen Lösungen verhilft. Dies kann zu komplexen und kompliziert einzusetzenden Konstrukten führen. Im

¹³ Der Ansatz, ohne Einsitz der Exekutive in der SFE auszukommen, ist voraussichtlich in **Ausnahmefällen** nicht zielführend. Wenn ein öffentliches Unternehmen in Schieflage gerät (z.B. finanziell), ist es wegen der politischen Themen und der Öffentlichkeitswirkung u.U. nötig, eine andere Lösung zu finden.

Rahmen der Entwicklung der vorgestellten Vorgehensweise war dies ebenfalls eine Herausforderung. Sobald ein Sachverhalt konzeptionell genügend geregelt erschien, wurde im nächsten Schritt gleich die kritische Frage gestellt, ob das Ziel nicht auch einfacher zu erreichen ist. Anhand der aktuell gestellten Anforderungen werden die zur Verfügung gestellten Instrumente (Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung, Instrumente für Aufsicht und Controlling, usw.), jedoch in der vorgestellten „Flughöhe“ umgesetzt, diesen Anforderungen vollumfänglich gerecht.

Auf der Grundlage der Befragung ist klar geworden, dass es sich bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den Städten und grossen Gemeinden der Schweiz um ein Thema mit Entwicklungspotenzial handelt. Dies ist in allen befragten Städten auch so erkannt worden. Der (wirtschaftliche) Druck hat in zahlreichen öffentlichen Unternehmen in den vergangenen Jahren zugenommen. Insbesondere bei den Versorgungsunternehmen, welche die Städte mit Elektrizität und Gas versorgen, wird im Rahmen der weiteren Liberalisierung der Märkte der Druck weiter ansteigen. Die Margen werden schrumpfen und es werden (weitere / neue) Instrumente eingeführt, welche sich in privatwirtschaftlichem Umfeld und auf Märkten tätigen privaten Unternehmen bewährt haben.

Die Anforderungen an die strategische wie auch die operative Führung nehmen weiter zu. Damit werden auch die strategischen wie auch die operativen Risiken zunehmen. Die Exekutive in den Städten tun gut daran, sich mit den öffentlichen Unternehmen zu beschäftigen und geeignete (und gleichzeitig einfache) Instrumente zu etablieren, mit denen der Umgang der Unternehmen mit den gewährten Autonomien überwacht werden können. Die an einigen Stellen laut gewordene Forderung, Aufgaben wieder in die Verwaltung zu (re-)integrieren wird diesen Anforderungen nicht gerecht und wird eher zu neuen und voraussichtlich grösseren Problemen führen.

Es ist offensichtlich, dass der Wahl der richtigen Personen mit den richtigen Kompetenzen in den relevanten Gremien (z.B. Strategische Führungsebene, Operative Führungsebene) eine bedeutende Rolle zukommt. Eine heterogen zusammengesetzte SFE, welche über die relevanten Fachkompetenzen verfügt, wird, mit einer zielorientierten Eignerstrategie und einer präzise definierten Leistungsvereinbarung ausgestattet, in der Lage sein, das öffentliche Unternehmen erfolgreich in die Zukunft zu führen.

Werden die eingeführten Instrumente und Werkzeuge mit Augenmass etabliert und entwickelt, werden nicht nur die Risiken besser im Griff sein, sondern auch die Aufgabenerfüllung wird kunden- und marktorientiert sichergestellt. Denn dies gilt auch für öffentliche Unternehmen: Der Kundennutzen steht im Zentrum.

7 Anhang

7.1 Interviewplanung

Nach Termin sortiert.

Organisation / Person
St. Gallen: Stadtpräsident Thomas Scheitlin Termin: 13.09.13 / 11.00 Uhr
Kloten: Stadtpräsident René Huber Termin: 02.10.13 / 09.15 Uhr
Chur: Stadtpräsident Urs Marti Termin: 09.10.13. / 14.00 Uhr
Kreuzlingen: Stadtammann Andreas Netzle Termin: 25.10.13 / 14.00 Uhr
Thun: Stadtpräsident Raphael Lanz Termin: 04.11.13 / 10.00 Uhr
Aarau: Stadtpräsident Dr. Marcel Guignard Termin: 06.11.13 / 09.45 Uhr
Winterthur: Stadtpräsident Michael Künzle Termin: 06.11.13 / 16.30 Uhr
Frauenfeld: Stadtammann Carlo Parolari Termin: 11.11.13 / 14.00 Uhr
Bern: Stadtpräsident Alexander Tschäppät Absage; stand für ein Interview nicht zur Verfügung
Baden: Stadtammann Geri Müller Kein Termin, keine Reaktion nach Nachfassen
Luzern: Stadtpräsident Stefan Roth Kein Termin zustande gekommen (keine Zeit)
Langenthal: Stadtpräsident Thomas Rufener Kein Termin, keine Reaktion nach Nachfassen

7.2 Interviewleitfaden

Interviewleitfaden

Stand: 09.10.13

Name: ... Vorname:

Funktion:

Datum: ... / ... Uhr

Einleitung:

Städte erfüllen nicht alle Aufgaben selbst in der eigenen Organisation und haben in der Vergangenheit dazu auch Unternehmen beauftragt. Es handelt sich dabei um fremde und um eigene Unternehmen.

Diese Studie hat zum Ziel, herauszuarbeiten, wie Städte in der Schweiz Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen im eigenen Besitz führen, steuern und beaufsichtigen. Zusätzlich soll erarbeitet werden, worin Unterschiede zu lokalisieren sind bei Unternehmen mit Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen.

Frage	Antworten
1. Hat Ihre Stadt eigene Unternehmen?	
1a) Falls ja: Besteht eine Liste der Unternehmen?	
1b) Falls ja: Bitte Liste zeigen. Anzahl? Rechtsformen? Grösse (Umsatz, MA)? Tätigkeiten?	
1c) Falls nein: Hat dies einen bestimmten Grund?	
2. Welche Bedeutung hat die Führung dieser Unternehmen? (wie autonom sind die Unternehmen in der Erfüllung ihres Geschäftszweckes?)	
3. Wie werden die Unternehmen geführt, gesteuert und beaufsichtigt? (<i>Instrumente</i>)	
4. Gibt es dazu konkrete Vorgaben (Gesetz, Reglement)?	
Parlament	
5a) Was ist die Rolle / Aufgabe bei PCG?	

Frage	Antworten
5b) Welche Instrumente werden dazu eingesetzt? Wie steuert sie?	
5c) Auf welchen Grundlagen steuert es?	
5d) Wie verläuft der Kontakt zwischen Parlament und SFE?	
5e) Welche Rolle spielen GPK und Fachkommissionen?	
Exekutive	
6a) Was ist die Rolle / Aufgabe bei PCG?	
6b) Welche Instrumente werden dazu eingesetzt? Wie steuert sie?	
6c) Auf welchen Grundlagen steuert sie?	
6d) Wie verläuft der Kontakt zwischen Exekutive und SFE?	
6e) Wie oft treffen sich Vertreter von Exekutive und öffentlichen Unternehmen?	
6f) Welche Traktanden werden an diesen Sitzungen besprochen?	
6g) Wie werden Ziele (Exekutive und SFE) festgelegt?	
Verwaltung	
7a) Was ist die Rolle / Aufgabe bei PCG?	
7b) Welche Instrumente werden dazu eingesetzt? Wie steuert sie?	
7c) Welche Stellen sind federführend?	
7d) Inwieweit sind die Haltung der Exekutive und der Verwaltung deckungsgleich?	
Strategische Führungsebene	
8a) Was ist die Rolle / Aufgabe bei PCG?	
8b) Wie steuert sie?	
Zielerreichung / Berichte	
9a) Welche Art von Zielen wird vorgegeben? (quantitativ und/oder qualitativ)	
9b) Wie wird die Zielerreichung geprüft?	
9c) Welche Rolle spielt dabei das Reporting?	
9d) Welche Berichterstattungen sind für den Befragten relevant? (Reports, mündliche Berichterstattung, Quartals-, Semester-, Jahresbericht, ...)	
9e) Wie transparent und aussagekräftig sind die vorgelegten Berich-	

Frage	Antworten
te?	
9f) Welche Informationen fehlen nach Meinung des Befragten in der Berichterstattung?	
Entwicklungsmöglichkeiten	
10a) Einsitznahme Exekutive in SFE? Was ist ihre Haltung dazu?	
10b) Inwieweit ist eine Diskrepanz zwischen dem Soll-Modell der Steuerung der Unternehmen und der gelebten Realität festzustellen?	
10c) Worin besteht ein Handlungsbedarf bei der Optimierung der Steuerung des Unternehmens durch die Stadt/Gemeinde?	
10d) Inwieweit ist eine Diskrepanz zwischen dem Soll-Modell der Steuerung der Unternehmen und der gelebten Realität festzustellen?	
10e) Worin besteht ein Handlungsbedarf bei der Optimierung der Steuerung des Unternehmens durch die Stadt/Gemeinde?	
11. Offene Punkte: Was ist bezüglich PCG nicht klar, nicht geregelt?	
12. Bemerkungen und Hinweise	

Literaturverzeichnis

- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*, 5. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Brühlmeier, D., T. Haldemann, et al. (2001). *Politische Planung. Mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung*. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt.
- Bund (2010). *Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten*. Bund.
- Bundesrat (2012). *Corporate Governance: Kurzberichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbständigten Einheiten des Bundes im Jahr 2011*. Bundesrat.
- Cornforth, C. (2003). *"The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What Do Boards Do?"* Routledge.
- COST, E. (2011). *Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organizations*. Action IS0601. E. COST.
- Dubs, R. (2008). *"Der Verwaltungsrat als Gestaltungsrat."* Verwaltungsrat New Corporate Governance.
- Finger, M. and K. Schedler (2008). *"Quel rôle pour le parlement vis-à-vis des entreprises publiques autonomisées?"* *Parlament - Parlement - Parlamento* 1(2008): 4-6.
- Gindi, G., Ed. (2003). *Normen zu NORMA*. Hannover.
- Gleissner, W. and F. Romeike, Eds. (2005). *Risikomanagement*. Freiburg/Berlin/München/Zürich.
- Gulde, A. (2009). *Bonitätsberurteilung öffentlicher Unternehmen*. Diss. St. Gallen. St. Gallen.
- Häfelin, U. M., Georg / Uhlmann, Felix (2010). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich, Schulthess.
- Hilb, M. (2005). *Integrierte Corporate Governance*. Berlin, Heidelberg, New York, Springer.
- Hilb, M. H., B.; Müller, R., Ed. (2012). *Wirksame Führung und Aufsicht von Öffentlichen Unternehmen*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt Verlag.
- Huber, E., Ed. (2012). *Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz*. Bern / Stuttgart / Wien, Haupt Verlag.
- IFAC (2001). *"International Federation of Accountants: Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, International Public Sector Study, Study 13."*
- Jespersen, C. (2003). *The taxameter system. Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen: Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie*, Köln Bertelsmann.
- Lienhard, A. (2008). *"Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament."* *Parlament - Parlement - Parlamento* 11(3): 5-12.
- Lienhard, A. (2008a). *Grundlagen der Public Corporate Governance*. 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008: 72.
- Lienhard, A. S., Kuno (2006). *Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen. Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht*. Neue Zürcher Zeitung. Zürich: 15.
- Meier-Hayoz, A., Forstmoser, Peter, (2007). *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*. Bern, Stämpfli.
- Meister, U. (2009). *Kantone als Konzerne - Einblick in die kantonale Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*. Zürich.
- Müller, R., Ed. (2005). *Der Verwaltungsrat als Arbeitnehmer*. Zürich.

- Müller, R. (2009). Kommentar zu den Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen im Land Liechtenstein Vaduz, Liechtensteinische Regierung.
- Müller, R., L. Lipp, et al., Eds. (2007). Der Verwaltungsrat. Zürich, Schulthess.
- Müller, R. T., P., Ed. (2011). Stellvertretung und Rechtsvertretung im Verwaltungsrat. Staad.
- OECD (2006). OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Paris, OECD Publishing.
- Roth, M., Ed. (2007). Good Corporate Governance: Compliance als Bestandteil des internen Kontrollsystems. Zürich und St. Gallen.
- Schedler, K., Müller R., Sonderegger, R. (2013). "Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen - Public Corporate Governance für die Praxis. 2. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag.
- Schedler, K. (2008). "10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen - ein Diskussionsansatz (Corporate Governance)." IDT-Blickpunkte 18 (Juli 2008).
- Schedler, K., A. Gulde, et al. (2007). Corporate Governance öffentlicher Unternehmen - Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen. St. Gallen, IDT-HSG.
- Schedler, K. and I. Proeller (2011). New Public Management. 5. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag.
- Schweiz. Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Bern.
- Schweiz. Bundesrat (2009). "Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates."
- Sonderegger, R. (2004). Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag.
- Sonderegger, R. and K. Schedler (2010). Betriebliche Steuerung von kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen : Schlussbericht zur Follow-up-Studie 2009 zur Umsetzung der Public Corporate Governance im teilliberalisierten Strommarkt. St. Gallen, IDT-HSG.
- Spielmann, N. M., Ed. (2012). Internationale Corporate Governance Best Practice Empfehlungen für Klein- und Mittelunternehmen. Diss. St. Gallen. St. Gallen.
- Steiner, R. F., Matthias, Ed. (2011). Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom. Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle vom 30. August 2011.
- Stier, W. (1999): Empirische Forschungsmethoden, 2. Auflage, Berlin / New York / Heidelberg
- Stöckli, A., Ed. (2012). Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Bern, Stämpfli Verlag.
- Tschannen, P. Z., Ulrich / Müller, Markus (2009). Allgemeines Verwaltungsrecht. Bern, Stämpfli.
- Ulrich, H. (2001). Gesammelte Schriften, Band 2. Bern - Stuttgart - Wien, Haupt.
- Verhoest, K. (2010). Common data in the COBRA-research. An outline. Revised and updated version. Leuven.
- Wille, H., Ed. (2004). Liechtensteinisches Verwaltungsrecht, LPS Bd 38. Schaan.

Verwendete Materialien

OECD Guidelines für Multinational Enterprises, 2006
<http://www.oecd.org/dataoecd/56/36/1922428.pdf>