# Die Zügel in der Hand behalten

*Viele Städte und Gemeinden steuern und beaufsichtigen öffentliche Unternehmen ungenügend. Oft sind die Risiken nicht erfasst, die der öffentlichen Hand als Besitzerin von autonom tätigen Unternehmen erwachsen können. Mit den richtigen Instrumenten lassen sich solche Mängel beheben.* **Von Roger W. Sonderegger ***

**Ohne Überblick keine professionelle Aufsicht: Für den Aufbau eines Beteiligungscontrollings müssen Städte und Gemeinden die Informationen über öffentliche Unternehmen systematisieren.** *Bild: Fotolia/Vizafoto*

Delegieren will gelernt sein. Das gilt nicht nur auf individueller Ebene, sondern auch im Fall von Institutionen. Wenn eine Stadt oder eine Gemeinde Aufgaben an eine öffentliche Unternehmung überträgt, hat dies weitreichende Konsequenzen. Die Politik hat danach mit der operativen Führungsebene (OFE), das heisst mit der Geschäftsführung, nichts mehr zu tun. Und das ist noch nicht alles: Auch die strategische Führung wird damit an die Unternehmung delegiert. Strategische und operative Führungsentscheidungen trifft sie nicht mehr selber. Die Aufgabe der Stadt oder Gemeinde ist es fortan, die politische Kontrolle über das Unternehmen auszuüben. Dazu kann sich die Politik auf zwei Elemente stützen: Ihre eigene Aufsicht sowie das Controlling der Unternehmung. Unter «Aufsicht» wird eine politische Überwachung der Geschäftstätigkeit der öffentlichen Unternehmung verstanden. «Controlling» ist – anders als die Aufsicht – eine Führungsaufgabe und hat mit Führungskompetenzen zu tun. Controlling stellt sicher, dass unternehmerische Ziele gesetzt, überprüft und kommuniziert werden. Zugleich organisiert und strukturiert es die Überwachung der Zielerreichung. Wenn es um die Aufsicht durch das Parlament geht, wird der Begriff «Controlling» nicht verwendet, weil der Legislative keine Führungsaufgabe, sondern eine Aufsichtspflicht im Sinne der Oberaufsicht über die Exekutive zukommt.

Soweit die Theorie. In der Praxis ist die Aufgabenteilung zwischen Politik und öffentlichen Unternehmen in den meisten schweizerischen Städten[1)] und grossen Gemeinden noch nicht optimal. Das zeigt eine Studie, die das Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) im Herbst 2013 erstellt hat. Gemäss der Untersuchung haben zwar fast zwei Drittel der Städte (62,5 Prozent)[2)] Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Konkrete und für alle Unternehmen verbindliche Anforderungen bezüglich der Public Corporate Governance (PCG) konnte jedoch keine der befragten Städte mit mehr als 10000 Einwohnern vorweisen. Aus Projekten ist bekannt, dass das Thema jedoch in mehreren Städten aktuell bearbeitet wird und PCG-Lösungen etabliert werden sollen.





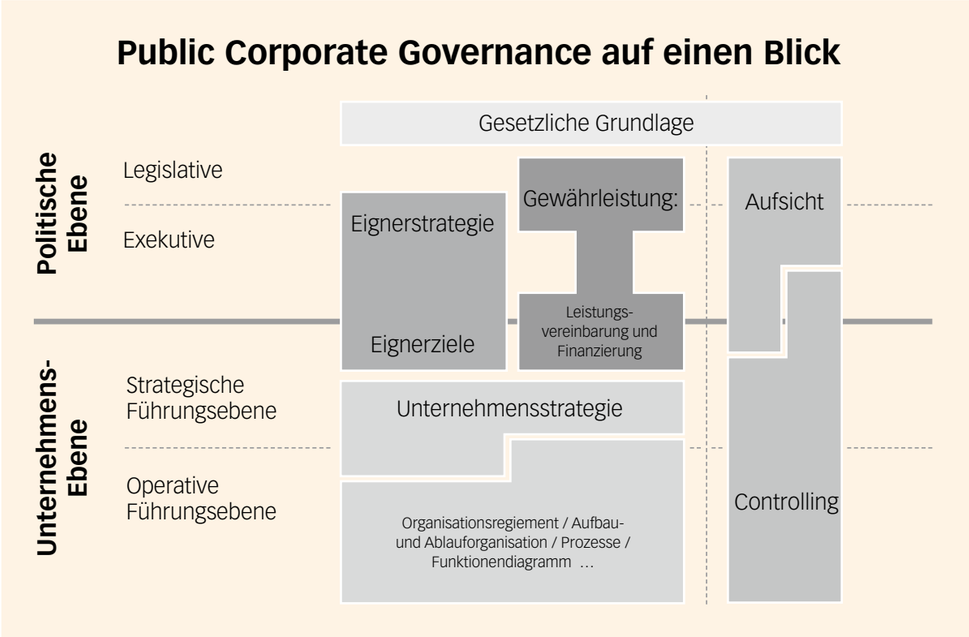


**Abbildung 1: Übersicht der Instrumente zur Public Corporate Governance, dargestellt nach den Ebenen, auf denen sie eingesetzt werden können. Sie zeigt unter anderem, wie sich im Idealfall politische Aufsicht und unternehmensseitiges Controlling ergänzen.**

*Grafik: Zvg*

Zwei Drittel der Stadtpräsidenten sind der Auffassung, dass die Exekutive auf der Strategischen Führungsebene (SFE), das heisst beispielsweise im Verwaltungsrat von öffentlichen Unternehmungen, vertreten sein soll, um die Interessen der Eigner auf strategischer Ebene einzubringen. Diese Lösung führt zu den geringsten Transaktionskosten. Zugleich sind sich aber alle befragten Stadtpräsidenten der Problematik dieses Modells bewusst, weil zwei unterschiedliche Aufgaben gleichzeitig zu erfüllen sind: Neben der Aufsicht ist in Personalunion die strategische Führung des Unternehmens zu gewährleisten. Dies ist latent mit Interessenskonflikten verbunden. Ein Teil der Präsidenten ist deshalb der Auffassung, dass es sich bei dieser Lösung eher um ein «Schönwettermodell» handelt, das in Konfliktfällen zu Zerreissproben führt: Was steht im Vordergrund, das öffentliche Interesse oder die (wirtschaftlichen) Interessen der Unternehmung?

Um die Situation zu verbessern und die Risiken im Griff zu behalten, sollten sich Städte und grosse Gemeinden folgender Punkte annehmen:[3)]

- Erfassung aller Beteiligungen zur Schaffung von Übersicht.
- Beurteilung der Relevanz der kommunalen Beteiligungen (inklusive Risiken) und Ableitung von Erkenntnissen.
- Prüfung der Einführung von grundsätzlichen Regelungen zur Public Corporate Governance für alle Beteiligungen des Gemeinwesens.
- Festlegen von Eignerstrategien für öffentliche Unternehmen im Fall einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt.
- Klärung der zu erbringenden Produkte und Dienstleistungen, einschliesslich Indikatoren zur Beurteilung der Leistungserbringung (Leistungsvereinbarung).
- Erhebung der individuellen Risiken aller Beteiligungen (unternehmerische, organisatorische, finanzielle, politische, personelle und weitere Risiken).
- Klärung der Frage, ob Mitglieder der Exekutive und/oder der Legislative in der Strategischen Führungsebene vertreten sein sollen und, falls nicht, wie die Interessen der Stadt sonst adäquat eingebracht werden können.
- Definition eines (minimalen) Controllings zur Überwachung der Einhaltung der Vorgaben, der Leistungserbringung und zur Übersicht über die Entwicklung der Risiken der öffentlichen Unternehmen (zusätzlich Prüfung der Einführung eines «Ampelsystems»).

## Controlling implementieren

Die politischen Gremien haben für die Aufgabe eine Praxis zu entwickeln, welche die Steuerung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen strukturiert. Unterlässt die Exekutive dies, oder hat diese Praxis erhebliche Mängel, so ist sie dafür zur Verantwortung zu ziehen. Den «Werkzeugkasten», der zur Steuerung und Überwachung zur Verfügung steht, bezeichnet man auch als «Beteiligungscontrolling». Es umfasst alle Instrumente, die für die Aufsicht respektive die politische Kontrolle über die Unternehmen nötig sind. Dazu gehören:

**1. Ein Beteiligungsspiegel**

Der Sinn eines Beteiligungsspiegels ist es, in Form einer Tabelle eine Übersicht über alle Beteiligungen der öffentlichen Hand und die wichtigsten Informationen zu geben. Dazu zählen unter anderem der Name der Gesellschaft, der Sektor, in dem sie tätig ist, die Rechtsform, der Buchwert der Beteiligung und die Bilanzsumme der letzten Jahresrechnung. So können pro Seite rund 30 bis 40 Beteiligungen auf einen Blick übersichtlich dargestellt werden. Als Excel-Datei aufgebaut, können zudem Auswertungen (Summen, Durchschnittswerte und so weiter) einfach erstellt werden. Diese Auswertung wird jährlich nachgeführt und den Gremien (Exekutive, Parlament) als Information zur Verfügung gestellt.[4)] Im Beteiligungsspiegel lässt sich zudem vermerken, ob eine Beteiligung von besonderem Interesse ist und deshalb spezifisch

| Unter-nehmen | Ort | Sektor | Rechts-form | Anteil der Stadt | Umsatz in 1'000 CHF (pa) | Betriebs-ergebnis in 1'000 CHF (pa, EBIT) | Investi-tionen in 1'000 CHF (pa) | Personal-bestand (MA/VZE) | Beanstan-dungen | Marktinfos | Interne Infos | Risiken |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Stadtwerke | X | Versorgung | Selbstän-dige Anstalt | 100% | 45'000 | 125 | 750 | 50 / 35 | Strom-unterbruch | Preisdruck | Personelle Fluktuation | Preisent-wicklung |
| Busbetriebe | Y | Verkehr | Aktienge-sellschaft | 50% | 10'000 | 25 | 50 | 25 / 20 | keine | steigende Kosten | Verände-rung Beteili-gungsver-hältnis | Gewinnein-bruch |
| Regionale Wasserver-sorgung | Z | Versorgung | Aktienge-sellschaft | 15% | 10'000 | 10 | 100 | 50 /40 | keine | keine | keine | keine |
| Alter- und Pfegeheim | Y | Soziales | Aktienge-sellschaft | 70% | 20'000 | 140 | 200 | 220 / 150 | Pflegetaxen | Konkurrenz-druck | keine | ungedeckte Kosten |
| Kinder- und Erwachse-nenschutz-behörde | X | Soziales | Selbstän-dige Anstalt | 25% | 3'000 | 5 | 10 | 22 / 14 | Kosten-entwicklung | keine | Mitarbeiter-zufrieden-heit | Kosten |
| Kominfo AG | Y | Information | Aktienge-sellschaft | 10% | 10'000 | 50 | 10 | 25 / 20 | keine | Konkurrenz-druck | Investitions-schub | Gewinn-einbruch |
| **Total** | | | | | - | - | - | - | - | - | - | - |

| Legende: | | |
|---|---|---|
| | grün | Im Plan |
| | gelb | es besteht die Gefahr, den Plan in der nächsten Einheit nicht einhalten zu können; Abweichung 0 - 9.9 % |
| | rot | Abweichung > 10 % |

**Abbildung 2: Übersicht über die Beteiligungen einer (fiktiven) Stadt: Diese mögliche Umsetzung eines Führungscockpits zeigt, wie das Controlling der Beteiligungen durch die politisch Verantwortlichen anhand einer Priorisierung der Risiken einfach vorgenommen werden kann.** *Grafik: Zvg*

aus der Beurteilung eines strategischen, finanziellen oder auch politischen Risikos zu beobachten und zu überwachen ist.

**2. Ein Datenblatt pro Beteiligung**
Für jede Unternehmung werden alle relevanten Informationen auf einem Datenblatt zusammengestellt und einmal pro Jahr nachgeführt. Zu diesen umfassenden Informationen gehören: Unternehmensname, Ort; allgemeine Informationen wie die zuständige Fachstelle seitens Stadt, Kontaktperson im Fachdepartement, Rechtsform, Mitglieder der strategischen Führungsebene, Mitglieder der operativen Führungsebene und weitere Informationen; Umfeld/Stakeholder; Leistungsvereinbarung/Auftrag; Verhältnis Eigentümer – Beteiligung; Corporate Governance, Art und Umfangs des Reportings.

**3. Grundlage für ein Führungscockpit**
Die Arbeit in der Exekutive ist in allen Städten und Gemeinden durch eine grosse Arbeitslast geprägt. An Sitzungen sind sehr viele Traktanden zu behandeln. Deshalb ist es wichtig, dass Informationen möglichst rasch verarbeitet werden können. Ein Führungscockpit kann die Mitglieder der Exekutive bei der Aufsicht und dem Controlling von öffentlichen Unternehmen deshalb entlasten. Für ein Optimum an Übersicht werden für die strategisch relevanten Beteiligungen sinnvollerweise die wichtigsten Informationen (drei bis fünf Kriterien) geeignet verdichtet und allenfalls mit einem kurzen Kommentar versehen. Dazu bietet es sich an, sie nach dem «Ampelsystem» zu qualifizieren. Damit ist auf einen Blick ersichtlich, was im «grünen Bereich» (und damit in Ordnung), wo Gefahr besteht, dass eine Verschlechterung eintritt (gelb) und welche Aspekte im «roten Bereich» sind, weil Vorgaben nicht (mehr) erreicht werden *(siehe Abbildung 2)*. Bei der Erarbeitung der Grundstruktur eines Führungscockpits ist auf eine konsistente Definition der Kriterien zu achten, damit klar ist, unter welchen Bedingungen die Ampel auf grün, gelb oder rot gesetzt werden muss.

## Gute Aufsicht wird wichtiger

Mit der Liberalisierung des Strom- und des Gasmarktes wird die Thematik der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen an Bedeutung gewinnen. Im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenerfüllung mit anderen Städten und Gemeinden (etwa Pflegeheime) werden künftig weitere öffentliche Unternehmen gegründet, denen Aufgaben zur Erfüllung übertragen werden. Die damit verbundenen Risiken müssen unter Kontrolle gehalten werden können. Ohne Instrumente, welche die Exekutive in ihrer Arbeit unterstützen, geht das nicht mehr. Die vorgestellten Tabellen und das Führungscockpit können dazu einen Beitrag leisten. Es hat sich in der Praxis als hilfreich erwiesen, die einzelnen Instrumente schrittweise zu etablieren. Letztlich geht es darum, die Entwicklung der Unternehmen «im Griff» zu behalten, denen man ein gewisses Mass an Autonomie gewährt hat und die aufgrund ihrer grossen Bedeutung fürs Gemeinwesen hinreichend beaufsichtigt werden müssen. ■

* **Roger W. Sonderegger** ist am IMP (Institut für Systemisches Management und Public Governance) der Universität St. Gallen Projektleiter und Dozent für Public Corporate Governance. Seit rund 20 Jahren beschäftigt er sich in Theorie und Praxis mit der Frage der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Er hat in dieser Zeit über 50 EVU sowie andere öffentliche Unternehmen beraten und in Fragen der Führung, Steuerung, Aufsicht und Entwicklung begleitet.

**Fussnoten:**
1) Gemäss Bundesamt für Statistik wohnten am 31.12.2011 in 145 schweizerischen Gemeinden mehr als 10 000 Einwohnern, weshalb sie als Städte qualifiziert werden.
2) Ergebnis der Befragung von acht Stadtpräsidenten.
3) Roger W. Sonderegger: Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in Schweizer Städten. Erkenntnisse der Studie zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz. IMP-HSG April 2014, S. 1 f..
4) Ein solcher tabellarischer Beteiligungsspiegel eignet sich auch als Bestandteil des Anhangs zum Jahresbericht der Stadt.

**Info**

*Die im Artikel erwähnte Studie* ***«Führung, Steuerung und Aufsicht in Schweizer Städten: Erkenntnisse der Studie zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz»*** *steht auf der Website des IMP der Universität St. Gallen oder über Alexandria zum Download zur Verfügung:*
*https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/231453*



vonRollhydro

SCHLÜSSEL EINTAUSCH-AKTION
Aus alt wird neu

HYDRANTENSCHLÜSSEL
JETZT PROFITIEREN

CHF 49.–

Haben Sie den Dreh raus?

Offizieller Listenpreis CHF 85.30

Sind Sie Interessiert?
Wir helfen Ihnen gerne weiter Tel. 0800 882 020

46577

www.vonroll-hydro.ch

sanu future learning
kompetenz | nachhaltige entwicklung
compétence | développement durable

Mehr Informationen finden Sie unter:
www.sanu.ch/gemeinwesen

Weiterbildungsangebote für das Gemeinwesen der Zukunft
Für die Planer, Nachhaltigkeits- und Unterhaltsveranwortlichen Ihrer Gemeinde

▸ Sitzungsleitung – Verhandlung – Konfliktmanagement
Praxiskurs in 3 Modulen | Biel-Sutz | 13./14.1. | 24./25.2. | 26.3./27.3.2015
www.sanu.ch/15NLTR

▸ Wertvolle Freiräume in Stadt und Quartier
4-tägiger Praxiskurs | Biel, 29./30.1. | 26.2. | 28.5.2015
www.sanu.ch/15GEOF

▸ Tourimus. Ganz natürlich.
4-tägiger Praxiskurs | Möschberg | 03.02.2015 | 04.12.2015 | 29.04.2015
www.sanu.ch/15SFTO

▸ Infoabend Weiterbildung « Projektmanager Natur und Umwelt»
Biel | 13.1.2015
www.sanu.ch/lehrgang
Start nächster Lehrgang: 12. August 2015

Neuer Lehrplan ab 2015:

Projektmanager Natur und Umwelt
Der erfolgreiche Lehrgang zur/zum Natur- und Umweltfachfrau/fachmann wurde überarbeitet und ist mit einem zusätzlichen Diplom noch attraktiver
Neuer Titel:
▸ Projektmanager Natur und Umwelt zur Vorbereitung auf die eidg. Berufsprüfung Natur- und Umweltfachfrau/fachmann
Zusätzliches Zertifikat:
▸ Projektmanager IPMA Zertifikat Level D
Neu mit Vertiefung:
▸ Fachrichtung Biodiversität und Raum
oder Betriebliches Umweltmanagement

Wir bieten Ihnen auch individuelle Lösungen an.
▸ sanu future learning ag | kompetenz | nachhaltige entwicklung
+41 32 322 14 33 | sanu@sanu.ch | Dufourstrasse 18 | PF 3132 | 2500 Biel 3

46582