Universität St.Gallen
Institut für Systemisches Management
und Public Governance

sonderegger
sonderegger

# Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in Schweizer Städten

## Follow-up-Studie zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance

Dr. Roger W. Sonderegger

2. März 2023

Die Studie beschäftigt sich mit der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Public Corporate Governance), die sich im Eigentum der Städte der Schweiz mit mehr als 10'000 Einwohnenden befinden. Sie haben in den vergangenen Jahrzehnten 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. Sie werden in der Regel als Beteiligungen auf der Grundlage des in den Städten geläufigen Rechnungsmodell (HRM2, teilweise IPSAS) im Anhang der Bilanz im Verwaltungsvermögen geführt.

Die öffentlichen Unternehmen bewegen sich in der Regel in einem Marktumfeld, in dem Kunden zwischen verschiedenen Lieferanten auswählen können. Im vorliegenden Bericht sind die wesentlichen Erkenntnisse der Studie zusammengefasst und Entwicklungsschritte für die weitere Umsetzung in der Praxis für diejenigen Städte dargelegt, welche bereits PCG-Instrumente einsetzen.

Diese Studie ist als Follow-up der Studie aus 2014 konzipiert und umgesetzt worden. Bestand damals die Grundlage der Daten aus Interviews mit Stadtpräsidenten, wurde diese Studie als schriftliche Befragung der Städte realisiert. Zudem wurden von einem Teil der Städte die Beteiligungen im Verwaltungsvermögen im Detail erhoben und ausgewertet.

Die Studie wurde aus Forschungsmitteln des IMP-HSG und Sonderegger + Sonderegger GmbH finanziert.

**Roger W. Sonderegger**, Dr. oec. HSG, berät und begleitet als selbständiger Unternehmensberater seit Mitte der 1990er-Jahre den Bund, Kantone, zahlreiche Städte und Gemeinden sowie öffentliche Unternehmen in allen relevanten Themen der Führung, Steuerung und Aufsicht. Zu diesen Themen ist er auch als Dozent an Universitäten und Fachhochschulen tätig. Mit der Erforschung der Thematik, der Betätigung in Lehre, Aus- und Weiterbildung sowie der konkreten praktischen Umsetzung gehört er zum Kreis der PCG-Experten.

Titelbild: Zentrum St. Gallen (Quelle: Bildarchiv, Universität St.Gallen)

ISBN 978-3-9524416-9-5

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2023 by Roger W. Sonderegger
Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen, St.Gallen und Sonderegger + Sonderegger GmbH, Teufen

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Autors ist unzulässig.

www.imp.unisg.ch / www.sonderegger-sonderegger.ch

# Management Summary

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (Public Corporate Governance) ist in den Städten definitiv «angekommen». Dies ist eine erste und grundlegende Erkenntnis dieser Studie. Hatten 2014 vor allem die grössten Städte der Schweiz konkrete PCG-Regelungen, sind mittlerweile solche in rund zwei Dritteln der Städte und damit auch in den mittleren und kleineren Städten eingeführt worden.

Die Relevanz der Thematik kann von der Höhe der Beteiligungen der Städte an öffentlichen Unternehmen abgeleitet werden. Im Verwaltungsvermögen führen sie solche mit einem Wert von über CHF 9 Mrd.

Bei der Auswertung der Befragung, bei der rund 40% der Städte teilgenommen haben, sind zusammengefasst folgende Aspekte aufgefallen.

Eignerstrategien werden mittlerweile in vielen Städten zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen eingesetzt (80% der grössten Städte und rund 70% der mittleren und kleineren). Knapp 63% der Befragten berichtet darüber, dass in der eigenen Stadt Eignerziele messbar oder wenigstens kontrollierbar definiert werden.

In 70% der grössten Städte nehmen Legislativ-Mitglieder Einsitz im strategischen Gremium eines öffentlichen Unternehmens. In mittleren Städten beträgt der Wert 31%.

Über alle Cluster hinweg sitzen in knapp 90% der Städte Exekutiv-Mitglieder in der Strategischen Führungsebene von öffentlichen Unternehmen. Dieser Wert ist im Vergleich mit 2014 praktisch unverändert.

Der Einsitz von Mitarbeitenden der Verwaltung kommt insbesondere in den grössten Städten vor (70%). In den mittleren und kleineren Städten geschieht dies in einem deutlich geringeren Umfang (20%).

In den grössten und den mittleren Städten ist die Verantwortung für die Aufsicht über die Beteiligungen auf verschiedene Departemente verteilt; in der Hälfte der kleinsten Städte wird sie in einem Departement vorgenommen.

Public Corporate Governance hat als Thema in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen und die befragten Personen erwarten, dass die Bedeutung weiter zunehmen wird.

Im zweiten Teil der Studienauswertung sind konkrete Hinweise zur weiteren Entwicklung der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen dargelegt:

1. Beteiligungsmanagement: Entwicklung von Organisation und Steuerung der Beteiligungen der Stadt mit den Themen Beteiligungsstrategie, -portfolio, -organisation, -controlling inkl. -reporting sowie Erläuterungen zu einem Beteiligungscockpit.
2. Eignerstrategie: Weiterentwicklung der Eignerstrategie zu einem wirksamen Führungsinstrument der Exekutive.
3. Aufsicht und Controlling: Hinweise zur weiteren Entwicklung von Oberaufsicht, Aufsicht und Controlling.
4. Strategische Führungsebene: Hinweise zur Besetzung des obersten Führungsorgans.

Die Studienerkenntnisse zeigen, dass bei der Umsetzung der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den Städten ein Zwischenstand erreicht worden ist. Damit die öffentlichen Unternehmen aber «unter Kontrolle» sind, sind jedoch weitere Anstrengungen in der Entwicklung und Umsetzung der Public Corporate Governance nötig.

# Inhaltsverzeichnis

*Abbildungsverzeichnis* ... *4*

*Tabellenverzeichnis* ... *5*

*1 Einleitung* ... *7*

1.1 Ausgangslage ... 7

1.2 Zielsetzungen ... 7

1.3 Methodisches Vorgehen ... 7

*2 Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen* ... *8*

2.1 Einführung und Eingrenzung der Thematik ... 8

2.2 Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung ... 8

2.3 OECD-Leitsätze 2015 ... 10

*3 Methodisches Vorgehen* ... *12*

*4 Bedeutung von Beteiligungen der Städte* ... *13*

*5 Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance* ... *15*

5.1 Einleitung. ... 15

5.2 Statistische Grundlagen der Befragung ... 15

5.3 PCG-Regelung in den Städten ... 16

5.4 Zur Rolle der Legislative ... 16

5.5 Zur Rolle der Exekutive ... 19

5.1 Zur Rolle der Verwaltung ... 22

5.2 Aufsicht, Controlling, Beteiligungsmanagement und Risk-Management ... 23

5.3 Strategische Führungsebene ... 27

5.4 Persönliche Erfahrungen und Einschätzungen ... 31

5.4.1 Bedeutung der Führung, Steuerung und Aufsicht und Umgang mit Verselbständigungen ... 31

5.4.2 Einschätzungen zu Zielen, Risiken und Umgang mit Beteiligungen ... 32

5.4.3 Einschätzungen zur Legislative ... 33

5.4.4 Einschätzungen zur Exekutive ... 34

5.4.1 Einschätzungen zu Verwaltungsmitarbeitenden und zur Leistungserbringung ... 35

5.4.2 Stellungnahmen zu den Herausforderungen der Stadt im Umgang mit öffentlichen Unternehmen in den kommenden 5 – 10 Jahren ... 36

5.5 Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse der Befragung ... 38

*6 Hinweise zur Weiterentwicklung der Public Corporate Governance* ... *41*

6.1 Einleitung ... 41

6.2 Themen zur weiteren Entwicklung der Public Corporate Governance ... 41

6.3 Beteiligungsmanagement: Strategie, Organisation und Steuerung der städtischen Beteiligungen ... 42

6.3.1 Einleitung ... 42

6.3.2 Beteiligungsmanagement ... 42

6.3.3 Beteiligungsstrategie ... 42

6.3.4 Beteiligungsportfolio ..... 43
6.3.5 Beteiligungsorganisation ..... 43
6.3.6 Beteiligungscontrolling und -reporting ..... 45
6.3.7 Beteiligungscockpit ..... 45

6.4 Die Eignerstrategie als Führungsinstrument ..... 45
6.4.1 Einleitung ..... 45
6.4.2 Zur Definition von Zielen ..... 46

6.5 Aufsicht und Controlling ..... 47
6.5.1 Einleitung ..... 47
6.5.2 Oberaufsicht der Legislative ..... 48
6.5.3 Aufsicht und Controlling der Exekutive ..... 48

6.6 Besetzung der Strategischen Führungsebene ..... 49
6.6.1 Einleitung ..... 49
6.6.2 SFE-Zusammensetzung und Anforderungen an die Mitglieder der Strategischen Führungsebene ..... 49
6.6.3 Wahlgremium der Strategischen Führungsebene ..... 50
6.6.4 Zum Einsitz der Exekutive in die Strategischen Führungsebene ..... 50
6.6.5 Mandatsbeschränkung ..... 50
6.6.6 Altersbeschränkung ..... 51

*7 Zusammenfassung und Ausblick ..... 52*

*8 Anhang ..... 54*

*Literaturverzeichnis ..... 58*

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: PCG-Framework: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung) 9
Abbildung 2: Aufteilung der Beteiligungen in den Städten nach Branchen (n = 21, in %). 14
Abbildung 3: PCG-Regelung (n = 62, in %). 16
Abbildung 4: Übernahme von PCG-Aufgaben durch die Legislative (n = 40, in %). 17
Abbildung 5: Einsitznahme von Legislativmitgliedern in der SFE (n = 39, in %). 18
Abbildung 6: Zweck der Einsitznahme von Legislativmitgliedern in der SFE (n = 20, in %). 18
Abbildung 7: Übernahme von PCG-Aufgaben durch die Exekutive (n = 60, in %). 19
Abbildung 8: Einsatz von messbaren / kontrollierbaren Zielen in der Eignerstrategie (SMART, n = 51, in %). 20
Abbildung 9: Einsitz der Exekutive in der SFE (n = 62, in %). 20
Abbildung 10: Zum Einsitz von Mitgliedern in der SFE (n = 8, in %; Sonderegger (2014), 15) 21
Abbildung 11: Zweck des Einsitzes von Exekutiv-Mitgliedern in der SFE (n = 62, in %). 21
Abbildung 12: Einsitz von Verwaltungsmitarbeitenden in der SFE (n = 62, in %). 22
Abbildung 13: Zweck des Einsitzes von Verwaltungsmitarbeitenden in der SFE (n = 55, in %). 22
Abbildung 14: Verantwortung für die Aufsicht über die Beteiligungen (n = 59, in %). 23
Abbildung 15: Organisation des Beteiligungsmanagements: Verantwortung an einer Stelle (n = 62, in %). 24
Abbildung 16: Kommunikationsinstrumente der Unternehmen (n = 62, in %). 24
Abbildung 17: Eingesetzte PCG-Instrumente der Unternehmen (n = 62, in %). 25
Abbildung 18: Risikoevaluation der Beteiligungen in den Städten (n = 62, in %). 26
Abbildung 19: Performanceerhebung (n = 62, in %). 26
Abbildung 20: Instrumente für die Performanceerhebung (n = 50, in %). 27
Abbildung 21: Anzahl SFE-Mitglieder (n = 55, in %). 28
Abbildung 22: Einsatz von Anforderungsprofilen bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern (n = 62, in %). 29
Abbildung 23: Öffentliche Ausschreibung von SFE-Mandaten (n = 61, in %). 29
Abbildung 24: Abschluss von Mandatsverträgen (n = 60, in %). 30
Abbildung 25: Beschränkungen der Mandatsdauer (n = 61, in %). 30
Abbildung 26: Stellungnahmen zur Bedeutung von PCG letzte 10 Jahre und künftig, Einschätzung zu Verselbständigungen und Rückführungen (n = 61 - 64, ja und eher ja in %). 31
Abbildung 27: Stellungnahmen zu Zielen, Risiken und Integration der Beteiligungen in die finanzielle Führung (n = 60 - 64, ja und eher ja in %). 32
Abbildung 28: Stellungnahmen zu Fragen zur Legislative (n = 54 - 56, ja und eher ja in %). 33
Abbildung 29: Stellungnahmen zu Fragen zur Exekutive (n = 59 – 64, Frage zum Wohlergehen: 40, ja und eher ja in %). 34
Abbildung 30: Stellungnahmen zu Fragen zu Verwaltungsmitarbeitenden und zur Leistungserbringung (n= 1: 60, 2: 46, 3: 38, 4: 60, 5: 22, ja und eher ja in %). 35
Abbildung 33: Übersicht über die Aspekte des Beteiligungsmanagements (eigene Darstellung) 42
Abbildung 32: Mögliche Beteiligungsorganisation in einer Stadt mit der Verantwortung in einem Departement (eigene Darstellung). 45
Abbildung 35: Oberaufsicht, Aufsicht und Controlling in der Übersicht (eigene Darstellung). 48

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auswertung der Verwaltungsvermögen der Städte (in CHF 1'000, eigene Darstellung). 13

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen im Eigentum des Staates (Public Corporate Governance, im Folgenden kurz PCG) hat als Thema beim Bund und in den Kantonen eine akzeptable Bedeutung erlangt. Es wurden dazu in zahlreichen Körperschaften Kriterien zur Umsetzung etabliert und im Rahmen von gesetzlichen Grundlagen oder Verordnungen geregelt.

Avenir Suisse erhob für die Kantone im Jahr 2009 die Beteiligungen. Es zeigte sich, dass alle Kantone zusammen 1'000 Beteiligungen an 600 Unternehmen besitzen, welche damals gesamthaft einen Buchwert von über CHF 7 Mrd. darstellten (Meister (2009)). Dies ist für die Städte der Schweiz bisher nur für die diejenigen mit mehr als 50'000 Einwohnenden bekannt (Steiner et al. 2020).

Mit dieser Studie soll die Frage geklärt werden, wie die Städte in der Schweiz mit der Thematik aktuell umgehen, welche Lösungen etabliert sind und welche Entwicklungen zur Verbesserung der Situation in Angriff zu nehmen sind. Unter Städten werden in der Folge Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnenden verstanden[1].

Diese Untersuchung ist als Follow-up der Studie aus dem Jahr 2014 zu sehen, welche die Umsetzung von Public Corporate Governance in Schweizer Städten evaluierte. Wesentliche Fragen der damaligen Studie wurden wiederum eingebracht.

Grundlage der Studie ist das Buch "Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen“ (Schedler, Müller und Sonderegger (2016)).

## 1.2 Zielsetzungen

Mit der vorliegenden Studie sollen folgende Zielsetzungen erreicht werden:

1. Aktuellen Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in den Schweizer Städten erfassen.
2. Bedeutung von Beteiligungen der Städte untersuchen (Fokus: Verwaltungsvermögen).
3. Zu relevanten Themen konkrete Hinweise für die Umsetzung in der Praxis geben.

Die vorliegende Zusammenfassung der Studie richtet sich an Personen in der Praxis, die sich mit der Gestaltung von Steuerungssystemen für öffentliche Unternehmen in Städten 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 der Schweiz.
2. Auswertung der Anhänge der Bilanzen in den Jahresrechnungen (Beteiligungen im Verwaltungsvermögen).
3. Schriftliche Online-Befragung von Stadtpräsidien, Exekutivmitgliedern und Kadermitarbeitenden mittels eines Fragebogens.
4. Analyse und Auswertung der erhobenen Informationen und Erarbeitung von konkreten Handlungsempfehlungen für die Praxis.

[1] Damit wird nicht die Definition des Bundesamts für Statistik zur Anwendung gebracht.


© 2023 IMP-HSG / s+s

# 2 Grundlagen zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen

## 2.1 Einführung und Eingrenzung der Thematik

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

a) durch die Verwaltung;
b) durch unselbständige Einheiten, welche der Verwaltung direkt unterstellt sind (ohne Rechtspersönlichkeit);
c) durch verselbständigte Einheiten (Unternehmen) mit eigener Rechtsperson (z.B. selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, privatrechtliche Aktiengesellschaften);
d) durch Organisationen und Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist (Minderheitsbeteiligung);
e) 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 dieser Studie wird eine Fokussierung auf die selbständigen Einheiten bzw. Beteiligungen (gemäss c) und d)) vorgenommen. Es stehen dabei die Umsetzung von öffentlichen Aufgaben oder von Aufgaben in öffentlichem Interesse im Vordergrund, welche im Verwaltungsvermögen aufgeführt sind. Begriffe werden auf Grundlage des PCG-Handbuchs (Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 26 ff.) verwendet.

## 2.2 Public Corporate Governance für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung[2]

Für öffentliche Unternehmen, die nicht rein ökonomisch funktionieren können und einer besonderen Legitimation bedürfen, ist die Führung, Steuerung und Aufsicht komplexer als in der Privatwirtschaft. Im Rahmen der Entwicklung von adäquaten Instrumenten wird zur Verbesserung der Übersicht über die Thematik folgende Darstellung eingesetzt. Es stellt dabei kein Modell im engeren Sinn dar, sondern ist als Framework zu verstehen, das die Logik der PCG-Instrumente in einer Übersicht visualisiert.

[2] Ganzer Abschnitt zusammengefasst aus: Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 55 ff.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

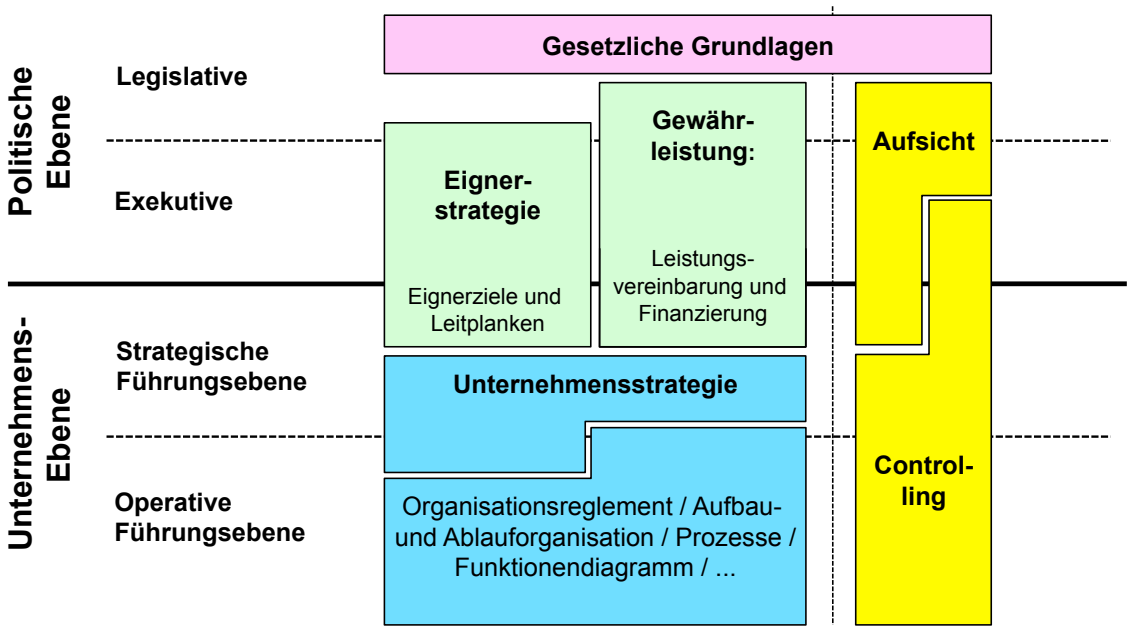



Abbildung 1: PCG-Framework: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung)

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 denen 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 Reglements 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 der Legislative zur Kenntnis vorgelegt. 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 Strategischen Führungsebene des Unternehmens entwickelt und der

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Exekutive vorgelegt. Es entspricht der Grundidee eines Leistungsbudgets, dass die Leistungsvereinbarung von der Legislative 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 Aufgaben erfüllt und Rahmenbedingungen sowie 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 (SFE)**

Der Strategischen Führungsebene kommt in der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen eine zentrale Funktion zu. Sie entlastet zum einen die Exekutive von den strategischen Führungsaufgaben, zum anderen vertritt sie die Interessen des Eigners gegenüber der Operativen Führungsebene. 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, sie 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 Controlling-Aufgaben betraut: Es handelt sich dabei um die Evaluation, ob die Eignerziele korrekt umgesetzt worden sind und um allenfalls notwendige Aktivitäten, falls die Eignerziele nicht adäquat realisiert worden sind.

**g) Operative Führungsebene (OFE)**

Die Operative Führungsebene setzt die Unternehmensstrategie um und sorgt für die konkrete Erfüllung der Aufgaben. Dafür 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 der zu erfüllenden Leistungen, Führung, Kontrolle und Aufsicht eng mit der SFE zusammenarbeitet.

## 2.3 OECD-Leitsätze 2015

Die steigende Bedeutung von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, welche auch Marktdienstleistungen erfüllen, sowie die zunehmende Zahl von ausgegliederten staatlichen Einheiten führte bei der OECD in den späten 1990er Jahren zur Entwicklung von Leitsätzen. Eine erste Fassung wurde 2005 publiziert. Im Fokus der Leitsätze, welche 2015 überarbeitet publiziert wurden, stehen Themen rund um die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Unternehmen.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Die OECD-Leitsätze haben zum Ziel[3]:

- den Staat als Eigentümer zu professionalisieren,
- sicherzustellen, dass staatseigene Unternehmen bei ihrer Geschäftstätigkeit ein ähnliches Niveau an Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht aufweisen wie privatwirtschaftliche Unternehmen, sowie
- gewährleisten, dass für im Wettbewerb stehende Unternehmen die gleichen Rahmenbedingungen bestehen.

Die OECD-Leitsätze haben bei der Etablierung von PCG-Grundsätzen in der Schweiz auf der Bundesebene wie auch bei den Kantonen eine bedeutende Rolle gespielt. In der Folge wirkten diese PCG-Regelungen auch auf die Art des Umgangs mit dem Thema in den Städten.

[3] OECD-Leitsätze (2015), 11


© 2023 IMP-HSG / s+s

# 3 Methodisches Vorgehen

Bei der Erarbeitung dieser Studie wurde folgendes methodisches Vorgehen zu Grunde gelegt. Ausgangspunkt der Analyse bilden das weiter oben eingeführte PCG-Framework sowie die Erkenntnisse und Ergebnisse der Studie aus 2014. Darauf aufbauend wurde der im Anhang eingefügte Fragebogen erarbeitet.

Zur Erhebung der Relevanz der Thematik wurden zudem in insgesamt 21 Städten die Beteiligungen an Unternehmen ausgewertet. Wegen der in dieser Studie angestrebten Fokussierung auf öffentliche Aufgaben fand eine Eingrenzung auf das Verwaltungsvermögens statt. Hilfreich war dabei die aktuelle Ausgestaltung des Rechnungswesens in den Städten auf der Grundlage von HRM2 oder IPSAS, bei denen Beteiligungen im Anhang der Bilanz auszuweisen sind. Mit einer defensiven Hochrechnung wurde die Bedeutung der Thematik aus quantitativer Sicht erhoben.

Der Stand der PCG-Umsetzung in den Städten wurde anhand einer schriftlichen Befragung ausgewertet. In den nächsten Abschnitten werden die gewonnenen Erkenntnisse dargelegt und die Themen Einflussnahme der Legislative, der Exekutive und der Verwaltung zur Frage der Führung, Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen dargestellt. Anschliessend Fragen zur Strategischen Führungsebene (Anzahl Mitglieder, Anforderungsprofil, Abschluss von Mandatsverträgen und Alters- sowie Mandatsbeschränkungen) gestellt. In einem letzten Teil waren die Studienteilnehmenden eingeladen, zu konkreten Fragen im Sinne von Einschätzungen Stellung zu nehmen, um Erkenntnisse zu gewinnen, wie sich die Thematik künftig entwickeln könnte.

Nach einer Zusammenfassung der wesentlichen Aspekte ist im folgenden Abschnitt dargelegt, welche konkreten Hinweise zur weiteren PCG-Entwicklung in den Städten aus den bisher gewonnenen Erkenntnissen gegeben werden können.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

# 4 Bedeutung von Beteiligungen der Städte

Flankierend zur Erhebung der Umsetzung der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen wurden im Rahmen dieser Studie auch Fakten erhoben, welche finanzielle Bedeutung der Beteiligungen der Städte bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben haben. Steiner et al. haben in der 2020 publizierten Analyse bei der Untersuchung der PCG-Umsetzung in Kantonen und grösseren Städten im Jahr 2012 mit mehr als 50'000 Einwohnenden (damals 9) 249 Beteiligungen erfasst, welche damals mit CHF 1.8 Mrd. in den Bilanzen erfasst waren (Steiner et al. (2020), 33 f.)[4].

Bei der Untersuchung der Beteiligungen im Verwaltungsvermögen wurden im Rahmen dieser Studie bei Städten mit mehr als 40'000 Einwohnenden 11 ausgewertet (gesamthaft: 13). Von den 149 Städten mit einer Anzahl Einwohnenden zwischen 10'000 und 40'000 wurden 10 im Detail analysiert.

| Anzahl Einwohnende | Anzahl Städte | Anzahl ausgewertete Städte | Buchwerte in CHF 1'000 (ausgewertet) | Buchwerte ausgewertet, Durchschnitt in CHF 1'000 | Hochrechnung in CHF 1'000 |
|---|---|---|---|---|---|
| > 40'000 | 13 | 11 | 4'067'699 | 369'791 | 4'807'281 |
| 10'000 – 40'000 | 149 | 10 | 293'097 | 29'310 | 4'367'145 |
| Total | 162 | 21 | - | - | 9'174'426 |

Tabelle 1: Auswertung der Verwaltungsvermögen der Städte (in CHF 1'000, eigene Darstellung).

Die Auswertung aller Städte über die Branchen hinweg ergibt folgendes Bild:

Wird ein direkter Vergleich mit den Städten aus der Studie von 2012 vorgenommen (ohne Basel), kann festgestellt werden, dass die Beteiligungen im Jahr 2021 CHF 2.205 Mrd. betragen haben (Steiner et al. (2020), 33). Die Summe der Beteiligungen hat im direkten Vergleich um rund CHF 400'000 zugenommen[5]. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den meisten Kantonen in den letzten Jahren eine Umstellung des Rechnungslegungsmodells auf HRM2 vorgenommen wurde und teilweise ein Restatement der Beteiligungen stattgefunden hat. Nicht weiter untersucht wurde die Frage, ob und wenn ja in welchem Umfang in den grösseren Städten Ausgliederungen / Verselbständigungen seit 2012 durchgeführt wurden.

In einer konservativen Hochrechnung[6] kann auf der Grundlage der untersuchten 21 Städte davon ausgegangen werden, dass alle Städte zusammen über Beteiligungen im Verwaltungsvermögen

[4] Steiner et al. (2020) haben Basel bei den Kantonen aufgeführt. In dieser Studie ist Basel eine der analysierten Städte.

[5] In der Studie aus 2012 halten Steiner et al. (2020), 33 fest: «Dabei gilt es zu bedenken, dass auch in den Städten eine Vielzahl der Beteiligungen nicht zu Marktwerten, sondern zu Nominal- oder gar zu Erinnerungswerten bilanziert sind». Zudem ist davon auszugehen, dass bei diesen Werten neben dem Verwaltungsvermögen auch das Finanzvermögen mit einbezogen worden ist.

[6] Im HRM2-Handbuch ist für den Anhang bei den Beteiligungen vorgesehen, dass je Beteiligung verschiedene Informationen bereitgestellt werden. Dazu gehört auch der Buchwert. Bei der Auswertung der Städte musste allerdings festgestellt werden, dass nicht alle Städte bei den Beteiligungen Buchwerte ausweisen. Anstelle des fehlenden Buchwertes wurde in diesen Fällen der effektive Anteil am Gesellschaftskapital als relevanter Wert einbezogen.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

von über CHF 9 Mrd. verfügen. Allein diese Summe zeigt die hohe Bedeutung von Public Corporate Governance in den Schweizer Städten.

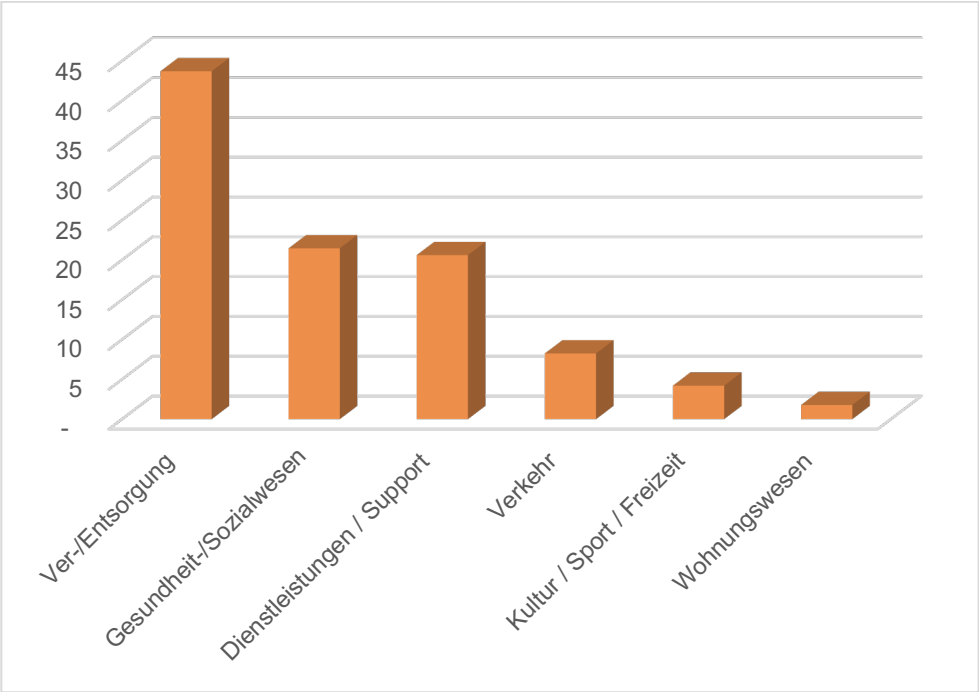



Abbildung 2: Aufteilung der Beteiligungen in den Städten nach Branchen (n = 21, in %).

Bei der Untersuchung der Branchen kann festgestellt werden, dass die Beteiligungen der Städte bei Ver-/Entsorgung, Gesundheits-/Sozialwesen und Dienstleistungen/Support zusammen rund 80% ausmachen.


© 2023 IMP-HSG / s+s

# 5 Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance

## 5.1 Einleitung.

In der Schweiz leben in 162 Gemeinden mehr als 10'000 Einwohnende[7]. Sie werden in der Folge als Städte bezeichnet. Im Rahmen der Vorbereitung der Befragung aber auch in konkreten Projekten fiel auf, dass die Thematik der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den Städten weiterhin unterschiedlich gewichtet ist. Generell kann festgehalten werden, dass die Thematik an Bedeutung gewonnen hat. Befeuert wurde die öffentliche Diskussion auch durch bekannt gewordene Unregelmässigkeiten in öffentlichen Unternehmen beim Bund, in Kantonen wie auch in Städten.

Die Heterogenität bei der Umsetzung der Thematik war der Ausgangspunkt für die Etablierung einer Clusterung auf der Grundlage der Einwohnerzahl. Es wurden drei Gruppen definiert:

- Cluster 1: Einwohnerzahl > 40'000: 13 Städte mit gesamthaft 1.5 Mio. Einwohnenden
- Cluster 2: Einwohnerzahl 20'000 – 40'000: 36 Städte mit gesamthaft 1 Mio. Einwohnenden
- Cluster 3: Einwohnerzahl 10'000 – 20'000: 113 Städte mit gesamthaft 1.5 Mio. Einwohnenden

## 5.2 Statistische Grundlagen der Befragung

Der Fragebogen umfasste 38 Fragen zur Strukturerhebung sowie einen Abschnitt mit 18 Themen zur persönlichen Einschätzung und wurde in drei Landessprachen (deutsch, französisch und italienisch) bereitgestellt. Er stand nach einer Testphase (März / April 2022) von Anfang Juni 2022 bis Ende August 2022 online für die Beantwortung zur Verfügung. Anfangs Juli 2022 wurde den Befragten ein Erinnerungsmail zugestellt.

Von den eingegangenen Fragebogen konnten nach der Datenbereinigung 65 für die Auswertung bereitgestellt werden (Rücklaufquote bereinigt: 40%). Aufgeteilt nach Cluster:

- Cluster 1 (> 40'000 Einwohnende): 10 auswertbare Fragebogen (77% aller Städte in diesem Cluster)
- Cluster 2 (20'000 – 40'000 Einwohnende): 16 auswertbare Fragebogen (44%)
- Cluster 3 (< 20'000 Einwohnende): 39 auswertbare Fragebogen (35%)

In zwei Städten haben insgesamt fünf Personen den Fragebogen ausgefüllt. Bei den Fragen zur Erhebung der aktuellen Struktur wurden die Antworten zur Auswertung jeweils in einen überführt. Für diese Fragen standen deshalb 62 auswertbare Fragebogen zur Verfügung. Beim letzten Abschnitt des Fragebogens mit den persönlichen Stellungnahmen wurden alle Fragebogen berücksichtigt (65).

Mit der aufgezeigten Rücklaufquote von 40% und der entsprechenden Teilnahme in den Clustern ist bei dieser Vollerhebung eine statistisch belastbare Auswertung und Interpretation der Resultate möglich.

[7] Gemäss Bundesamt für Statistik werden Städte wie folgt definiert: „Städte gemäss BFS besitzen eine zusammenhängende rasterbasierte Kernzone mit hoher Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte. Diese Kernzone weist eine Mindestanzahl von 12'000 EBL (= Summe aus Einwohnern, Beschäftigten und Äquivalenten aus Logiernächten) auf. In ihrem Gemeindegebiet hat eine Stadt ausserdem mindestens 14'000 EBL» (Website, Definitionen).

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Von den insgesamt 65 ausgewerteten Fragebogen haben 43 Exekutivmitglieder (Anteil: 66%) und 22 Verwaltungsmitarbeitende mit Leitungsfunktion (Anteil: 34%) an der Befragung teilgenommen. Von Legislativ-Mitgliedern sind keine Antworten eingegangen.

## 5.3 PCG-Regelung in den Städten

Auf der Grundlage der weiter oben dargelegten Beteiligungen der Städte an Unternehmen, welche öffentliche Aufgaben erfüllen, wurde erhoben, ob die grundlegenden Fragen zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen geregelt sind. 2014 hatte keine der damals befragten mittleren und kleineren Städte eine grundsätzliche PCG-Regelung bei den Beteiligungen.

*Frage: Ist die Führung, Steuerung und Aufsicht («Corporate Governance») für alle Beteiligungen in einem Regelwerk verankert (Richtlinien, Reglement)?*

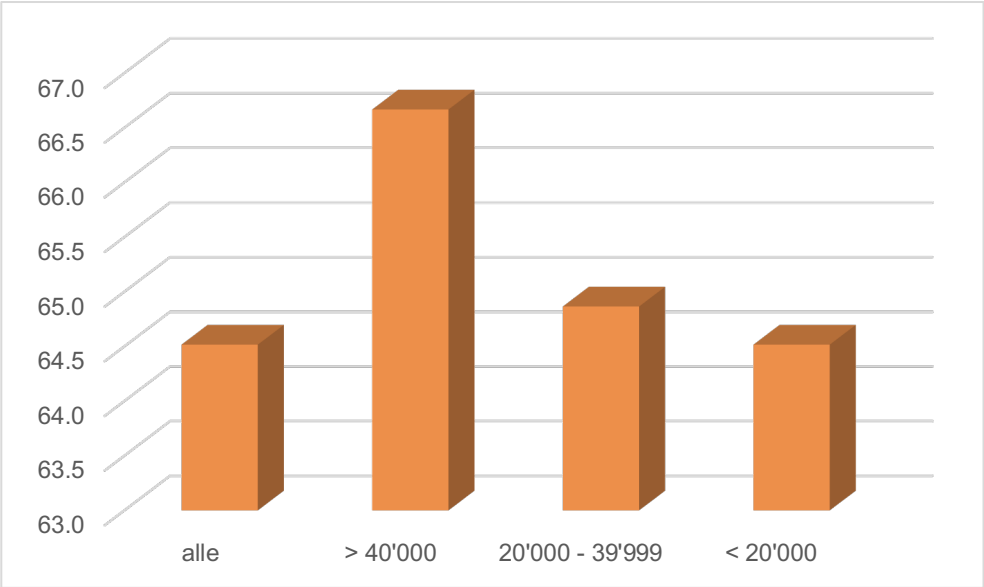



Abbildung 3: PCG-Regelung (n = 62, in %).

Über alle Cluster hinweg sind in 64.5% der Städte konkrete PCG-Regelungen etabliert. Erwartungsgemäss ist der Anteil in den kleineren Städten entsprechend geringer. Die Art der Ausgestaltung ist jedoch unterschiedlich, sind doch in den zustimmenden Städten nicht überall Richtlinien im Sinne eines Reglements im Einsatz. In sieben Städten wird dies zwar bejaht, aber aus den Kommentaren wird ersichtlich, dass es sich dabei nicht um ein eigentliches Regelwerk handelt, sondern um Entscheide der Exekutive, den Einsatz von Eignerstrategien oder Leistungsvereinbarungen oder die Definition der zu überwachenden Kriterien. Aus den Antworten kann aber auch geschlossen werden, dass ein Drittel der Städte weiterhin über keine PCG-Regelungen im engeren Sinn verfügt.

## 5.4 Zur Rolle der Legislative

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen ist eine Aufgabe, bei der nicht nur die Gremien der Unternehmen und die Exekutive, sondern auch die Legislative mit einbezogen ist. Bei der ursprünglichen Konzeption des PCG-Frameworks geschah dies unter Einbezug der Anforderung von «Checks and Balances» bezüglich der Gremien Legislative und Exekutive.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

In den untersuchten Städten erfolgt die Arbeit der Legislative in einem Parlament: In allen Städten mit über 40'000 Einwohnenden in 87.5% aller Städte im Cluster 2 (20'000 – 40'000 Einwohnende) und in 41% in den Städten mit weniger als 20'000 Einwohnenden.

*Frage: In welchem Ausmass übernimmt die Legislative (das Parlament) konkrete Aufgaben bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von städtischen Beteiligungen?*

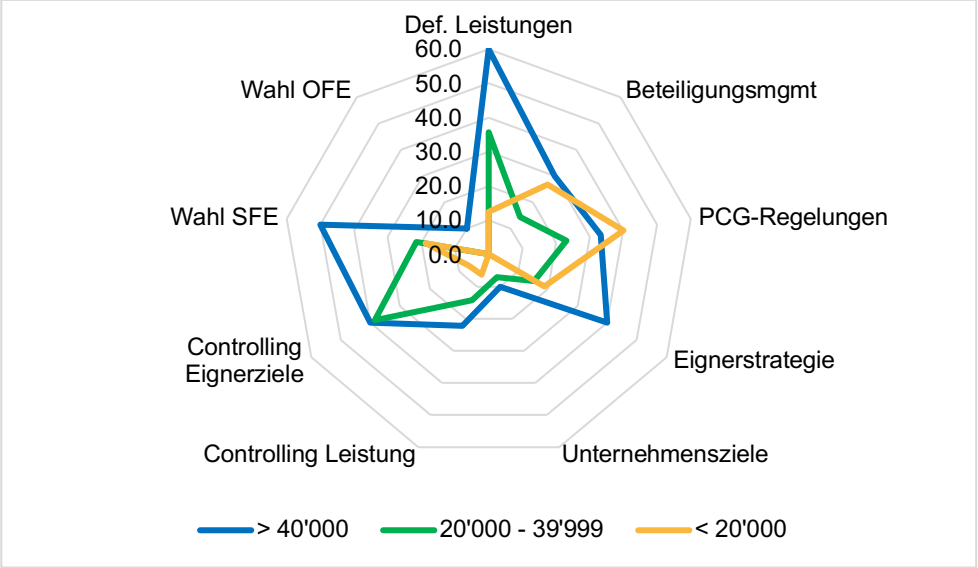



Abbildung 4: Übernahme von PCG-Aufgaben durch die Legislative (n = 40, in %).

Bei den Antwortmöglichkeiten war eine Einschätzung mit folgenden Abstufungen abzugeben: «sehr stark», «stark», «wenig», «gar nicht», «keine Antwort». Die Ergebnisse können wie folgt interpretiert werden (Reihenfolge gemäss Anzahl der Nennungen):

- Die wichtigsten Aufgaben für das Parlament in den grössten Städten liegen in der Definition der Leistungen / Leistungserbringung, der Wahl der Strategischen Führungsebene, der Festlegung der Eignerstrategie und der Überwachung der Eignerziele.
- Städten im zweiten Cluster erbringen Aufgaben in den Themen Überwachung der Eignerziele, Definition der Leistungen, Wahl der SFE und PCG-Regelungen.
- In den Städten mit weniger als 20'000 Einwohnenden sind die Resultate wegen der geringen Anzahl Antworten (n = 16) mit Sorgfalt zu interpretieren.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Nimmt die Stadt mit einem / mehreren Mitgliedern der Legislative Einsitz im strategischen Führungsgremium (z.B. Verwaltungsrat)?*

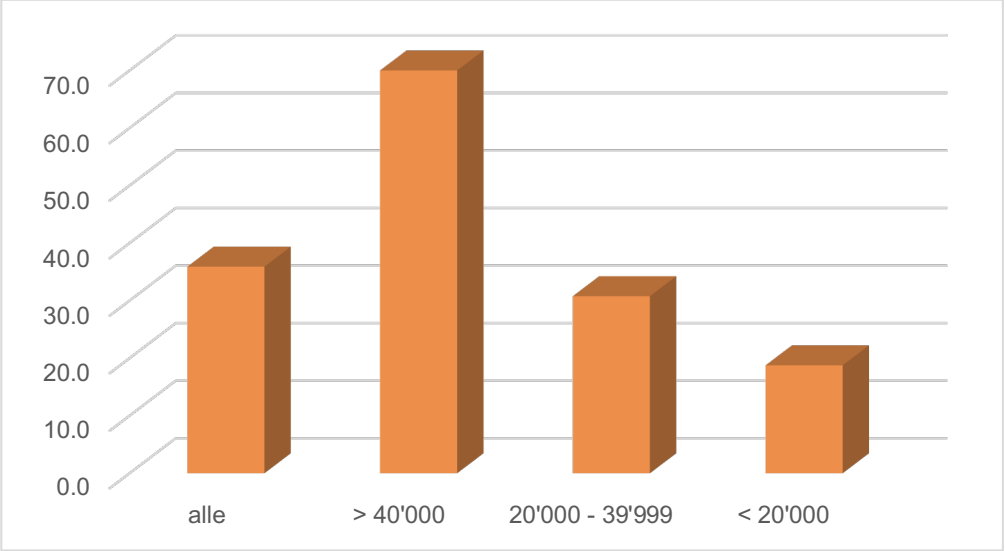



Abbildung 5: Einsitznahme von Legislativmitgliedern in der SFE (n = 39, in %).

In 70% der Städte mit über 40'000 Einwohnenden nehmen Legislativmitglieder Einsitz in der Strategischen Führungsebene. In den Städten des zweiten Clusters ist dies in knapp 31% und bei den kleinsten Städten mit knapp 19% der Fall.

*Frage: Falls ja: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Legislativ-Mitgliedern?*

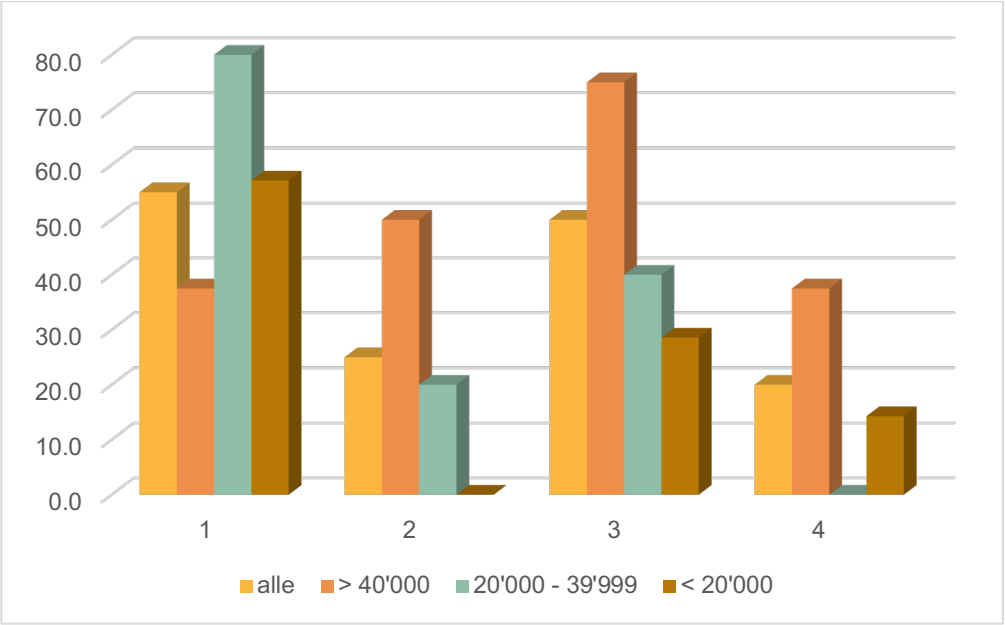



Abbildung 6: Zweck der Einsitznahme von Legislativmitgliedern in der SFE (n = 20, in %).

Legende: 1 – Direkte Informationswege / 2 – Paritätische Vertretung der Parteien / 3 – Politische Logik einbringen / 4 – Fachkompetenz der gewählten Personen

Diese Frage wurde von der Hälfte der betroffenen Städte beantwortet und kann wie folgt interpretiert werden: In den grössten Städten steht das Einbringen der politischen Logik im Vordergrund. Bei den mittleren und kleineren Städten steht der direkte Informationsweg im Fokus.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

## 5.5 Zur Rolle der Exekutive

Bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen ist die gute Zusammenarbeit von Exekutive und Strategischer Führungsebene von grosser Bedeutung.

*Frage: In welchem Ausmass übernimmt die Exekutive als Gesamtgremium konkrete Aufgaben bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von städtischen Beteiligungen?*

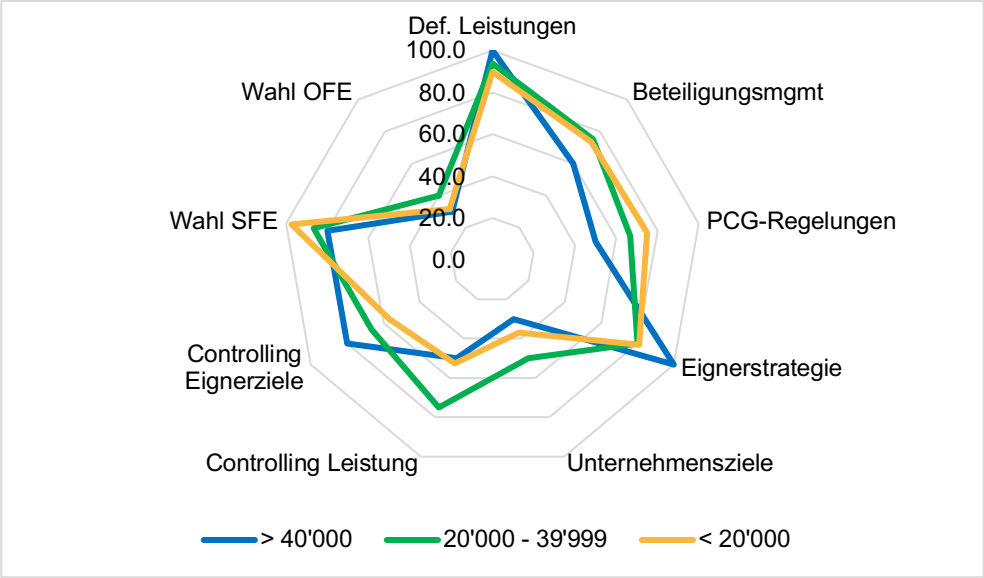



Abbildung 7: Übernahme von PCG-Aufgaben durch die Exekutive (n = 60, in %).

Über alle Cluster hinweg fallen die Antworten ähnlich aus. In der Reihenfolge der Wichtigkeit werden dabei folgende Aufgaben genannt: Definition der Leistungserbringung, Wahl der SFE-Mitglieder, Festlegen der Eignerstrategie und das Controlling der Eignerziele sowie der erbrachten Leistungen. Bei der Auswertung fällt auf, dass das Festlegen des Beteiligungsmanagements in rund zwei Dritteln der Städte als Aufgabe sehr stark oder stark wahrgenommen wird.

Im Vergleich mit der Legislative zeichnet sich die stärkere Rolle der Exekutive bei der Erfüllung von PCG-Aufgaben ab.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Falls eine Eignerstrategie vorliegt bzw. Eignerziele definiert werden: Werden in der Eignerstrategie / bei den Eignerzielen messbare bzw. kontrollierbare Ziele definiert?*

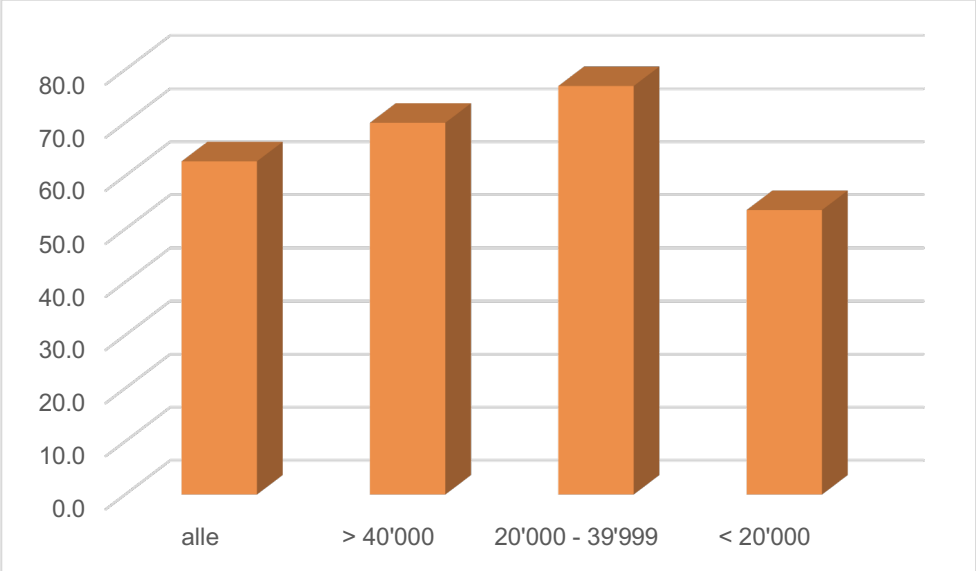



Abbildung 8: Einsatz von messbaren / kontrollierbaren Zielen in der Eignerstrategie (SMART, n = 51, in %).

Auffällig ist, dass die Antworten über alle Cluster hinweg vergleichbar sind. Knapp 63% der Befragten berichtet darüber, dass in der eigenen Stadt Eignerziele messbar oder wenigstens kontrollierbar definiert werden.[8]

*Frage: Nimmt die Stadt mit einem Mitglied / mehreren Mitgliedern der Exekutive Einsitz in einem strategischen Führungsgremium?*

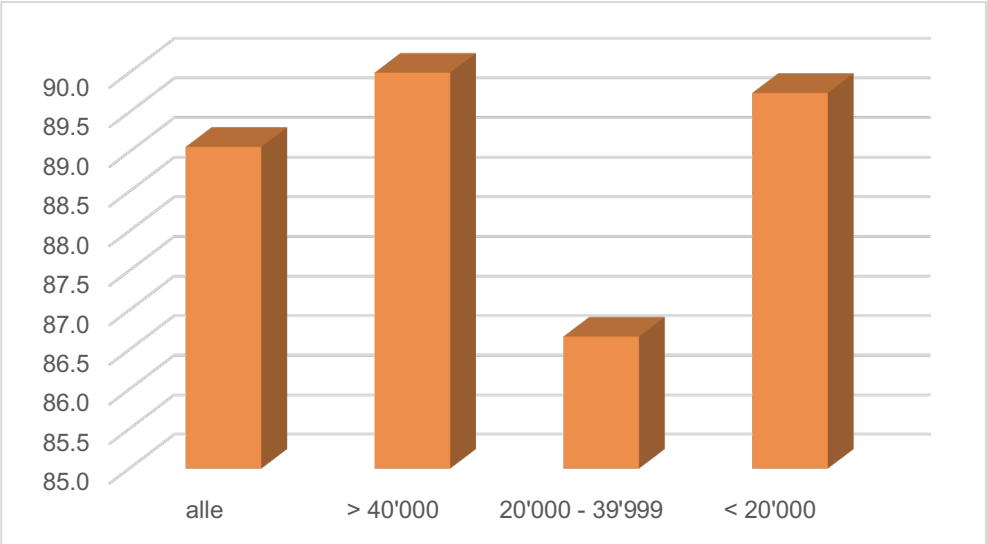



Abbildung 9: Einsitz der Exekutive in der SFE (n = 62, in %).

Die Antworten fallen über alle Cluster hinweg praktisch identisch aus. Zu beachten ist, dass bei der Darstellung in Abbildung 9 die Skala mit einem kleinen Ausschnitt dargestellt ist (85 bis 90%).

[8] Anmerkung: Die in konkreten Praxisprojekten der vergangenen Jahre gemachte persönliche Erfahrung deckt sich nicht bzw. nur zum Teil mit in der Befragung gemachten Aussagen.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

2014 nahmen die befragten Stadtpräsidenten zur Frage, ob Exekutivmitglieder in der SFE von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen sollen, wie folgt Stellung.

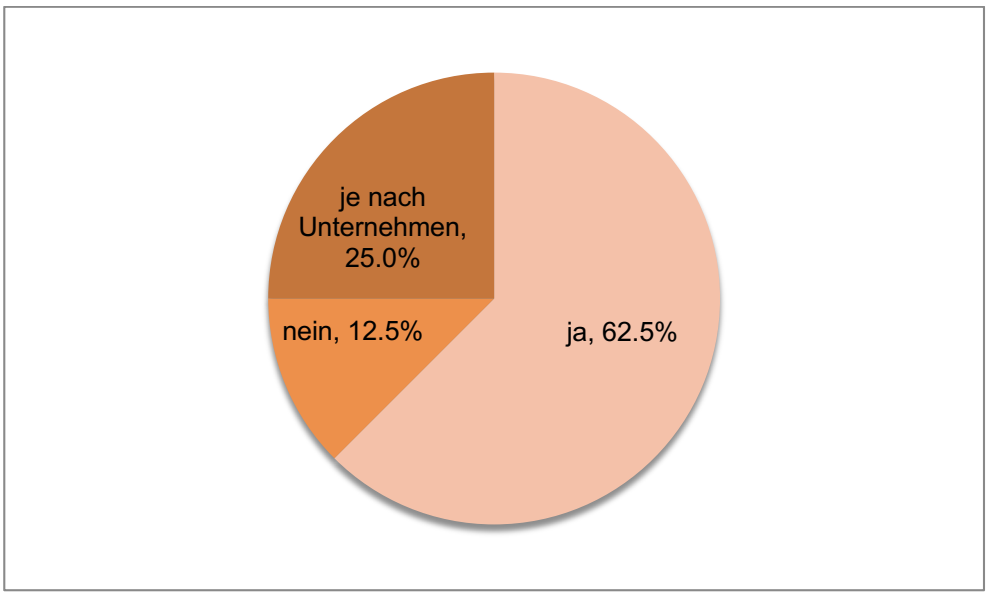



Abbildung 10: Zum Einsitz von Mitgliedern in der SFE (n = 8, in %; Sonderegger (2014), 15)

Es fällt auf, dass die seit über 20 Jahren kontrovers geführte Diskussion zum Einsitz von Exekutiv-Mitgliedern in der Praxis der Städte (noch) wenig Veränderung ausgelöst hat. Wurde damals von 87.5% der Stadtpräsidenten der SFE-Einsitz von Exekutivmitgliedern unterstützt, haben aktuell in 89% der Städte Exekutivmitglieder Einsitz in der SFE von öffentlichen Unternehmen. *Frage: Falls ja: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Exekutiv-Mitgliedern?*

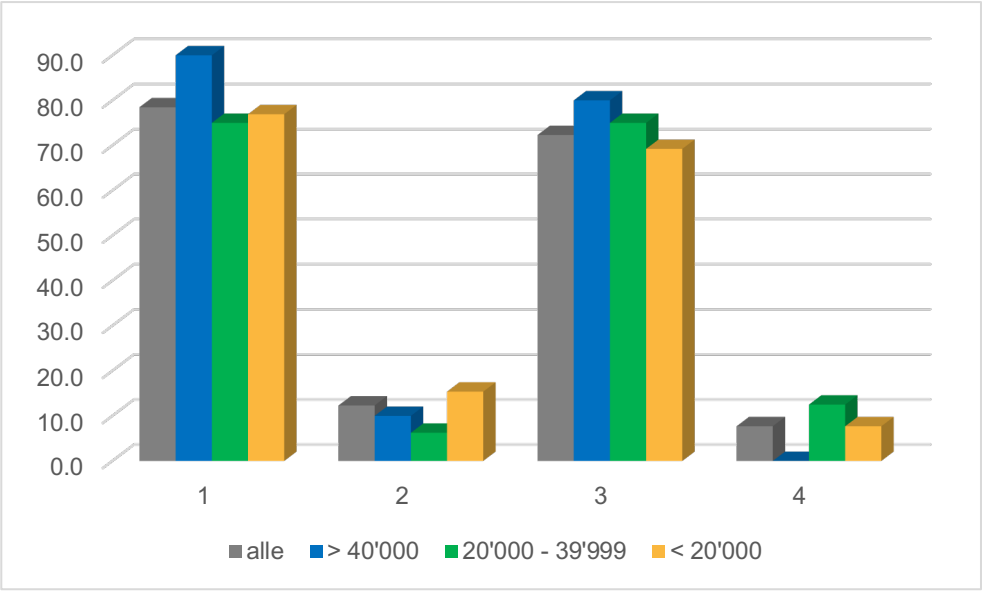



Abbildung 11: Zweck des Einsitzes von Exekutiv-Mitgliedern in der SFE (n = 62, in %).

Legende: 1 – Direkte Informationswege / 2 – Paritätische Vertretung der Parteien / 3 – Politische Logik einbringen / 4 – Fachkompetenz der gewählten Personen

Bei allen Städteclustern spielt der direkte Informationsweg die grösste Rolle als Begründung für den SFE-Einsitz von Exekutiv-Mitgliedern in öffentlichen Unternehmen. An zweiter Stelle folgt das Einbringen der politischen Logik in die SFE. Themen wie die paritätische Vertretung der

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Parteien oder auch die Fachkompetenz der Personen stehen für die Verantwortlichen in den Städten weniger im Vordergrund.

## 5.1 Zur Rolle der Verwaltung

Bei der Befragung wurden drei Fragen zur Rolle der Verwaltung bei der Zusammenarbeit mit öffentlichen Unternehmen gestellt, an denen Städte beteiligt sind.

*Frage: Nimmt die Stadt mit einem Mitarbeitenden / mehreren Mitarbeitenden der Verwaltung Einsitz im strategischen Führungsgremium (z.B. Verwaltungsrat)?*

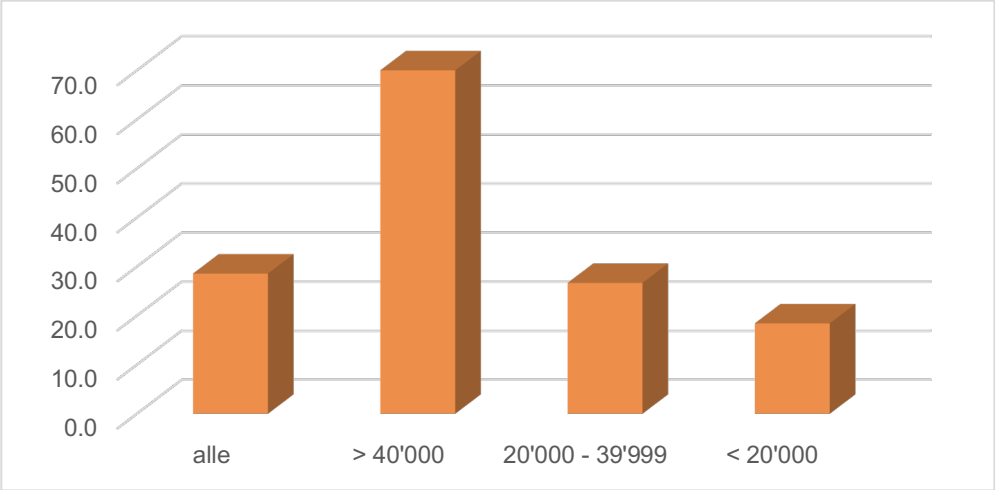



Abbildung 12: Einsitz von Verwaltungsmitarbeitenden in der SFE (n = 62, in %).

Diese Thematik ist vor allem in den grossen Städten relevant, da in 70% der grössten Städte Verwaltungsmitarbeitende in die SFE von öffentlichen Unternehmen delegiert werden. Verwaltungsmitarbeitende in die SFE von öffentlichen Unternehmen zu delegieren liegt vor allem an allenfalls verfügbaren Fachkompetenzen und Kapazitäten.

*Frage: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Verwaltungsmitarbeitenden?*

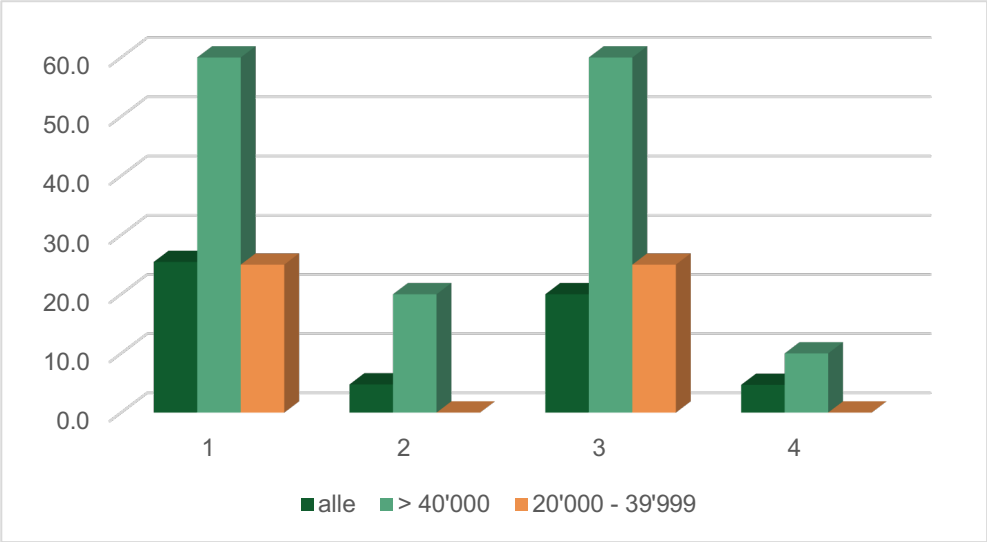



Abbildung 13: Zweck des Einsitzes von Verwaltungsmitarbeitenden in der SFE (n = 55, in %).

Legende: 1 – Direkte Informationswege / 2 – Paritätische Vertretung der Parteien / 3 – Politische Logik einbringen / 4 – Fachkompetenz der gewählten Personen

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Vergleichbar zum Einsitz von Exekutiv-Mitgliedern in der SFE von öffentlichen Unternehmen stehen beim SFE-Einsitz von Verwaltungsmitgliedern zwei Themen im Vordergrund: Der direkte Informationsweg und das Einbringen der politischen Logik in die SFE.

## 5.2 Aufsicht, Controlling, Beteiligungsmanagement und Risk-Management

Zur Klärung der Frage rund um das Beteiligungsmanagement, die Durchführung von Aufsicht und Controlling sowie Risk-Management wurden sieben Fragen gestellt, mit denen der aktuelle Stand der Umsetzung erhoben werden soll.

*Frage: Sind die Aufgaben bezüglich Führung, Steuerung und Aufsicht der Eigentümerin auf verschiedene Departemente / Ressorts / Exekutivmitglieder aufgeteilt?*

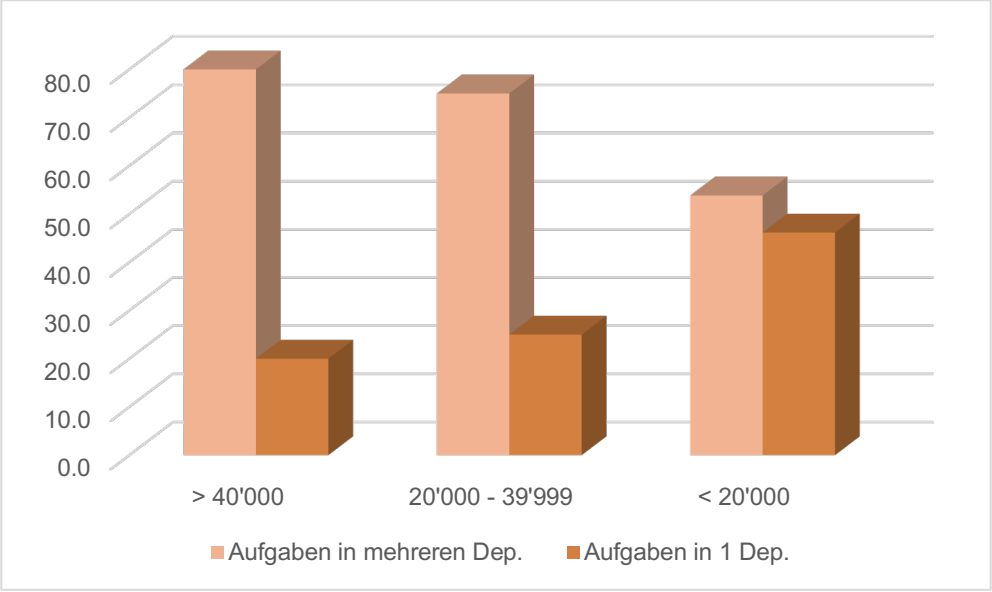



Abbildung 14: Verantwortung für die Aufsicht über die Beteiligungen (n = 59, in %).

In den Städten mit mehr als 20'000 Einwohnenden werden die Aufgaben zur Führung, Steuerung und Aufsicht mehrheitlich mit einer Rollenteilung zwischen mehreren Departementen organisiert. Bei den kleineren Städten mit weniger als 20'000 Einwohnenden ist diese Verantwortung eher in einem Departement angesiedelt.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Ist die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement zentral oder dezentral organisiert (Aufsicht über die städtischen Beteiligungen)?*

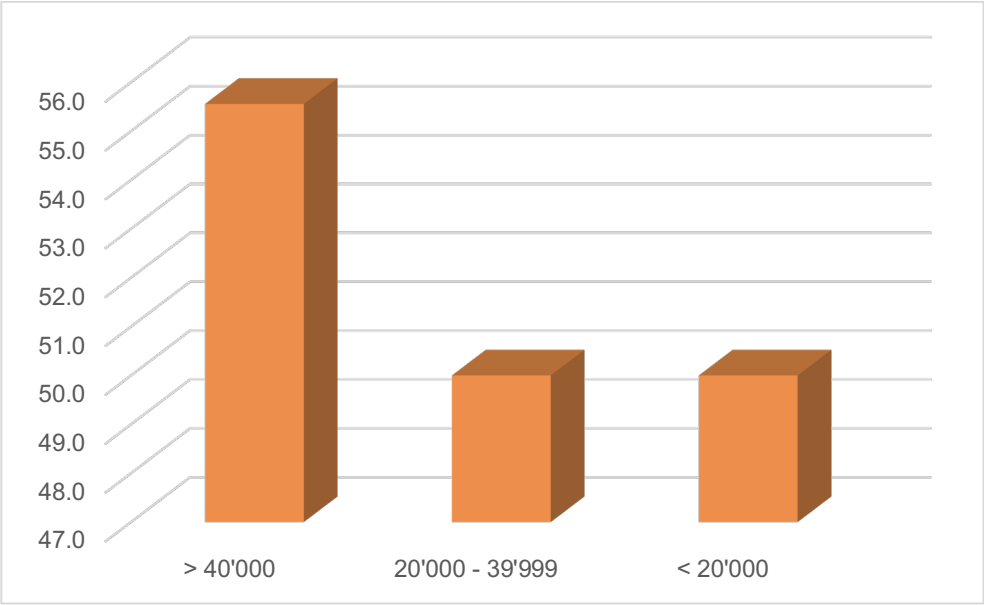



Abbildung 15: Organisation des Beteiligungsmanagements: Verantwortung an einer Stelle (n = 62, in %).

Über alle Städte hinweg werden bezüglich Verantwortung für das Beteiligungsmanagement beide Modelle gleichbedeutend umgesetzt: Zentrale oder dezentrale Verantwortung[9].

*Frage: Wie kommunizieren die Unternehmen mit der Stadt?*

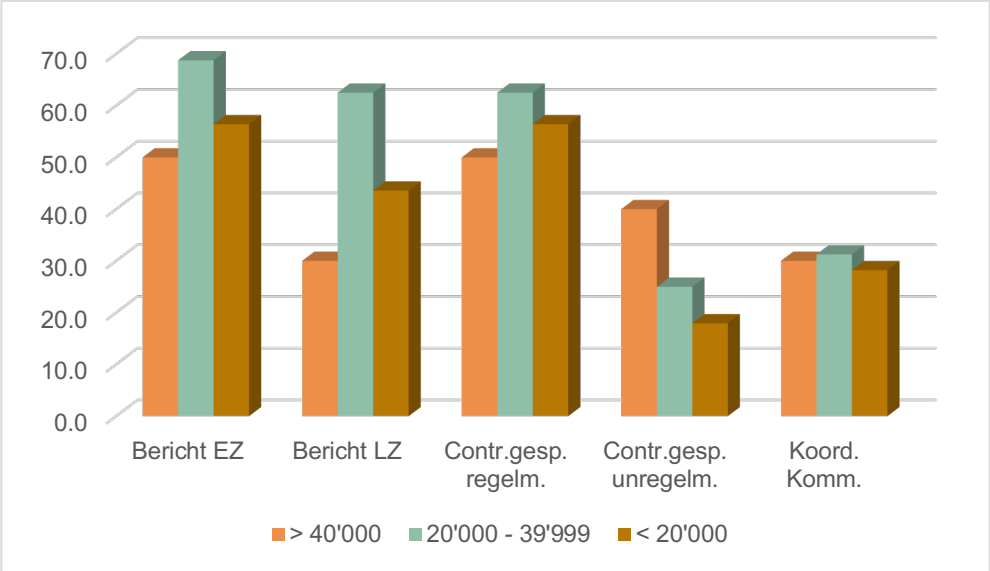



Abbildung 16: Kommunikationsinstrumente der Unternehmen (n = 62, in %).

Legende: Bericht EZ: Bericht zur Erfüllung der Eignerziele, Bericht LZ: Bericht zur Erfüllung von Leistungszielen, Contr.gesp.regelm.: Controllinggespräch regelmässig, Contr.gesp.unregelm.: Controllinggespräch unregelmässig, Koord.Komm.: Koordination der Kommunikation zwischen Stadt und öffentlichen Unternehmen.

[9] Die Auswertung der Antworten (inkl. Kommentare) hat gezeigt, dass der Begriff des «Beteiligungsmanagements» offenbar unterschiedlich interpretiert wird.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Unternehmen als städtische Beteiligungen kommunizieren mit der Stadt mit den folgenden Instrumenten (in der Reihenfolge der Nennungen):

- Bericht über die Erfüllung der Eignerziele bzw. der Ziele der Eignerstrategie,
- Regelmässige Controlling- / Aufsichtsgespräche mit der obersten Führungsebene der Beteiligungen (z.B. zweimal pro Jahr),
- Bericht über die Erreichung der definierten Leistungsziele,
- Koordination der Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

*Frage: Welche Instrumente werden bei der Führung, Steuerung und Aufsicht eingesetzt?*

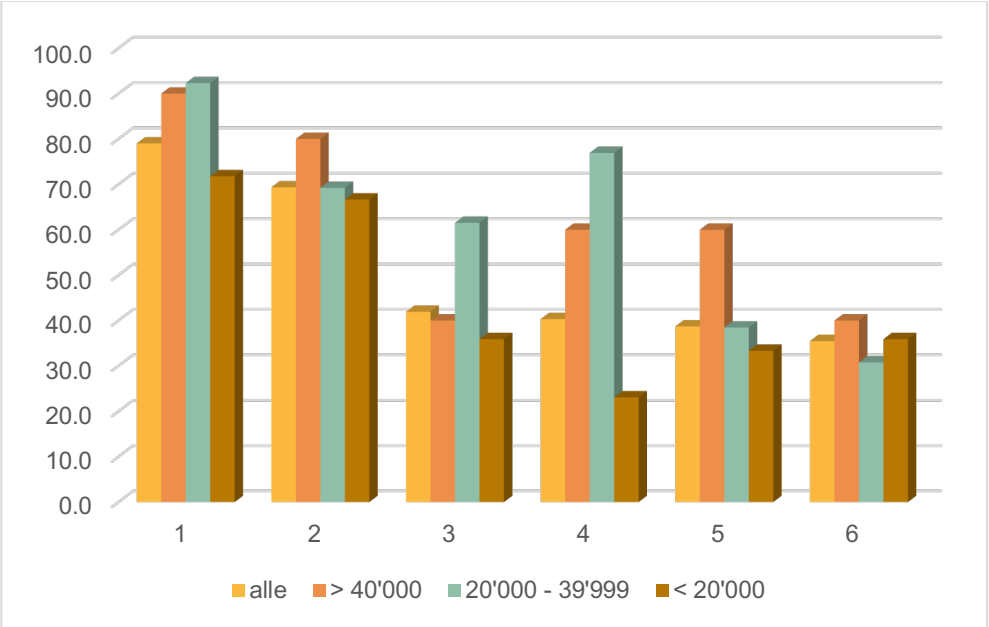



Abbildung 17: Eingesetzte PCG-Instrumente der Unternehmen (n = 62, in %).

Bezüglich der für die PCG-Umsetzung eingesetzten Instrumente wurden von den Befragten folgende Instrumente genannt (in der Reihenfolge der Nennungen):

- 1 - Eignerstrategie
- 2 - Leistungsvereinbarungen
- 3 - Zielvorgaben auf Leistungsebene
- 4 - Überwachung der Leistungserfüllung
- 5 - Auswertung der Reports
- 6 - Controlling der Erfüllung der Eignerziele

Die obige Darstellung zeigt, dass über alle Cluster hinweg in 79% der Städte aktuell Eignerstrategien für die PCG-Umsetzung eingesetzt werden. Betragen die Werte für die grössten Städte 90% und bei den mittleren Städten bei 92%, setzen im Cluster der kleinsten Städte 72% eine Eignerstrategien ein. Gegenüber der Studie im Jahr 2014 ist dies eine zu beachtende Entwicklung, bei der damals knapp die Hälfte der befragten Stadtpräsidenten zum Ausdruck brachte, ein Instrument in der Ausprägung einer Eignerstrategie zum Einsatz zu bringen (Sonderegger (2014), 14). Bezüglich einer Eignerstrategie im engeren Sinne waren es gar nur 25%.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Werden Risiken, die sich für die Stadt aus Mehrheitsbeteiligungen und strategisch wichtigen Beteiligungen ergeben, evaluiert?*

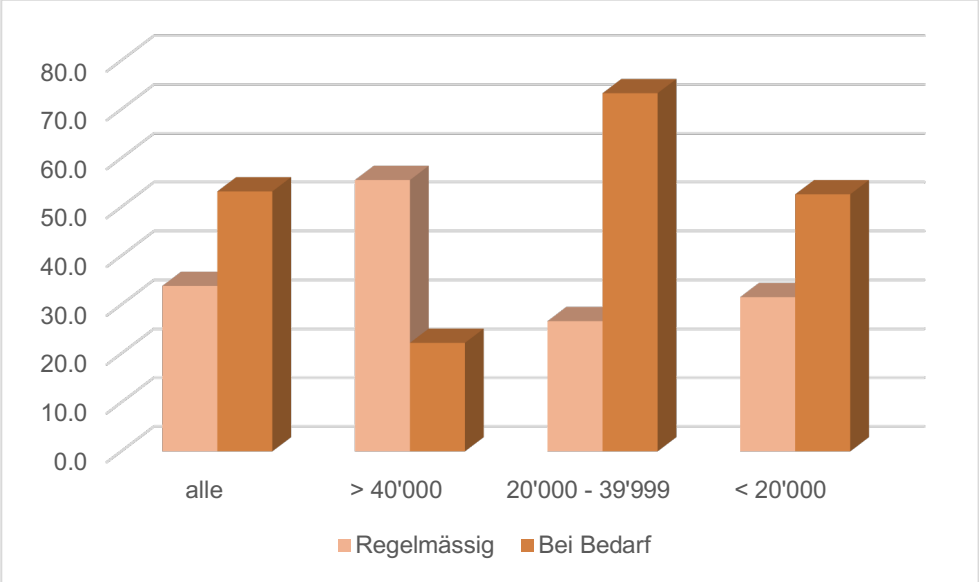



Abbildung 18: Risikoevaluation der Beteiligungen in den Städten (n = 62, in %).

Der Umgang mit den Risiken für die Stadt aus Mehrheitsbeteiligungen bzw. strategisch wichtigen Beteiligungen zeigt, dass über alle Städte hinweg eine regelmässige Risikoevaluation in knapp 34% der Fälle durchgeführt wird. Erwartungsgemäss ist in den Städten mit mehr als 40'000 Einwohnende der Anteil mit 55% höher (regelmässige Risikoevaluation). In den Städten im mittleren und kleinen Cluster werden Risiken eher bei Bedarf evaluiert. Die Auswertung der Abbildung 18 zeigt jedoch auch, dass in über 10% der Städte die Risiken nicht evaluiert werden.

*Frage: Wird die Performance der Beteiligungen erhoben?*

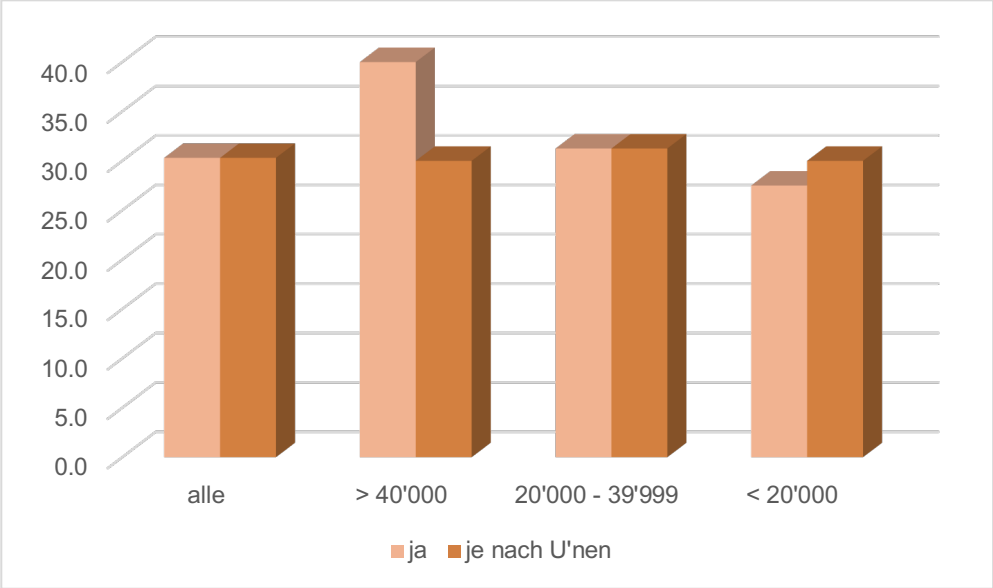



Abbildung 19: Performanceerhebung (n = 62, in %).

Über alle Cluster hinweg gaben die Befragten an, dass die Performance der Beteiligungen in 30% der Städte ausgewertet wird und bei weiteren rund 30% bei Bedarf. Bei der Beurteilung wird, gemäss den Kommentaren der Befragten, dabei die Risikobeurteilung mit einbezogen.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Falls ja: Welche Instrumente werden für die Performance-Messung eingesetzt?*

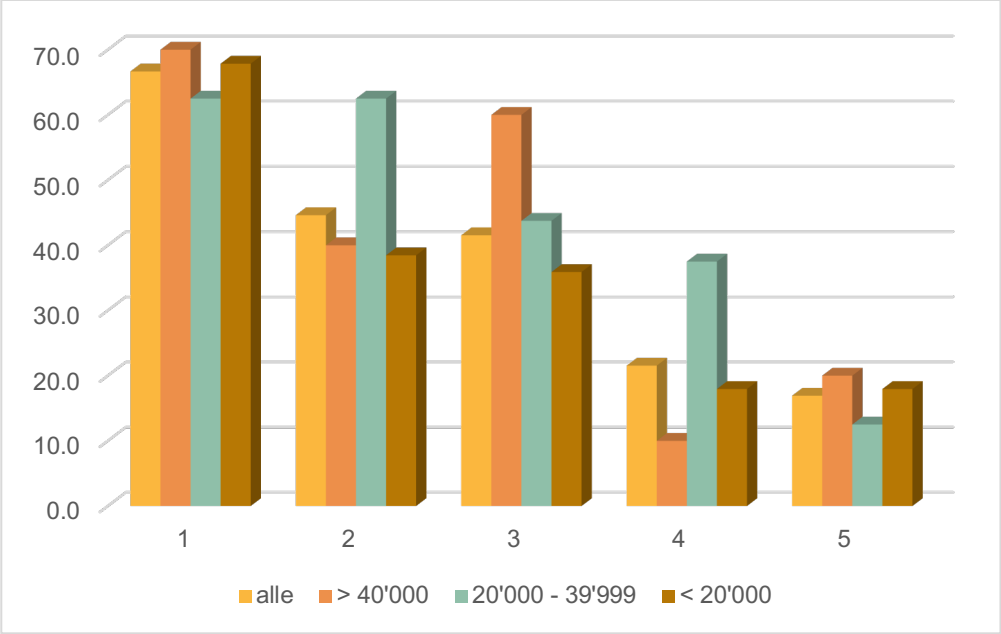



Abbildung 20: Instrumente für die Performanceerhebung (n = 50, in %).

Zur Erhebung der Performance wurden von den Befragten folgende Instrumente genannt (in der Reihenfolge der Nennungen):

- 1 – Vorjahresvergleiche (Erfolgsrechnung, Bilanz)
- 2 – Vergleich mit dem Budget
- 3 – Qualitative Berichte des Unternehmens (Jahresbericht)
- 4 – Periodisches Benchmarking (z.B. Verband)
- 5 – Auswertung der Kundenzufriedenheit

## 5.3 Strategische Führungsebene

Bei der Erfassung der aktuellen Struktur der städtischen Beteiligungen bezüglich der Strategischen Führungsebene wurden die Städte zu folgenden Themen befragt: Grösse der Gremien, Einsatz von Anforderungsprofilen bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern, öffentliche Ausschreibung der zu besetzenden Positionen, Abschluss von Mandatsverträgen, Beschränkung der Mandatsdauer (Amtszeitbeschränkung) und Einsatz von Altersbeschränkungen bei SFE-Mandaten.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Wie viele Personen umfassen die strategischen Führungsgremien?*[10]

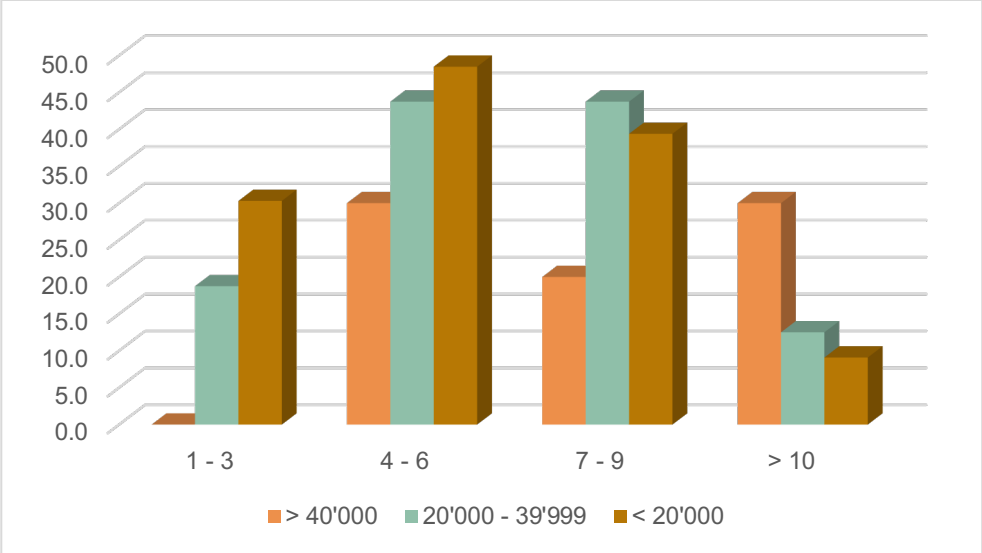



Abbildung 21: Anzahl SFE-Mitglieder (n = 55, in %).

Bei der Analyse der Anzahl SFE-Mitglieder bei den städtischen Beteiligungen nahmen die Befragten wie folgt Stellung: In den grössten Städten gibt es keine Unternehmen mit einem strategischen Gremium, das aus einer bis drei Personen besteht. In den mittleren und kleineren Städten werden die Unternehmen in der Regel mit einem strategischen Gremium in der Grösse von vier bis sechs bzw. sieben bis neun Personen geführt. Bei den grössten Städten ist der Anteil der Unternehmen mit einer SFE-Grösse von mehr als zehn Personen bei 30%. Generell kann aus der obigen Abbildung entnommen werden, dass bezüglich der Strategischen Führungsebene eine Korrelation zwischen Stadtgrösse und SFE-Grösse des Gremiums besteht.

[10] Beim Fragebogen wurden die Befragten gebeten, neben der Anzahl Personen auch anzugeben, für wieviele Unternehmen die jeweilige Anzahl gilt. Wegen der geringen Anzahl der Stellungnahmen zu diesem Aspekt wurde auf eine Auswertung verzichtet.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Werden für die Suche von neuen Mitgliedern in die strategische Führungsebene Anforderungsprofile eingesetzt?*

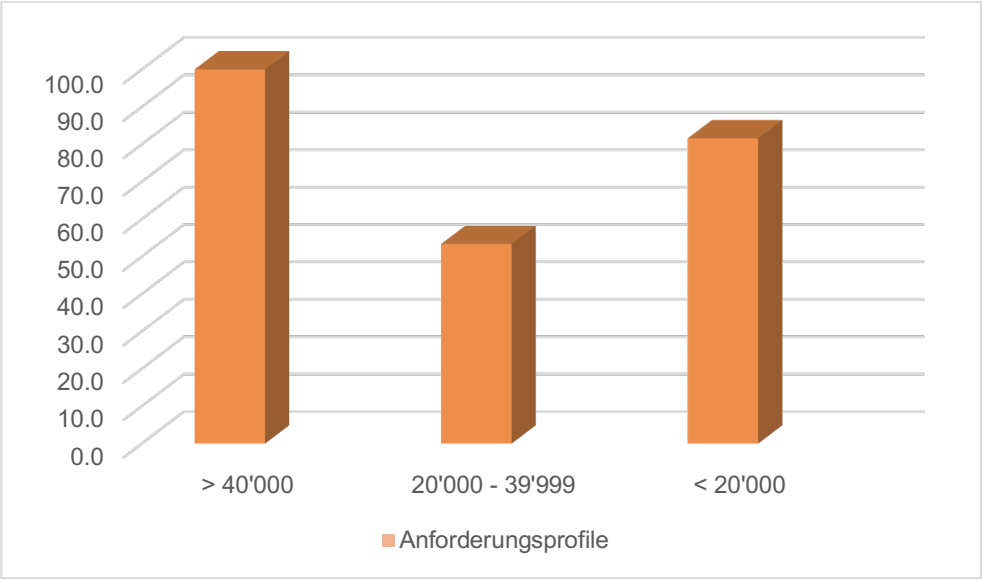



Abbildung 22: Einsatz von Anforderungsprofilen bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern (n = 62, in %).

Bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern werden in den grössten Städten flächendeckend Anforderungsprofile eingesetzt, bei denen fachliche sowie persönliche Anforderungen definiert werden. In den Städten der beiden anderen Clustern werden Anforderungsprofile in einem etwas geringeren Umfang eingesetzt. Nicht bekannt ist, warum die mittleren Städte Anforderungsprofile in einem kleineren Umfang als die kleinsten Städte einsetzen.

*Frage: Werden bei der Suche nach neuen Mitgliedern der strategischen Führungsebene die Positionen öffentlich ausgeschrieben?*

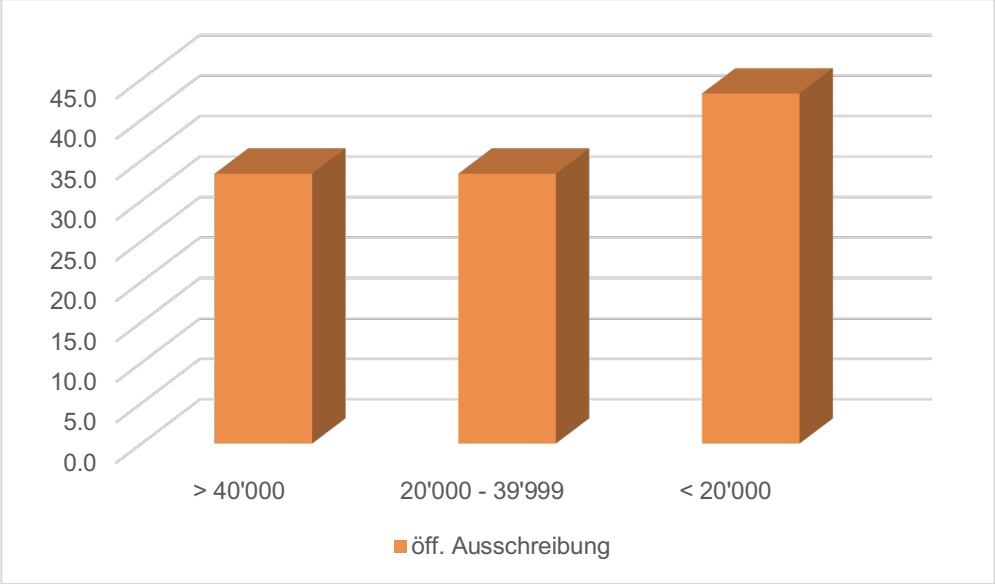



Abbildung 23: Öffentliche Ausschreibung von SFE-Mandaten (n = 61, in %).

Die Auswertung über alle Cluster der Schweizer Städte zeigt, dass die Mandate in rund einem Drittel der Städte öffentlich ausgeschrieben werden. Die Abweichung bei den kleinsten Städten kann mit den vorliegenden Ergebnissen nicht begründet werden.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

*Frage: Werden mit den Mitgliedern der Strategischen Führungsebene Mandatsverträge abgeschlossen*

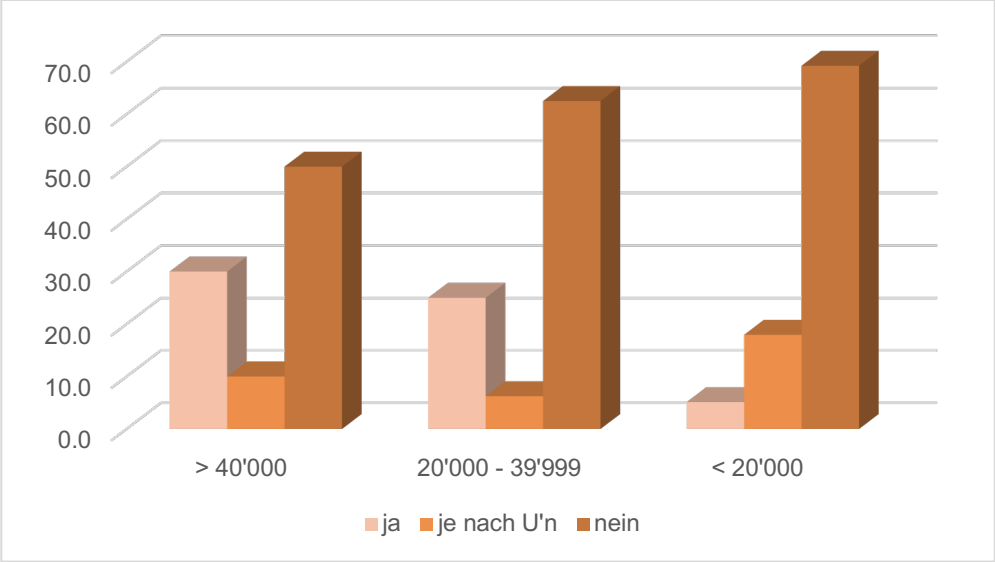



Abbildung 24: Abschluss von Mandatsverträgen (n = 60, in %).

In knapp 30% der grössten Städte werden Mandatsverträge abgeschlossen. In den anderen beiden Clustern betragen diese Werte 25% (20'000 bis 40'000 Einwohnende) bzw. 5% (< 20'000 Einwohnende). Allenfalls werden je nach Unternehmen Mandatsverträge abgeschlossen. Die Auswertung zeigt auch, dass nur in den grössten Städten mehrheitlich Mandatsverträge mit den SFE-Mitgliedern vereinbart werden.

*Frage: Gibt es bei den Mitgliedern der strategischen Führungsebene eine Beschränkung der Mandatsdauer?*

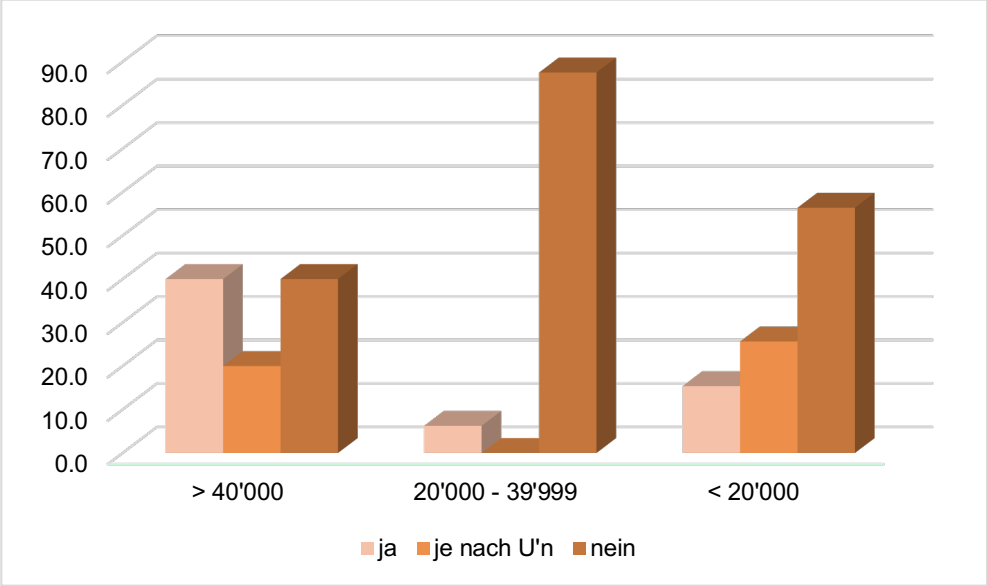



Abbildung 25: Beschränkungen der Mandatsdauer (n = 61, in %).

Die Befragten in den grössten Städten geben an, dass in 40% der Fälle eine Beschränkung der Mandatsdauer festgelegt ist und diese Thematik in rund 20% der Städte nach Unternehmen definiert ist. Im Cluster der kleinsten Städte wird in rund 25% der Städte das Thema je nach Unternehmen festgelegt.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Wegen der zu geringen Anzahl Stellungnahmen (n = 25) wird zur Frage der Dauer keine Auswertung vorgenommen. Das gleiche gilt für die Frage einer Altersbeschränkung, bei der im Cluster der grössten Städte rund 20% der Städte eine solche vornehmen.

## 5.4 Persönliche Erfahrungen und Einschätzungen

Im letzten Abschnitt des Fragebogens waren die befragten Personen eingeladen, zu konkreten Fragen eine persönliche Stellungnahme abzugeben. Zu den Thesen konnte wie folgt Stellung genommen werden: «ja», «eher ja», «eher nein», «voll nein» oder «keine Antwort».

### 5.4.1 Bedeutung der Führung, Steuerung und Aufsicht und Umgang mit Verselbständigungen

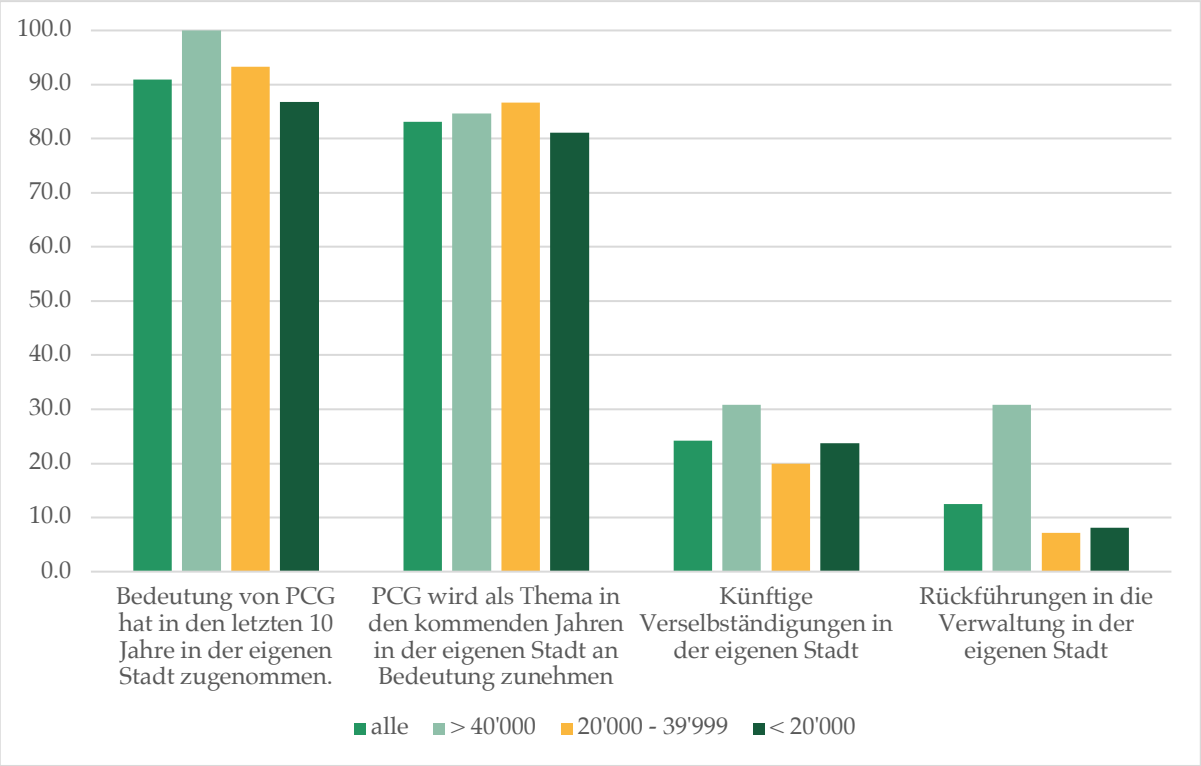



Abbildung 26: Stellungnahmen zur Bedeutung von PCG in den letzten zehn Jahren und künftig, Einschätzung zu Verselbständigungen und Rückführungen (n = 61 - 64, ja und eher ja in %).

Die befragten Personen schätzen ein, dass die PCG-Thematik im Laufe der letzten Jahre in der eigenen Stadt an Bedeutung gewonnen hat. Die These, dass die Bedeutung von Public Corporate Governance in den künftigen Jahren weiter zunehmen wird, findet eine hohe Zustimmung. PCG ist in den vergangenen zehn Jahren in zahlreichen Städten etabliert worden, hat aber weiterhin ein wesentliches Entwicklungspotenzial.

Auf die Frage nach künftigen Verselbständigungen in den Städten fällt die Zustimmung für zukünftige Projekte mit rund 20% recht klein aus. In der Einschätzung der befragten Personen ist eine Rückführung von verselbständigten Einheiten in die städtische Verwaltung auf der anderen Seite jedoch wenig relevant. Mit Ausnahme der grössten Städte, in denen diese Frage eine Zustimmung von rund 30% erhalten hat.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 5.4.2 Einschätzungen zu Zielen, Risiken und Umgang mit Beteiligungen

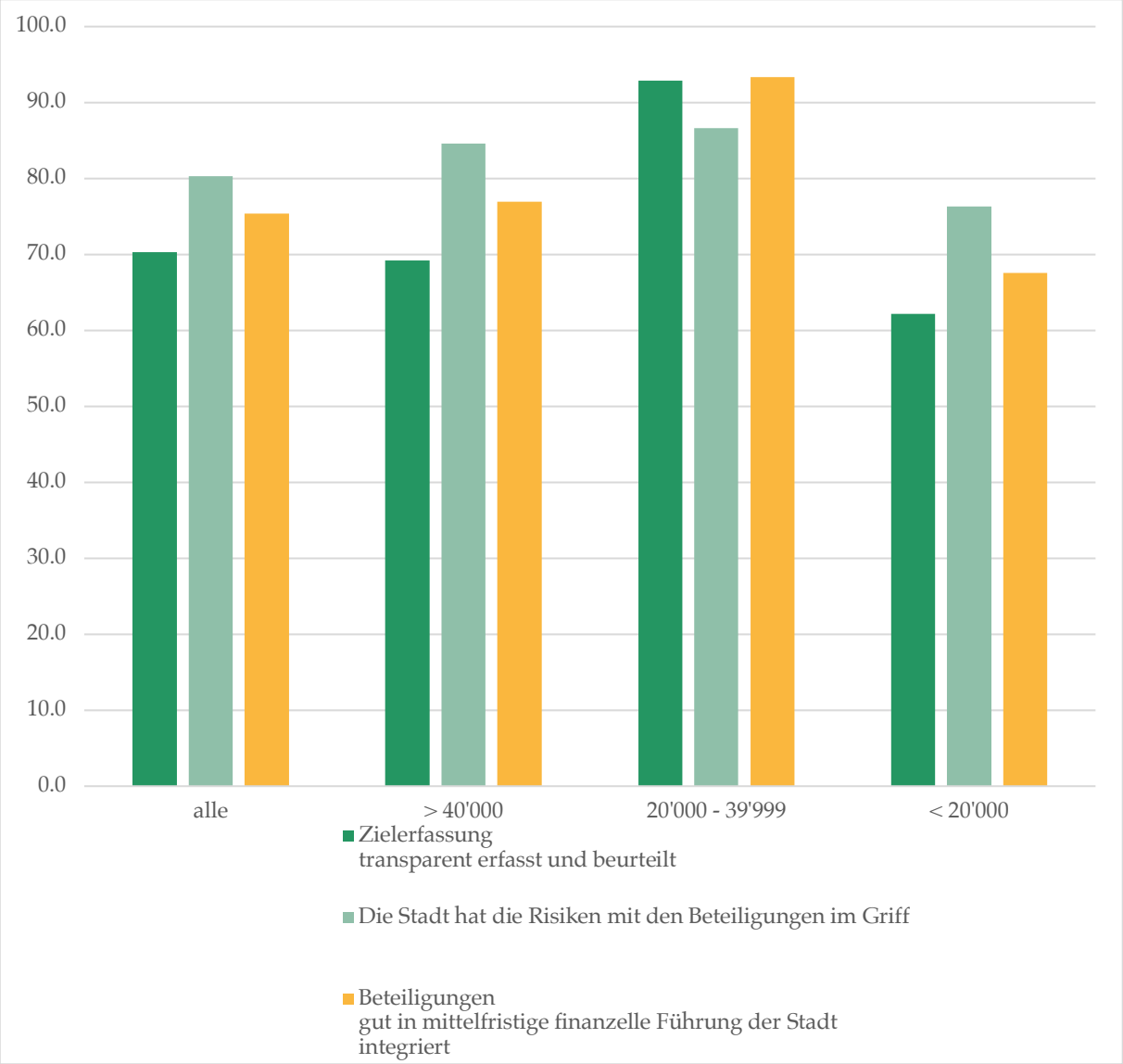



Abbildung 27: Stellungnahmen zu Zielen, Risiken und Integration der Beteiligungen in die finanzielle Führung (n = 60 – 64, ja und eher ja in %).

Die befragten Personen sind der Auffassung, dass Ziele transparent erfasst und auch beurteilt werden. Die Zustimmung fällt in den mittleren Städten (20'000 – 40'000 Einwohnende) etwas höher aus.

Ähnlich beurteilt wird der Umgang mit Risiken sowie der Integration der Beteiligungen in die finanzielle Führung der Stadt. Am geringsten, aber immer noch deutlich fällt die Beurteilung im Cluster der kleinsten Städte aus.

Die Befragten gaben an, dass sie der Auffassung sind, dass die Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen gut in die mittelfristige finanzielle Führung der Stadt integriert sind.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 5.4.3 Einschätzungen zur Legislative

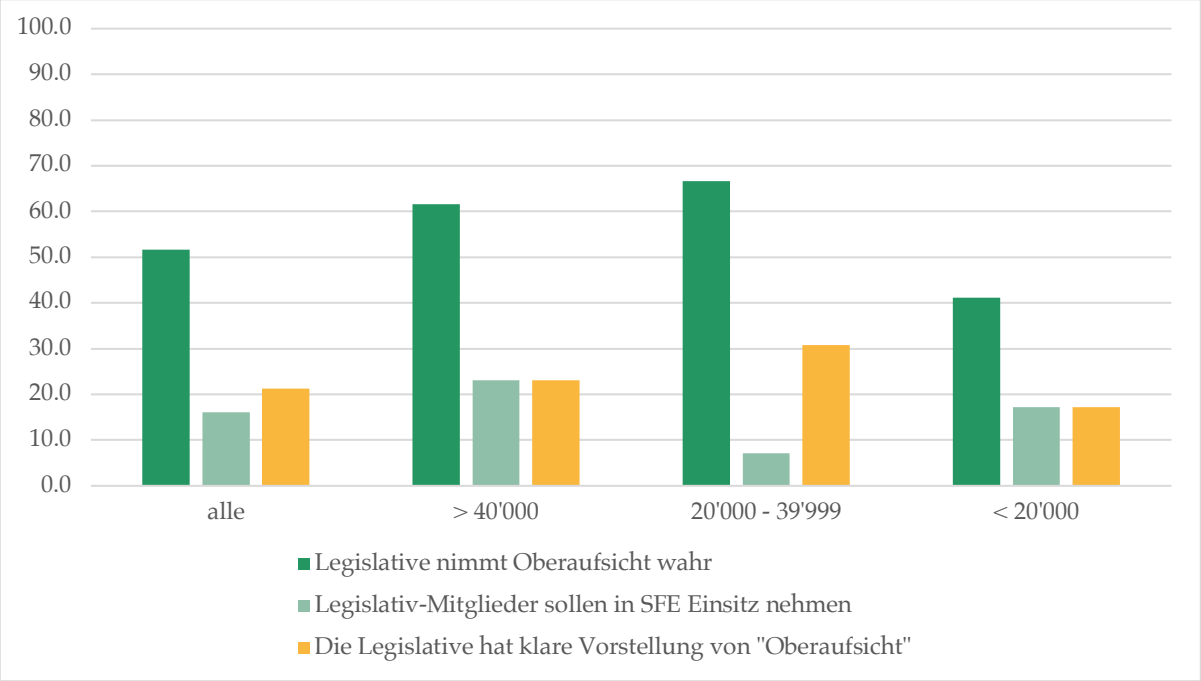



Abbildung 28: Stellungnahmen zu Fragen zur Legislative (n = 54 - 56, ja und eher ja in %).

Die befragten Personen schätzen die Arbeit der Legislative so ein, dass sie in den grössten Städten die Oberaufsicht wahrnimmt.

Kritisch wird die These beurteilt, dass Legislativ-Mitglieder in der SFE von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen sollen. Sie erhält eine Zustimmung von 17% über alle Cluster hinweg.

Die Frage, ob die Legislative klare Vorstellungen bezüglich der Oberaufsicht hat, wird in allen Clustern kritisch bewertet und erhält eine Zustimmung von knapp 20%.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 5.4.4 Einschätzungen zur Exekutive

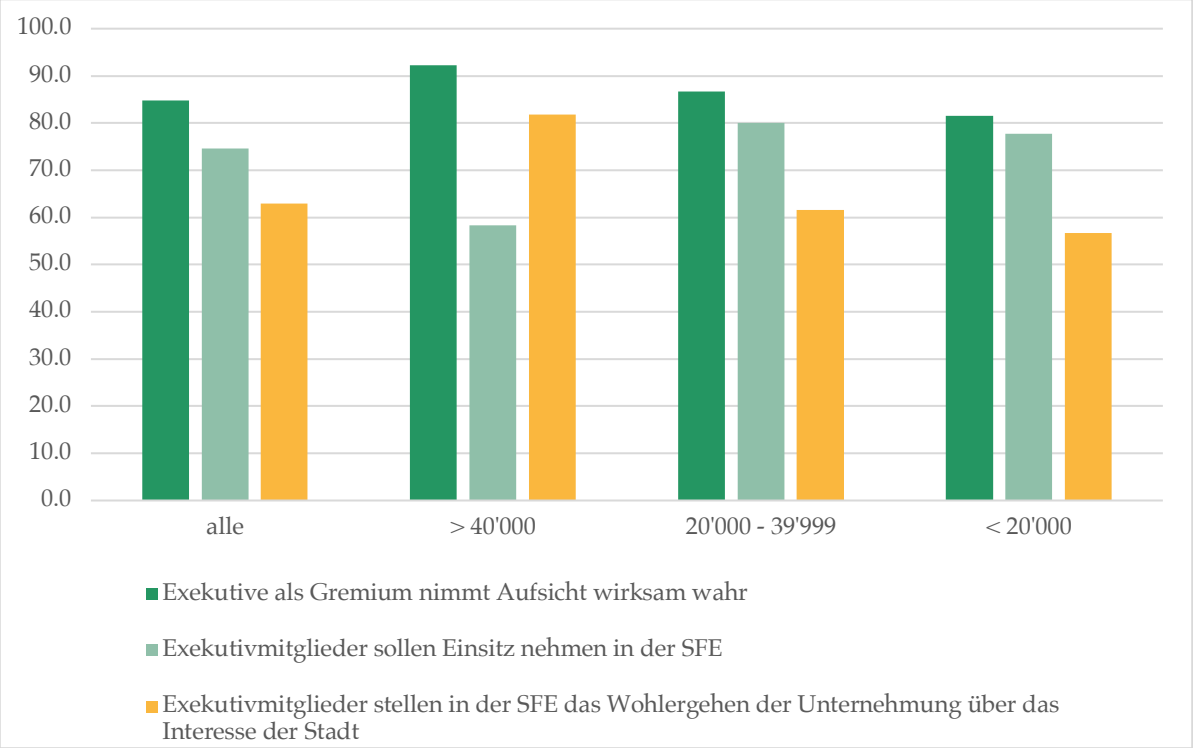



Abbildung 29: Stellungnahmen zu Fragen zur Exekutive (n = 59 – 64, Frage zum Wohlergehen: 40, ja und eher ja in %).

Bei der These zur Wahrnehmung der Aufsicht der Exekutive über das öffentliche Unternehmen fällt die Zustimmung mit über 80% deutlich positiver aus als bezüglich der Oberaufsicht der Legislative und ist in den grössten Städten am stärksten ausgeprägt.

Die These, dass Exekutiv-Mitglieder in der SFE eines öffentlichen Unternehmens Einsitz nehmen sollen, erfährt in allen Clustern eine deutliche Zustimmung. Es fällt auf, dass die Zustimmung in den grössten Städten mit knapp 60% am tiefsten und deutlich geringer als die gelebte Praxis (90%) ausfällt.

Zur Thematik, ob das Wohlergehen der Stadt oder der Unternehmung im Vordergrund steht, bejahen die Befragten die These, dass die Unternehmung im Fokus steht. Die Zustimmung fällt dabei in den grössten Städten am deutlichsten aus (über 80%) und beträgt in den kleinsten Städten knapp 60%.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 5.4.1 Einschätzungen zu Verwaltungsmitarbeitenden und zur Leistungserbringung

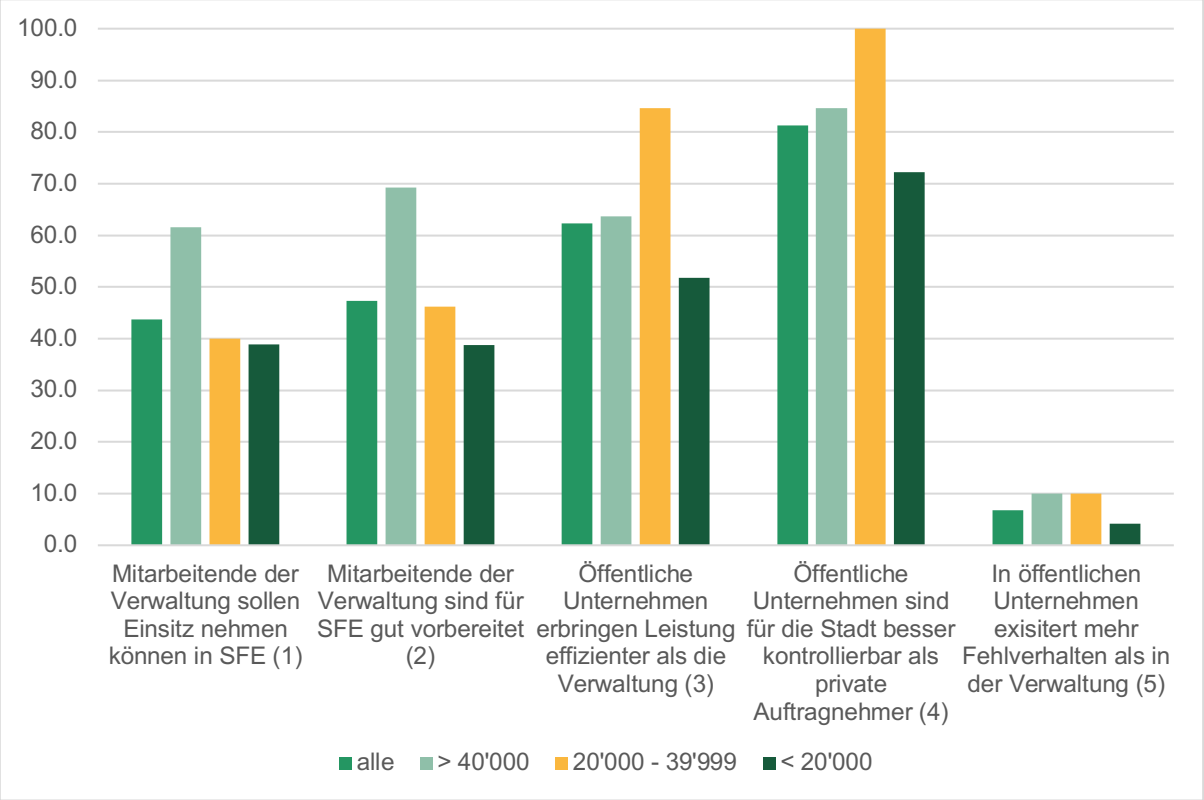



Abbildung 30: Stellungnahmen zu Fragen zu Verwaltungsmitarbeitenden und zur Leistungserbringung (n= 1: 60, 2: 46, 3: 38, 4: 60, 5: 22, ja und eher ja in %).

Die Beurteilung zum Einsitz von Verwaltungsmitarbeitenden in der SFE von öffentlichen Unternehmen fällt, im Vergleich zum Einsitz von Exekutiv-Mitgliedern, kritischer, d. h. mit einer deutlich geringeren Zustimmung, aus. Einzig in den grössten Städten findet die These eine Zustimmung von über 60%.

Ob Mitarbeitende der Verwaltung gut für die Arbeit in der strategischen Führung eines öffentlichen Unternehmens vorbereitet sind, wird vergleichbar beurteilt und findet nur in den grössten Städten eine Zustimmung von über 69%. In den mittleren und kleineren Städten liegt diese bei 46 bzw. 39%.

Die befragten Personen sind der Auffassung, dass öffentliche Unternehmen Leistungen effizienter erfüllen als die Verwaltung. Über alle Cluster hinweg beträgt die Zustimmung 62%. Am grössten ist sie in den mittleren Städten, in denen sie über 85% beträgt. Zu beachten ist, dass bei dieser Stellungnahme gesamthaft 38 Antworten eingegangen sind.

Zur These, dass in öffentlichen Unternehmen mehr Fehlverhalten existiert als in der Verwaltung, haben nur 22 Personen Stellung genommen. Die Antworten sind deshalb mit Vorsicht zu interpretieren. Die These hat eine sehr geringe Zustimmung erhalten. Das Ergebnis kann so ausgelegt werden, dass die befragten Personen Vertrauen in die öffentlichen Unternehmen im Eigentum der Stadt haben.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 5.4.2 Stellungnahmen zu den Herausforderungen der Stadt im Umgang mit öffentlichen Unternehmen in den kommenden 5 – 10 Jahren

Zu dieser offenen Frage sind folgende Statements eingebracht worden, welche in der Folge im Originalwortlaut aufgeführt werden (sinngerechte Übersetzungen, zu Themen zusammengefasst).

**Governance / Corporate Governance:**

- Erkennen der Bedeutung der Public Corporate Governance.
- Zunahme der Komplexität bezüglich Anforderungen der Corporate Governance.
- Gute Führung, Interessen der Allgemeinheit gut vertreten versus unternehmerische Freiheit, welche auch existentiell für die Unternehmen sein kann.
- Es wird, wie heute, darum gehen, dass politische Anliegen, die häufig sehr kurzfristig sind, nicht die unternehmerische Entwicklung des öffentlichen Unternehmens gefährden. Legislativen sind für derartige kurzfristige Anliegen deutlich anfälliger als Exekutiven, die sich auch in der täglichen politischen Arbeit viel konkreter mit den Situationen und Herausforderungen der Organisationen auseinandersetzen und, nicht zuletzt aufgrund des Kollegialitätssystems, auch nicht jede Gremiumsentscheidung politisch interpretieren müssen. Es ist darauf zu achten, dass die Einflüsse von Legislativen auf die Führung von öffentlichen Unternehmen eingeschränkt bleiben.
- Die Herausforderungen bestehen in einem Mix aus Governance, steigenden Anforderungen bezüglich der Führungskompetenz, Entwicklung einer veritablen Führung des Humankapitals (dies in Anbetracht der abnehmenden Ressourcen infolge der demografischen Entwicklung).
- Es ist immer ein Abwägen an der Grenze:
    - Unternehmen agiert möglichst selbständig (und damit in der Hoffnung effizient und innovativ),
    - Unternehmen bleibt bei seinen Aufgaben und macht nur das (und bewegt sich damit zu wenig)
    - und all das im Namen der Öffentlichkeit und nicht als private Firma ...
- Saubere Unterscheidung und transparente Kommunikation zwischen Exekutive als Leistungsauftraggeberin und gewähltem Exekutivmitglied des strategischen Führungsorgans.
- Saubere Trennung zwischen politisch-strategischer Ebene und operativer Ebene.
- Bei uns sind im Vergleich zu Nachbargemeinden schon viele Aufgaben an Unternehmen, an welchen wir beteiligt sind oder welche uns gehören, ausgelagert. Die grösste Herausforderung ist die Kontrolle dieser Unternehmen - eine gewisse unternehmerische Freiheit und wirtschaftliches Denken der Geschäftsleitungen soll aber auch dazu dienen, dass die Aufgaben der öffentlichen Hand effizient erledigt werden und den Steuerzahler möglichst entlasten. Diese Unternehmen müssen unsere Leistungsaufträge möglichst zu tiefen Kosten erfüllen, dürfen aber durchaus auch unternehmerisch tätig sein.
- Stetig zunehmende Regulierung von typischerweise öffentlichen Leistungen. Qualitätssicherung. Drang öffentlicher Unternehmen zur Expansion in Geschäftsfelder der Privatwirtschaft.

**Ausgliederung / Auslagerung:**

- Politische Forderung nach Re-Integration von früher ausgelagerten Aufgaben in die Kernverwaltung.
- Differenzierung zwischen privaten und öffentlichen Gütern und entsprechender Rechtsformwahl.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

**Rollenteilung:**

- Die Rollenteilung zwischen Exekutive und Legislative, Einfluss politischer Strömungen (z.B. Wiedereingliederung outgesourcter Bereiche).
- Beschränkung der übermässigen Einflussnahme der Politik auf die öffentlichen Unternehmen.

**Gremien / Besetzung:**

- Finden von fähigen Personen für die Steuerungsgremien.
- Leute für die strategischen Gremien zu finden, angesichts der Interessenkonflikte zwischen Unternehmenszielen und politischen Forderungen (Legislative).
- Besetzung der Leitungsorgane mit fachlich und persönlich geeigneten Personen.

**Eignerstrategie:**

- Zielführende Festlegung der Eignerstrategien sowie die konsequente und zielgerichtete Überprüfung der Einhaltung/Umsetzung dieser Eignerstrategien.
- Anpassung Eignerstrategie an die aktuellen künftigen Entwicklungen.

**Beteiligungsmanagement / -controlling:**

- Unsere Stadt wird eine Beteiligungsstrategie erarbeiten, ein Beteiligungscontrolling/Management aufbauen (hoffentlich zentral gesteuert). Dabei wird sich zeigen, dass diverse Unternehmungen nicht richtig gesteuert werden. Es wird sich anfänglich eine relativ grosse Diskrepanz zwischen Theorie (Strategie) und Praxis zeigen.
- Ausrichten der Strategie mit den Beteiligungen mit derjenigen der Stadt.
- Die Etablierung eines Systems zur internen Kontrolle und derjenigen Entscheide der Exekutive zu den eigenen Beteiligungen durch Personen, die den Anforderungen genügen.
- Die Notwendigkeit der Information, die periodischen Zusammenkünfte zwischen Gremien der Stadt und der Unternehmen.
- Entwicklung von Methoden und Etablierung von Instrumenten für die Fixierung von objektiven Zielen und deren Überwachung.

**Spezifische Themen:**

- Die Risikobeurteilung muss regelmässig und vertieft stattfinden. Da muss man dranbleiben.
- Entwicklungen im Energieversorgungsbereich (Investitionsbedarf in $CO_2$-Neutralität).
- Die Themen Energieversorgung mit Wasser, Gas, Strom stehen vor Herausforderungen in Sachen Klimawandel. Für die öffentliche Hand ist es schwierig, hier die richtigen Unternehmensstrategien zu prüfen und zu kontrollieren. Der Mitteleinsatz ist gross. Sinnvoll wird sein, keine Exekutiv-Mitglieder mehr zu delegieren, und das Controlling via Leistungsverträge im Detail vorzunehmen. Allenfalls sind Fachspezialisten aus der Verwaltung zu delegieren.
- Kollision von Öffentlichkeitsprinzip und Wettbewerbsumfeld.
- Marktrisiken und -schwankungen antizipieren, Kontrollfragen sichern, Kompetenzen gemäss Aufgaben und Verantwortungen immer korrekt gewährleisten können.
- Anpassung der Unternehmen an die aktuellen und künftigen Entwicklungen.
- Dass die politische Verantwortung in kritischen Situationen letztlich bei der Exekutive bleibt, derweil sich die anderen Akteure raushalten bzw. nicht mehr kommunizieren.
- Bei den technischen Betrieben: Umsetzung Energiestrategie / Klimaschutz. Bei den Gesundheitseinrichtungen: demografische Entwicklung, Umsetzung integrierte Versorgungsmodelle; für die Bevölkerung weiterhin zahlbare Preise.
- Weltwirtschaftslage, Marktumfeld.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

## 5.5 Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse der Befragung

In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten und auffallendsten Erkenntnisse aus der Befragung zusammengefasst.

**PCG-Regelungen:**

In zwei Drittel der Städte sind für die Beteiligungen PCG-Regelungen etabliert worden. Der Anteil in den grössten Städten ist dabei etwas grösser. Unter Regelungen werden dabei auch Exekutiv-Entscheide zur Führung der Beteiligungen, Entscheide zu Eignerstrategien oder auch Leistungsvereinbarungen verstanden. Fazit: Ein Drittel der Städte hat keine PCG-Regelungen im engeren Sinn.

**Rolle der Legislative:**

Der Fokus der Legislative liegt in der Einschätzung der befragten Personen in der Definition der zu erbringenden Leistungen, in Inputs zu Eignerstrategien, im Controlling von Eigner- und Leistungszielen sowie in der Wahl von SFE-Mitgliedern.

In 70% der grössten Städte werden Legislativ-Mitglieder in die SFE eines öffentlichen Unternehmens delegiert. In den mittleren und kleineren Städten beträgt der Anteil 30%.

Die Begründung für einen SFE-Einsitz der Legislative liegt in den grössten Städten im Einbringen der politischen Logik und in der paritätischen Verteilung der Parteien. Bei den mittleren Städten liegt der wesentliche Grund im direkten Informationsweg.

**Rolle der Exekutive:**

In der Auffassung der Befragten liegt die Rolle der Exekutive in der Definition der Leistungserbringung, der Wahl der SFE-Mitglieder, der Festlegung der Eignerstrategie sowie im Controlling der Eignerziele und der erbrachten Leistungen.

Knapp 63% der Befragten sind der Meinung, dass in der eigenen Stadt Eignerziele messbar oder wenigstens kontrollierbar definiert werden (SMARTE Ziele).

Über alle Cluster hinweg sitzen in knapp 90% der SFE von öffentlichen Unternehmen Exekutiv-Mitglieder. Im Vergleich mit der Auswertung im Jahr 2014 ist der Wert praktisch unverändert.

Als Hauptgrund für den SFE-Einsitz in öffentlichen Unternehmen wird über alle Städtecluster hinweg der direkte Informationsweg genannt. An zweiter Stelle folgt das Einbringen der politischen Logik.

**Rolle der Verwaltung:**

Der SFE-Einsitz von Mitgliedern der Verwaltung in öffentlichen Unternehmen kommt insbesondere in den grössten Städten vor (70%). In den beiden anderen Clustern geschieht dies in einem deutlich geringeren Umfang, der bei knapp 20% liegt.

Der direkte Informationsweg und das Einbringen der politischen Logik in die SFE wird dabei als Begründung eingebracht.

**Aufsicht, Controlling, Beteiligungsmanagement und Risk-Management:**

In den grössten und den mittleren Städten sind die Aufgaben für die Führung, Steuerung und Aufsicht auf verschiedene Departemente verteilt, in der Hälfte der kleinsten Städte wird sie in einem Departement vorgenommen.

Über alle Städte hinweg ist die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement zentral organisiert.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Bei der Kommunikation der Unternehmen als städtische Beteiligungen werden folgende Instrumente eingesetzt (in der Reihenfolge der Anzahl Nennungen):

- Bericht über die Erfüllung der Eignerziele bzw. der Ziele der Eignerstrategie
- Regelmässige Controlling- / Aufsichtsgespräche mit der obersten Führungsebene der Beteiligungen (z.B. zweimal pro Jahr)
- Bericht über die Erreichung der definierten Leistungsziele
- Koordination der Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Bezüglich der für die PCG-Umsetzung eingesetzten Instrumente wurden von den Befragten folgende aufgeführt (in der Reihenfolge der Nennungen):
1 - Eignerstrategie
2 - Leistungsvereinbarungen
3 - Zielvorgaben auf Leistungsebene
4 - Überwachung der Leistungserfüllung
Die Risiken aus Mehrheitsbeteiligungen bzw. strategisch wichtigen Beteiligungen für die Stadt werden über alle Städte hinweg in knapp 34% regelmässig evaluiert. Erwartungsgemäss ist in den Städten mit mehr als 40'000 Einwohnenden der Anteil mit 55% höher (regelmässige Risikoevaluation). Im Cluster der mittleren und kleinen Städte werden Risiken eher bei Bedarf evaluiert. Die Auswertung zeigt auch, dass in über 10% der Städte keine Risikoevaluation durchgeführt wird.

**Performance-Evaluation:**

Über alle Cluster hinweg wird in 30% der Städte die Performance der Beteiligungen ausgewertet und bei weiteren rund 30% bei Bedarf. Bei der Beurteilung wird, gemäss den Kommentaren der Befragten, dabei die Risikobeurteilung mit einbezogen.

Zur Erhebung der Performance wurden von den Befragten folgende Instrumente aufgeführt (in der Reihenfolge der Nennungen):

1 - Vorjahresvergleiche (Erfolgsrechnung, Bilanz)
2 - Vergleich mit dem Budget
3 - Qualitative Berichte des Unternehmens (Jahresbericht)
4 - Periodisches Benchmarking (z.B. Verband)
5 - Auswertung der Kundenzufriedenheit

**Strategische Führungsebene:**

In den grössten Städten gibt es keine Unternehmen mit einem strategischen Gremium, das aus einer bis drei Personen besteht. In den mittleren und kleineren Städten werden die Unternehmen in der Regel mit einem strategischen Gremium in der Grösse von vier bis sechs bzw. sieben bis neun Personen geführt.

Bei den grössten Städten liegt der Anteil der Unternehmen mit einer SFE-Grösse von mehr als zehn Personen bei 30%. Generell zeigt die Auswertung, dass eine Korrelation zwischen Stadtgrösse und Grösse des Gremiums besteht.

Bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern werden in allen grössten Städten sowie in der Mehrheit der beiden anderen Cluster Anforderungsprofile eingesetzt.

In einem Drittel der Städte werden SFE-Positionen öffentlich ausgeschrieben.

Über alle Cluster hinweg kommen in rund 30% der Städte Mandatsverträge zum Einsatz.

Beschränkungen der Mandatsdauer werden in rund 40% der grössten Städte vorgenommen. In den beiden anderen Cluster spielt eine Beschränkung der Mandatsdauer eine ungeordnete Rolle.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Altersbeschränkungen werden am ehesten in den grössten Städten definiert (knapp 20%).

**Persönliche Einschätzungen:**

PCG hat als Thema in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen und es wird erwartet, dass die Bedeutung weiter zunehmen wird.

Die Befragten sind der Auffassung, dass die Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen gut in die mittelfristige finanzielle Führung der Stadt integriert sind.

Die befragten Personen sind in der Hälfte der Städte der Auffassung, dass die Legislative die Oberaufsicht korrekt wahrnimmt.

Ob Exekutivmitglieder in der SFE eines öffentlichen Unternehmens Einsitz nehmen sollen wird gesamthaft positiv beurteilt (75%). Es fällt auf, dass die Zustimmung geringer ausfällt als die gelebte Praxis (90%).

Exekutivmitglieder setzen in der Einschätzung der Befragten das Wohlergehen der öffentlichen Unternehmen über die Interessen der Stadt.[11]

In weniger als 20% der Städte sind die Befragten der Auffassung, dass Legislativ-Mitglieder in der SFE von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen sollten.

Die befragten Personen sind der Meinung, dass öffentliche Unternehmen Leistungen effizienter erfüllen als die Verwaltung. Über alle Cluster hinweg beträgt die Zustimmung zu dieser These über 60%. Am grössten ist sie in den mittleren Städten (80%).

[11] In der Praxis wird in anspruchsvollen oder gar kritischen Situationen eher das Gegenteil gelebt.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

# 6 Hinweise zur Weiterentwicklung der Public Corporate Governance

## 6.1 Einleitung

Am 3. Mai 2011 führten Kuno Schedler, Roland Müller und der Autor anlässlich des ersten PCG-Seminars die Grundlagen zum PCG-Framework ein. Es wurde seither in zahlreichen Projekten eingesetzt, vielfach zitiert und auch oft kopiert. Es ist Zeit, die nächste Phase der Public Corporate Governance-Entwicklung zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen zu starten: Public Corporate Governance 2.0.

Die folgenden Ausführungen richten sich insbesondere an diejenigen Stellen in den Städten, welche sich mit der Frage beschäftigen, wie die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen weiterentwickelt werden kann[12]. Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung in der eigenen Stadt ist dabei eine sorgfältige Analyse der bisher etablierten Grundsätze, Richtlinien und die Art der Umsetzung.

In den folgenden Abschnitten wird dargelegt, welche Themen bei der Weiterentwicklung der Public Corporate Governance eine Rolle spielen[13].

## 6.2 Themen zur weiteren Entwicklung der Public Corporate Governance

Sobald eine Stadt mehr als zwei Mehrheitsbeteiligungen oder Beteiligungen mit einem für die Stadt bedeutungsvollen Aufgabenbereich hat, lohnt sich die Etablierung von PCG-Richtlinien oder -grundsätzen. Wie bereits die PCG-Grundsätze für die Stadt Gossau SG zeigen (Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 331 ff.) ist es machbar, die wesentlichen Themen mit wenigen Grundsätzen zu etablieren. Anschliessend ist es nicht mehr nötig, diese Themen bei jeder Beteiligung im Einzelfall konkret zu regeln. Fragen wie z.B. Kernthemen der Eignerstrategie, Eckpunkte einer Leistungsvereinbarung, Anforderungsprofile für die SFE-Besetzung, die öffentliche Ausschreibung von Mandaten, wie auch Grundsätze für Aufsicht und Controlling können so für alle Beteiligungen der Stadt definiert werden.

Bei der Weiterentwicklung von bestehenden PCG-Richtlinien sind insbesondere folgende Themen relevant.

1. Beteiligungsmanagement: Strategie, Organisation und Steuerung der Beteiligungen.
2. Eignerstrategie: Eckpunkte und Anforderungen an die Eignerstrategie als wirksames Führungsinstrument der Exekutive.
3. Aufsicht und Controlling: Oberaufsicht, Aufsicht und Controlling sowie Risikomanagement.
4. Strategische Führungsebene: Hinweise zur Besetzung des obersten Führungsorgans.

---

[12] Für diejenigen Personen, welche sich mit den Grundlagen zur Etablierung von PCG beschäftigen, finden im Buch «Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen – Public Corporate Governance für die Praxis» (Schedler, Müller, Sonderegger (2016)) die nötigen Einführungen, Grundlagen und Checklisten für eine erfolgreiche Initiierung der Thematik.

[13] Einbezogen werden auch Erkenntnisse aus den zahlreichen Projekten der vergangenen Jahre.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

## 6.3 Beteiligungsmanagement: Strategie, Organisation und Steuerung der städtischen Beteiligungen

### 6.3.1 Einleitung

Das weiter oben eingeführte PCG-Framework fokussiert sich auf die PCG-Instrumente und zieht deshalb organisatorische Aspekte nicht mit ein. Bei der Bearbeitung der Thematik wird in der Folge auf die Entwicklung, die Organisation und die Steuerung der Beteiligungen eingetreten und dafür eine Strukturierung vorgenommen. Dabei wird der Begriff «Beteiligungsmanagement» als Überbegriff definiert, bei dem die Themen gemäss der folgenden Abbildung zugeordnet sind.

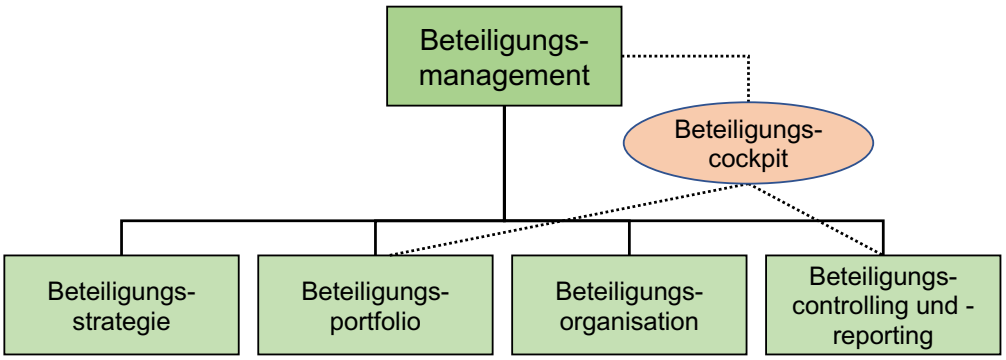



Abbildung 31: Übersicht über die Aspekte des Beteiligungsmanagements (eigene Darstellung)

- Beteiligungsmanagement: Unter diesem Oberbegriff werden die relevanten Themen für die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen zusammengefasst.
- Beteiligungsstrategie: Bearbeitung der Thematik, welche strategischen Grundsätze für die Ausgliederung / Gründung und die Führung von öffentlichen Unternehmen eingesetzt werden.
- Beteiligungsportfolio: Hinweise zur Strukturierung und zur Übersicht über die Beteiligungen.
- Beteiligungsorganisation: Organisation der Verantwortung für die Beteiligungen.
- Beteiligungscontrolling und -reporting: Definition und Umsetzung von Aufsicht und Controlling für die städtischen Beteiligungen inkl. Reporting. Weitere Ausführungen dazu sind im Abschnitt 6.5 «Aufsicht und Controlling» dargelegt.

Gegenüber den Ausführungen im Buch zur Etablierung von PCG-Instrumenten (Schedler, Müller, Sonderegger (2016)) wird damit eine Präzisierung der damals noch etwas breiter eingeführten Begriffe vorgenommen.

### 6.3.2 Beteiligungsmanagement

Im Beteiligungsmanagement stehen Themen im Fokus, wozu eine Stadt bestimmte Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen hat, wie sie diese strategisch entwickelt, wie sie organisiert und wie sie beaufsichtigt und gesteuert werden.

### 6.3.3 Beteiligungsstrategie

Pro Legislatur soll die Exekutive bei der Bearbeitung der Beteiligungsstrategie die Frage stellen, welche Positionen im Beteiligungsportfolio für die künftige Stadtentwicklung relevant sind und

 © 2023 IMP-HSG / s+s

bei welchen die Frage der Auflösung oder einer Veräusserung gestellt werden sollte, wie dies auch in den OECD-Leitsätzen empfohlen wird (OECD (2016), 34).

Zur Klärung der Beteiligungsstrategie stehen damit folgende Fragen im Zentrum:

1. Welchen Beitrag leistet diese Beteiligung bei der Aufgabenerfüllung der Stadt?
2. Was würde geschehen, wenn die Stadt diese Beteiligung nicht (mehr) hätte?
3. Soll die Beteiligung unverändert weitergeführt, erweitert oder veräussert werden und welche Konsequenzen wären damit verbunden?

Erfahrungsgemäss lösen diese Fragen Grundsatzdiskussionen aus. Ziel ist es, im Verwaltungsvermögen insbesondere Beteiligungen zu halten, mit denen Beiträge zur Leistungserfüllung der Stadt erreicht werden.

### 6.3.4 Beteiligungsportfolio

In Anlehnung an das HRM2-Handbuch (HRM-Handbuch (2023), Fachempfehlung 16/2) wird für die Führung des Verwaltungsvermögens ein Raster vorgeschlagen[14]. Mit dieser Struktur liegen alle relevanten Fakten für eine schlanke Übersicht der Beteiligungen vor. Sie bietet auch die Chance für ein übersichtliches Controlling (inkl. Reporting; siehe auch Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 164)[15] oder ein Beteiligungscockpit.

- Name und Rechtsform der Organisation
- Tätigkeiten und zu erfüllende öffentliche Aufgaben (Sektor)
- Gesamtkapital der Organisation und Anteil des öffentlichen Gemeinwesens
- Anschaffungswert und Buchwert der Beteiligung
- Besetzung der SFE (Personen) inkl. Wahljahr und (allenfalls) der OFE inkl. Anstellungsjahr;
- Wesentliche weitere Beteiligte
- Eigene Beteiligungen der Organisation
- Wesentliche Zahlungsströme im Berichtsjahr zwischen öffentlichem Gemeinwesen und Organisation sowie Angaben zu den erbrachten Leistungen der Organisation
- Konsolidierte Bilanz und Erfolgsrechnung der letzten Jahresrechnung mit Angaben zu den angewendeten Rechnungslegungsstandards
- Aussagen zu den spezifischen Risiken einschliesslich Eventual- und Gewährleistungsverpflichtungen der Organisation

### 6.3.5 Beteiligungsorganisation

Bei der Befragung haben die teilnehmenden Städte auch Stellung zur Frage der Organisation der Führung bzw. Steuerung der Beteiligungen genommen. Dabei hat sich sowohl bezüglich der Aufsicht wie auch der Steuerung gezeigt, dass sich zentrale und dezentrale Strukturen etwa die Waage halten.

Für die künftige Entwicklung der Beteiligungsorganisation in den Städten werden zunächst Erkenntnisse aus den OECD-Leitsätzen (OECD-Leitsätze (2016)) und dem deutschen Musterkodex (Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM, 2022)) dargelegt und in der Folge eine Vorgehensweise für die Schweizer Städte entwickelt.

---

[14] An dieser Stelle wird der Begriff «Beteiligungsportfolio» anstelle des im HRM2-Handbuch verwendeten Begriffs «Beteiligungsspiegel» verwendet (Fachempfehlung 16/2).

[15] An jener Stelle wurde ebenfalls der Begriff «Beteiligungsspiegel» verwendet.

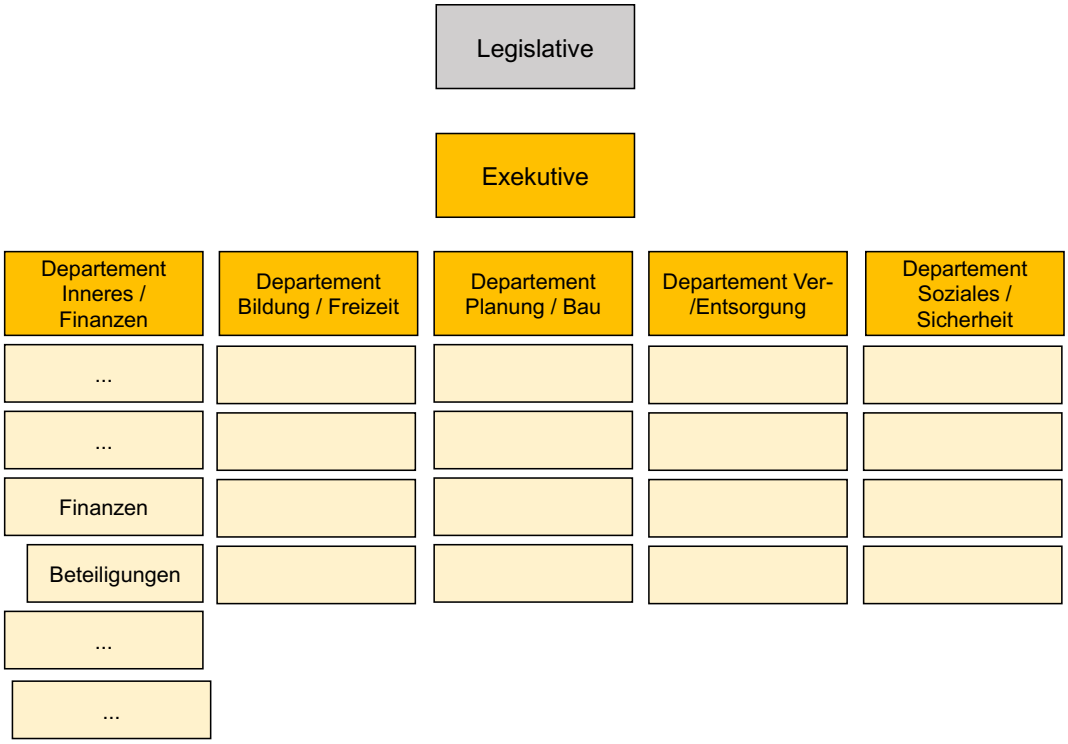
 © 2023 IMP-HSG / s+s

In der Schweiz kommt beim Bund und in den Kantonen meist ein duales System zur Anwendung. Dabei sind die entsprechenden Fachdepartemente für die Überwachung der Beteiligungen (inkl. Zielerreichung) verantwortlich. Ein Departement übernimmt bei der Berichterstattung gegenüber der Exekutive in der Regel den Lead, meist das Finanzdepartement.

In den OECD-Leitsätzen wird bezüglich der Beteiligungsorganisation ein zentrales, sogenanntes monistisches System vorgeschlagen. Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile eines dualen oder eines monistischen Systems wird dabei ein monistisches System favorisiert. Hier übernimmt ein Departement den Lead bei der Überwachung der Beteiligungen (inkl. Eignerziele) und ist auch für die Berichterstattung gegenüber der Exekutive verantwortlich. Die Ausübung der Eigentumsrechte in der staatlichen Verwaltung soll dabei an einer Stelle erfolgen. Sie soll dafür über die erforderlichen Kapazitäten und Kompetenzen verfügen, um den Pflichten nachkommen zu können (OECD (2016), 40 f.) In grösseren Organisationen kann dazu ein spezialisiertes, unabhängiges Departement eingesetzt werden.

In der Ziffer 27 zum Thema Beteiligungsorganisation wird im deutschen PCG-Musterkodex vorgeschlagen, dass in der Verwaltung für den Aufbau einer wirkungsvollen Organisation für die Überwachung aller Unternehmen eine qualitativ und quantitativ angemessene Struktur aufgebaut und etabliert werden soll, welche personell und materiell angemessen ausgestattet ist (D-PCGM (2022), 16).

In Anbetracht der Anzahl Beteiligungen und der Organisation in den Städten, wird vorgeschlagen, die Verantwortung für die Steuerung der Beteiligungen im Finanzbereich anzusiedeln. Um ein Mindestmass an Unabhängigkeit zu erreichen, soll dazu ein eigenständiger Bereich für die Beteiligungen eingerichtet werden.




 © 2023 IMP-HSG / s+s

Abbildung 32: Mögliche Beteiligungsorganisation in einer Stadt mit der Verantwortung in einem Departement (eigene Darstellung).

Mit einer monistischen Umsetzung der Beteiligungsorganisation gemäss Abbildung 32 wird die Verantwortung für die Beteiligungen an einem Ort zentralisiert. Von da aus werden die relevanten Fakten in den Fachdepartementen eingeholt und zusammengetragen. Die Berichterstattung erfolgt von der Organisationseinheit «Beteiligungen» aus zu Handen der Exekutive. Sie wiederum kann auf dieser Grundlage die nötigen Dokumente für die Ausübung der Aufsicht der Exekutive sowie der Oberaufsicht der Legislative bereitstellen bzw. bereitstellen lassen. Auch kommt ihr die Aufgabe zu, die nötigen Informationen, Dokumente usw. direkt in den Unternehmen zu beschaffen.

### 6.3.6 Beteiligungscontrolling und -reporting

Im Beteiligungscontrolling werden alle Tätigkeiten zusammengefasst, welche zur Führung, Steuerung und Aufsicht der städtischen Beteiligungen nötig sind. Ein wesentlicher Teil der Arbeit in diesem Teilbereich wird in der Berichterstattung zu Handen von Exekutive und Legislative erfüllt. Für Details und Inhalte des Reportings wird auf den Abschnitt 6.5 «Aufsicht und Controlling» verwiesen (47 ff.).

### 6.3.7 Beteiligungscockpit

Zur Vereinfachung der Führung, Steuerung und Aufsicht der städtischen Beteiligungen und Verbesserung der Übersicht kann ein Beteiligungscockpit etabliert werden. In ihm werden die Unternehmen geführt, an denen die Stadt eine Mehrheitsbeteiligung hat oder welche für die Aufgabenerfüllung von wichtiger / strategischer Bedeutung sind. In diesem Cockpit werden folgende Informationen geführt und zwei bis maximal vier Mal pro Jahr zu Handen der Exekutive aktualisiert:

- Name der Organisation
- Ort
- Rechtsform
- Personalbestand
- Umsatz letztes Geschäftsjahr
- Jahresergebnis letztes Geschäftsjahr
- Geplante Investitionen im laufenden Jahr
- Die wichtigsten Risiken. Zur Beurteilung, ob sie «unter Kontrolle» sind, werden sie mit den Farben der Ampel (grün, gelb, rot) unterlegt.
- Bemerkungen: Begründungen zu den Risiko-Einschätzungen gelb und rot der betroffenen Aspekte

## 6.4 Die Eignerstrategie als Führungsinstrument

### 6.4.1 Einleitung

Auf der Grundlage der eigenen PCG-Richtlinien sind in der Regel für Mehrheitsbeteiligungen oder Beteiligungen mit strategischer Bedeutung Eignerstrategien zu definieren. Darin sind die grundsätzlichen Absichten des Eigners festzulegen, die er mit dem Eigentum an diesem Unternehmen verfolgt.

Es ist für die Führungsgremien der Unternehmung wichtig, die Absichten des Eigners mit der Unternehmung zu kennen. Denn es ist nicht möglich und auch nicht sinnvoll, in Statuten oder auch

 © 2023 IMP-HSG / s+s

in der Leistungsvereinbarung alle Aspekte der zu erfüllenden Themen abschliessend abzudecken. Damit die offenen Spielräume im Sinne des Eigners ausgeschöpft werden können, 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 (2016), 138 f.) erarbeitet werden. Für Beteiligungen von Städten sind dazu keine speziellen Aspekte zu beachten.

Damit die Exekutive Eignerstrategien als wirksames Führungsinstrument einsetzen kann, ist eine Definition von Zielen bzw. von Zielformulierungen nötig.

### 6.4.2 Zur Definition von Zielen

Die Befragung hat gezeigt, dass die Eignerstrategie als Instrument zur PCG-Umsetzung in den Städten eine breite Akzeptanz gefunden hat und eingesetzt wird. Mittlerweile haben zahlreiche Städte bereits eine jahrelange Erfahrung mit diesem Instrument und in zunehmendem Mass konnte in den vergangenen Jahren ein neuer Stand in der Definition von Eignerstrategien erreicht werden. Der Autor nennt diese Entwicklung «Eignerstrategie 2.0» und beschreibt Eignerstrategien, welche nicht nur qualitative Aspekte zur Unternehmensentwicklung beschreiben, sondern auch ein Zielset ausweisen, welches messbare wie auch kontrollierbare Eignerziele umfasst. In der Theorie wird in diesem Kontext von sogenannten SMARTEN Zielen gesprochen, wie Peter Drucker dies vor Jahrzehnten bereits eingeführt hat[16]. In der Praxis hat es sich beim konkreten Einsatz gezeigt, dass bei der Festlegung von Eignerzielen nicht zu viele Ziele definiert werden sollten. Neben dem Aufwand zum Controlling dieser Ziele ist dabei auch darauf zu achten, dass sie für die zu erreichenden Entwicklungen im strategischen Horizont auch relevant sind. In der Praxis lag die Herausforderung darin, SMARTE Ziele zu definieren, welche nicht nur relevant, sondern auch praktikabel bei der Überwachung sind. In Projekten ist dazu eine enge Kooperation von Exekutive, involvierten Verwaltungsstellen, der SFE sowie auch der OFE nötig und beansprucht einen nicht zu unterschätzenden Zeitbedarf. Denn neben der Formulierung im engeren Sinn ist auch zu erarbeiten, mit welchen Kriterien die Zielerfüllung evaluiert werden soll. Diese Kriterien sind auch als Key-Performance-Indicators bekannt (Fitz-Gibbon (1990)). Sie stellen die Grundlage für die Überwachung der Zielerreichung dar. Der Einsatz dieser KPIs ist in vielen Bereichen geläufig. Zur Visualisierung der praktischen Umsetzung bei Eignerstrategien dienen folgende Beispiele:

In einer Eignerstrategie eines Stromversorgungsunternehmens wurden 2015 neben einer grösseren Anzahl qualitativer folgende quantitative Ziele definiert: «Konkret erwartet der Eigner im Mittel über vier Jahre die Erreichung von X% Umsatzwachstum p.a. in allen Geschäftsfeldern ausserhalb des Monopols, eine EBITDA-Marge von grösser Y%, eine Eigenkapital-Quote von grösser 60% sowie einen Netto Cash Flow von grösser 0[17]».

In einer ersten Beurteilung sind alle Ziele im Prinzip SMART formuliert. Die gewählte Formulierung legt in letzter Konsequenz aber auch fest, dass alle Ziele zu erreichen sind. Es wird also keine Priorisierung vorgenommen, worauf zu achten ist, falls ein Ziel oder mehrere Ziele nicht erreicht werden können.

---

[16] SMART sind Ziele dann, wenn sie spezifisch, messbar oder wenigstens kontrollierbar, anspruchsvoll, realistisch und terminiert sind (Drucker (1977)).

[17] Anonymisiertes Beispiel aus der Eignerstrategie eines Energieversorgungsunternehmens.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Mögliche Neu-Formulierung gemäss den dargelegten Erkenntnissen zum Bereich «Finanzielle Ziele»[18]:

1. Eigenkapitalquote: Im Vergleich zu 20XX ist für die kommenden Jahre eine Eigenkapitalquote von 60% zu halten.
2. Investitionstätigkeit: Die jährlichen Investitionen in die bestehenden Netze und Anlagen sollen in der Periode 20XY bis 20XZ den jährlichen Abschreibungen gemäss Anlagenbuchhaltung entsprechen.
3. Umsatzentwicklung: Im Geschäftsbereich A ist bis gegenüber dem Jahr 20XX bis 20XZ gesamthaft ein Umsatzwachstum von X% zu erreichen, im Geschäftsbereich B Y% und im Geschäftsbereich C Z%.

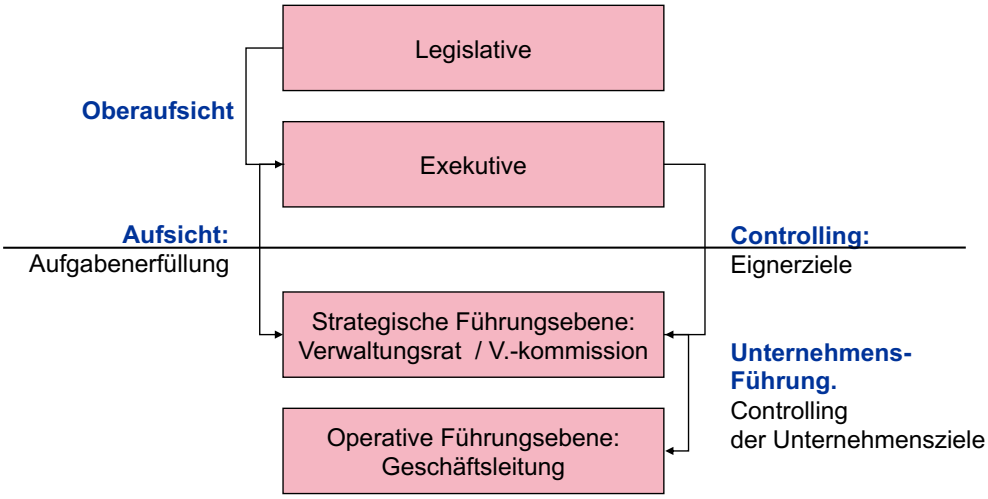
Die bisherigen Beispiele sind quantitativer Natur und deshalb messbar. Bei der Formulierung von qualitativen Zielen ist auf die Kontrollierbarkeit zu achten. Beispiel: Bei den personellen Zielen ist eine individuelle und auf die Funktion ausgerichtete Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zu erreichen (zwei Tage pro Jahr und pro Person). Das Beispiel zeigt, wie qualitative Ziele kontrollierbar konzipiert werden können.

Mit SMARTEN Zielen sind Eignerstrategien ein wirksames Führungs- und Aufsichtsinstrument der Exekutive. Mindestens einmal und maximal vier Mal pro Jahr soll dieses Führungsinstrument angewendet werden. Es wird einmal pro Legislaturperiode angepasst.

## 6.5 Aufsicht und Controlling

### 6.5.1 Einleitung

Die beiden Blöcke Aufsicht und Controlling können als Elemente des PCG-Frameworks wie folgt strukturiert werden. Sie werden in der Folge einzeln beleuchtet und mit aktuellen Erkenntnissen aus der Praxis unterlegt. Auf die Thematik des Controllings durch die SFE gegenüber der OFE wie auch die Überwachung der Unternehmensführung wird an dieser Stelle nicht weiter eingetreten.




[18] Geänderte finanzielle Ziele auf der Grundlage des eingeführten, anonymisierten Beispiels eines Energieversorgungsunternehmens.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Abbildung 33: Oberaufsicht, Aufsicht und Controlling in der Übersicht (eigene Darstellung).

### 6.5.2 Oberaufsicht der Legislative

Aktuelle Vorkommnisse in der Praxis, wie z.B. der als Subventionsskandal bekannt gewordene Fall bei Postauto AG, haben gezeigt, dass bezüglich der Oberaufsicht der Legislative ein Entwicklungspotenzial besteht. Zu beachten ist, dass der Fokus der legislativen Tätigkeit der Oberaufsicht in der Überwachung der von der Exekutive geleisteten Arbeit liegt. Die Fragestellungen drehen sich also darum, ob die Exekutive ihren Aufgaben entsprechend den Definitionen und Anforderungen erfüllt. Auf der Grundlage der Checkliste zu Oberaufsichtsthemen der Legislative (Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 181) haben sich in der Praxis folgende Themen als relevant erwiesen:

- Ist die gewählte Rechtsform zweckmässig?
- Besteht ein zweckmässiges Beteiligungsmanagement?
- Besteht eine aussagekräftige Eignerstrategie (mit kontrollierbaren und damit SMARTEN Zielen)?
- Ist die Unternehmensstrategie im Einklang mit der Eignerstrategie?
- Sind die Zuständigkeiten zwischen Exekutive, SFE und OFE geregelt und zweckmässig?
- Sind die ordentlichen Informationsflüsse (Reporting) geregelt und sinnhaft?
- Besteht eine Risiko-Übersicht und -beurteilung der Exekutive zur Beteiligung?
- Ist die Prüfung / Revision des Unternehmens zweckmässig geregelt?
- Überwacht die Exekutive die Zielerreichung im Hinblick auf die Eignerziele?

In der jüngsten Vergangenheit wurden in Kantonen Geschäftsprüfungskommissionen auch zur Beurteilung von aktuellen Themen herbeigezogen und dabei quasi in die Entscheidungsfindung integriert. Diese Art der «mitschreitenden» legislativen Prüfung ist mit grosser Vorsicht zu behandeln, da die latente Gefahr besteht, dass die Legislative «mitregiert» und damit die Chance zur nachgelagerten und damit unabhängigen Oberaufsicht im Prinzip verliert.

### 6.5.3 Aufsicht und Controlling der Exekutive

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen durch die Exekutive basiert auf den beiden Aufgabenbereichen Aufsicht und Controlling. Bei der Aufsicht liegt der Fokus der exekutiven Tätigkeit in der Frage, ob das öffentliche Unternehmen die Aufgaben entsprechend dem definierten Unternehmenszweck erbringt. Im Zentrum stehen die zu erfüllenden Aufgaben, welche in der Regel in den Statuten im Zweckartikel definiert sind. Beim Controlling handelt es sich um die Überwachung der Erfüllung der definierten Ziele (z.B. Eignerziele). Für die Tätigkeiten der Aufsicht wie auch des Controllings sind entsprechende Dokumente (Reporting, Beteiligungscockpit) nötig, welche von den verantwortlichen Stellen erstellt werden. Die Aufsicht und das Controlling der Exekutive fokussieren sich auf die Strategische Führungsebene des öffentlichen Unternehmens.

In der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht setzt die Exekutive typischerweise folgende Themen um (Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 167 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?

 © 2023 IMP-HSG / s+s

- 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?
- Risikomanagement 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.

Zu beachten ist, dass neben Instrumenten zum Reporting auch andere Formen der Überwachung der Beteiligungen nötig und auch sinnvoll sind. Dazu gehört, dass die SFE der Exekutive mindestens einmal pro Jahr mündlich Bericht erstattet. Im Rahmen dieser Besprechung gehören auch die Erläuterung von Projekten und der relevanten Rahmenbedingungen mit dazu (weitere Details dazu: Schedler, Müller, Sonderegger (2016), 183).

## 6.6 Besetzung der Strategischen Führungsebene

### 6.6.1 Einleitung

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

### 6.6.2 SFE-Zusammensetzung und Anforderungen an die Mitglieder der Strategischen Führungsebene

Die Ansprüche an die Führung von öffentlichen Unternehmen haben in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. Neben den hohen Anforderungen der Kunden sind es insbesondere auch die kritischeren Bürgerinnen und Bürger und weitere Anspruchsgruppen. Zudem haben sich die Märkte, in denen sich öffentliche Unternehmen, wie z.B. Energieversorgungsunternehmen, Spitäler oder auch Alters- und Pflegeheime betätigen, entwickelt und sind durch eine höhere Dynamik wie auch mehr Wettbewerb geprägt.

Zunehmende Anforderungen in der strategischen Unternehmensentwicklung fordern die strategischen Gremien, welche entsprechend den Herausforderungen mit Fach-, Methoden- und Sachkompetenz zu besetzen sind. Die SFE hat als handlungsfähiges Team zu agieren. Es soll divers bezüglich Geschlecht, Ausbildung und Alter zusammengesetzt sein. Ziel ist es, Diskussionen engagiert und unter Einbezug aller relevanten Kriterien führen zu können, damit für das Unternehmen die richtigen Lösungen gefunden werden. Bezüglich Grösse des Gremiums sollen es auch bei städtischen Unternehmen nicht mehr als sieben bis neun Personen sein, welche die strategische Verantwortung in der SFE innehaben. Zudem wird von den gewählten SFE-Mitgliedern Loyalität wie auch Verantwortungsbewusstsein verlangt.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

### 6.6.3 Wahlgremium der Strategischen Führungsebene

In zahlreichen öffentlichen Unternehmen im Eigentum der Städte werden Mitglieder der Strategischen Führungsebene durch die Legislative gewählt (siehe oben). In einzelnen Fällen wird ein Teil durch die Legislative und ein Teil durch die Exekutive gewählt. Je nach Rechtsform handelt es sich dabei um eine direkte Delegation in die SFE oder um einen Wahlvorschlag zu Handen der Generalversammlung. Bei der Analyse der durch das Parlament gewählten Personen kann festgestellt werden, dass es sich dabei regelmässig um aktiv tätige oder ehemalige Legislativmitglieder handelt.

Mit Rücksicht auf die sich für eine Wahl in die SFE zur Verfügung stellenden Personen sollte darauf verzichtet werden, die Legislative als Wahlbehörde einzusetzen (Öffentlichkeitsprinzip). Denn wird eine Person, die sich für die Wahl in eine SFE zur Verfügung stellt, nicht gewählt, kann ihr daraus ein Reputationsschaden erwachsen.

### 6.6.4 Zum Einsitz der Exekutive in die Strategischen Führungsebene

Nach jahrelangen intensiven Diskussionen um die Delegation von Exekutivmitgliedern in die SFE zeigen die Ergebnisse der Studie, dass dies weiterhin in rund 90% der Städte getan wird. Und auch die Diskussion um den sogenannten «doppelten Pflichtennexus» hat darauf kaum Einfluss gehabt. Der Autor verwendet in den teilweise sehr kontrovers geführten Diskussionen dabei das Bild der «Hüte»: Ein vom Volk gewähltes Exekutiv-Mitglied trägt bei der Aufgabenerledigung eine Verantwortung gegenüber den Wählerinnen und Wählern («öffentlicher Hut»). Als SFE-Mitglied ist das Exekutivmitglied dem Unternehmen verpflichtet und hat die entsprechenden Sorgfaltspflichten (z.B. nach Art. 717a Obligationenrecht in privatrechtlichen Aktiengesellschaften bezüglich Interessenkonflikte) zu erfüllen («Unternehmerhut»). Im «Schönwetterfall» ist der Umgang mit den beiden «Hüten» meist unproblematisch. Dies ist jedoch nicht mehr der Fall, wenn «Sturm» aufkommt, das Unternehmen in Schieflage gerät oder Fehlentscheide des öffentlichen Unternehmens zu existenziellen Problemen geführt haben. Die Vor- und Nachteile sind ausgiebig und an zahlreichen Stellen dargelegt worden, so dass an dieser Stelle nochmals festgehalten wird, dass ein Einsitz von Exekutivmitgliedern in eine SFE eines öffentlichen Unternehmens mit einer wirksamen Eignerstrategie und mit einer konsequenten Aufsichts- und Controllingtätigkeit nicht notwendig ist.[19]

### 6.6.5 Mandatsbeschränkung

Zur langfristigen Sicherstellung einer wirkungsvollen SFE-Tätigkeit ist es wichtig, Überlegungen zur «Verweildauer» der SFE-Mitglieder anzustellen. Einerseits soll damit sichergestellt werden, dass mit neuen Mitgliedern neue strategische Impulse bei der Unternehmensführung erzielt werden, andererseits aber auch eine Kontinuität in der langfristigen Führung erreicht wird. In den PCG-Richtlinien sind zu diesem Thema verschiedene Regelungen zu finden. In Art. 710 Abs. 1 Obligationenrecht endet die Amtsdauer von Verwaltungsratsmitglieder an der nächsten ordentlichen Generalversammlung. Für nicht-börsenkontierte Unternehmen ist in Art. 710 Abs. 2 eine Amtsdauer von drei Jahren festgelegt, sofern keine andere Regelung in den Statuten vorgenommen wurde. Im Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance ist der Verwaltungsrat für die Nachfolge, die Auswahl sowie eine zweckmässige Weiterbildung besorgt (Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance (2023), 11). Kantone haben in PCG-Richtlinien zu dieser Thematik konkrete Regelungen definiert, bei denen eine Limitierung z.B. auf 12 oder 16 Jahre

[19] Zu beachten ist, dass dabei ein etablierter Zustand des Unternehmens vorausgesetzt wird.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

vorgenommen wird (z.B. Kanton Aargau). In Anbetracht der notwendigen Zeit für Einführung und Etablierung eines neuen SFE-Mitglieds macht es Sinn, eine minimale Mandatsdauer von einigen Jahren anzustreben. Zur Erreichung der Unternehmensziele ist es sinnvoll, ein SFE-Mandat nach acht bis 12 Jahren niederzulegen. Bei der weiteren Entwicklung von PCG-Richtlinien macht es Sinn, sich zu diesem Thema weitere Gedanken zu machen und praxistaugliche Lösungen zu finden.

### 6.6.6 Altersbeschränkung

In den PCG-Richtlinien der Kantone St.Gallen, Aargau oder auch Basel-Stadt ist eine Altersbeschränkung auf 70 Jahre festgelegt (Kanton Aargau: 68 Jahre im Fall einer Wahl durch die Legislative). Im Rahmen der Definition von PCG-Richtlinien macht es Sinn, sich auch bezüglich einer Altersbeschränkung Gedanken zu machen und, wenn möglich, eine Regelung zu finden. Insbesondere wenn einbezogen wird, dass Personen, welche nicht mehr im aktiven Erwerbsleben stehen, recht schnell einen engen «Kontakt» zu Markt, Kunden und weiteren Anspruchsgruppen verlieren.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

# 7 Zusammenfassung und Ausblick

In einer konservativen Hochrechnung kann davon ausgegangen werden, dass alle Städte zusammen im Verwaltungsvermögen über Beteiligungen von über CHF 9 Mrd. verfügen. Allein diese Summe zeigt die hohe Bedeutung von Public Corporate Governance.

Die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen ist als Thema in den Städten «angekommen». Hatten insbesondere die grössten Städte der Schweiz vor 2014 bereits PCG-Regelungen, sind mittlerweile solche auch in den mittleren und kleineren Städten eingeführt worden (in rund zwei Drittel der Städte). Nicht immer als eigentliche Richtlinien oder Reglemente, jedoch z.B. als grundsätzliche Entscheide der Exekutive. Aber: Weiterhin hat ein Drittel der Städte keine PCG-Regelungen im engeren Sinn.

Der Fokus der Legislative liegt nach Einschätzung der befragten Personen in der Definition der zu erbringenden Leistungen, in Inputs zu Eignerstrategien, im Controlling von Eigner- und Leistungszielen sowie in der Wahl von Mitgliedern in die SFE. In 70% der grössten Städte werden Legislativ-Mitglieder in die SFE eines öffentlichen Unternehmens delegiert. In den mittleren Städten beträgt der Anteil 31%.

Über alle Cluster hinweg sitzen in knapp 90% der öffentlichen Unternehmen Exekutiv-Mitglieder. Im Vergleich zu 2014 ist der Wert praktisch unverändert. In der Auffassung der Befragten liegt die Rolle der Exekutive in der Definition der Leistungserbringung, der Wahl der SFE-Mitglieder, der Festlegung der Eignerstrategie sowie im Controlling der Eignerziele und der erbrachten Leistungen.

Der Einsitz von Mitarbeitenden der Verwaltung kommt insbesondere in den grössten Städten vor (70%). In den beiden anderen Clustern geschieht dies in einem weit geringeren Umfang, der bei knapp 20% liegt.

In den grössten und den mittleren Städten ist die Aufsicht auf verschiedene Departemente verteilt, in der Hälfte der kleinsten Städte wird sie in einem Departement vorgenommen.

Die Risiken aus Mehrheitsbeteiligungen bzw. strategisch wichtigen Beteiligungen für die Stadt werden in 34% der Städte regelmässig evaluiert. Erwartungsgemäss ist der Anteil in den Städten mit mehr als 40'000 Einwohnenden mit 55% höher (regelmässige Risikoevaluation).

Über alle Cluster hinweg wird in 30% der Städte die Performance der Beteiligungen ausgewertet und bei weiteren rund 30% bei Bedarf. Bei der Beurteilung wird, gemäss den Kommentaren der Befragten, dabei zum Teil auch die Risikobeurteilung mit einbezogen.

In den grössten Städten gibt es keine Unternehmen mit einem strategischen Gremium, das aus einer bis drei Personen besteht. In den mittleren und kleineren Städten werden die Unternehmen in der Regel mit einem strategischen Gremium in der Grösse von vier bis sechs bzw. sieben bis neun Personen geführt.

Bei der Suche nach neuen SFE-Mitgliedern werden in den grössten Städten sowie in der Mehrheit der mittleren und kleineren Städte Anforderungsprofile eingesetzt. In einem Drittel der Städte werden SFE-Positionen öffentlich ausgeschrieben. Über alle Cluster hinweg kommen in rund 30% der Städte Mandatsverträge zum Einsatz. Beschränkungen der Mandatsdauer werden in rund 40% der grössten Städte vorgenommen. Altersbeschränkungen werden am ehesten in den grössten Städten definiert, sind aber noch nicht verbreitet.

PCG hat als Thema in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen und es ist wird erwartet, dass die Bedeutung weiter zunehmen wird. In weniger als 20% der Städte sind die Befragten der

 © 2023 IMP-HSG / s+s

Auffassung, dass Legislativ-Mitglieder in der SFE von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen sollten.

Im zweiten Teil der Auswertung sind konkrete Hinweise dargelegt, wie die Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen weiterentwickelt werden kann. Dies insbesondere in den Themen PCG-Richtlinien, des Beteiligungsmanagements, der Weiterentwicklung des bewährten Führungsinstruments Eignerstrategie sowie Aufsicht und Controlling. Diese Themen werden in weiteren Publikationen konkretisiert und operationalisiert.

Die Studienerkenntnisse zeigen, dass bei der Umsetzung der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in den Städten ein «Zwischenstand» erreicht worden ist. Damit die öffentlichen Unternehmen aber «unter Kontrolle» sind, sind weitere Anstrengungen in der Entwicklung und Umsetzung der Public Corporate Governance nötig.


© 2023 IMP-HSG / s+s

# 8 Anhang

In der Folge sind die Fragen des zum Einsatz gelangten Fragebogens dargestellt.

***Fragen zur Struktur der Beteiligungen***

1. Wie gross ist der Anteil des städtischen Auftrags am Umsatz für die Unternehmen?
   *Bitte machen Sie zu allen Bereichen eine Aussage.*

| | Sehr wichtig > 75% | Wichtig 40 – 75% | Weniger wichtig 10 – 39% | Unwichtig < 10% | Keine Antwort |
|---|---|---|---|---|---|
| Gesundheits- / Sozialwesen (z.B. Pflegeheim, -zentrum) | | | | | |
| Versorgung (z.B. Strom-, Gas-, Wasserversorgung oder Verbundunternehmen) | | | | | |
| Verkehr / Transport | | | | | |
| Entsorgung | | | | | |
| Wohnungswesen | | | | | |
| Informatik | | | | | |
| Kultur, Sport, Freizeit | | | | | |
| Finanzen | | | | | |
| Andere: | | | | | |
| Andere: | | | | | |
| Andere: | | | | | |

2. Wie ist die Bedeutung der Unternehmen für die Leistungserbringung der Stadt aus Ihrer Sicht gesamthaft einzuschätzen?
   *Bitte machen Sie zu allen Bereichen eine Aussage.*

| | Sehr wichtig | Wichtig | Weniger wichtig | Unwichtig | Keine Antwort |
|---|---|---|---|---|---|
| Gesundheits- / Sozialwesen (z.B. Pflegeheim, -zentrum) | | | | | |
| Versorgung (z.B. Strom-, Gas-, Wasserversorgung oder Verbundunternehmen) | | | | | |
| Verkehr / Transport | | | | | |
| Entsorgung | | | | | |
| Wohnungswesen | | | | | |
| Informatik | | | | | |
| Kultur, Sport, Freizeit | | | | | |
| Finanzen | | | | | |
| Andere: | | | | | |
| Andere: | | | | | |
| Andere: | | | | | |

3. Ist die Führung, Steuerung und Aufsicht («Corporate Governance») für alle Beteiligungen in einem Regelwerk verankert (Richtlinien, Reglement)?
   *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

   **Falls nein:** Ist es geplant, Führungs- und Steuerungsinstrumente für alle Beteiligungen in einem Regelwerk zu verankern?


© 2023 IMP-HSG / s+s

Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.

***Fragen zur Legislative***

4. Wird in Ihrer Stadt die Legislative durch ein Parlament wahrgenommen?

5. **Falls ja:** In welchem Ausmass übernimmt die Legislative konkrete Aufgaben bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von städtischen Beteiligungen?
   *Bitte machen Sie zu allen Themen eine Angabe.*

6. Nimmt die Stadt mit einem Mitglied / mehreren Mitgliedern der Legislative Einsitz im strategischen Führungsgremium (z.B. Verwaltungsrat)?
   *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest.*

7. Falls ja: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Legislativ-Mitgliedern?
   *Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen.*

***Exekutive***

8. In welchem Ausmass übernimmt die Exekutive als Gesamtgremium konkrete Aufgaben bei der Führung, Steuerung und Aufsicht von städtischen Beteiligungen?
   *Bitte machen Sie zu jedem Bereich eine Aussage.*

9. Falls eine Eignerstrategie vorliegt bzw. Eignerziele definiert werden: Werden in der Eignerstrategie / bei den Eignerzielen messbare bzw. kontrollierbare Ziele definiert?
   *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

10. Nimmt die Stadt mit einem Mitglied / mehreren Mitgliedern der Exekutive Einsitz im strategischen Führungsgremium (z.B. Verwaltungsrat)?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest.*

11. Falls ja: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Exekutiv-Mitgliedern?
    *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an.*

***Verwaltung***

12. Nimmt die Stadt mit einem Mitarbeitenden / mehreren Mitarbeitenden der Verwaltung Einsitz im strategischen Führungsgremium (z.B. Verwaltungsrat)?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest.*

13. Falls ja: Was ist der Zweck dieses Einsitzes von Mitarbeitenden?
    *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an.*

14. Sind die Aufgaben bezüglich Führung, Steuerung und Aufsicht der Eigentümerin auf verschiedene Departemente / Ressorts / Exekutivmitglieder aufgeteilt?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

15. Ist die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement zentral oder dezentral organisiert (Aufsicht über alle städtischen Beteiligungen)?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest.*

16. Wie kommunizieren die Unternehmen mit der Stadt?


© 2023 IMP-HSG / s+s

*Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen*

17. Welche Instrumente werden bei der Führung, Steuerung und Aufsicht eingesetzt?
    *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*
18. Werden Risiken, die sich für die Stadt aus Mehrheitsbeteiligungen und strategisch wichtigen Beteiligungen ergeben, evaluiert?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

19. Wird die Performance der Beteiligungen erhoben?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

20. Falls ja: Welche Instrumente werden für die Performance-Messung eingesetzt?
    *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an.*

***Strategische Führungsebene (Verwaltungsrat; Stiftungsrat; Verwaltungskommission; Vereinsvorstand usw.)***

21. Wie viele Personen umfassen die strategischen Führungsgremien?
    *Bitte Personenzahl ankreuzen und zusätzlich die Anzahl Unternehmen angeben. Bitte alle zutreffenden Antworten ankreuzen.*

22. Werden für die Suche von neuen Mitgliedern in die strategische Führungsebene Anforderungsprofile eingesetzt?
    *Bitte kreuzen Sie alle zutreffenden Antworten an. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

23. Werden bei der Suche nach neuen Mitgliedern der strategischen Führung die Positionen öffentlich ausgeschrieben?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

24. Werden mit den Mitgliedern des strategischen Führungsgremiums Mandatsverträge abgeschlossen?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

25. Gibt es bei den Mitgliedern der strategischen Führung eine Beschränkung der Mandatsdauer?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

26. Falls ja oder je nach Unternehmen unterschiedlich, für welche Dauer?
    *Bitte kreuzen Sie die maximale Dauer an, die die Unternehmen festlegen. Bitte geben Sie zudem die Anzahl der Unternehmen mit der jeweiligen Regelung an. Es sind mehrere Antworten möglich.*

27. Gibt es bei den Mitgliedern der strategischen Führung eine Altersbeschränkung?
    *Bitte legen Sie sich auf eine Antwort fest. Es ist zudem möglich, zusätzlich zur Antwort einen Kommentar abzugeben.*

28. Falls ja oder für jedes Unternehmen unterschiedlich, für welches Alter?
    *Bitte kreuzen Sie die Höhe der Altersbeschränkung und die Anzahl Unternehmen an. Es sind mehrere Antworten möglich.*

 © 2023 IMP-HSG / s+s

**Ihre persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen**

Zum Abschluss bitten wir Sie, uns Ihre persönlichen Erfahrungen und Einschätzungen zur konkreten Praxis der Führung, Steuerung und Aufsicht der öffentlichen Unternehmen in Ihrer Stadt mitzuteilen. *Bitte nehmen Sie zu allen Themen eine Einschätzung vor.*

| | Ja | Eher ja | Eher nein | Voll nein | Keine Antwort |
|---|---|---|---|---|---|
| Das Thema der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen hat für unsere Stadt in den *letzten 10 Jahren* an Bedeutung gewonnen. | | | | | |
| Das Thema der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen wird für unsere Stadt in den *kommenden Jahren* an Bedeutung gewinnen. | | | | | |
| In meiner Stadt wird es in absehbarer Zukunft weitere Verselbständigungen geben. | | | | | |
| In meiner Stadt werden in absehbarer Zukunft verselbständigte Betriebe wieder in die Verwaltung zurück überführt. | | | | | |
| Die Zielerreichung / Aufgabenerfüllung der öffentlichen Unternehmen wird transparent erfasst und beurteilt. | | | | | |
| Die Stadt hat die Risiken, die sich aus den Beteiligungen ergeben, im Griff. | | | | | |
| Die Beteiligungen sind gut und transparent in die mittelfristige finanzielle Führung der Stadt integriert. | | | | | |
| Die Legislative (Parlament / Gemeindeversammlung) nimmt ihre Oberaufsicht wirksam wahr. | | | | | |
| Mitglieder der Legislative sollten in der Oberleitung von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen können. | | | | | |
| Die Legislative hat klare Vorstellungen davon, was «Oberaufsicht» bedeutet. | | | | | |
| Die Exekutive als Gesamtgremium nimmt ihre Aufsicht wirksam wahr. | | | | | |
| Mitglieder der Exekutive sollten in der Oberleitung von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen können. | | | | | |
| Exekutivmitglieder, die in der Oberleitung von öffentlichen Unternehmen sitzen, stellen das Wohlergehen der Unternehmung über das Interesse der Stadt. | | | | | |
| Mitarbeitende der Verwaltung sollten in der Oberleitung von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen können. | | | | | |
| Mitarbeitende der Verwaltung sind für Rolle (Oberleitung von öffentlichen Unternehmen) gut vorbereitet. | | | | | |
| Öffentliche Unternehmen erbringen ihre Leistungen effizienter als die Verwaltung. | | | | | |
| Öffentliche Unternehmen sind für die Stadt besser kontrollierbar als private Auftragnehmer. | | | | | |
| In öffentlichen Unternehmen existiert mehr Fehlverhalten als in der Verwaltung. | | | | | |

***Offene Frage:***

Wo sehen Sie für die kommenden 5 – 10 Jahre die grössten Herausforderungen für die Governance Ihrer öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen im Verwaltungsvermögen?

 © 2023 IMP-HSG / s+s

## Literaturverzeichnis

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.

Drucker, P. (1977). "People and Performance: The Best of Peter Drucker on Management, Harper's College Press, New York.

Fitz-Gibbon, C. (1990). Performance Indicators, Multilingual Matters, BERA Dialogs (2), Routledge.

Gindi, G., Ed. (2003). Normen zu NORMA. Hannover.

Gleissner, W. and F. Romeike, Eds. (2005). Risikomanagement. Freiburg/Berlin/München/Zürich.

Huber, E., Ed. (2012). Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz. Bern / Stuttgart / Wien, Haupt Verlag.

Lienhard, A.; Rieder, St.; Sonderegger, R.; Ladner, A.; Höchner, C.; Ritz, M.; Roose, Z. (2019): Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne.

Meister, U. (2009). Kantone als Konzerne - Einblick in die kantonale Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. Zürich.

Müller, R. T., P., Ed. (2011). Stellvertretung und Rechtsvertretung im Verwaltungsrat. Staad.

Schedler, K., Müller R., Sonderegger, R. (2016). "Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen - Public Corporate Governance für die Praxis. 3. Aufl. 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.

Schedler, K. and I. Proeller (2011). New Public Management. 5. Aufl., Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag.

Sonderegger, R. (2004). Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungs-unternehmen. Bern, Stuttgart, Wien, Paul Haupt Verlag.

Sonderegger, R. (2014): 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-Working-Paper 22, IMP-HSG

Spielmann, N. M., Ed. (2012). Internationale Corporate Governance Best Practice Empfehlungen für Klein- und Mittelunternehmen. Diss. St. Gallen. St. Gallen.

Stöckli, A., Ed. (2012). Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. Bern, Stämpfli Verlag.

Verhoest, K. (2010). Common data in the COBRA-research. An outline. Revised and updated version. Leuven.

 © 2023 IMP-HSG / s+s

**Verwendete Materialien**

Bund (2010). Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten. Bund.

Bundesamt für Statistik, Definition Städte (2023), https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/raeumliche-typologien.html (Download: 25.01.2023)

Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM) (2022): https://pcg-musterkodex.de/wp-content/uploads/2022/03/Deutscher-Public-Corporate-Governance-Musterkodex_Fassung_2022-03-14.pdf (Download: 25.01.2023)

IFAC (2001). "International Federation of Accountants: Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, International Public Sector Study, Study 13."

Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden HRM 2, Kantonale Finanzdirektorenkonferenz

OECD (2016), OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264251526-de (Download: 25.01.2023).

Schweiz. Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Bern.

Schweiz. Bundesrat (2009). "Umsetzungsplanung zum Corporate-Goverance-Bericht des Bundesrates."

Schweiz. Bundesrat (2012). Corporate Governance: Kurzberichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbständigten Einheiten des Bundes im Jahr 2011. Bundesrat.

Swiss Code of Best Practice of for Corporate Governance (2023), Economie Suisse, https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/swiss-code (Download: 25.01.2023)

 © 2023 IMP-HSG / s+s