



Universität St.Gallen

Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung

Dr. Roger W. Sonderegger

SGVW

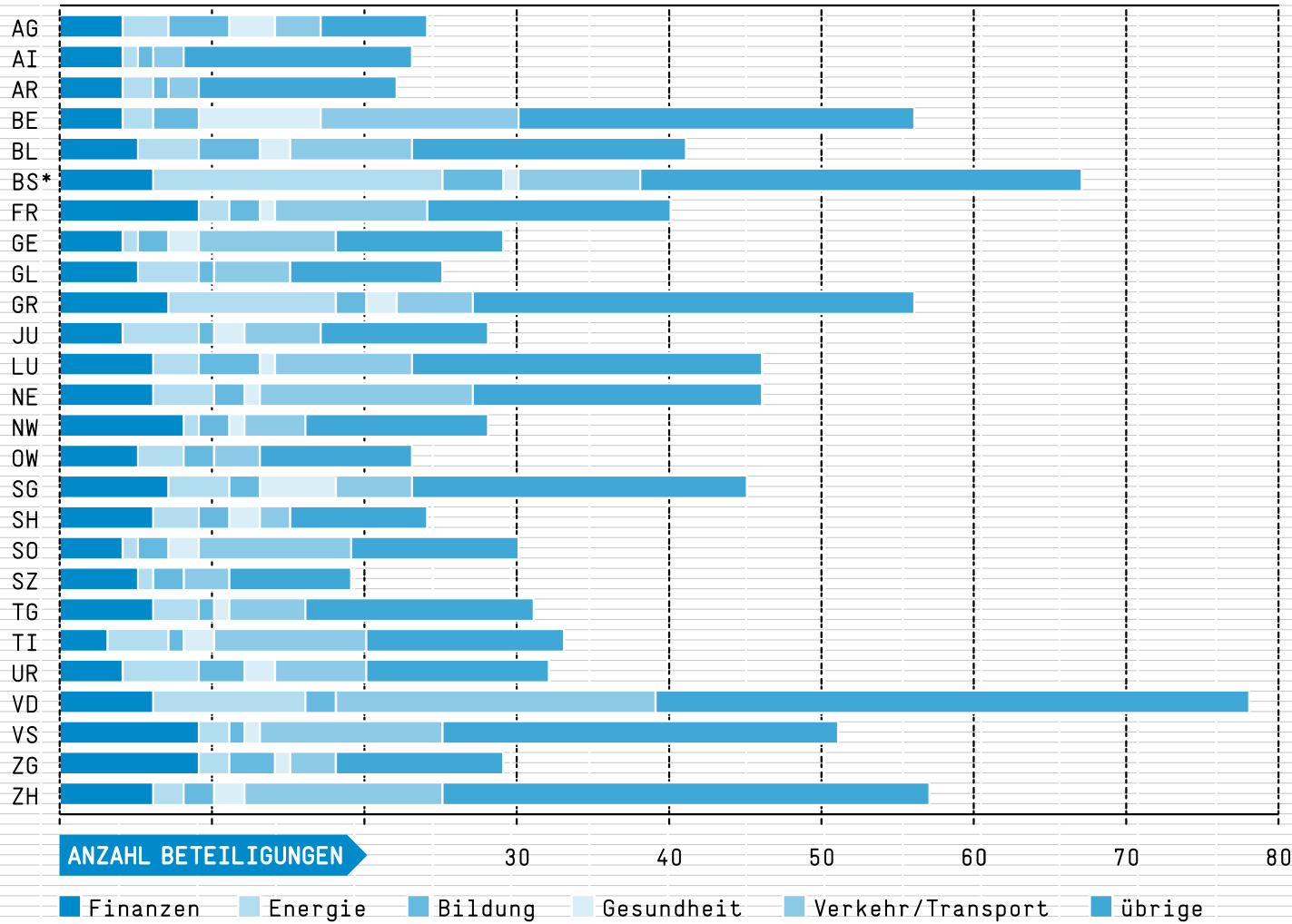
Wintertagung / 23. Januar 2015



Inhalte

- Terminologie und Definitionen
- Instrumente zur Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen / Public Corporate Governance-Framework (PCG)
- Schnelltest zur Auslagerung / Ausgliederung
- Aufsicht und Controlling
- Besetzung der Strategischen Führungsebene
- Zusammenfassung

Public Corporate Governance auf Kantonsebene



Die 26 Kantone halten rund 1'000 Beteiligungen an öffentlichen Betrieben.

Die meisten Kantone haben zur PCG Richtlinien verankert, wie mit den Beteiligungen umzugehen ist.

Städte: Aktuell keine Übersicht verfügbar.

*inkl. Unterbeteiligungen der IWB
Institut für Systemisches Management
und Public Governance

Quelle: Avenir Suisse, Kantone als
Konzerne 2009, 46

Terminologie und Definitionen ⁽¹⁾

- **Staatliche / öffentliche Unternehmen:** Unternehmen, welche im Besitz der öffentlichen Hand sind oder an denen die öffentliche Hand eine namhafte Beteiligung hat. Diese Unternehmen erfüllen öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse.

OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (OECD 2006)

Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und eine klare, konsistente Politik in Bezug auf sein Unternehmenseigentum entwickeln, die gewährleistet, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit dem erforderlichen Mass an Professionalität und Effektivität geführt werden.

Terminologie und Definitionen (2)

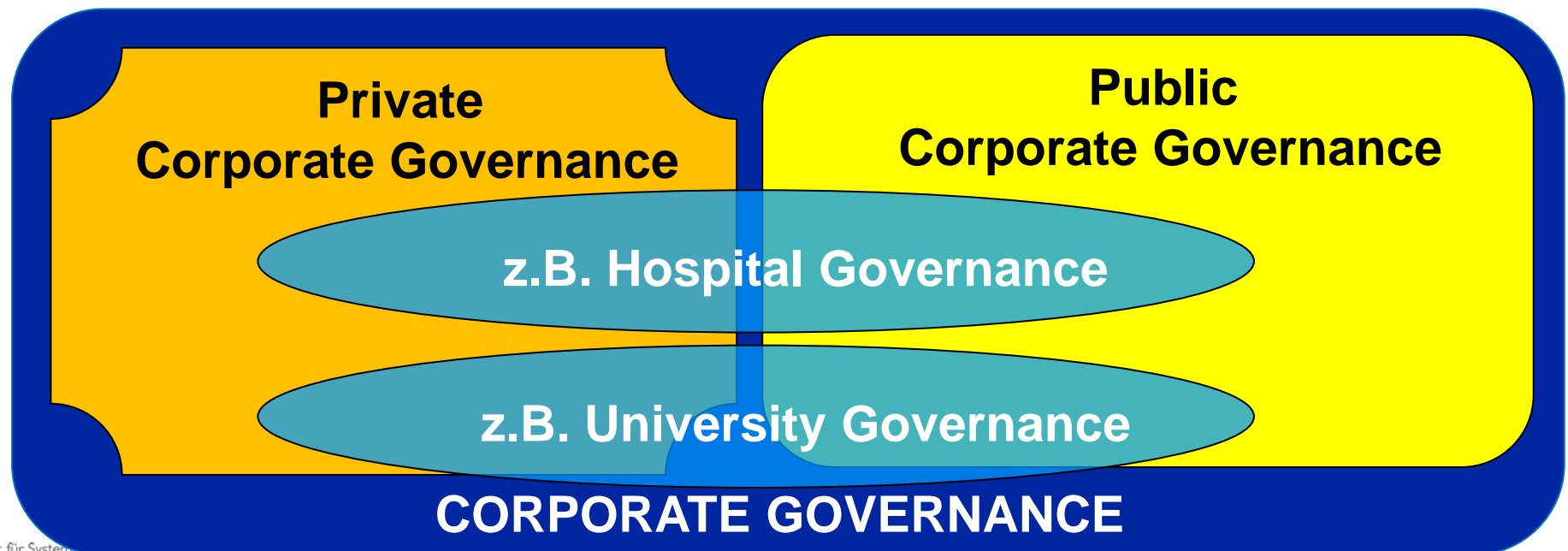
- **Corporate Governance:** Gesamtheit der auf das Eignerinteresse ausgerichteten Grundsätze, die, unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz, auf der obersten Unternehmensebene, Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.

Schlüsselwörter:

- Führung
- Transparenz
- Effizienz
- Kontrolle

Terminologie und Definitionen ⁽³⁾

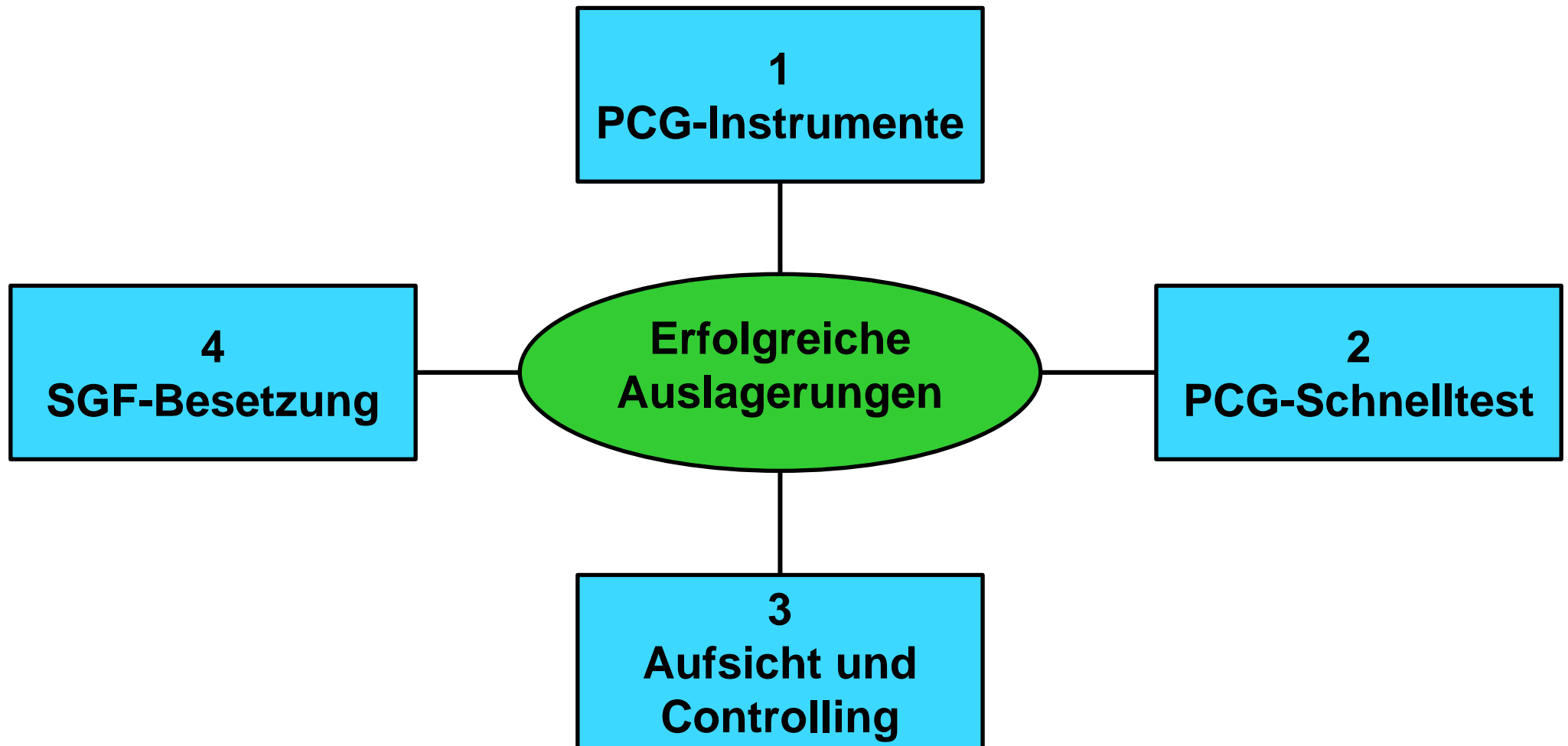
- **Public Corporate Governance:** Public Corporate Governance ist ein Teilbereich der Public Governance, der deren Spielregeln untergeordnet ist. Public Corporate Governance ist für all jene Fälle der Public Governance relevant, in denen sich der Staat für eine Leistungserfüllung durch verselbständigte Organisationen im Eigentum des Staates (öffentliche Unternehmen) entscheidet.



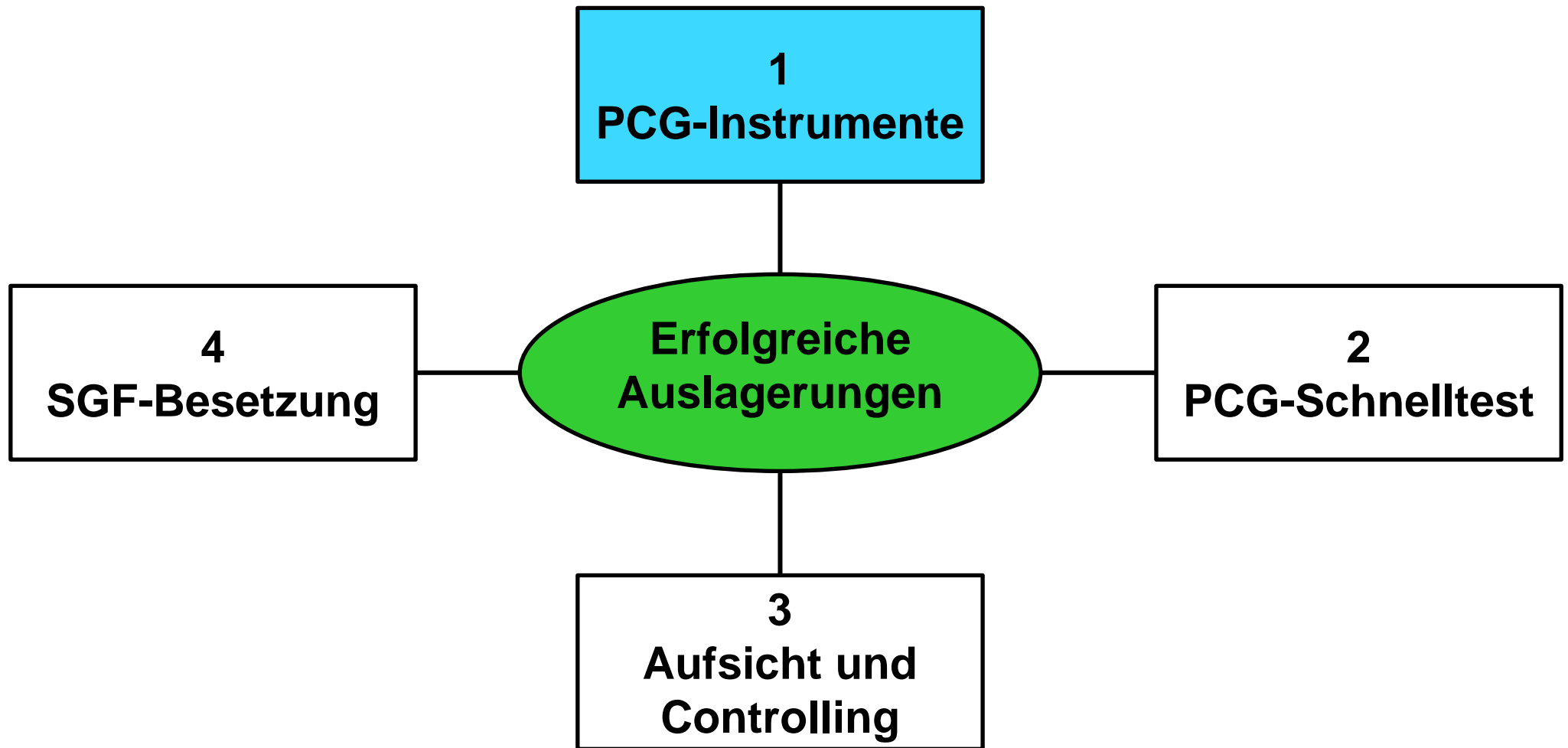
Terminologie und Definitionen (4)

- **Auslagerung:** Aufgaben, die aus einer staatlichen Körperschaft heraus einer Organisation oder einer Unternehmung zur Erfüllung übertragen werden.
- **Ausgliederung:** Herauslösen einer organisatorischen Einheit aus einer staatlichen Körperschaft und Überführung in eine eigenständige Organisations- / Rechtsform.
- **Hinweis:** *In der Folge wird nicht zwischen den beiden Begriffen differenziert und unter Auslagerung auch Ausgliederung subsummiert.*

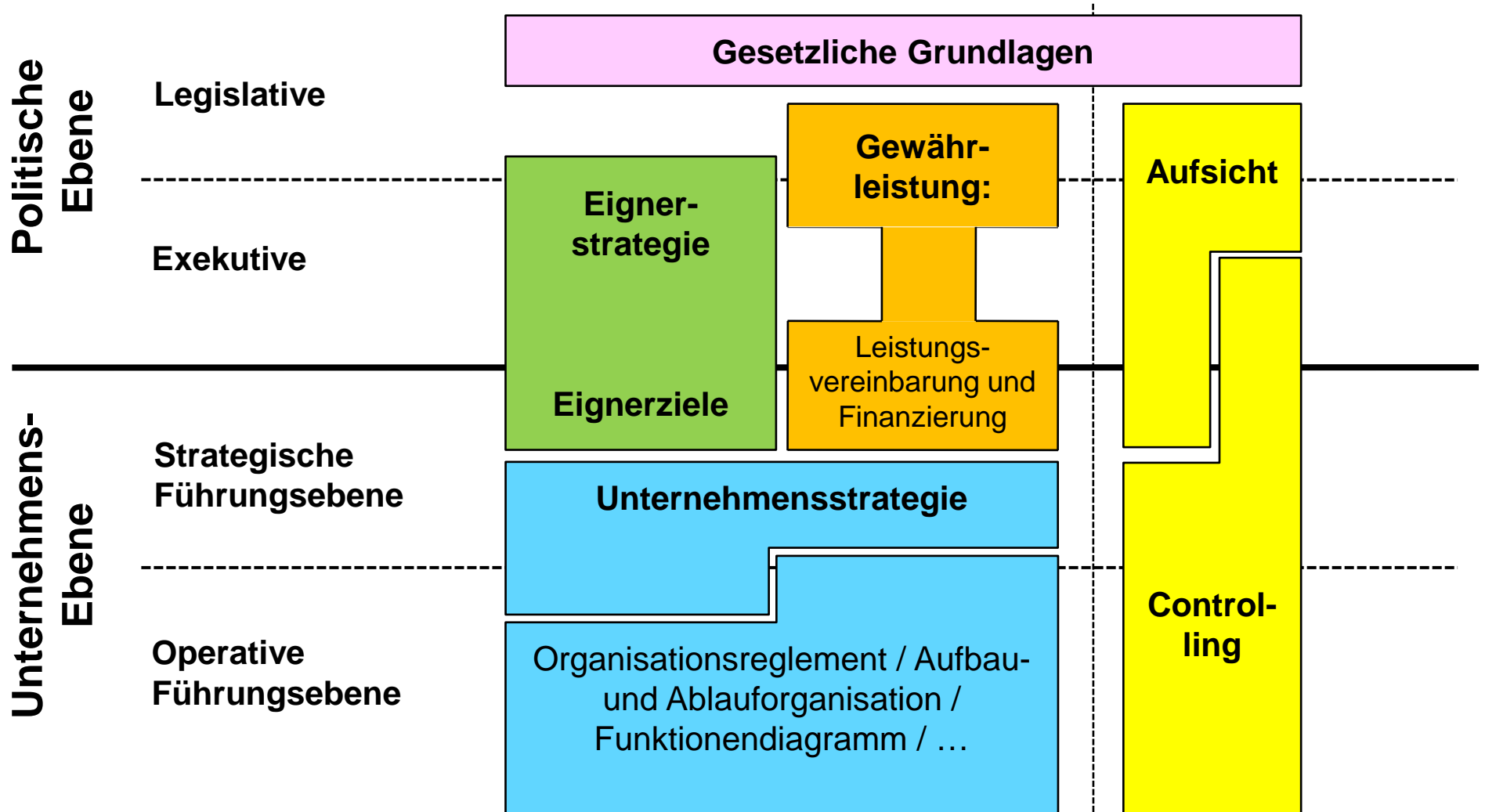
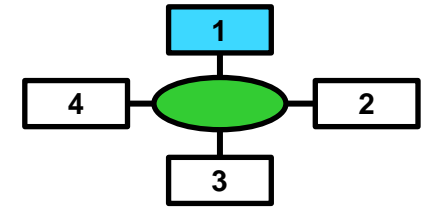
Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung



Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung

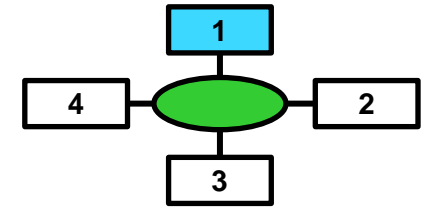


Public Corporate Governance auf einen Blick



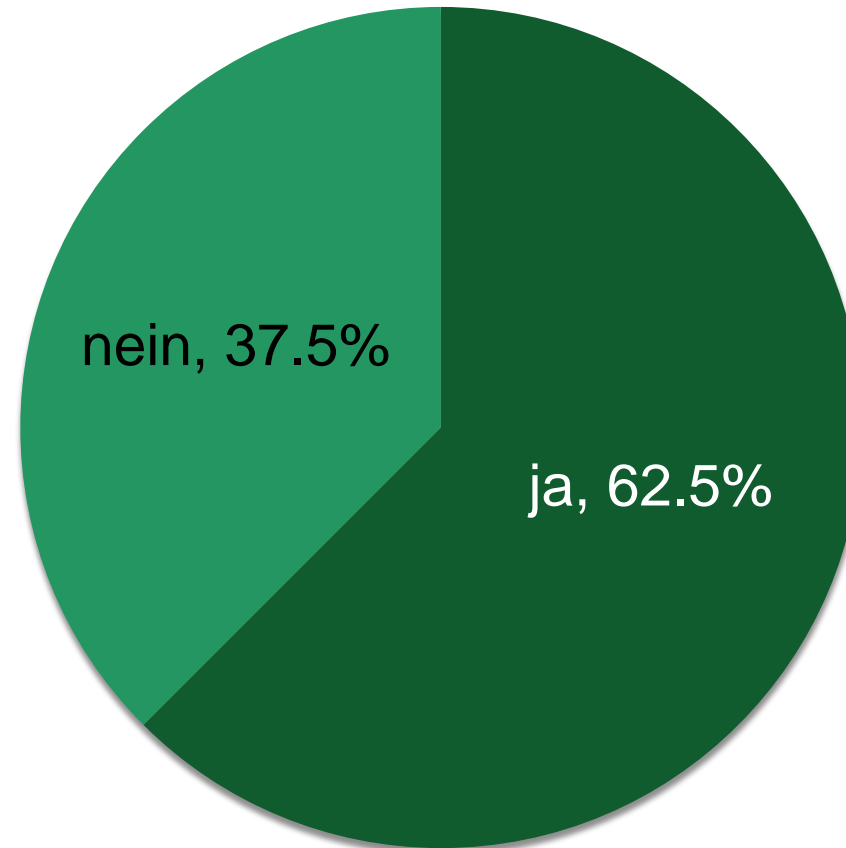
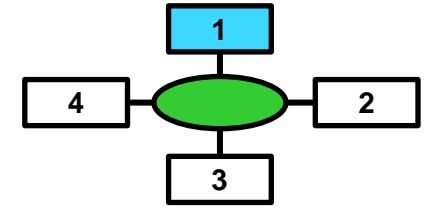
Public Corporate Governance für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung)

PCG-Instrumente



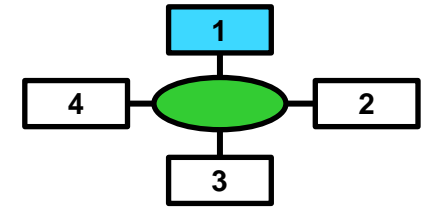
- **Gesetz / Reglement:** Grundlage zur Auslagerung. Definition der gesetzlichen Rahmenbedingungen.
- **Eignerstrategie:** Definition von Leitplanken zur Unternehmensentwicklung; Grundlagen für die Unternehmensstrategie. Erstellung durch die Exekutive; Kenntnisnahme durch die Legislative.
- **Leistungsvereinbarung / Finanzierung:** Definition der zu erbringenden Aufgaben und der Kriterien zur Evaluation der Qualität. Durch Exekutive und Genehmigung durch Legislative.
- **Aufsicht und Controlling:** Sicherstellung der Aufsicht (Oberaufsicht der Legislative bzw. Aufsicht der Exekutive) und Controlling (Exekutive gegenüber SFE bzw. SFE gegenüber der Operativen Führungsebene (OFE)).
- **Strategische Führungsebene:** Strategische Unternehmensführung; Controlling der Aufgabenerfüllung der OFE.

Städte setzen Instrumente zur Führung der öffentlichen Unternehmen ein.



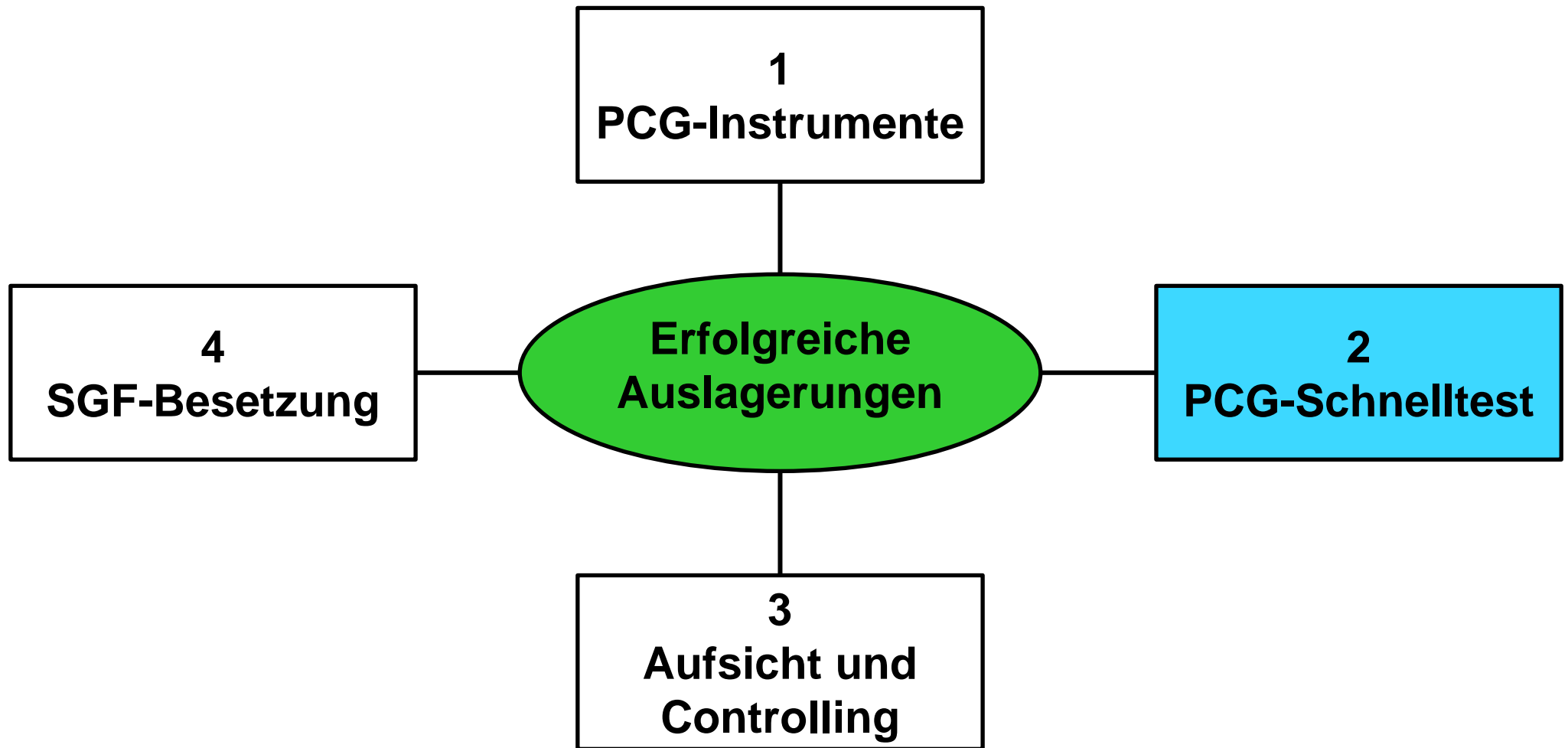
Gibt es Instrumente, die zur Steuerung der Unternehmen eingesetzt werden?

Eingesetzte Steuerungsinstrumente

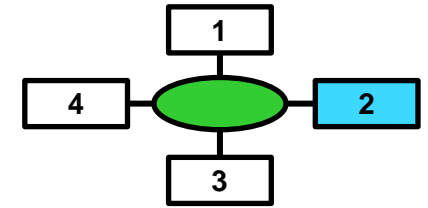


- Eignerstrategie
- Positionspapier (analog Eignerstrategie)
- Aktionärsleitbild (geraffte Form einer Eignerstrategie)
- Leistungsauftrag
- Fachliche Steuerung durch eine parlamentarische Fachkommission

Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung

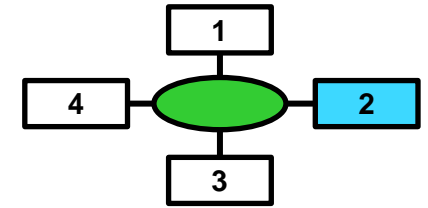


PCG-Schnelltest für eine Auslagerung ⁽¹⁾



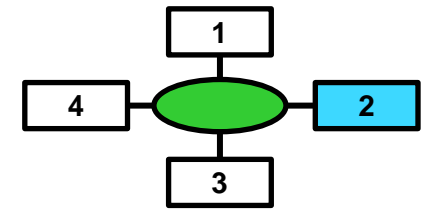
Frage	Inhalte zur Klärung	Bemerkungen
1. Ministerialaufgabe oder Rechtsprechung?	Handelt es sich um eine politische Funktion im engeren Sinn oder um Rechtsprechung?	Falls ja > keine Auslagerung
2. Starker individueller Eingriffscharakter?	Handelt es sich um eine hoheitliche Aufgabe?	Falls ja > Auslagerung nur sofern rechtliche Anforderungen sichergestellt werden können.
3. Rechtliche Grundlage zur Auslagerung?	Besteht ein Gesetz oder kann ein solches erlassen werden?	Falls nein > keine Auslagerung.
4. Eigene Rechtspersönlichkeit nötig?	Autonomie zur Marktteilnahme?	Falls ja > Auslagerung prüfen.

PCG-Schnelltest für eine Auslagerung ⁽²⁾



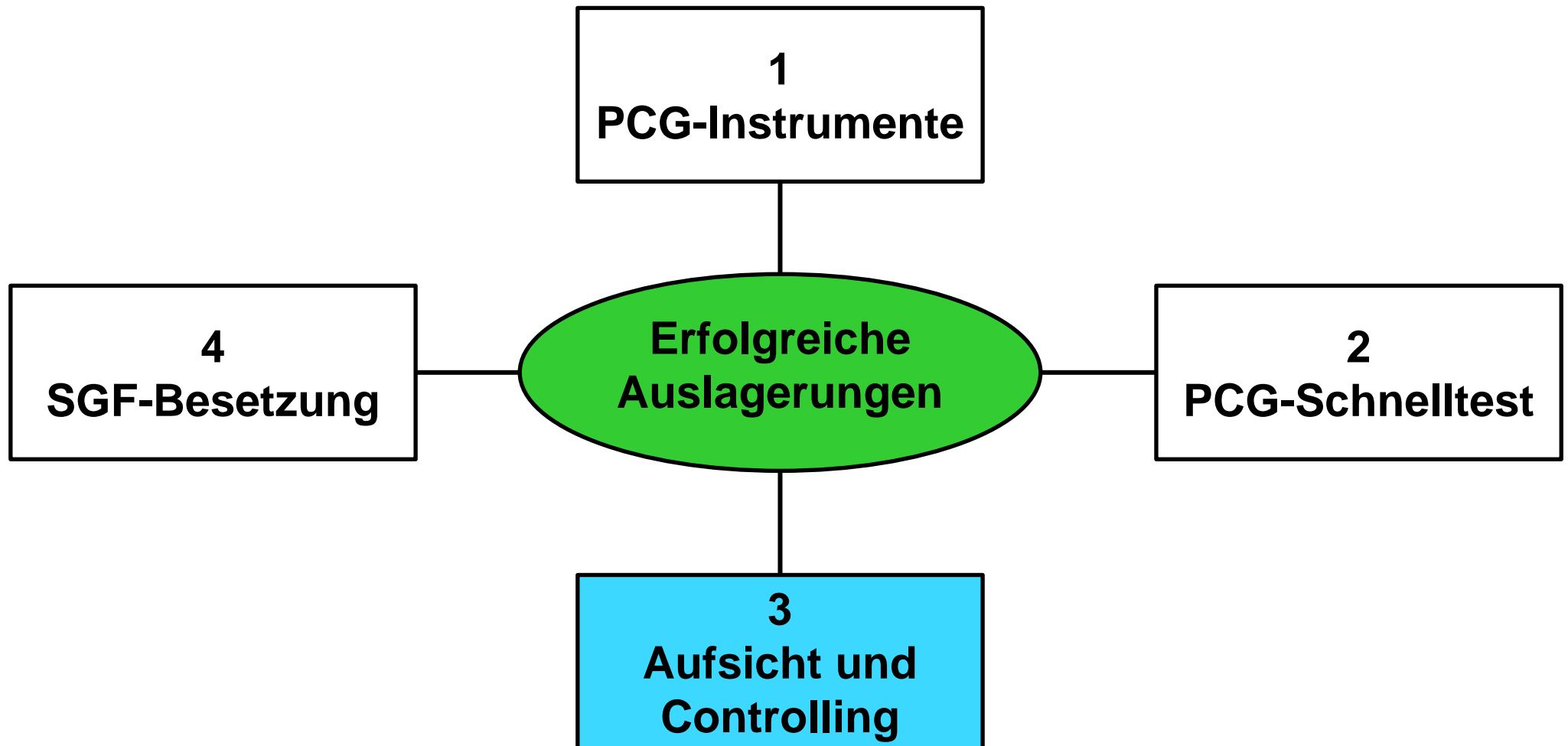
Frage	Inhalte zur Klärung	Bemerkungen
5. Eigenständiger Markt?	Können Kunden aus mehreren Anbietern auswählen?	Falls ja > Auslagerung prüfen.
6. Effektivität der Aufgabenerfüllung?	Kann die Aufgabe ausserhalb der Verwaltung effektiver erfüllt werden?	Falls ja > Auslagerung prüfen.
7. Effizienz der Aufgabenerfüllung?	Kann die Aufgabe ausserhalb der Verwaltung effizienter erfüllt werden?	Falls ja > Auslagerung prüfen.
8. Auslagerung aus Sicht der politischen Steuerung möglich?	Sind besondere und anspruchsvolle politische Aspekte zu berücksichtigen?	Falls nein > Auslagerung prüfen.

PCG-Schnelltest für eine Auslagerung am Beispiel Stadtwerke

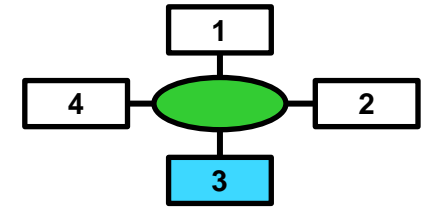


Frage	Strom	Gas	Kommunikation	Wasser
1. Ministerialaufgabe oder Rechtsprechung?	Nein	Nein	Nein	Nein
2. Starker individueller Eingriffscharakter?	Nein	Nein	Nein	Nein
3. Rechtliche Grundlage zur Auslagerung?	Ja	Ja	Ja	Ja
4. Eigene Rechtspersönlichkeit nötig?	Ja	Ja	Ja	Eher nein
5. Eigenständiger Markt?	Ja	Ja	Ja	nein
6. Effektivität der Aufgabenerfüllung?	Ja	Ja	Ja	Ja
7. Effizienz der Aufgabenerfüllung?	Ja	Ja	Ja	Ja
8. Auslagerung aus Sicht der politischen Steuerung möglich?	Ja	Ja	Ja	Zu prüfen

Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung

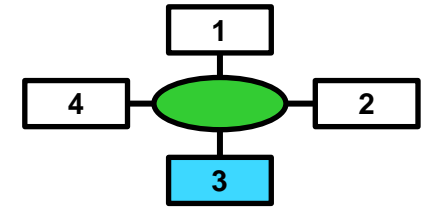


Aufsicht und Controlling sind in Städten konzeptionell erst punktuell umgesetzt.



- Aufsicht der Legislative über die Exekutive (Oberaufsicht).
- Aufsicht der Exekutive über die Strategische Führungsebene (SFE) und Controlling (Ziele der Eignerstrategie).
- Kontakte der Exekutive mit der SFE:
 - Keine persönlichen Kontakte
 - In der Regel keine / wenige informelle Treffen;
 - Oft auch keine formellen Treffen der Exekutive mit der SFE
- Meist kein strukturiertes Controlling (Überwachung der Zielerreichung, z.B. Eignerstrategie) etabliert; Oberaufsicht und Aufsicht (noch) rudimentär.

Führungscockpit zur Aufsicht und Controlling (Vorschlag)



Übersicht über die Beteiligungen der Stadt

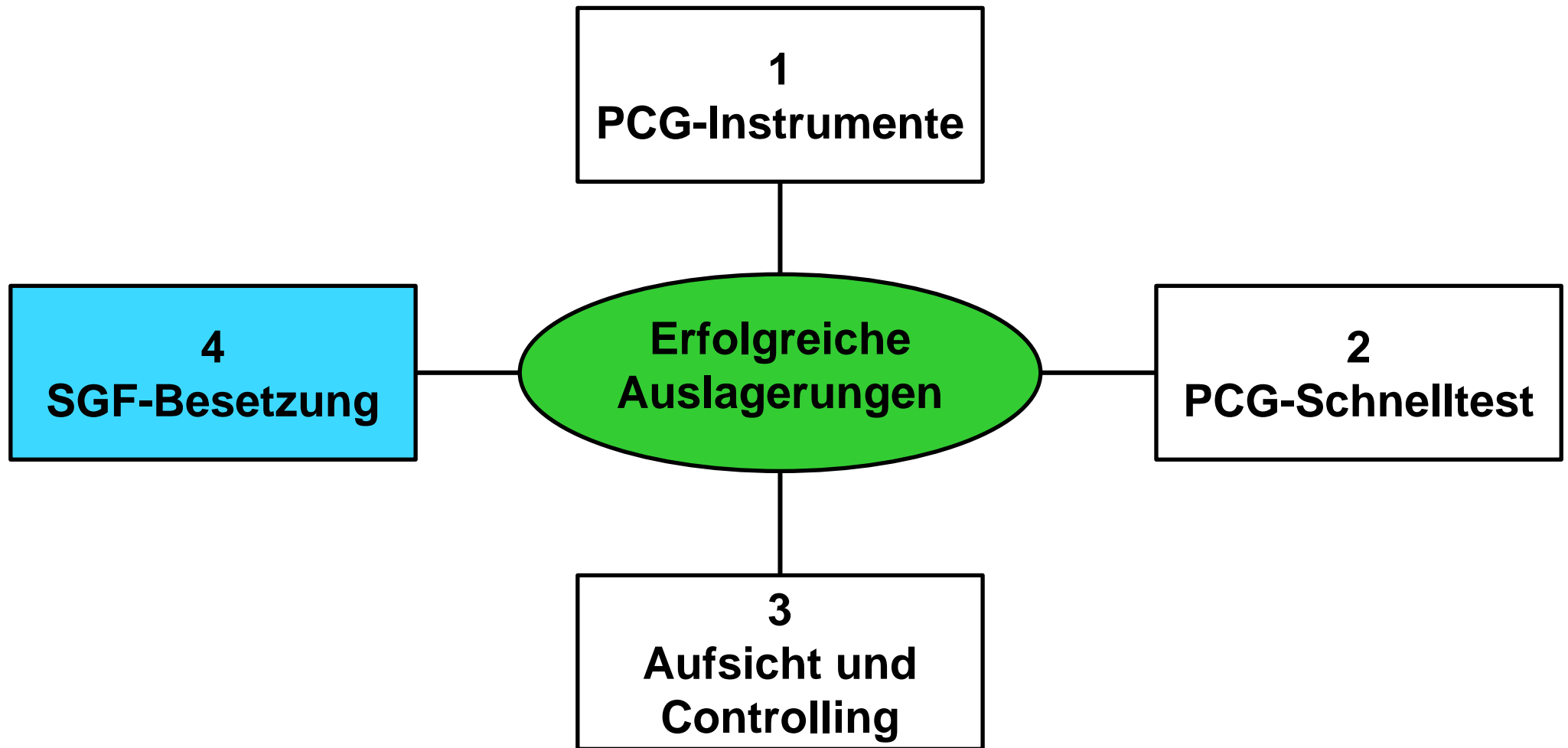
Unternehmen	Ort	Sektor	Rechtsform	Anteil der Stadt	Umsatz in 1'000 CHF (pa)	Betriebsergebnis in 1'000 CHF (pa, EBIT)	Investitionen in 1'000 CHF (pa)	Personalbestand (MA/VZE)	Beanstandungen	Marktinfos	Interne Infos	Risiken
Stadtwerke	X	Versorgung	Selbständige Anstalt	100%	45'000	125	750	50 / 35	Stromunterbruch	Preisdruck	Personelle Fluktuation	Preisentwicklung
Busbetriebe	Y	Verkehr	Aktiengesellschaft	50%	10'000	25	50	25 / 20	keine	steigende Kosten	Veränderung Beteiligungsverhältnis	Gewinneinbruch
Regionale Wasserversorgung	Z	Versorgung	Aktiengesellschaft	15%	10'000	10	100	50 / 40	keine	keine	keine	keine
Alter- und Pflegeheim	Y	Soziales	Aktiengesellschaft	70%	20'000	140	200	220 / 150	Pflegekosten	Konkurrenzdruck	keine	ungedeckte Kosten
Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde	X	Soziales	Selbständige Anstalt	25%	3'000	5	10	22 / 14	Kostenentwicklung	keine	Mitarbeiterzufriedenheit	Kosten
Kominfo AG	Y	Information	Aktiengesellschaft	10%	10'000	50	10	25 / 20	keine	Konkurrenzdruck	Investitionsschub	Gewinneinbruch
Total					-	-	-	-	-	-	-	-

Legende:

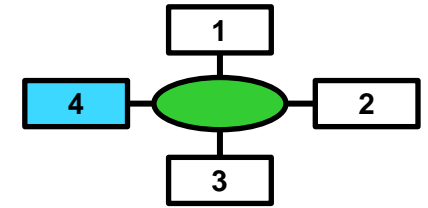
grün	Im Plan
gelb	es besteht die Gefahr, den Plan in der nächsten Einheit nicht einhalten zu können; Abweichung 0 - 9.9 %
rot	Abweichung > 10 %

Institut für Systemisches Management und Public Governance

Rahmenbedingungen erfolgreicher Auslagerung

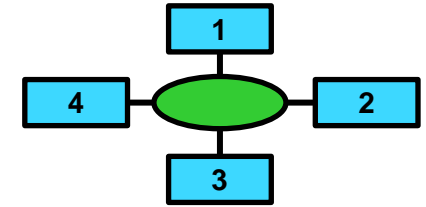


Strategische Führungsebene: Steigende Anforderungen



- Anzahl Personen: 7 – 9 Personen.
- Besetzungen auf der Grundlage von Anforderungsprofilen (Präsidium und Mitglieder).
- Fachkompetenz im Fokus; ausgerichtet auf Märkte und Kunden.
- Heterogene Zusammensetzung unter Berücksichtigung von Ausbildung, Alter, Geschlecht.
- Definition von Ausschüssen: Prüfungsausschuss (Audit Committee), Entschädigungsausschuss (Nomination- and Remunerations Committee), Politikausschuss.
- Wichtige Aufgaben der SFE: Unternehmensstrategie, Risk Management, Controlling, weitere Aufgaben.
- SFE-Präsident und OFE-Chef: Enge Kooperation.
- Und: Keine Exekutivmitglieder in der SFE.

Zusammenfassung



- Geeignete Aufgaben / Einheiten auslagern (PCG-Schnelltest).
- PCG-Instrumente etablieren für die Einflussnahme auf die strategische Entwicklung der öffentlichen Unternehmen (Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung und Finanzierung).
- Aufsicht und Controlling: Sicherstellung von Aufsicht und Controlling mit effektiven und effizienten Instrumenten. Konsequenz umsetzen.
- SFE-Besetzung mit Umsicht und markt- und teamorientiert vornehmen.
- Und: Bei der Planung der Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen (konzeptionell) vom ungünstigsten Fall ausgehen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



roger.sonderegger@unisg.ch

Studie zu PCG in Städten der Schweiz:

<https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/231453>