



School of  
Management and Law

# Privatisierungen und Auslagerungen aus ökonomischer Sicht: Internationale und schweizerische Erfahrungen



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Andreas Bergmann, Institut für Verwaltungs-Management  
[andreas.bergmann@zhaw.ch](mailto:andreas.bergmann@zhaw.ch)

# Auslagerungen aus Sicht Public Finance

## Fragestellungen in Zusammenhang mit Auslagerungen

### Allgemeine Wirtschaftspolitik/Ordnungspolitik



### Finanzwissenschaft

# Erkenntnisse zu Auslagerungen aus Sicht Public Finance

## Thema Effizienz

- Effizienzsteigerung ist eher auf **Wettbewerbsdruck**, als auf Rechtsform zurückzuführen:
  - Ausgelagerte Unternehmen, die dem Wettbewerb vollständig ausgesetzt sind, werden tatsächlich oft effizienter (oder verschwinden)
    - z.B. liberalisierte Märkte für Luftfahrt, Mobiltelefonie, Nahrungsmittel etc.
    - Aber: Unabhängige Aufsicht ist nötig (Sicherheit, Marktverhalten)
  - Nein, ausgelagerte Unternehmen, die vom Wettbewerb (teilweise) geschützt sind, werden nicht notwendigerweise effizienter
    - z.B. Netzinfrastruktur, natürliche Monopole
    - Aber: Staatliche Monopolisten sind oft vergleichsweise effizient (z.B. AHV, Suva, kantonale Gebäudeversicherungen)
- NZ: Auch interner Wettbewerbsdruck nützt → Strategisches (Finanz-) Management!

# Erkenntnisse zu Auslagerungen aus Sicht Public Finance

## Thema Defizite und Verschuldung

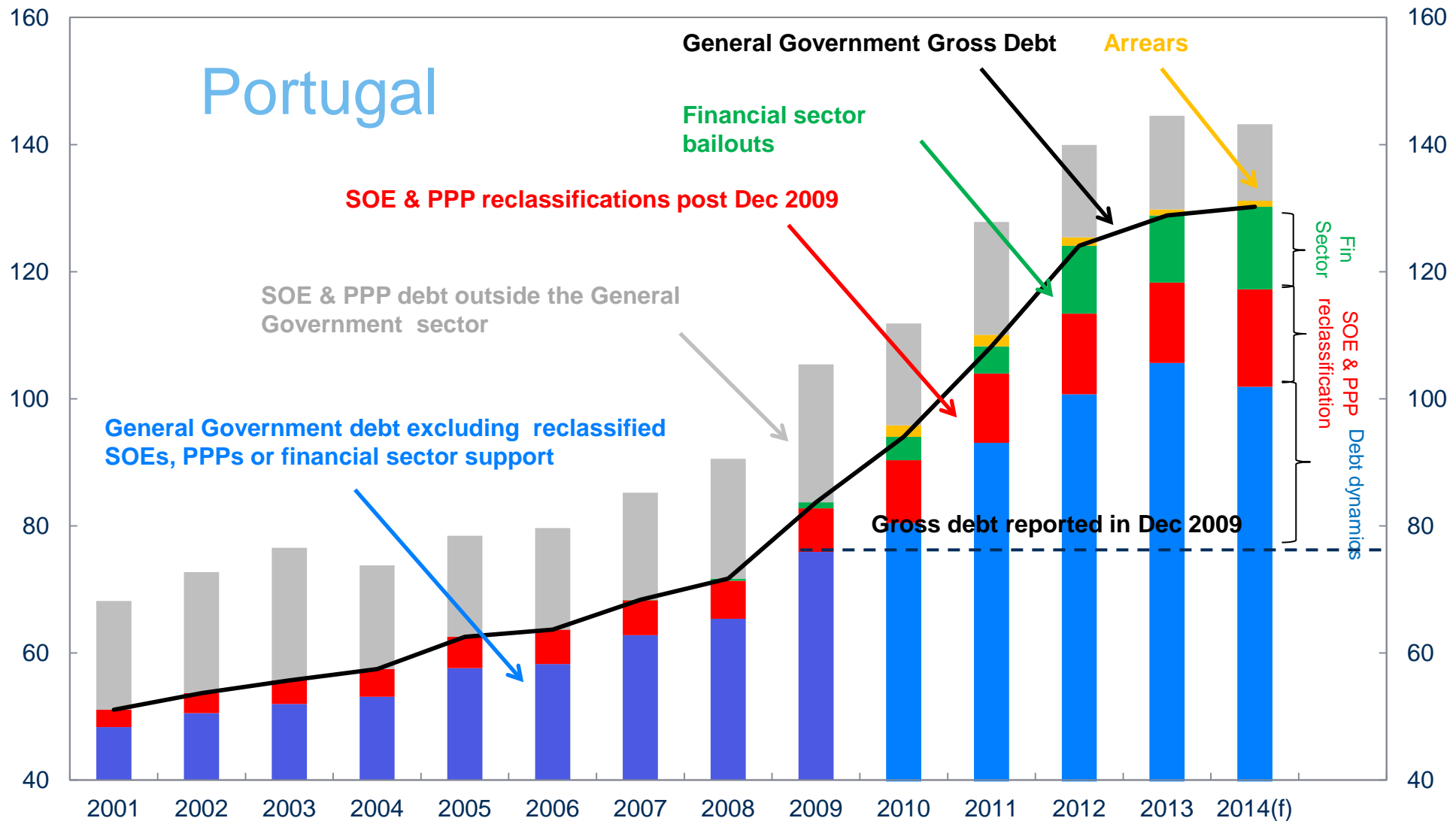
- Viele Skandale: Insbesondere betreffend Finanzströmen zwischen Staat und ausgelagerten Einheiten, z.B. (notleidende) Darlehen, «kostenlose» Lieferungen, Begünstigung etc.
- Deutliche Evidenz für Beitrag zur Finanzkrisen
  - Anstieg Verschuldung
  - Anhaltende Defizite
- Kritische Beurteilung von Auslagerungen durch Finanzwissenschaft, inkl. internationale Organisationen (IWF, Weltbank)

## Permanent defizitäre Unternehmen

- Ausgelagerte Einheiten sind teilweise langfristig defizitär (z.B. SBB Cargo, staatliche Fluggesellschaften wie Swiss, Alitalia vor Vollprivatisierung=Verkauf)
- Defizite müssen entweder über Zuschüsse des Staates oder über Verschuldung finanziert werden
  - Falls (teil)liberalisierter Markt: Mögliche Wettbewerbsverzerrung
  - Belastung Staatshaushalt/Steuerzahler
  - Belastung künftiger Generationen über Schulden

# Auslagerungen können in die Schuldenfalle führen

## Defizite und Schulden: Ursachen der Entwicklung an einem Beispiel



# Auslagerungen sind primär ein Governance- und Transparenzproblem

## Defizite und Verschuldung

- Gewollte Defizite, gewollte Verschuldung setzen demokratische Legitimation voraus – wie im Kernstaat!
- Problem, dass durch Auslagerung entsteht
  - Abkoppelung Governance
  - Fehlende Transparenz
- IMF 2012: Ausgelagerte Unternehmen sind – neben den amerikanischen Sub-Prime-Hypotheken – die zweite Hauptursachen der Finanzkrise von 2008!
  - Banken: «Too big to fail» → Staat musste rettend eingreifen
  - Ausgelagerte Einheiten: «Too important to fail» → Staat musste rettend eingreifen (z.B. Spitäler)

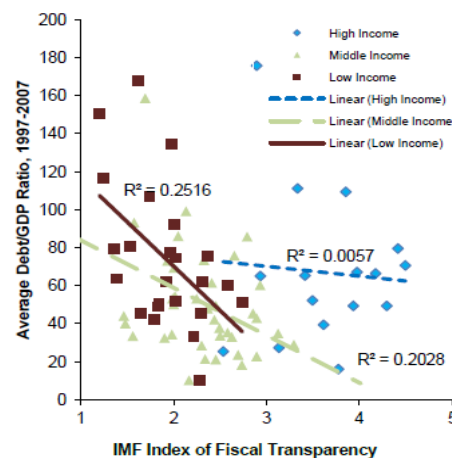
→ Fokus Governance und Transparenz: OECD und CIPFA Governance Richtlinien

# Auslagerungen sind primär ein Governance- und Transparenzproblem

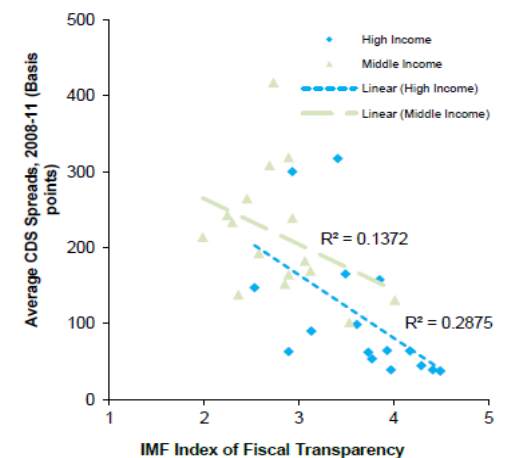
## Nur ein standardbasiertes Rechnungswesen erlaubt Transparenz

- Empirische Evidenz: Transparenz staatlicher Finanzen senkt Schulden und Zinslast (IWF, 2012; Bergmann, 2014)
- Transparenz setzt Accrual, Standards und Harmonisierung zwischen Rechnungswesen und Statistik (IPSAS und GFS) voraus: Schuldenstatistik von Belgien und Japan nimmt 2016 neu staatliche Unternehmen auf
- Transparenz beinhaltet Vollkonsolidierung aller beherrschten Einheiten und deren Einbezug in Fiskalregeln
- Transparenz beinhaltet alle Transaktionen (insbesondere auch Debitoren/ Kreditoren, Darlehen und andere Finanzinstrumente, die in Swiss GAAP FER fehlen!)

a. Fiscal Transparency & Government Debt



b. Fiscal Transparency & CDS Spreads



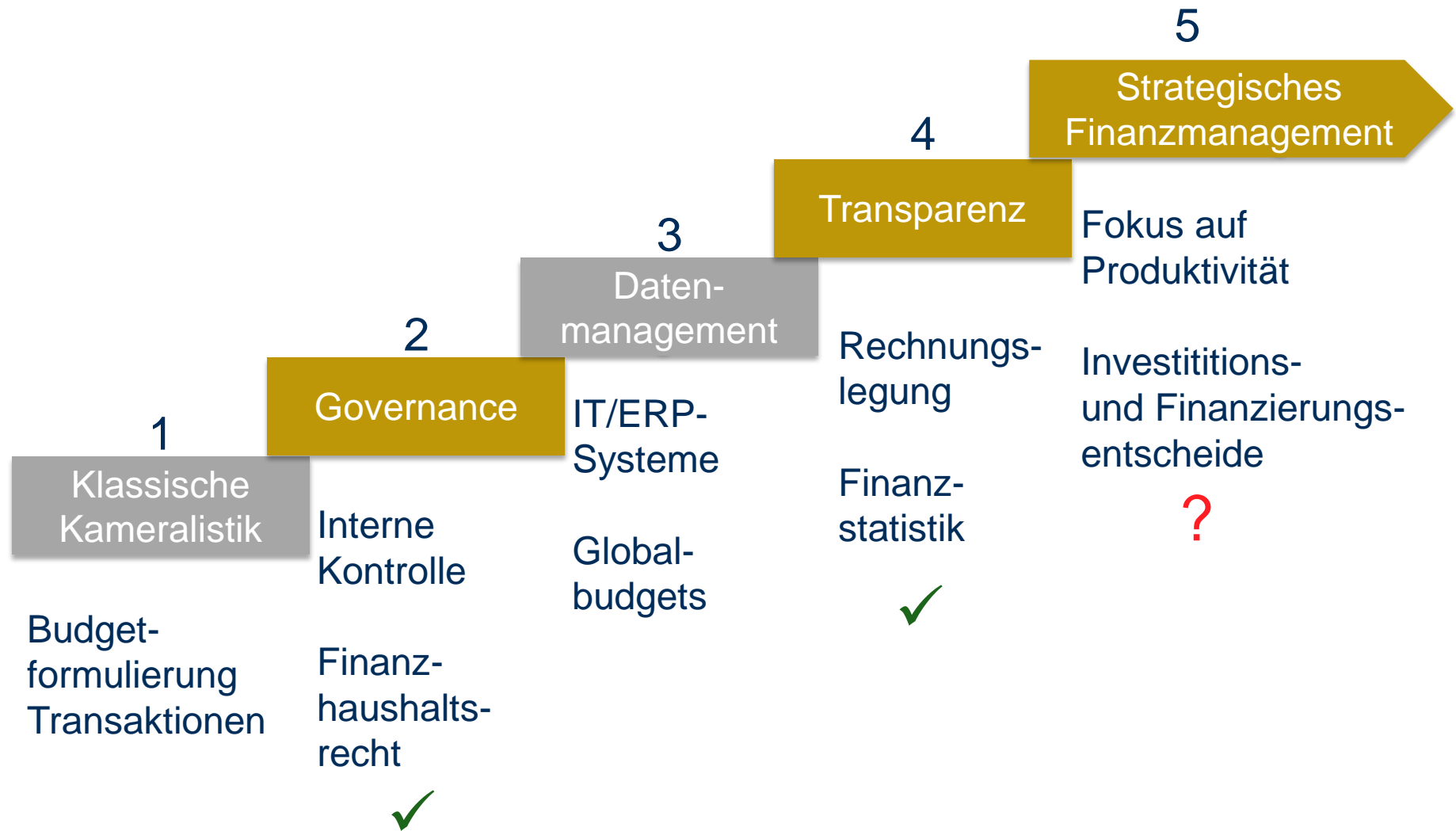


# Fall Stadtwerk/Wärme Frauenfeld AG

## Nur eines von vielen Beispielen

- Vor bald 10 Jahren: Studie der ZHAW (Bergmann/Bietenhader, 2009): Stadt Winterthur hat klarste Governance und höchste Transparenz der Schweizer Städte über 50'000 Einwohner – Grund: keine Auslagerungen, Rechnung konsolidierte alles!
- Und nun? Ausgelagerte Beteiligung macht Verluste!
- Administrativuntersuchung benennt Probleme
  - Unklare Governance («Kompetenzordnung», «Teilnahme an GV»)
  - Fehlende Transparenz («unzureichende Information über Finanzen»)

# Ein Blick in die Zukunft



Basierend auf: David LEBRYK (2016), Jon BLONDAL (2016), Paul HELM (2016) und der Diskussion im 2016 Treasury Colloquium in Denver CO

# Ein Blick in die Vergangenheit und Zukunft

## Strategisches Finanzmanagement

- Mit Globalbudget und Rechnungslegung haben wir die Instrumente um die Produktivität und Effizienz im **Betrieb** analysieren und steuern
  - Z.B. Kosten pro Schüler, ... pro Gesuch, ... pro Patient
- Aber **Investitionen**? Projekte? Ausgelagerte Einheiten?
  - NZ seit 2015: Steuerung über Produktivität und Projekterfolgsrating
  - Schlüssel sind **Investitionen**
  - Investitionen werden nur dann bewilligt, wenn
    - (a) damit die Produktivität erhöht wird und
    - (b) die Einheit den Nachweis erfolgreicher Projektabwicklung erbracht hat

## Auslagerungen

- Governance ausgelagerter Einheiten ist zu regeln, und zwar entlang der OECD- und CIPFA-**Governance Richtlinien**
- Ausgelagerte Einheiten müssen **nach internationalen Rechnungslegungsstandards** ihre Rechnung legen und in den Staatshaushalt (inkl. Schuldenstatistik!) konsolidiert werden
- Mit **strategischen Finanzmanagement**, insbesondere der **Investitionen**, kann sichergestellt werden, dass Auslagerungen die Produktivität und somit die Effizienz erhöhen

*Unter dem Strich: Auslagerungen sind ein anspruchsvolles Instrument, können aber bei richtiger Handhabung durchaus vorteilhaft sein!*

# non profit but professional – die gemeinnützige Spitex Region Brugg AG als Erfolgsmodell



20 Jahre Institut für Verwaltungs-Management der ZHAW

1. November 2016

Karsten Bugmann, Verwaltungsratspräsident

№ 548 Seite 369  
Windisch (Jergau), den 1. November 1909.

ang. Pfarramt  
Windisch.

Sehr geehrter Herr Gemeindeammann,  
Sehr geehrte Herren Gemeindevögte!

Wie Sie wohl schon gehört haben soll mit dem 1. Januar 1910 in  
Ihrer Gemeinde eine Krankenpflegerin angestellt werden. Es hat sich  
hierzu in unserer Gemeinde ein Frauenverein gebildet, der die Sache an die  
Hand nehmen und finanziell - durch Einheitsgeld und Jahrsbeiträge -  
unterstützen soll.

Von der Fabrikleitung steht auch ein Beitrag in Aussicht, doch soll sich  
vorher dem Director Victor ein Budget aufstellen.

Da wir ca. 900 - fr. 1000 Jahresausgaben haben werden, wofür die Mitglieder-  
beiträge, der Beitrag der Fabrikleitung und die freiwilligen Reichsleistungen  
bald nicht ausreichen werden, so bitten wir Sie, die Gemeinde um einen Jahresbeitrag zu ersuchen.

Ich möchte Sie daher, geehrte Herren, ersuchen, ein Budget pro 1910 einem  
Posten von fr. 300 - fr. 400 für die Krankenpflegerin einzustellen.

Es sind bis jetzt die Frauen von Windisch, die für die Krankenpflegerin  
Opfer bringen und auch sind diese allen Kranken, armen, alten und krän-  
ken dienlich. Es ist darum sehr wichtig, wenn auch die Steuerzahler  
Mannor einen Beitrag an die neue, hoffentlich segensreiche Arbeit leisten.  
Lassen Sie sich, geehrte Herren, bitte dieses Gönne zum Wohle unserer  
Gemeinde zu entsprechen. Bin ich mit aller Hochachtung

Hart Spiess Sr.  
Präsident des Frauenvereins für Krankenpflege  
Windisch.



# Agenda

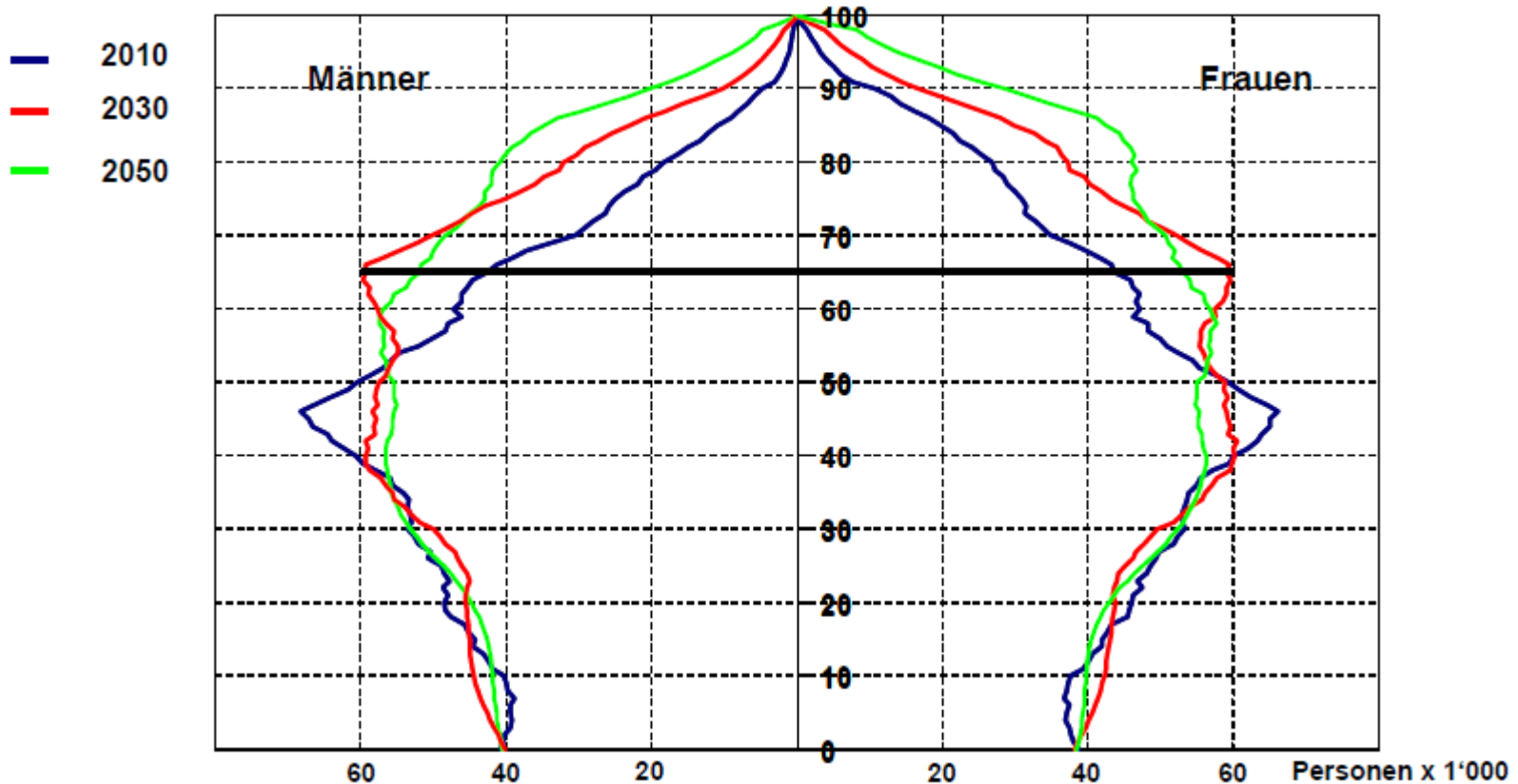
- 1. Ausgangslage**
2. Warum eine AG?
3. Spitex Region Brugg AG – Organisation mit Zukunft
4. Fazit





# Demographischer Wandel

## Die Altersstruktur der Bevölkerung von 2010 - 2050







# Zunahme des dritten und vierten Lebensalters

## Bevölkerungsentwicklung 2010- 2035 Schweiz

Altersgruppen	Schweiz			
	2015		2035	
	absolut	in%	absolut	in%
Unter 20	1'671'756	20	1'914'690	19
20-64	5'166'144	62	5'531'255	56
65 plus	1'501'605	18	2'411'026	25
total	8'339'505	100	9'856'971	100

**Relativ plus 40%**  
**Absolut plus 60%**

# Das Wasserschloss der Schweiz





# Ausgangslage 2010

## Vorgeschichte

- 10 Gemeinden als Auftraggeber
- 32'000 Einwohner
- 350 Klienten
- 2800 Vereinsmitglieder
- 4 Vorstände mit rund 40 Vorstandsmitgliedern
- 4 operative Leitungsteams
- 70 Mitarbeitende
- 30 Stellen



# Gesetzesänderungen mit Wirkung

## Rahmenbedingungen

- Revision Pflegegesetz und Pflegeverordnung
- Umfrage bei Spitex-Vereinen im Bezirk Brugg
- Zusammenarbeit in der Regionalen Kommission für Altersfragen
- Gemeinderäte fordern mehr Wirtschaftlichkeit und Mitsprache



## **Pflegegesetz (PflG)**

Vom 26. Juni 2007 (Stand 1. Januar 2008)

---

*Der Grosse Rat des Kantons Aargau,*

*gestützt auf § 41 der Kantonsverfassung,*

*beschliesst:*

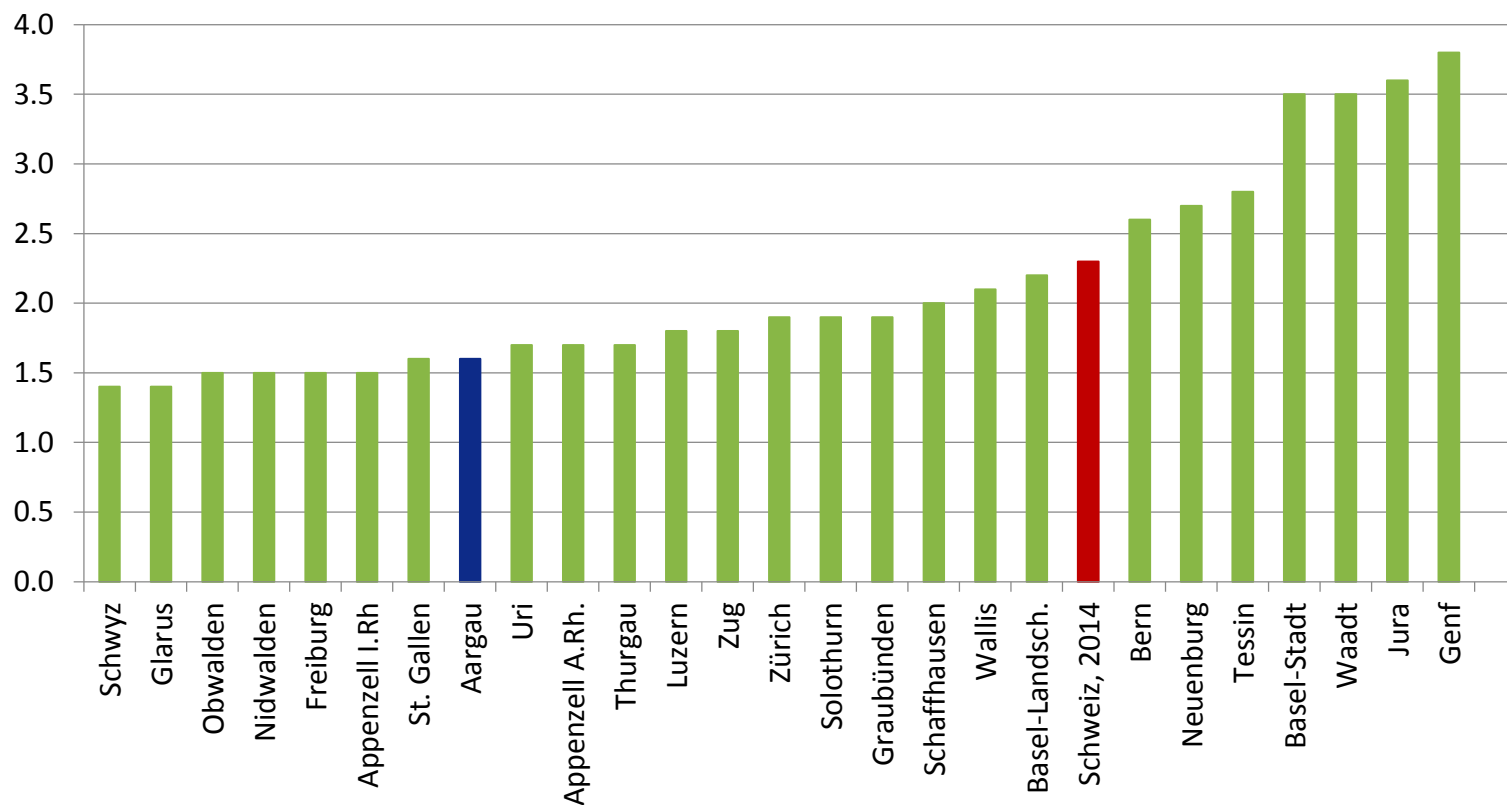


# Ambulant vor stationär wie in der Westschweiz?!

## Situation Spitex in den Kantonen

VZÄ Spitex/1'000 Einwohner 2014

Quelle: Statistik Hilfe und Pflege zu Hause vom BSF, 19. November 2015



# Ausgangslage: Synthese I

## Demographischer Wandel

- Zunahme der älteren Bevölkerung
- Immer mehr allein lebende ältere Menschen

## Gesundheitspolitische Entwicklungen

- Ambulant vor stationär ⇒ intensivere Nachbetreuung inkl. Nachfrage nach Pflegeleistungen in der Nacht
- Einführung DRG ⇒ Druck auf Kliniken, Patienten rechtzeitig zu entlassen
- Immer höhere Pflegeheimkosten ⇒ zusätzlicher Anreiz, so lange wie möglich zu Hause zu bleiben

## Gesetzliche Rahmenbedingungen

- Ausbildungsverpflichtung
- Fachspezialisierungen (z.B. Psychiatrie, Onkologie, Palliative Care)

# Ausgangslage: Synthese II

## Anforderungen an Pflege-Qualität

- Zunahme von chronisch Kranken, Mehrfachkranken sowie Menschen mit dementieller Erkrankung ⇒ komplexere Pflegesituationen erfordern zusätzlich hochqualifiziertes und spezialisiertes Personal

## Arbeitsmarkt

- Fachkräftemangel in der Pflege, Konkurrenz innerhalb Branche aber auch Arbeitsmarkt generell
- Bedürfnis nach Stellen mit Potenzial für persönliche Entwicklung

## Bedürfnis der Bevölkerung

- Pflege und Betreuung zu Hause rund um die Uhr (gemäss einer nationalen Befragung von Palliative Schweiz möchten 73% zu Hause sterben)

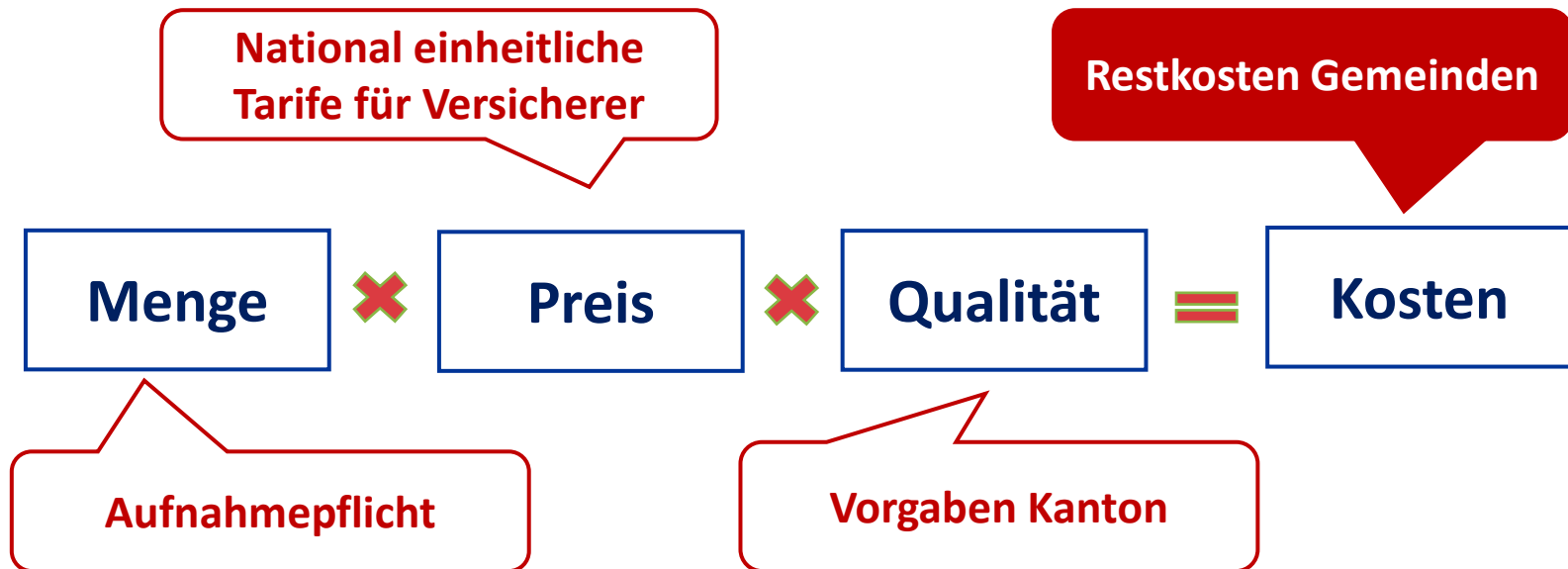
## Digitalisierung und Vernetzung

- Elektronische Pflegedokumentation, zunehmende Bürokratisierung (u.a. wegen Kontrolle der Versicherer), Überweisungsplattformen, elektronische Klientendossier (E-Health) ⇒ hohe Investitionen



# Eine Gleichung mit lauter Bekannten

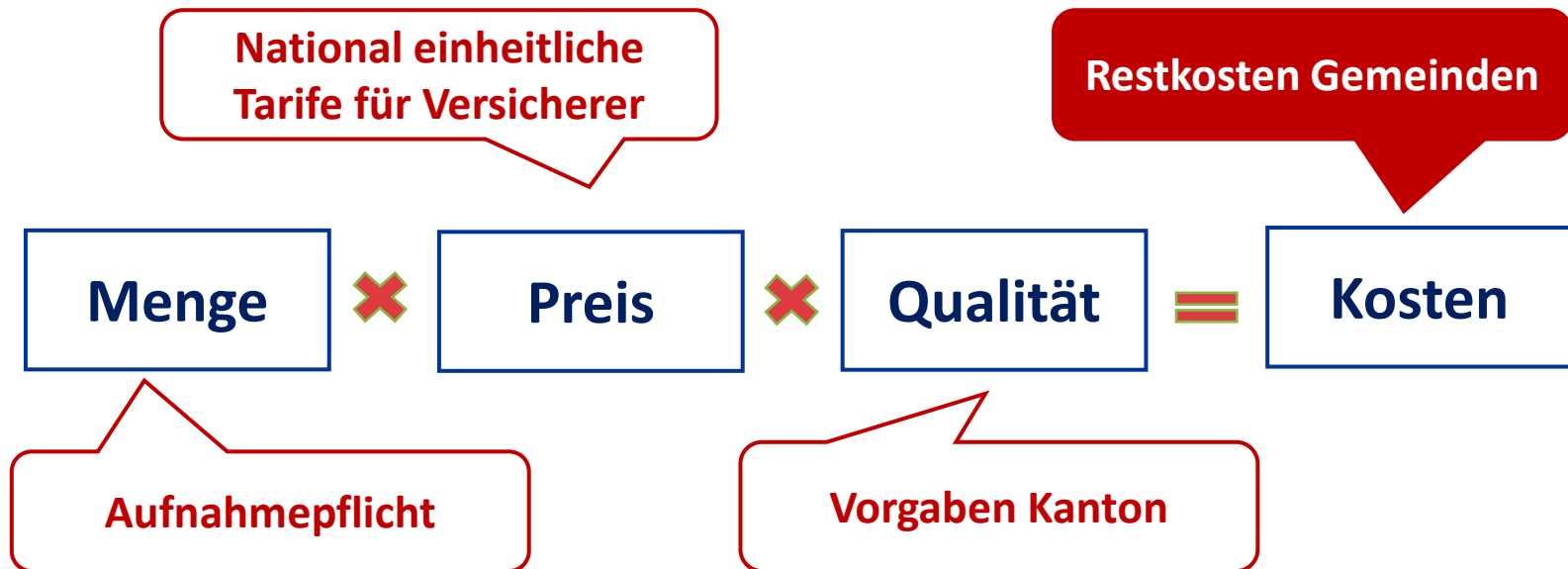
Kleine Spitexorganisationen sind nicht mehr in der Lage, ihren anspruchsvollen Auftrag mit ansprechender Qualität wirtschaftlich zu erfüllen.



**80% der Kosten sind Personalkosten!**



# Eine Gleichung mit lauter Bekannten



**Kleine Spitexorganisationen sind nicht mehr in der Lage, ihren anspruchsvollen Auftrag mit ansprechender Qualität wirtschaftlich zu erfüllen.**

# Agenda

1. Ausgangslage
- 2. Warum eine AG?**
3. Spitex Region Brugg AG – Organisation mit Zukunft
4. Fazit



# Übergeordnete Kriterien

## Wirtschaftlichkeit, Mitsprache, Professionalität

Die Bevölkerung und damit die Steuerzahler fordern zunehmend die wirtschaftliche und professionelle Führung von gemeinnützigen und öffentlichen Organisationen.



# Kriterien für Wahl der Rechtsform

## Ausarbeitung und Gewichtung im Projektteam(2011)

- Professionelle, strategische und operative Führung -> Klare Trennung der beiden Ebenen
- Mitbestimmung der Geldgeber -> Gemeinden als Auftraggeber
- Image -> Verein vs. Aktiengesellschaft
- Risiko für Geldgeber -> Gemeinden als Aktionäre
- Realisierbarkeit -> Paradigmawechsel
- Kapitalbeschaffung -> Aufbaukosten der neuen Organisation
- Entwicklungspotenzial -> geografisches und finanzielles Wachstum
- Kosten der Aufrechterhaltung der Rechtsform -> professionelle und doch schlanke Strukturen

## Deshalb eine gemeinnützige AG!

Klare Trennung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen dem Verwaltungsrat (strategische Ebene) und der Geschäftsführung (operative Ebene).

Eindeutiges Bekenntnis zu wirtschaftlicher und professioneller Führung auch wenn die Wahrnehmung einer gemeinnützigen Aufgabe im Vordergrund steht.

**non-profit but professional!**



# Agenda

1. Ausgangslage
2. Warum eine AG?
- 3. Spitex Region Brugg AG – Organisation mit Zukunft**
4. Fazit





# Vision - Mission - Strategie

## Vision

Die Spitex Region Brugg AG sichert und baut ihre Stellung als führende Anbieterin für die ambulante Krankenpflege in ihrem Einzugsgebiet aus.  
Sie optimiert das ambulante Pflegeangebot gemäss dem Grundsatz „ambulant vor stationär“. Von Eigentümern, Klientinnen/Klienten, Partnern und der Bevölkerung wird sie gleichermaßen anerkannt und geschätzt.

### Finanzen

Gesetzeskonformität

Qualität zu wirtschaftlichen Bedingungen

Bedarfsgerechtes Wachstum

Berücksichtigung der Bedürfnisse von Auftraggebern

### Kunden

Evidenz basierte Pflege, Best-Practice-Methoden

Konzentration auf das Kerngeschäft Pflege

Spezialgebiete: Psychiatrie-Palliativ-Pflege, Pain-Nursing

Verankerung in der Bevölkerung (Gönnerverein)

### Prozesse

Zukunftsorientierte Strukturen

Kontinuierliche Verbesserung der Prozesse (KAIZEN)

Beobachtung von Entwicklungen & Trends

Regelmässige Strategie-Überprüfung

### Potenziale

Arbeitsplatzattraktivität & Diversity

Etablierung als Ausbildungsbetrieb

Unternehmensorientierte Personalstrategie

Partnerschaften & Kooperationen

## Mission

Die Spitex Region Brugg AG leistet mit ihren Angeboten einen wichtigen Beitrag zur Gesundheitsversorgung und damit zu einer bestmöglichen Lebensqualität von Klientinnen/Klienten und deren Angehörigen sowie der Einwohnerinnen und Einwohner im Einzugsgebiet.



# Jahresziele basieren auf Strategie

## Ziele 2017

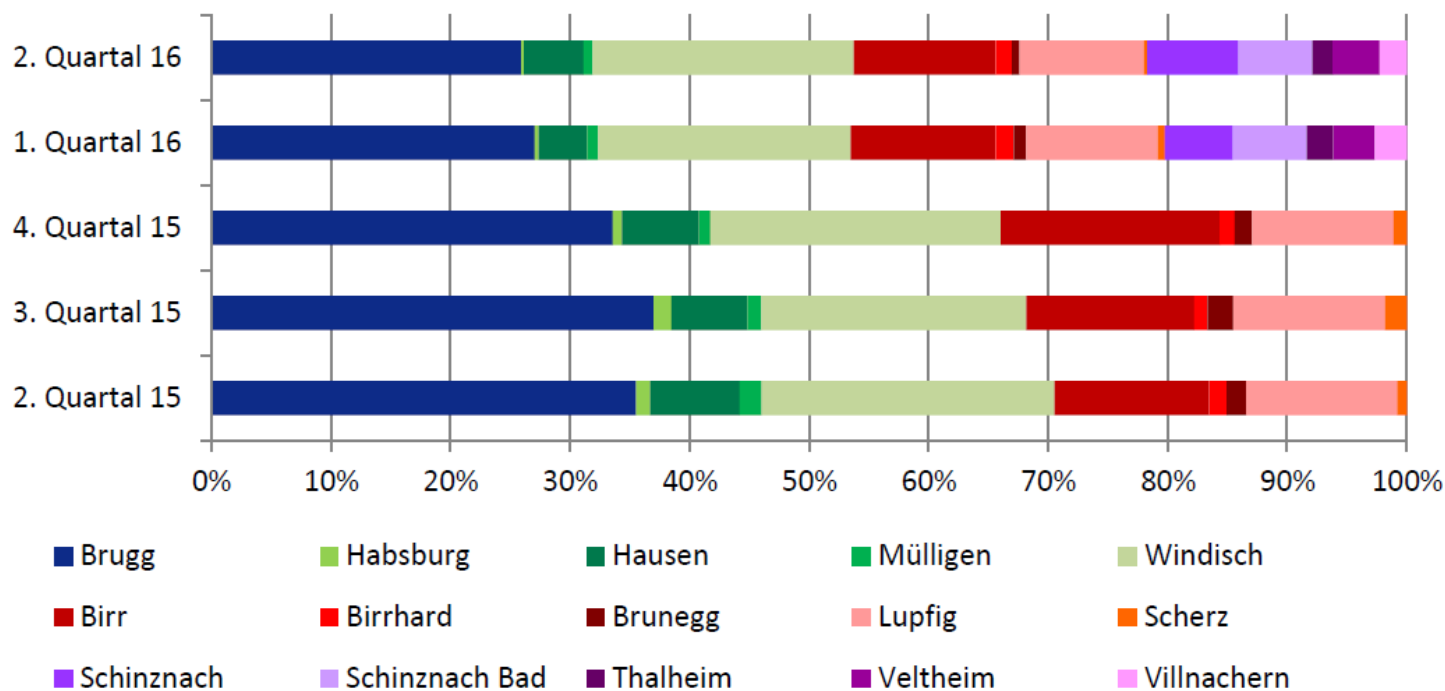
✓ = erledigt      ● = auf Kurs      ● = noch nicht in Angriff genommen      ● = Termin überschritten, nicht erreicht

Strategie 2014 – 2017	Ziele 2016	Lead	Priorität	Termin	Bemerkungen
<b>Finanzen</b>					
Gesetzeskonformität	– Die geplante Änderung der Pflegeverordnung des Kantons Aargau wird umgesetzt.	RH	A	12.2017	Angebot von spezialisierter Palliative Care und Onko-Spitex
	– Das Angebot der Onko-Spitex kann mit eigenen Ressourcen aufrecht erhalten werden	RH	A	12.2017	Krebsliga wird ihr Angebot einstellen und die LV kündigen
	– Die Vorgaben der Ausbildungsverpflichtung sind erfüllt.	RH	A	12.2017	Verkauf überschüssiger Punkte prüfen
Qualität zu wirtschaftlichen Bedingungen	– Der Deckungsbeitrag der Gemeinden am Aufwand liegt unter 50%, Zielwert 48%.	MM	A	laufend	konnte seit 2015 sukzessive gesenkt werden.
	– Benchmark Q-Audit	RH	B	06.2017	Einreichung Audit an DGS
	– Benchmark KORE	MM	B	09.2017	Kant. weiter schlechte Datenlage
	– Benchmark RAI-Home Care Data	RH	B	12.2017	Interne Datenlage verbessern
Bedarfsgerechtes Wachstum	– Die nachgefragten KVG-Leistungen werden qualitativ gut und mit internen Ressourcen erbracht.	RH	A	laufend	auf Kurs
	– Die Organisation verfügt über geeignete Räumlichkeiten für ihr Zentrum.	RH	A	10.2017	geeignete Räumlichkeiten evaluieren, Umzug planen/durchführen
	– Situation Spitexverein Bözberg-Rein ist geklärt	KB	A	06.2017	aktuell in Diskussion
Berücksichtigung der Bedürfnisse von Auftraggebern	– Die Finanzentwicklung der ersten vier Betriebsjahre ist analysiert und die Ergebnisse den Aktionärsgemeinden kommuniziert	MM	A	05.2017	Finanzentwicklung 13-16 an GV 17 präsentieren





## 2.7 Prozentualer Anteil verrechnete h pro Gemeinde pro Quartal



### **Bemerkung GF**

*Diese Grafik wird nach Q3 aktualisiert.*



# Kompetenzprofil Verwaltungsrat

Gebiet	1	2	3	4	5	6	7	Mittelwert
Gesundheitswesen (generell)	3	1	1	3	3	2	1	2.0
Finanzen (generell)	1	2	3	1	1	1	1	1.4
Recht (generell)	2	1	1	1	1	1	1	1.1
Personalführung (in Firmen grösser oder min. gleich wie SRB AG)	3	3	3	1	1	2	1	2.0
Unternehmensführung (in Firmen grösser oder min. gleich wie SRB AG)	3	2	2	2	1	2	2	2.0
Service Public/NPO/Politik (Mandate, mehrjährige Erfahrung)	3	3	2	1	2	3	3	2.4
Marketing & Kommunikation (generell)	1	1	1	1	2	3	1	1.4

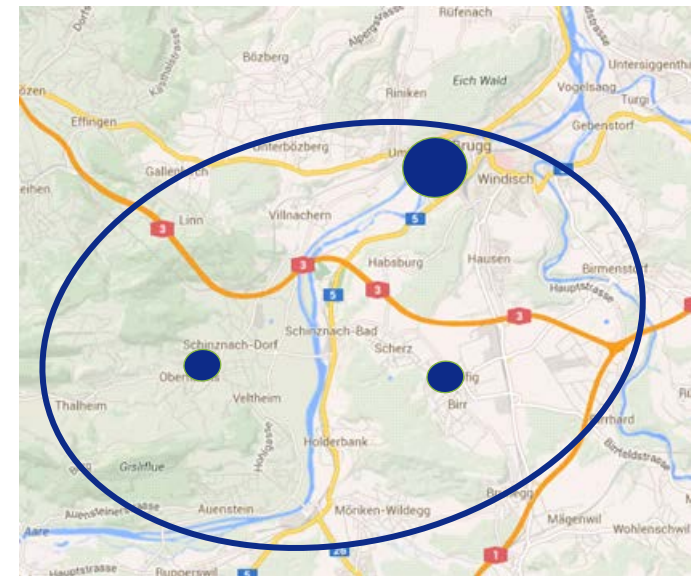
3	fundierte Kenntnisse und leitende operative Tätigkeit
2	fundierte Kenntnisse und operative Tätigkeit
1	Grundkenntnisse
0	keine Kenntnisse



SPITEX  
Region Brugg AG

# Spitex Region Brugg AG – Kennzahlen 2016

- 15 Aktionärsgemeinden, 40'000 Einwohner
- Zentrum in Brugg, Aussenstellen in Lupfig und Schinznach
- Verwaltungsrat mit 7 Mitgliedern
- 85 Mitarbeitende, Ø-Pensum 60%
- 15 Lernende/Studierende
- 4 Teams Somatik: Nord, Mitte, Süd, West, 1 Team Psychiatrie
- Fachgruppen Palliative, Wunden, Demenz, Pain-Nursing (geplant)
- Rund 240 Einsätze pro Tag, zentral geplant
- Gönnerverein mit 320 Mitgliedern (Ziel > 1000 Mitglieder)
- gut CHF 6 Mio. Umsatz



# Agenda

1. Ausgangslage
2. Warum eine AG?
3. Spitex Region Brugg AG – Organisation mit Zukunft
- 4. Fazit**



## Fazit

### Das zeichnet uns aus:

- ✓ Wille zur Professionalität
- ✓ Bekenntnis zur Qualität
- ✓ Intensive Kommunikation
- ✓ Klare Führungsstrukturen
- ✓ Entwicklungsorientierte Mitwirkung
- ✓ Förderung des Nachwuchses
- ✓ Pflege des Partnernetzwerkes
- ✓ Nachhaltige Wirtschaftlichkeit





**Professioneller Auftritt mit Partnern**



**Der Gönnerverein als Lobbyorganisation**



Nachwuchsförderung ist Investition in die Zukunft





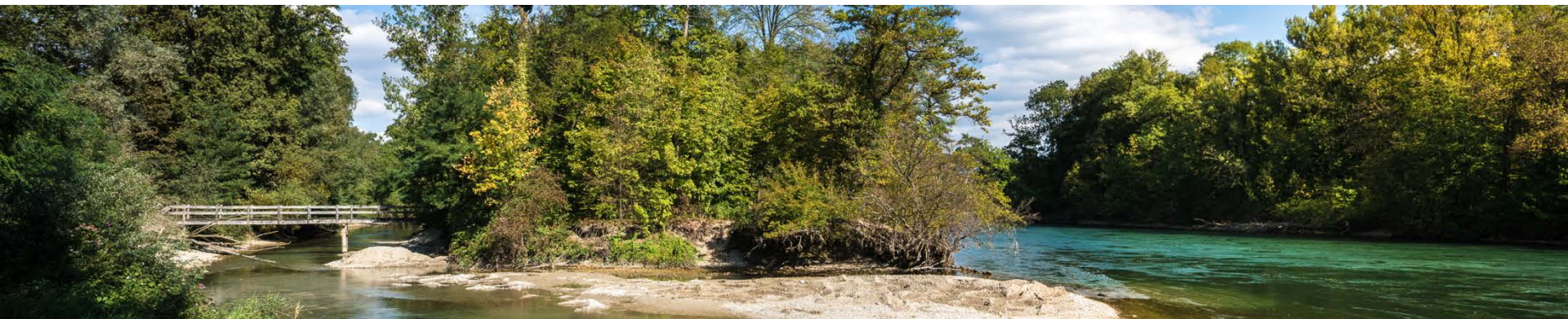
**zufriedene Klienten und Angehörige**

## Fazit

**Die Rechtsform ist nicht Garant für den Erfolg einer Unternehmung, aber sie schafft ggf. geeignete Rahmenbedingungen und regelt die Grundzüge der Organisation auf eindeutige Weise.**



**Vielen Dank für Ihr Interesse**



# Transparenz als Erfolgsfaktor. Ein Realitätscheck



Building Competence. Crossing Borders.

1. Fehlende Transparenz ein Problem? – Ein aktuelles Beispiel
2. Transparenz als Erfolgsfaktor: Erkenntnisse aus der Wissenschaft
3. Transparenzgebote gemäss internationalen Standards
4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs: Transparenz und Reporting von Organisationen mit städtischer Beteiligung in der Deutschschweiz (Auszug)
  - Eignerstrategie
  - Risikoberichterstattung
  - Berichterstattung über die Stakeholder-Beziehungen
5. Fazit – Handlungsbedarf in der Praxis

Anhang: Quellenverzeichnis

## 2. Fehlende Transparenz ein Problem? – ein aktuelles Beispiel

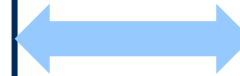


Zu den Ergebnissen der Untersuchung vgl. Rudin (2016);  
Stadtrat Winterthur (2016)

Homepage Stadt Winterthur/Stadtwerke vom  
28.10.2016:

- **Keine Offenlegung der Eignerstrategie**

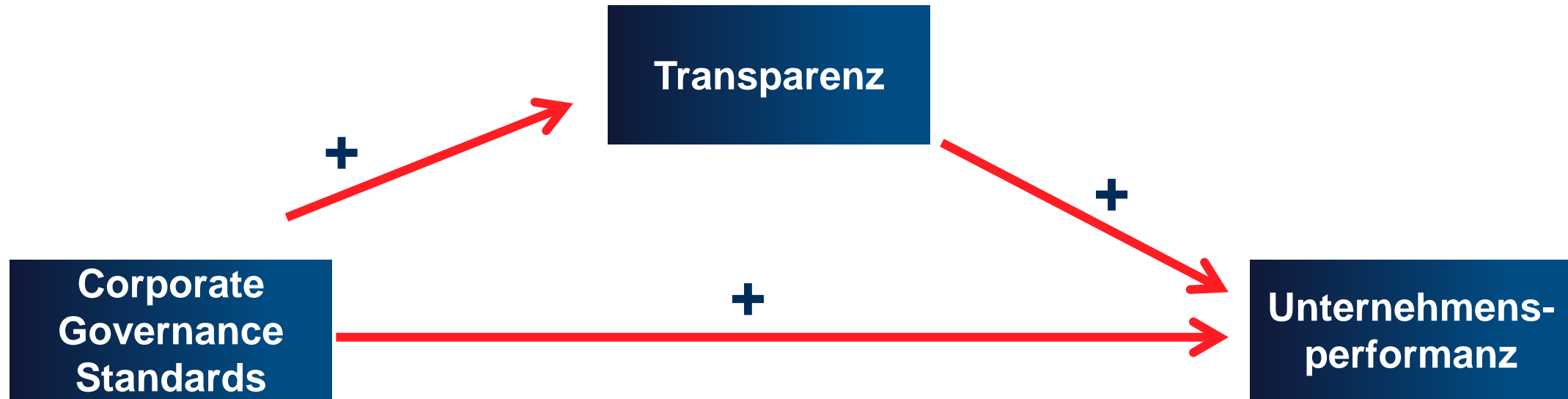
**„Der Public Corporate Governance wurde zu wenig Beachtung geschenkt.“**  
*Untersuchungsbericht im Auftrag des Stadtrats Frauenfeld (Jaag/Rüssli 2016, S. 44)*



Homepage Wärme Frauenfeld AG vom  
28.10.2016:

- **Kein(e) Geschäftsbericht(e)**
- **Keine Berichterstattung zu Risiken und den Beziehungen zu Stakeholdern**

## 2. Transparenz als Erfolgsfaktor: Erkenntnisse aus der Wissenschaft



Einhaltung Corporate Governance Richtlinien (im Bereich der Privatwirtschaft)

- erhöht und verbessert steuerungsrelevante Informationen
- verringert Informationsasymmetrien zwischen strategischer Führungs- und Aufsichtsebene (z.B. Verwaltungsrat) und Geschäftsleitung
- erhöht Transparenz der Geschäftstätigkeit

Transparenz im Reporting

- erhöht die Qualität des Monitorings (→ Hinweis: senkt opportunistisches Verhalten)

# 3. Transparenzgebote gemäss internationalen Standards

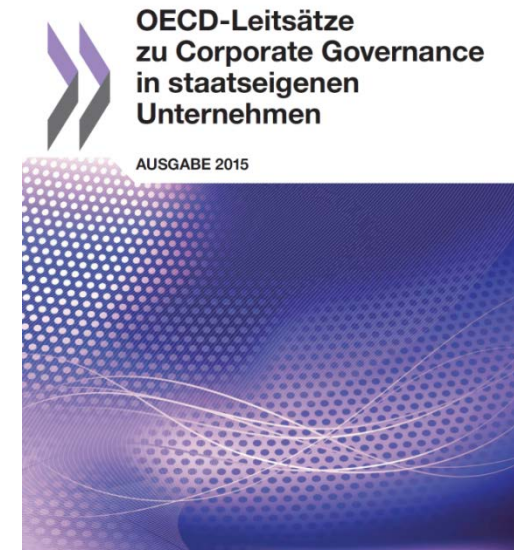
Revidierte **Empfehlungen** sollen sicherstellen, dass **vom Staat beherrschte Unternehmen (SOEs)**

- unabhängig ihrer Tätigkeit („öffentliche Aufgabe bzw. Politikziele“ und/oder „wirtschaftliche Aktivitäten“)
- effizient, transparent und rechenschaftspflichtig sind.

**Transparenz** ist von entscheidender Bedeutung:

- zur Stärkung der **Verantwortlichkeit von SOEs** (z.B. Verwaltungsrat und Geschäftsleitung)
- zur Wahrnehmung der **Verantwortung des Staates** (Eigentümer)
- zur **Verhinderung einer negativen öffentlichen Wahrnehmung**;
- zur Erhöhung der **Qualifikationen von Mitglieder der Führungsebene**;
- zur **Vermeidung von Partikularinteressen** und
- Sicherstellung von **Wettbewerb** zwischen SOEs und anderen Unternehmen

**Adressaten** der Empfehlungen sind der **Staat** als Eigentümer und die SOE als **Unternehmen**.



OECD



IFAC International Federation of Accountants

CIPFA The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy

aw SCHOOL OF Management and Law



# 4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs

## Forschungsfrage

- **Stand der Praxis** bei SOEs von Schweizer Gemeinden und Städten im Vergleich zu den OECD-Empfehlungen und Identifizierung eines allfälligen **Handlungsbedarfs**.

## Untersuchungsgegenstand

25 Schweizer Städte mit über 20'000 Einwohnern mit Beteiligungen an

- 558 Unternehmen (Jahresberichte der Städte), **306 mit Beteiligungsquote**
- Begriffsproblem **«Staatlich beherrschte Unternehmen (SOEs)»**:
  - Zuteilung der Beteiligung in das Finanzvermögen (finanzielle Ziele) und/oder Verwaltungsvermögen (öffentliche Aufgabe) für die nachfolgende Studie irrelevant
  - Rechnungslegung (HRM2/IPSAS):
    - **beherrschend: > 50%** (Annahme: Kapital- gleich Stimmrechtsbeteiligung)
    - signifikant: 20-50%
    - untergeordnet: < 20%
  - Andere Formen der «Beherrschung» (z.B. Veto-Rechte) im Folgenden nicht erfasst
  - Rechtsform ist irrelevant (entscheidend ist eigene Rechtspersönlichkeit)

# 4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs

## Datengrundlage

- Grundsatz der Transparenz → d.h. öffentlich zugängliche Quellen
  - seitens Städte (Eigner): Jahresberichte und Internet
  - seitens Unternehmen: Geschäftsberichte und Internet

## Untersuchungszeitraum

Oktober 2015 – Mai 2016

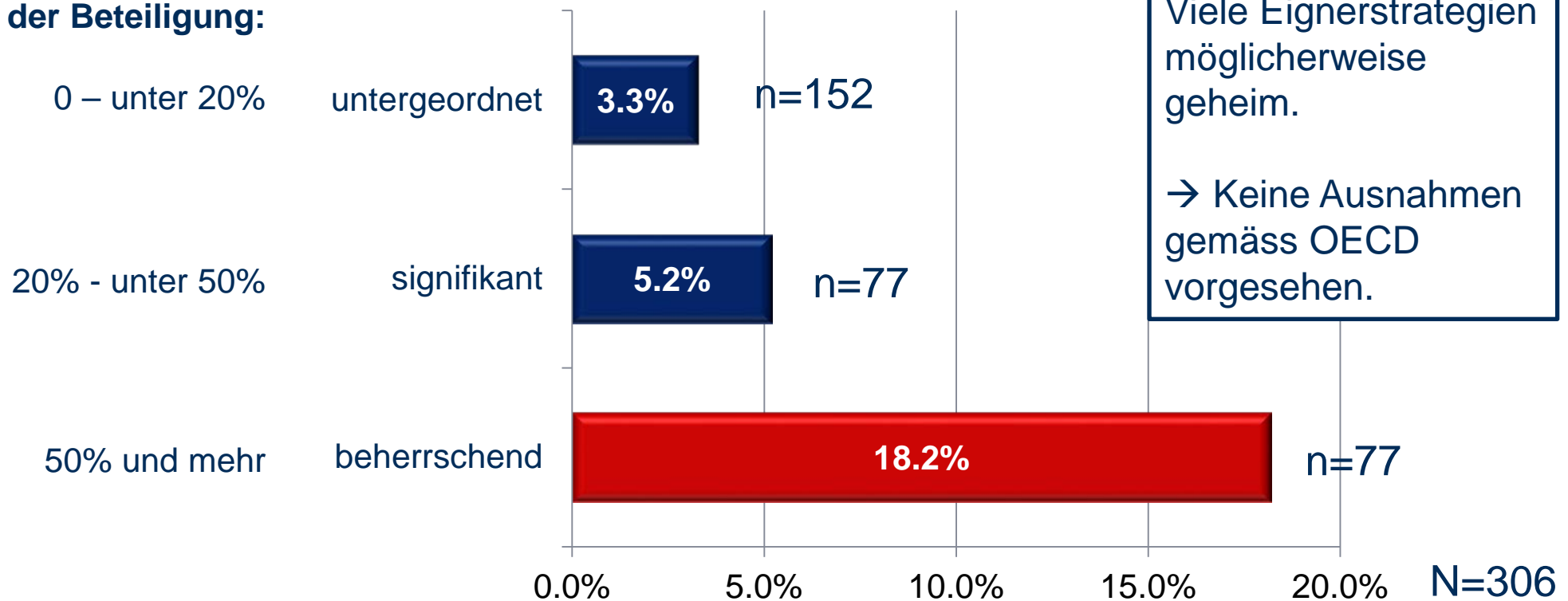
Im **Fokus** nachfolgend (Auszüge der Studie):

- Offenlegung der **Eignerstrategie** (Pflicht des Eigners)
- Wesentliche absehbaren **Risikofaktoren** und entsprechende Maßnahmen (Pflicht des Unternehmens);
- Berichterstattung über **Beziehungen zu Stakeholdern** (Pflicht des Unternehmens).

# 4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs

## Transparenz der Eignerstrategie (durch den Staat als Eigner von SOEs)

### Umfang der Beteiligung:

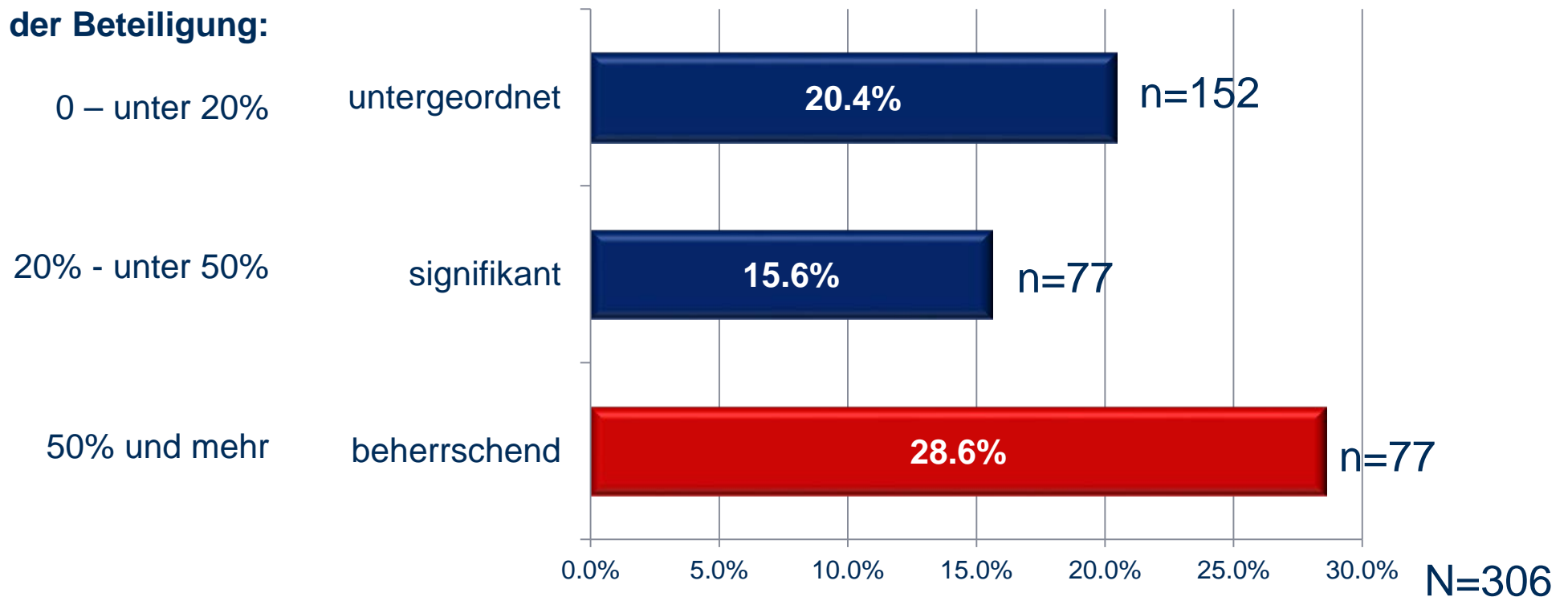


**Fazit:** Der Umfang der Beteiligung hat einen positiven Effekt auf die Transparenz bzgl. Eignerstrategie. Der gegenwärtige Stand in der Praxis für SOEs erfüllt das OECD-Transparenzgebot deutlich zu wenig.

## 4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs

### Veröffentlichung eines angemessenen Geschäftsberichts durch SOEs

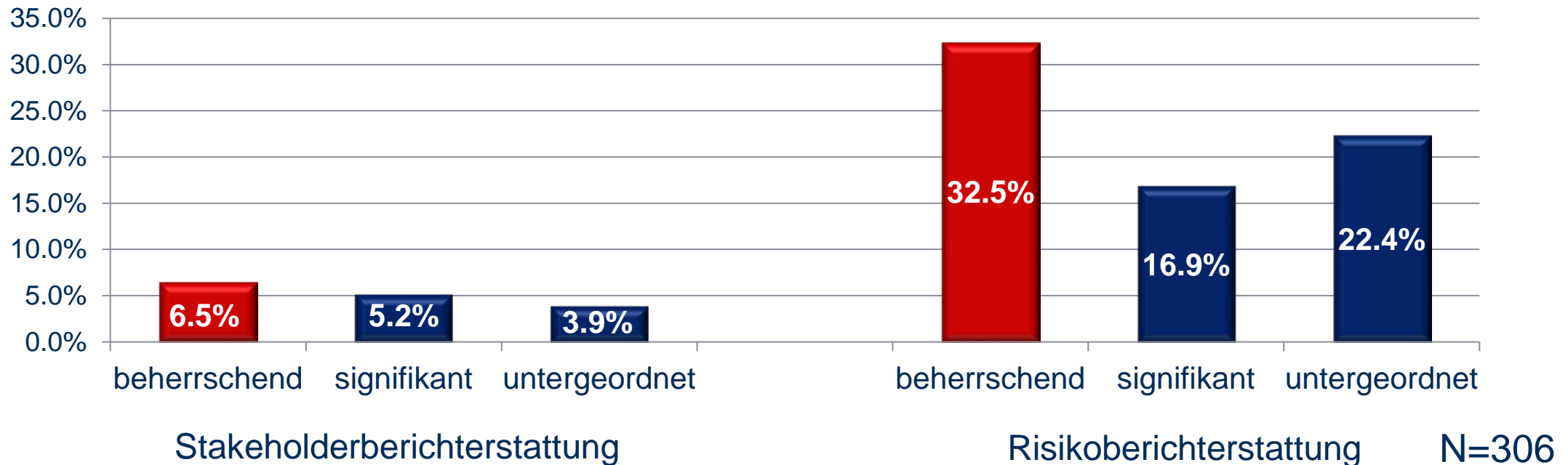
#### Umfang der Beteiligung:



**Fazit:** SOEs werden im Rahmen der allgemeinen nationalen Gesetzesvorschriften nicht gesondert berücksichtigt (OR, ZGB). Im Bereich der SOEs wird vom Staat als Eigner eine angemessene Berichterstattung trotz ihrer «Publikumswirksamkeit» noch zu wenig eingefordert.

## 4. Zweite IVM-Transparenzstudie zu SOEs

### Berichterstattung zu Risiken und zu den Beziehungen zu Stakeholdern (Pflicht des Unternehmens)



**Fazit:** Die Risikoberichterstattung wird von SOEs im Rahmen der allgemeinen nationalen Gesetzesvorschriften nicht gesondert gefordert (OR, ZGB). Diesbezüglich wird vom Staat als Eigner eine angemessene Risikoberichterstattung trotz ihrer «Publikumswirksamkeit» noch zu wenig verlangt. Eine Stakeholderberichterstattung ist in der Praxis von SOEs kaum anzutreffen und wird wenig Bedeutung zugemessen.

## 5. Fazit und Handlungsbedarf

- Aus Sicht der OECD Richtlinien ist **in der Praxis** eine erhebliche, nicht zu rechtfertigende **Transparenz-Lücke** festzustellen.
- Gleiche Erkenntnis ergibt die erste IVM-Transparenzstudie zu SOEs auf Stufe Kanton (Brüesch/Fuhrmann/Popova 2016 zu Eignerstrategie und Stakeholderberichterstattung).

Transparenzgebote sind **nicht der nationalen Gesetzgebung zu überlassen.**

Der **Staat als beherrschender Eigner** von SOEs steht **in der Verantwortung**

- wesentliche Transparenzvorschriften selber einzuhalten (Eignerstrategie),
  - für SOEs eine angemessene Transparenz festzulegen und
  - diese einzufordern (namentlich Risiko- und Stakeholderberichterstattung).
- 
- Die **internationale Standards** geben hierzu eine **Orientierung.**
  - Aus Best-Practice Ansätzen können **Wissenschaft und Praxis** pragmatische Lösungsansätze (in Form eines Leitfadens) entwickeln.

## Quellenverzeichnis

- Brown, L. D., & Caylor, M. L. (2006). Corporate governance and firm valuation. *Journal of Accounting and Public Policy*, 25(4), 409-434.
- Brüesch, C./Fuhmann, S./Popova, V. (2016). Ownership Strategies and Stakeholder Relations of State-Owned Enterprises – Taking Stock of current practice in Swiss Cantons. 20th Annual Conference of the International Research Society for Public Management (IRSPM) 2016, April 13-15, Honk Kong (“Erste IVM-Transparenzstudie zu SOEs”).
- Chi, L.-C. (2009). Do transparency and disclosure predict firm performance? Evidence from the Taiwan market. *Expert Systems with Applications*, 36(8), 11198-11203.
- Feser, N. (2009). Corporate Governance und Unternehmensperformance - Der Kontrollmechanismus der Managementkompensation als Anlagekriterium für Investoren. St. Gallen: Dissertation.
- Jaag, T./Rüssli, M. (2016). Untersuchungsbericht zur Wärme Frauenfeld AG (WFAG) zuhanden des Stadtrates von Frauenfeld, 11. Oktober 2016.
- McManus, T., Holtzman, Y., Lazarus, H., Anderberg, J., Berggren, E., & Bernshteyn, R. (2007). Organizational transparency drives company performance. *Journal of Management Development*, 26(5), 411-417.
- Stadtrat Winterthur (2016). Administrativuntersuchung Wärme Frauenfeld AG, Präsentation der Untersuchungsergebnisse und der getroffenen Massnahmen, Medienkonferenz vom 27. September 2016.
- Rudin (2016). Administrativuntersuchung in Sachen „Stadtwerke/Wärme Frauenfeld AG“, Schlussbericht vom 23. August 2016.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.**

# Herausforderungen bei der Rechtsformänderung des ewz

20 Jahre Institut für Verwaltungs-Management der ZHAW

1. November 2016

Andres Türler, Stadtrat von Zürich



**Stadt Zürich**

Departement der Industriellen Betriebe



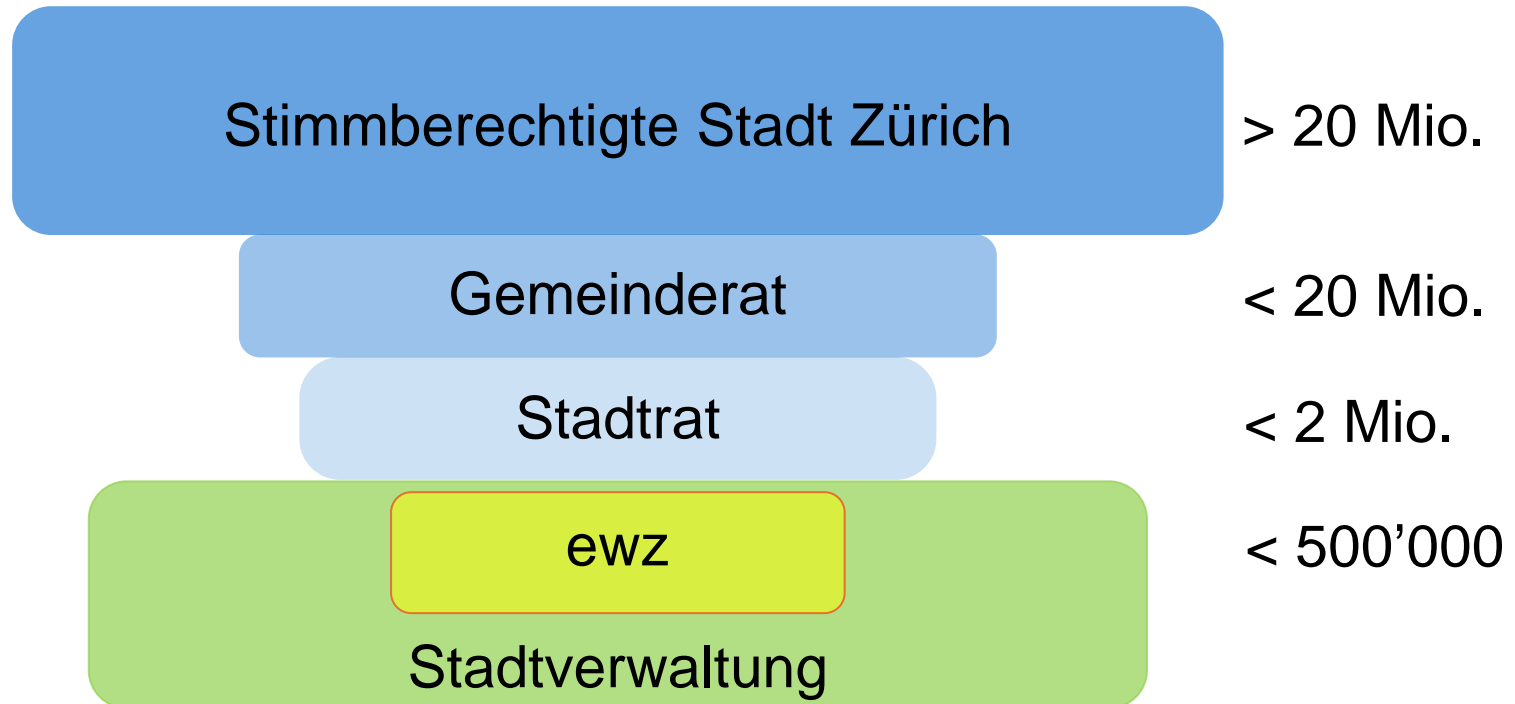
# Das ewz in Zahlen (2015)

- 1200 Mitarbeitende
- Produktionsstandorte in der Schweiz und Europa
- 5'500 GWh produzierter Strom
- 226 000 EndkundInnen
- 8.79% Anteil an Swissgrid
- 175'000 Anschlüsse ans ewz.zürinet
- 40'000 t CO<sub>2</sub>-Reduktion dank Energiedienstleistungen



# Ausgangslage für das ewz

ewz – eine Organisationseinheit der Stadt Zürich



# Aktuelle Herausforderungen des ewz

- Strommarkt für Grosskunden geöffnet
  - 2/3 des in der Stadt Zürich abgesetzten Stroms am Markt
- Europäischer Strompreis unter Gestehungskosten
  - Risiko von Kundenverlusten steigt
  - Effizienzdruck steigt
- Stadt Zürich hat 2000-Watt-Gesellschaft in Gemeindeordnung verankert
  - ewz-Strategie: ewz will in der Schweiz Vorreiter sein im Bereich Energieeffizienz und Nachhaltigkeit

# Wo drückt der Schuh?

ewz als Dienstabteilung der Stadt Zürich hat nicht gleich lange Spiesse wie die Konkurrenz, weil

- Wege für unternehmerische Entscheide zu lang sind
- Entscheidungsgrundlagen öffentlich sind
- politische Gremien unternehmerische Entscheide fällen  
→ Entscheidkompetenz und Fachkompetenz sind nicht vereint

# Mit einer Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ...

## ... wären folgende Voraussetzungen erfüllt:

- Trennung von politisch-strategischer und unternehmerischer Steuerung mit klar definierten Verantwortlichkeiten
- Finanziellen Handlungsspielraum ausserhalb der städtischen Kompetenzordnung
- Kürzere Wege für unternehmerische Entscheide
- Vertraulichkeit der Entscheidungsunterlagen
- Stärkere Aufsicht und strategisches Risikomanagement

# Mit einer Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ...

## **... würde auch vieles gleich bleiben:**

- ewz zu 100 % im Eigentum der Stadt Zürich.
- Verantwortung von Gemeinde- und Stadtrat für die politisch-strategische Steuerung
- Leistungsauftrag
- Tarifkompetenzen
- Bestehende rechtliche Vorgaben
- Städtisches Personalrecht für ewz-Mitarbeitende

# Weshalb eine öffentlich-rechtliche Anstalt?

- Ausgliederung in eine AG im Jahr 2000 gescheitert
- Massgeschneiderte Lösung
- Mitsprache des Parlaments gewährleistet

# Zusammenarbeit mit Stadtrat

(4 SP, 2 FDP, 1 CVP, 1 GP, 1 AL)

- Einigung auf politisch machbare Lösung:
  - energiepolitische Interessen der Stadt Zürich bleiben gewahrt
  - grosser Nutzen für das Unternehmen
  - ewz weiterhin zu 100 % im Eigentum der Stadt



# Überzeugungsarbeit: Parlament

## Rahmenbedingungen

- Grosse Player (Axpo, Alpiq) schreiben Millionen ab
- Sinkende Strommarktpreise
- Politische Debatte zur Energiestrategie 2050
- Strommarktöffnung
- Stromabkommen mit EU

## Vorlage fällt in den Graben zwischen den ideologischen Fronten:

Widerstand gegen Liberalisierung, Privatisierung und Globalisierung

Rechtsform, an der sich Private beteiligen können → AG

- Angst vor Kontrollverlust
- Keine Änderung in unsicheren Zeiten
- «Es ist doch immer gut gegangen.»

# Was tun wir jetzt?

## **Wir arbeiten weiterhin mit Krücken, d.h. Rahmenkredite für**

- Produktion erneuerbare Energien
  - Energiedienstleistungen
  - Verteilnetze
  - Solarenergie («New Business Solar»)
  - Rekonzessionierung
- 
- Umsatzabgabe neu regeln
  - Möglichkeit zur Gründung von Tochtergesellschaften schaffen (Rekonzessionierung / Kernkraft)

# Erkenntnisse

- Abstrakte Fragestellung, komplexe Vorlage  
→ ideologischer Zugang von Seiten der Politik
- Übergeordnete Frage: Wieviel Lenkung braucht es im Energiemarkt?
- Abgrenzung zwischen politischen und unternehmerischen Entscheiden nicht erwünscht
- Geringes Bewusstsein des Parlaments für die Risiken (Schönwetterpolitik)
- Kein Bewusstsein für Verantwortung («organisierte Unverantwortlichkeit»)
- Mit Rahmenkrediten machen wir teilweise eine «kalte» Rechtsformänderung

# ewz muss wettbewerbsfähig bleiben

- Stadtrat und ewz haben Lösung vorgeschlagen
- Parlament ist auf Antrag nicht eingetreten  
→ keine materielle Behandlung
- Vorlage könnte wieder gebraucht werden

