

Institut für Systemisches Management
und Public Governance



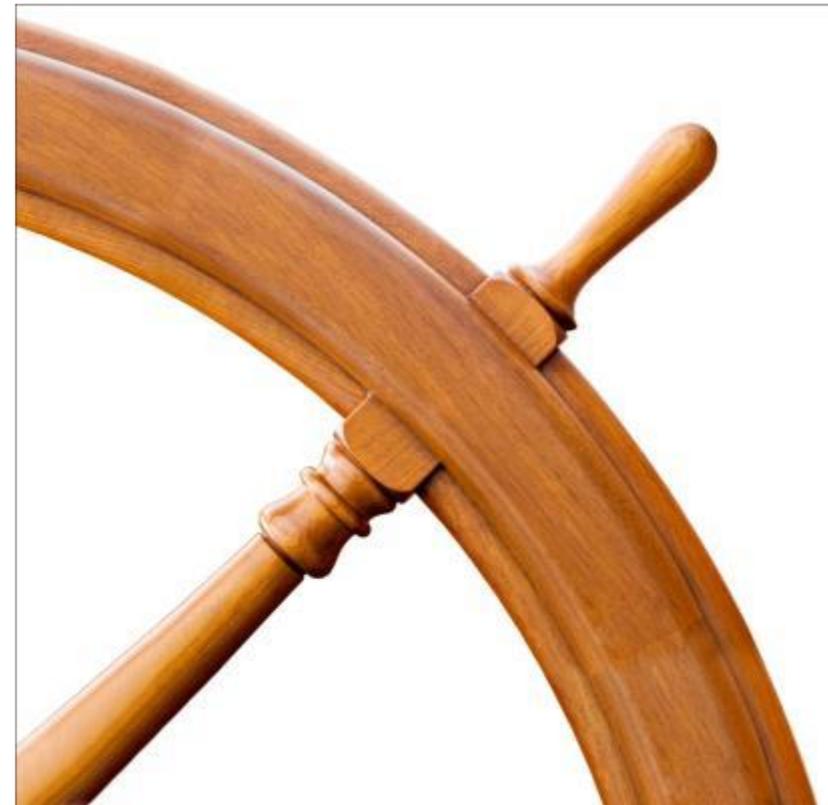
Universität St.Gallen

Public Corporate Governance – Was sind die Auswirkungen für meine Gemeinde?

Dr. Roger W. Sonderegger

Aargauer Gemeindetag 2019

Aarau, 27. Juni 2019



Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung
3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit
4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente
5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung
6. Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

Terminologie und Definitionen (1)

- **Corporate Governance:** Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das nachhaltige Unternehmensinteresse 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
- Effektivität / Effizienz
- Kontrolle



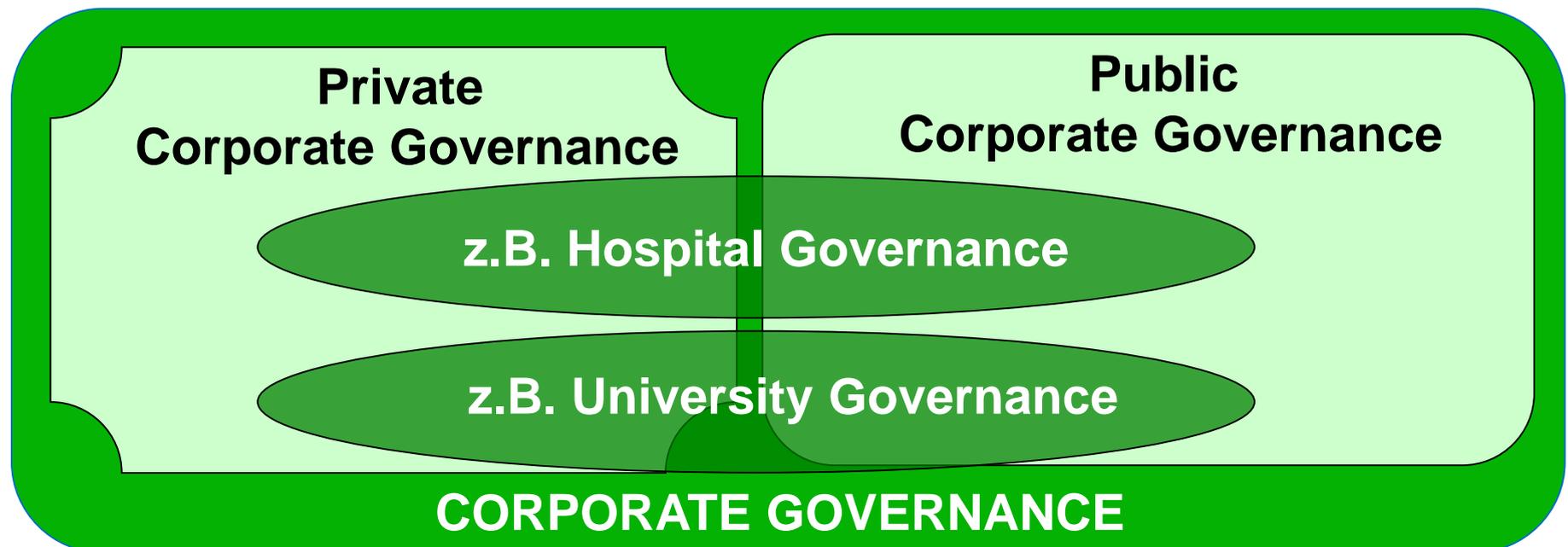
Terminologie und Definitionen (2)

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

Funktionen der Corporate Governance	
Organisationsregelung	Organisationsbeziehung
Spitzenverfassung der Unternehmensführung, d.h. sachgerechte Festlegung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie zweckmässige Strukturierung bzw. Zusammensetzung der obersten Leitungsorgane	Verhältnis der obersten Leitungsorgane zu den Eignern einerseits und zu den unternehmensrelevanten Anspruchsgruppen andererseits (Mitarbeiter, Kunden, Lieferanten, Banken)

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⁾

- **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-Guidelines zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (OECD 2015, 19)

Der Staat übt seine Eigentumsrechte an staatseigenen Unternehmen im Interesse der Öffentlichkeit aus. Er sollte die Ziele, die staatliche Unternehmensbeteiligungen rechtfertigen, sorgfältig evaluieren und offenlegen und sie in regelmässigen Abständen einer Prüfung unterziehen.

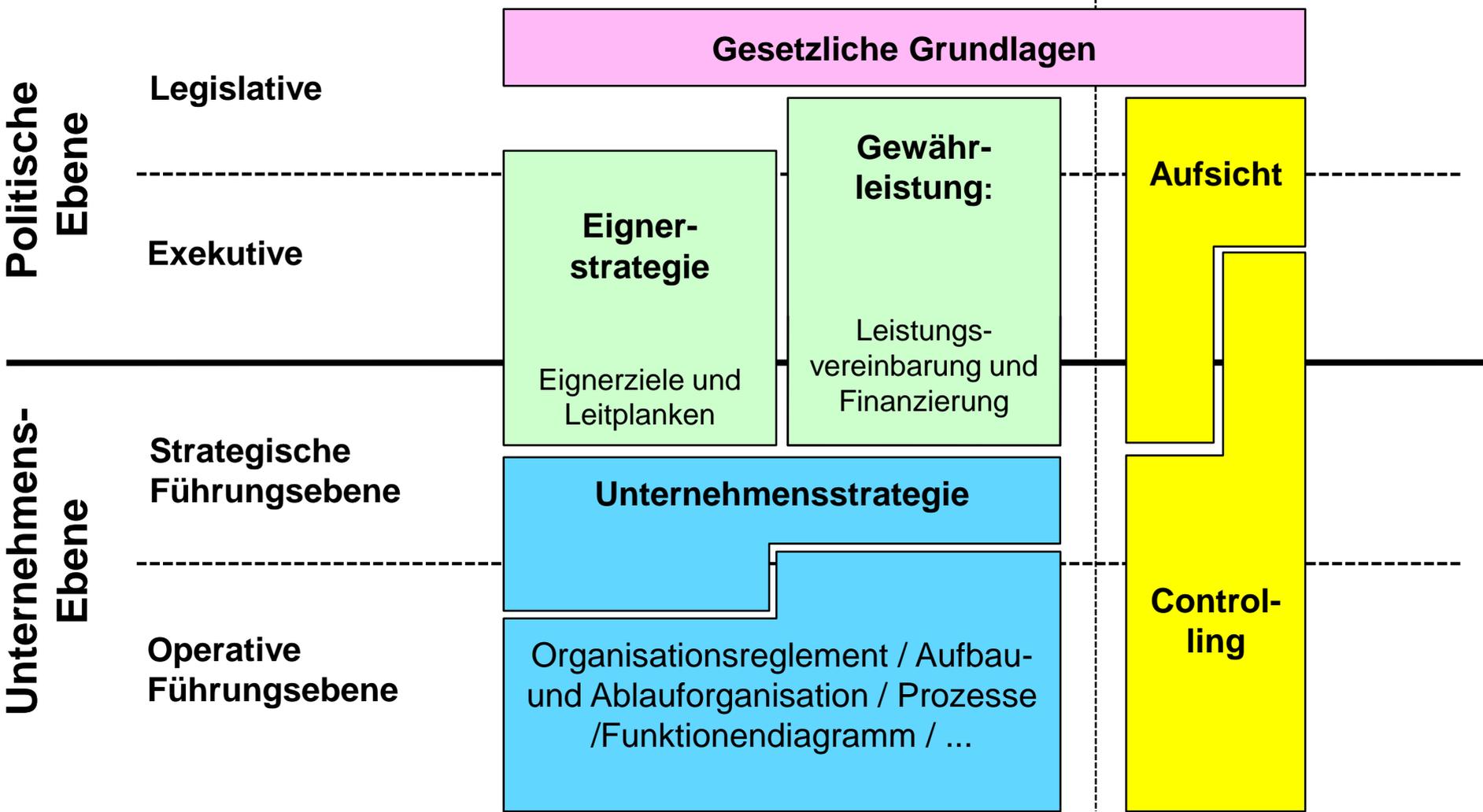
Terminologie und Definitionen ⁽⁵⁾

- **Eigner:** Beim Eigner handelt es sich um den Besitzer von Anteilen (vollständig oder teilweise) eines Unternehmens oder einer Organisation, welche Aufgaben erfüllt.
- **Eignermodell:** Festlegen der Verwaltungseinheit, welche die Überwachung der Beteiligungen übernimmt und Definition der zu erfüllenden Aufgaben.
- **Strategische Führungsebene:** Die Strategische Führungsebene (z.B. Verwaltungsrat, Aufsichtsrat, Stiftungsrat, Board of Directors) zeichnet verantwortlich für die Festlegung der Unternehmensstrategie und die langfristige Entwicklung des Unternehmens.
- **Operative Führungsebene:** Die Operative Führungsebene (z.B. Geschäftsleitung, Geschäftsführung, Direktoren, Executive Board, usw.) ist für die operative Führung der Unternehmung verantwortlich und setzt die Unternehmensstrategie um.

Terminologie und Definitionen ⁽⁶⁾

- **Autonomie:** Ausmass der Eigenständigkeit der Organisationseinheit bezüglich des unternehmerischen, organisatorischen, finanziellen und personellen Freiraums zur Entwicklung.
- **Aufsicht:** Beobachtung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen. Oberaufsicht durch das Parlament, Aufsicht (Exekutive) und unmittelbare Aufsicht (Strategische Führungsebene).
- **Beteiligungscontrolling:** In der Literatur mehrdeutig verwendet; Aufgaben, Werkzeuge und Massnahmen zur Führung, Aufsicht und Kontrolle bezüglich der durch das öff. Unternehmen einzuhaltenden Vorgaben, an denen die Öffentlichkeit beteiligt ist. Im Buch: Führung, Aufsicht, Controlling und Kontrolle.
- **Entpolitisierung:** Erreichung von Entscheidungen und Handlungen ohne Dominanz der politischen Rationalität.

Public Corporate Governance auf einen Blick



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

Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. **Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung**
3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit
4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente
5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung
6. Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

Problemstellung / Kriterien

- **Ausgangslage:** Es besteht in bestimmten Situationen der Wunsch / der Bedarf, bestehende oder neue Aufgaben in eine Organisation mit einer eigenständigen Rechtsform auszugliedern.
- **Gründe für eine Auslagerung:**
 - **Unternehmerische Autonomie**
 - **Organisatorische Autonomie**
 - **Finanzielle Autonomie**
 - **Personelle Autonomie**
 - Fokussierung auf Kernaufgaben
 - Transparenz bezüglich Kosten oder Verflechtungen
 - Performancemessung
 - Verantwortlichkeit

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.

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.

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



Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung
- 3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit**
4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente
5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung
6. Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

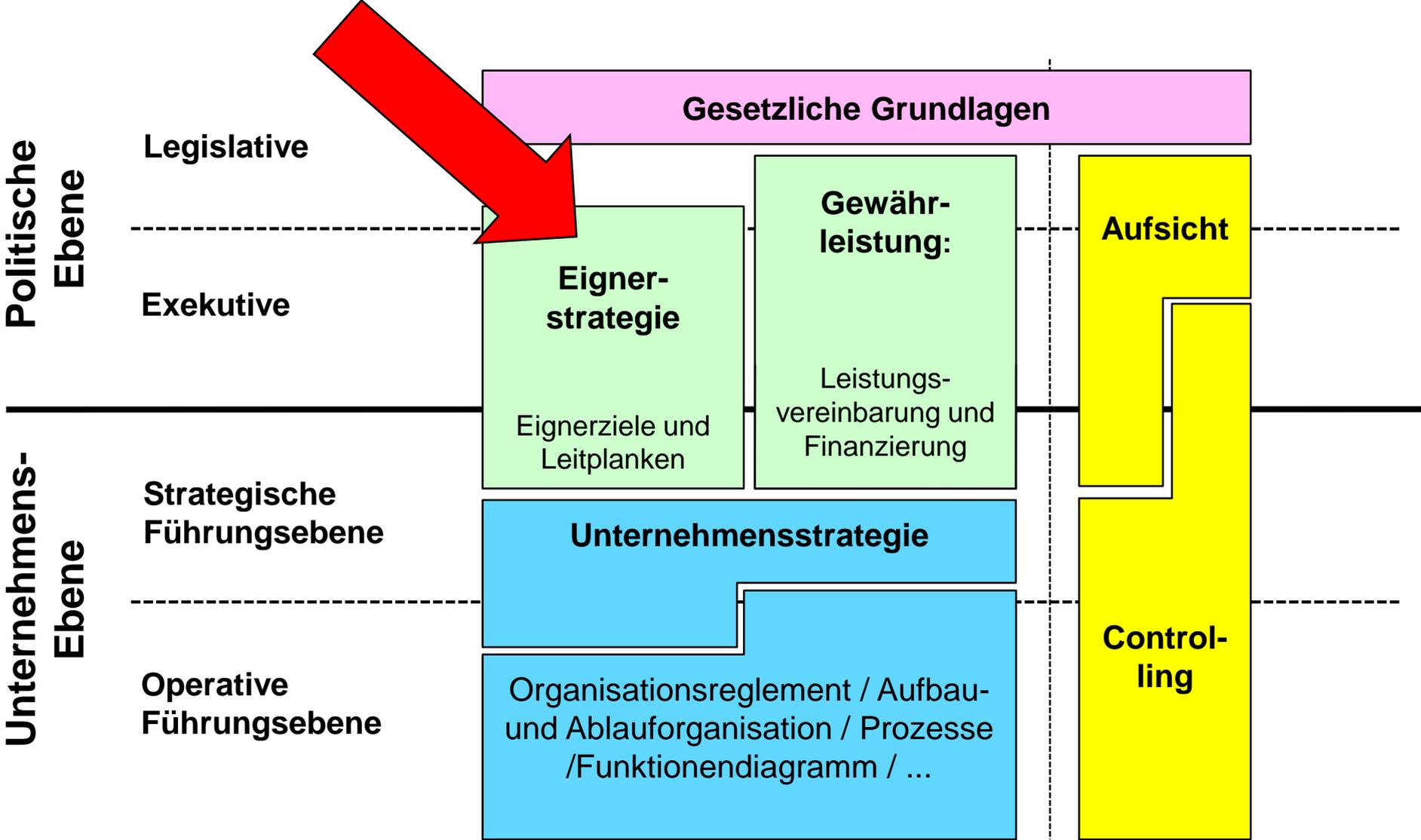
Rechtsformen

- Es stehen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsformen zur Verfügung:
- Privatrechtliche Rechtsformen:
 - Aktiengesellschaft
 - Gesellschaft mit beschränkter Haftung
 - Weitere: Genossenschaft, Verein
- Öffentlich-rechtliche Rechtsformen:
 - Unselbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt
 - Selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeanstalt (seit 01.01.19; Grundlagen: Art. 3 a ff. Gesetz über die Einwohnergemeinden, 171.100)

Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung
3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit
- 4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente**
5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung
6. Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

Public Corporate Governance auf einen Blick



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

Eignerstrategie

- Ziele, die das Gemeinwesen als Eigner mit dem Unternehmen verfolgt (Antwort auf die Frage: Warum hat das Gemeinwesen diese Beteiligung?).
- Leitplanken der Unternehmenstätigkeit
- Zwei Adressaten:
 - Im **Aussenverhältnis** (Gemeinwesen/Medien): Zweck des Unternehmens kommunizieren
 - Im **Innenverhältnis** (Führungsgremien des Unternehmens): Eignerziele dienen dem Unternehmen als Orientierung für seine strategische Ausrichtung

Festlegen der Grundlagen: Absicht des Eigners

- **Unternehmerische Autonomie:** Wie eigenständig soll sich das Unternehmen am Markt entwickeln können?
- **Organisatorische Autonomie:** Wie frei soll das Unternehmen bezüglich Strukturen, Beteiligungen, Niederlassungen sein?
- **Finanzielle Autonomie:** Wie frei soll das Unternehmen Mittelbeschaffung und –verwendung sein?
- **Personelle Autonomie:** Wie frei soll das Unternehmen in der Ausgestaltung der Anstellungsverhältnisse und –volumina sein?

Checkliste: Eigner-Fragen ⁽¹⁾

1. Analyse der Ausgangslage (ev. in Bericht)
2. Absicht des Eigners mit dem Unternehmen (ev. in Bericht)
3. Allgemeine Grundlagen und Bestimmungen
4. Ziele der Eigner:
 - Unternehmerische und organisatorische Ziele
 - Wirtschaftliche und finanzielle Ziele
 - Soziale und personelle Ziele
 - Kooperationen

Checkliste: Eigner-Fragen ⁽²⁾

5. Angaben zur Führung

- Strategische Führungsebene
- Operative Führungsebene

6. Aufsicht und Controlling

- Reporting / Berichterstattung
- Controlling

7. Angaben zu Struktur und Umsetzung

- Organisation
- Sitzungsführung

Checkliste: Eigner-Fragen ⁽³⁾

8. Angaben zur Transparenz

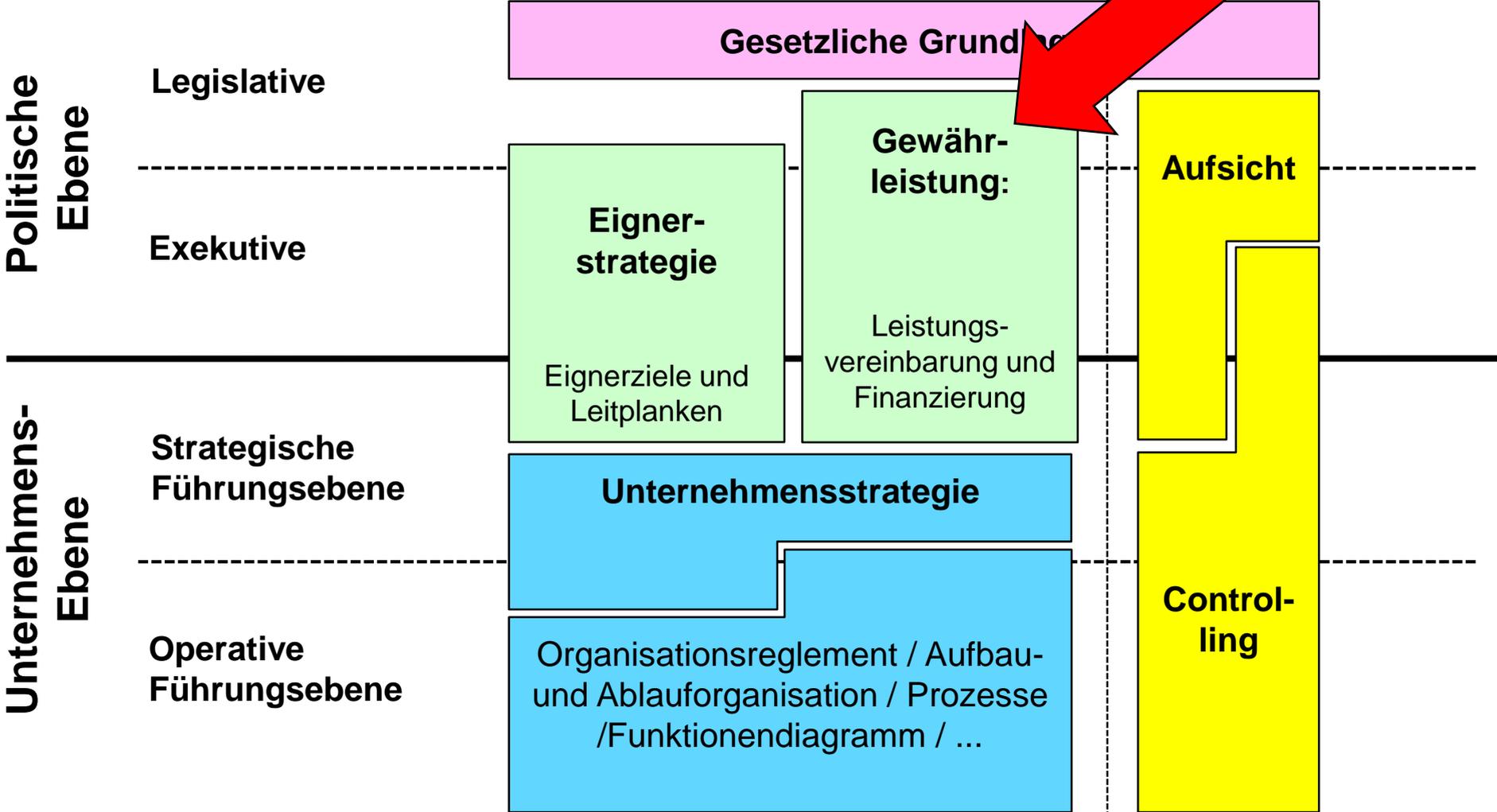
- Strategieprozess
- Geheimhaltungspflicht

9. Schlussbestimmungen

Erarbeitung einer Eignerstrategie

- Interaktiver Prozess unter Einbezug von Exekutive und Strategischer Führungsebene.
- Keine fertig formulierte Eignerstrategie zu Beginn einbringen.
- Klärung von zu erreichenden Zielen.
- “So präzise wie nötig, aber so offen wie möglich.”
- “So wenig wie möglich, so viel wie nötig.”
- Empfehlung: Eignerstrategien vollständig ausformulieren. Stichworte lassen zu viel Spielraum offen.

Public Corporate Governance auf einen Blick



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

Einführung zur Gewährleistung

- Langjährige Erfahrung mit dem Instrument “Leistungsvereinbarung” (in bestimmten Bereichen).
- Grundsätzliche Konzeption ist richtig, aber:
 - Sorgfältige Definition von Zielen (kontrollierbar).
 - Einbezug von allen zu regelnden Aspekten.
- Die Gewährleistungsverantwortung bleibt bei der öffentlichen Hand.

Was heisst Gewährleistung durch die öffentliche Hand?

- **Leistungsverantwortung:** Gewährleistung, dass eine Leistung zielgerecht erbracht wird.
- **Finanzierungsverantwortung:** Sicherstellung der Finanzierung.
- **Auffangverantwortung:** Erbringung und Vollzug der Leistung, falls die verantwortliche Stelle die Leistung nicht korrekt erbringt.

Inhalte der Leistungsvereinbarung ⁽¹⁾

1. Vertragsparteien
2. Gesetzliche Grundlagen
3. Absichts- / Grundsatzerklärung / Vorgaben / Zweck
4. Leistungen / Produkte (Art, Inhalt, Qualität, Quantität)
5. Abrechnung / finanzielle Abgeltung

Inhalte der Leistungsvereinbarung (2)

6. Vertragsdauer
7. Qualitätsmanagement, Personelles, Rechtsunterstellung
8. Controlling / Reporting
9. Übrige Bestimmungen
10. Schlussbestimmungen
11. Ort, Datum, Unterschrift der Vertragsparteien

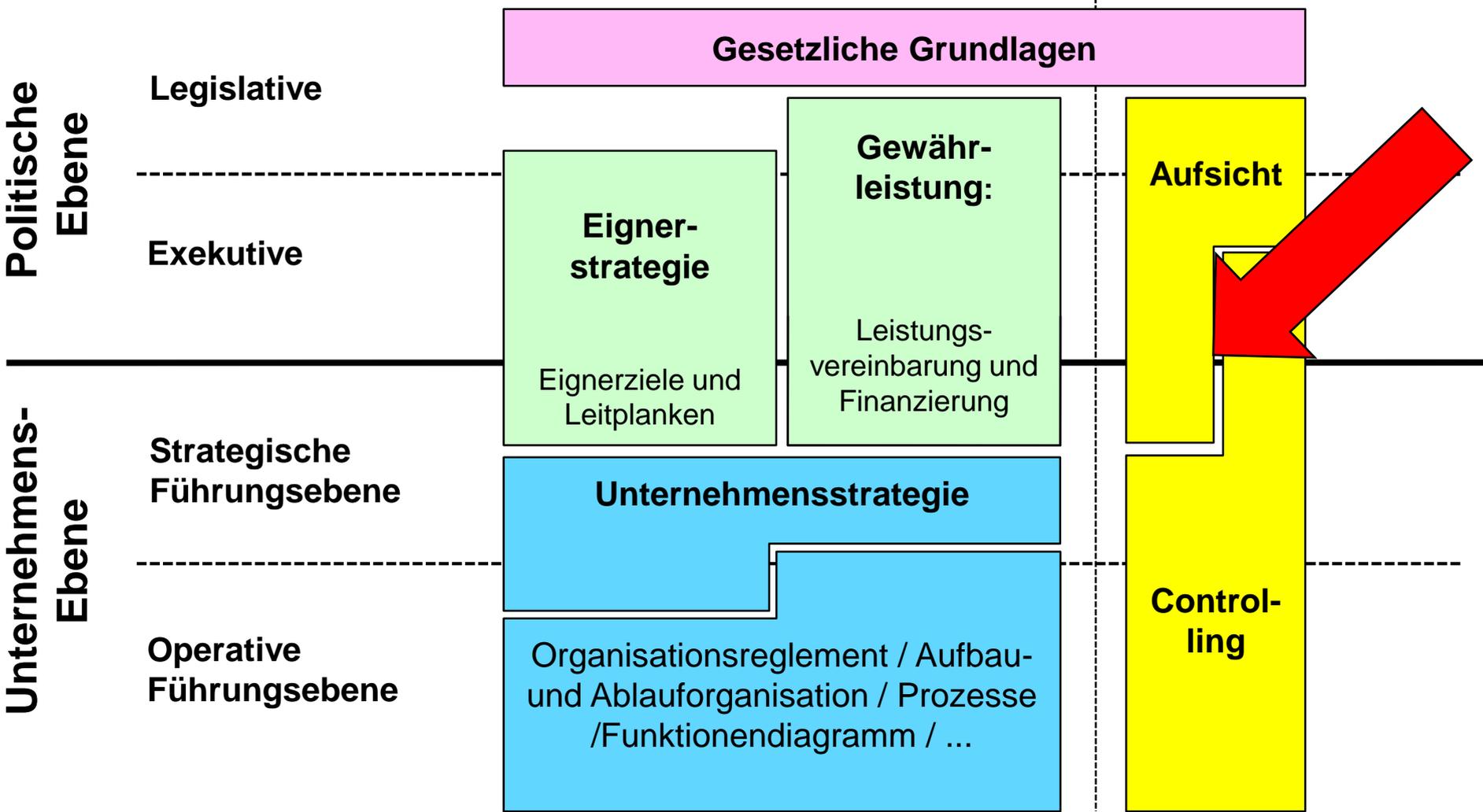
Der Weg zur Leistungsvereinbarung

- Vorbereitungsarbeiten auf Stufe SFE.
- Meeting von SFE und Vertretern der öffentlichen Hand.
- Klärung der Leistungspalette und der Finanzierungsmodalitäten.
- Klärung einer allfälligen Ausschreibung.
- Ausarbeitung des Entwurfs der Leistungsvereinbarung.
- Abschluss unter Einbezug des Parlaments.

Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung
3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit
4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente
- 5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung**
6. Einsitz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene

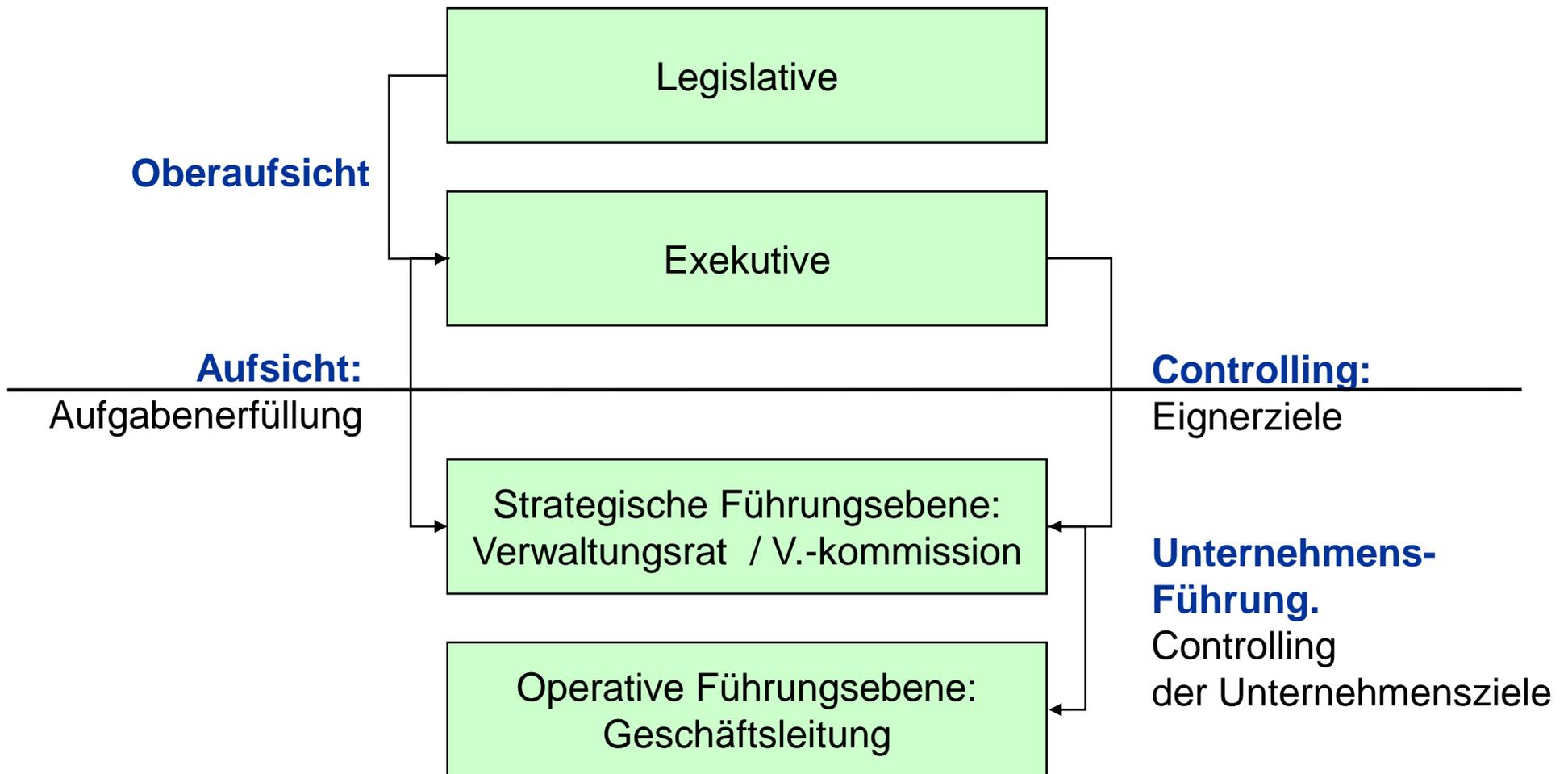
Public Corporate Governance auf einen Blick



Begriffsklärung ⁽¹⁾

- Nach der Ausgliederung: Exekutive hat sich nicht mehr mit unternehmensstrategischen und / oder operativen Fragen zu beschäftigen.
- **Oberaufsicht:** Oberaufsicht der Legislative (über die Exekutive)
- **Aufsicht:** Politische Überwachung der Geschäftstätigkeit des Unternehmens.
 - Aufsicht der Exekutive über die Strategische Führungsebene.
- **Controlling:** Führungsaufgabe zur Sicherstellung der Erreichung von unternehmerischen Zielen (Setzen, Überprüfen, Kommunikation von Zielen).
- **Reporting:** Dokumentation, Berichterstattung und Grundlage zur Information bezüglich der Ziele, Umsetzung der Aufsicht.

PCG – Oberaufsicht, Aufsicht und Controlling



Themen der Aufsicht

- Strategie und Grundsatzfragen zu den Beteiligungen des Staates.
- Eignerstrategie: Sind Vorgaben und Leitplanken der Eignerstrategie eingehalten?
- Leistungsvereinbarung: Werden die zu erfüllenden Aufgaben in der geforderten Qualität und zu den definierten Kosten erbracht?
- Sind Informations- und Entscheidungsprozesse an der Nahtstelle zwischen Exekutive und Unternehmen eingehalten?
- Beteiligungsportfolio: Erfüllt es transparent den Zweck?
- Risk Management: Sind alle relevanten Risiken bekannt und „unter Kontrolle“?
- Unternehmensstrategie: Sind alle Vorgaben der Exekutive korrekt umgesetzt?

Agenda

1. Einführung, Definitionen und Grundlagen
2. Grundlagen für die Klärung einer Ausgliederung
3. Rechtsformen für eine ausgegliederte Organisationseinheit
4. Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung als Führungsinstrumente
5. Aufsicht und Controlling: Hinweise für die Umsetzung
6. **Einsatz der Exekutive in der Strategischen Führungsebene**

Einsitznahme der Exekutive in der SFE

Vorteile	Nachteile
Kurze Informationswege	Interessenkonflikte
Direktere Umsetzung der Eignerziele	Gefahr, dass sich SFE auf Eigentümer ausrichtet
Verantwortung direkt wahrnehmen	Gefahr, dass Eigentümer überstimmt wird
Aufsicht und Kontrolle sind einfacher möglich	Gefahr der Bevorzugung des Mehrheitsaktionärs
	Unternehmerische Herausforderungen werden zu politischen Problemen

Empfehlung: Keine Einsitznahme der Exekutive in der SFE im etablierten Zustand. Entscheid im konkreten Einzelfall.



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Dr. Roger W. Sonderegger
roger.sonderegger@unisg.ch