

# VERWALTUNG & MANAGEMENT

Zeitschrift für moderne Verwaltung

www.vum.nomos.de

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. Heinrich Reinermann, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. Veith Mehde, Mag.rer.pUBL., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. Tino Schuppan, IfG.CC – Institute for eGovernment, Potsdam (geschäftsführend)

Beirat: Dr. Stephan Articus, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen StädteTages, Köln | Dr. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. Martin Brüggemeier, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | Hans Jörg Dupré, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Prof. Dr. Dieter Engels, Präsident des Bundesrechnungshofes a.D., Bonn | Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. Andreas Lasar, Hochschule Osnabrück | Dr. Johannes Meier, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam | Prof. Dr. Marga Pröhl, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. Sebastian Saxe, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Christina Schaefer, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern | Prof. Dr. Arthur Winter, Donau-Universität Krems | Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

2/2015

21. Jahrgang, Seiten 57-112

## Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone

Reto Steiner/Kathrin Raess Brenner/Andrea Saxenhofer

Public-Corporate-Governance-Richtlinien verfolgen das Ziel, die Steuerung von ausgegliederten staatlichen Organisationseinheiten durch die Muttergemeinwesen zu vereinheitlichen und zu verbessern. Die OECD ging mit entsprechenden Leitsätzen 2005 voran, verschiedene Staaten sind gefolgt. Doch tritt der erwartete Effekt tatsächlich ein? Im vorliegenden Beitrag werden die Auswirkungen von Richtlinien auf die Steuerungsprozesse und auf die Beteiligungsportfolios der 26 Schweizer Kantone untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einführung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien zu einer signifikanten Intensivierung der staatlichen Steuerung durch die Muttergemeinwesen geführt hat. Ein Effekt auf die Zusammensetzung der Beteiligungen kann jedoch nicht nachgewiesen werden.

### Einleitung

Seit den 1990er Jahren werden in Europa Verwaltungseinheiten vermehrt aus der klassischen Verwaltungshierarchie herausgelöst und in öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationseinheiten überführt.<sup>1</sup> Das Spektrum an Rechtsformen reicht je nach staatlicher Rechtsordnung von öffentlich-rechtlichen Anstalten über Stiftungen bis hin zu Aktiengesell-

<sup>1</sup> Steiner/Huber 2012: 1 und Lienhard 2005, S. 406.



**Prof. Dr. Reto Steiner**

Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.



**Kathrin Raess Brenner**

lic.rer.oec und MBA  
Doktorandin am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.



**Andrea Saxenhofer**

MA PMP  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Staatskanzlei des Kantons Aargau.

schaften. Im Zuge der Auslagerung der Aufgabenerfüllung auf diese neuen Organisationseinheiten hat sich ein Staatsverständnis etabliert, bei welchem der Staat vermehrt die Rolle des Gewährleisters von öffentlichen Aufgaben statt des direkten Leistungserbringens wahrnimmt.<sup>2</sup> Die sich nach wie vor in vollständigem oder mehrheitlich staatlichem Eigentum befindlichen Unternehmen binden oft sehr viel Kapital und sind für die öffentliche Leistungserstellung essentiell, wie etwa das Beispiel der Schweizerischen Bundesbahnen, der Post und der Swisscom zeigen, welche zusammen dreimal mehr Personal als die gesamte Bundesverwaltung beschäftigen.

Diese hohe Bedeutung erklärt, weshalb die Steuerung der ausgelagerten Organisa-

Diese lehnen sich an vergleichbare Leitsätze zur Steuerung privatwirtschaftlicher Unternehmen an, welche die OECD bereits 1999 publiziert hatte. Verschiedene Länder sind dem Beispiel gefolgt und haben für ihre ausgegliederten Organisationseinheiten Empfehlungen zu deren Steuerung formuliert resp. festgehalten, unter welchen Bedingungen Auslagerungen vorgenommen werden sollen. Dabei handelt es sich vorwiegend um Soft Law, d.h. es sind Handlungsrichtlinien für die Regierungen, aber keine rechtlich verbindlichen Vorgaben.

In der Schweiz gibt es auf Bundesebene seit 2006 einen entsprechenden Handlungskatalog, den die Landesregierung erlassen hat.<sup>3</sup> Auf subnationaler Ebene liegt es an den Kantonen, ob sie entspre-

nen. Dazu wurde eine erste vor fünf Jahren durchgeführte Studie repliziert und erweitert, um eine Längsschnittbetrachtung zu ermöglichen.<sup>4</sup> In einem ersten Schritt wurden mithilfe der Analyse von Rechnungsabschlüssen und ergänzenden Telefoninterviews alle Beteiligungen der Schweizer Kantone zusammengetragen und hinsichtlich ihrer Struktur analysiert. In einem zweiten Schritt wurde ein Online-Fragebogen an die Verantwortlichen für die Beteiligungen in den Kantonenversammlungen versandt, um die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen, die verwendeten Steuerungsinstrumente sowie die Erfahrungen mit diesen zu erheben. Der Rücklauf betrug 100 Prozent.

Die erhobenen Daten bilden die Basis für einen Vergleich zwischen den beiden Erhebungszeitpunkten 2009 und 2014 und ermöglichen die Beobachtung von Auswirkungen der Public-Corporate-Governance-Richtlinien.<sup>5</sup> Der Fokus wird dabei auf die unterschiedlichen Entwicklungen zwischen den Kantonen mit bzw. ohne Richtlinien gelegt.

Public-Corporate-Governance-Richtlinien wie diejenigen der OECD legen fest, wie die Organisation und die Steuerung der Beteiligungen durch die Muttergemeinwesen ablaufen sollte. Die dadurch erhoffte erhöhte Standardisierung und Transparenz bildet nach Ansicht der Befürworter von solchen Richtlinien eine zentrale Voraussetzung für eine effektive Kontrolle durch die Muttergemeinwesen. Gleichzeitig soll die Einführung von Beurteilungskriterien, in welchen Fällen eine Auslagerung überhaupt zweckmäßig ist, zu einer Überprüfung der Struktur der Beteiligungen und zu rationaleren Auslagerungsentscheiden führen. Dabei hilft die durch implementierte Controlling-Instru-

## »Die Schweizer Kantone sind heute deutlich risikoaverser bei der Steuerung ihrer ausgegliederten Unternehmen, was an der erhöhten Sensibilität der Politik, aber auch an den Folgen der weltweiten Finanzkrise liegen dürfte.«

tionseinheiten und das systematische Management der Beteiligungen sorgfältig geregelt werden müssen. Unter dem Begriff der Public Corporate Governance wird in Anlehnung an die Steuerung von privatwirtschaftlichen Unternehmen diskutiert, unter welchen Bedingungen eine Auslagerung von Aufgaben aus der Zentralverwaltung erfolgen sollte und wie diese Organisationseinheiten optimal gesteuert werden, um die Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung zu verbessern. Dabei geht es insbesondere um eine Politikoptik, unter Berücksichtigung der Managementoptik.<sup>3</sup>

2005 publizierte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erstmals Empfehlungen zur Steuerung staatlicher Unternehmen.<sup>4</sup>

chende Vorgaben schaffen wollen. Die ersten Kantone haben damit einige Jahre vor dem Bund begonnen.<sup>6</sup> Wie eine Studie zeigt, haben jedoch die meisten Gliedstaaten lange keinen Wert auf entsprechende Empfehlungen gelegt.<sup>7</sup> Dies hat sich erst in den letzten Jahren geändert – so verfügt beispielsweise der Kanton Zürich seit 2014 über ein entsprechendes Regelwerk.

### Ziele und Methodisches Vorgehen

Dieser Artikel zeigt auf, wie verbreitet Public-Corporate-Governance-Richtlinien in der Schweiz auf subnationaler Ebene sind und ob diese einen Einfluss auf die Steuerung durch die Kantone und die Zusammensetzung der gehaltenen Beteiligungen haben. Grundlage der Analyse bildet eine Befragung bei allen 26 Schweizer Kanto-

2 Lienhard 2006 und Schedler/Proeller 2011.

3 Lienhard 2009, S. 48

4 OECD 2005.

5 Schweizerischer Bundesrat 2006.

6 Schedler/Müller/Sonderegger 2013, S. 19.

7 Meister 2009.

8 Meister 2009.

9 Datengrundlage für die Beteiligungen waren die Jahresrechnungen von 2007 und 2012. Bei den PCG-Richtlinien wurde als Stichtag der 1. Oktober 2014 gewählt.

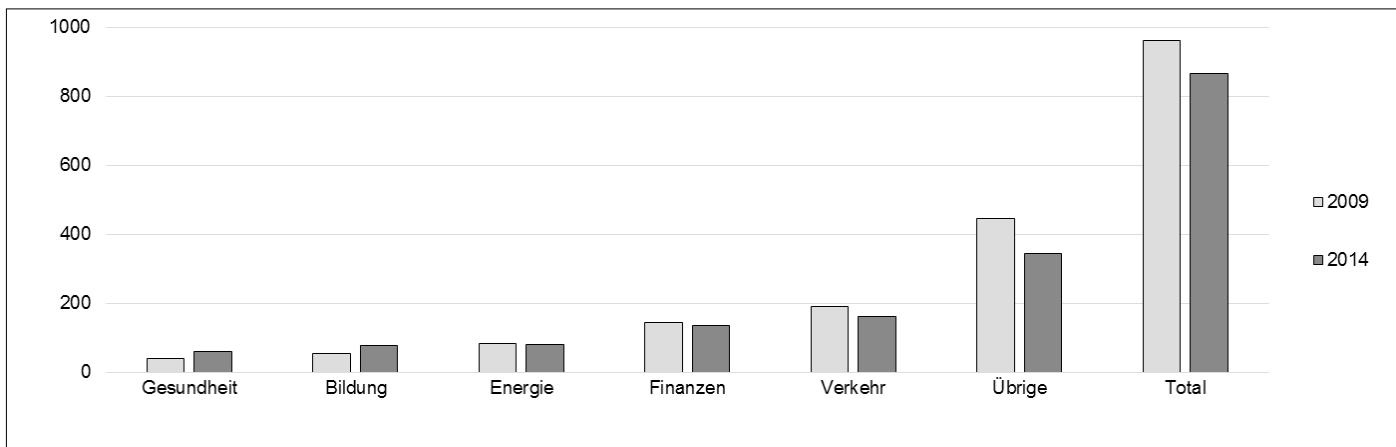


Abb. 1: Anzahl Beteiligungen der 26 Kantone, unterteilt nach Aufgabenbereichen und Jahren

mente erhöhte Transparenz den politisch Verantwortlichen bei ihrer Einschätzung.<sup>10</sup>

Die erhöhte Rationalisierung und Transparenz könnte beispielsweise Auswirkungen auf den Umgang mit staatlichen Minderheitsbeteiligungen haben, bei welchen der Einfluss der Muttergemeinschaften auf die operative Geschäftsleitung wegen der heterogenen Eigentümerschaft stark begrenzt ist.<sup>11</sup> Es ist zu erwarten, dass Kantone mit vorhandenen Public-Corporate-Governance-Richtlinien die Anzahl der Minderheitsbeteiligungen mittelfristig reduzieren. Zudem könnten Kantone bei Auslagerungen von natürlichen Monopolen zurückhaltender sein oder ihr Engagement in Märkten mit erhöhten Risiken reduzieren. Diese möglichen Auswirkungen sollen anhand von zwei Hypothesen empirisch überprüft werden:

- *Hypothese 1:* Die Einführung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien führt zu einer verstärkten Steuerung durch die Kantone.
- *Hypothese 2:* Die Einführung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien führt zu einer Reduktion der Anzahl Minderheitsbeteiligungen.

## Verbreitung von Beteiligungen und PCG-Richtlinien

Als föderales Land ist die Schweiz in 26 Kantone unterteilt. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und der Bevölkerungszahl, tragen aber alle dieselbe Verantwortung bei der öffentlichen Leistungserbringung. Traditionell halten die Kantone Beteiligungen in den Aufgabenbereichen Finanzen (Banking), Verkehr und Transport, Gesundheit und Soziales

sowie Bildung und Energie. Wie Abbildung 1 zeigt, lässt sich jedoch sowohl bei der Befragung 2009 als auch 2014 die Mehrheit der Beteiligungen keinem dieser Aufgabenbereiche zuordnen und wird deshalb zur Kategorie „Übrige“ gezählt. Diese Kategorie enthält vor allem Unternehmen aus den Sektoren Landwirtschaft, Kultur und Freizeit sowie Technologie. Obwohl ihre absolute Anzahl hoch ist, ist deren finanzielle Bedeutung gering.

Insgesamt weisen die Kantone im Jahr 2012 867 Beteiligungen an 542 rechtlich selbständigen Organisationseinheiten aus. Die Differenz zwischen der Anzahl Beteiligungen und der Anzahl Organisationen lässt sich damit begründen, dass oft mehrere Kantone an derselben Unternehmung beteiligt sind. Die Anzahl der gehaltenen Beteiligungen verringerte sich in den vergangenen fünf Jahren um rund 10 Prozent von 961 auf 867. Den größten Rückgang gab es im Bereich „Übrige“, welcher sich um rund einen Fünftel verringerte. Demgegenüber konnten in den Sektoren Bildung und Gesundheit leichte Zunahmen verzeichnet werden, die sich auf neu realisierte Auslagerungen von Spitälern und Bildungsinstitutionen zurückführen lassen.

Der bilanzierte Buchwert der Beteiligungen hat seit 2009 von 8.3 Mrd. CHF auf 9.8 Mrd. CHF zugenommen. Die größte finanzielle Bedeutung haben die Beteiligungen im Finanzsektor, welche mit einem Buchwert von rund 5 Mrd. CHF über die Hälfte des Gesamtvolumens ausmachen. Der Substanzwert der Unternehmen dürfte um ein Vielfaches darüberliegen, lässt sich aber bei nicht börsenkotierten Unternehmen nur schwer berechnen.

Bei den Public-Corporate-Governance-Richtlinien hat in den vergangenen fünf Jahren eine deutliche Zunahme stattgefunden. Im Jahr 2009 gab es lediglich in sieben Schweizer Kantonen entsprechende Regelwerke.<sup>12</sup> 2014 existieren solche bereits in 15 von 26 Kantonen. Vier weitere Kantone sind zudem dabei, eine entsprechende Grundlage zu schaffen.

## Effekte von PCG-Richtlinien auf die Steuerung

Zur Überprüfung, ob Public-Corporate-Governance-Richtlinien neue Steuerungs- und Controllinginstrumente zur Folge haben, wird ein Kontrollindex (KI) für die Kantone berechnet. Damit lassen sich die Instrumente quantifizieren und zwischen den Gemeinwesen vergleichen. Dabei wird für die Nutzung jedes untersuchten Instrumentes ein Punkt vergeben. Insgesamt können drei Punkte für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten<sup>13</sup> und vier Punkte für die Verwendung von Controllinginstrumenten<sup>14</sup> erreicht werden. Dabei wird nur der Einsatz erfasst, Aussagen über die genaue Ausgestaltung der Instrumente können nicht gemacht werden.

<sup>10</sup> Gregory 2006.

<sup>11</sup> Meister 2009, S. 41 und Schedler/Müller/Sonderegger 2013, S. 54ff.

<sup>12</sup> Meister 2009, S. 118.

<sup>13</sup> Die drei Instrumente sind die Eignerstrategie, strategische Zielsetzungen und Leistungsaufträge.

<sup>14</sup> Die vier Instrumente sind das Controlling der strategischen Zielerreichung, das Leistungscontrolling, institutionalisierte Controlling-Gespräche auf oberster Führungsebene und ein Reporting.

	Einsatz von Steuerungs-instrumenten	Einsatz von Controlling-instrumenten	Zentralisierung des Risiko-managements	Risi-koeva-luation	Total Index
Anzahl mögli-cher Elemente	3	4	1	1	9
Minimalwert	0	0	0	0	0
Maximalwert	1	1	1	1	4

Tab. 1: Berechnungsgrundlage des kantonalen Kontrollindexes

	Anzahl Kantone mit einem Indexwert von $0 < \text{KI} \leq 2$	Anzahl Kantone mit einem Indexwert von $2 < \text{KI} \leq 4$	Exakter Fisher-Test
Richtlinien vor 2009 eingeführt (N=7)	2 (29%)	5 (71%)	p=0.023
Richtlinien zwischen 2009 und 2014 eingeführt (N=8)	4 (63%)	3 (37%)	
Keine Richtlinien (N=11)	11 (91%)	1 (9%)	

Tab. 2: Zusammenhang zwischen der Existenz von PCG-Richtlinien und dem kantonalen Kontrollindex

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme der wahrgenommenen Kontrolle	Anzahl Kantone mit einer unverändert wahrgenommenen Kontrolle	Anzahl Kantone mit einer Zunahme der wahrgenommenen Kontrolle	Exakter Fisher-Test
Richtlinien vor 2009 eingeführt (N=7)	1 (14%)	0	6 (86%)	p = 0.000
Richtlinien zwischen 2009 und 2014 eingeführt (N=8)	0	0	8 (100%)	
Keine Richtlinien (N=11)	4 (36%)	5 (45%)	2 (19%)	

Tab. 3: Zusammenhang zwischen der Existenz von PCG-Richtlinien und der wahrgenommenen Kontrolle durch die Kantone

Zusätzlich zu den Instrumenten wird als Strukturelement die Schaffung einer zentralen verwaltungsinternen Organisationseinheit für alle Beteiligungen in den Index integriert. Dies aus dem Grund, dass mit der Zentralisierung der Verantwortung ein einheitlicheres und systematisches Risikomanagement ermöglicht werden kann. Gibt es eine Risikoevaluation, wird diese mit einem zusätzlichen Punkt bewertet. Tabelle 1 fasst die Berechnung des Kontrollindexes zusammen.

Basierend auf diesem Index kann für die Kantone ein möglicher Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Public-Corporate-Governance-Richtlinien und dem Einsatz von Steuerungsinstru-

menten aufgezeigt werden. Die Ergebnisse der Analyse sind in Tabelle 2 dargestellt.

Kantone, die über Public-Corporate-Governance-Richtlinien verfügen, weisen häufiger einen Kontrollindex  $\geq 2$  aus als dies in Kantonen ohne Vorgaben der Fall ist. Mithilfe des zweiseitigen Fisher-Tests lässt sich zudem ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Steuerungs- und Controllinginstrumenten sowie der Existenz von Public-Corporate-Governance-Richtlinien nachweisen. Die Ergebnisse deuten somit darauf hin, dass die Einführung von Richtlinien dazu führt, dass die Kantone überdurchschnittlich viele Instrumente zur Steuerung und zum Controlling einsetzen.

Das Vorhandensein von Instrumenten sagt noch nichts über deren Wirkung aus. Deshalb wurden die Verantwortlichen nach der subjektiv wahrgenommenen Wirkung befragt. Sie konnten sich zu vier unterschiedlichen Dimensionen äußern: Die Veränderung der Aufsicht durch die Regierung, allfällige Veränderungen bei der Oberaufsicht durch das Parlament, die Veränderung bei den Entscheidungsgrundlagen und schließlich, ob riskante Beteiligungen reduziert wurden. Die Antworten wurden mit Hilfe einer Likert-Skala erfasst.<sup>15</sup>

Mit lediglich einer Ausnahme geben alle Kantonsvertreter mit Public-Corporate-Governance-Richtlinien an, dass sich die Aufsicht durch die Kantone verbessert hätte (vgl. Tab. 3). Einzig der Kanton Obwalden stellt keine Verbesserung fest. Bei den übrigen Kantonen verbesserten sich insbesondere die vorhandenen Entscheidungsgrundlagen sowie die Aufsicht durch die Regierung. Mit Hilfe eines zweiseitigen Fisher-Tests kann zudem nachgewiesen werden, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Existenz von Public-Corporate-Governance-Richtlinien und der wahrgenommenen Kontrolle durch die Kantone besteht.

## Effekte von PCG-Richtlinien auf die Portfolios

Der Vergleich der kantonalen Beteiligungsportfolios zeigt, dass große Unterschiede bei der Zusammensetzung und Größe der Portfolios bestehen. Das größte Beteiligungsportfolio hat 2014 der Kanton Zürich mit insgesamt 58 Beteiligungen, das kleinste Portfolio der Kanton Jura mit lediglich 15 Beteiligungen. Ein Vergleich zwischen 2014 und 2009 verdeutlicht, dass sich einige der kantonalen Beteiligungsportfolios kaum verändert haben, während andere relativ starken Schwankungen unterworfen waren (vgl. Abb. 2). In einer Mehrzahl der Kantone lässt sich eine Abnahme der Beteiligungen über den Beobachtungszeitraum hinweg feststellen und nur in wenigen Kantonen hat die Anzahl zugenommen.

<sup>15</sup> -2= Trifft nicht zu, -1= Trifft eher nicht zu, 0= Weder noch, 1= Trifft eher zu und 2= Trifft zu.

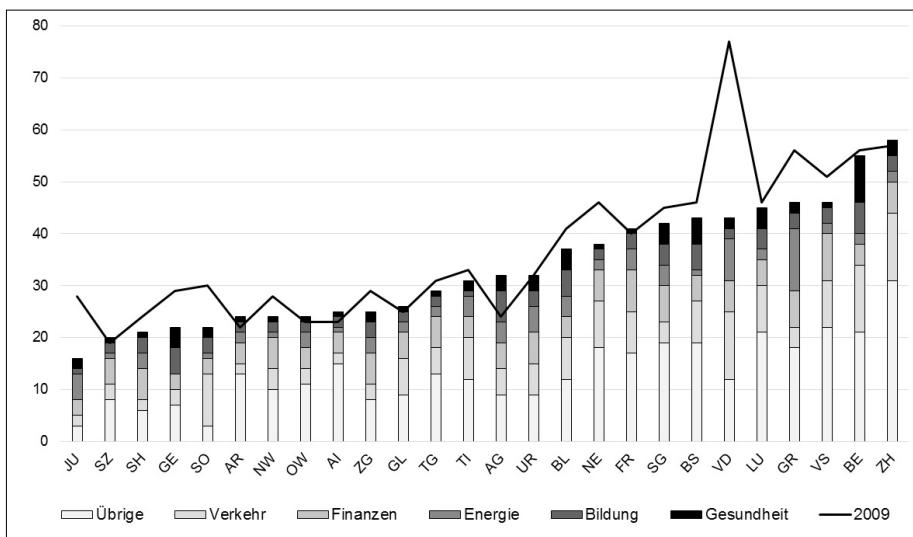


Abb. 2: Anzahl Beteiligungen der Kantone 2014 und 2009, unterteilt nach Sektoren

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme	Anzahl Kantone mit keiner Veränderung	Anzahl Kantone mit einer Zunahme	Exakter Fisher-Test
<b>Richtlinien vor 2009 eingeführt (N=7)</b>	4 (57%)	0 (0%)	3 (43%)	p=0.160
<b>Richtlinien zwischen 2009 und 2014 eingeführt (N=8)</b>	7 (88%)	1 (12%)	0 (0%)	
<b>Keine Richtlinien (N=11)</b>	8 (73%)	0 (0%)	3 (27%)	

Tab. 4: Zusammenhang zwischen der Existenz von PCG-Richtlinien und der Anzahl kantonaler Beteiligungen

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme der Beteiligungsquote	Anzahl Kantone mit einer Zunahme der Beteiligungsquote	Exakter Fisher-Test
<b>Richtlinien vor 2009 eingeführt (N=7)</b>	1 (14%)	6 (86%)	p = 0.836
<b>Richtlinien zwischen 2009 und 2014 eingeführt (N=8)</b>	1 (13%)	7 (87%)	
<b>Keine Richtlinien (N=11)</b>	3 (27%)	8 (77%)	

Tab. 5: Zusammenhang zwischen der Existenz von PCG-Richtlinien und der durchschnittlichen Beteiligungsquote in den Kantonen

Tabelle 4 fasst zusammen, dass 88 Prozent der Kantone, welche zwischen 2009 und 2014 Public-Corporate-Governance-Richtlinien eingeführt haben, ihre Beteiligungen seither reduzierten. Das Gleiche trifft auf 57 Prozent der Kantone zu, welche bereits vor dem Jahr 2009 Richtlinien hatten. Bei den Kantonen ohne Richtlinien haben aber ebenfalls 73 Prozent ihre Beteiligungen reduziert. Auch der exakte Fisher-Test bestätigt, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein von Public-Corporate-Governance-Richtlinien und einer Veränderung bei der Anzahl Beteiligungen besteht. Die Gründe für Veränderungen bei den Portfolios müssen deshalb anderswo liegen. Grundsätzlich sind die Kantonen heute deutlich risikoaverser, was an der erhöhten Sensibilität der Politik, aber auch an den Folgen der weltweiten Finanzkrise liegen dürfte.

Nebst der Veränderung der Anzahl Beteiligungen in den Beteiligungsportfolios wurden auch weitere strukturelle Verän-

derungen untersucht. Ein interessantes Resultat findet sich bei der Rechtsform. In allen Kantonen, welche über Public-Corporate-Governance-Richtlinien verfügen, hat die Anzahl öffentlich-rechtlicher Anstalten zugenommen (vgl. Tab. 5). Bei Kantonen ohne Public-Corporate-Governance-Richtlinien konnte dies nur in 55 Prozent der Kantone beobachtet werden. Auch der Signifikanztest bestätigt diesen Zusammenhang. Es lässt sich vermuten, dass eine systematische Analyse der öffentlichen Aufgaben den Kantonen Argumente liefert, dass auch öffentlich-rechtliche Rechtsformen zweckmäßig sein könnten, z.B. bei natürlichen Monopolen. Solche Organisationseinheiten müssen ihre Leistungen trotz fehlenden Marktes nahe bei den Kundinnen und Kunden erbringen (Beispiele sind die Wasserversorgung oder die Abfallentsorgung). Ohne Richtlinien lässt man eine Aufgabe eventuell in der Zentralverwaltung oder überführt sie gleich in eine Aktiengesellschaft.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der durchschnittlichen Beteiligungsquote. In einer großen Mehrheit der Kantonen hat diese zwischen den zwei Untersuchungszeitpunkten zugenommen. Der Anteil der Minderheitsbeteiligungen hat hingegen abgenommen. Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Tendenz, die statistisch nicht signifikant ist.

## Schlussgedanken

Mit der Einführung von Public-Corporate-Governance-Richtlinien streben Gebietskörperschaften eine Vereinheitlichung und Verbesserung der Steuerung ihrer ausgelagerten Organisationseinheiten an. Die empirische Untersuchung in den Schweizer Kantonen zeigt, dass dies durchaus der Fall ist, man jedoch differenzieren muss. Hypothese 1 wurde erhärtet, Hypothese 2 muss zurückgewiesen werden.

So konnte eine Veränderung der Steuerungsintensität beobachtet werden, sowohl anhand der effektiv eingeführten neuen Steuerungs- und Controllinginstrumente, als auch anhand der wahrgenommenen Steuerung durch die Kantonen. Dabei ist denkbar, dass die Richtlinien zusammen mit den Instrumenten eingeführt werden, aber auch, dass die Richtlinien der Auslöser für Reformen sind. Die weit

verbreitet eingeführten Instrumente deuten darauf hin, dass die Muttergemeinden sich vermehrt ihrer Verantwortung bei der Steuerung ausgelagerter Unternehmen bewusst sind, sei dies wegen der strategisch nach wie vor relevanten öffentlichen Aufgaben oder auch wegen des hohen gebundenen Kapitals.<sup>16</sup>

Überraschend ist der nicht nachweisbare Effekt von PCG-Richtlinien auf den Entscheid, ob und wie ausgelagert werden soll. Hier scheint es keinen direkten Zusammenhang zu geben. Es lässt sich vermuten, dass ein solcher Beschluss nach wie vor stark politisch motiviert gefällt wird und man ihn nicht nur rein rational und kriterienbasiert Technokraten überlassen will. Das würde durchaus in der Logik des Public Management liegen, welche für Grundsatzentscheidungen über staatliche Aufgabe das Prinzip der Politik postuliert, bei der konkreten Umsetzung aber Managemententscheide als geeigneter ansieht.

## Literatur

- Gregory, R. (2006). Theoretical faith and practical works: De-autonomizing and joining-up in the New Zealand State Sector. In Christensen, T., Laegreid, P., (Eds.). *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state: 137-161*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lienhard, Andreas (2005). Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.
- Lienhard, Andreas (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences – risks – potentials. *International Review of Administrative Sciences* 72(4): 547-563.
- Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht*, Jahrbuch 2008. S. 43-77. Bern: Stämpfli.
- Meister, Urs (2009). Kantone als Konzerne. Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung. URL: [http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2009/05/as\\_kantonsmonitoring\\_0905.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2009/05/as_kantonsmonitoring_0905.pdf). Abgerufen am 8. April 2015.
- OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. 5. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Schedler, Kuno; Müller, Roland & Sonderegger, Roger W. (2013). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis* (2. Auflage). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Schweizerischer Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). URL: <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf>. Abgerufen am 8. April 2015.
- Steiner, Reto & Huber, Etienne (2012). Autonomiegrad der Organisationseinheiten des Bundes. Eine empirische Untersuchung. Bern: KPM-Verlag.
- Steiner, Reto; Raess Brennr, Kathrin & Saxenhofer, Andrea (2014). Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland. In: *Yearbook of Swiss Administrative Sciences* 2014. Zürich 2014, S.139-161

16 Steiner/Raess Brenner/Saxenhofer 2014

# Früher sehen, klüger planen, besser entscheiden



## Wie politische Ideen Wirklichkeit werden

Der ReformKompass  
Ein Lehr- und Praxisbuch

Von Dr. Jörg Dräger, Christina Tillmann und Frank Frick

2014, 141 S., Klappenbroschur, 26,- €

ISBN 978-3-8487-1613-5

[www.nomos-shop.de/23241](http://www.nomos-shop.de/23241)

Der ReformKompass ist ein praxisnahes Strategiemodell für den öffentlichen Sektor. Er führt Studierende und Praktiker in die Komplexität politischer Reformprozesse ein, zeigt zentrale Kriterien erfolgreicher Reformen auf und veranschaulicht diese anhand praxisnaher Fallbeispiele.

Leseprobe unter: [www.nomos-shop.de/23241](http://www.nomos-shop.de/23241)

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



# Nomos