



FHO Fachhochschule Ostschweiz

Provida Gemeinderapport:

Kontrolle und Führung von Beteiligungen durch Gemeinden

 **FHS St.Gallen**
 Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

PROVIDA




Fokus: Gemeinden und ihre Beteiligungen

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Führung, Steuerung und Aufsicht von Organisationen, welche sich ganz oder mehrheitlich im Besitz von politischen Gemeinden befinden. In den letzten Jahren hat aus Gründen der Public Corporate Governance die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben zugunsten von Organisationen ausserhalb der Gemeindeverwaltung zugenommen. Da Aufgaben zwar delegiert wurden, die Verantwortung jedoch bei den politischen Gemeinden verbleibt, interessiert uns die Frage, welche Strukturen diese verwenden, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden.

Gemäss geltender Gesetzgebung kann eine Gemeinde ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen allein oder gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen oder sie einem externen Leistungserbringer übertragen. Sie kann zu diesem Zweck privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmen gründen oder sich daran beteiligen. Unabhängig von ihrer Ausgestaltung ist die Kontrolle und Überwachung von solchen Institutionen für die öffentliche Verwaltung und die Bevölkerung von Interesse, um die Leistungserfüllung und korrekte Mittelverwendung steuern zu können. Öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse können auf verschiedene Weise erfüllt werden:

- durch die politische Gemeinde selbst
- durch Organisationseinheiten, welche Teil der Gemeinde und somit unselbständig sind
- durch juristisch selbständige Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit oder
- durch Organisationen, an denen die politische Gemeinde eine Minderheit hält

Die vorliegende Studie setzt sich mit der drittgenannten Variante auseinander.

Die Frage stellt sich, wie im Fall der Übertragung von Aufgaben an Drittorganisationen die Kontrolle, Überwachung und Steuerung sichergestellt werden kann. Es wurden hierzu 475 Gemeinden im Raum Ostschweiz für die Teilnahme einer schriftlichen Umfrage angeschrieben, wobei 116 Gemeinden den Fragebogen beendet haben. Die Rücklaufquote beträgt somit 24.42%. Zu den befragten Personen zählen Vertretende des Gemeinderates, Gemeindeschreiberinnen und -schreiber sowie Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten.

Wir wünschen Ihnen bei der Lektüre viel Vergnügen.

Dr. Christopher Dietl
Wirtschaftsprüfer, Provida AG

Mauro Palazzesi
Wirtschaftsprüfer, Provida AG

Prof. Dr. Marco Gehrig
Studienautor, Institut für Unternehmensführung IFU-FHS



eine Wirtschaftsstudie von Provida
durchgeführt durch das
Institut für Unternehmensführung IFU-FHS,
Kompetenzzentrum für Finanzmanagement
und Controlling



Inhalt

Welche Regeln gelten für die Führung von Beteiligungen durch die Gemeinden?	6
Wie gross ist der Umfang an Beteiligungen?	7
Wie gehen Gemeinden mit ihren Beteiligungen um?	8
Wie gestaltet sich die Überwachung von Beteiligungen formell?	8
Inwiefern ist Risikomanagement ein Thema und wie wird dieses gelebt?	9
Wie erfolgt die finanzielle Führung von Beteiligungen/ Gemeinden in der Praxis.	10
Wie kann eine Beteiligung effektiv überwacht und gesteuert werden?	11

Welche Regeln gelten für die Führung von Beteiligungen durch die Gemeinden?

Gemeinden müssen darauf achten, das Haushaltsgleichgewicht zu erreichen. Auch sind eine Finanzplanung und Budgetierung für jede Amtsperiode sicherzustellen. Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM 2), welches sich eine harmonisierte Rechnungslegung unter Kantonen und Gemeinden zum obersten Ziel setzt, schreibt vor, dass Beteiligungen im Verwaltungsvermögen (welche somit direkt der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen) nach Unternehmenskategorien zu führen, ausnahmslos (also unabhängig von der Aktivierungsgrenze) zu bilanzieren und in einem jährlich zu aktualisierenden Beteiligungsportfolio zu führen sind. Die Bewertung erfolgt zum Anschaffungswert oder tieferem Marktwert. Da ein Marktwert in der Regel nicht vorhanden ist, wird in der Praxis der Anschaffungswert herangezogen.

Das Beteiligungscontrolling soll dafür sorgen, dass die Beteiligungen kontinuierlich überwacht, Risiken frühzeitig erkannt und rechtzeitig allfällig notwendige Massnahmen zur Abwendung von finanziellen Verlusten der Gemeinde eingeleitet werden. Darüber hinaus soll die Gemeindevertretung in der Leitung der betroffenen Organisation (zum Beispiel im Verwaltungsrat oder Vorstand) – vor allem bei Entscheidungen mit finanziellen Folgen, die Verantwortlichkeitsansprüche auslösen könnten – unterstützt werden.

Im Fall von Beteiligungen an privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Organisationen besitzt die politische Gemeinde in der Regel eine Kapital- und Stimmenmehrheit, wodurch sie den notwendigen Einfluss wahrnehmen kann. Unsere Studie legt daher den Fokus, wie bereits erwähnt, auf den Fall der Mehrheitsbeteiligung.



Wie gross ist der Umfang an Beteiligungen?

Rund 81% der befragten Gemeinden geben an, dass sie über Beteiligungen verfügen. Hiervon geben 10% weiter an, dass sie über mehr als zehn Beteiligungen verfügen, 16% verfügen über fünf bis zehn und die grosse Mehrheit von 74% hält zwischen ein und fünf Beteiligungen. Es stellt sich die Frage, um welche Art von Beteiligungen es sich handelt und somit welchen öffentlichen Zweck diese für die Gemeinden erfüllen. Zudem wollten wir erfahren, welche Rechtsform dafür gewählt wurde. Eine klare Mehrheit der Beteiligungen von Gemeinden werden in Form von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (58%) und Anstalten (29%) geführt. Nur 27% aller befragten Gemeinden verfügen über Beteiligungen in Form einer privat-rechtlichen Gesellschaft.

Es überrascht nicht die hohe Präsenz von Pflege- und Altersheimen. Gemeinden übernehmen traditionell die Aufgabe, den Bürgerinnen und Bürgern der letzten Lebensphase eine würdige Existenz zu ermöglichen. Die gestiegenen Ansprüche auf Seiten der betroffenen Bürgerinnen und Bürgern und die verschärften gesetzlichen Vorgaben haben es jedoch mit sich gebracht, dass diese Aufgaben vermehrt von spezialisierten Institutionen übernommen werden müssen. Zudem zeigt die Erfahrung, dass die Auslagerung nicht nur die Qualität der Dienstleistung erhöht, sondern auch effizienzsteigernd ist. Die demografischen Veränderungen werden mit Sicherheit diesen Trend zur Auslagerung verstärken. So geben 75% der befragten Gemeinden an, dass der Umfang an solchen Beteiligungen in den nächsten Jahren steigen wird.

Wie der nachfolgenden Grafik entnommen werden kann, zählen Elektrizitätswerke, Entsorgung, Wasserkooperationen und Spitäler zu den nächsten Institutionen, deren Betriebe häufig ausgelagert werden.

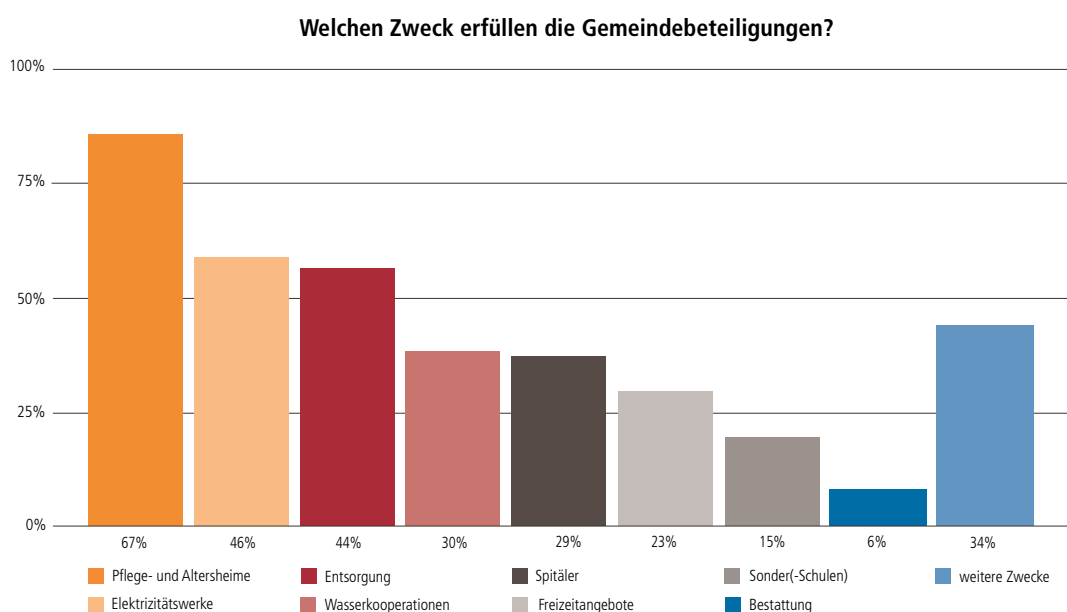


Tabelle 1: Zweckerfüllung der Beteiligungen

Wie gehen Gemeinden mit ihren Beteiligungen um?

Führung bedeutet Aufsicht, Kontrolle und Steuerung. Dabei geben zwei von drei befragten Gemeinden an, dass der Stellenwert der Führung von Beteiligungen sehr tief bis eher tief ist. Das Ergebnis überrascht auf den ersten Blick, denn politische Gemeinden sind gegenüber der öffentlichen Meinung stark exponiert und werden auch am Erfolg ihrer Beteiligungen gemessen. Eine mögliche Erklärung dürfte darin liegen, dass Dienstleitungen ausgelagert werden, welche Spezialwissen erfordern und dadurch eine aktive Überwachung eher erschwert sein dürfte. Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass es zu einer effektiven Überwachung geeigneter Informationen und Instrumente bedarf, die erfahrungsgemäss nicht immer in der erforderlichen Ausprägung vorhanden sind. Sodann ist es notwendig, klare Zielvorgaben zu definieren – sei dies in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Schliesslich wird der Mangel an Ressourcen ins Feld geführt.

Welchen Stellenwert hat die Führung der Beteiligungen in Ihrer Gemeinde im Vergleich zu anderen Tätigkeiten der Gemeinde?

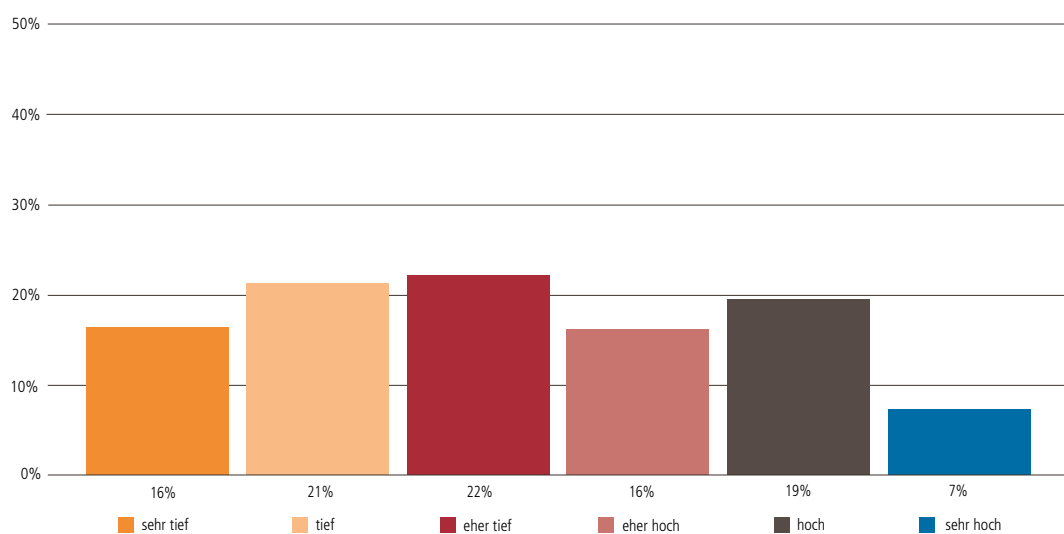


Tabelle 2: Relevanz der Führung der Beteiligung durch die Gemeinden

Wie gestaltet sich die Überwachung von Beteiligungen formell?

Die Art der Überwachung von Beteiligungen erfolgt in der Praxis mehrheitlich durch die Bestellung eines Gemeinderates im obersten Leitungsgremium der Beteiligung oder es werden Delegierte bezeichnet, die dem Gemeinderat rapportieren. Wichtige Elemente sind dabei die Form und der Rhythmus der Berichterstattung zwischen den Beteiligungen und der Gemeinde als Anteilseigner. Mehrheitlich wird jährlich (41% aller Fälle), subsidiär quartalsweise (27% aller Fälle) Bericht erstattet.

Es kann auch die Frage aufgeworfen werden, ob es nicht von Vorteil ist, wenn die Beteiligungen autonom von den Gemeinden arbeiten und selbständig Entscheidungen im Rahmen der Leistungsvereinbarung fällen können. Rund 74% der befragten Gemeinden stimmen der Aussage zu, dass die Autonomie im Vordergrund steht. Allerdings bedeutet dies nicht, dass eine Aufsicht, Steuerung und Kontrolle nicht notwendig ist. Vielmehr soll die strategische Selbstbestimmung der Beteiligung im Rahmen der Leistungsvereinbarung möglich sein.

Die Bestellung einer Vertreterin bzw. eines Vertreters in das oberste Leitungsgremium der Beteiligung bringt den Vorteil mit sich, dass die Informationswege kürzer und somit unkomplizierter werden, auf die Umsetzung der Eignerstrategie direkt Einfluss genommen und die entsprechende Verantwortung direkter wahrgenommen werden kann. Zudem gestalten sich Aufsicht, Kontrolle und Steuerung einfacher. Die Befragten weisen jedoch auf die Gefahr von Interessenkonflikten sowie auf die Beschneidung von Autonomie hin. Letztgenanntes Element wird als notwendiger Erfolgsfaktor auf dem Markt gesehen.

Bei der Führung bedient sich nur ein Viertel der befragten Gemeinden einheitlicher Corporate Governance Strukturen.

Wie überwachen Sie die Beteiligungen?

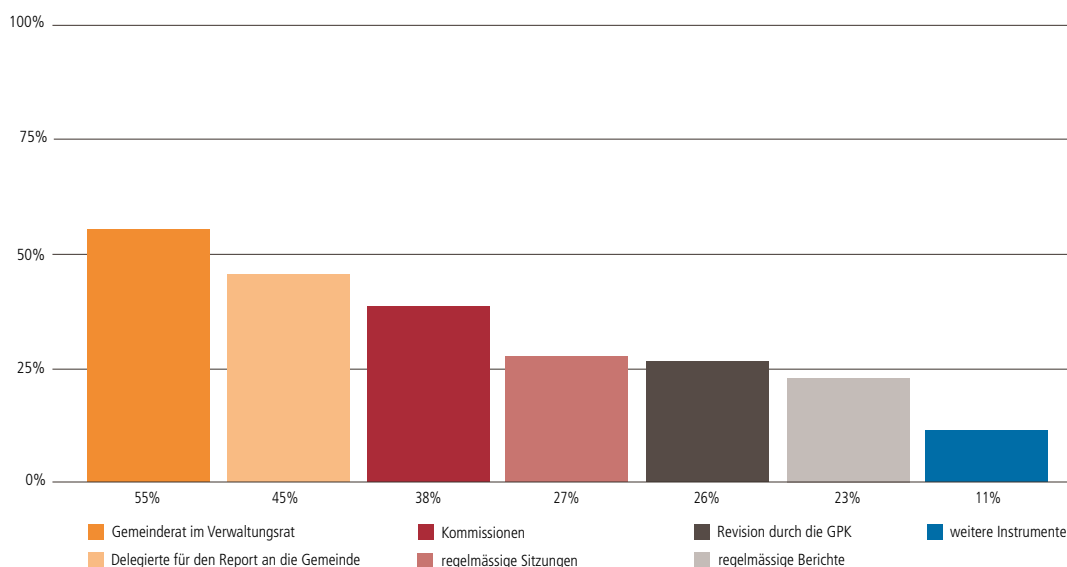


Tabelle 3: Überwachungsform durch die Gemeinde

Inwiefern ist Risikomanagement ein Thema und wie wird dieses gelebt?

Zu einer wirksamen Aufsicht, Kontrolle und Steuerung von Beteiligungen gehört ein definiertes Risikomanagement. Die derzeitige wirtschaftliche Situation bringt es mit sich, dass auch politische Gemeinden verstärkt mit wirtschaftlichen Risiken konfrontiert sind. Um diese Risiken besser einschätzen und rechtzeitig steuern zu können, ist eine systematische Auseinandersetzung mit Risiken zweckmässig. Dies geschieht im Rahmen eines institutionalisierten Risikomanagements. Unter Risikomanagement ist die systematische Erfassung und Bewertung von Risiken sowie Steuerung durch Massnahmen (auf festgestellte Risiken) zu verstehen. Risikomanagement umfasst im Wesentlichen die folgenden Phasen:

- Risikoanalyse
- Identifikation der Toprisiken
- Risikobewertung
- Festlegen einer Risikomanagementstrategie
- Definition von Risikosteuerungsmassnahmen
- Risikodokumentation
- Risikoberichterstattung
- Risikoüberwachung

Dies setzt entsprechende organisatorische Prozesse und Ressourcen voraus. Die befragten Gemeinden geben mehrheitlich an, dass die Einführung eines internen Kontrollsystems (IKS) als präventives Instrument zur Vermeidung von Risiken eingesetzt wird. Dabei wird offensichtlich verkannt, dass ein IKS bloss ein Element innerhalb eines Risikomanagements ist, ein solches jedoch nicht zu ersetzen vermag. Zudem lässt sich kein effektives IKS definieren, ohne vorgängig eine Analyse, Identifikation und Bewertung der Risiken durchzuführen. Auffallend ist mit 32% der befragten Unternehmen, dass kein Risikomanagement formell definiert wurde. Dies wird in der Regel dem Umstand zugeschrieben, dass zu wenig Ressourcen vorhanden sind oder der Nutzen für die Beteiligungen als zu wenig ersichtlich beurteilt wird.

Der Nutzen des internen Kontrollsystems als Massnahme zur Risikosteuerung wird durch die befragten Gemeinden positiv beurteilt. Rund 60% der befragten Gemeinden sind der Auffassung, dass das IKS ein geeignetes Instrument ist, um Schadensfälle abzuwenden.

Wie und in welcher Form ist in den Beteiligungen Ihrer Gemeinden ein Risikomanagement vorhanden?

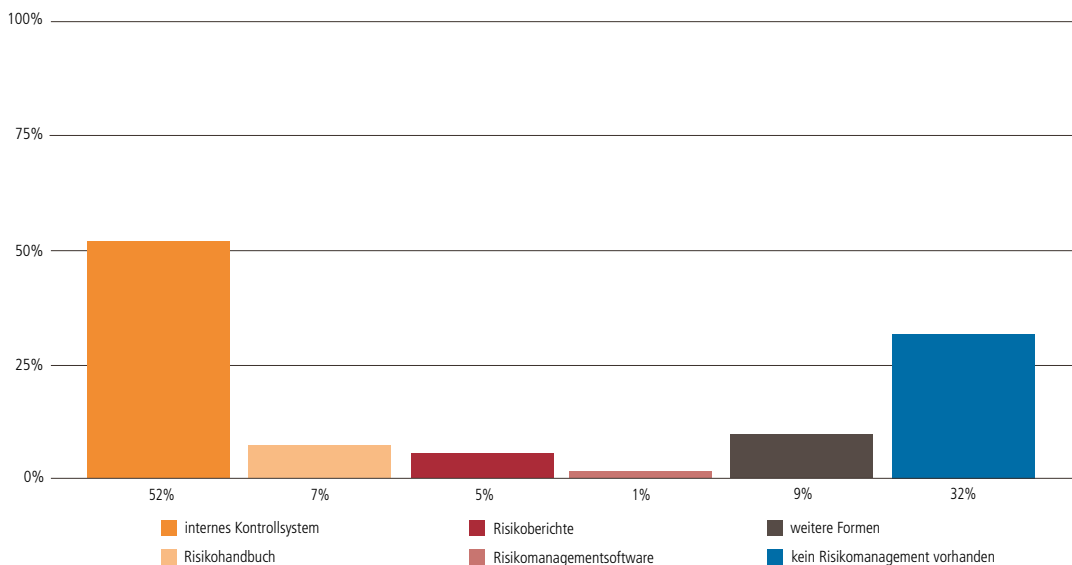


Tabelle 4: Instrumente des Risk Management bei Gemeinden in der Praxis

Wie erfolgt die finanzielle Führung von Beteiligungen/Gemeinden in der Praxis?

Wir haben die Frage gestellt, welche Instrumente in der Praxis eingesetzt werden, um die finanzielle Aufsicht, Kontrolle und Steuerung von Beteiligungen/Gemeinden umzusetzen. Rund zwei Drittel der befragten Gemeinden geben an, dass die finanzielle Führung über Jahresberichte und Budgets erfolgt, während ein Drittel Kennzahlen verwendet.

Nur rund 9% der befragten Gemeinden führen bzw. verlangen einen Liquiditätsplan. Interessant ist dabei, dass der Nutzen eines Liquiditätsplanes durchaus erkannt und bestätigt wird. Drei Viertel der befragten Gemeinden geben nämlich an, dass eine konsequente Liquiditätsplanung und Liquiditätsberichterstattung von Relevanz ist.

Neben der finanziellen Berichterstattung sind auch nicht finanzielle Aspekte in der Führung zu berücksichtigen. Hierzu kann mit Key Performance Indicators (KPI) situationsgerecht gearbeitet werden. Auch die verbale Berichterstattung kann sich als zweckmässig erweisen.

In drei von vier Fällen wird über eine Leistungsvereinbarung mit den Beteiligungen zusammengearbeitet. Daher kann eine Berichterstattung in unterjährlicher Form zweckmässig sein, um mögliche Fehlentwicklungen, Zweckentfernungen oder Risiken frühzeitig zu erkennen.



Mit welchen Instrumenten erfolgt die finanzielle Führung Ihrer Beteiligungen?

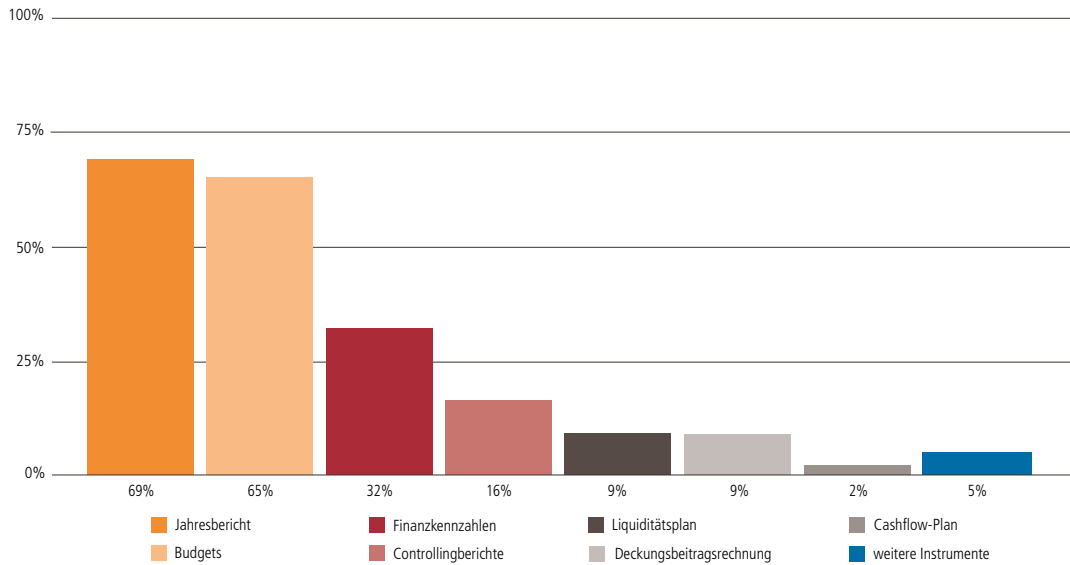


Tabelle 5: Instrumente der finanziellen Führung bei Beteiligungen/Gemeinden in der Praxis

Wie kann eine Beteiligung effektiv überwacht und gesteuert werden?

Die Umfrage bei politischen Gemeinden hat eine heterogene Landschaft aufgezeigt, bei der die Vorstellungen über die Gestaltung einer effektiven Führung von Beteiligungen weit auseinander gehen. Bei der Auswertung der Umfrage ist uns zudem aufgefallen, dass das Thema der Corporate Governance nicht immer mit der notwendigen Systematik an die Hand genommen wird. Schliesslich konnten wir feststellen, dass sich viele Gemeindevertretende mit dem Thema Risikomanagement schwer tun. Wir sind der Meinung, dass die effektive Führung von Beteiligungen bestimmter Elemente bedarf:

- Definition einheitlicher Grundsätze der Corporate Governance, welche die (Mehrheits-) Beteiligungen umfasst und die Führung derselben unterstützen soll.
- Einführung eines definierten Risikomanagements für die politische Gemeinde, welches die bedeutenden Beteiligungen berücksichtigt und einschliesst.
- Die politische Gemeinde führt im Rahmen der Risikobeurteilung ihrer Organisation eine Risikobeurteilung für die geführten Beteiligungen durch.
- Die Intensität und Form der Führung der Beteiligungen gestaltet sich gemäss ihrer Bedeutung.
- Festlegen und Durchsetzen einer sog. Eignerstrategie, deren Vorgaben und Durchsetzungsmöglichkeit davon abhängt, ob eine Mehrheitsbeteiligung vorliegt; bei Minderheitsbeteiligungen sollen Mindestziele definiert werden.
- Definition eines Controllings einschliesslich der zu meldenden Informationen, der Form der Berichterstattung, der Adressaten sowie der Zeitintervalle.
- Abschluss einer Leitungsvereinbarung, welche die zu erbringenden Produkte und Dienstleistungen definiert und Festlegung der Messgrössen zur Erfolgsbeurteilung.
- Entscheid darüber, ob die Beteiligung durch eine direkte Vertretung im obersten Leitungsorgan kontrolliert werden und durch welches Profil dies erfolgen soll.
- Schliesslich muss sich die politische Gemeinde darüber Rechenschaft geben, wie sie die Beteiligungen hinsichtlich Leistungserbringung, Risikoentwicklung und Zielerreichung überwachen will.



Kontakt/Impressum

FHS St.Gallen

Institut für Unternehmensführung IFU-FHS
Rosenbergstrasse 59, Postfach
9001 St.Gallen, Switzerland
Tel. +41 71 226 13 99

marco.gehrig@fhsg.ch
www.fhsg.ch/ifu

Stand

Januar 2019, Änderungen vorbehalten





FHS St.Gallen
Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Institut für Unternehmensführung IFU-FHS
Rosenbergstrasse 59, Postfach
9001 St.Gallen, Switzerland
Tel. +41 71 226 13 80

ifu@fhsg.ch
www.fhsg.ch/ifu