

Reto Steiner
Andrea Saxenhofer
Claire Kaiser
Kathrin Raess Brenner

**Die Public Corporate Governance der
Schweizer Kantone und grösseren Städte -
eine empirische Analyse**

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart
Prof. Dr. Claus Jacobs
Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Doina Radulescu
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Reto Steiner
Andrea Saxenhofer
Claire Kaiser
Kathrin Raess Brenner

Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone und grösseren Städte - eine empirische Analyse

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Reto Steiner ist Direktor der ZHAW School of Management and Law.

Andrea Saxenhofer ist Spezialistin Public Affairs bei der Schweizerischen Post.

Dr. Claire Kaiser ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Verwaltungs-Management an der ZHAW School of Management and Law.

Kathrin Raess Brenner ist Leiterin Projekte & Business Intelligence beim Verein ch-integral, welcher die Geschäftsstelle der Alliance Swiss Pass führt.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone und grösseren Städte – eine empirische Analyse

Reto Steiner; Andrea Saxenhofer; Claire Kaiser;
Kathrin Raess Brenner
Bern 2020
ISBN 978-3-906798-57-8

Alle Rechte vorbehalten
Copyright © 2020 by KPM-Verlag Bern
Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

INHALTSVERZEICHNIS

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	VII
TABELLENVERZEICHNIS	IX
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	XI
1 EINLEITUNG.....	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung.....	1
1.2 Ziel der Studie.....	1
1.3 Zu den Begriffen Beteiligung und Public Corporate Governance.....	2
1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau.....	3
2 DIE BETEILIGUNGEN DER SCHWEIZER KANTONE UND GRÖßEREN STÄDTE	5
2.1 Beteiligungsportfolios der Kantone	5
2.1.1 Analyse nach finanziellem Volumen	5
2.1.2 Analyse nach Rechtsform	9
2.1.3 Analyse nach Branche.....	11
2.1.3.1 Finanzdienstleistungen.....	16
2.1.3.2 Gesundheit und Sozialwesen	20
2.1.3.3 Energie	23
2.1.3.4 Bildung.....	24
2.1.3.5 Verkehr und Transport	27
2.1.3.6 Kultur, Sport und Freizeit	29
2.1.3.7 Primärwirtschaft.....	30
2.1.3.8 Wasser- und Abfallwirtschaft	31
2.1.3.9 Informatik.....	32
2.1.3.10 Wohnungswesen	32
2.1.3.11 Übrige Branchen	32
2.2 Beteiligungsportfolios der grösseren Städte	33
2.2.1 Analyse nach finanziellem Volumen	33
2.2.2 Analyse nach Rechtsform	35
2.2.3 Analyse nach Branche.....	36
2.2.3.1 Finanzdienstleistungen.....	38
2.2.3.2 Gesundheit und Sozialwesen	39
2.2.3.3 Energie	40
2.2.3.4 Bildung.....	41
2.2.3.5 Verkehr und Transport	42
2.2.3.6 Kultur, Sport und Freizeit	43
2.2.3.7 Primärwirtschaft.....	44
2.2.3.8 Wasser- und Abfallwirtschaft	44
2.2.3.9 Informatik.....	44
2.2.3.10 Wohnungswesen	45
2.2.3.11 Übrige Branchen	45

2.3	Vergleich zwischen den Kantonen und grösseren Städten	46
2.3.1	Analyse nach finanziellem Volumen	46
2.3.2	Analyse nach Rechtsform	47
2.3.3	Analyse nach Branche.....	48
3	DIE PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE DER SCHWEIZER KANTONE UND GRÖßEREN STÄDTE	50
3.1	Die Public Corporate Governance der Kantone.....	52
3.1.1	Rechtliche Grundlagen und Organisation	52
3.1.2	Steuerung, Controlling und Risikomanagement	55
3.1.3	Rechnungslegung	58
3.2	Die Public Corporate Governance der grösseren Städte.....	60
3.2.1	Rechtliche Grundlagen und Organisation	60
3.2.2	Steuerung, Controlling und Risikomanagement	62
3.2.3	Rechnungslegung	65
4	AUSWIRKUNGEN VON PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE-RICHTLINIEN AUF DIE GOVERNANCE UND DIE BETEILIGUNGSPORTFOLIOS	67
4.1	Auswirkungen auf die Steuerung.....	67
4.2	Auswirkungen auf die Beteiligungsportfolios	70
	QUELLENVERZEICHNIS.....	73

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche (in Tausend CHF)	6
Abbildung 2:	Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Jahr (in Tausend CHF).....	7
Abbildung 3:	Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche, Kanton und Jahr (in Tausend CHF).....	8
Abbildung 4:	Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Rechtsform und Jahr... 10	
Abbildung 5:	Veränderung der Rechtsform bei den kantonalen Beteiligungen zwischen 2007 und 2012.....	11
Abbildung 6:	Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche	12
Abbildung 7:	Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Jahr	13
Abbildung 8:	Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche, Kanton und Jahr.....	14
Abbildung 9:	Anzahl Beteiligungen der Deutschschweizer Kantone und des Tessins, gegliedert nach Branche und Jahr.....	15
Abbildung 10:	Anzahl Beteiligungen der Westschweizer Kantone, gegliedert nach Branche und Jahr.....	16
Abbildung 11:	Bilanzsumme der Kantonalbanken in Prozent der Ausgaben der laufenden Kantonsrechnung, gegliedert nach Jahr	18
Abbildung 12:	Buchwerte der städtischen Beteiligungen, gegliedert nach Branche (in Tausend CHF)	34
Abbildung 13:	Buchwerte der städtischen Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Stadt (in Tausend CHF)	35
Abbildung 14:	Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Rechtsform	36
Abbildung 15:	Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Branche.....	37
Abbildung 16:	Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Stadt.....	38
Abbildung 17:	Prozentualer Anteil des Buchwerts der Branche am Gesamtportfolio der Kantone und Städte.....	47
Abbildung 18:	Prozentualer Anteil der Rechtsform am Gesamtportfolio der Kantone und Städte	48
Abbildung 19:	Prozentualer Anteil der Branche am Gesamtportfolio der Kantone und Städte	49
Abbildung 20:	Untersuchungsdimensionen einer Good Public Corporate Governance....	51

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Pensionskassen und Sozialversicherungsanstalten der Kantone.....	22
Tabelle 2:	Schweizer Fachhochschulen und ihre Trägerkantone.....	25
Tabelle 3:	Pädagogische und Technische Hochschulen und ihre Trägerkantone.....	26
Tabelle 4:	Städtische Beteiligungen in der Branche «Finanzdienstleistungen»	39
Tabelle 5:	Städtische Beteiligungen in der Branche «Gesundheit/Sozialwesen».....	40
Tabelle 6:	Städtische Beteiligungen in der Branche «Bildung»	41
Tabelle 7:	Inhalte der rechtlichen Grundlagen der Kantone	53
Tabelle 8:	Rollenteilung in den Kantonen	54
Tabelle 9:	Zentralisierungsgrad des Beteiligungsmanagements in den Kantonen	54
Tabelle 10:	Zentralisierungsgrad des Risikomanagements in den Kantonen	55
Tabelle 11:	Kantonale Steuerungsinstrumente bei Beteiligungen mit Leistungsbestellungen	56
Tabelle 12:	Kantonale Steuerungsinstrumente bei Kapitalbeteiligungen	56
Tabelle 13:	Kantonale Controllinginstrumente.....	56
Tabelle 14:	Evaluation der Risiken in den Kantonen	57
Tabelle 15:	Kantonale Beteiligungsreportings.....	58
Tabelle 16:	Kantonale Beteiligungsausweise	59
Tabelle 17:	Inhalte der rechtlichen Grundlagen in den Städten.....	61
Tabelle 18:	Rollenteilung in den Städten	61
Tabelle 19:	Zentralisierungsgrad des Beteiligungsmanagements in den Städten	62
Tabelle 20:	Zentralisierungsgrad des Risikomanagements in den Städten.....	62
Tabelle 21:	Städtische Steuerungsinstrumente bei Beteiligungen mit Leistungsbestellungen.....	63
Tabelle 22:	Städtische Steuerungsinstrumente bei Kapitalbeteiligungen	63
Tabelle 23:	Städtische Controllinginstrumente.....	63
Tabelle 24:	Evaluation der Risiken in den Städten.....	64
Tabelle 25:	Städtische Beteiligungsreportings.....	65
Tabelle 26:	Städtische Beteiligungsausweise	66
Tabelle 27:	Berechnung des Governance-Indexes.....	68
Tabelle 28:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und Governance-Index der Kantone (Angaben in Zeilenprozenten).....	69
Tabelle 29:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und Governance-Index der Städte (Angaben in Zeilenprozenten)	69
Tabelle 30:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der wahrgenommenen Governance durch die Kantone (Angaben in Zeilenprozenten)	70
Tabelle 31:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der wahrgenommenen Governance durch die Städte (Angaben in Zeilenprozenten)	70
Tabelle 32:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der Anzahl kantonomer Beteiligungen	71

Tabelle 33:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und den Änderungen bei der Rechtsform der kantonalen Beteiligungen.....	71
Tabelle 34:	Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und den Änderungen bei der Beteiligungsquote der kantonalen Beteiligungen	72

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG	Aargau
AG	Aktiengesellschaft
AI	Appenzell Innerrhoden
AR	Appenzell Ausserrhoden
BE	Bern
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
bspw.	beispielsweise
CHF	Schweizer Franken
eG	einfache Gesellschaft
FR	Freiburg
GE	Genf
GEN	Genossenschaft
GI	Governance-Index
GL	Glarus
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GR	Graubünden
HRM	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
JU	Jura
LU	Luzern
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NE	Neuenburg
NW	Nidwalden
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OW	Obwalden
sAG	spezialgesetzliche Aktiengesellschaft
sAöR	selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
UR	Uri
v.a.	vor allem
VD	Waadt

vgl.	vergleiche
ZG	Zug
ZH	Zürich

1 EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

Der Staat hat sich seit den 1990er Jahren in der Tendenz von einem Leistungsstaat hin zu einem Gewährleistungsstaat entwickelt (Lienhard 2009: S.44; Schedler et al. 2007: 8). Insbesondere die Globalisierung, der technologische Wandel und die Öffnung bzw. Neuregulierung zuvor monopolistischer Märkte haben in den vergangenen Jahrzehnten zu Umstrukturierungen und organisationalen Anpassungen bei den staatseigenen Unternehmen geführt (OECD 2005). Verwaltungseinheiten wurden in den OECD-Ländern aus der departementalen Hierarchie herausgelöst und in semi-autonome öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Unternehmen überführt (Steiner & Huber 2012).

Die Erfüllungsverantwortung wird von rechtlich verselbstständigten Organisationen im mehrheitlichen Eigentum des Staates wahrgenommen - die Gewährleistungsverantwortung verbleibt jedoch beim Staat (Lienhard 2009: 44). Dies erfordert, dass für die Steuerung der ausgegliederten Verwaltungseinheiten neue Kontrollarrangements geschaffen werden, welche einerseits die manageriale Rationalität der Unternehmen und andererseits die politische Rationalität des Eigners berücksichtigen (Steiner & Huber 2012).

Auf internationaler Ebene hat die OECD 2005 erstmals Richtlinien formuliert, welche Empfehlungen zur Steuerung von Unternehmen im Staatseigentum geben (OECD 2005). In der Schweiz hat der Bund ein Jahr später entsprechende Public Corporate Governance-Richtlinien (PCG-Richtlinien) erlassen (Bundesrat 2006). Verschiedene Kantone und Gemeinden sind gefolgt.

1.2 Ziel der Studie

Ziel der vorliegenden Studie ist es, einen empirischen Überblick über die Beteiligungen der Schweizer Kantone und der grösseren Städte ab 50'000 Einwohnern in den ersten Jahren nach dem Aufkommen von PCG-Richtlinien zu geben.

Zudem soll aufgezeigt werden, wie verbreitet PCG-Richtlinien auf kantonaler und kommunaler Ebene überhaupt sind und wie sie die Steuerung der Unternehmen durch die Politik verändert haben. Um die Entwicklung im Längsschnitt beobach-

ten zu können, werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung mit Ergebnissen einer anderen Befragung kurz nach der Publikation der OECD- und Bundes-Richtlinien verglichen (Meister 2009).

1.3 Zu den Begriffen Beteiligung und Public Corporate Governance

Der Begriff «Beteiligung» wird in den Kantonen und Gemeinden unterschiedlich verwendet. Die einen Definitionen fokussieren auf die *Funktion* der Beteiligungen zur Erfüllung von Staatsaufgaben und die anderen Definitionen betonen die *Rechtsform* und die *Eigentumsverhältnisse*.

Dies widerspiegelt sich beispielsweise im Public Corporate Governance-Bericht des Kantons Zürich, wonach eine Beteiligung «[...] der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben [dient]» (Regierungsrat des Kantons Zürich 2014: 9).

Der Kanton Aargau hingegen versteht laut seinen PCG-Richtlinien „[u]nter [einer] Beteiligung [...] eine Institution in der Rechtsform der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt oder einer Gesellschaftsform des Obligationenrechts [...], an welcher der Kanton als Träger beteiligt ist“ (Regierungsrat des Kantons Aargau 2013: 2).

Die vorliegende Studie geht nicht von einer einheitlichen Definition des Begriffs Beteiligung aus, sondern nimmt die jeweils durch die Kantone und Städte gewählten Definitionen als Grundlage, da die Eigensicht des jeweiligen Kantons resp. der Stadt für die politische Steuerung die Grundlage bildet. Zwingend ist jedoch, dass die Gebietskörperschaft Miteigentümerin ist und das Unternehmen rechtlich selbstständig ist.

Unter Public Corporate Governance werden in diesem Bericht „[...] sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat“ verstanden (Lienhard 2009: 48). Die Definition zeigt, dass Public Corporate Governance im Gegensatz zur Corporate Governance rein privatwirtschaftlicher Unternehmen eine zusätzliche politische Dimension berücksichtigt. Während sich Corporate Governance auf die Themen der Binnenor-

ganisation und -führung sowie die Überwachung der Regelkonformität privatwirtschaftlicher Unternehmen beschränkt, fokussiert PCG auf die Ausgestaltung und Steuerung der ausgegliederten Verwaltungseinheiten durch den Staat. In dieser Aussensicht nimmt der Staat eine Vielzahl unterschiedlicher Rollen wahr. Nebst den Funktionen als Eigner und Gewährleister ist der Staat auch Gesetzgeber und somit Regulierer der öffentlichen Unternehmen sowie oft Besteller von Leistungen. Es ist diese Rollenvielfalt, welche spezifische Anforderungen an die Ausgestaltung der PCG stellt (Bundesrat 2006; Lienhard 2009: 47-49).

1.4 Methodisches Vorgehen und Aufbau

Kapitel 2 der Studie analysiert die Beteiligungsportfolios der 26 Schweizer Kantone und neun grösseren Städte ab 50'000 Einwohnern (Basel wird als Kanton gezählt). Datenbasis sind die Beteiligungslisten der Kantone und Städte mit Stichtag 31.12.2012. In 22 Kantonen und acht Städten ist eine Übersicht der Beteiligungen im Anhang der Jahresrechnung publiziert (jeweils gemäss den eigenen Beteiligungsdefinitionen). Vier Kantone (NE, SH, SZ und TI) sowie die Stadt Biel weisen in den Jahresrechnungen keine Auflistungen ihrer Beteiligungen aus. Die Daten mussten direkt bei den Kantonen und der Stadt nachgefragt werden.

Die Beteiligungen werden nach Branche, Buchwert und Rechtsform analysiert. Um die Entwicklung im Längsschnitt beurteilen zu können, werden die Daten mit dem Stichtag 31.12.2007 verglichen, zwei Jahre nach Veröffentlichung der OECD-Richtlinien.

Die Studie, welche die Daten von 2007 erhoben hat, unterscheidet sechs Branchen (Gesundheit/Soziales, Bildung, Energie, Finanzdienstleistungen, Verkehr/Transport und übrige Branchen) (Meister 2009). Für die aktuelle Studie, welche die Daten von 2012 analysiert, werden fünf zusätzliche Branchen unterschieden: Wohnungswesen, Informatik, Wasser- und Abfallwirtschaft, Primärwirtschaft sowie Kultur/Sport/Freizeit. Dies erlaubt, die Residualkategorie «übrige Branchen» zu verkleinern.

Bei den Daten von 2007 sind die Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen, Pensionskassen und Sozialversicherungen nicht enthalten. Dies ist hingegen bei der aktuellen Studie mit den Daten von 2012 der Fall.

Die vorliegende Studie unterscheidet also immer elf Branchen und inkludiert die Hochschulen, Pensionskassen und Sozialversicherungen. Wenn Vergleiche mit 2007 durchgeführt werden, werden nur die sechs Branchenkategorien genutzt und

zudem die Hochschulen, Pensionskassen und Sozialversicherungen ausgeschlossen.

Als Abschluss des Kapitels 2 werden die Beteiligungen der Kantone jenen der Städte gegenübergestellt und auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin untersucht.

In Kapitel 3 wird die Verbreitung von PCG-Richtlinien und deren Umsetzung analysiert. Die Grundlage hierzu bildet eine schriftliche Online-Befragung, die bei den Verantwortlichen fürs Beteiligungsmanagement in den Kantons- und Stadtverwaltungen durchgeführt wurde (Stichtag: 1.6.2014). Der Fragebogen besteht nahezu ausschliesslich aus geschlossenen Fragen. Ziel ist eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Kantonen und Städten sowie den Resultaten einer Studie mit den Daten vom 1.6.2009 (Meister 2009).

Analysiert werden die PCG-Richtlinien, die Organisation der Steuerung durch das Muttergemeinwesen, die gelebte Steuerung, das Controlling und Risikomanagement sowie die Rechnungslegung.

Abschliessend werden in Kapitel 4 die Auswirkungen von PCG-Richtlinien in den Kantonen und Städten aufgezeigt. Dabei wird mit der Hilfe des Fisher-Tests statistisch überprüft, ob Richtlinien einen signifikanten Einfluss auf die Governance (beinhaltet die Steuerung, das Controlling und das Risikomanagement) und die Struktur der Beteiligungsportfolios haben.

Kürzere Fassungen der Studie sind bereits erschienen in Steiner et al. 2014 und Steiner et al. 2015.

2 DIE BETEILIGUNGEN DER SCHWEIZER KANTONE UND GRÖßEREN STÄDTE

Die Beteiligungen werden in diesem Kapitel zuerst nach Staatsebene analysiert, bevor ein Vergleich zwischen den Kantonen und Städten durchgeführt wird.

2.1 Beteiligungsportfolios der Kantone

Die Kantone weisen per 31.12.2012 850 Beteiligungen an 542 rechtlich selbstständigen Organisationen aus. Die Differenz zwischen der Anzahl Beteiligungen und der Anzahl Organisationen liegt darin, dass sich verschiedentlich mehrere Kantone an derselben Gesellschaft beteiligen. Im Jahr 2007 hielten die Kantone gesamthaft rund 1'000 Beteiligungen an 600 Organisationen. Die Anzahl ist damit innerhalb von fünf Jahren um 15 Prozent gesunken. Bei 12 Prozent der Beteiligungen sind die Kantone 2012 alleinige Eigentümer, während dies 2007 nur zu 8 Prozent der Fall war. Der Anteil der Mehrheitsbeteiligungen hat sich von 8 Prozent auf 19 Prozent mehr als verdoppelt.

2.1.1 Analyse nach finanziellem Volumen

Im Jahr 2012 steht die Gesamtheit aller Beteiligungen mit rund 9.8 Mrd. CHF in den Bilanzen der Kantone. Wird diese Summe mit den aggregierten Gesamtjahresausgaben der Kantone von rund 86 Mrd. CHF verglichen, scheint die Bedeutung auf den ersten Blick eher bescheiden. Es gilt jedoch zu beachten, dass die Buchwerte die tatsächliche finanzielle Bedeutung der kantonalen Beteiligungsportfolios nur ungenau wiedergeben. Die Mehrzahl der Beteiligungen ist 2012 nicht zu Marktwerten, sondern zu Nominalwerten oder gar nur Erinnerungswerten (1 CHF) bilanziert. Erst mit der Umsetzung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 (HRM 2) und der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in den Kantonen und Städten Ende der 2010er Jahre, welche eine *true and fair* Bilanzierung einfordern, ändert sich dies. Zudem können für öffentlich-rechtliche Anstalten, die über kein Dotationskapital verfügen, keine Buchwerte ausgewiesen werden. Die wirkliche finanzielle Bedeutung der Beteiligungen für die Kantone liegt also weitaus höher als angegeben.

Wie Abbildung 1 zeigt, kommt die grösste finanzielle Bedeutung mit einem aggregierten Buchwert von rund 5 Mrd. CHF den Beteiligungen in der Branche «Finanzdienstleistungen» zu. Dabei machen die Kantonalbanken 4.7 Mrd. CHF aus.

Zudem fallen die Beteiligungen der Gesundheits- und Energiebranchen mit einem Volumen von 1.9 Mrd. CHF bzw. 1.7 Mrd. CHF ins Gewicht. Die Branche «Verkehr und Transport» ist mit einem Wert von 1 Mrd. CHF bilanziert. Die weiteren Branchen «Kultur, Sport und Freizeit» (63.5 Mio. CHF), «Informatik» (22.8 Mio. CHF), «Primärwirtschaft» (11.2 Mio. CHF), «Bildung» (4.8 Mio. CHF), «Wohnungswesen» (2.5 Mio. CHF) sowie «Wasser- und Abfallwirtschaft» (0.2 Mio. CHF) spielen eine untergeordnete Rolle.

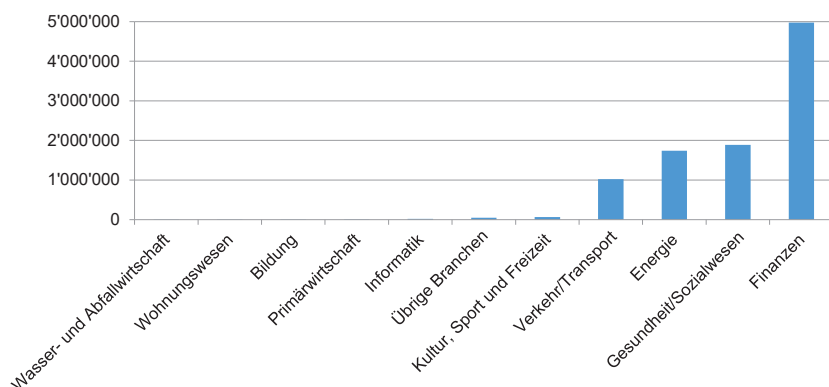


Abbildung 1: Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche (in Tausend CHF)

Abbildung 2 zeigt, dass der Wert der Beteiligungen von 2007 bis 2012 um 1.7 Mrd. CHF gestiegen ist. Stark angewachsen ist der Wert der Beteiligungen in der Branche «Gesundheit/Sozialwesen» (Faktor 10) durch die Kantonalisierung von Spitälern. Um 80 Prozent zugenommen hat zudem der Wert der Beteiligungen im Energiesektor, der von 1 Mrd. CHF auf 1.8 Mrd. CHF angewachsen ist. Schliesslich hat sich das Volumen der Beteiligungen im Verkehrssektor von 477 Mio. CHF auf 1 Mrd. CHF verdoppelt. Eine Verringerung des Volumens konnte einzig bei den Finanzdienstleistungen beobachtet werden. Trotz der Abnahme um 20 Prozent hat die Branche aber nichts an ihrer Bedeutung verloren.

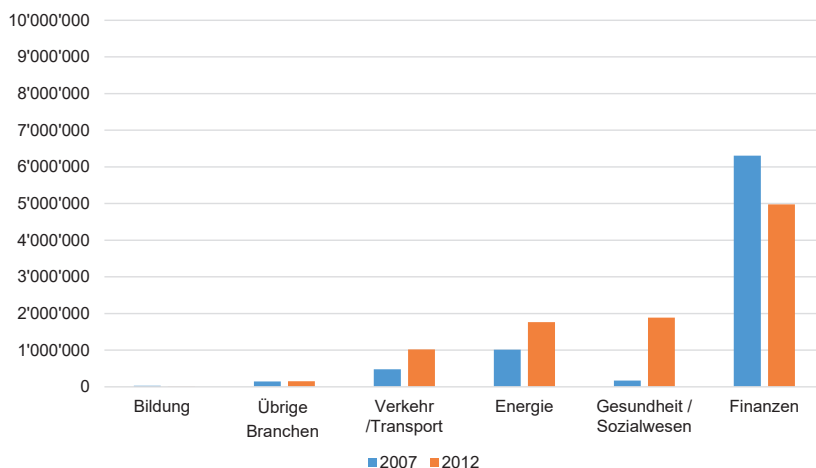


Abbildung 2: Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Jahr (in Tausend CHF)

Aufgeschlüsselt nach Kantonen dominiert der Kanton ZH mit einem Volumen von 2.5 Mrd. CHF die Beteiligungsportfolios, was einen Fünftel des Totals aller Kantone ausmacht. Bedeutend sind daneben die Portfolios der Kantone BS und LU, welche ebenfalls Werte von über 1 Mrd. CHF ausweisen. Diese drei Kantone kommen zusammen auf insgesamt 57 Prozent des aufsummierten Volumens. Die restlichen 43 Prozent verteilen sich auf 23 Kantone, wobei die Kantone AG, GR und TG Portfolios mit mehr als 500'000 CHF führen.

In Abbildung 3 lässt sich erkennen, dass die Portfolios der Kantone AG, BS, LU und VD zwischen den Untersuchungszeitpunkten 2007 und 2012 starken Veränderungen unterworfen waren. So hat sich der Wert des Portfolios des Kantons BS mit einem Zuwachs von 1.3 Mrd. CHF mehr als verdoppelt (+240 Prozent), wobei sich die Zunahme hauptsächlich auf die Branchen «Energie» (+40 Prozent; 530 Mio. CHF) und «Gesundheit/Sozialwesen» (+52 Prozent; 681 Mio. CHF) verteilt. Diese Entwicklung lässt sich mit Ausgliederungen erklären: 2008 fand eine Umwandlung der *Industriellen Werke Basel* von einer unselbstständigen in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt statt. Zudem wurden das *Universitäts-spital Basel*, die *Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel* und das *Felix Platter Spital* in eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts ausgegliedert. Ebenfalls verdreifacht (+212 Prozent) hat sich der Wert der Beteiligungen des

Kantons LU von 376 Mio. CHF auf 1.2 Mrd. CHF. Wie bereits im Kanton BS kann ein überwiegender Anteil des Anstiegs mit dem Gesundheitssektor (+49 Prozent; 392 Mio. CHF) und dem Energiesektor (+22 Prozent; 177 Mio. CHF) begründet werden, zudem hat der Finanzsektor an Wert gewonnen (+28 Prozent; 224 Mio. CHF). Eine detaillierte Betrachtung zeigt, dass der Zuwachs in der Branche «Finanzdienstleistungen» nicht auf neue Beteiligungen oder Ausgliederungen fusst, sondern der Anteil der *Luzerner Kantonalbank AG*, der bislang im Finanzvermögen verwaltet wurde, 2012 zum Nominalwert im Verwaltungsvermögen aufgelistet ist, was zu einem Zuwachs von 217 Mio. CHF führt. Im Gesundheitssektor sind es die Ausgliederungen des *Luzerner Kantonsspitals* sowie der *Luzerner Psychiatrie* im Jahr 2008, welche den Wertanstieg von 392 Mio. CHF verursachen. Schliesslich liegt es in der Branche «Energie» am gestiegenen Aktienkurs der *Centralschweizerischen Kraftwerke AG*, dass eine Steigerung von 176 Mio. CHF verzeichnet wird. Nicht ganz so ausgeprägt ist der Wertzuwachs im Kanton AG, dessen Beteiligungsportfolio im untersuchten Zeitraum von 322 Mio. CHF um 140 Prozent auf 777 Mio. CHF ansteigt. Nebst einer Wertabnahme im Energiesektor, welche auf die *AEW Energie AG* zurückzuführen ist (-17 Mio. CHF), sind es die Ausgliederungen der *Kantonsspital Aarau AG*, der *Kantonsspital Baden AG* und der *Psychiatrischen Dienste Aargau AG* (+455 Mio. CHF) sowie neue Beteiligungen in der Branche «Verkehr» (+11 Mio. CHF), welche netto zu einem Anstieg führen.

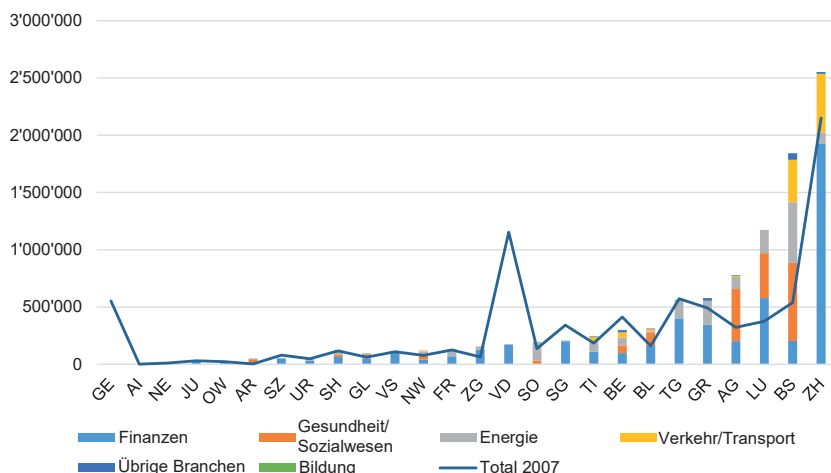


Abbildung 3: Buchwerte der kantonalen Beteiligungen, gegliedert nach Branche, Kanton und Jahr (in Tausend CHF)

Besonders auffällig ist der starke wertmässige Rückgang des Portfolios im Kanton VD. Dieses umfasste 2007 knapp 1.2 Mrd. CHF, wovon die *Banque Cantonale Vaudoise* 92 Prozent (1.1 Mrd. CHF) ausmachte. Im Jahr 2012 hat die Bank ihr Grundkapital von 538 Mio. CHF auf 86 Mio. CHF reduziert. Obwohl der Kanton VD nach wie vor 67 Prozent an der Kantonalbank hält, hat der Wert dieser Beteiligung stark abgenommen.

2.1.2 Analyse nach Rechtsform

Bei den Rechtsformen dominieren die Aktiengesellschaften (AG) mit 454 resp. 52 Prozent (vgl. Abbildung 4). Des Weiteren finden sich 189 Genossenschaften (GEN), sowie 176 selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten (sAöR), welche jeweils 22 Prozent bzw. 21 Prozent aller Institutionen ausmachen. Sehr wenige Institutionen haben die Rechtsform einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft (sAG), einer einfachen Gesellschaft (eG) oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

Zwischen 2007 und 2012 hat die Anzahl der AG zwar leicht abgenommen, jedoch hat dies nichts an deren dominierenden Stellung verändert. Auffallend ist der relativ starke Rückgang bei den Genossenschaften von 241 auf 189 resp. -22 Prozent. Kaum verändert haben sich die Anzahl eG und GmbH. Sie stellen noch immer die seltensten Organisationsformen dar. Demgegenüber hat die Organisationsform der selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts um 39 Prozent zugenommen. Insgesamt machen die 689 obligationenrechtlichen Unternehmen im Jahr 2012 80 Prozent aller Beteiligungen aus. Im Jahr 2007 waren es mit 86 Prozent etwas mehr.

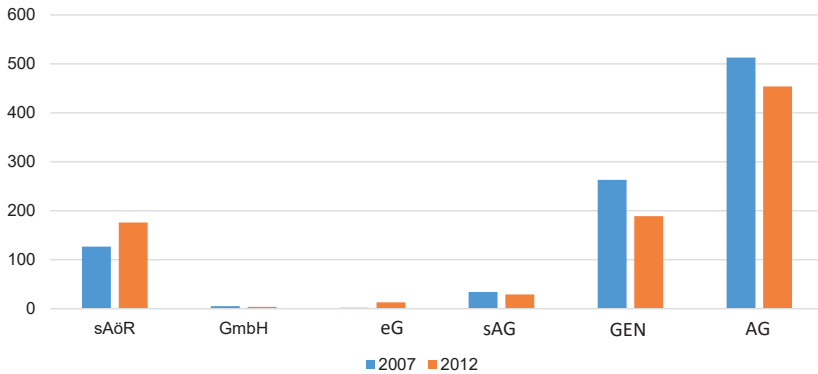


Abbildung 4: Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Rechtsform und Jahr

Die Aufteilung in öffentlich-rechtliche und obligationenrechtliche Unternehmen in Abbildung 5 zeigt, dass der Rückgang an Beteiligungen fast ausschliesslich auf Veräusserungen von obligationenrechtlichen Unternehmen zurückzuführen ist. Zudem zeigt sich, dass die Zunahme an Beteiligungen primär als sAöR erfolgte, was auf Ausgliederungen in den Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» und «Bildung» zurückzuführen ist.

Im Kanton AG gab es eine Zunahme der obligationenrechtlichen Unternehmen (+6), was auf Ausgliederungen in den Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» und «Bildung» in der Rechtsform einer AG zurückzuführen ist. Weiter fand auch im Kanton FR eine Zunahme der obligationenrechtlichen Unternehmen (+4) statt, was mit neuen Beteiligungen im Energiesektor erklärt werden kann. Zwischen einer und zwei neuen Beteiligungen als obligationenrechtliches Unternehmen gab es zudem in den Kantonen AI, AR, GL, NE, OW, SZ, VS und ZH.

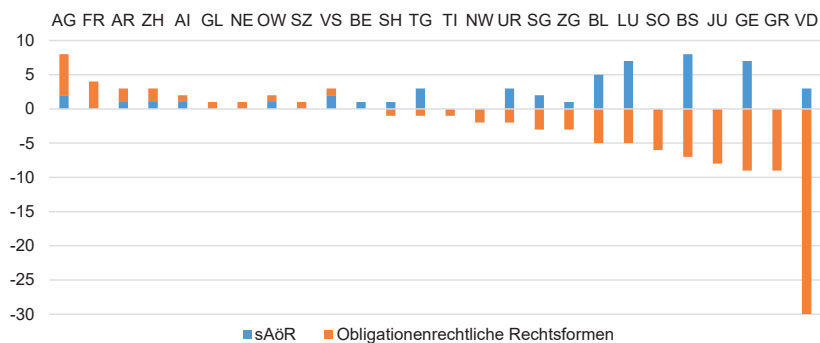


Abbildung 5: Veränderung der Rechtsform bei den kantonalen Beteiligungen zwischen 2007 und 2012

2.1.3 Analyse nach Branche

Abbildung 6 zeigt die Verteilung der kantonalen Beteiligungen in den zehn untersuchten Branchen. Mit 164 Beteiligungen und einem Anteil von 19 Prozent am Gesamtportfolio bilden die Unternehmen der Branche «Verkehr/Transport» den grössten Anteil. Daneben fallen insbesondere die Beteiligungen der Branchen «Finanzdienstleistungen» (137 Beteiligungen), «Kultur, Sport und Freizeit» (93) und «Primärwirtschaft» (92) mit Anteilen von 16 Prozent bzw. je 11 Prozent ins Gewicht. Die Branchen «Bildung» (82) und «Energie» (79) sowie die Beteiligungen in den übrigen Branchen (77), erreichen je 9 Prozent. Die Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» mit 62 Beteiligungen (7 Prozent), «Wasser- und Abfallwirtschaft» mit 36 Beteiligungen (4 Prozent), «Informatik» mit 28 Beteiligungen (4 Prozent) sowie «Wohnungswesen» mit 16 Beteiligungen (2 Prozent) sind in den Beteiligungsportfolios anzahlmässig weniger stark vertreten.

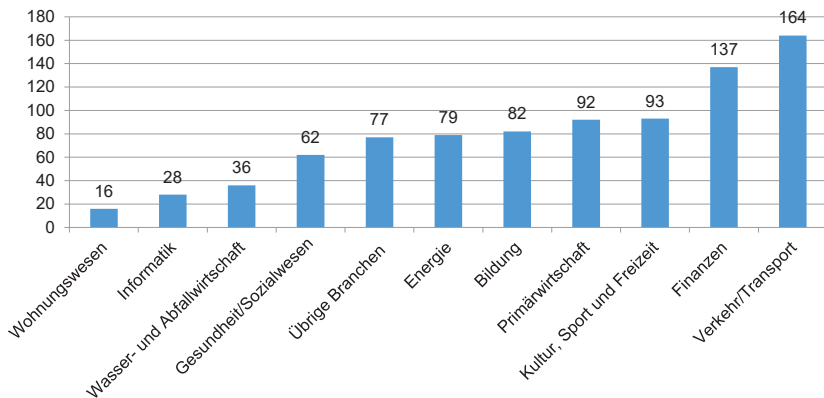


Abbildung 6: Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche

Bei einem Vergleich zwischen 2007 und 2012 fällt auf, dass der Rückgang an Beteiligungen sich ungleich auf die Branchen verteilt (vgl. Abbildung 7). Die grösste Veränderung gibt es in der Branche «Verkehr». Zwischen 2007 und 2012 verringert sich die Anzahl der Beteiligungen um 14 Prozent. Nur marginale Veränderungen zeigen sich in der Branche «Finanzdienstleistungen» mit einer Abnahme um 6 Prozent und in der Branche «Energie» mit einem Rückgang von 4 Prozent. In den Branchen «Bildung» und «Gesundheit/Sozialwesen» kann hingegen eine Zunahme beobachtet werden, wobei der Gesundheitssektor mit einem Anstieg von 48 Prozent (von 42 Beteiligungen im Jahr 2007 auf 62 Beteiligungen im Jahr 2012) etwas stärker gewachsen ist als der Bildungssektor (+41 Prozent).

Die Zunahme der Beteiligungen in der Branche «Bildung» lässt sich insbesondere auf die Interkantonale Lehrmittelzentrale zurückführen, an der sich im Jahr 2012 18 Kantone der Deutschschweiz beteiligen. Auch im Jahr 2007 waren bereits 17 Kantone beteiligt, jedoch wurden diese Beteiligungen bei der damaligen Erhebung nicht vollständig erfasst. Es ist also primär eine erhebungstechnische Veränderung. In der Branche «Gesundheit/Sozialwesen» fusst die Zunahme auf einer vermehrten Ausgliederung von Kantonsspitalern (bspw. LU und OW), universitären Kliniken (bspw. VD) oder psychiatrischen Diensten (bspw. LU und ZG). Der Rückgang an Beteiligungen in den übrigen Branchen ist die Folge von Veräusserungen verschiedener Kleinbeteiligungen.

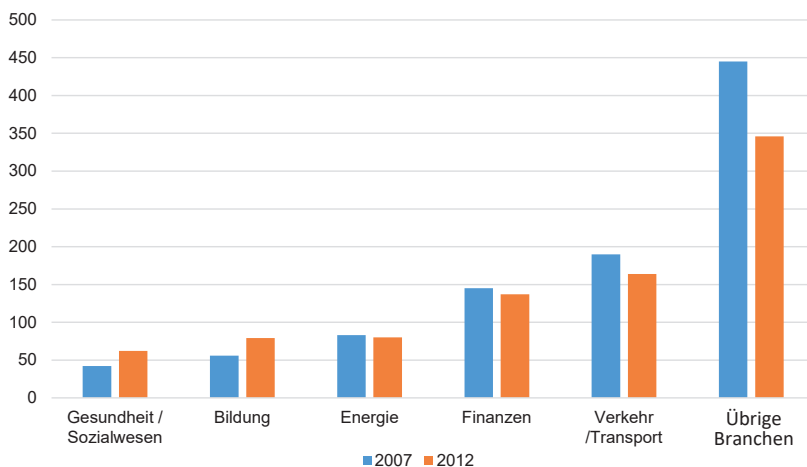


Abbildung 7: Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Jahr

Mit 58 Beteiligungen verfügt der Kanton ZH über das grösste Portfolio aller Kantone, dicht gefolgt vom Kanton BE mit 55 Beteiligungen. In beiden Kantonen bilden die Institutionen in der Branche «Verkehr» mit je 13 Beteiligungen die grösste Gruppe. Im Kanton ZH finden sich zudem Beteiligungen insbesondere in den Branchen «Primärwirtschaft» sowie «Kultur, Sport und Freizeit» (je neun). Im Kanton BE entfallen je 9 Beteiligungen auf die Branche «Gesundheit/Sozialwesen» und die nicht spezifizierten übrigen Branchen. In weiteren neun Kantonen (BL, BS, FR, GR, LU, NE, SG, VD und VS) gibt es überdurchschnittlich viele Beteiligungen. Daneben haben 14 Kantone (AG, AR, AI, GE, GL, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR und ZG) Portfolios mit 20 bis 32 Institutionen. Die mit Abstand kleinste Anzahl Beteiligungen weist der Kanton JU mit 16 auf.

Während sich einige der kantonalen Beteiligungsportfolios zwischen den beiden Untersuchungszeitpunkten kaum verändert haben, lassen sich in einzelnen Kantonen starke Entwicklungen erkennen. In Abbildung 8 wird ersichtlich, dass insbesondere die Portfolios der Kantone AG, GE, GR, JU, NE, SO und VD einem starken Wandel unterworfen waren. Die weitaus grösste Veränderung lässt sich im Kanton VD feststellen. Während VD im Jahr 2007 noch über das grösste Beteiligungsportfolio aller Kantone verfügte, verringert sich der Umfang bis zum Jahr 2012 um 44 Prozent. Ähnliches lässt sich im Kanton JU erkennen, dessen Portfolio sich mit einer Abnahme von 43 Prozent ebenfalls stark verkleinert.

Ebenfalls merkbar verkleinert haben sich die Beteiligungsportfolios der Kantone GE und GR mit Reduktionen von 24 Prozent bzw. 20 Prozent sowie SO mit einer Abnahme um 27 Prozent.

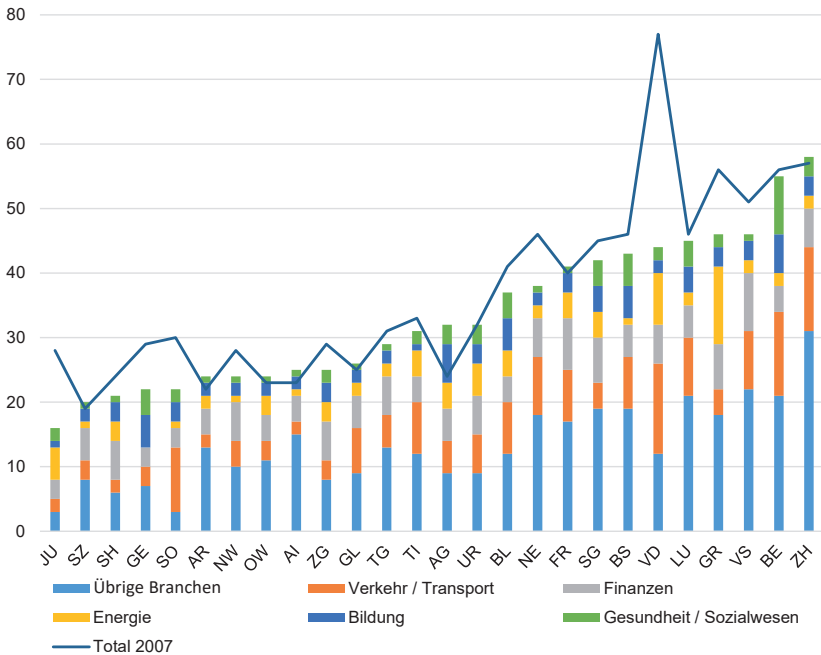


Abbildung 8: Anzahl kantonale Beteiligungen, gegliedert nach Branche, Kanton und Jahr

Ein zahlenmässiges Wachstum des Portfolios lässt sich nur in wenigen Kantonen beobachten. Die grösste Zunahme ist mit einem Anstieg von 24 auf 32 Beteiligungen im Kanton Aargau zu beobachten, wobei sich die Zunahme auf fast alle Branchen verteilt. Nebst dem Kanton AG gibt es in den Kantonen AI, AR, OW, SZ und ZH marginale Zunahmen um eine bzw. zwei Beteiligungen, welche primär den Bildungssektor betreffen.

Aufgeteilt nach Sprachregionen (Deutschschweizer Kantone und Tessin vs. Westschweizer Kantone) zeigen sich im Längsschnitt unterschiedliche Entwicklungen. In Abbildung 9 ist das Beteiligungsportfolio der Kantone der Deutschschweiz sowie des Tessins gegliedert nach Branche und Jahr dargestellt. In dieser Landesgegend finden sich vorwiegend Institutionen der Branchen «Verkehr» und «Finanzdienstleistungen». Weniger Bedeutung kommt den Branchen «Energie», «Gesundheit/Sozialwesen» sowie «Bildung» zu. Zudem lässt sich anhand Abbildung 4 erkennen, dass es in der Deutschschweiz sowie dem Tessin zwischen 2007 und 2012 lediglich relativ geringe Veränderungen gibt. So kommen nur wenige neue Beteiligungen dazu, insbesondere in den Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» und «Bildung».

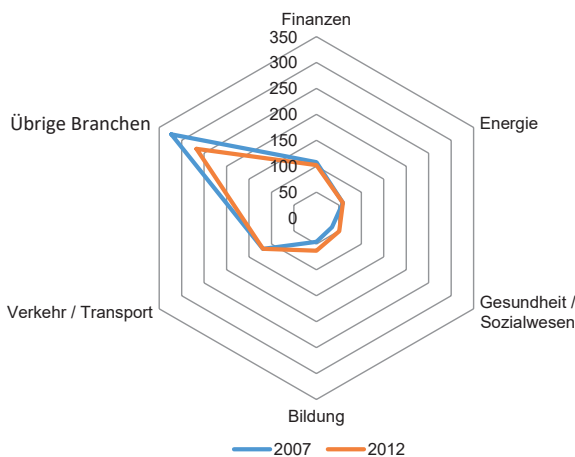
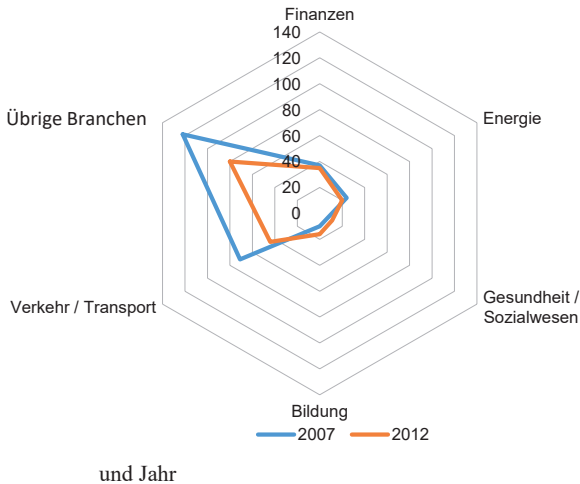


Abbildung 9: Anzahl Beteiligungen der Deutschschweizer Kantone und des Tessins, gegliedert nach Branche und Jahr

Ein etwas anderes Bild ergibt die Darstellung der Beteiligungen der Westschweizer Kantone (FR, GE, JU, NE, VD, VS) der Jahre 2007 und 2012 (vgl. Abbildung 10). Insgesamt hat sich die Anzahl der Beteiligungen um knapp ein Viertel von 271 auf 206 verringert. Auffallend ist dabei, dass die Verkleinerung des Portfolios fast ausschliesslich auf die Branche «Verkehr/Transport» zurückzuführen ist, wobei die meisten Veräusserungen im Kanton VD stattfanden. Gesamthaft vermögen diese Veränderungen nichts an der generellen Struktur der Portfolios zu verän-

dem. Es gibt primär Institutionen in den Branchen «Verkehr/Transport» und «Finanzdienstleistungen». Etwas seltener sind Anteile an Unternehmen in der Energiebranche sowie in den Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» und «Bildung».

Abbildung 10: Anzahl Beteiligungen der Westschweizer Kantone, gegliedert nach Branche



2.1.3.1 Finanzdienstleistungen

137 Beteiligungen gehören zur Branche «Finanzdienstleistungen», was knapp 16 Prozent aller Kantonsbeteiligungen entspricht. Mit einem Gesamtwert von knapp 5 Mrd. CHF im Jahr 2012 umfassen die Beteiligungen rund 51 Prozent des Gesamtvolumens. Innerhalb der Branche «Finanzdienstleistungen» dominieren wertmässig die Beteiligungen der Kantone an ihren Kantonalbanken, welche 2012 mit Beträgen zwischen 17 Mio. CHF (OW) und 1.9 Mrd. CHF (ZH) ausgewiesen werden und insgesamt mit einem Wert von 4.7 Mrd. CHF in den Bilanzen stehen. Somit machen diese Beteiligungen 95 Prozent des Volumens der Branche «Finanzdienstleistungen» aus. Nebst den Kantonalbanken sind die Kantone Eigner von Gebäudeversicherungen und Bürgschaftsgenossenschaften. Schliesslich sind alle Kantone an der *Schweizerischen Nationalbank* beteiligt.

Ursprünglich war jeder Schweizer Kanton Eigner einer Kantonalbank. Aufgrund von erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen und unternehmensspezifischer Misswirtschaft mussten die beiden Kantone AR und SO Mitte der 1990er Jahre

ihre Kantonalbanken aufgeben und verkaufen (Meister 2009: 49). Somit existieren 24 Kantonalbanken, von welchen im Jahr 2012 15 als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten geführt werden. Von diesen 15 befinden sich wie bereits im Jahr 2007 11 Institutionen in vollständigem Kantonseigentum (AG, AI, FR, GL, NE, SH, SZ, TG, TI, UR und ZH), während in vier Kantonen (BL, BS, NW, OW) durch Partizipationskapital die Eigentümerschaft eingeschränkt ist. Von den übrigen Kantonalbanken werden sechs (GE, GL, JU, VS, VD, ZG) als spezialgesellschaftliche Aktiengesellschaften geführt. Im Jahr 2007 waren es erst fünf: die Glarner Kantonalbank wurde im Jahr 2010 von einer sAöR in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach OR 763 umgewandelt, wobei der Kanton GL noch immer alleiniger Eigentümer ist. Zwei weitere Institute haben die Rechtsform einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nach OR 620 ff. (BE, LU). Einzig die St. Galler Kantonalbank wird wie bereits 2007 als gemischtwirtschaftliche AG nach OR 762 geführt. Nebst den 13 Kantonen, welche alleinige Eigentümer ihrer Kantonalbanken sind, schwanken die Beteiligungsquoten der Kantone zwischen 50 Prozent und 88 Prozent. Die kleinsten Beteiligungsquoten halten die Kantone GE und ZG mit je 50 Prozent, gefolgt von den Kantonen JU und BE mit Beteiligungen von 51 Prozent bzw. 51.5 Prozent. 21 von 24 Kantonalbanken kennen nach wie vor eine uneingeschränkte Staatsgarantie. Während im Jahr 2007 lediglich im Kanton VD für die *Banque Cantonal Vaudoise* keine Staatsgarantie mehr existierte, gilt für den Kanton BE dasselbe seit dem 31.12.2012. Im Kanton GE gibt es zwar am Stichtag eine Ausfallhaftung, diese ist jedoch auf 500'000 CHF für Spareinlagen und 1.5 Mio. CHF für Vorsorgeeinrichtungen eingeschränkt.

Aufgrund der Beteiligung der Kantone an ihren Kantonalbanken existiert ein Eigentumsrisiko, wonach der Kanton im Falle eines Konkurses der Bank seine Beteiligungen abschreiben muss. Dies stellt ein beachtliches Klumpenrisiko dar. Da die Buchwerte der Beteiligungen grösstenteils das zur Verfügung gestellte Dotations- bzw. Aktienkapital wiedergeben und die tatsächlichen Marktwerte weitaus höher liegen, existieren zudem Stille Reserven, welche im Falle einer Abschreibung verloren gehen. Darüber hinaus können die Kantone die Kantonalbanken aufgrund der Staatsgarantien nicht Konkurs gehen lassen. Die Kantone sind daher verpflichtet, im Falle eines drohenden Konkurses für alle Einlagen im Sinne einer Ausfallhaftung einzustehen. Um eine Übersicht in das potenzielle finanzielle Risiko der Kantone zu erhalten, werden in Abbildung 11 die Bilanzsummen der

Kantonalbanken in Prozent der Jahresausgaben des Kantons gestellt. Insbesondere bei kleinen Kantonen sind die finanziellen Risiken hoch. Eine notwendige Refinanzierung der Kantonalbanken würde die Staatshaushalte der kleinen Kantone aus dem Gleichgewicht bringen. Die Abbildung zeigt, dass zwischen 2007 und 2012 die Bilanzsummen der Kantonalbanken im Verhältnis zu den Ausgaben der laufenden Rechnung angestiegen sind. Während die Bilanzsummen der Kantonalbanken im Jahr 2007 im Durchschnitt rund 550 Prozent der kantonalen Ausgaben ausmachten, belaufen sich die Bilanzsummen 2012 auf 654 Prozent des Aufwandes der Kantonsrechnungen. Obwohl auch die Ausgaben der Kantone von insgesamt 68 Mrd. CHF im Jahr 2007 um 13 Prozent auf 76 Mrd. CHF im Jahr 2012 gestiegen sind, vermag dies nicht den Anstieg der Volumina der Bankbilanzen von 128 Mrd. CHF auf insgesamt 499 Mrd. CHF aufzuwiegen.

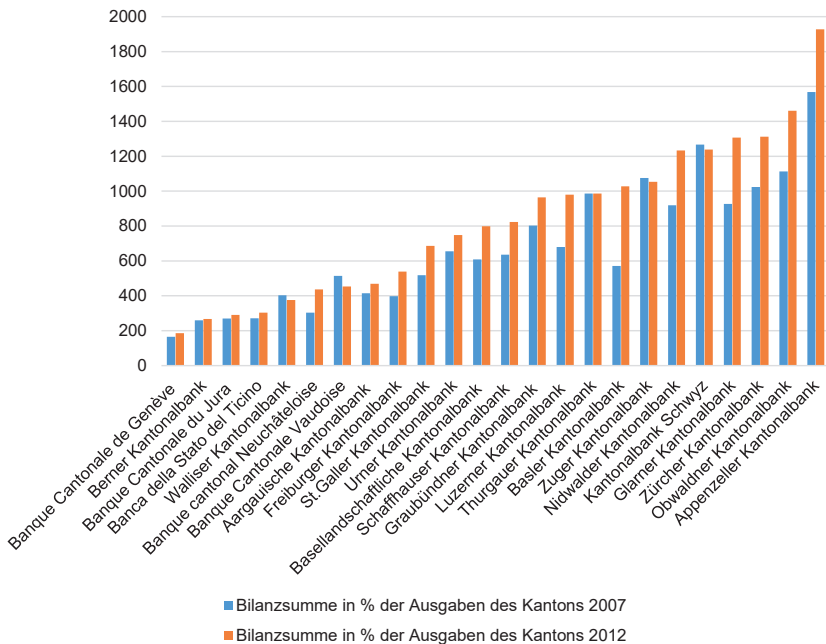


Abbildung 11: Bilanzsumme der Kantonalbanken in Prozent der Ausgaben der laufenden Kantonsrechnung, gegliedert nach Jahr

Bei den Gebäudeversicherungen kann zwischen 2007 und 2012 keine Veränderung festgestellt werden. In 19 Kantonen sind die Gebäudeversicherungen in der

Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt organisiert. In sechs Kantonen (AI, GE, SZ, TI, UR, VS) werden die Gebäudeversicherungen privat organisiert. Die Gebäudeversicherung ist in vielen Kantonen obligatorisch. Einzig in den Kantonen AI, GE, TI und VS ist das Obligatorium abgeschafft. In Kantonen mit öffentlichen Gebäudeversicherern verfügen diese Institutionen über ein Monopol. In den Kantonen SZ und UR besteht zwar ein Versicherungsobligatorium, die Versicherungsnehmer verfügen jedoch über eine Wahlfreiheit. Die besondere Stellung der öffentlichen Gebäudeversicherer wird durch die historischen Gründungsmotive begründet, wonach auftretende Schäden gleichmässig von möglichst vielen getragen werden sollen, um Sozialfälle zu verhindern. Des Weiteren übernehmen die kantonalen Gebäudeversicherer Aufgaben zur Brandverhütung und -bekämpfung (Leu et al. 1997: 74-75).

Im Kanton GR gibt es eine öffentlich-rechtliche Anstalt für die Versicherung von Elementarschäden. Die *Elementarschadenkasse Graubünden* befindet sich vollständig im Kantonseigentum und wird operativ von der *Gebäudeversicherung Graubünden* geführt. Aufgrund des fehlenden Dotationskapitals werden die Institutionen in den meisten Kantonen nicht oder mit fehlendem Buchwert bilanziert. Lediglich im Kanton ZG wird die Beteiligung in der Höhe des zur Verfügung gestellten Dotationskapitals ausgewiesen.

Die Kantone beteiligen sich auch an Kredit- und Bürgschaftsgesellschaften. 2007 waren 17 Kantone an der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit beteiligt, 2012 noch deren 15 (AI, AR, BE, FR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SZ, TI, UR, VS und ZG). Die Kantone JU und VD haben ihre Beteiligungen verkauft. Die Gesellschaft ist als öffentliche Genossenschaft konstituiert und wurde auf Basis des Bundesgesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft gegründet mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Beherbergungswirtschaft zu fördern. Bei den Bürgschaftsgenossenschaften fand im Jahr 2007 eine Restrukturierung statt, aufgrund welcher nur noch drei Bürgschaftsgesellschaften existieren. Die *BG OST-SÜD Bürgschaftsgenossenschaft für KMU* und die *Coopérative Romande de Cautionnement PME*, an welchen jeweils mehrere Kantone beteiligt sind, sowie die *BG Mitte Bürgschaftsgenossenschaft für KMU*, an welcher der Kanton SO beteiligt ist. Die Bürgschaftsgenossenschaften verbürgen Kredite für Klein- und Mittelbetrieben, wobei sie ihre Leistungen zu einem einheitlichen Zinssatz von 1.25 Prozent anbieten. Im Falle eines Verlustes haften

die Kantone zu 35 Prozent mit ihren Anteilen am Genossenschaftskapital, die restlichen 65 Prozent werden vom Bund übernommen (vgl. Art. 1 - Art. 6 des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen). Im Allgemeinen werden die Beteiligungen an den Bürgschaftsgenossenschaften entsprechend dem nominellen Wert bilanziert.

Alle Kantone sind schliesslich an der *Schweizerischen Nationalbank* beteiligt. Die grössten Beteiligungen halten die Kantone BE mit 6.6 Prozent und ZH mit 5.2 Prozent. Insgesamt halten die Kantone 52.3 Prozent. Die Kantone NE, TI und ZH entsenden jeweils eine direkte Vertretung in den Bankrat, das oberste strategische Führungsorgan der Bank. Im Allgemeinen bewerten die Kantone ihre Beteiligungen in den Jahresrechnungen zum Nominalwert.

2.1.3.2 *Gesundheit und Sozialwesen*

In der Branche «Gesundheit/Sozialwesen» lassen sich zwischen 2007 und 2012 ebenfalls Veränderungen beobachten. So hat sich der Trend von Ausgliederungen von Kantonsspitalern und Psychiatrischen Kliniken fortgesetzt. Im Jahr 2012 verfügen mit Ausnahme des Kantons SZ alle Kantone über ein Kantonsspital entweder in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts oder in der Form einer Aktiengesellschaft. Diese Krankenhäuser befinden sich in der Regel zu 100 Prozent im Eigentum der jeweiligen Kantone. Die Ausgliederungen begründen den enormen Wertanstieg von 1.7 Mrd. CHF. Weiter finden sich in dieser Branche die kantonalen Pensionskassen und Sozialversicherungen. Schliesslich weisen einige Kantone Beteiligungen an der *Swissmedic* oder dem *Schweizerischen Tropen- und Public Health Institut* auf.

Insgesamt finden sich in den Kantonsrechnungen 44 Spitäler und Psychiatrien, wovon zwischen 2007 und 2012 14 neu ausgegliedert wurden. In gewissen Kantonen fanden dabei gleich mehrere Ausgliederungen statt. So wurden im Kanton BL das *Kantonsspital Baselland* und die *Psychiatrie Baselland* in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Beide Anstalten liegen vollständig im Eigentum des Kantons und werden zu den nominellen Werten des zur Verfügung gestellten Dotationskapitals bilanziert. Gleiches gilt für das *Felix Platter-Spital*, die *Universitären Psychiatrischen Kliniken* und das *Universitätsspital Basel*, welche im Kanton BS ausgegliedert wurden. Schliesslich wurden auch im Kanton LU mit dem *Luzerner Kantonsspital* und der *Luzerner Psychiatrie* zwei Institutionen ausgegliedert. Weiter gab es einzelne Ausgliederungen in den Kantonen AI (*Spital*

und Pflegeheim Appenzell), AR (*Spitalverbund AR*), GL (*Kantonsspital Glarus AG*), OW (*Kantonsspital Obwalden*), VD (*Centre hospitalier universitaire*) und VS (*Spital Wallis*). Die Beteiligungen der Kantone AI und AR werden jeweils zu den Nominalwerten des Dotationskapitals bilanziert. Das Kantonsspital Glarus hingegen wird zu einem Buchwert von 37 Mio. CHF bei einem Aktienkapital von 1 Mio. CHF ausgewiesen. Bei den Beteiligungen der Kantone OW, VD und VS können aufgrund des fehlenden Dotationskapitals keine Buchwerte erfasst werden. Wie bereits im Jahr 2007 kann auch im Jahr 2012 festgestellt werden, dass ein Vergleich der Anzahl kantonaler Spitäler und Psychiatrien nur wenig aussagt, da in einigen Kantonen mehrere Spitäler zu einem Verbund zusammengefasst sind. So umfasst bspw. der *Spitalverbund AR* vier verschiedene Spitäler, während sich der Kanton BS an drei eigenständigen Spitalunternehmen beteiligt.

Die kantonalen Pensionskassen und Sozialversicherungen, welche in den Definitionsbereich von Beteiligungen der vorliegenden empirischen Studie fallen, sind in Tabelle 1 aufgeführt. Sie werden von den Kantonen in der Regel nicht separat in der Beteiligungsliste aufgeführt. Es handelt sich fast ausschliesslich (mit Ausnahme des Kantons OW) um öffentlich-rechtliche Anstalten ohne Dotationskapital, weshalb in den Kantonen, welche die Institute ausweisen (bspw. AG, GE, LU, UR), keine Buchwerte angegeben sind. In den Kantonen GL, NE und SH sind die Pensionskassen und Sozialversicherungen entweder unselbstständige Anstalten oder öffentlich-rechtliche Stiftungen, weshalb sie in Tabelle 1 nicht erfasst sind. Während sich die Organisation der Pensionskassen in den Kantonen einheitlich gestaltet, unterscheidet sich der Aufbau der Sozialversicherungen.

Kanton	Institute	Rechtsform
AG	Aargauische Pensionskasse	sAöR
	SVA Sozialversicherung Aargau	sAöR
AI	Ausgleichskasse Appenzell-Innerrhoden	sAöR
AR	Pensionskasse Appenzell-Ausserrhoden	sAöR
	Ausgleichskasse Appenzell-Ausserrhoden	sAöR
BE	Berner Pensionskasse	sAöR
	Bernische Lehrerversicherungskasse	sAöR
BL	Basellandschaftliche Pensionskasse	sAöR
	Sozialversicherungsanstalt Baselland	sAöR
BS	Pensionskasse Basel-Stadt	sAöR
	Ausgleichskasse Basel-Stadt	sAöR
FR	Pensionskasse des Staatspersonals des Kanton Freiburg	sAöR

GE	Rentes genevoises	sAöR
	Caisse Cantonale genevoise de chômage	sAöR
	Caisse Cantonale Genevoise de Compensation (CCGC)	sAöR
	Caisse d'Allocation Familiale des Administrations et Institutions Cantonales (CAFAC)	sAöR
	Caisse d'Allocation Familiale pour Personnes sans Activités (CAFNA)	sAöR
	Caisse Publique des Prêts sur Gages	sAöR
	Office Cantonal des Assurances Sociales	sAöR
	Office Cantonal de l'assurance invalidité	sAöR
GL	Die Pensionskasse des Kantons Glarus ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung	
GR	Pensionskasse des Kanton Graubünden	sAöR
	Sozialversicherungsanstalt des Kantons Graubünden	sAöR
JU	Caisse de pensions de la République et Canton du Jura	sAöR
	Caisse de compensation du canton de Jura	sAöR
LU	Luzerner Pensionskasse	sAöR
	Ausgleichskasse Luzern	sAöR
NE	Die Pensionskasse und Ausgleichskasse sind Teil der Zentralverwaltung	
NW	Pensionskasse des Kantons Nidwalden	sAöR
	Ausgleichskasse und IV-Stelle des Kantons Nidwalden	sAöR
OW	Personalversicherungskasse Obwalden	GEN
	Ausgleichskasse und IV-Stelle Obwalden	sAöR
SG	Die Pensionskasse des Kantons St. Gallen ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung	
	Sozialversicherungsanstalt des Kantons St. Gallen	sAöR
SH	Die Pensionskasse und Ausgleichskasse sind Teil der Zentralverwaltung	
SO	Kantonale Pensionskasse Solothurn	sAöR
	Ausgleichskasse des Kanton Solothurn	sAöR
SZ	Pensionskasse des Kantons Schwyz	sAöR
	Ausgleichskasse des Kantons Schwyz	sAöR
	IV- Stelle des Kantons Schwyz	sAöR
	Familienausgleichskasse Schwyz	sAöR
TG	Pensionskasse Thurgau	sAöR
TI	Istituto di previdenza del cantone Ticino	sAöR
UR	Pensionskasse Uri	sAöR
VD	Retraites Populaires	sAöR
VS	Pensionskasse des Kantons Wallis	sAöR
	Ausgleichskasse des Kantons Wallis	sAöR
ZG	Zuger Pensionskasse	sAöR
ZH	Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich	sAöR

Tabelle 1: Pensionskassen und Sozialversicherungsanstalten der Kantone

Wie bereits 2007 sind die sieben Kantone BE, BL, GR, LU, SO, TI und UR am Schweizerischen Heilmittelinstitut *Swissmedic* beteiligt. Die Beteiligungsquote der Kantone schwankt zwischen 0.2 Prozent im Kanton UR und 4.5 Prozent im Kanton BE. Die *Swissmedic* ist die Zulassungs- und Kontrollbehörde für Heilmittel und als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes konstituiert. Schliesslich ist der Kanton BS alleiniger Eigentümer des *Schweizerischen Tropen- und Public Health Instituts*, welches in Verbindung mit der Universität Basel Forschung und Dienstleistungen im Bereich der internationalen Gesundheit betreibt.

2.1.3.3 *Energie*

Die Kantone halten am Stichtag 79 Beteiligungen im Energiesektor. Wie bereits im Jahr 2007 handelt es sich 2012 in erster Linie um Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Dazu gehören zum einen kantonale bzw. regionale Werke wie die *AEW Energie AG* des Kantons AG, die *Elektrizitätswerke des Kantons Zürich* oder die *St. Gallisch-Appenzellische Kraftwerke AG*. Zum anderen sind die Kantone an überregionalen Verbundunternehmen wie der *Axpo AG*, der *Alpiq AG* und der *Groupe E AG* beteiligt. Es handelt sich dabei um direkte Beteiligungen und indirekte Beteiligungen via die kantonalen bzw. regionalen Werke.

Die Kantone halten auch Beteiligungen an eigenständigen Wasser- oder Solar-kraftwerken. Dabei handelt es sich sowohl um direkte Beteiligungen als auch indirekte Beteiligungen via Verbundunternehmen. Aufgrund dieser Vernetzung und verschiedenen Kreuzbeteiligungen sind die tatsächlichen Beteiligungs- und Eigentumsverhältnisse unübersichtlich. Über die weitaus grösste Anzahl Beteiligungen im Energiesektor verfügt der Bergkanton GR mit einem Total von 12 Beteiligungen.

Mehrheitlich Westschweizer Kantone beteiligen sich an Organisationen in den Bereichen Fernwärme, Gas und Erdöl. Erwähnung verdient insbesondere der Kanton VD, welcher 2012 Anteile an fünf solchen Unternehmen hält. Fünf Jahre zuvor waren es noch drei mehr, diese Unternehmen befanden sich jedoch bereits damals in Liquidation. Daneben gibt es ähnliche Beteiligungen in den Kantonen NE, FR, LU, SG und JU. Beteiligungen an Erdgasversorgern halten insbesondere der Kanton GL mit einer Beteiligung von 35 Prozent an der *Erdgas Linth AG*, der Kanton VS, der sich mit 7 Prozent an der *Gazoduc SA* beteiligt und der Kanton

GR, welcher eine Beteiligung von 42 Prozent an der *Realta Biogas AG* hält. Der Kanton BE beteiligt sich schliesslich an der *SEAG AG für schweizerisches Erdöl*.

Obwohl sich in den 5 Jahren zwischen 2007 und 2012 kaum Veräusserungen oder Akquisitionen von Beteiligungen beobachten lassen, hat sich der Gesamtwert der Beteiligungen im Energiesektor von 1 Mrd. CHF auf rund 1.7 Mrd. CHF (+70 Prozent) gesteigert und macht damit 18 Prozent des Gesamtportfoliowerts aus. Diese Wertsteigerung lässt sich durch zwei Faktoren erklären. Zum einen wurden im Kanton BS im Jahr 2008 die *Industriellen Werke Basel* von einer unselbstständigen in eine selbstständig öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt. Somit fallen die Werke neu unter den Begriff Beteiligung und das Portfolio erfährt einen Wertzuwachs um 530 Mio. CHF. Zum anderen werden die Beteiligungen im Energiesektor von einigen Kantonen neu nicht nur zum Nominalwert, sondern zu Kurswerten bilanziert. Dies führte in einigen Kantonen zu einem starken Wertzuwachs. Beispiel hierfür ist der Wertanstieg der Aktien der *Centralschweizerischen Kraftwerke AG*: Während diese Beteiligung des Kantons LU im Jahr 2007 noch zwischen dem Verwaltungs- und dem Finanzvermögen aufgeteilt wurde, ist sie 2012 vollständig im Finanzvermögen und zum Kurswert bilanziert. Dies führt zu einem Wertzuwachs um 176 Mio. CHF. Ähnlich verhält es sich mit der *Rätia Energie AG* im Kanton GR. Diese wurde in die *Repower AG* umgewandelt und die Beteiligung wurde um 20 Prozent auf 58 Prozent erhöht. Aufgrund der Bewertung zum Kurswert führt dies zu einem Wertzuwachs von 94 Mio. CHF. Schliesslich erfährt auch im Kanton SO der Anstieg des Aktienkurses der *Alpiq AG* zu einem Zuwachs von 43 Mio. CHF.

2.1.3.4 Bildung

In der Bildungsbranche sind die Kantone Eigner von tertiären Bildungsinstitutionen. Dabei handelt es sich um Universitäten, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen.

Bei den Universitäten gibt es im Beobachtungszeitraum keine Veränderungen. Die Universitäten Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen und Zürich werden als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts geführt. Nicht verändert hat sich, dass lediglich die *Università Svizzera Italiana* des Kantons TI ein Dotationskapital ausweist. Der Kanton TI ist mit 10 Prozent beteiligt. Träger der Universität Basel sind die Kantone BL und BS. Aufgrund des fehlenden Dotationskapitals können jedoch keine genauen Beteiligungsquoten

berechnet werden. Bei den restlichen Universitäten ist jeweils nur derjenige Kanton Eigentümer, in welchem die Universität angesiedelt ist.

Die Fachhochschulen sind in der Schweiz am Stichtag in sieben Schulen zusammengefasst, welche jeweils aus einer Vielzahl von Teilschulen bestehen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über diese Institutionen. Im Jahr 2003 wurden Strukturveränderungen eingeleitet, durch welche die verschiedenen Teilschulen zu (über-)regionalen Fachhochschulen zusammengefasst wurden. Bei vier Fachhochschulen sind mehrere Kantone an der Institution beteiligt, bei der Berner und der Zürcher Fachhochschule sowie bei der Scuola universitaria della Svizzera Italiana nur der Standortkanton. Während im Jahr 2007 noch nicht alle Schulen über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügten, sind 2012 alle Fachhochschulen als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert. Sie werden jedoch in der Regel nicht in den Kantonsrechnungen aufgeführt. Zudem fehlt den Institutionen ein Dotationskapital, weshalb keine Buchwerte existieren und die Anteile der Kantone kaum bestimmbar sind.

Hochschule	Rechtsform	Trägerkantone
Berner Fachhochschule	sAöR	BE
Fachhochschule Nordwestschweiz	sAöR	AG, BL, BS, SO
Fachhochschule St. Gallen	sAöR	AI, AR, SG, TG
Haute Ecole Spécialisé de la Suisse Occidentale / Fachhochschule Westschweiz	sAöR	FR, GE, JU, NE, VD, VS
Hochschule Luzern	sAöR	LU, NW, OW, SZ, UR, ZG
Scuola universitaria professionale della Svizzera Italiana	sAöR	TI
Zürcher Fachhochschule	sAöR	ZH

Tabelle 2: Schweizer Fachhochschulen und ihre Trägerkantone

Nebst den Fachhochschulen existieren in der Schweiz neun pädagogische Hochschulen sowie drei technische Hochschulen, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen (vgl. Tabelle 3). Ausnahmslos handelt es sich dabei um die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt. In sechs Kantonen (GE, GR, SG, TG, VD und ZH) werden die pädagogischen Hochschulen von einzelnen Kantonen getragen, bei drei Bildungsinstitutionen handelt es sich am Stichtag um interkantonale Schulen mit mehreren Trägerkantonen: Die *Haute Ecole Pédagogique des Cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel*, die *Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich* sowie die *Pädagogische Hochschule Zentralschweiz*. Wenige Monate nach dem Stichtag wurde die *Pädagogische Hochschule Zentralschweiz* in die

Pädagogische Hochschule Luzern übergeführt und die Kantone SZ und ZG führen ihre Institutionen seit 2013 als selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts weiter. Wie bei den Fachhochschulen fehlt den pädagogischen Hochschulen ein festes Dotationskapital und sie werden nicht in den Beteiligungen der Kantone aufgeführt.

Hochschule	Rechtsform	Trägerkantone
Haute Ecole Pédagogique des Cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel	sAöR	BE, JU, NE
Haute Ecole Spécialisé Santé-Social de Suisse Romande	sAöR	GE
Hochschule für Technik Buchs	sAöR	GR, SG
Hochschule für Technik Rapperswil	sAöR	GL, SG, SZ
Hochschule für Technik und Wirtschaft	sAöR	GR
Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich	sAöR	AG, AI, AR, BE, GL, GR, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH
Pädagogische Hochschule Graubünden	sAöR	GR
Pädagogische Hochschule Zentralschweiz	sAöR	LU, NW, OW, SZ, UR
Pädagogische Hochschule St. Gallen	sAöR	SG
Pädagogische Hochschule Thurgau	sAöR	TG
Haute école pédagogique du canton du Vaud	sAöR	VD
Pädagogische Hochschule Zürich	sAöR	ZH

Tabelle 3: Pädagogische und Technische Hochschulen und ihre Trägerkantone

Nebst den tertiären Bildungsinstituten finden sich in den kantonalen Beteiligungsportfolios drei weitere interkantonale Bildungseinrichtungen: Die *Interkantonale Polizeischule Hitzkirch*, die *Schweizerische Bibliotheksdienstgenossenschaft* sowie die *Interkantonale Lehrmittelzentrale*. Die Polizeischule in Hitzkirch ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts ohne festes Dotationskapital, an welcher sich 2012 wie bereits 2007 elf Kantone beteiligen (AG, BL, BS, BE, LU, NW, OW, SZ, SO, UR und ZH). Sie ist für die Aus- und Weiterbildung der Polizeikräfte der beteiligten Kantone sowie der Stadt Luzern zuständig. Der Schweizerische Bibliotheksbund hingegen ist eine Genossenschaft mit dem Zweck, das Bibliothekswesen in der Schweiz zu fördern. Ausser die Kantone BS und TI beteiligen sich alle Kantone an der Genossenschaft und halten insgesamt 64 Prozent des Genossenschaftskapitals. Die Interkantonale Lehrmittelzentrale schliesslich ist eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts ohne Dotationskapital, an der sich im Jahr 2012 17 Kantone der Deutschschweiz beteiligen (AG, AI, AR, BE, BL, BS, GL, GR, LU, SG, SO, SH, TG, UR, VS, ZG und ZH). Sie organisiert

die Lehrmittelentwicklung für die Deutschschweiz und das Fürstentum Lichtenstein.

2.1.3.5 *Verkehr und Transport*

In der Branche «Verkehr/Transport» finden sich in den kantonalen Beteiligungsportfolios überwiegend Beteiligungen im regionalen und interregionalen Schienen- und Busverkehr, jedoch auch solche an Schifffahrtsgesellschaften, Berg- und Sportbahnen sowie am Flugverkehr, insbesondere an den Flughäfen Zürich und Basel-Mulhouse. Schliesslich gibt es einzelne Beteiligungen an Parkhäusern, Parkleitsystemen und an der *Tunnel du Grand-Saint-Bernard SA* (FR, NE, VD und VS). Zwischen 2007 und 2012 lässt sich ein Rückgang von 14 Prozent der Beteiligungen in dieser Branche beobachten, wohingegen sich das Volumen von 478 Mio. CHF auf 1 Mrd. CHF verdoppelt.

Verantwortliche für den Rückgang sind die beiden liquidierten Unternehmen *Swissmetro AG*, *Swiss World Airways* und *SAirGroup*, an welchen jeweils mehrere Kantone beteiligt waren. Zudem gibt es verschiedene Verkäufe von Minderheitsbeteiligungen an Seilbahnunternehmen und regionalen Bahnunternehmen.

Die Beteiligungsstruktur hat sich nicht grundlegend verändert. Wie bereits 2007 handelt es sich bei rund der Hälfte der 164 Beteiligungen um Unternehmen des Bus- und Schienenverkehrs. 2012 gibt es 55 lokale und (über-)regionale Bus- und Bahnbetriebe, an welchen sich oft mehrere Kantone beteiligen. Dabei halten die Kantone in der Regel sehr kleine Anteile. Weitere Beteiligte sind bei lokalen Verkehrsunternehmen die Gemeinden und Regionen; bei (über-)regionalen Bahnen der Bund. Fünf Unternehmen sind seit 2007 verschwunden. Die einzige neue Gesellschaft ist die Limmattalbahn AG der Kantone AG (25 Prozent) und ZH (75 Prozent), welche im Jahr 2010 gegründet wurde, um das Limmattal besser zu erschliessen. Die mit sieben beteiligten Kantonen am breitest abgestützte Institution ist die *BLS AG*. Sie ist die grösste Privatbahn der Schweiz und betätigt sich nebst dem Schienenverkehr ebenfalls im Busverkehr und in der Schifffahrt. Mehrheits-eigner ist der Kanton BE mit einem Anteil von 55.8 Prozent. Daneben sind die Kantone FR (0.2 Prozent), JU (0.1 Prozent), LU (1 Prozent), NE (0.5 Prozent), SO (0.8 Prozent) und VS (1 Prozent) beteiligt sowie der Bund mit einem Anteil von 21.7 Prozent. Die Beteiligungen werden von den Kantonen entweder zum Nominal- oder einem Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert. Ebenfalls stark ver-

treten ist die *Schweizerische Südostbahn AG*, welche im Raum Ost- und Zentralschweiz Schienen- sowie Busverkehr anbietet. Beteiligt sind die Kantone AR (0.87 Prozent), SG (19.7 Prozent), SZ (5.97 Prozent), TG (1.8 Prozent) und ZH (3.8 Prozent), der Bund mit 35.8 Prozent sowie verschiedene Gemeinden und Regionen. Alle Kantone bilanzieren ihre Beteiligungen 2012 wie bereits 2007 zu Erinnerungswerten. Daneben gibt es zahlreiche regionale und lokale Bahn- und Busunternehmen, an welchen sich zwischen einem und drei Kantone beteiligen. Mehrheitsbeteiligungen der Kantone an diesen Unternehmen sind die Ausnahme. Nebst den bereits aufgezählten finden sich folgende wesentlichen Beteiligungen: Die *Basler Verkehrs-Betriebe* befinden sich vollständig im Eigentum des Kantons BS. Da der Kanton BS diese Beteiligung im Jahr 2012 im Gegensatz zum Jahr 2007 nicht mehr zum Nominalwert, sondern zum Buchwert ausweist, welcher sich nach dem Marktwert richtet, führt dies zu einem Wertanstieg um 54 Mio. CHF, was 12.5 Prozent des Wertanstiegs der Branche ausmacht. Die *Transports Publics Genevois* liegen ebenfalls vollständig im Besitz des Kantons GE. Analoges gilt für die *Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen* des Kantons SH. Darüber hinaus beteiligt sich der Kanton FR mit 53 Prozent an der *Transports Publics Fribourgeoises SA*, der Kanton TI besitzt 51.4 Prozent der *Società per le Ferrovie Autolinee regionali Ticinesi* sowie 50 Prozent der *Ferrovie Luganesi SA* und dem Kanton ZG gehören 54.4 Prozent der *Zugerland Verkehrsbetriebe AG*.

Die bedeutendste Beteiligung im Bereich des Flugverkehrs hält der Kanton ZH an der *Flughafen Zürich AG*. Während der Kanton 2007 seine Beteiligung von einem Drittel an der Gesellschaft zum Nominalwert von 102 Mio. CHF bilanzierte, wird diese 2012 zu einem Kurswert von 512 Mio. CHF ausgewiesen. Dies entspricht einem Wertzuwachs um 410 Mio. CHF und begründet somit rund 75 Prozent des Wertzuwachses der gesamten Branche. Zusätzlich beteiligt sich auch der Kanton TG an der Gesellschaft. Dabei handelt es sich jedoch um eine sehr geringe Beteiligung von weniger als 1 Prozent und einem Nominalwert von 6'250 CHF. Die Beteiligung wird mit einem Buchwert von 32'000 CHF in der Kantonsrechnung bilanziert. Einige weitere Kantone halten Beteiligungen an Flugplatzgesellschaften: So ist der Kanton GE alleiniger Eigentümer des *Aéroport International de Genève* und die Kantone BL und BS beteiligen sich am *Flughafen Basel-Mulhouse*. Bei beiden Flugplätzen handelt es sich um Anstalten des öffentlichen Rechts ohne Dotationskapital, weshalb keine Buchwerte angegeben werden. Wei-

ter beteiligt sich der Kanton BE mit 1.8 Prozent an der *Alpar Flug- und Flugplatzgesellschaft AG*, der Kanton NE mit 16.4 Prozent an der *Aresa Aéroport des Eplatures SA*, der Kanton SO mit 16.7 Prozent an der *Regionalflugplatz Jura-Grenchen AG* und der Kanton TI mit 12.5 Prozent an der *Lugano Airport SA*. Diese Beteiligungen werden zu Nominalwerten oder geringer bilanziert. Schliesslich beteiligen sich die Kantone AI, FR, GL und VD an der *Swiss Helicopter AG*, jedoch liegen die Beteiligungsquoten der Kantone bei 1 Prozent oder niedriger.

In den Kantonsrechnungen finden sich sieben verschiedene Schifffahrtsgesellschaften, an welchen sich in der Regel mehrere Kantone beteiligen. Die prominenteste ist die *Schifffahrtsgesellschaft des Vierwaldstättersees*. Aktionäre sind die Kantone LU, NW, OW, SZ und UR, wobei die Beteiligungen jeweils unter einem Prozent liegen. An der *Société de navigation sur les lacs de Neuchâtel et Morat SA* beteiligen sich die Kantone FR (21 Prozent), NE (20.9 Prozent) und VD und an der *Groupe CGN SA* des Genfersees die Kantone GE (15 Prozent), VD und VS (4.1 Prozent). An der *Bielensee-Schifffahrtsgesellschaft AG* sind die Kantone BE (6 Prozent) und SO (1.9 Prozent) beteiligt. Schliesslich verfügen noch die Kantone TI mit 25 Prozent (*Società Navigazione Lago di Lugano*), ZG mit 1.4 Prozent (*Schifffahrtsgesellschaft Zugersee AG*) und der Kanton ZH mit 22.1 Prozent (*Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft*) über Anteile an den Schifffahrtsgesellschaften ihrer Gewässer. Ebenfalls in den Bereich der Schifffahrt fallen die Beteiligungen der Kantone BL und BS an den Schweizerischen Rheinhäfen. Die Anstalt des öffentlichen Rechts wurde im Jahr 2008 gegründet und wird im Jahr 2012 vom Kanton BS zu einem Buchwert von rund 55 Mio. CHF und vom Kanton BL zu einem Buchwert von 19 Mio. CHF ausgewiesen. Die Beteiligungen der beiden Kantone begründen die restlichen 12.5 Prozent des Wertzuwachses der Branche «Verkehr/Transport».

2.1.3.6 Kultur, Sport und Freizeit

Obwohl öffentliche Kultur-, Sport- und Freizeitangebote in der Regel durch Gemeinden erbracht werden, finden sich in den kantonalen Beteiligungsportfolios 2012 93 Beteiligungen dieser Art, was knapp 11 Prozent des Gesamtportfolios entspricht.

Prominenteste Vertreterin in der Branche ist die *Swisslos Interkantonale Landeslotterie Genossenschaft*. An der Swisslos sind alle Kantone der Deutsch-

schweiz und das TI beteiligt. Der Swisslos-Fonds wird mit Lotteriegeldern gespeisen. Der Reingewinn der Genossenschaft wird unter den Kantonen gemäss den entsprechenden Umsätzen aufgeteilt und ist für gemeinnützige Zwecke in den Bereichen Kultur und Sport einzusetzen. Ferner finden sich verschiedene Beteiligungen an Theater, Museen, Hallenbädern und Eiskunstlaufbahnen sowie Fussballstadien und Kasinos. In der Regel handelt es sich um geringe Beteiligungen, welche zu Nominalwerten ausgewiesen werden oder bereits vollständig abgeschrieben sind. Besonders fällt der Kanton ZH mit Beteiligungen an der *Opernhaus Zürich AG*, der *Schauspielhaus Zürich AG*, der *Theater am Neumarkt AG* sowie auch der *Zoo Zürich AG* und der *Hallenstadion AG* auf, auch wenn es sich dabei nicht um Mehrheitsbeteiligungen handelt.

Auch die Messegesellschaften zählen zur Kultur- und Freizeit-Branche. Besonders stark vertreten ist die *MCH Group AG*, ehemals *MCH Messe Schweiz AG*, an welcher sich 17 Kantone beteiligen (AI, AR, BL, BS, FR, GL, LU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, TI, VS, ZG und ZH). Die Institution organisiert unter anderem die Messen Basel World und Art Basel, weshalb es nicht erstaunt, dass die Beteiligungen der Kantone BS (33.5 Prozent) und BL (8 Prozent) besonders ins Gewicht fallen. Etwas weniger stark vertreten ist die *Olma Messen St. Gallen*, an welcher sich sieben Kantone (AI, AR, GL, GR, SG, SH und TG) beteiligen und deren Hauptveranstaltung die Schweizer Messe für Landwirtschaft und Ernährung darstellt.

Schliesslich können auch Radio- und Fernsehsender zur Branche gerechnet werden. Zu erwähnen sind hier insbesondere die *Radio- und Fernsehgenossenschaften Basel, Zürich Schaffhausen, Bern, Deutschfreiburg und Oberwallis* und die *Società cooperativa per la radiotelevisione svizzera di lingua italiana*, an denen sich jeweils mehrere Kantone beteiligen. Auch diese Beteiligungen werden maximal zu Nominalwerten geführt, oft sind sie jedoch bereits vollständig abgeschrieben.

2.1.3.7 Primärwirtschaft

In der Branche «Primärwirtschaft» sind Beteiligungen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Fischfang und verarbeitendes Gewerbe zusammengefasst. Mit 92 Beteiligungen entfallen knapp 11 Prozent des Portfolios auf die Branche.

Im Bereich der Landwirtschaft finden sich eine Vielzahl von Grastrocknungs-genossenschaften, Vieh- und Saatzuchtgenossenschaften sowie Vereinigungen von Milchproduzenten und Käsereien. Diese Beteiligungen sind in der Regel vollständig abgeschrieben oder werden zu einem Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert. Gleiches gilt für die Beteiligungen an Fischzuchten und Forstbetriebsgemeinschaften sowie an diversen Organisationen des verarbeitenden Gewerbes wie bspw. die *ZürichHolz AG* (ZH) oder die *AARGO-Holz AG* (AG).

Zum verarbeitenden Gewerbe zählen die *Schweizerische Rheinsalinen AG* und die *Schweizer Zucker AG*. Wie bereits 2007 beteiligen sich 2012 25 Kantone an den Rheinsalinen und halten zusammen mit dem Fürstentum Lichtenstein über 90 Prozent des Aktienkapitals. Einzig der Kanton VD ist nicht beteiligt. An der *Schweizer Zucker AG*, ehemals *Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld*, beteiligen sich 12 Kantone (AI, AR, BS, FR, GL, NE, NW, OW, TG, TI, VS und VD), die jedoch jeweils nur sehr geringe Anteile halten. Acht Kantone (BE, BL, GE, GR, JU, SO, UR und ZG) haben ihre Anteile zwischen 2007 und 2012 verkauft, wobei der Kanton BE, welcher 22.8 Prozent der Anteile hielt, die wichtigste kantonale Beteiligung war. Die Beteiligung wird von den Kantonen höchstens zum Nominalwert, in der Regel jedoch als voll abgeschriebene Beteiligung mit einem Buchwert von 1 CHF in den Bilanzen aufgeführt.

2.1.3.8 *Wasser- und Abfallwirtschaft*

Die Kantone halten 2012 36 Beteiligungen an Unternehmen der Wasser- und Abwasserwirtschaft sowie der Abfallentsorgung. Darunter befinden sich v.a. Kehrichtverbrennungs- und Kompostieranlagen sowie Abwasseraufbereitungsanlagen. Ein Beispiel ist die CRIDEC (Centre de ramassage et d'identification des déchets spéciaux S.A), an welcher sich die Kantone FR, NE und VD der Westschweiz beteiligen. Zudem gibt es Organisationen wie die *Sondermülldeponie Köllikon* der Kantone AG und ZH, eine Sondermülldeponie, welche seit 1985 saniert wird, oder die *TMF Extraktionswerk AG*, welche auf die Entsorgung von tierischen Produkten spezialisiert ist und an welcher sich 14 Kantone der Deutschschweiz (AI, AR, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, ZG und ZH) und das Tessin beteiligen. Die Beteiligungen sind von den Kantonen grösstenteils vollständig abgeschrieben und werden daher lediglich zu einem Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert.

2.1.3.9 *Informatik*

Die Kantone sind (Mit-)eigentümer von 28 Informatikdienstleistungsgesellschaften. So ist der Kanton BE Eigentümer der *Bedag AG*. Die Kantone SG und ZH beteiligen sich zu je 50 Prozent an der *Abraxas Informatik AG* und auch die Kantone NW und OW verfügen über ein rechtlich verselbstständiges Informatikdienstleistungszentrum, an welchem beide Kantone zu 50 Prozent beteiligt sind. Darüber hinaus engagiert sich der Kanton Appenzell Ausser rhoden zu 25 Prozent an der *AR-NET Informatik AG*, der Kanton GL verfügt über 36 Prozent der *Glarus hoch3 AG* und der Kanton NE hält 21 Prozent des *Centre Informatique de Gestion SA*. All diese Institutionen sind auf die Erbringung von Informatikdienstleistungen für öffentliche Institutionen spezialisiert, können jedoch auch Dienstleistungen für Dritte anbieten. Sie werden von den Kantonen in ihren Rechnungen zum Nominalwert oder einem tieferen Restwert aufgeführt.

2.1.3.10 *Wohnungswesen*

Neun Kantone (AG, BE, BS, FR, GE, GR, TI, VS und ZH) halten 16 Beteiligungen im Wohnungswesen. Dabei handelt es sich in der Regel um Kleinstbeteiligungen an Wohnbaugenossenschaften oder Immobiliengesellschaften im sozialen Wohnungsbau. Mit einem Gesamtvolumen von 2.5 Mio. CHF ist die finanzielle Bedeutung der Branche für die Kantone verschwindend klein.

2.1.3.11 *Übrige Branchen*

Beteiligungen, welche sich nicht einer der vorangegangenen zehn Branchen zuweisen lassen, werden in dieser Studie zu «übrige Branchen» subsumiert. Dazu gehören eine Vielzahl kleiner Beteiligungen in den Bereichen Tourismus und Standortmarketing (insbesondere Technologieparks). Im Jahr 2012 gibt es 77 solche Beteiligungen.

Die Beteiligungen umfassen mit einem Gesamtwert von knapp 60 Mio. CHF nur 0.5 Prozent des Wertes aller Beteiligungen der Kantone. Der Kanton BE verfügt mit 9 solcher Beteiligungen über die grösste Anzahl, gefolgt von den Kantonen NE (8) sowie BS und ZH (je 6). In sieben Kantonen (AG, AR, SH, SO, SZ, TG und VD) gibt es jeweils lediglich eine solche Beteiligung. An verschiedenen Unternehmen sind mehrere Kantone beteiligt.

Bei den Stiftungsaufsichten kann zwischen der Zentralschweizerischen- und der Ostschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht unterschieden werden. Im Ostschweizer Konkordat sind die Kantone AI, AR, GL, GR, SG und TG Träger der selbstständig öffentlich-rechtlichen Anstalt. Im Zentralschweizer Konkordat sind die Kantone LU, NW, OW, SZ, UR und ZG Träger. Schliesslich sind die Kantone NW, OW, SZ und UR Träger des Laboratoriums der Urkantone, welches verschiedene Vollzugs- und Dienstleistungsaufgaben im Tier-, Wasser- und Pflanzenschutz wahrnimmt.

2.2 Beteiligungsportfolios der grösseren Städte

Die neun Schweizer Städte mit mehr als 50'000 Einwohnern halten 249 Beteiligungen. Bei 7 Prozent der Beteiligungen sind die Städte alleinige Eigentümer, bei weiteren 11 Prozent sind die Städte Mehrheitseigentümer. Bei den restlichen Beteiligungen (72 Prozent) halten die Städte Anteile von 50 Prozent oder weniger.

2.2.1 Analyse nach finanziellem Volumen

Die Beteiligungen der neun untersuchten Städte stehen 2012 mit 1.8 Mrd. CHF in den Bilanzen. Wird dieser Wert in Relation zu den Gesamtausgaben der Städte von 10.2 Mrd. CHF gesetzt, zeigt sich, dass die finanzielle Bedeutung der Beteiligungen für die Städte überblickbar ist. Dabei gilt es zu bedenken, dass auch in den Städten eine Vielzahl der Beteiligungen nicht zu Marktwerten, sondern zu Nominal- oder gar nur Erinnerungswerten bilanziert sind.

Es dominiert die Branche «Energie», welche mit 1.3 Mrd. CHF 72 Prozent des Gesamtwertes aller Beteiligungen ausmacht (vgl. Abbildung 12). 11 Prozent entfallen auf den «Verkehr/Transport» mit 206 Mio. CHF, 8 Prozent auf die «Finanzdienstleistungen» mit 150 Mio. CHF, 5 Prozent auf das «Wohnungswesen» mit 96 Mio. CHF und 2 Prozent auf die Branche «Kultur, Sport und Freizeit» mit 43 Mio. CHF. Die übrigen Branchen machen weniger als 2 Prozent aus. Die städtischen Beteiligungen in den Branchen «Bildung» und «Informatik» werden lediglich zu Erinnerungswerten geführt.

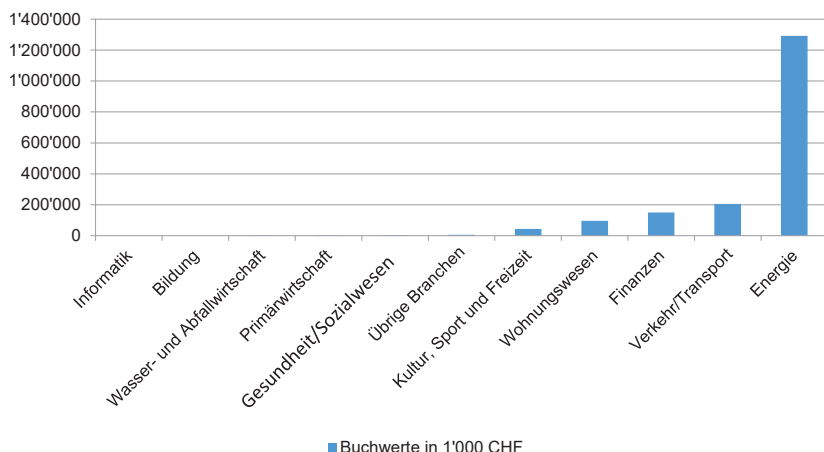


Abbildung 12: Buchwerte der städtischen Beteiligungen, gegliedert nach Branche (in Tausend CHF)

Abbildung 13 veranschaulicht, dass das Portfolio der Stadt Zürich mit einem Gesamtwert von 536 Mio. CHF 30 Prozent der aggregierten Beteiligungsportfolios aller Städte ausmacht, wobei 71 Prozent davon auf die Branche «Energie» entfallen. Daneben bestimmt insbesondere die Branche «Verkehr/Transport» (18 Prozent) das Portfolio. Der Wert des Portfolios von Lugano, welches mit 358 Mio. CHF (20 Prozent) an zweiter Stelle steht, wird zu 89 Prozent von der *Aziende Industriali di Lugano* bestimmt. Schliesslich entfallen rund 20 Prozent (351 Mio. CHF) des Wertes des Gesamtportfolios aller Städte auf die Beteiligungen der Stadt Lausanne. Die bedeutendste Beteiligung der Stadt ist die *Energie Ouest Suisse (EOS) SA* (300 Mio. CHF).

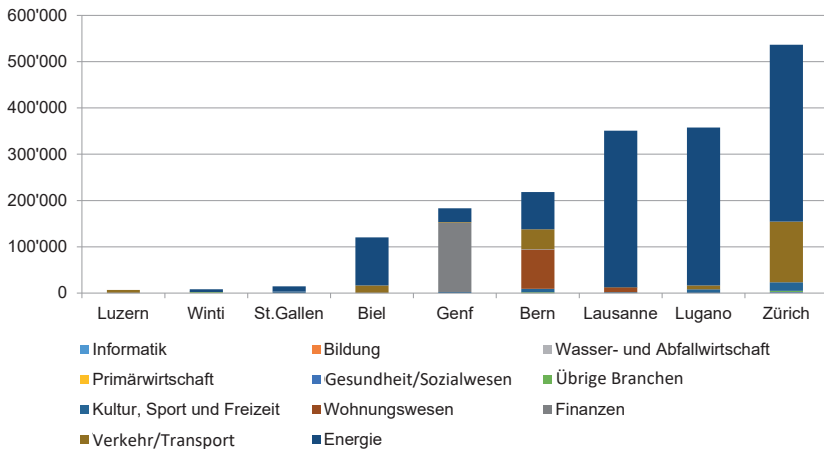


Abbildung 13: Buchwerte der städtischen Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Stadt (in Tausend CHF)

2.2.2 Analyse nach Rechtsform

Abbildung 14 zeigt, dass mit einem Anteil von 76 Prozent auf städtischer Ebene die Aktiengesellschaften dominieren. Daneben machen Genossenschaften weitere 18 Prozent aus. Die öffentlich-rechtlichen Anstalten fallen kaum ins Gewicht. Der Grund liegt darin, dass die Branche «Energie» die Beteiligungsportfolios der Städte dominiert. Da dieser Markt seit Ende der 1990er Jahre liberalisiert ist, weisen Elektrizitätskraftwerke und Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Regel die Form einer Aktiengesellschaft auf. Zudem fällt auf, dass ein grösserer Anteil der Dienstleistungen auf städtischer Ebene innerhalb der Verwaltung erbracht wird. So handelt es sich beim Zürcher Verkehrsverbund und den Stadtwerken St. Gallen um unselbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts, welche keine eigene Rechnung führen und deshalb nicht als Beteiligung gelten.

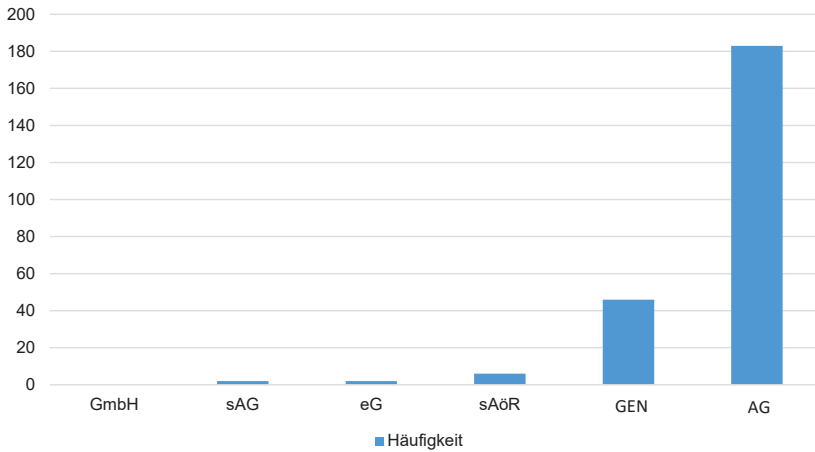


Abbildung 14: Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Rechtsform

2.2.3 Analyse nach Branche

Abbildung 15 gibt eine Branchenübersicht. 23 Prozent aller Beteiligungen entfallen auf die Branche «Energie», dicht gefolgt von den Branchen «Verkehr/Transport» (22 Prozent) sowie «Kultur, Sport und Freizeit» (20 Prozent). Danach folgen die Branchen «Wohnungswesen» (11 Prozent), «Wasser- und Abfallwirtschaft» (5 Prozent) sowie «Gesundheit/Sozialwesen» (4 Prozent). Auf die Branchen «Finanzdienstleistungen» (4 Prozent), «Primärwirtschaft» (3 Prozent), «Bildung» (1 Prozent) und «Informatik» (1 Prozent) entfallen jeweils weniger als 10 Beteiligungen. Die übrigen Branchen machen 7 Prozent aus.

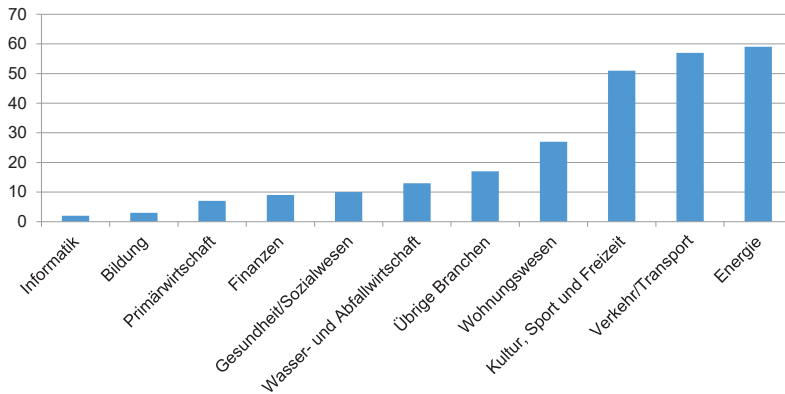


Abbildung 15: Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Branche

Bei der Anzahl Beteiligungen gibt es zwischen den Städten beachtliche Unterschiede (vgl. Abbildung 16). Mit 64 Beteiligungen verfügt Lausanne über das weitaus grösste Beteiligungsportfolio; Genf mit lediglich acht Beteiligungen liegt auf dem letzten Platz. Zwischen den Städten lassen sich aufgrund der Zusammensetzung der Portfolios unterschiedliche Schwerpunkte feststellen. Die Beteiligungen im Bereich des Wohnungswesens bilden in der Stadt Lausanne mit einem Anteil von 27 Prozent die grösste Gruppe. In den Städten Luzern und Bern dominieren hingegen die Institutionen der Branche «Kultur, Sport und Freizeit» mit Anteilen von 44 Prozent bzw. 29 Prozent, dicht gefolgt von den Beteiligungen in der Branche «Verkehr/Transport» mit 39 Prozent bzw. 24 Prozent. Die Städte Zürich (53 Prozent), Biel (30 Prozent), St. Gallen (25 Prozent) und Winterthur (43 Prozent) beteiligen sich überdurchschnittlich oft an Unternehmen in der Energieversorgung. In Lugano dominieren mit 47 Prozent die Beteiligungen der Branche «Verkehr/Transport». Mit 37 Prozent der Beteiligungen in der Finanzdienstleistungsbranche und 38 Prozent in der Branche «Verkehr/Transport» liegen die Schwerpunkte von Genf wiederum in anderen Bereichen.

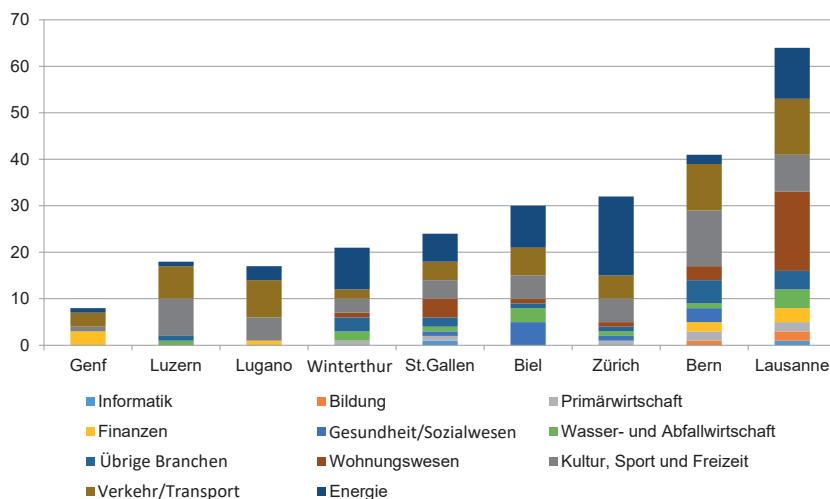


Abbildung 16: Anzahl städtische Beteiligungen, gegliedert nach Branche und Stadt

2.2.3.1 Finanzdienstleistungen

Acht Beteiligungen der Städte Bern, Genf und Lausanne gehören zur Finanzdienstleistungs-Branche. Dabei handelt es sich um Beteiligungen an Finanzinstituten, Bürgschaftsgenossenschaften und der Holdinggesellschaft BV Holding AG (vgl. Tabelle 4).

Die Städte Genf und Lausanne halten Beteiligungen an Kantonalbanken. Genf ist zudem als einzige der untersuchten Städte direkt an der *Schweizerischen Nationalbank* beteiligt. Die Stadt Lugano ist zudem an einem privaten Finanzunternehmen, der UBS AG, beteiligt. Bei diesen Beteiligungen handelt es sich um sehr geringe Engagements, welche in Lausanne und Lugano im Finanzvermögen geführt werden, was aufzeigt, dass damit lediglich finanzielle Interessen verfolgt werden. Einzige Ausnahme stellt die Beteiligung der Stadt Genf an der *Banque cantonale de Genève* dar, an welcher die Stadt mit 41.5 Prozent beteiligt ist. Dieses Engagement ist im Verwaltungsvermögen aufgeführt und wird in der Höhe des gehaltenen Aktienkapitals bilanziert. Mit einem Wert von 149 Mio. CHF handelt es sich um die finanziell bedeutendste Beteiligung, welche über 99 Prozent des Gesamtwertes der städtischen Finanzdienstleistungs-Portfolios ausmacht.

Genf und Lausanne halten Beteiligungen an Kredit- und Bürgschaftsgenossenschaften, welche Kredite für kleine und mittlere Unternehmen vermitteln. Die beiden Städte sind jeweils mit nur sehr geringen Beträgen am Genossenschaftskapital beteiligt. In Genf ist die Beteiligung zum Nominalwert von 10'000 CHF ausgewiesen, in Lausanne sind die Beteiligungen bereits abgeschrieben und werden mit 0 CHF bilanziert.

Schliesslich ist die Stadt Bern an der BV Holding AG beteiligt. Diese Holdinggesellschaft hat den Zweck, Anteile an anderen Unternehmen zu kaufen und zu verkaufen mit dem Ziel, eine Wertsteigerung zu generieren. Die Stadt Bern führt die Beteiligung von 0.11 Prozent als reine Kapitalanlage im Finanzvermögen und bilanziert sie zu einem Wert von 48'000 CHF.

Stadt	Institution	Rechtsform
Bern	BV Holding AG	AG
Genf	Banque cantonale de Genève (BCGE)	sAG
	Coopérative financière des communes genevoises (COFICOGE)	GEN
	Schweizerische Nationalbank (SNB)	sAG
Lausanne	Banque Cantonale Vaudoise	sAG
	Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire (CVCH)	GEN
	Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement (CVC)	GEN
Lugano	UBS AG	AG

Tabelle 4: Städtische Beteiligungen in der Branche «Finanzdienstleistungen»

2.2.3.2 Gesundheit und Sozialwesen

Lediglich sieben Beteiligungen lassen sich der Branche «Gesundheit und Sozialwesen» zuordnen, welche mit einem Gesamtwert von 2 Mio. CHF in den Bilanzen der Städte steht (vgl. Tabelle 5). Der Betrag entspricht dem Dotationskapital der Asyl-Organisation Zürich, welche zu 100 Prozent in städtischem Eigentum ist. Daneben gibt es in der Stadt Biel vier Beteiligungen im Gesundheitssektor. Dazu zählt zum einen die *Band Genossenschaft Bern*; eine Genossenschaft, an der sich nebst der Stadt Biel die Stadt Bern beteiligt und die sich für die Integration von psychisch und physisch behinderten Personen in den Arbeitsmarkt einsetzt. Ferner beteiligt sich Biel mit 33 Prozent an der regionalen Ambulanz und hält geringe Anteile an der *Association Suisse des paralysés* und der *Berner Reha Zentrum AG*. Schliesslich ist die Stadt Bern Teilhaberin der Klinik *Siloah Ärzte AG*, wobei es sich lediglich um sehr geringe Beteiligungen von unter einem Prozent handelt. Abgesehen von der *Asyl-Organisation Zürich* sind alle Beteiligungen der Städte

bereits vollständig oder zumindest teilweise abgeschrieben und werden mit einem Wert von lediglich 7'000 CHF bilanziert.

Stadt	Institution	Rechtsform
Bern	Band Genossenschaft Bern	GEN
	Siloah Ärzte AG	AG
Biel	Ambulanz Region Biel AG	AG
	Association Suisse des paralysés	GEN
	Band Genossenschaft Bern	GEN
	Berner Reha Zentrum AG	AG
Zürich	Asyl- Organisation Zürich	sAöR

Tabelle 5: Städtische Beteiligungen in der Branche «Gesundheit/Sozialwesen»

2.2.3.3 Energie

Bei den 59 Beteiligungen in der Branche Energie handelt es sich primär um Beteiligungen an Elektrizitätsversorgungsunternehmen. Dazu zählen kommunale Werke wie bspw. *Energie Wasser Bern*, *Energie Service Biel* oder *Aziende Industriali di Lugano*; die Städte Biel, St. Gallen und Winterthur sind zudem am Verbundunternehmen *Swisspower AG* beteiligt. Auf städtischer Ebene gibt es zudem auch eine Vielzahl Beteiligungen an Kraftwerken. In der Regel handelt es sich dabei um Wasser- oder Solarkraftwerke wie bspw. das *Kraftwerk Wägital* in Zürich; die Stadt Zürich ist zudem auch an der *Kraftwerk Gösigen-Däniken AG*, einem Kernkraftwerk, beteiligt. Die grösste Vielfalt an Beteiligungen im Energiesektor gibt es in der Stadt Zürich, welche 29 Prozent aller Beteiligungen im Energiesektor hält. Die Beteiligungen an den Kraftwerken werden in der Regel entsprechend den gehaltenen Anteilen des Aktienkapitals ausgewiesen. Anders verhält es sich bei den Beteiligungen an den Elektrizitätsversorgungsunternehmen, bei welchen die Buchwerte häufig deutlich über den Nominalwerten liegen.

Nebst den Beteiligungen im Bereich der Elektrizität hält die Mehrheit der Städte auch Beteiligungen in anderen Segmenten wie Wärmeverbund-Unternehmen oder Erdgas-Unternehmen. Beispiele hierfür sind die Beteiligung von Bern an der *Wärmeverbund Marzili Bern AG*, die Beteiligung an der *Erdgas Ostschweiz AG* von St. Gallen sowie die *Erdgas Zürich AG* mit Beteiligung der Stadt Zürich.

Der Gesamtwert der Beteiligungen im Energiesektor von 1.2 Mrd. CHF verteilt sich vorwiegend auf die Städte Zürich, Lausanne, Lugano und Biel. Die finanziell

bedeutendste Beteiligung ist die *Aziende Industriali di Lugano SA*, welche vollständig im Eigentum der Stadt Lugano liegt und mit einem Buchwert von 320 Mio. CHF bilanziert ist. Daneben gibt es die *Energie Ouest Suisse SA*, an welcher sich die Stadt Lausanne beteiligt und die mit einem Beteiligungswert von 300 Mio. CHF ausgewiesen wird. In der Stadt Zürich entfällt ein Grossteil des Wertes auf die Beteiligung an der *Erdgas Zürich AG*, die mit 105 Mio. CHF in den Büchern steht und an welcher die Stadt 96 Prozent der Anteile hält. Für die Stadt Biel hat schliesslich *Energie Service Biel* die grösste finanzielle Bedeutung. Diese öffentlich-rechtliche Anstalt befindet sich vollständig im Eigentum der Stadt und wird am Stichtag 31.12.2012 mit 104 Mio. CHF in den Büchern geführt.

2.2.3.4 Bildung

Zur Bildungsbranche gehören nur drei Beteiligungen (vgl. Tabelle 6). Eine Erklärung für diese geringe Anzahl Institutionen liegt darin, dass die rechtlich selbstständigen tertiären Bildungsinstitute von den Kantonen und dem Bund getragen werden. Die kommunalen Volksschulen sind wiederum Teil der Verwaltung und somit keine Beteiligungen.

Bei den drei Beteiligungen in der Bildungsbranche handelt es sich entsprechend auch nicht um klassische Bildungsinstitute: Die Stadt Bern beteiligt sich an der Schweizerischen Bibliotheksdienstgenossenschaft, wobei es sich um eine Beteiligung von lediglich 0.3 Prozent handelt. In Lausanne finden sich zwei Beteiligungen: zum einem das örtliche Konservatorium *SI Conservatoire Lausanne SA* für klassische Musik, an dem sich die Stadt zu einem Drittel beteiligt, und zum anderen die *SI EJMA Lausanne SA*, der Schule für Jazz und zeitgenössische Musik, an der die Stadt 37 Prozent der Anteile hält. Beide Beteiligungen sind in der Bilanz vollständig abgeschrieben, weshalb sie mit einem Buchwert von 0 CHF geführt werden.

Stadt	Institution	Rechtsform
Bern	Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft	GEN
Lausanne	SI Conservatoire Lausanne SA	AG
	SI EJMA Lausanne SA	AG

Tabelle 6: Städtische Beteiligungen in der Branche «Bildung»

2.2.3.5 *Verkehr und Transport*

In der Branche «Verkehr und Transport» gibt es 57 Beteiligungen an einer Vielzahl Institutionen. Darunter finden sich Organisationen aus dem regionalen und interregionalen Schienen- und Busverkehr, kleine Bergbahnen, Schifffahrtsgesellschaften, Beteiligungen am Flugverkehr und Tunnels sowie Parkhäusern und Parkleitsystemen. Mit einem Gesamtwert von 207 Mio. CHF (12 Prozent des Gesamtwertes der städtischen Beteiligungen) steht die Branche «Verkehr/Transport» vom finanziellen Wert her betrachtet nebst der Energie-Branche an zweiter Stelle.

Die finanziell bedeutendsten Beteiligungen gehören zur Luftfahrt. Der Anteil der Stadt Zürich an der *Flughafen Zürich AG* von 5 Prozent wird mit einem Buchwert von 125 Mio. CHF ausgewiesen und bildet die grösste Beteiligung. Daneben ist die Stadt Lugano mit 87 Prozent an der *Lugano Airport SA* beteiligt. Diese Beteiligung ist in der Höhe des Nominalwertes von 3.5 Mio. CHF bilanziert. Daneben sind die Städte Bern und Lausanne mit sehr geringen Anteilen an der *Swiss Helicopter AG* beteiligt. Diese Beteiligungen sind in beiden Städten zumindest teilweise abgeschrieben.

Die bedeutendsten Beteiligungen in Bezug auf die Beteiligungsquote finden sich bei regionalen Verkehrsbetrieben. Beispiele dafür sind die *Bernmobil*, die *Verkehrsbetriebe Biel* sowie die *Verkehrsbetriebe Luzern AG*, welche vollständig im Eigentum der Städte Bern, Biel und Luzern sind. Bei der *Bernmobil* und den *Verkehrsbetrieben Biel* handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten; die Beteiligungen werden in der Höhe des zur Verfügung gestellten Dotationskapitals bilanziert. Die Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern sind hingegen eine Aktiengesellschaft und werden zu einem Buchwert von 5 Mio. CHF bilanziert, was lediglich einem Viertel des Nominalwertes entspricht. Daneben gibt es in fast jeder der untersuchten Städte Beteiligungen an regionalen Verkehrsbetrieben, welche in der Regel zu Nominalwerten bilanziert sind.

Zu den überregionalen Verkehrsunternehmen zählen insbesondere die *BLS AG* mit Beteiligung der Stadt Bern sowie die *Appenzeller Bahnen AG* und die *Schweizerische Südostbahn AG*, an welchen die Stadt St. Gallen beteiligt ist. Die Beteiligungsquoten der Städte liegen jeweils unter 5 Prozent. Daneben gibt es eine Vielzahl an regionalen Verkehrsunternehmen wie bspw. die *Sihltal-Zürich-Uetliberg-Bahn*, die sich zu 32 Prozent im Eigentum der Stadt Zürich befindet sowie die *Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher SA*, an der sich die

Stadt Lausanne zu 7 Prozent beteiligt. Die Beteiligungen sind jeweils höchstens zu Nominalwerten, in der Regel jedoch zu Erinnerungswerten von 1 CHF bilanziert.

Auch an Berg- und Sportbahnen sind Städte beteiligt. Beispiele dafür sind die *Forchbahn AG*, an der sich die Stadt Zürich mit 11 Prozent beteiligt, sowie die *Bergbahnen Destination Gstaad AG* mit einer Beteiligung von unter 1 Prozent der Stadt Bern. Die Beteiligungen sind in der Regel bereits vollständig abgeschrieben oder werden höchstens zum Nominalwert bilanziert.

Die Städte halten auch Anteile an vier Schifffahrtsgesellschaften. Dazu zählt die *Bielensee Schifffahrts-Gesellschaft AG*, an welcher sich die Stadt Bern mit einem sehr geringen Anteil und die Stadt Biel mit 45 Prozent beteiligen. Weiter halten die Städte Lausanne und Winterthur geringe Beteiligungen an der *Groupe CGN SA* bzw. an der *Schweizerischen Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein AG*. Schliesslich hält die Stadt Zürich 18 Prozent an der *Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft*. Die Beteiligungen werden alle zu Erinnerungswerten von 1 CHF bilanziert.

Schliesslich sind viele Städte Teilhaberinnen von Parkhäusern und Parkleitsystemen. Mehrheitsbeteiligungen sind bei diesen Institutionen die Ausnahme. Einzig die Stadt Zürich ist zu 100 Prozent im Besitz der *Parkhaus Urania AG*, welche mit 1.2 Mio. CHF bilanziert wird. Bei den restlichen Institutionen halten die Städte lediglich Minderheitsbeteiligungen, in der Regel zu Nominalwerten bilanziert.

2.2.3.6 Kultur, Sport und Freizeit

Zur Branche Kultur, Sport und Freizeit gehören 51 Beteiligungen, was einem Anteil von 20 Prozent der städtischen Beteiligungen entspricht. Finanziell sind die Engagements eher unbedeutend. Mit einem Gesamtwert von rund 43 Mio. CHF machen die Beteiligungen lediglich etwas mehr als 2 Prozent des Gesamtvolumens aus. Die Städte Bern, Winterthur und Zürich halten Beteiligungen an der *Theatergenossenschaft Bern*, dem *Theater am Neumarkt* bzw. dem *Schauspielhaus Zürich*. Ferner gibt es eine Vielzahl Beteiligungen an Hallenbädern, Eisbahnen, Reitbahnen und Sporthallen sowie Radio- und Fernsehsendern. Schliesslich sind einige Städte auch an Kongress- und Kasinoinstitutionen beteiligt. Die Stadt

Bern nimmt mit 12 Beteiligungen¹ den Spitzenplatz ein. Schliesslich halten die Städte St. Gallen und Zürich Anteile an der *Olma Messen St. Gallen* bzw. der *MCH Group AG*. In der Regel sind es keine bedeutenden Anteile, welche die Städte an den Organisationen halten, und sie werden höchstens zu Nominalwerten, grösstenteils sogar zum Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert.

2.2.3.7 *Primärwirtschaft*

Die Städte Bern, Lausanne, St. Gallen, Winterthur und Zürich halten sieben Beteiligungen an Unternehmen der Primärwirtschaft. Dazu gehören Institutionen im verarbeitenden Gewerbe wie die *Käsereigenossenschaft Juchlihaus*, an der sich die Stadt Bern beteiligt, oder die *Schweizer Zucker AG*, ehemals *Zuckerfabriken Aarberg und Frauenfeld*, an der die Städte Bern, Lausanne und St. Gallen Anteile halten. Ferner sind die Städte Winterthur und Zürich an der *Zürich Holz AG* beteiligt, an welcher auch der Kanton Zürich beteiligt ist. Diese Beteiligungen werden zu einem Erinnerungswert von 1 CHF in den Rechnungen geführt.

2.2.3.8 *Wasser- und Abfallwirtschaft*

13 Beteiligungen gehören zur Branche «Wasser- und Abfallwirtschaft» (entspricht 5 Prozent des Gesamtportfolios), welche mit einem Wert von 0.3 Mio. CHF lediglich 0.01 Prozent des finanziellen Volumens ausmacht. Den Löwenanteil des Gesamtwertes macht dabei die Beteiligung der Stadt Winterthur an der *Zürcher Abfallverwertungs AG* aus. Der Anteil von 24 Prozent wird von der Stadt mit 242'000 CHF bilanziert. Dazu gehören verschiedene Kompostieranlagen sowie Abwasseraufbereitungsstellen. Darüber hinaus ist die Stadt Zürich zu 42 Prozent an der *Sondermülldeponie Kolliken* beteiligt. Diese Beteiligungen der Städte sind in der Regel vollständig abgeschrieben und werden zu einem Buchwert von 0 CHF oder einem Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert.

2.2.3.9 *Informatik*

Die Städte Lausanne und St. Gallen halten je eine Beteiligung an Informatik-Unternehmen. In Lausanne handelt es sich um eine geringe Beteiligung an der

¹ Bern Arena Stadion AG, Bernexpo Holding AG, BWG Wohnateliers + Ateliers für Kulturschaffende, Hallenbad AG, Immobiliengesellschaft Altes Tramdepot AG, Kongress + Kursaal Bern, Messepark Bern AG, Radio- und Fernsehgenossenschaft Bern, Fribourg, Wallis, SpoHaWe AG, STB Trainingszentrum AG., Theatergenossenschaft Bern und Volkshaus AG

Globaz SA, in der Stadt St. Gallen um eine Beteiligung an der *Verwaltungszentrum AG*, an welcher sich auch der Kanton SG engagiert. Beide Städte haben ihre Beteiligung bereits vollständig abgeschrieben.

2.2.3.10 *Wohnungswesen*

Fast alle Städte halten Beteiligungen im Wohnungsbau und in der Immobilienverwaltung. Mit gesamthaft 25 Engagements umfasst diese Branche knapp 10 Prozent des Gesamtportfolios. Dabei handelt es sich in der Regel um geringe Anteile, welche zu einem Erinnerungswert von 1 CHF bilanziert sind. Besonders präsent ist die Stadt Lausanne mit zwölf Beteiligungen². Der Wohnungsbau sowie die Immobilienverwaltungen haben preisgünstigen Wohnraum zum Ziel. In der Regel hält Lausanne lediglich geringe Beteiligungen an den Organisationen, welche bereits vollständig abgeschrieben sind. Ausnahmen bilden die *Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA*, an welcher sich die Stadt zu 50 Prozent beteiligt und die zu einem Nominalwert von 10 Mio. CHF geführt wird sowie die *Stadtbauten Bern*, die vollständig im Besitz der Stadt liegen und mit rund 86 Mio. Franken bilanziert sind.

2.2.3.11 *Übrige Branchen*

17 Beteiligungen der Städte lassen sich keiner der untersuchten Branchen zuordnen und entfallen somit auf die Residualkategorie «übrige Branchen». Dies entspricht rund 7 Prozent aller Beteiligungen. In der Regel sind es Tourismus- und Standortförderungsinstitutionen. Bedeutendste dieser Beteiligungen ist jene der Stadt Bern an der *TEAG Technologiepark AG*. Die Stadt hält ein Drittel der Anteile, welche zum Nominalwert von 1.6 Mio. CHF bilanziert sind.

Eine weitere wesentliche Beteiligung (40 Prozent) ist diejenige der Stadt Zürich an der Zentralwäscherei Zürich AG, die mit einem Wert von 2.4 Mio. CHF geführt wird.

² Cité-joie coopérative, Coopérative sociale pour l'Encouragement à la construction de Logements Individuels et Associatifs, Coopérative Cité Derrière, Logacop société coopérative, Logis Familial SA, Société coopérative de construction et d'habitation Domus, Société coopérative d'habitation Unia, Société coopérative d'habitation Bellevue, Société coopérative d'habitation des employés du rail, Société Coopérative Immobilière la Maison Ouvrière, Société de construction SA und Société Immobilière Lausannoise pour le Logement SA

2.3 Vergleich zwischen den Kantonen und grösseren Städten

Ein Vergleich der kantonalen und städtischen Beteiligungen zeigt deutliche Unterschiede. Diese werden im folgenden Abschnitt gegliedert nach finanziellem Volumen, Rechtsform und Branche dargestellt.

2.3.1 Analyse nach finanziellem Volumen

Die deutlichsten Unterschiede bei den finanziellen Volumina der Beteiligungen zeigen sich in den Branchen «Energie», «Finanzdienstleistungen» und «Gesundheit/Sozialwesen» (vgl. Abbildung 17). Für die Kantone ist die Finanz-Branche am Bedeutendsten, welche mit einem Gesamtwert von rund fünf Mrd. CHF knapp 51 Prozent des Volumens aller Kantonsbeteiligungen ausmacht. Dabei handelt es sich insbesondere um Kantonalkassen. Bei den Städten gibt es lediglich acht Beteiligungen in dieser Branche, die mit einem Volumen von 150 Mio. CHF kaum ins Gewicht fallen. Weiter liegt die finanzielle Bedeutung der Branche «Gesundheit/Sozialwesen» bei den Kantonen mit einem Umfang von 1.9 Mrd. CHF und einem Anteil von 19 Prozent deutlich höher als bei den Städten mit einem Gesamtwert von 2 Mio. CHF, was einem Anteil von 0.1 Prozent entspricht.

Die Beteiligungen im Energiebereich machen bei den Städten mit 1.3 Mrd. CHF 72 Prozent des Gesamtwertes aller städtischen Beteiligungen aus, während diese Beteiligungen in den Kantonsportfolios mit einem Volumen von 1.8 Mrd. CHF lediglich 18 Prozent umfassen.

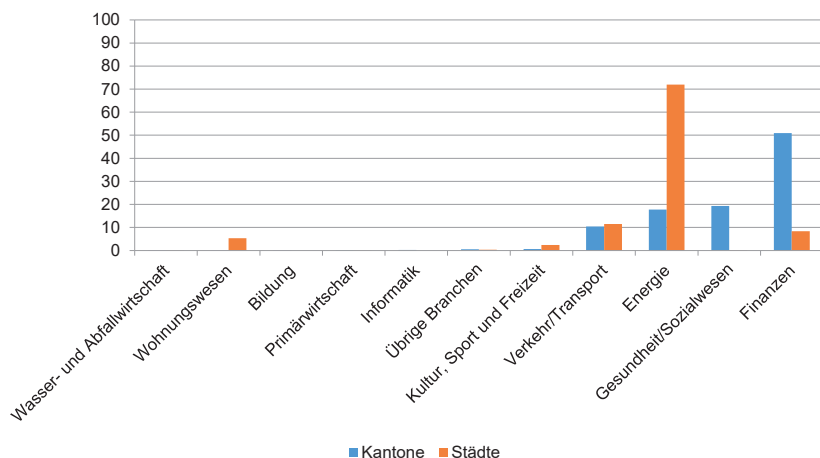


Abbildung 17: Prozentualer Anteil des Buchwerts der Branche am Gesamtportfolio der Kantone und Städte

2.3.2 Analyse nach Rechtsform

In den Kantonen handelt es sich bei über einem Viertel aller Beteiligungen (27 Prozent) um Anstalten des öffentlichen Rechts (vgl. Abbildung 18). Darunter finden sich vorwiegend Spitäler, Fachhochschulen sowie Sozialversicherungen und Pensionskassen. Bei den Städten haben lediglich sieben Unternehmen diese Rechtsform, was einem Anteil von 3 Prozent entspricht. Dabei handelt es sich um städtische Verkehrsbetriebe (*Bernmobil*) oder Elektrizitätsversorgungsunternehmen (*Energieservice Biel*).

Die Aktiengesellschaften dominieren bei den Städten. Während bei den Kantonen 48 Prozent aller Institutionen die Rechtsform einer Aktiengesellschaft haben, sind es bei den Städten 77 Prozent. Die Städte sind hauptsächlich im Energie- und Verkehrssektor engagiert. Dabei handelt es sich um wenig regulierte Märkte mit zumindest teilweise funktionierendem Wettbewerb, weshalb die Unternehmen häufig obligationenrechtlich organisiert sind. Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften machen bei den Kantonen 3 Prozent und bei den Städten 1 Prozent aller Beteiligungen aus. Dabei handelt es sich um Kantonalbanken, wie jene der Kantone GE und VD, und um die *Schweizerische Nationalbank*.

Daneben gibt es sowohl in den Kantonen (20 Prozent) als auch in den Städten (19 Prozent) Genossenschaften. Einfache Gesellschaften und GmbHs sind in den Städten und Kantonen sehr selten; die Anteile liegen jeweils unter einem Prozent.

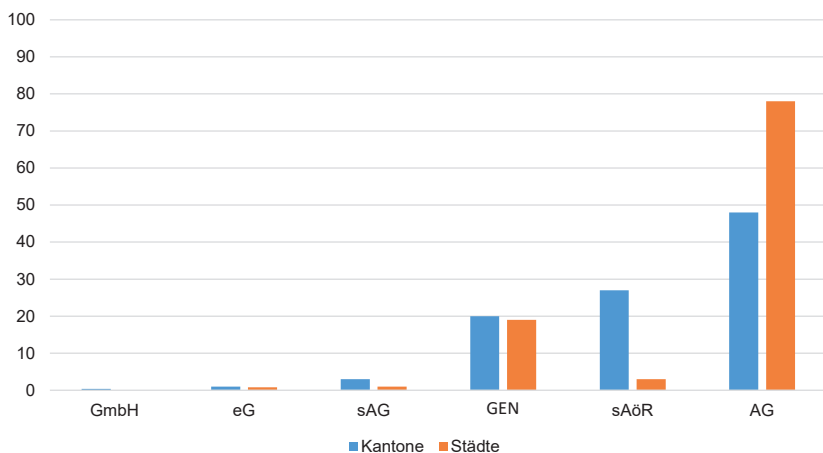


Abbildung 18: Prozentualer Anteil der Rechtsform am Gesamtportfolio der Kantone und Städte

2.3.3 Analyse nach Branche

Werden die Beteiligungen der Kantone und Städte nach Branche gruppiert, zeigen sich grosse Unterschiede (vgl. Abbildung 19).

Während bei den Kantonen die Branche «Verkehr/Transport» am meisten Beteiligungen aufweist, gehören bei den Städten die meisten Beteiligungen zur Energiebranche (23 Prozent). Die Finanzdienstleistungsbranche hat in den Kantonen eine deutlich höhere Bedeutung als in den Städten (4 Prozent). Gleiches gilt für die Primärwirtschaft, welche bei den Kantonen 10 Prozent des Gesamtportfolios ausmacht, bei den Städten jedoch lediglich 3 Prozent. Die Bildungsbranche macht 10 Prozent der kantonalen Beteiligungen aus, auf städtischer Ebene hingegen nur 1 Prozent. Bildung ist primär Kantonsaufgabe.

Demgegenüber umfasst der Bereich «Kultur, Sport und Freizeit» bei den Städten 20 Prozent aller Beteiligungen, bei den Kantonen nur 10 Prozent. Auch dies ist auf die Aufgabenteilung zwischen den Staatsebenen zurückzuführen. Schliesslich ist im Bereich des Wohnungswesens eine grosse Differenz feststellbar. Rund 10

Prozent aller Beteiligungen der Städte entfallen auf Beteiligungen in dieser Branche. Dabei handelt es sich um Institutionen des sozialen Wohnungsbaus. Im Gegensatz dazu ist der Anteil dieser Beteiligungen in den Kantonen mit 1.8 Prozent marginal.

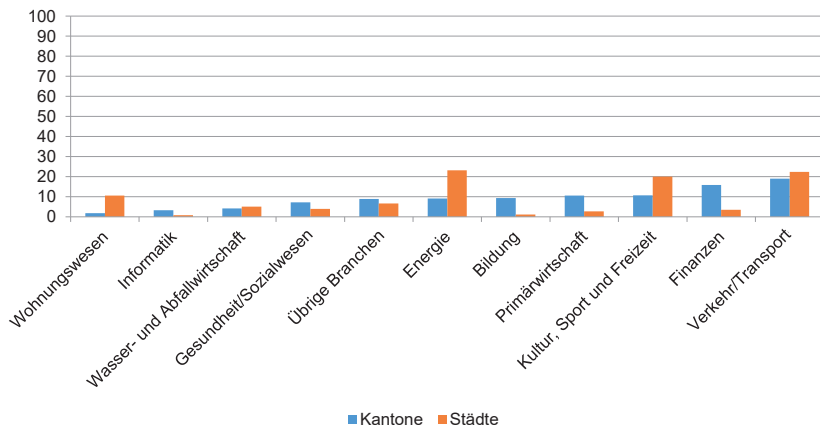


Abbildung 19: Prozentualer Anteil der Branche am Gesamtportfolio der Kantone und Städte

3 DIE PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE DER SCHWEIZER KANTONE UND GRÖßEREN STÄDTE

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in den OECD-Ländern seit den 1990er Jahren sind sowohl international (OECD 2005) als auch auf Bundesebene in der Schweiz (Bundesrat 2006) Richtlinien entwickelt worden, welche im Sinne einer Good Public Corporate Governance Empfehlungen für eine zweckmässige Steuerung der ausgegliederten Unternehmen formulieren (OECD 2015; Lienhard et al. 2019).

Die vorliegende Studie zeigt die Verbreitung von solchen Richtlinien auf kantonaler und städtischer Ebene auf - sieben Jahre, nachdem die OECD erstmals entsprechende Empfehlungen formuliert hat. Zudem wird analysiert, wie die Public Corporate Governance im Alltag gelebt wird.

Das Vorhandensein von Richtlinien und die gelebte Public Corporate Governance der Kantone und Städte wurden mittels eines standardisierten Online-Fragebogens, welcher an die Verantwortlichen der Eignersteuerung in der Verwaltung versandt wurde, abgefragt.

Die Steuerungspraxis wird mithilfe von drei Dimensionen gemessen, welche jeweils ein Zusammenzug mehrerer Kriterien sind (vgl. Abbildung 20).

Eine erste Dimension bildet die Existenz rechtlicher Grundlagen im Sinne von *Soft Law resp. Policies* sowie die Organisation der Governance in der Verwaltung. Eine rechtliche Grundlage in Form von PCG-Richtlinien hat zum Ziel, die Verantwortlichkeiten und internen Prozesse der Steuerung von Beteiligungen zu klären und Transparenz bei der staatlichen Steuerung nach aussen zu schaffen (Lienhard et al. 2019). Sie bildet die zentrale Grundlage einer systematischen Steuerungspraxis.

Die Organisation der Governance wird anhand von drei Kriterien gemessen. Als erstes wird untersucht, ob zur Vermeidung von Interessenskonflikten eine departementsübergreifende Rollentrennung zwischen Eigner und Gewährleister existiert. Die beiden weiteren Teilkriterien befassen sich mit der Frage, ob für die Steuerung und das Risikomanagement zentrale Stellen in den Verwaltungen eingerichtet sind, welche die Beteiligungen einheitlich steuern und die potenziellen Risiken systematisch abschätzen.

Die zweite Dimension einer *Good Public Corporate Governance* besteht im Einsatz eines adäquaten Instrumentariums zur Steuerung, beim Controlling und bei der Risikoevaluation von Beteiligungen. Ein Instrumentarium soll in erster Linie dazu dienen, den Zweck und die Absichten, die das Gemeinwesen mit der jeweiligen Beteiligung verfolgt, zu steuern. Darauf aufbauend können mit Hilfe von Controllinginstrumenten Zielabweichungen festgestellt werden, was die Voraussetzung für eine allfällige Intervention oder Änderung der angestrebten Ziele bildet. Des Weiteren ist eine regelmässige Evaluation der Risiken notwendig, damit die Gemeinwesen ihrer Verantwortung als Eigentümer gerecht werden können. Schliesslich soll eine Berichterstattung in Form eines Reportings relevante Informationen über die Institutionen, Marktentwicklungen und Risiken zuhanden der Exekutive zusammenstellen, auf dessen Basis Entscheidungen für mögliche Veränderungen getroffen werden können.

Die Rechnungslegung ist die dritte Dimension einer *Good Public Corporate Governance*. Mit einer Offenlegung der Beteiligungen soll Transparenz gegenüber dem Parlament sowie gegenüber den Bürgern geschaffen werden. Ein Ausweis enthält in der Regel eine Vielzahl von Informationen, welche Auskunft über spezifische Aspekte der Institutionen geben.

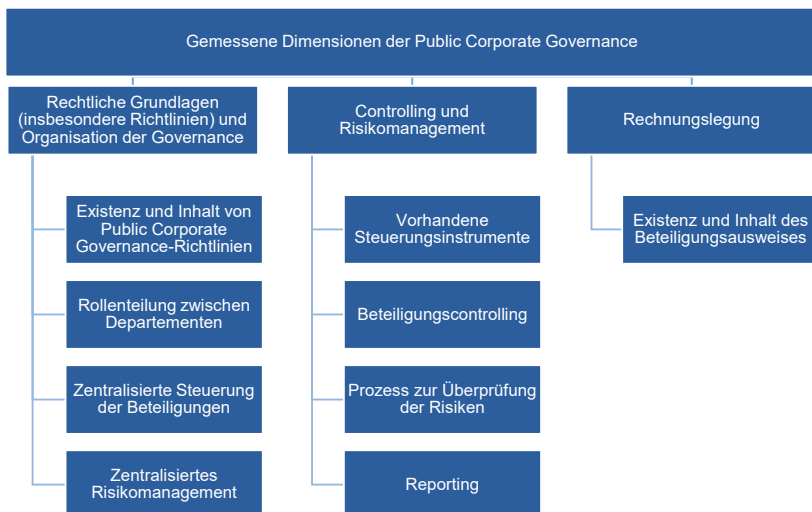


Abbildung 20: Untersuchungsdimensionen einer Good Public Corporate Governance

3.1.1 Rechtliche Grundlagen und Organisation

Im Vergleichsjahr 2009 existierten lediglich in acht Kantonen Richtlinien zum Umgang mit Beteiligungen (AG, BL, GE, JU, LU, OW, VD und ZH. Neue Richtlinien wurden zwischenzeitlich in den Kantonen BS, BE, GR, SG, SO, TG, UR und VS geschaffen. Innerhalb von fünf Jahren haben sich Richtlinien folglich zum Standard entwickelt.

Eine angemessene Steuerung der Beteiligungen in den Kantonen hat an Bedeutung gewonnen. Auf Grundlage der Richtlinien wird der Rahmen für das strategische Management der Beteiligungen, die internen Prozesse und die Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltung gelegt.

[illegible]

Risikomanagement	X	X	X	X	X	X	X		X			X	X	X	X
Ausweis / Bilanzierung von Beteiligungen	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Transaktionen von Beteiligungen	X	X	X	X	X	X	X			X			X	X	
Haftung des Kantons	X		X	X	X		X	X	X		X	X	X	X	
Erllass / Verabschiedung strategischer Ziele	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Inhaltliche Kriterien zu den internen Organisations-/ Führungsstrukturen in den verselbstständigten Einheiten	X			X	X	X	X	X	X			X	X		
Ausgestaltung des Verwaltungs-/ Institutsrats	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
Kantone ohne Richtlinien/ rechtliche Grundlage	AI, AR, FR, GL, JU, NE, NW, SH, SZ, TI, ZG														

Tabelle 7: Inhalte der Richtlinien der Kantone

Eine Trennung zwischen der Rolle des Staates als Eigentümer auf der einen und der Rolle als Gewährleister ist wichtig, um möglichen Interessenskonflikten entgegenzuwirken. Wie in Tabelle 8 ersichtlich, wird eine solche Rollenteilung in 21 Kantonen gelebt. In 14 Kantonen wird die Rollentrennung departementsübergreifend vorgenommen, wobei die Eigentümerfunktion durch das Finanzdepartement und die Gewährleistungsfunktion durch das zuständige Fachdepartement wahrgenommen werden. In den übrigen sieben Kantonen wird die Trennung der Rollen nicht zwischen Departementen, sondern zwischen unterschiedlichen Ämtern innerhalb desselben Departements durchgesetzt. Dabei werden in der Regel die Gewährleistungsinteressen von einem spezifischen Fachamt, die Eigentümerinteressen vom Departementssekretariat vertreten. Lediglich in fünf Kantonen ist keine formelle Trennung zwischen den unterschiedlichen Rollen des Staates vorgesehen (vgl. Tabelle 8).

Verglichen mit 2009 lässt sich keine markante Veränderung beobachten. Eine Rollenteilung zwischen den Departementen war damals in der Mehrzahl der Kantone geregelt. Insgesamt gaben 15 Kantone an, eine Rollentrennung zwischen den Departementen vorzunehmen. In vier weiteren Kantonen erfolgte die Rollentrennung lediglich departementsintern zwischen verschiedenen Ämtern. In sieben Kantonen fand keine Rollentrennung statt.

Überraschend ist, dass vier Kantone 2009 noch angaben, die Rollen zu trennen, dies aber 2014 verneinen (AI, GL, TG und ZG). Eine Erklärung könnte sein, dass

sich die Kantone strikter bewerten als noch vor fünf Jahren, da das Bewusstsein für eine klare Rollentrennung zwischenzeitlich zugenommen hat.

	2014	2009
Rollenteilung zwischen den Departementen	AG, AR, FR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, VD	AG, AI, AR, GE, GR, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, VD, ZG
Rollenteilung zwischen verschiedenen Ämtern desselben Departementes	BL, BE, LU, SG, TI, VS, ZH	BE, GL, SO, UR
Keine formelle Rollentrennung	AI, BS, GL, TG, ZG	BL, BS, FR, LU, SG, VS, ZH

Tabelle 8: Rollenteilung in den Kantonen

Um eine konsistente Steuerung der Beteiligungen zu gewährleisten, ist es zielführend, eine zentrale verantwortliche Stelle mit entsprechenden Kompetenzen zu definieren. Am Stichtag kennen 13 Kantone eine solche Stelle (vgl. Tabelle 9), welche in der Regel im Finanzdepartement angesiedelt ist. In den übrigen 13 Kantonen findet das Management der Beteiligungen dezentral in den jeweils fachlich verantwortlichen Departementen statt.

Im Vergleich zu 2009 zeigt sich, dass in den Kantonen AI, BS, GL, GR, NE, SO, SG, TG und UR zwischenzeitlich verantwortliche Stellen geschaffen wurden. Damit hat sich die Zahl der Kantone, in welchen eine solche Stelle existiert, verdoppelt (vgl. Tabelle 9). In den Kantonen BS, GR, SO, SG, TG und UR könnte diese Entwicklung mit der Schaffung von rechtlichen Grundlagen bzw. Richtlinien erklärt werden. Der Kanton NE ist am Schaffen einer solchen Grundlage.

	2014	2009
Die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement ist zentral in einer Stelle zusammengefasst	AG, AI, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SO, SG, TG, UR, VD	AG, BL, JU, LU, VD, ZH
Die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement ist dezentral in den einzelnen Departementen geregelt	AR, BE, FR, GE, JU, NW, OW, SH, SZ, TI, VS, ZG, ZH	AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG

Tabelle 9: Zentralisierungsgrad des Beteiligungsmanagements in den Kantonen

Schliesslich stellt sich die Frage der Zentralisierung nicht nur hinsichtlich der Verantwortung, sondern auch in Bezug auf das Risikomanagement, damit die Risiken in ihrer Gesamtheit identifiziert und beurteilt werden können. Tabelle 10 zeigt, dass zehn Kantone eine Stelle für das Risikomanagement ihrer Beteiligungen definiert haben. In den Kantonen AR und GE ist die Stelle an eine spezifische Dienstseinheit (z. B. das Controlling) angegliedert. Bei den übrigen acht Kantonen ist

das Risikomanagement in der Finanzverwaltung angesiedelt. In weiteren elf Kantonen wird das Risikomanagement dezentral durch die Fachdepartemente wahrgenommen. Eine spezielle Organisation findet sich im Kanton BE, wo das Risikomanagement zwar dezentral organisiert ist, das Generalsekretariat der Finanzdirektion jedoch als Kontakt- und Anlaufstelle für Fragen zum Beteiligungs- und Risikomanagement fungiert. Lediglich in fünf Kantonen existiert kein Risikomanagement.

Beim Risikomanagement lässt sich zwischen 2009 und 2014 eine markante Veränderung beobachten. So hat sich die Anzahl Kantone, welche eine Risikomanagementstelle kennen, von fünf auf zehn verdoppelt. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass das Risikomanagement als Informationsgrundlage für die strategische Bewirtschaftung des Beteiligungsportfolios von den Kantonen stärker gewichtet wird.

	2014	2009
Risikomanagementstelle zentral bei der Finanzverwaltung	AG, BL, BS, FR, LU, TG, UR, VD	BS, LU, VD, ZH
Risikomanagement ist an eine spezielle Dienststelle angegliedert	AR, GE	AR
Risikomanagement wird innerhalb der Fachdepartemente wahrgenommen	BE, GR, JU, NW, OW, SG, SH, SO, VS, ZG, ZH	AG, BE, BL, FR, GR, JU, SG, SH, SZ, TG, TI, ZG
Risikomanagement existiert nicht	AI, GL, NE, SZ, TI	AI, GE, GL, NE, NW, OW, UR, VS

Tabelle 10: Zentralisierungsgrad des Risikomanagements in den Kantonen

3.1.2 Steuerung, Controlling und Risikomanagement

Bei der nachfolgenden Analyse der Steuerungsinstrumente wird zwischen Beteiligungen mit Leistungsaufträgen und blossen Kapitalbeteiligungen unterschieden. Typische Beteiligungen mit Leistungsaufträgen sind Spitäler, Bildungsinstitutionen und Verkehrsunternehmen. Die Tabellen 11 und 12 zeigen, dass im Jahr 2014 mehr Kantone Steuerungsinstrumente für Beteiligungen einsetzen, bei denen sie gleichzeitig als Leistungsbezüger auftreten, als dies bei blossen Kapitalbeteiligungen der Fall ist. Während für Beteiligungen mit Leistungsbestellungen in elf Kantonen Instrumente genutzt werden, trifft dies für Kapitalbeteiligungen lediglich auf acht Kantone zu.

Das am häufigsten genutzte Steuerungsinstrument sind Eignerstrategien, in welchen die Kantone den Zweck und die Ziele ihrer Beteiligung festhalten.

	2014
Eignerstrategie pro Beteiligung	AG, BE, BS, FR, GE, GR, LU, NW, SO, ZH
Strategische Zielsetzungen pro Beteiligung	AG, BE, BS, GE, GR, LU, VD, ZH
Leistungsauftrag pro Beteiligung	AG, BE, BS, GE, LU, SO, UR, VS, ZH
Es werden keine Steuerungsinstrumente für Beteiligungen mit Leistungsbestellungen verwendet	AI, AR, BL, GL, JU, NE, OW SG, TG, TI, ZG

Tabelle 11: Kantonale Steuerungsinstrumente bei Beteiligungen mit Leistungsbestellungen

Bei den Beteiligungen mit Staatsbeiträgen werden oft Leistungsaufträge erarbeitet, in denen periodisch messbare Leistungsziele definiert werden. Schliesslich werden in gewissen Kantonen strategische Zielsetzungen vereinbart, wobei es sich im Gegensatz zu den Leistungsvereinbarungen um längerfristig messbare Ziele handelt.

	2014
Eignerstrategie pro Beteiligung	AG, BE, FR, LU, NW, SO, VS, ZH
Strategische Zielsetzungen pro Beteiligung	AG, BE, FR, GE, LU, NW, VD, VS
Es werden keine Steuerungsinstrumente für blosse Kapitalbeteiligungen verwendet	AI, AR, BL, BS, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG

Tabelle 12: Kantonale Steuerungsinstrumente bei Kapitalbeteiligungen

Ähnlich häufig wie die Steuerungsinstrumente kommen auch Controllinginstrumente zur Anwendung (vgl. Tabelle 13). Dies überrascht nicht, denn die Einhaltung festgelegter Ziele und Vorgaben muss überprüft werden. Zehn Kantone wenden Controlling-Instrumente an, wobei in all diesen Kantonen jeweils mehrere Instrumente eingesetzt werden. Grundsätzlich wird die Zielerreichung jährlich formell gemessen. Darüber hinaus finden regelmässige institutionalisierte Gespräche mit der obersten strategischen Führungsebene der Unternehmen statt.

	2014
Controlling der strategischen Zielerreichung	AG, BE, BS, FR, GE, LU, UR, VD, VS, ZH
Leistungscontrolling	AG, BE, BS, FR, GE, LU, UR, VS, ZH
Institutionalisierte Controlling-Gespräche auf oberster Führungsebene	AG, BE, BS, FR, GE, LU, UR, VD, VS, ZH
Ein systematischer Controlling-Prozess findet nicht oder nur vereinzelt Anwendung	AI, AR, BL, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, ZG

Tabelle 13: Kantonale Controllinginstrumente

Zur Analyse der Risikoevaluation wird zwischen einer regelmässigen Risikoevaluation, welche in einer kantonalen Gesamtübersicht zusammengefasst wird, und

einer unregelmässigen Risikoevaluation ohne kantonsweise Übersicht unterschieden. Lediglich in fünf Kantonen werden die Risiken des gesamten Beteiligungsportfolios regelmässig evaluiert (vgl. Tabelle 14), wobei dies mehrheitlich auf jene Kantone zutrifft, welche über eine zentrale Stelle in der Finanzverwaltung oder einer anderen Dienstabteilung verfügen. In zwölf weiteren Kantonen werden die Risiken zwar ausgewertet, jedoch nicht regelmässig bzw. ohne kantonale Übersicht. In der Regel handelt es sich dabei um jene Kantone, in welchen das Risikomanagement innerhalb der Fachdepartemente wahrgenommen wird. In den übrigen acht Kantonen werden die Risiken nicht oder lediglich für gewisse Beteiligungen erfasst.

Die Gegenüberstellung der beiden Erhebungszeitpunkte in Tabelle 14 legt dar, dass die Evaluation der Risiken 2014 deutlich öfters stattfindet als fünf Jahre zuvor. Während 2009 in 18 Kantonen die Risiken entweder nicht oder nur vereinzelt evaluiert wurden, trifft dies für 2014 nur noch auf weniger als die Hälfte der Kantone zu. Demgegenüber hat sich die Zahl der Kantone, welche die Risiken für das gesamte Beteiligungsportfolio erfassen, von acht auf 18 mehr als verdoppelt.

Sowohl die Organisation des Risikomanagements (vgl. Tabelle 10) als auch das Handling der Risiken verdeutlichen, dass der Thematik 2014 eine deutlich höhere Bedeutung beigemessen wird als dies noch 2009 der Fall war.

	2014	2009
Die Risikoevaluation findet regelmässig und mit einer kantonsweiten Übersicht statt	AG, BE, BL, BS, LU, UR	LU, VD
Die Risiken werden nicht regelmässig bzw. ohne kantonsweite Übersicht evaluiert	AR, FR, GE, JU, NE, OW, SH, SO, TG, TI, VD, ZH	AG, AR, BS, JU, ZG, ZH
Risiken werden nicht oder nur teilweise evaluiert	AI, GL, GR, NW, SZ, SG, VS, ZG	AI, BE, BL, FR, GE, GL, GR, NE, NW, OW, GS, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS

Tabelle 14: Evaluation der Risiken in den Kantonen

Ein weiteres wichtiges Instrument zur effektiven Steuerung ist eine regelmässige und umfassende Berichterstattung über wichtige unternehmensbezogene Veränderungen. Ein solcher Bericht kann Informationen über Unternehmenskennzahlen, Veränderungen in den führenden Gremien, Marktentwicklungen oder auch Risikobeurteilungen beinhalten. In elf Kantonen werden solche Reportings regelmässig erarbeitet; in vier Kantonen wird das Beteiligungsreporting sogar publiziert und erlaubt den Bürgern, detaillierte Einsichten in das Beteiligungsportfolio zu erhalten (vgl. Tabelle 15).

Die Qualität der Reporting ist in den 11 Kantonen unterschiedlich: Im Kanton SO werden lediglich Veränderungen in den leitenden Gremien erfasst, in den Kantonen BS und SG zusätzlich Unternehmenskennzahlen. Damit können diese Reportings ohne Risikobeurteilungen und Beschreibungen der Marktentwicklungen ihre Funktion als Informationsgrundlage für strategische Entscheidungen der Regierung lediglich beschränkt erfüllen.

In 15 Kantonen existiert kein regelmässiges Reporting.

Zwischen 2009 und 2014 hat sich die Zahl der Kantone, die ein Reporting verfassen, von sieben auf elf Kantone zwar leicht gesteigert, jedoch findet auch 2014 in der Mehrheit der Kantone noch immer keine periodische Berichterstattung statt. Insgesamt muss daher festgestellt werden, dass die Transparenz (auch nach aussen) über die kantonsweite Entwicklung der Unternehmen kaum gesteigert werden konnte.

Das periodische Beteiligungsreporting enthält folgenden Informationen:	AG	BE	BL	BS	GE	LU	SG	SO	UR	VD	VS
Verwaltungsrat / Geschäftsleitung und Mutationen	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Unternehmenskennzahlen	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Risikobeurteilung	X	X	X		X	X			X	X	X
Marktentwicklung	X	X	X							X	
Veröffentlichung des Beteiligungsreportings	X					X	X	X			
Es existiert kein regelmässiges Beteiligungsreporting	AI, AR, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, TG, TI, ZG, ZH										

Tabelle 15: Kantonale Beteiligungsreportings

3.1.3 Rechnungslegung

Der Ausweis der Beteiligungen in einer Beteiligungsliste der Staatsrechnung bildet eine Grundvoraussetzung zur Transparenz über die Vermögenslage des Gemeinwesens sowohl nach innen als auch nach aussen. In 22 Kantonen wird in der Staatsrechnung eine separate Auflistung der Beteiligungen erstellt (vgl. Tabelle 16). Dabei bestehen grosse Unterschiede bei den integrierten Informationen. In fast allen Kantonen finden sich die Buchwerte der Beteiligungen; einzig in den Kantonen VD und VS werden diese nicht ausgewiesen. Daneben werden in der Regel ebenfalls die Nominalwerte der Beteiligungen sowie die Beteiligungsquoten der Kantone dargestellt. Deutlich zurückhaltender sind die Kantone bei der

Verwendung von Markt- bzw. Steuerwerten. Diese sind insbesondere in den Branchen «Gesundheit/Sozialwesen» sowie «Verkehr/Transport» nur schwer zu ermitteln. Die Bilanzierung der Vermögenswerte ist massgeblich vom verwendeten Rechnungslegungsmodell der Kantone abhängig, da je nach Rechnungsvorgaben bei der Bewertung von Beteiligungen grosse Spielräume bestehen. In einer Vielzahl der Kantone erfolgt die Rechnungslegung 2014 noch immer nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell I (HRM I), welches im Jahr 1977 von der Finanzdirektorenkonferenz verfasst wurde.

	Buchwert	Tätigkeitsbereich	Rechtsform	Beteiligungsquote	Nominalwert	Marktwert	Ort der Bilanzierung	Bilanzsumme	Dividenden	Unterbeteiligungen	Kantonale Vertreter
AG	X		X	X	X		X	X	X		X
AI	X				X			X			
AR	X			X	X		X				X
BE	X		X	X	X	X	X	X	X		
BL	X		X	X	X			X	X		
BS	X	X	X	X			X		X		
FR	X		X	X	X		X		X		
GE	X			X					X	X	
GL	X	X	X	X	X	X		X			
GR	X		X	X	X		X				
JU	X		X		X		X		X		
LU	X						X				
NW	X	X	X	X	X				X		
OW	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
SG	X	X	X	X					X		X
SO	X		X	X	X		X				X
TG	X		X				X				
UR	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
VD		X	X								X
VS		X	X		X						X
ZG	X		X	X	X		X	X	X		
ZH	X		X	X	X		X				X
Kantone ohne Beteiligungsausweis						NE, SH, SZ, TI					

Tabelle 16: Kantonale Beteiligungsausweise

Da seit dieser Einführung die Entwicklung des öffentlichen Rechnungswesens durch das New Public Management und die Entstehung von internationalen Rechnungslegungsstandards für den öffentlichen Sektor (wie IPSAS) vorangeschritten ist, wurde das Modell im Jahr 2008 überarbeitet, woraus das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell II (HRM II) entstand. Beim Ausweis der Beteiligungen unterscheiden sich die beiden Rechnungslegungsmodelle darin, dass die zweite Fassung Beteiligungen umfassender definiert und einen Beteiligungsspiegel mit zahlreichen Informationen im Anhang der Jahresrechnung einfordert. In den 2010er Jahren haben die Schweizer Kantone in unterschiedlichen Tempi auf HRM II umgestellt. Eine Erhebung, die 2020 durchgeführt würde, wird deshalb deutliche Änderungen bei der Erfassung und Bewertung der Beteiligungen aufzeigen.

3.2 Die Public Corporate Governance der grösseren Städte

3.2.1 Rechtliche Grundlagen und Organisation

Die kommunale Staatsebene ist weniger weit fortgeschritten mit PCG-Richtlinien als die kantonale. 2014 kennen lediglich drei Städte solche Richtlinien, die den Umgang mit Beteiligungen regeln (vgl. Tabelle 17). St. Gallen ist zudem dabei, eine solche Grundlage zu erarbeiten. In den restlichen fünf Städten existieren keine Richtlinien.

Insgesamt sind die Richtlinien eher rudimentär ausgestaltet. Insbesondere die Richtlinien von Zürich beinhalten lediglich die Definition von Beteiligungen, Ausgliederungskriterien sowie Vorgaben über die Bilanzierung der Beteiligungen. Die Städte Biel und Luzern verfügen über etwas ausführlichere Vorgaben, in denen sich ebenfalls Definitionen dafür finden, was als Beteiligung definiert wird; daneben liegen die Schwerpunkte auf der strategischen Zielsetzung, dem Risikomanagement und der Berichterstattung über die Entwicklung der Institutionen, an welchen die Städte beteiligt sind.

	Biel	Luzern	Zürich
Definition des Begriffs Beteiligung	X	X	X
Definition des Begriffs Ausgliederung			
Entscheidungskriterien zur Beurteilung der Eignung für eine Ausgliederung			X
Wahl der Rechtsform der Beteiligungen			
Steuerung der verschiedenen Beteiligungen			
Berichterstattung / Reporting	X	X	
Risikomanagement	X	X	
Ausweis / Bilanzierung von Beteiligungen			X
Transaktionen von Beteiligungen		X	
Haftung der Stadt	X		
Erlass / Verabschiedung strategischer Ziele	X	X	
Inhaltliche Kriterien bezüglich der internen Organisations-/ Führungsstrukturen in den selbstständigen Einheiten			
Ausgestaltung des Verwaltungs-/ Institutsrats	X		
Keine Richtlinien/rechtliche Grundlage	Bern, Lausanne, Lugano, St. Gallen, Winterthur		

Tabelle 17: Inhalte der rechtlichen Grundlagen in den Städten

Eine Trennung der Rolle des Staates als Eigentümer und als Gewährleister ist für die Städte insbesondere in den Branchen «Verkehr und Transport», aber auch im Energiebereich von Bedeutung, um möglichen Interessenskonflikten vorzubeugen. Tabelle 18 zeigt, dass in der Mehrzahl der Städte eine solche Rollentrennung vorgesehen ist. In den Städten Lausanne, Lugano, Luzern und Zürich findet die Rollentrennung zwischen Departementen bzw. Direktionen statt, wobei die Gewährleistungsinteressen von den Fachdepartementen und die Eigentümerinteressen von den Finanzdepartementen vertreten werden. In Bern werden die verschiedenen Rollen innerhalb desselben Departementes, jedoch von unterschiedlichen Ämtern wahrgenommen. In den Städten Biel, St. Gallen und Winterthur ist keine formelle Rollentrennung vorgesehen.

Rollenteilung zwischen den Departementen	Lausanne, Lugano, Luzern, Zürich
Rollenteilung zwischen verschiedenen Ämtern desselben Departements	Bern
Keine formelle Rollentrennung	Biel, St. Gallen, Winterthur

Tabelle 18: Rollenteilung in den Städten

In den Städten Bern, Biel, Lausanne und Luzern ist die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement zentral in einer speziell dafür geschaffenen Stelle zusammengefasst (vgl. Tabelle 19). In den Städten Lugano, St. Gallen, Lugano und Winterthur liegt die Verantwortung dezentral je nach Beteiligung bei den verschiedenen Departementen.

Die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement ist zentral in einer Stelle zusammengefasst	Bern, Biel, Lausanne, Luzern
Die Verantwortung für das Beteiligungsmanagement ist dezentral in den einzelnen Departementen geregelt	Lugano, St. Gallen, Winterthur, Zürich

Tabelle 19: Zentralisierungsgrad des Beteiligungsmanagements in den Städten

Bei der Organisation des Risikomanagements zeigt sich in den untersuchten Städten ein gemischtes Bild. Die häufigste Form ist ein dezentrales Risikomanagement innerhalb der verschiedenen Fachdepartemente (vgl. Tabelle 20). Einzig in den Städten Biel und Luzern findet das Risikomanagement zentral in einer speziellen Dienststelle bzw. beim Finanzdepartement statt. In den Städten Lugano und St. Gallen gibt es kein Risikomanagement.

Risikomanagementstelle zentral bei der Finanzverwaltung	Luzern
Risikomanagement ist an eine spezielle Dienststelle angegliedert	Biel
Risikomanagement wird innerhalb der Fachdepartemente wahrgenommen	Bern, Lausanne, Winterthur, Zürich
Risikomanagement existiert nicht	Lugano, St. Gallen

Tabelle 20: Zentralisierungsgrad des Risikomanagements in den Städten

3.2.2 Steuerung, Controlling und Risikomanagement

Die Steuerungsinstrumente der Städte werden für Beteiligungen mit Leistungsbestellungen und reinen Kapitalbeteiligungen getrennt untersucht. Anhand der Tabellen 21 und 22 lässt sich erkennen, dass Steuerungsinstrumente bei Beteiligungen mit Leistungsbestellungen deutlich verbreiteter zu Anwendung gelangen, als dies bei reinen Kapitalbeteiligungen der Fall ist. In den Städten Bern, Biel, Lausanne und Luzern werden für jede Beteiligung mit Staatsbeitrag Eignerstrategien formuliert, welche das längerfristige Ziel der Stadt mit den Beteiligungen festhalten. Darüber hinaus werden ausser in Bern in einem Leistungsauftrag die zu erbringenden Leistungen und die strategischen Ziele für die Unternehmen festgelegt. Die Städte Lugano, St. Gallen, Winterthur und Zürich kennen keine solchen Steuerungsinstrumente.

Eignerstrategie pro Beteiligung	Bern, Biel, Lausanne, Luzern
Strategische Zielsetzungen pro Beteiligung	Biel, Lausanne, Luzern
Leistungsauftrag pro Beteiligung	Biel, Lausanne, Luzern
Es werden keine Steuerungsinstrumente für Beteiligungen mit Leistungsbestellungen genutzt	Lugano, St. Gallen, Winterthur, Zürich

Tabelle 21: Städtische Steuerungsinstrumente bei Beteiligungen mit Leistungsbestellungen

Für Kapitalbeteiligungen, bei denen die Stadt ausschliesslich finanzielle Ziele verfolgt, kennt einzig Lausanne eine Eignerstrategie (vgl. Tabelle 22). In den anderen Städten (Bern, Biel, Lugano, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich) werden für Beteiligungen mit rein finanziellen Interessen keine Steuerungsinstrumente eingesetzt.

Eignerstrategie pro Beteiligung	Lausanne
Strategische Zielsetzungen pro Beteiligung	
Bei Kapitalbeteiligungen werden keine Steuerungsinstrumente eingesetzt	Bern, Biel, Lugano, Luzern, St. Gallen, Winterthur, Zürich

Tabelle 22: Städtische Steuerungsinstrumente bei Kapitalbeteiligungen

Controllinginstrumente sind in den Städten verbreitet, welche Steuerungsinstrumente nutzen. Tabelle 23 zeigt, dass in den Städten Biel, Lausanne und Luzern entsprechende Instrumente eingesetzt werden. In den Städten Bern, Lugano, St. Gallen und Winterthur findet hingegen kein Controlling statt. Interessant ist die Stadt Zürich, welche zwar kein Controlling der strategischen Zielerreichung praktiziert, jedoch institutionalisierte Gespräche mit der obersten Führungsebene der Institutionen mit öffentlicher Beteiligung durchführt.

Controlling der strategischen Zielerreichung	Biel, Lausanne, Luzern
Leistungscontrolling	Biel, Lausanne, Luzern
Institutionalisierte Controlling-Gespräche auf oberster Führungsebene	Lausanne, Luzern, Zürich
Ein systematischer Controlling-Prozess findet nicht oder nur vereinzelt Anwendung	Bern, Lugano, St. Gallen, Winterthur

Tabelle 23: Städtische Controllinginstrumente

Die Risiken werden in der Mehrzahl der untersuchten Städte beobachtet (vgl. Tabelle 24). Lediglich in Luzern findet die Evaluation regelmässig und stadtweit statt. In Bern, Biel, Lausanne und Zürich werden die Risiken zwar evaluiert, dies

jedoch nicht regelmässig bzw. ohne stadtweite Übersicht. In den Städten Lugano, St. Gallen und Winterthur werden die Risiken nicht oder nur teilweise evaluiert.

Die Risikoevaluation findet regelmässig und mit einer stadtweiten Übersicht statt	Luzern
Die Risiken werden nicht regelmässig bzw. ohne stadtweite Übersicht evaluiert	Bern, Biel, Lausanne, Zürich
Risiken werden nicht oder nur teilweise evaluiert	Lugano, St. Gallen, Winterthur

Tabelle 24: Evaluation der Risiken in den Städten

Auch für die Städte wurde untersucht, ob eine regelmässige und umfassende Berichterstattung über bedeutende unternehmensbezogene Entwicklungen der Beteiligungen erfolgt und welche Informationen erfasst werden. Tabelle 25 zeigt, dass in den Städten Lugano, St. Gallen, Winterthur und Zürich keine solchen Reportings erarbeitet werden. In Winterthur erfolgt zumindest eine Berichterstattung darüber, welche Bedeutung die Beteiligungen für die Stadt haben. In den Städten Bern, Biel, Lausanne und Luzern werden periodische Reportings zu den Beteiligungen verfasst, wobei Biel als einzige Stadt den Bericht auch öffentlich zugänglich macht. In den anderen Städten wird der Bericht nur verwaltungsintern genutzt. Die Städte Bern, Biel und Luzern verfügen über die ausführlichsten Beteiligungsreportings, wobei in Bern die Risikobeurteilung fehlt. In Lausanne enthält der Bericht einzig Angaben über die Veränderungen in der Zusammensetzung der Geschäftsleitung bzw. des Verwaltungsrates, womit die Stadt das rudimentärste Beteiligungsreporting verfasst.

Das periodische Beteiligungsreporting enthält folgenden Informationen:	Bern	Biel	Lausanne	Luzern
Verwaltungsrat / Geschäftsleitung und Mutationen	X	X	X	X
Unternehmenskennzahlen	X	X		X
Risikobeurteilung		X		X
Marktentwicklung	X	X		X
Veröffentlichung des Beteiligungsreportings		X		
Es existiert kein regelmässiges Beteiligungsreporting	Lugano, St. Gallen, Winterthur, Zürich			

Tabelle 25: Städtische Beteiligungsreportings

3.2.3 Rechnungslegung

Die Beteiligungen werden in den meisten Städten in einer Beteiligungsliste im Rahmen der Jahresrechnung aufgeführt. Einzig Biel erstellt keine solche Liste (vgl. Tabelle 26). Bei den Inhalten und dem Detaillierungsgrad gibt es beachtliche Unterschiede. Die ausführlichsten Beteiligungsausweise erstellen die Städte Bern, Luzern und Zürich. In allen drei Beteiligungsausweisen finden sich Angaben zum Buch- und Nominalwert, zur Rechtsform und zur Beteiligungsquote. In Zürich und Bern werden zudem der Ort der Bilanzierung und in Zürich der Tätigkeitsbereich der Organisationen angegeben.

In Luzern werden die Bilanzsumme, die Höhe der erhaltenen Dividendenzahlungen sowie die städtischen Vertreter im Verwaltungsrat aufgeführt. Die Beteiligungsausweise der Städte Lausanne, Lugano, St. Gallen und Winterthur sind relativ rudimentär gefasst, wobei sich keine Schwerpunkte feststellen lassen. Interessant ist insbesondere der Beteiligungsausweis der Stadt St. Gallen, in welchem keine der verbreiteten buchhalterischen Messgrössen (wie die Nominal- oder Buchwerte) oder Beteiligungsquoten aufgeführt werden, sondern lediglich unternehmensbezogene Grössen wie die Bilanzsumme, die Dividenden und die städtischen Vertreter im obersten Führungsorgan.

	Bern	Lausanne	Lugano	Luzern	St. Gallen	Winterthur	Zürich
Buchwert	X		X	X		X	X
Tätigkeitsbereich							X
Rechtsform	X	X	X	X			X
Beteiligungsquote	X	X		X		X	X
Nominalwert	X	X	X	X		X	X
Marktwert							
Ort der Bilanzierung	X		X				X
Bilanzsumme				X	X		
Dividenden	X			X	X		
Unterbeteiligungen							
Städtische Vertretung im Verwaltungsrat				X	X		
Städte ohne Beteiligungsausweis	Biel						

Tabelle 26: Städtische Beteiligungsausweise

4 AUSWIRKUNGEN VON PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE-RICHTLINIEN AUF DIE GOVERNANCE UND DIE BETEILIGUNGSPORTFOLIOS

In diesem Kapitel wird untersucht, welche Auswirkungen die Einführung von PCG-Richtlinien in den Kantonen und Städten hat. Erstens wird überprüft, ob die Erarbeitung von Richtlinien einen nachweisbaren Effekt auf die Steuerung und das Controlling der Beteiligungen hat. Zweitens wird analysiert, ob sich signifikante strukturelle Veränderungen in den Beteiligungsportfolios nachweisen lassen.

4.1 Auswirkungen auf die Steuerung

Der Einsatz von Steuerungs- und Controllinginstrumenten sowie die regelmässige Evaluation von Risiken bilden eine zentrale Voraussetzung für ein adäquates Management der Beteiligungen. Strategische Ziele, die mit Hilfe von Steuerungsinstrumenten formuliert werden, müssen im Rahmen von Controlling-Massnahmen auf ihre Erfüllung überprüft werden. Ebenfalls von grosser Bedeutung ist das Risikomanagement, auf dessen Grundlage Entscheidungen über Änderungen im Beteiligungsportfolio getroffen werden können.

Um den Einsatz von Steuerungsinstrumenten quantifizierbar und zwischen den Kantonen vergleichbar zu machen, wird ein Governance-Index (GI) für die Kantone und Städte berechnet (vgl. Tabelle 27). Für den Einsatz jedes der in den Tabellen 11 bis 14 aufgeführten Instrumente wird jeweils ein Punkt vergeben. Insgesamt können somit fünf Punkte für den Einsatz von Steuerungsinstrumenten und vier Punkte für die Verwendung von Controlling-Elementen erreicht werden. Falls die Gebietskörperschaft ein zentrales Risikomanagement betreibt und Risiken evaluiert werden, gibt es einen Zusatzpunkt.

	Einsatz von erungs- strumenten (SI)	Steuer- in- strumenten (CI)	Einsatz von Controlling- instrumenten (CI)	Zentralisierung des Risiko- managements (ZR)	Risiko- evaluation (ER)	Total Index
Anzahl Kriterien	5	4	1	1	1	11
Minimalwert	0	0	0	0	0	0
Maximalwert	1	1	1	1	1	4

Tabelle 27: Berechnung des Governance-Indexes

Um den Governance-Index einer Gebietskörperschaft zu berechnen, werden die Punkte der vier Kategorien zusammengerechnet, wobei die Kategorien jeweils gleich gewichtet werden. Die Berechnung des Governance-Indexes gestaltet sich wie folgt:

$$GI_g = \left[\left(\frac{P_{SIg}}{P_{SI\max}} \right) + \left(\frac{P_{CIg}}{P_{CI\max}} \right) + \left(\frac{P_{ZRG}}{P_{ZR\max}} \right) + \left(\frac{P_{ERG}}{P_{ER\max}} \right) \right]$$

GI_g steht für den Governance-Indexwert der Gebietskörperschaft. P_{SIg} , P_{CIg} , P_{ZRG} , P_{ERG} sind die erreichten Punktzahlen eines Kantons resp. einer Stadt für die vier Dimensionen, $P_{SI\max}$, $P_{CI\max}$, $P_{ZR\max}$, $P_{ER\max}$ die jeweils mögliche maximale Punktzahl. Der Maximalwert liegt bei vier, das Minimum bei null Punkten.

Basierend auf der Berechnung des Governance-Indexes wird für die Kantone und die Städte mit mehr als 50'000 Einwohnern ein möglicher Zusammenhang zwischen einer PCG-Richtlinie und dem Einsatz von Governance-Instrumenten untersucht. Die Ergebnisse der Analysen werden in den Tabellen 28 und 29 dargestellt; die Kantone und Städte sind dabei jeweils anhand des Governance-Indexes in zwei Gruppen eingeteilt.

Tabelle 28 zeigt, dass Kantone, die über eine PCG-Richtlinie verfügen, häufiger einen $GI \geq 2$ aufweisen, als dies für Kantone der Fall ist, die keine Richtlinien kennen. Mithilfe des zweiseitigen Fisher-Tests lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Steuerungs- und Controllinginstrumenten sowie einem Risikomanagement und der Existenz einer PCG-Richtlinie nachweisen (Exakter Fisher-Test, $p < 0.05$). Die Ergebnisse zeigen, dass die Schaffung einer Richtlinie dazu führt, dass die Kantone vermehrt Instrumente zur Steuerung, dem Controlling und dem Risikomanagement einsetzen.

	Anzahl Kantone mit einem Indexwert von $0 < GI \leq 2$	Anzahl Kantone mit einem Indexwert von $2 < GI \leq 4$	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=7)	2 (29 Prozent)	5 (71 Prozent)	$p=0.023$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=8)	5 (63 Prozent)	3 (37 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=11)	10 (91 Prozent)	1 (9 Prozent)	

Tabelle 28: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und Governance-Index der Kantone (Angaben in Zeilenprozenten)

Bei den Städten ist das Resultat weniger eindeutig. Obwohl die Städte, welche über eine PCG-Richtlinie verfügen, häufiger einen Governance-Indexwert ≥ 2 aufweisen als Städte ohne eine solche, lässt sich mit Hilfe des zweiseitigen Fisher-Tests kein signifikanter Zusammenhang nachweisen (Exakter Fisher-Test, $p > 0.05$).

	Anzahl Städte mit einem Indexwert von $0 < GI \leq 2$	Anzahl Städte mit einem Indexwert von $2 < GI \leq 4$	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=2)	1 (50 Prozent)	1 (50 Prozent)	$p=0.107$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=1)	0	1 (100 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=5)	5 (100 Prozent)	0	

Tabelle 29: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und Governance-Index der Städte (Angaben in Zeilenprozenten)

Eine weitere mögliche Auswirkung von PCG-Richtlinien könnte die Zunahme der Governance-Tätigkeit der Kantone und Städte gegenüber ihren Beteiligungen sein. Zur Analyse werden vier Governance-Indizes hinzugezogen: Änderungen bei der Aufsicht durch die Regierung, Änderungen bei der Oberaufsicht durch das Parlament, die Veränderung der Entscheidungsgrundlagen und schliesslich die wahrgenommene Risikoreduktion. Der Grad der Veränderung wurde mit Hilfe einer Fünf-Punkte Likert-Skala erfasst (-2=trifft nicht zu; -1=trifft eher nicht zu; 0=weder noch; 1=trifft eher zu und 2=trifft zu). Die Antworten werden zu einem gleichgewichteten Index addiert.

Mit lediglich einer Ausnahme geben alle Kantone, in denen PCG-Richtlinien existieren, an, eine Optimierung der Aufsicht implementiert zu haben (vgl. Tabelle 30). Einzig der Kanton Obwalden findet, seit der Einführung der Richtlinie keine Verbesserung bei der Risikoreduktion und der Oberaufsicht durch das Parlament festgestellt zu haben. In den übrigen Kantonen verbesserte sich die Transparenz sowie die Aufsichtskompetenz der Regierung.

Mit Hilfe des zweiseitigen Fisher-Test kann nachgewiesen werden, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Existenz einer PCG-Richtlinie und der (wahrgenommenen) Governance-Kompetenz der Kantone besteht (Exakter Fisher-Test, $p < 0.01$). PCG-Richtlinien tragen dazu bei, dass die Kantone ihre Governance-Instrumente ausbauen.

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme der wahrgenommenen Governance	Anzahl Kantone mit einer unverändert wahrgenommenen Governance	Anzahl Kantone mit einer Zunahme der wahrgenommenen Governance	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=7)	1 (14 Prozent)	0	6 (86 Prozent)	$p=0.000$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=8)	0	0	8 (100 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=11)	4 (36 Prozent)	5 (45 Prozent)	2 (19 Prozent)	

Tabelle 30: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der wahrgenommenen Governance durch die Kantone (Angaben in Zeilenprozenten)

Bei den Städten ist das Ergebnis ebenfalls eindeutig (vgl. Tabelle 31). Alle Städte, in denen eine PCG-Richtlinie existiert, geben an, ihre Governance verbessert zu haben, was auf Städte ohne PCG-Richtlinien nicht zutrifft.

	Anzahl Städte mit einer Abnahme der wahrgenommenen Governance	Anzahl Städte mit einer unverändert wahrgenommenen Governance	Anzahl Städte mit einer Zunahme der wahrgenommenen Governance	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=2)	0	0	2 (100 Prozent)	$p=0.762$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=1)	0	0	1 (100 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=5)	2 (40 Prozent)	1 (20 Prozent)	2 (40 Prozent)	

Tabelle 31: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der wahrgenommenen Governance durch die Städte (Angaben in Zeilenprozenten)

4.2 Auswirkungen auf die Beteiligungsportfolios

Wie in Kapitel 2 dargelegt, schwankt die Anzahl der Beteiligungen der Kantone am Stichtag 31.12.2012 zwischen 58 Beteiligungen im Kanton ZH und 15 Beteiligungen im Kanton JU. Seit 2007 lassen sich nur relativ wenige Veränderungen feststellen. In der Mehrzahl der Kantone gibt es im Beobachtungszeitraum eine Abnahme der Beteiligungen und nur in wenigen Kantonen eine Zunahme. Ob

PCG-Richtlinien auf die Veränderungen einen Einfluss haben, soll abschliessend untersucht werden.

Tabelle 32 zeigt, dass 88 Prozent der Kantone, welche zwischen 2009 und 2014 eine PCG-Richtlinie eingeführt haben, ihre Beteiligungen reduziert haben. Eine Abnahme der Beteiligungen kann aber auch bei 73 Prozent der Kantone festgestellt werden, welche nach wie vor keine PCG-Richtlinie kennen. Der exakte Fisher-Tests bestätigt, dass sich kein signifikanter Zusammenhang nachweisen lässt (Exakter Fisher-Test, $p > 0.05$).

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme	Anzahl Kantone mit keiner Veränderung	Anzahl Kantone mit einer Zunahme	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=7)	4 (57 Prozent)	0 (0 Prozent)	3 (43 Prozent)	$p=0.160$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=8)	7 (88 Prozent)	1 (12 Prozent)	0 (0 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=11)	8 (73 Prozent)	0 (0 Prozent)	3 (27 Prozent)	

Tabelle 32: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und der Anzahl kantonaler Beteiligungen

Tabelle 33 veranschaulicht, dass alle Kantone, welche 2014 über eine PCG-Richtlinie verfügen, zwischen 2007 und 2012 die Anzahl öffentlich-rechtlicher Anstalten in ihrem Portfolio ausgebaut haben. Der exakte Fisher-Tests bestätigt, dass ein signifikanter Zusammenhang besteht (Exakter Fisher-Test, $p < 0.05$). Kantone mit PCG-Richtlinie gliedern überdurchschnittlich oft Staatsaufgaben in selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten aus.

	Anzahl Kantone mit einer Zunahme der öffentlich-rechtlichen Anstalten	Anzahl Kantone mit einer Abnahme der öffentlich-rechtlichen Anstalten	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=7)	7 (100 Prozent)	0 (0 Prozent)	$p=0.018$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=8)	8 (100 Prozent)	0 (0 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=11)	6 (55 Prozent)	5 (45 Prozent)	

Tabelle 33: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und den Änderungen bei der Rechtsform der kantonalen Beteiligungen

Weniger eindeutig ist das Bild bei der Beteiligungsquote (vgl. Tabelle 34). In der Mehrzahl der Kantone hat diese zwischen den zwei Untersuchungszeitpunkten zugenommen. Der Anteil der Minderheitsbeteiligungen hat somit im Verhältnis zu den Mehrheitsbeteiligungen abgenommen. Dennoch lässt sich mit Hilfe des

exakten Fisher-Tests kein signifikanter Zusammenhang nachweisen (Exakter Fisher-Test, $p > 0.05$).

	Anzahl Kantone mit einer Abnahme	Anzahl Kantone mit keiner Veränderung	Anzahl Kantone mit einer Zunahme	Exakter Fisher-Test
Richtlinie seit 2009 (N=7)	1 (14 Prozent)	0 (0 Prozent)	6 (86 Prozent)	$p=0.836$
Richtlinie zwischen 2009 und 2014 entwickelt (N=8)	1 (13 Prozent)	0 (0 Prozent)	7 (87 Prozent)	
Keine Richtlinie (N=11)	3 (27 Prozent)	0 (0 Prozent)	8 (77 Prozent)	

Tabelle 34: Zusammenhang zwischen PCG-Richtlinie und den Änderungen bei der Beteiligungsquote der kantonalen Beteiligungen

Abschliessend kann zusammengefasst werden, dass die Public Corporate Governance in den Schweizer Kantonen und Städten seit der Publikation der OECD-Richtlinien 2005 an Bedeutung gewonnen hat. 2012 haben bereits deutlich mehr Kantone und Städte konkrete Richtlinien zum Umgang mit Beteiligungen erlassen als dies bei einer ersten Erhebung 2007 der Fall war.

Die Einführung von PCG-Richtlinien hat Konsequenzen: Sie führen zu einem vermehrten Einsatz von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten und damit einer Verbesserung der Aufsicht. Dies ist insbesondere auf kantonaler Ebene feststellbar. Städte können als «Nachzügler» bezeichnet werden – aber auch bei ihnen sind Veränderungen hin zu einer intensivierten Governance der Beteiligungen feststellbar.

QUELLENVERZEICHNIS

- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. September 2006 (Corporate-Governance-Bericht), 06.072.
- Leu, Robert E./Gemperle, Albert/Haas, Manuel & Spycher, Stefan (1997). Privatisierung auf kantonaler und kommunaler Ebene (2. Aufl.), Bern: Haupt.
- Lienhard, Andreas/Rieder, Stefan/Sonderegger, Roger W./Ladner, Andreas/Höchner, Claudia/Ritz Manuel & Roose, Zilla (2019). Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung.
- 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: <https://www.avenir-suisse.ch/publication/kantone-als-konzerne/>, abgerufen am: 8.5.2020.
- OECD (2015). State-owned enterprise governance: A stocktaking of government rationales for enterprise ownership. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing. (2. Aufl. 2015).
- Regierungsrat des Kantons Aargau (2013). Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien). URL: https://www.ag.ch/de/dfir/finanzen/beteiligungen/public_corporate_governance/public_corporate_governance_1.jsp, abgerufen am: 8.5.2020.
- Regierungsrat des Kantons Zürich (2014). Bericht über die Public Corporate Governance. URL: https://rr.zh.ch/internet/regierungsrat/de/themen/public_corporate_governance.html, abgerufen am: 8.5.2020.

Steiner, Reto/Raess Brenner, Kathrin & Saxenhofer, Andrea (2015): Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. In: *Verwaltung & Management*, 21. Jg., Nr. 2, S. 59-64.

Steiner, Reto/Raess Brenner, Kathrin & Saxenhofer, Andrea (2014): Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland. In: *Yearbook of Swiss Administrative Sciences 2014*. Zürich, S. 139-161.

Steiner, Reto & Huber, Etienne (2012). *Autonomiegrad der Organisationseinheiten des Bundes. Eine empirische Untersuchung*. Bern: KPM-Verlag.