



Staat und Wettbewerb

Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen

Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

Bern, 27. November 2017



Impressum

Auftraggeber

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Mitfinanzierung der Abschnitte 5.4. und 6.2 durch Privatkliniken Schweiz und Entris Banking AG

Auftragnehmer

Polynomics AG

Studienautoren

Dr. Stephan Vaterlaus, Geschäftsführer, Polynomics AG
Patrick Zenhäusern, Bereichsleiter, Polynomics AG
Dr. Cornel Kaufmann, freier Mitarbeiter, Polynomics AG
Dr. Heike Worm, Mitglied der Geschäftsleitung und Bereichsleiterin, Polynomics AG

Begleitgruppe

Dr. Simon Jäggi, Stellvertreter Direktion für Wirtschaftspolitik, Ressortleiter Wachstum und Wettbewerbspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Sarah Bochud, Direction de la politique économique, Cheffe de secteur suppléante Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Reto Lindegger, Direktor Schweizerischer Gemeindeverband
Christoph Niederberger, Generalsekretär Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren VDK
Martin Tschirren, Vizedirektor Schweizerischer Städteverband

Adresse Auftragnehmer

Polynomics AG
Baslerstrasse 44
4600 Olten
Tel. +41 62 205 15 70
www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch

Bern, 27. November 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wichtigste in Kürze	5
2	Ausgangslage und Studienauftrag.....	15
3	Methodisches Vorgehen.....	17
3.1	Online-Umfrage und Fallbeispiele	17
3.2	Aufbau der Studie.....	18
4	Normative Aspekte zur Umsetzung der Wettbewerbsneutralität (Soll)	19
4.1	Institutionelle Aspekte	19
4.2	Wettbewerbliche Aspekte.....	23
5	Bestandsaufnahme in den Sektoren (Ist)	26
5.1	Online-Umfrage in den Sektoren Energie und Verkehr	26
5.2	Bestandsaufnahme im Energiesektor.....	27
5.2.1	Institutionelle Aspekte: Kantone – Städte – Regionen	29
5.2.2	Wettbewerbliche Aspekte: Kantone – Städte – Regionen	34
5.3	Bestandsaufnahme im Verkehrssektor	37
5.3.1	Institutionelle Aspekte: Kantone – Städte – Regionen	39
5.3.2	Wettbewerbliche Aspekte: Kantone – Städte – Regionen	45
5.4	Fallbeispiele im Gesundheitswesen und im Finanzsektor	48
5.4.1	Fallbeispiel Gesundheitssektor – Hôpitaux Universitaires Genève (HUG)	49
5.4.2	Fallbeispiel Gesundheitssektor - Zürcher Stadtspitäler Triemli und Waid..	53
5.4.4	Fallbeispiel Finanzbranche – Basler Kantonalbank (BKB).....	57
5.4.6	Fallbeispiel Finanzbranche – Glarner Kantonalbank (GLKB)	61
6	Gap-Analyse zum Status quo in den Sektoren (Soll-Ist-Vergleich).....	65
6.1	Energie- und Verkehrssektor	65
6.1.1	Institutionelle Aspekte	65
6.1.2	Wettbewerbliche Aspekte.....	67
6.1.3	Zusammenfassende Betrachtung der Sektoren Energie und Verkehr.....	69
6.2	Gesundheitswesen und Finanzsektor	71
6.2.1	Institutionelle Aspekte	71
6.2.2	Wettbewerbliche Aspekte.....	75
6.2.3	Zusammenfassende Betrachtung des Gesundheitssektors und der Finanzbranche.....	78
7	Fazit und Ausblick	79

8	Verzeichnisse	80
8.1	Literatur	80
8.2	Tabellen	84
8.3	Abbildungen	85

1 Das Wichtigste in Kürze

Zu den Kernaufgaben des Staates gehört es, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen, die aufgrund von Marktversagen gar nicht bzw. in nicht optimaler Menge und Qualität vom Markt angeboten würden. Öffentliche Güter wie öffentliche Sicherheit, negative Externalitäten beim Klimawandel und natürliche Monopole wie lokale Verteilnetzinfrastrukturen in der Energieversorgung sind häufig genannte Gründe für staatliche Aktivitäten. Der Staat nimmt aber auch – und damit ist das Thema vorliegender Studie angesprochen – eine Verteilungsfunktion ein. Im Zeitpfad ist in der Schweiz auf den unterschiedlichsten föderalen Ebenen demokratisch entschieden worden, dass der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern spezifische Güter und Dienstleistungen anbietet, die privat im Wettbewerb im Zweifelsfall nicht in ausreichender Menge angeboten werden.

Grundversorgung als Ausgangspunkt öffentlicher Unternehmen

Das Motiv für ein Angebot von Gütern und Dienstleistungen der Grundversorgung ist oft nicht Marktversagen, sondern der politische Wille, Bürgerinnen und Bürgern Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, die ggf. auch im Wettbewerb bereitgestellt würden. Der Staat fungiert dabei als Sicherheitsscharnier, damit sie auf jeden Fall angeboten werden. Dies kann er auf unterschiedliche Weise tun: Er kann über Regulierungen private Unternehmen zum Angebot dieser Dienste veranlassen. Er kann private Unternehmen damit beauftragen und diesen die damit eingehenden Nettokosten entschädigen oder aber: Er erstellt diese Güter und Dienstleistungen selbst, wird also ausnahmsweise – im Grundsatz gilt die Wirtschaftsfreiheit gemäss Bundesverfassung nur für Private – selbst als Unternehmer aktiv. Abweichungen von diesem Grundsatz sind zu begründen; doch wie die Praxis zeigt, sind diese Ausnahmen möglich und nicht selten, so dass der Staat als Unternehmer zunehmend in genuinen Wettbewerbsbereichen mitwirkt. Das Portfolio der Kantone und Gemeinden an Unternehmen ist historisch gewachsen und breit. Die Kantone haben etwa 800 Beteiligungen an über 500 Unternehmen in den Sektoren Energie, Verkehr/Transport, Gesundheit, Finanzbranche, Bildung und übrige (Steiner et al., 2015), wobei sich das Beteiligungsportfolio vor rund zehn Jahren noch umfassender darstellte (Meister, 2009). Bezüglich der unternehmerischen Aktivitäten der über 2'000 Schweizer Gemeinden existiert kein systematischer Beteiligungsspiegel, so dass das Ausmass nicht beziffert werden kann.

Um einen Überblick zur Situation zu schaffen, hat das Parlament das Postulat Schilliger 15.3880 «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not.» überwiesen. Das Postulat verlangt Auskunft darüber, welches staatliche oder staatlich beherrschte Unternehmen auf welcher föderalen Ebene gestützt auf welcher Regulierung mit einem Monopol, Teilmonopol oder Leistungsauftrag betraut ist. Von Interesse ist, inwieweit diese Unternehmen in weiteren Geschäftsfeldern im Wettbewerb mit privaten Unternehmen aktiv sind und inwieweit diese Unternehmen in den letzten zehn Jahren expandiert haben. Die Fragen stellen sich insbesondere im Lichte von Digitalisierung und Vernetzung, die mit der Zeit zu einer Neubeurteilung von Grundversorgungsmandaten und entsprechender Leistungsaufträgen und somit des staatlichen Handelns führen dürften.

Inventarisierung ausgewählter Branchen anhand von Online-Umfragen und Fallbeispielen

Das Postulat Schilliger spricht die Bundesebene, explizit aber auch die kantonale und kommunale Ebene an, für die der Bund nicht zuständig ist. Das SECO hat daher Polynomics damit

beauftragt, die ökonomisch relevanten Anliegen im Postulat Schilliger für diese föderalen Ebenen materiell zu bearbeiten. Um die Fragestellung realistisch einzugrenzen, werden die Sektoren Energie, Verkehr, Gesundheitswesen und Finanzbranche beleuchtet. Diese Branchen wurden auf der Grundlage von zwei unterschiedlichen methodischen Ansätzen im Sinne des Postulats bearbeitet.

Auf der Grundlage einer Online-Umfrage geben die Kantone und grössten Städte Auskunft über spezifische institutionelle und wettbewerbliche Aspekte ihrer Mehrheitsbeteiligungen im Energie- und Verkehrssektor. Vorteilhaft ist, dass auf diese Weise die relevanten Aspekte in den beiden Sektoren vergleichend erfasst und die Unterschiede zwischen Regionen (Westschweiz, Deutschschweiz) und föderalen Ebenen (Kantone und Gemeinden) betrachtet werden können. Nachteilig dabei ist, dass es sich um eine repräsentative und keine Vollerhebung handelt, weder mit Blick auf die Unternehmen noch mit Blick auf die thematisierten Aspekte. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass die Antworten auf den Einschätzungen der Befragten beruhen und dass die konkreten ordnungspolitischen Zusammenhänge zwischen einer Regulierung und der Leistungserbringung im (Teil-)Monopol oder Wettbewerb nicht direkt abgebildet werden kann. Bestenfalls ist für möglichst viele Unternehmen aus Kantonen und Gemeinden eine grobe Einschätzung herleitbar.

Aufgrund dieses Nachteils bietet sich für den Gesundheitssektor und die Finanzbranche die Methode der Fallbeispiele an. Diese erlaubt es, für einige wenige Unternehmen aus Kantonen und Gemeinden Antworten zu möglichst zahlreichen institutionellen und wettbewerblichen Aspekten zu erhalten. Die Nachteile hierbei sind, dass nur eine begrenzte Zahl an Fallbeispielen erfassbar ist und die Auswahl auf einer Definition von Selektionskriterien erfolgt (föderale Ebene, Unternehmenstypen, Sektoren), die nicht frei von subjektivem Ermessen ist.

Im Rahmen der Online-Umfrage und der Fallbeispiele interessieren institutionelle und wettbewerbliche Aspekte. Diese Aspekte sind als Kriterien zu verstehen, die in dem Masse wie sie erfüllt sind dazu führen, dass die Aktivität öffentlicher Unternehmen wettbewerbsneutral erfolgt. Tabelle 1 enthält die institutionellen Aspekte, die im Rahmen der Online-Umfrage (nur schattierte Aspekte) und der Fallbeispiele (alle Aspekte) bearbeitet werden. Die Aspekte sind in der Tabelle jeweils entsprechend ihrer normativen Forderung verfasst. Sie basieren auf Leitlinien von internationalen Organisationen wie der OECD, Vorgaben zur Public-Corporate-Governance diverser Schweizer Kantone und verstehen sich im Einklang mit der politischen ökonomischen Literatur.

Tabelle 1 Institutionelle Aspekte im Kontext öffentlicher Unternehmen

Institutionelle Fragen
Öffentliche Unternehmen haben die Gesellschaftsform der Aktiengesellschaft.
Private Minderheitsbeteiligungen sind möglich.
Es existiert eine Eigentümerstrategie.
Die Eigentümerstrategie ist öffentlich zugänglich.
Es existiert ein Grundversorgungsauftrag.
Die Leistungsvereinbarung ist öffentlich zugänglich.
Es erfolgt eine periodische Prüfung der Leistungsvereinbarung.
Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist gegeben. ¹
Innerhalb der Verwaltung übernimmt ein Fachdepartement die Gewährleisterrolle.
Innerhalb der Verwaltung übernimmt das Finanzdepartement die Eignerrolle.
Legislative und Exekutive haben kein politisches Mandat im Aufsichtsgremium des öffentlichen Unternehmens. ²
Das Aufsichtsgremium des öffentlichen Unternehmens wird auf der Grundlage sachlich-relevanter Kriterien bestellt.

Quelle: Polynomics

Tabelle 2 enthält die wettbewerblichen Aspekte, die im Rahmen der Online-Umfrage (schattierte Aspekte) und der Fallbeispiele (alle Aspekte) bearbeitet werden. Erneut sind die Aspekte in der Tabelle entsprechend ihrer normativen Forderung verfasst.

Tabelle 2 Wettbewerbliche Aspekte im Kontext öffentlicher Unternehmen

Wettbewerbliche Fragen
Die Grundversorgungsaufträge werden periodisch geprüft.
Für eine Neuvergabe werden die Grundversorgungsaufträge öffentlich ausgeschrieben.
Das öffentliche bzw. das öffentlich beherrschte Unternehmen steht ausserhalb seines Grundversorgungsangebots mit keinen Aktivitäten im Wettbewerb mit privaten Unternehmen.
Der Marktzugang für private Wettbewerber wird nicht durch den staatlichen Auftrag gehemmt oder gefördert (bspw. durch Spezialbewilligungen und/oder asymmetrische Regulierungen).
Im öffentlichen bzw. im öffentlich beherrschten Unternehmen werden wettbewerbliche Aktivitäten nicht quersubventioniert.
Werden zusätzliche staatliche Aufträge, die nicht zum Grundversorgungsauftrag gehören, öffentlich vergeben, findet keine Bevorzugung von öffentlichen bzw. öffentlich beherrschten Unternehmen statt.
Transaktionen, bei denen ein öffentliches bzw. ein öffentlich beherrschtes Unternehmen involviert ist, erfolgen zu Marktbedingungen.
Es gibt keine jährliche Defizitgarantie für das öffentliche bzw. das öffentlich beherrschte Unternehmen.
Es gibt keine Staatsgarantie für das öffentliche bzw. das öffentlich beherrschte Unternehmen.
Bei Vorliegen einer Staatsgarantie: Die Staatsgarantie wird vom öffentlichen bzw. öffentlich beherrschten Unternehmen nach transparenten Kriterien abgegolten.

Quelle: Polynomics

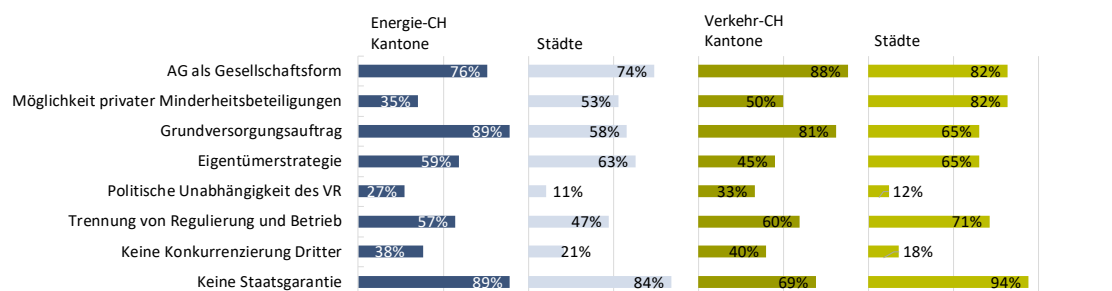
¹ Die Legislative definiert den gesetzlichen Rahmen und hat die Oberaufsicht auf das öffentliche Unternehmen. Die Exekutive gibt dem Unternehmen Eignerstrategie und Leistungsauftrag vor. Sie nimmt die Aufsicht über das Aufsichtsgremium des Unternehmens wahr. Die operative Autonomie des Unternehmens ist gewährleistet.

² Zur Sicherstellung der Umsetzung der Eigentümerstrategie und des Leistungsauftrags bestimmt die Exekutive das Aufsichtsgremium.

Die Bearbeitung der ökonomisch relevanten Aspekte des Postulats Schilliger verlangt im Kern eine Übersicht zur aktuellen Situation in unterschiedlichen Branchen und ermöglicht auf dieser Grundlage eine Soll-Ist-Analyse», also einen Vergleich zwischen normativ-ökonomischem Referenzpunkt und polit-ökonomisch gelebter Realität.

Die Einschätzung von institutionellen und wettbewerblichen Aspekten im Energie und Verkehrssektor basiert auf 115 kantonalen und städtischen Unternehmen, zu denen im Rahmen der Online-Umfrage Auskunft gegeben wurde. Sämtliche Kantone und Halbkantone haben mit Ausnahme des Kantons Genf an der Online-Umfrage teilgenommen. Bei den Städten haben Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, Lugano, Zürich, St. Gallen und Thun an der Online-Umfrage teilgenommen. Dabei wurden bei den Unternehmen neun institutionelle und wettbewerbliche Aspekte beurteilt. Auf der Grundlage der Auswertung der Antworten der Unternehmen ist ersichtlich, in welchem Ausmass ein spezifischer Aspekt im Sinne des normativen Referenzwerts ausgestaltet ist. Einen Überblick zur aktuellen Situation in der Schweiz in den Sektoren Energie und Verkehr gibt Abbildung 1.

Abbildung 1 Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte im Energie- und Verkehrssektor



Die Abbildung zeigt für die Sektoren Energie und Verkehr auf, inwieweit die Antworten der kantonalen und städtischen Exponenten darauf deuten, dass die normativen Referenzwerte für die institutionellen und wettbewerblichen Aspekte erfüllt werden. Zu beachten ist, dass die Antworten Einschätzungen der Exponenten widerspiegeln. 100% bedeutet jeweils, dass der normative Referenzzustand erreicht ist. Lesart: 76% der kantonalen Energieunternehmen sind als Aktiengesellschaft formiert; 82% der städtischen Verkehrsunternehmen lassen die Möglichkeit privater Minderheitsbeteiligungen zu. etc.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Unabhängig von der föderalen Ebene ist ersichtlich, dass im Verkehrsbereich die Aktiengesellschaft und die Möglichkeit privater Minderheitsbeteiligungen bereits etwas verbreiteter sind als im Energiesektor. Steuerungsinstrumente wie Grundversorgungsaufträge und Eignerstrategien sind in beiden Sektoren für die städtischen Unternehmen üblicher als für die kantonalen Unternehmen. Im Energiebereich bestehen Grundversorgungsaufträge für Stromnetzbetreiber und für die Endverbraucher ohne Marktzugang und für Endverbraucher, die von ihrem Recht auf Marktzugang keinen Gebrauch machen auf Basis des StromVG. Politische Mandate in den Aufsichtsgremien der öffentlichen Unternehmen sind unabhängig von der föderalen Ebene im Verkehrssektor noch verbreiteter als im Energiesektor. Die Trennung von Regulierung, Aufsicht und Kontrolle ist im Verkehrssektor besser umgesetzt als im Energiesektor, wobei im Energiesektor vielfach die nationale Regulierung massgebend ist. In beiden Sektoren stehen die kantonalen Unternehmen in der Tendenz etwas weniger im Wettbewerb mit privaten Unternehmen wie die städtischen Unternehmen. Das Instrument der offiziellen Staatsgarantie ist in den beiden

Sektoren unüblich, wobei jedes öffentliche Gemeinwesen die wirtschaftliche Verantwortung gegenüber 100%-Töchtern hat und bei einem Mehrheitsaktionariat die Verbindlichkeiten entsprechend der Aktienbeteiligung ausfallen.

Die Situation zu den institutionellen und wettbewerblichen Aspekten sieht in den Sektoren Energie und Verkehr basierend auf der Online-Umfrage wie folgt aus:

Energiesektor

Bei Kantonen und Städten sind rund ein Viertel der Energieunternehmen, über die im Rahmen der Online-Umfrage Auskunft gegeben wird, Kraftwerke; rund zwei Drittel sind Energieversorgungsunternehmen. Von den kantonalen Energieunternehmen ist im vergangenen Dezennium rund die Hälfte gewachsen, bei den städtischen Unternehmen sind es rund 80% der Unternehmen.

Die Rechtfertigung öffentlicher Unternehmen im Energiesektor ist die Grundversorgung. Einwohnerinnen und Einwohner sollen an ihrem Wohnort eine sichere Energieversorgung zu einer bestimmten Versorgungsqualität haben. In diesem Sinne existieren für sämtliche Versorgungsunternehmen Leistungsaufträge. Die kantonalen und städtischen Regelungen werden durch das bundesweit gültige Stromversorgungsgesetz begrenzt.

Betrachtet man die verschiedenen institutionellen Aspekte, sind unabhängig von der föderalen Ebene rund drei Viertel der angegebenen Energieunternehmen als Aktiengesellschaften formiert. Bei den Kantonen in der Deutschschweiz und bei den Städten in der Region Westschweiz/Tessin sind rund 80% der aufgeführten Energieunternehmen Aktiengesellschaften. Private Minderheitsaktionäre sind unabhängig von der föderalen Ebene politisch eher wenig akzeptiert. Die meisten der kantonalen Energieunternehmen haben ihr Grundversorgungsmandat in einer Leistungsvereinbarung verankert; das Steuerungsinstrument der Eignerstrategie existiert für rund 60% der Unternehmen. Bei den städtischen Unternehmen sind die Steuerungsinstrumente in der Deutschschweiz verbreiteter. Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist unabhängig von der föderalen Ebene vor allem in der Deutschschweiz umgesetzt. Politische Vertreter sind in den Aufsichtsgremien von öffentlichen Energieunternehmen noch weitestgehend der Normalfall.

Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte wird für rund 60% der kantonalen Unternehmen angegeben, dass sie direkt oder indirekt im Wettbewerb mit privaten Unternehmen stehen. Sie bieten Produkte (Stromproduktion, Stromversorgung marktzugangsberechtigter Endverbraucher, Gasversorgung, Fernwärme) und Dienstleistungen an, die auch von privaten Unternehmen erbracht werden. In der Deutschschweiz wird dies akzentuierter festgestellt als in der Region Westschweiz/Tessin. Bei den Städten wird für rund 80% der Energieunternehmen angegeben, dass sie im Wettbewerb mit privaten Dritten stehen; in der Deutschschweiz ist dies sogar gemäss Aussagen der entsprechenden Unternehmen ausnahmslos der Fall. Allerdings sind die Einschätzungen der Befragten zum Angebot von Leistungen im Wettbewerb für gleiche Tätigkeitsfelder unterschiedlich. Dies zeigt, dass die Wahrnehmung, ob eine Leistung auch von Wettbewerbern erbracht werden kann, unterschiedlich ist. Auch sind die Angaben zur Staatsgarantie in der Befragung mit Vorsicht zu interpretieren. In einem zunehmend liberalisierten Strommarkt und insbesondere mit dem Aufkommen neuer Technologien und Tendenzen zur dezentralen Energieversorgung tragen Kantone und Städte hohe Risiken, die oft ausgeblendet werden. Dass sich Risiken durchaus materialisieren können, haben die notwendig gewordenen Wertberichtigungen in der Stromproduktion bereits gezeigt. Auf der anderen Seite ist auch anzumerken, dass eine rein privatwirtschaftlich erbrachte Energieversorgung volkswirtschaftliche

Risiken birgt, sollte die Versorgungssicherheit gefährdet sein. Unabhängig davon, ob eine explizite Staatsgarantie vorliegt, hat somit jedes Gemeinwesen die wirtschaftliche Verantwortung gegenüber seinen öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Bei Aktiengesellschaften ist die Staatsgarantie beschränkt auf den Anteil der Verbindlichkeiten entsprechend der Aktienbeteiligung des Kantons.

Basierend auf der Online-Umfrage ist im Energiesektor ersichtlich, dass private Minderheitsaktionäre kaum zugelassen sind und dass in den Aufsichtsräten öffentlicher Unternehmen meistens auch politische Mandatsträger vertreten sind. Die politisch stark vertretenen Interessen dürften dazu führen, dass insbesondere im Kontext mit Engagements im Wettbewerb mit privaten Dritten der Blick zu stark auf die Chancen gerichtet ist. Die Expansion in neue Bereiche, in denen Wettbewerb besteht, zielt dabei oft auf die Sicherung von Einnahmen für die öffentliche Hand. Die Konkurrenzfähigkeit ist vor diesem Hintergrund fraglich, dies auch weil a priori nicht auszuschliessen ist, dass zur Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit Quersubventionen stattfinden. Wenn in der aktuellen Umbruchphase der Energieversorgung die öffentlichen Energieversorger mit der Absicht in neue Geschäftsfelder vorstossen, mindestens die bisher realisierten Monopolrenten zu erwirtschaften, steigt zweifelsfrei das Risiko für den Eigentümer. Mit Blick auf die institutionellen Aspekte sollte daher prioritär sein, durch zunehmend privates Aktionariat und weniger politische Mandate im Aufsichtsrat, die Wahrnehmung für die unternehmerischen Risiken zu stärken. In der Eignerstrategie müssten die Folgen festgelegt sein, wie damit umzugehen ist, wenn das Risiko neuer Engagements eine gewisse Schwelle überschreitet. Das Beteiligungsportfolio würde bewusster bewirtschaftet und Risiken besser abgedeckt.

Verkehrssektor

Rund die Hälfte der Verkehrsunternehmen, über die im Rahmen der Online-Umfrage von den Kantonen Auskunft gegeben wird, sind Verbundunternehmen und Busunternehmen, ein Drittel sind Bahnen. Bei den Städten machen die Verbundunternehmen und Busunternehmen rund 40% aus. Rund ein Drittel der Verkehrsunternehmen sind Parkhäuser. Rund die Hälfte der kantonalen und rund drei Viertel der städtischen Verkehrsunternehmen sind im vergangenen Jahrzehnt gewachsen. Das Wachstum ist jeweils in den Unternehmen der Deutschschweizer Kantone und Städte ausgeprägter als in denjenigen der Region Westschweiz/Tessin.

Die Rechtfertigung öffentlicher Unternehmen im Verkehrssektor ist die Grundversorgung, die im Kern eine möglichst flächendeckende Versorgung mit öffentlichem Verkehr sicherstellen soll. In diesem Sinne existieren für die Verbund- und Busunternehmen Leistungsaufträge.

Unabhängig von der föderalen Ebene und der regionalen Betrachtung sind die meisten öffentlichen Verkehrsunternehmen als Aktiengesellschaft tätig. In den Kantonen sind rund in der Hälfte der Unternehmen private Minderheitsbeteiligungen möglich, in den Städten sogar in mehr als vier von fünf Unternehmen. Rund 80% der kantonalen Verkehrsunternehmen haben eine Leistungsvereinbarung; indessen ist das Steuerungsinstrument der Eignerstrategie noch eher unüblich. Bei den städtischen Unternehmen sind die beiden Steuerungsinstrumente in der Region Westschweiz/Tessin eine Selbstverständlichkeit, nicht aber in der Deutschschweiz. Dies gilt auch mit Blick auf die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle. Wie im Energiesektor sind auch im Verkehrssektor in den meisten Aufsichtsgremien der Verkehrsunternehmen unabhängig der föderalen Ebene und der Region politische Akteure mandatiert.

Im Verkehrssektor stehen gemäss Online-Umfrage in der Deutschschweiz rund zwei Drittel der kantonalen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten, in der Westschweiz nur rund ein Drittel. In den Städten stehen in der Deutschschweiz faktisch alle öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten, in der Region Westschweiz/Tessin rund die Hälfte der Unternehmen. Wie auch im Energiebereich wird die Frage, ob das öffentliche Unternehmen Leistungen im Wettbewerb anbietet, von den Befragten für gleiche Tätigkeiten nicht gleich beurteilt und unterschiedlich wahrgenommen. Auch im Verkehrssektor bestehen offiziell keine Staatsgarantien; aber auch hier gilt freilich, dass jedes öffentliche Gemeinwesen die wirtschaftliche Verantwortung gegenüber seinen Verwaltungsabteilungen hat bzw. sich bei Aktiengesellschaften die Staatsgarantie auf den Anteil der Verbindlichkeiten entsprechend der Aktienbeteiligung beschränkt.

Basierend auf der Online-Umfrage ist ersichtlich, dass in den Aufsichtsräten der öffentlichen Verkehrsunternehmen meistens auch politische Mandatsträger vertreten sind. Auch die öffentlichen Verkehrsunternehmen sind zunehmend unternehmerisch aktiv und bieten Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dritten an, wobei es eher um eine Randnutzung von Infrastrukturen geht. Man stellt einen Bus für Privatfahrten zur Verfügung. So ist man in Konkurrenz zu Logistikunternehmen oder Reiseanbietern. Würden dazu jedoch erhebliche Mittel investiert, bräuchte es wiederum einen öffentlichen Auftrag mit gesetzlicher Grundlage. In Gemeinden, in denen Gesetze in dieser Absicht verabschiedet wurden, werden die Tätigkeitsbereiche sehr weit gefasst, auch mit Blick auf den geographischen Raum. Damit gehen vermehrt unternehmerische Risiken einher. Um spezifisch diese Risikowahrnehmung ins Blickfeld zu rücken, könnte ein gezielter Einsatz des Steuerungsinstruments der Eignerstrategie dazu beitragen, dass das Instrument der Ausschreibungen vermehrt zum Einsatz gelangt, um Grundversorgungsdienstleistungen sicherzustellen. Damit einhergehend würden indirekt auch die Aktivitäten der Kantone und Städte im Wettbewerb mit Dritten beschränkt werden.

Die institutionellen und wettbewerblichen Aspekte im Gesundheitswesen und in der Finanzbranche werden anhand von Fallbeispielen untersucht.

Gesundheitssektor

Im Gesundheitssektor fungieren ein kantonales und ein städtisches Spital als Fallbeispiele, die Universitätsspitaler HUG in Genf und die Zürcher Stadtspitäler. Die Rechtfertigung der Spitäler besteht historisch darin, für die Bevölkerung in den entsprechenden Regionen die medizinische Grundversorgung sicherzustellen. Auch Bildungsaufgaben für das medizinische Personal können Teil der Dienstleistungsaufträge sein.

Die Betrachtung der institutionellen Aspekte zeigt, dass öffentliche Spitäler nach wie vor öffentlich-rechtliche Anstalten oder Dienstabteilung der Verwaltung sein können. Die Sicherstellung der Grundversorgung ist Aufgabe der Kantone. Es existieren mindestens kantonale Leistungsaufträge, in denen die im Rahmen der kantonalen Spitalliste anzubietenden Leistungen konkretisiert werden. Zusätzlich verfolgen die Zürcher Stadtspitäler einen breitgefassten Leistungsauftrag der Stadt Zürich. Obwohl bei den Eigentümern der betrachteten Fallbeispiele die Rollen zwischen Exekutive und Legislative getrennt sind, ist die operative Autonomie der Unternehmen nicht gewährleistet. Die Eigentümer greifen in die operative Tätigkeit der Spitäler ein, bspw. dadurch, dass unter gewissen Umständen bereits kleinere Investitionsentscheide im Parlament genehmigt werden müssen. Entsprechend ist eine Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle in der Praxis nicht gegeben. Die Fallbeispiele zeigen, dass Politiker der Le-

gislative und Exekutive im Aufsichtsgremium Einsitz nehmen können oder aber das Spital direkt der Exekutive unterstellt ist, also gar kein Verwaltungsrat zwischengeschaltet ist.

Bei den wettbewerblichen Aspekten orientieren sich die beiden Fallbeispiele kaum am normativ-ökonomischen Referenzpunkt. So werden Grundversorgungsaufträge im Kanton Genf nicht öffentlich ausgeschrieben. Zusätzlich werden gemeinwirtschaftliche Leistungen in beiden untersuchten Kantonen nicht durch ein Ausschreibungsverfahren befristet vergeben; im Kanton Genf erhalten die HUG gar als einziges Spital ein Budget für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Bei der Höhe der gemeinwirtschaftlichen Leistungen pro Fall nimmt Genf zudem schweizweit den Spitzenplatz ein. Marktwirtschaftliche Aktivitäten werden durch Spezialbewilligungen und asymmetrische Regulierungen verzerrt, die teilweise aufgrund der organisatorischen Einbindung des Spitals in die öffentliche Verwaltung resultieren. Dies zeigt sich weiter dadurch, dass die analysierten Spitäler keine Steuern und nur teilweise Mieten für die Infrastruktur bezahlen. Quersubventionierungen können aufgrund gemeinwirtschaftlicher Leistungen, höherer Baserates für öffentliche Spitäler sowie schwieriger Abgrenzung von Verwaltungs- und Gemeinkosten nicht ausgeschlossen werden. Auch geniessen die Spitäler Finanzierungsvorteile: Es existieren Defizitgarantien, die nicht abgegolten werden. Dadurch ist nicht auszuschliessen, dass die untersuchten Spitäler marktunfähige Kostenstrukturen in Kauf nehmen und diese erhalten bleiben.

Aus normativ-ökonomischer Perspektive entsprechen bei den öffentlichen Spitälern einige Aspekte der Form nach Vorgaben moderner Public Corporate Governance. Die Interessenentflechtung ist jedoch nicht umgesetzt, insbesondere weil der politische Einfluss bei diesen Institutionen vielfach direkt in den Aufsichtsgremien institutionalisiert ist. Darüber hinaus tragen mit Blick auf die beiden Fallbeispiele sämtliche wettbewerblichen Aspekte in der Praxis dazu bei, dass mit den Marktaktivitäten der öffentlichen Spitäler im Wettbewerb mit privaten Akteuren im Gesundheitswesen Wettbewerbsverzerrungen einhergehen.

Finanzsektor

Im Finanzsektor fungieren als Fallbeispiel zwei Kantonalkbanken: die Basler Kantonalkbank und die Glarner Kantonalkbank. Die Rechtfertigung der Kantonalkbanken als Institution lag historisch in der Absicht, eine Möglichkeit für die Finanzierung der lokalen Wirtschaft zu schaffen. Auch die Stabilisierung der Hypothekarzinsen und die Förderung der Spartätigkeit spielte eine wichtige Rolle. Der Grundversorgungsauftrag der Kantonalkbanken ist gesetzlich verankert, jedoch existieren keine spezifischen Leistungsvereinbarungen.

Die Auswahl der beiden analysierten Kantonalkbanken begründet sich darin, dass sie in den vergangenen Jahren institutionelle Reformen durchliefen. Die Basler Kantonalkbank ist als öffentlich-rechtliche Anstalt, die Glarner Kantonalkbank als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft organisiert. Es existieren veröffentlichte Eignerstrategien und die Zuständigkeiten innerhalb des kantonalen Eigners sind klar geregelt. Der Einfluss des Eigners ins operative Geschäft ist weitgehend ausgeschlossen. Bei der Glarner Kantonalkbank hat jedoch der zuständige Regierungsvertreter Einsitz im Aufsichtsrat und die Legislative hat gemäss Gesetzgebung die Möglichkeit einer Vertretung. Dies stellt eine organisatorische Nähe der Bank zum kantonalen Eigner her. Im Verwaltungsrat der Basler Kantonalkbank dürfen hingegen explizit weder Politiker der Exekutive noch der Legislative Einsitz nehmen.

Die Kantonalkbanken stehen in direktem Wettbewerb mit anderen Geschäftsbanken. Die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) reguliert den Marktzugang für alle Geschäftsbanken einheitlich, so dass die grundlegenden Regulierungen für alle Banken einheitlich sind. Anzu-

merken gibt es allerdings, dass Kantonalkassen einerseits von einer Steuerbefreiung profitieren und dass Marktverzerrungen aufgrund der Staatsgarantien – deren Abgeltungen kalkulatorisch ohne Marktbezug berechnet werden – nicht ausgeschlossen werden können. Aus ordnungspolitischer Perspektive ist problematisch, wenn ein Finanzinstitut aufgrund der Staatsgarantie ein höheres wirtschaftliches Risiko eingehen kann. Die Staatsgarantie begründet gewisse Moral-Hazard-Risiken, d.h. dass im Rahmen des Risikomanagements eine Auswahl von Risiken unterbewertet werden können. Aktuell haben 21 der 24 Kantonalkassen nach wie vor eine Staatsgarantie.

Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle richtet sich bei den beiden Fallbeispielen weitgehend am normativen Referenzfall aus. Die Vertretung von politischen Vertretern ins Aufsichtsgremium, wie dies bei der Glarner Kantonalkasse der Fall ist, reflektiert allerdings die Nähe zur Politik und der damit verbundenen Interessensverflechtungen. Der öffentliche Auftrag der Kantonalkassen ist inzwischen in den Hintergrund geraten. Kantonalkassen agieren heute als Universalbanken, haben aber im Regelfall noch eine Staatsgarantie. Das Engagement der Kantone im Bankensektor ist aber auch kritisch zu beurteilen, da der Bankenbereich mit seiner Intermediärfunktion insbesondere aufgrund der technologischen Entwicklungen immer risikobehafteter ist. Institutionelle Aspekte wie politische Mandate im Aufsichtsgremium und ordnungspolitische Aspekte wie die Staatsgarantie können bewirken, dass sich diese Risiken (erneut) zu Lasten des Steuerzahlers materialisieren.

Plädoyer zur Orientierung am normativ ökonomischen Referenzpunkt

Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es im Zuge der Marktöffnungen im Infrastrukturbereich weniger staatliche Aktivitäten basierend auf öffentlichen Monopolen. Vor allem bedingt durch den globalen Trend von Verwaltungsreformen sind jedoch parallel dazu nicht lediglich dezentrale Einheiten der Verwaltung von übermässiger Bürokratie befreit und Ressourcen effizienter genutzt worden. Zunächst verfolgte das New Public Management die Stossrichtung, den Verwaltungseinheiten durch Leistungsaufträge und Globalbudgets unternehmerischen Freiraum zu geben. Damit einhergehend sind aber auch vermehrt öffentliche Unternehmen unternehmerisch aktiv geworden, nicht zuletzt in der Absicht, die nunmehr fehlenden Monopolerträge durch neue Geschäftsfelder wettzumachen. Es entstanden Nebentätigkeiten bis hin zu Eintritt in benachbarte Märkte. New Public Management ist insofern auch eine Ursache der im Postulat Schilliger thematisierten Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Unternehmen.

«First best» wäre, wenn der Service public jeweils ausgeschrieben und an ein privates Unternehmen vergeben würde, das diesen zum besten Preis-Leistungsverhältnis gewährleistet. Diese Angebotsmöglichkeit ist im Verlaufe der Zeit in den Hintergrund gerückt, so dass im Kontext des Service Public vielfach selbstredend jeweils eine Entreprise publique mitgedacht wird. Doch aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger geht es nicht um Entreprise publique (Perspektive des Leistungsprozesses, des Inputs), sondern um Service public (Perspektive der Leistungsqualität, des Outputs).

Die Aufarbeitung der Ist-Situation in den vier Branchen und der Soll-Ist-Vergleich zeigt auf, dass öffentliche Unternehmen nicht nur in benachbarten Gebieten des Service Public tätig sind, sondern teilweise auch darüber hinaus in genuinen Wettbewerbsbereichen unabhängig vom Service Public. Durch internalisierbare Gewinne und über die Inzidenz des Steuersystems externalisierbare Kosten wird zusätzlich der Anreiz erhöht, dass öffentliche Unternehmen potenziell riskante Aktivitäten eingehen. In dem Masse jedoch, wie sich öffentliche Unternehmen bei den institutionellen und wettbewerblichen Aspekten vermehrt am ökonomisch-normativen Referenzpunkt

renzpunkt ausrichten, sprich eine Eignerstrategie haben, institutionelle Interessenkonflikte konsistent lösen, politische Einflussnahme systematisch begrenzen etc., liessen sich gleichsam zwei aktuell beobachtbare problematische Entwicklungen stoppen: Zum einen würden die Engagements der öffentlichen Unternehmen wettbewerbsneutral(er) ausgestaltet sein; zum anderen könnten dadurch öffentliche Aktivitäten in Hochrisiko-Geschäftsbereichen besser erkannt und gezielter abgebaut werden.

Um den Anreiz zu erhöhen, dass sich öffentliche Unternehmen in ihrer Praxis vermehrt am institutionellen und ökonomischen Referenzpunkt ausrichten, sollten die Informationen, die Polynomics in den vier Sektoren nun im Sinne einer Zeitpunkt Betrachtung erhoben hat, laufend bezogen auf die einzelnen kantonalen und kommunalen Unternehmen für Staatsbürgerinnen und -bürger bzw. Steuerzahlende transparent aufbereitet werden und öffentlich einsehbar sein. Wünschenswert ist insofern, dass die Kantone und Gemeinden systematische Beteiligungsspiegel mit den institutionellen und wettbewerblichen Aspekten erstellen und veröffentlichen, damit auch eine regelmässige Berichterstattung der Exekutiven an die Öffentlichkeit und an die Parlamente als Aufsichtsorgane stattfinden kann. Nur durch eine systematisch hergestellte Transparenz bei den öffentlichen Beteiligungen kann ein demokratischer Diskurs darüber stattfinden, inwieweit zum einen Leistungsaufträge gezielt neu verhandelt oder aber abgebaut werden und inwieweit Beteiligungen ab einem bestimmten Risikograd verkauft werden.

2 Ausgangslage und Studienauftrag

Das Parlament hat das Postulat FDP 12.4172 «Für eine freie Wirtschaftsordnung. Gegen Wettbewerbsverzerrung durch Staatsunternehmen» und das Postulat Schilliger 15.3880 «Konkurrenziert der Staat die Wirtschaft? Übersicht tut not.» überwiesen. Das Postulat der FDP wirft generell die Frage auf, wie private Wettbewerbsteilnehmer vor Wettbewerbsverzerrungen durch staatliche Unternehmen geschützt werden können. Es bezieht sich dabei auf den Bundesgerichtsentscheid vom 3. Juli 2012 im Fall der kantonalen Sachversicherung Glarus («Glarner-sach» (BGE 138 I 378), wonach die freie Wirtschaftsordnung in der Schweiz ungenügend vor staatlicher Einflussnahme geschützt ist. Auf diesem Hintergrund hat das SECO einen Bericht zur Bundesebene verfasst. Darin wird die Frage der Wettbewerbsverzerrung einerseits abstrakt und andererseits konkret anhand ausgewählter Bundesbetriebe untersucht.

Das Postulat Schilliger führt spezifische Fragen auf. Es verlangt darüber Auskunft, welches staatliche, staatsnahe oder staatlich beherrschte Unternehmen auf welcher föderalen Ebene gestützt auf welcher Regulierung mit einem Monopol, Teilmonopol oder Leistungsauftrag betraut ist. Von spezifischem Interesse ist, inwieweit öffentliche Unternehmen in weiteren Geschäftsfeldern im Wettbewerb mit privaten Unternehmen aktiv sind und inwieweit diese Unternehmen im vergangenen Dezennium expandiert sind.³

Das Postulat Schilliger spricht explizit auch die kantonale und kommunale Ebene an, für die der Bund nicht zuständig ist. Daher hat das SECO Polynomics beauftragt, für die kantonale und nach Möglichkeit auch teilweise für die kommunale Ebene die ökonomisch relevanten Anliegen im Postulat von Nationalrat Schilliger materiell zu bearbeiten.

Da sich das Thema «Staat und Wettbewerb» vielfach nicht nur wirtschaftspolitisch, sondern auch historisch bedingt ist (OECD, 2016) und sich im kantonalen und kommunalen Kontext sehr komplex darstellt (Belfrage et al., 2015), umfasst die vorliegende Bearbeitung im Kern diejenigen vier Sektoren, in denen die im Postulat formulierten Aspekte am virulentesten beobachtbar sind. Dies ist im Energiesektor, im Verkehrssektor, im Gesundheitswesen und in der Finanzbranche der Fall.⁴ Im Energiebereich gibt es öffentliche Unternehmen, die bspw. Gebäudetechnik-Unternehmen erwerben und über ihr Planungsbüro nicht nur Kunden beraten, sondern zugleich Installationsarbeiten ausführen. Im Verkehrsbereich gibt es öffentliche Unternehmen, die bspw. auch als Reparaturwerkstätten für Dritte aktiv sind und im Markt für Carreisen mitwirken. Im Gesundheitsbereich gibt es vor allem kantonale Spitäler, die im Wettbewerb mit Privatkliniken tätig sind; Und im Finanzbereich treten Kantonalbanken im Wettbewerb mit privaten Instituten auf und bieten für verschiedene Kundenkategorien am Markt entsprechende Dienstleistungen an.

Auch in zahlreichen weiteren Branchen existiert die institutionelle und wettbewerbliche Problematik ebenfalls. Auf Anfrage von Polynomics haben einige Gewerbeverbände Beispiele ge-

³ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153880> (Seite eingesehen im Oktober 2017).

⁴ Die Studie wurde vom SECO allen voran zur Bearbeitung der institutionellen und wettbewerblchen Aspekte im Sinne des Postulats Schilliger in den Branchen Energie und Verkehr lanciert. Weitere Bereiche, in denen die Kernaspekte des Postulats virulent sind, betreffen den Gesundheits- und den Finanzsektor sowie teilweise auch weitere Wirtschaftsbereiche. Um die Analyse auf den Gesundheits- und den Finanzsektor erweitern zu können, hat sich der Auftraggeber auf Anfrage der Studienautoren bereit erklärt, dass Privatkliniken Schweiz und Entris Banking AG die Studie finanziell mittragen, was die Bearbeitung von vier ausgewählten Fallbeispielen aus dem Gesundheits- und Finanzsektor ermöglicht.

nannt, die einen groben Einblick zu den wettbewerblichen Aktivitäten der öffentlichen Hand ausserhalb der betrachteten vier Sektoren erlauben, wobei es sich freilich nicht um eine abschliessende Liste handelt (Tabelle 3). Die Gewerbeverbände gehen vielfach davon aus, dass diese Aktivitäten nicht zuletzt im Zuge des New Public Management zugenommen haben. Eine eingehende Analyse der Beispiele würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.

Tabelle 3 Staat und Wettbewerb in weiteren Branchen bzw. Märkten

Branche / Märkte	Beobachtbare öffentliche Aktivitäten in Kantonen und vor allem in Städten
Baugewerbe	Es gibt vereinzelte Städte, die eigene Tiefbau-Belagstruppen führen und auf diese Weise im Tiefbau tätig sind.
Gastgewerbe	Vom RAV, der IV oder dem Zivildienst alimentierte Integrationsbetriebe betreiben teilweise Restaurants, Bäckereien und Caterings.
Gärtnerei/Gartenbau	Stadtgärtnereien betreiben teilweise Kompostieranlagen, Baumschulen etc. und stehen somit im Wettbewerb mit privaten Gartenbaubetrieben. Dabei können diverse Regulierungen zu Wettbewerbsverzerrungen führen. So bspw. unterstehen die städtischen Gärtner nicht demselben Landesmantelvertrag (LMV) wie private Gärtner.
ICT-Branche	Kantone und Städte sind Mehrheitsaktionär von teilweise grossen IT-Unternehmen mit mehreren 100 Mitarbeitenden, die ihren Wirkungskreis weit über ihre jeweilige föderale Ebene erweitert haben. Sie verkaufen teilweise Dienstleistungen und Produkte in der ganzen Schweiz im Wettbewerb mit privaten Unternehmen.
Immobilienwirtschaft	Es gibt in Städten öffentliche Dienststellen für Immobilienmanagement. Deren Immobilienportfolio ist in den letzten Jahren stark gewachsen.
Kaufmännisches Gewerbe	Kantone und Städte bieten vielfach auch kaufmännische Dienstleistungen und Dienstleistungen der grafischen Industrie an, stehen also im Wettbewerb mit zahlreichen privaten Unternehmen in diesen Gewerbebereichen.
Versandhandel	Kantone und Städte haben eigene Versandaktivitäten für Büromaterialien mit Zustelldiensten und Lager.
Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	Kantonale Gebäudeversicherungen dürfen auch im privatrechtlichen Versicherungsgeschäft tätig sein.
Weinbau und Kellerei	Zahlreiche Kantone und Städte betreiben Weingüter und verkaufen ihre Produkte über verschiedene Kanäle.

Quelle: Diverse kantonale Gewerbeverbände; Zusammenstellung durch Polynomics.

Vielfach wird im Kontext der Fragestellung, inwieweit der Staat private Unternehmen konkurrenziert, der Ruf nach Entstaatlichung und Privatisierung laut. Dies ist nicht Thema des Postulats Schilliger. Das Postulat zielt vielmehr darauf hin, auf Kantons- und auch Gemeindeebene im Sinne einer Bestandsaufnahme eine Situationsübersicht zu erhalten. Auf dieser Grundlage ist es möglich, das Delta zu evaluieren, welche Kantone und Gemeinden sich näher oder weiter vom normativen Referenzpunkt guter Public Corporate Governance bewegen. Es kann auf dieser Grundlage spezifisch beantwortet werden, wie bestehende Interessenverflechtungen im konkreten Fall entschärft werden können, etwa indem innerhalb der betroffenen Sektoren entsprechende Governance-Regeln die generischen und spezifischen Wettbewerbsvorteile ausgleichen. Ebenfalls nicht Auftrag der vorliegenden Studie ist es, wirtschaftliche Folgen von mangelnder Public Corporate Governance zu untersuchen. Zweifelsfrei trägt mangelnde Public Corporate Governance dazu bei, dass die «Checks and Balances» versagen und damit wirtschaftliche Fehlentscheide einhergehen. Wie die konkreten Wirkungszusammenhänge jedoch aussehen, müsste im Einzelfall analysiert werden, was den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde.

3 Methodisches Vorgehen

Die Fragen des Postulats Schilliger betreffen im Kern institutionelle und wettbewerbliche Aspekte. Institutionell werden Fragen zur Öffentlichkeit der Steuerungsinstrumente (Eignerstrategie, Leistungsvereinbarung/Leistungsauftrag), Fragen zur Trennung von Regulierung, Ausführung, und Kontrolle, Fragen zur Rollentrennung innerhalb der Verwaltung (Exekutive und Legislative) sowie Fragen zur Besetzung des Aufsichtsgremiums aufgeworfen. Wettbewerblich stehen Fragen zur Ausschreibung von Aufträgen der Grundversorgung⁵ bzw. entsprechender vertraglichen Leistungsvereinbarungen, Fragen zum Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen sowie Fragen im Kontext der Defizitgarantie im Vordergrund.

3.1 Online-Umfrage und Fallbeispiele

Es gilt im Rahmen der vorliegenden Studie, die Herausforderung zu bewältigen, die im Postulat Schilliger angesprochenen institutionellen und wettbewerblichen Aspekte für mehrere Branchen für die Kantone und Gemeinden zu bearbeiten. Dazu wählen wir ein Vorgehen basierend auf zwei unterschiedlichen methodischen Ansätzen. Zum einen wird eine Online-Umfrage bei allen Kantonen und den grössten Schweizer Städten durchgeführt, zum anderen werden Fallbeispiele erarbeitet.

Beide Methoden haben Vor- und Nachteile. Im Rahmen der Online-Umfrage wird von den Kantonen und Städten ein Fragekatalog basierend auf den ökonomischen Aspekten des Postulats Schilliger bearbeitet. Dies hat den Vorteil, dass Ergebnisse erarbeitet werden, die den Inventarisierungsgedanken des Postulats erfüllen. Auf diese Weise werden Unterschiede erkennbar zwischen den betrachteten Sektoren, zwischen Regionen (Westschweiz/Tessin, Deutschschweiz) und auch zwischen den föderalen Ebenen (Kantone und Gemeinden). Nachteilig dabei ist, dass auch im Falle einer Online-Umfrage nicht von einer Vollerhebung ausgegangen werden kann, weder mit Blick auf die Sektoren, die Unternehmen in den Sektoren, noch mit Blick auf die thematisierten institutionellen und wettbewerblichen Aspekte. Zudem ist nachteilig, dass die Rezipienten der Umfrage mindestens teilweise strategisch antworten (können). Es ist möglich, dass nicht alle relevanten Unternehmen aufgeführt und für die aufgeführten Unternehmen sachlich nicht vollumfänglich korrekte Antworten geliefert werden. Im besten Fall liefert eine Online-Umfrage daher einen guten Einblick zu den im Postulat aufgeworfenen Fragen, wobei keine Betrachtung im Detail möglich ist. Speziell aufgrund dieses Nachteils wird vorliegend mit einer zweiten Methode gearbeitet, nämlich mit ausgewählten Fallbeispielen.

Die Aspekte des Postulats werden basierend auf Fallbeispielen für spezifische Unternehmen bearbeitet. Vorteil dieser Methode ist, dass die generellen Erkenntnisse aus der Online-Umfrage vertieft werden können. Basierend auf Fallbeispielen sind detaillierte Erkenntnisse zu mehr Aspekten möglich wie dies in der Online-Umfrage der Fall ist. Und es ist eine Erweiterung der Analyse und insbesondere eine Inventarisierung mit Blick auf den Einbezug weiterer Branchen möglich. Aber auch die Arbeit basierend auf Fallbeispielen ist nicht ohne Nachteile. Ins Gewicht fallen dabei, dass nur eine begrenzte Zahl an Fallbeispielen umsetzbar ist und dass die Auswahl der Fallbeispiele notgedrungen auf einer Definition von Selektionskriterien (föderale

⁵ Semantisch werden die Begriffe «Grundversorgung» und «Service Public» meistens synonym verwendet. Regulatorisch betrachtet umfasst die Grundversorgung in einem Sektor primär das gesetzliche Mandat und ist somit Bestandteil des entsprechenden Service Public in diesem Sektor. Bspw. ist postalische Grundversorgung, dass die Post an Werktagen Briefe ausliefert, Service Public dagegen, dass dies im Regelfall vor 12 Uhr mittags geschieht.

Ebene, Unternehmenstypen, Sektoren) geschehen muss und insofern nicht frei von subjektiven Ermessen erfolgen kann.

3.2 Aufbau der Studie

Zu den im Postulat aufgeworfenen Aspekten, aber auch generell im Themenfeld der Public Corporate Governance existiert bereits eine Fülle an Literatur, auf dessen Grundlage für öffentliche Unternehmen die zentralen institutionellen und wettbewerblichen Aspekte aus normativ-ökonomischer Sicht evaluierbar sind.

Die vorliegende Studie ist in drei Teile gegliedert:

Im ersten Teil (Kapitel 4) werden basierend auf der themenbezogene Literatur, kantonalen Berichten und Studien zum Thema sowie ausgewählten explorativen Expertengesprächen die relevanten institutionellen und wettbewerblichen Aspekte erfasst und normativ-ökonomisch untersucht, wie diese für öffentliche Unternehmen auszugestalten sind.

Der zweite Teil (Kapitel 5) enthält eine Bestandsaufnahme zu den relevanten institutionellen und wettbewerblichen Aspekten im Energie- und im Verkehrssektor, im Gesundheitswesen und in der Finanzbranche. Mit Blick auf den Energie- und den Verkehrssektor werden diese Aspekte auf der Grundlage einer Online-Umfrage erhoben (Kapitel 5.1 bis 5.3.), für das Gesundheitswesen und die Finanzbranche auf der Grundlage ausgewählter Fallbeispiele (Kapitel 5.4).

Im dritten Teil (Kapitel 6) werden die Abweichungen dargestellt, die zwischen der normativ-ökonomischen Position und der polit-ökonomischen Realität auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen in der Schweiz zu beobachten sind. Es handelt sich somit um eine «Gap-Analyse» zwischen Soll und Ist.

Die Studie wird mit einem Fazit und einem Ausblick abgeschlossen (Kapitel 7).

4 Normative Aspekte zur Umsetzung der Wettbewerbsneutralität (Soll)

Öffentliche Unternehmen finden ihre Legitimierung in der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die im Interesse der Öffentlichkeit sind, die im Zweifel aber von privaten Unternehmen nicht in gewünschter Menge und Qualität angeboten würden. Der Staat sieht sich in der Verantwortung, einen definierten Versorgungsgrad sicherzustellen. Solange der Staat aber zudem Eigentümer von Unternehmen ist, hat er ebenso das Interesse, dass es seinem Unternehmen finanziell gut geht und es leistungsfähig bleibt. Die Sorge gilt nicht mehr lediglich dem «Service public», sondern der «Entreprise publique». Stehen die öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Anbietern, muss sichergestellt werden, dass die staatlichen Aktivitäten die öffentlichen Unternehmen gegenüber den privaten Unternehmen weder benachteiligen noch bevorzugen.

Wettbewerbsneutralität wird durch gleiche Rahmenbedingungen für alle Unternehmen im Markt und ein funktionierendes Corporate-Governance-System sichergestellt. Daher hat die OECD vorerst Leitlinien für die Ausgestaltung von Corporate-Governance-Systemen im privaten Sektor entwickelt (OECD, 1998). Daraus wurden OECD-Grundsätze der Corporate Governance entwickelt (OECD, 1999) und weiterentwickelt (OECD, 2004). Auf diesem Hintergrund entstanden stabile Richtlinien zur Public Corporate Governance (OECD, 2015a; OECD, 2015b), welche öffentliche Unternehmen folgen sollten. Basierend auf diesen OECD-Dokumenten und insbesondere des Competitive Neutrality Framework der OECD (OECD, 2012), der EU Gesetzgebung für staatliche Beihilfe (Europäische Union, 2013; Europäische Kommission; Büsching et al., 2012), der polit-ökonomischen Grundlagenliteratur (von Weizsäcker, 1982; Becker, 1983; Olson, 1985; Kirsch, 2004), der aktuellen schweizspezifischen Literatur (Schedler et al., 2016) sowie aktuellen Public-Corporate-Governance-Dokumenten aus der Schweiz (Regierungsrat des Kantons Aargau, 2013a; Regierungsrat des Kantons Aargau, 2013b; Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2015; Regierungsrat des Kantons Bern, 2016; Kantonsrat St. Gallen, 2011; Regierungsrat des Kantons Zürich, 2014) haben wir die folgenden institutionellen und wettbewerblichen Aspekte herausgearbeitet, auf deren Grundlage Interessenverflechtungen und Wettbewerbsverzerrungen untersucht werden können.

4.1 Institutionelle Aspekte

In Unternehmen mit staatlicher Beteiligung nimmt der staatliche Eigentümer (in unserem Kontext der Kanton oder die Gemeinde) eine Mehrfachrolle ein. Als Leistungsbesteller und Gewährleister definiert er die Quantität und Qualität der Leistung und stellt sicher, dass die definierte Versorgungsleistung vollbracht wird. Als Eigner will der Staat insbesondere die Substanz und Leistungsfähigkeit des Unternehmens sicherstellen. Zusätzlich legt der Staat als Regulator die Spielregeln fest und überwacht deren Einhaltung, wobei dies oft auf einer anderen föderalen Ebene angesiedelt ist, wie die anderen Rollen. Aus dieser Mehrfachrolle können sich Zielkonflikte und Interessenverflechtungen ergeben. Im Folgenden, wird anhand von Indikatoren aus der Public Corporate Governance aufgezeigt, wie die Rollenkonflikte entschärft oder bestenfalls beseitigt werden.

Im Fokus stehen insbesondere zwei Massnahmen: Eine klare Definition der Ziele anhand der Eignerstrategie und einem Leistungsauftrag, sowie eine Trennung der verschiedenen Rollen innerhalb der Verwaltung und Regierung. Entsprechend liegt der Fokus der Indikatoren auf

diesen beiden Punkten sowie auf der direkten staatlichen Einflussnahme bezüglich strategischer und operativer Leitung des Unternehmens.

Basierend auf der Literatur sind folgende institutionellen Aspekte von Bedeutung:

Gesellschaftsform

Ist der Staat selbst als Wirtschaftsakteur tätig und bietet für seine Bürgerinnen und Bürger Grundversorgungsdienstleistungen an, stellt sich die Frage nach der optimalen Organisationsform für diese staatliche Aktivität. Aus normativ-ökonomischer Perspektive ist dazu eine Gesellschaftsform zu präferieren, die die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele am effizientesten, d. h. mit möglichst wenigen Mitteln (Personal, Anlagen, Kapital) umzusetzen erlaubt. Gilt es ein Grundversorgungsziel zu erreichen, sind öffentlich-rechtliche Anstalten oder Dienstabteilungen der Verwaltung allein schon infolge ihrer organisatorischen Disposition mit Nachteilen behaftet. Dienstabteilungen einer föderalen Ebene bspw. müssen grössere notwendige Investitionen jeweils vom Parlament genehmigen lassen. Personalentscheide können weniger flexibel gehandhabt werden. Auch aus weiteren polit-ökonomischen Erwägungen bietet sich daher primär die Aktiengesellschaft als superiore Gesellschaftsform an.

Die Aktiengesellschaft lässt es zu, dass ein Kanton oder eine Gemeinde ein Mehrheitsaktionariat halten kann bzw. über ihr Aktionariat mehrheitsfähig ist und strategisch wichtige Entscheidungen beschliessen kann. Aus ökonomischer Sicht und insbesondere aus Risikoerwägungen ist die Möglichkeit eines privaten Minderheitsaktionariats zu begrüßen. Solange sich bei wettbewerbsneutral wirkenden Aktivitäten des öffentlichen Unternehmens private Minderheitsaktionäre finden, kann das öffentliche Unternehmen davon ausgehen, dass auch primär gewinnorientierte Akteure den strategischen Kurs des Unternehmens begrüßen.

Normativ gilt somit, dass folgende institutionellen Aspekte erfüllt sind:

1. Die öffentliche Unternehmung hat die Gesellschaftsform der Aktiengesellschaft.
2. Private Minderheitsbeteiligungen sind möglich.

Steuerungsinstrumente

Staatliches Eigentum ist keine Eigentümerschaft im ökonomischen Sinne. Bei staatlichem Eigentum ist keine absolute Verantwortlichkeit gegeben. Dies führt dazu, dass öffentliche Unternehmen bspw. Kosten aus der Verantwortlichkeit bei Expansions- und anderen Projekten nicht adäquat einbeziehen (Langlois, 2013).

Weil bei öffentlichen Unternehmen niemand mit seinem privaten Eigentum haftet, wird bei diesen Unternehmen im Zweifel ein unrentables Geschäft später als bei privaten Unternehmen gestoppt. Angesichts der unternehmerischen Chancen laufen öffentliche Unternehmen Gefahr, den Blick weniger auf die Risiken von Beteiligungen und generell von Investitionen im wettbewerblichen Umfeld zu richten, wie bspw. die bisherigen Investitionen von Energieversorgern in Glasfasernetze zeigen (Hudec, 2015; Füglistner, 2015; Troxler & Müller, 2017; Müller, 2017; Hudec et al., 2017). Der staatliche Eigentümer sollte daher ein konsistentes und transparentes Beteiligungsmanagement haben, das Rechenschaft über die Ziele der Beteiligungen offenlegt. Es sollten eine Eignerstrategie sowie eine Leistungsvereinbarung zwischen dem Unternehmen und dem öffentlichen Eigentümer existieren. Aus Gründen der Transparenz sollten diese Dokumente zusätzlich öffentlich zugänglich sein.

Bei staatlichen Mehrheitsbeteiligungen dient die Eignerstrategie als Führungsinstrument für Verwaltung und Regierungsrat. Dieses Dokument legt die übergeordneten Ziele und die strategische Ausrichtung des staatlichen Unternehmens fest. Sie ist Ausgangspunkt zur Messung der Zielerreichung der Arbeit des Führungsgremiums. Neben den Zielen, die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Aspekte umfassen können, definiert die Eignerstrategie, wie mit Zielkonflikten umzugehen ist. Die Eignerstrategie dient auch zur Beurteilung, ob die staatliche Beteiligung noch zeitgemäss ist.

Gegenüber externen Parteien dient die Eignerstrategie dazu, Transparenz zu schaffen bezüglich Zielen des staatlichen Eigentümers und den Rahmenbedingungen. Die Strategie ist periodisch zu prüfen und allenfalls zu überarbeiten. Wichtig ist, dass die Eignerstrategie keine konkreten Handlungsanweisungen gibt und keinen Einfluss auf das operative Geschäft nimmt.

Die Leistungsvereinbarung definiert die spezifischen Zielsetzungen bezüglich der zu erbringenden Leistungen und der zu erreichenden Wirkungen. Weiter definiert sie das Entgelt für die Leistung sowie das Verfahren bei Abweichungen von der Leistungsvereinbarung. Der Leistungsauftrag ist in der Regel mehrjährig und befristet. Er soll zudem periodisch auf die Notwendigkeit geprüft werden.

Normativ gilt somit, dass folgende institutionellen Aspekte erfüllt sind:

1. Es existiert eine Eignerstrategie.
2. Die Eignerstrategie ist öffentlich zugänglich.
3. Es erfolgt eine periodische Prüfung der Eignerstrategie.
4. Es existiert eine Leistungsvereinbarung.
5. Die Leistungsvereinbarung ist öffentlich zugänglich.
6. Es erfolgt eine periodische Prüfung der Leistungsvereinbarung.

Trennung von Regulierung, Ausführung, und Kontrolle

Sobald eine föderale Ebene ein Grundversorgungsmandat formuliert und dieses selbst ausführt, nimmt sie die Rolle des Regulierers, des Gewährleisters und des Eigners wahr. Diese Rollen stehen teilweise miteinander in Konflikt. Darüber hinaus sind im Rahmen der Rollentrennung aufgrund von Informationsasymmetrien zwischen den involvierten Akteuren Prinzipal-Agent-Probleme zu beachten.

Im Sinne der Gewaltentrennung hat die Exekutive die Aufgabe als Eigentümer- und Aufsichtsgremium über das staatliche Unternehmen. Die Legislative hingegen ist Gesetzgeber und soll den inhaltlichen Rahmen der öffentlichen Aufgabe festlegen. Es ist möglich, dass spezifische Regulierungen, die ein kommunales Unternehmen betreffen, durch die kantonale Legislative erfolgen. Im Sinne der Gewaltentrennung sollte die Legislative nicht direkt in die Leitung von Verwaltungseinheiten eingreifen, indem er bspw. Mitglieder von Führungs- und Leitungsgremien selber wählt (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2015, p. 11).

Die Exekutive soll die Legislative über die staatlichen Beteiligungen informieren und jährlich Bericht erstatten (vgl. dazu auch Regierungsrat des Kantons Bern, 2016). Der Aufsichtsrat bzw. der Verwaltungsrat ist das oberste Organ des staatlichen Unternehmens und führt dieses strategisch. Er soll zudem sicherstellen, dass die Unternehmensstrategie mit der Eignerstrategie zu vereinbaren ist.

Normativ gilt somit, dass folgende institutionellen Aspekte erfüllt sind:

1. Die Legislative definiert die gesetzlichen Rahmenbedingungen (Regulierung).
2. Die Legislative hat die Oberaufsicht auf das öffentliche Unternehmen.
3. Die Exekutive gibt dem Aufsichtsgremium des staatlichen Unternehmens die Eignerstrategie und den Leistungsauftrag vor.
4. Die Exekutive nimmt die Aufsicht über das Aufsichtsgremium des staatlichen Unternehmens wahr, u. a. in dem sie von diesem die Berichterstattung (Reporting) und Revision einfordert.
5. Die operative Autonomie des öffentlichen Unternehmens ist gewährleistet. Die Legislative mischt sich nicht in die Aufgaben der Exekutive ein. Sie greift somit nicht in die Strategie und Führung des staatlichen Unternehmens ein.

Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist gegeben, wenn die soeben genannten Aspekte 1. bis 5. erfüllt sind.

Getrennte Rollen innerhalb der Verwaltung

Die Exekutive nimmt eine Doppelrolle wahr. Sie hat sowohl die Aufsicht über die Umsetzung des vereinbarten Auftrags als auch die Eigentümerrolle. Mögliche Verflechtungen und Konflikte sind daher durch eine Trennung der Verantwortungen zu minimieren.

Normativ gilt, dass folgende institutionellen Aspekte erfüllt sind:

1. Innerhalb der Verwaltung übernimmt ein Fachdepartement die Gewährleisterrolle.
2. Innerhalb der Verwaltung übernimmt das Finanzdepartement die Eignerrolle.

Die Gewährleisterrolle und die Eignerrolle werden somit nicht von derselben Verwaltungsstelle wahrgenommen.

Aufsichtsgremium

Die Legislative übernimmt die Oberaufsicht der Exekutive. Entsprechend sollen Mitglieder der Legislative nicht gleichzeitig im Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung des öffentlichen Unternehmens einsitzen nehmen, da sonst die Unabhängigkeit nicht gewährleistet werden kann. Die Exekutive beaufsichtigt die Verwaltung und die anderen Träger von öffentlichen Aufgaben. Diesbezüglich soll sie das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan des öffentlichen Unternehmens (mit)bestimmen um sicherzustellen, dass die ausgewählten Mitglieder auch die Stossrichtung der Eignerstrategie vertreten.

Letztlich ist die primäre Stossrichtung von Public Corporate Governance, dass man die Verwaltungsräte nach Fachkompetenzen und nicht nach politischen Kriterien auswählt. Auch der Bundesrat hat dies 2006 durch Leitlinien stark gefördert (Bundesrat, 2006). Um eine qualitativ hochstehende Führung des Unternehmens sicherzustellen, sollen Kandidaten für den Aufsichtsrat öffentlicher Unternehmen relevante Branchenkenntnisse, Management Erfahrung sowie relevantes Fachwissen vorweisen. Zusätzlich soll das Aufsichtsgremium interdisziplinär sein, damit alle wesentlichen Kompetenzen abgedeckt sind. Jeder Verwaltungsrat haftet letztlich auch als Arbeitnehmer seines Unternehmens.

Ob jemand in einer Aktiengesellschaft als Verwaltungsratsmitglied entsandt oder gewählt ist, hat Implikationen auf die Fragen, welche Informationen ihm zugänglich sind, wie es haftet,

welche Interessen es vertritt. Um der Gefahr von Rollenkonflikten vorzubeugen, sollten weder Verwaltungsangestellte noch Mitglieder der Legislative oder der Exekutive im obersten Aufsichtsgremiums eines öffentlichen Unternehmens Einsitz nehmen. Wo politische Mandatsträger in Verwaltungsräten von öffentlichen Unternehmen Einsitz nehmen, sind in diesen Unternehmen auch politisch motivierte Entscheidungen möglich, also Entscheidungen, die im Zusammenhang stehen mit Wahlen oder individuelle Ziele dieser Politiker. Damit ein öffentliches Unternehmen jederzeit handlungsfähig ist, insbesondere mit Blick auf eine Veräusserung des Mehrheitsanteils infolge von Risikoerwägungen, dürfen Mitglied des Aufsichtsgremiums nicht politisch entsandt sein, sondern von der Generalversammlung ohne politische Nebenbedingungen gewählt werden können.

Normativ gilt somit, dass folgende institutionellen Aspekte erfüllt sind:

1. Die Legislative hat die Obergewalt über die Exekutive. Die Legislative wählt nicht das Aufsichtsgremium des Unternehmens.
2. Zur Sicherstellung der Umsetzung der Eignerstrategie und des Leistungsauftrags bestimmt die Exekutive das Aufsichtsgremium.
3. Im Aufsichtsrat des öffentlichen Unternehmens nehmen weder Mitglieder der Legislative noch der Exekutive Einsitz.
4. Die Mitglieder des Aufsichtsgremiums des öffentlichen Unternehmens werden auf der Grundlage sachlich-relevanter Kriterien ernannt.

4.2 Wettbewerbliche Aspekte

Im Grundsatz gilt die Wirtschaftsfreiheit für Private. Somit kann sich der Staat nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen; doch wie die Praxis zeigt sind Ausnahmen möglich und nicht selten. Auch gilt eine grösszügige Handhabung durch die Praxis und das Bundesgericht, wie der Bundesgerichtsentscheid zu «Glarnersach» (BGE 138 I 378) zeigt. Das Bundesgericht prüfte dabei die rechtliche Frage der Willkür. Es sah keinen Anlass dazu, das Verhalten des Kantons Glarus zu unterbinden. Das Bundesgericht verlangt mit seinem Entscheid lediglich eine buchhalterische Trennung der Aktivitäten (Josi, 2012; Quinto, 2013).

Damit stimmt das Bundesgericht zu, dass öffentliche Unternehmen im Grundsatz durchaus im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft Güter und Dienstleistungen anbieten dürften. Zwar können sich öffentliche Unternehmen nach wie vor nicht auf die Wirtschaftsfreiheit berufen; doch sind durch dieses Urteil die Anforderungen an Aktivitäten öffentlicher Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten gesunken.

Wenn staatliche Unternehmen im marktwirtschaftlichen Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen, sollen staatliche sowie private Unternehmen dieselben Chancen und Pflichten haben. Eine Gleichberechtigung der staatlichen und privaten Unternehmen beinhaltet gleiche Marktzutritts- respektive Marktaustrittsbedingungen sowie gleiche Auflagen und Standards für alle Unternehmen. Entsprechend sollen auch Grundversorgungsaufträge periodisch neu ausgeschrieben und nach objektiven Kriterien neu vergeben werden.

Basierend auf der Literatur sind folgende Indikatoren relevant, um potenzielle Marktverzerrungen zu identifizieren:

Ausschreibung von Grundversorgungsdienstleistungen

Werden staatliche Aufgaben nicht in eine privatrechtliche Unternehmung überführt, sondern aus einer staatlichen Körperschaft heraus einer Organisation oder einer (öffentlich-rechtlichen) Unternehmung in Auftrag gegeben, so sollen diese Aufträge periodisch überprüft und neu vergeben werden. Dadurch können u.a. die Leistungen und die Preise neu verhandelt werden. Durch die öffentliche Ausschreibung der Aufträge soll der Wettbewerb gefördert und die Transparenz der Vergabe erhöht werden. Die Aufträge sollen zudem auf Basis von objektiven Kriterien vergeben werden.

Allerdings führt die Ausschreibungspflicht allein noch nicht zur Wettbewerbsneutralität. Die Ausschreibung ist lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Wettbewerbsneutralität. Die hinreichende Bedingung ist erfüllt, wenn darüber hinaus keine spezialgesetzlichen und asymmetrischen Regulierungen bestehen.

Normativ gilt somit, dass folgende wettbewerblichen Aspekte erfüllt sind:

1. Die Grundversorgungsaufträge werden periodisch geprüft.
2. Für eine Neuvergabe werden die Grundversorgungsaufträge öffentlich ausgeschrieben.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Letztlich gibt es nur dann keine Wettbewerbsverzerrungen, wenn Grundversorgungsdienste auf der Grundlage eines Monopols finanziert werden. In diesem Fall gehen auch mit spezialgesetzliche Rahmenbedingungen oder asymmetrischen Regulierungen keine Wettbewerbsverzerrungen einher.

Marktöffnungen sind im Regelfall die Folge von technologischem Fortschritt. Vielfach wurde in der Vergangenheit im Zuge von Marktöffnungen jedoch nicht bedacht, dass sich dadurch sowohl die Menge und die Qualität der vormals im Monopol erbrachten Grundversorgungsdienste als auch die Nachfrage verändern. Wo jedoch im Zuge von Marktöffnungen Grundversorgungsmandate nach wie vor bspw. durch den eingessenen Akteur bzw. vormaligen Monopolisten angeboten werden, jedoch auch zunehmend Wettbewerber in diesen Märkten tätig sind, resultieren genuin Wettbewerbsverzerrungen. Somit sind Wettbewerbsverzerrungen durchaus auch problematisch, wenn dadurch ein öffentlicher Auftrag erfüllt wird, also das staatliche Unternehmen ausschliesslich in einem Grundversorgungsbereich tätig ist.

Akzentuiert wird die Problematik der Wettbewerbsverzerrungen, wenn etablierte Unternehmen auf kantonaler und kommunaler Ebene durch den zunehmenden Wettbewerb Umsatzeinbussen kompensieren wollen und auf der Grundlage nach wie vor bestehender Vorteile wie etwa ihrer Ubiquität, Grössen- und Verbundvorteile in (benachbarten) wettbewerblichen Märkten, also genuin in Nicht-Grundversorgungsbereichen tätig werden.

First best ist, wenn öffentliche Unternehmen nicht ausserhalb ihrer Grundversorgungsbereiche tätig sind. Bieten sie dagegen Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dritten an, so ist sicherzustellen, dass dadurch der Wettbewerb möglichst nicht verzerrt wird. Der staatliche Auftrag sollte die Marktaktivitäten des staatlichen Unternehmens weder positiv noch negativ beeinflussen.

Wettbewerbsneutralität bedeutet im engeren Sinne, dass öffentliche Unternehmen nicht durch Spezialbewilligungen und asymmetrischen Regulierungen wettbewerblich bessergestellt werden dürfen. Dies schliesst eine steuerliche Gleichbehandlung mit ein. Öffentliche Unternehmen dürfen wettbewerbliche Aktivitäten nicht quersubventionieren, was faktisch eine strukturelle Tren-

nung der Grundversorgungsaktivitäten und der wettbewerblichen Aktivitäten voraussetzt. Besonders herausfordernd ist dabei die adäquate Zuteilung der Gemeinkosten, die faktisch nicht möglich ist (Faulhaber, 1975). Ist Wettbewerbsneutralität sichergestellt, kann sich im Wettbewerb das effizientere und näher an den Kundenpräferenzen agierende Unternehmen besser durchsetzen.

Normativ gilt somit, dass folgende wettbewerblichen Aspekte erfüllt sind:

1. Das öffentliche Unternehmen steht ausserhalb seines Grundversorgungsangebots mit keinen Aktivitäten im Wettbewerb mit privaten Unternehmen.
2. Der Marktzugang für Wettbewerber wird nicht durch den staatlichen Auftrag gehemmt oder gefördert (bspw. durch Spezialbewilligungen und/oder asymmetrische Regulierungen).
3. Es erfolgen im staatlichen Unternehmen keine Quersubventionierungen wettbewerblicher Aktivitäten. Staatliche Unternehmen, die gleichzeitig privatwirtschaftliche Güter bereitstellen und einen Auftrag im öffentlichen Interesse wahrnehmen, weisen Kosten und Erträge transparent dem jeweiligen Tätigkeitsgebiet zu.
4. Werden zusätzliche staatliche Aufträge, die nicht zum Grundversorgungsauftrag gehören, öffentlich vergeben, findet keine Bevorzugung von öffentlichen Unternehmen statt.
5. Ungleiche Spiesse zwischen staatlichen und privaten Unternehmen können in der Finanzierung bestehen (z. B. Zugang zu Krediten, Ressourcen). Daher ist sicherzustellen, dass Transaktionen, bei denen ein staatliches Unternehmen involviert ist, zu Marktbedingungen erfolgen.

Defizitgarantie und Staatsgarantie

Ungleiche Spiesse zwischen privaten und staatlichen Unternehmen äussern sich beispielsweise durch eine staatliche Defizitgarantie und freilich umso mehr durch eine Staatsgarantie im Konkursfall.

Normativ gilt, dass folgende wettbewerblichen Aspekte erfüllt sind:

1. Es gibt keine jährliche Defizitgarantie für das staatliche Unternehmen («first best»).
2. Es gibt keine Staatsgarantie für das staatliche Unternehmen («first best»).
3. Bei Vorliegen einer Staatsgarantie («second best»): Die Staatsgarantie wird vom staatlichen Unternehmen nach transparenten Kriterien abgegolten.

5 Bestandsaufnahme in den Sektoren (Ist)

Um die Situation in den verschiedenen Sektoren gemäss Postulat Schilliger zu erfassen, wurden zwei unterschiedliche Methoden eingesetzt, nämlich eine Online-Umfrage sowie Fallbeispiele.

Die Methode der Online-Umfrage setzen wir ein, um die Bestandsaufnahme in den beiden Sektoren Energie und Verkehr zu erstellen. Das Abstellen auf eine Online-Umfrage erfolgt dabei aus folgenden Gründen: Zum einen zeichnen sich beide Sektoren durch sehr unterschiedliche Arten von öffentlichen Unternehmen aus (Netzbetreiber, Kraftwerke, Handelsunternehmen, Installationsunternehmen etc. im Energiesektor und Busbetrieb, Bahnunternehmen, Garagen, Reparaturwerkstätten etc. im Verkehrsbereich), was den Rahmen von Fallbeispielen sprengen würde, um einen Überblick über die gesamte Branche zu erhalten. Zum anderen unterstehen viele der Unternehmen in den beiden Sektoren aufgrund ihrer Netzcharakteristiken einer ähnlichen Regulierung. Schliesslich sind in den Kantonen und Städten oft die Energie- und Verkehrsexperten in den gleichen Fachabteilungen angesiedelt, womit dieselben Experten als Ansprechpartner fungieren konnten.

Die Methode der Fallbeispiele setzen wir ein, um einen Eindruck über die Situation im Gesundheitswesen und in der Finanzbranche zu erhalten. In diesem Fall haben wir uns für eher detaillierte Fallstudien entschieden, da in beiden Sektoren die Diskussion sich stark auf einen Bereich des Sektors konzentriert (Kantonalbanken in der Finanzbranche und Spitäler im Gesundheitssektor).

5.1 Online-Umfrage in den Sektoren Energie und Verkehr

Wir haben die Online-Umfrage in den Sektoren Energie und Verkehr in sämtlichen Kantonen und grösseren Städten der Schweiz durchgeführt. Die Kontaktpartner in den Kantonen waren im Regelfall Generalsekretäre in den Verkehrs- und Energiedepartementen sowie Exponenten in den Finanzdepartementen. Die Kontaktpartner in den Städten waren meistens Exponenten der Finanzverwaltungen.

An der Online-Umfrage haben sich mit Ausnahme des Kantons Genf sämtliche Kantone beteiligt. Von den Städten haben Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, Lugano, Zürich, St. Gallen und Thun teilgenommen.

Im Rahmen des Fragebogens wurden die wichtigsten Fragen zu institutionellen und wettbewerblichen Gesichtspunkten gestellt, jedoch – da dies zu weit geführt hätte – wurden nicht sämtliche normative Aspekte zur Governance staatlicher Unternehmen (Kapitel 4) abgefragt, die in den Fallbeispielen analysiert werden. Im Kern wurden mit Blick auf die institutionellen Aspekte folgende Fragen gestellt:

- Organisation und Besitzverhältnisse (Unternehmensname, Haupttätigkeit, Organisationsform, private Minderheitsbeteiligungen)
- Einfluss auf die Unternehmensführung (gesetzliche Grundversorgungsaufträge, vertragliche Leistungsvereinbarungen, Eignerstrategie)
- Umgang mit potentiellen Interessenskonflikten (politische Vertretung im Aufsichtsgremium, Public-Corporate-Governance-Vorgaben, Umgang mit Interessenkonflikten)

Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte wurden folgende Fragen gestellt:

- Marktaktivitäten des Unternehmens (Marktaktivitäten im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, Märkte, in denen das Unternehmen im Wettbewerb mit Dritten steht)
- Spezialbewilligungen des Unternehmens (Spezialbewilligungen, asymmetrische Regulierungen, Staatsgarantie, Abgeltung der Staatsgarantie)
- Entwicklung des Unternehmens (geschäftliche Entwicklung des Unternehmens im vergangenen Dezennium)

Im Rahmen der Online-Umfrage haben die Kantone und Städte Informationen zu 115 öffentlichen Unternehmen an uns retourniert. Die Informationen betreffen 79 kantonale und drei Dutzend städtische Unternehmen (Tabelle 4). Die Auswahl der jeweiligen öffentlichen Unternehmen wurde von den Exponenten getroffen, welche jeweils die Umfrage beantwortet haben. Die Vorgabe in der Umfrage war jeweils, dass es sich um bedeutende Beteiligung der öffentlichen Hand an den Unternehmen handelt.

Tabelle 4 Übersicht zum Rücklauf der Online-Umfrage

Branche	Anzahl Unternehmen der Region Deutschschweiz			Anzahl Unternehmen der Region Westschweiz/Tessin			Schweiz
	Kantone	Städte	Σ	Kantone	Städte	Σ	ΣΣ
Energie	24	7	31	13	12	25	56
Verkehr	31	11	42	11	6	17	59
Σ	55	18	73	24	18	42	115

Von den 79 kantonalen Unternehmen sind 55 aus der Deutschschweiz und 24 aus der Westschweiz und dem Tessin. Unter der Annahme, dass sich die Verteilung der öffentlichen Unternehmen in den Sektoren Energie und Verkehr zwischen den Sprachregionen nicht unterscheidet, reflektiert diese Aufteilung in etwa die Bevölkerungsrelation. Bei den Städten liegen je Landesregionen 18 Antworten zu öffentlichen Unternehmen vor. Gemessen an der Bevölkerungszahl ist die Region Westschweiz/Tessin stärker vertreten als die Deutschschweiz.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.2 Bestandsaufnahme im Energiesektor

Im Rahmen der Online-Umfrage haben wir Antworten zu zentralen institutionellen und wettbewerblichen Fragen von unterschiedlichen Kategorien öffentlicher Energieunternehmen erhalten (Tabelle 5). In den Kantonen (Städten) sind 65% (74%) integrierte Energieversorgungsunternehmen (Elektrizität oder Gas), teilweise im Querverbund. Bei dieser Klassifikation besteht ein gewisser Interpretationsspielraum der Antworten der Befragten. Einige geben für Gemeindeversorgungen bzw. Querverbundunternehmen an, dass es sich um Netzbetreiber handelt.

Tabelle 5 Kategorisierung der öffentlichen Energieunternehmen der Umfrage

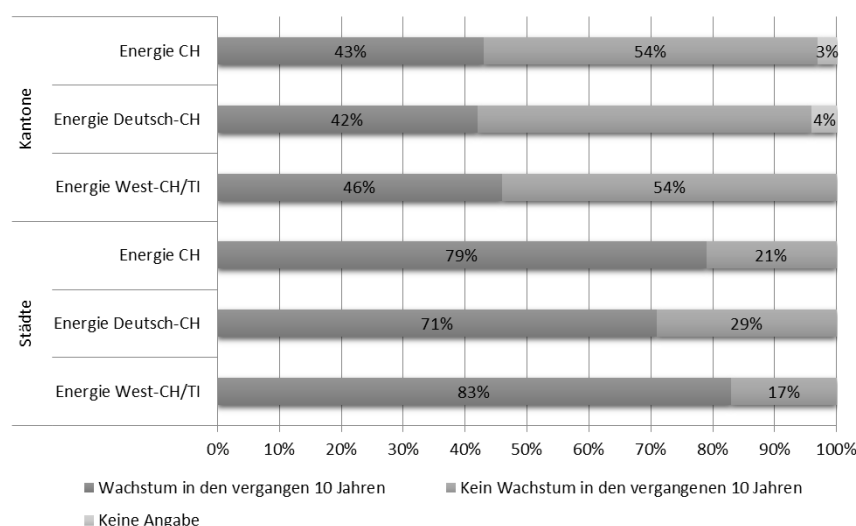
Kategorisierung der Energieunternehmen	Anzahl kantonale Unternehmen	Anteilig	Anzahl städtische Unternehmen	Anteilig
Kraftwerke, Produktion, Handel	10	27%	5	26%
Energieversorgungsunternehmen	24	65%	14	74%
Energieberatung	3	8%	0	0%
Total	37	100%	19	100%

Bemerkung: Die Tabelle enthält eine nicht disjunkt zu verstehende Kategorisierung gemäss dem Fokus der Geschäftstätigkeit von Energieunternehmen. Die Unternehmen, über die im Rahmen der Online-Umfrage Auskunft gegeben wurde, werden entsprechend dem Fokus ihrer Geschäftstätigkeit jeweils einer dieser Kategorien zugeordnet.

Kommentar: Sowohl bei Kantonen als auch Städten ist bei den Unternehmen, zu denen Auskünfte erteilt wurden, die Tätigkeitskategorie Energieversorgungsunternehmen am Häufigsten vertreten. Diese Unternehmen sind in der Schweiz traditionell mehrheitlich in der öffentlichen Hand wie auch Grosskraftwerke, die am zweithäufigsten in den Antworten berücksichtigt werden.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Mit Blick auf den Unternehmensertrag sind im vergangenen Dezennium bei den städtischen Unternehmen rund vier von fünf Energieunternehmen gewachsen. Hier fallen vor allem Zukäufe an Kraftwerken (Wasser, Wind, Solar) ins Gewicht (Abbildung 2). Von den kantonalen Energieunternehmen sind dagegen nur etwas über 40% gewachsen. In diesen Fällen handelt es sich meist um den Ausbau bestehender Geschäftsfelder, aber auch um Unternehmenskäufe.

Abbildung 2 Unternehmenswachstum bei öffentlichen Energieunternehmen im vergangenen Dezennium

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. In den vergangenen Jahren sind vor allem die städtischen Energieunternehmen gewachsen (rund 80%). Von den kantonalen Energieunternehmen ist weniger als die Hälfte gewachsen.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.2.1 Institutionelle Aspekte: Kantone – Städte – Regionen

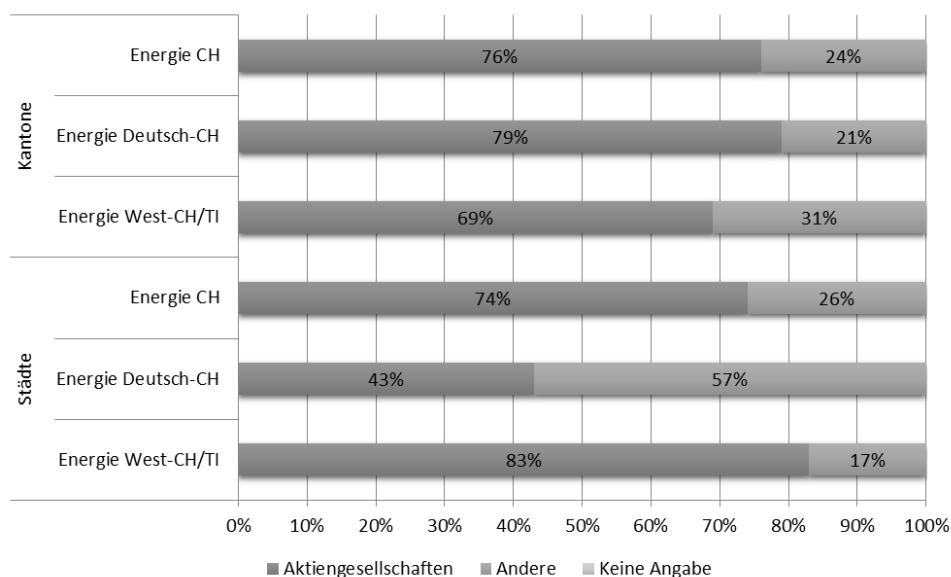
Im Folgenden werden die zentralsten institutionellen Aspekte zur Governance staatlicher Energieunternehmen behandelt (vgl. zu den normativen Ausführungen Kapitel 4).

Gesellschaftsform

In Bezug auf die Angaben der Kantone in der Online-Umfrage firmieren über 70% der öffentlichen Energieunternehmen als Aktiengesellschaft (Abbildung 3). Dabei sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen der Deutschschweiz und der Region Westschweiz/Tessin zu beobachten. Die Aktiengesellschaften sind nur in Einzelfällen börsenkotiert.

Gemäss den befragten Städten sind bei ihnen ebenfalls rund drei Viertel der Energieunternehmen als Aktiengesellschaft tätig, wobei bei den befragten Deutschschweizer Städten der Anteil unter 50% liegt. Zu beachten gilt es, dass in der Schweiz gerade bei Energieversorgungsunternehmen viele hauptsächlich im Besitz von Gemeinden sind. In zahlreichen Gemeinden wurden in den letzten Jahren Energieversorgungsunternehmen in rechtlich selbständige Einheiten überführt (Saxenhofer, 2014). Verbunden mit der Rechtsform ist die Frage der Besteuerung der Unternehmen.

Abbildung 3 Gesellschaftsform bei öffentlichen Energieunternehmen



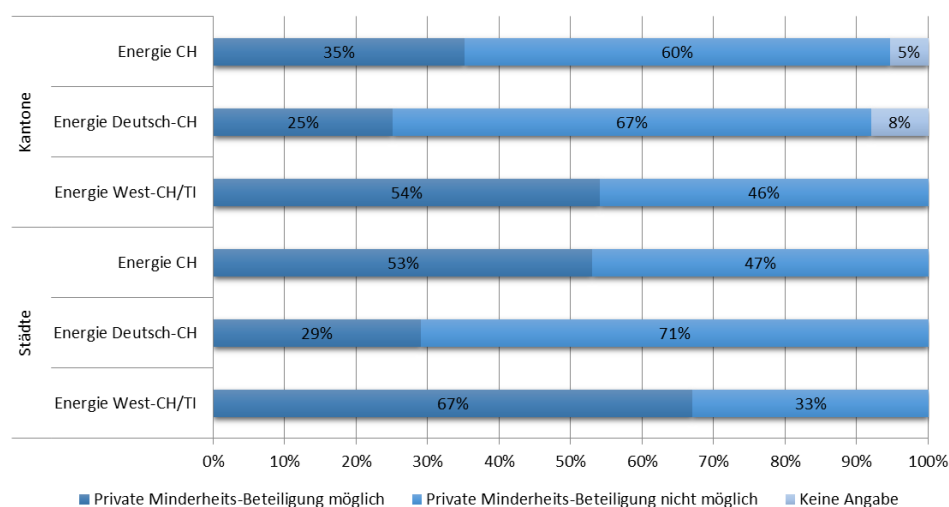
Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Rund drei Viertel dieser öffentlichen Energieunternehmen sind als Aktiengesellschaft tätig.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Wertet man die Ergebnisse der Online-Umfrage in Bezug auf die mögliche Minderheitsbeteiligung aus, unterscheiden sich die Ergebnisse. Rund ein gutes Drittel der in der Befragung aufgeführten kantonalen Aktiengesellschaften im Energiesektor lässt private Minderheitsaktionäre zu. In der Deutschschweiz sind sie in einem Viertel der aufgeführten Unternehmen zugelassen, in der Region Westschweiz/Tessin in über der Hälfte der Unternehmen.

Auf einem leicht höheren Niveau ist dasselbe Bild bei den städtischen Energieunternehmen zu beobachten. Dabei kennen in den befragten Städten insgesamt etwas über die Hälfte der städtischen Energieunternehmen die Möglichkeit des privaten Minderheitsaktionariats. In den befragten Deutschschweizer-Städten sind Minderheitsaktionäre in etwas weniger als 30% der Unternehmen zugelassen, in der Region Westschweiz/Tessin dagegen in über zwei Drittel der Unternehmen. Teilweise existieren auch Unternehmen, bei denen Minderheitsbeteiligungen dem Buchstaben nach zugelassen, aber derzeit politisch nicht gewollt sind.

Abbildung 4 Private Minderheitsbeteiligungen bei öffentlichen Energieunternehmen



Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Im Energiesektor kennt ein gutes Drittel der genannten kantonalen Energieunternehmen und über die Hälfte der genannten städtischen Unternehmen die Möglichkeit privater Minderheitsaktionäre. Minderheitsbeteiligungen sind in der Region Westschweiz/Tessin bei einem grösseren Anteil der Unternehmen zugelassen als in der Deutschschweiz.

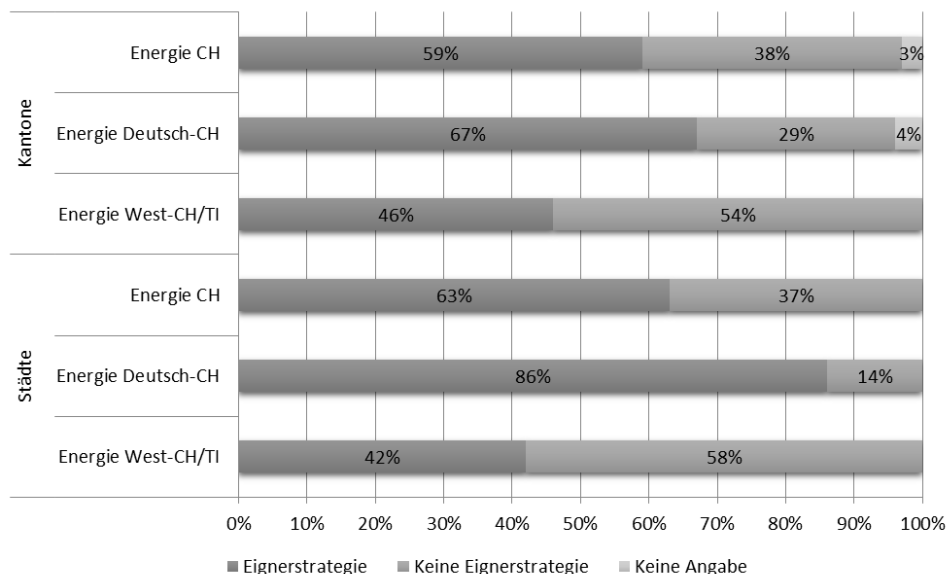
Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Steuerungsinstrumente

Gemäss Online-Umfrage gibt es für knapp 60% der in der Online-Umfrage fungierenden 37 kantonalen Energieunternehmen eine Eignerstrategie. In der Deutschschweiz ist dies für zwei Drittel, in der Region Westschweiz/Tessin knapp für einen Drittel der Unternehmen der Fall.

Die Städte haben für mindestens drei von fünf Energieunternehmen eine Eignerstrategie. Während in der Deutschschweiz für über 85% der städtischen Energieunternehmen eine Eignerstrategie existiert, ist dies in der Region Westschweiz/Tessin nur für knapp mehr als 40% der Unternehmen der Fall.

Im Regelfall sind die Eignerstrategien öffentlich; in der Praxis dagegen ist es vielfach nicht einfach, diese Dokumente (elektronisch) aufzufinden. In wenigen Fällen sind Eignerstrategien explizit nicht öffentlich.

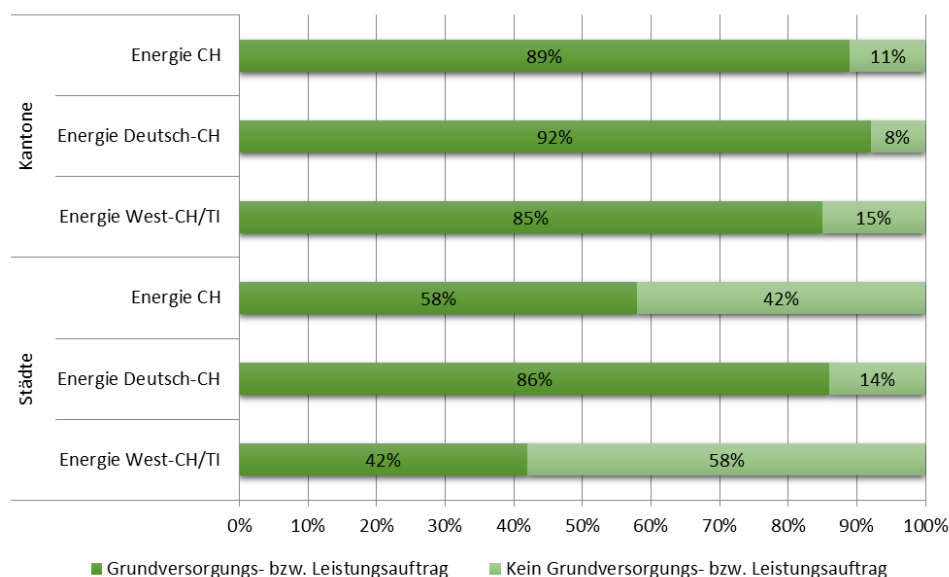
Abbildung 5 Eignerstrategie bei öffentlichen Energieunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Im Schnitt existiert bei den genannten öffentlichen Unternehmen im Energiesektor für rund drei von fünf eine Eignerstrategie. Das Steuerungsinstrument ist in der Deutschschweiz besser etabliert als in der Region Westschweiz/Tessin.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Rund neun von zehn der in der Umfrage genannten kantonalen Energieunternehmen haben einen gesetzlichen Grundversorgungsauftrag. Dabei geht es im Regelfall um die Versorgungssicherheit sowohl bei Kraftwerken als auch bei Versorgungsunternehmen. Bei den Kraftwerken sind die Bestimmungen zur Deckung des Energiebedarfs durch bundesgesetzliche Regelungen (BFE, 2004) übersteuert.

Bei den in der Online-Umfrage fungierenden 19 städtischen Energieunternehmen wird für knapp 60% – im Regelfall für die in der Kategorie Energieversorgungsunternehmen fungierenden Unternehmen – angegeben, dass in der Leistungsvereinbarung mit der Stadt der Grundversorgungsauftrag konkretisiert ist; in der Deutschschweiz für über 80% der Unternehmen, in der Region Westschweiz/Tessin lediglich für 40%. Die niedrigere Prozentzahl in der Westschweiz resultiert daraus, dass bei den berücksichtigten Unternehmen der Anteil der Versorgungsunternehmen geringer ist als in der Deutschschweiz. In der Westschweiz wurden mehr Beteiligungen an Dienstleistern angegeben, die Leistungen für Versorgungsunternehmen erbringen, die ebenfalls grösstenteils in öffentlichem Eigentum sind (Outsourcing und Pooling).

Abbildung 6 Grundversorgungsauftrag bei öffentlichen Energieunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Von den genannten Unternehmen haben rund neun von zehn kantonalen und 60% der städtischen Energieunternehmen einen Grundversorgungsauftrag.

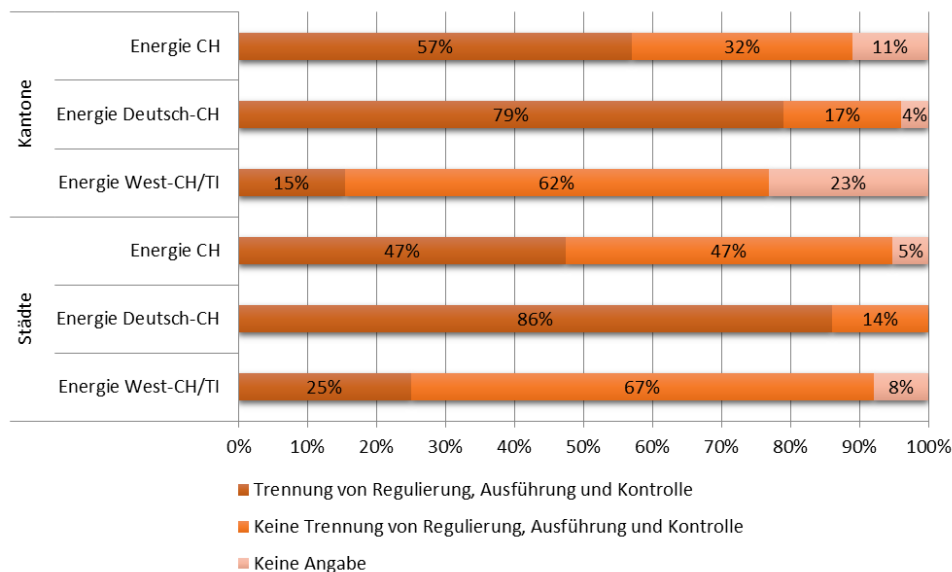
Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Interessenentflechtung

Bei der Interessenentflechtung geht es darum, dass die kantonale und/oder die kommunale Legislative den gesetzlichen Rahmen definiert und die Oberaufsicht auf das öffentliche Unternehmen hat. Die Exekutive gibt dem Unternehmen Eignerstrategie und Leistungsauftrag vor. Sie nimmt die Aufsicht über das Aufsichtsgremium des Unternehmens wahr. Darüber hinaus muss die operative Autonomie des Unternehmens gewährleistet sein.

Mit Blick auf die Rollenentflechtung geht es primär um die Frage, inwieweit Exekutive und Legislative eine klare Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle (Viele-Hüte-Problematik) im Sinne der ökonomisch-normativen Kriterien vornehmen. Dies ist für mehr als die Hälfte der genannten kantonalen Energieunternehmen der Fall, wobei starke regionale Unterschiede bestehen. In der Deutschschweiz gibt es bei vier von fünf Unternehmen eine klare Rollenteilung, in der Region Westschweiz/Tessin dagegen nur für 15% der Unternehmen. Im Rahmen der Antworten zur Online-Umfrage wird teilweise argumentiert, allfällige Interessenkonflikte liessen sich fallweise klären.

In den befragten Städten ist die Viele-Hüte-Problematik in knapp der Hälfte der Unternehmen gelöst. Genauso wie bei den Kantonen wird dem Prinzip der Rollenentflechtung jedoch vor allem bei den befragten Deutschschweizer Städten nachgelebt. In der Region Westschweiz/Tessin ist dies nur bei einem von vier städtischen Energieunternehmen der Fall.

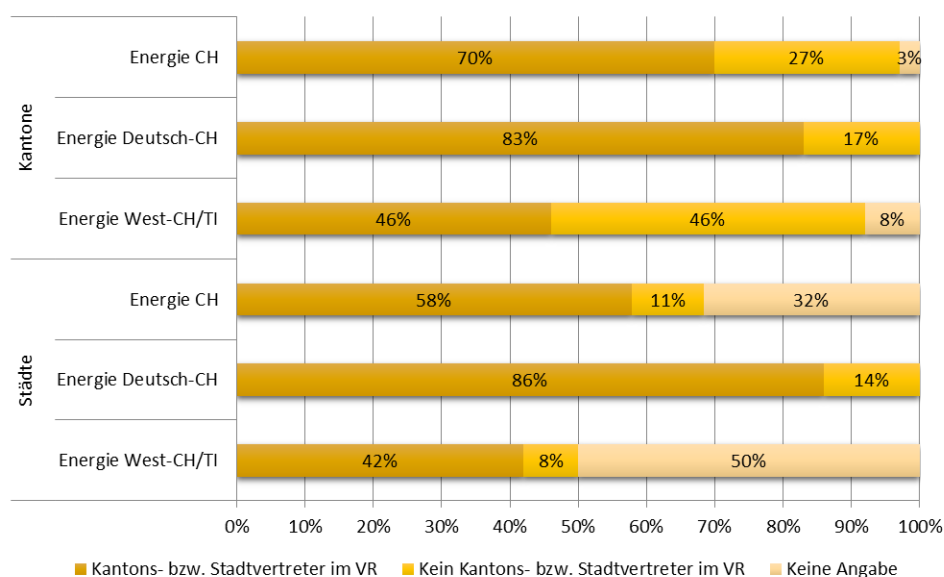
Abbildung 7 Rollenentflechtung bei öffentlichen Energieunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Die Rollenentflechtung ist unabhängig von der föderalen Ebene bei den genannten Energieunternehmen in der Deutschschweiz verbreiteter als für Energieunternehmen in der Region Westschweiz/Tessin.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Bei rund 70% der aufgeführten kantonalen Energieunternehmen werden Aufsichtsgremien teilweise durch politische Vertreter der Legislative und/oder der Exekutive besetzt. In der Deutschschweiz ist dies im Durchschnitt bei vier von fünf Unternehmen der Fall, in der Region Westschweiz/Tessin bei jedem zweiten Unternehmen. Im Regelfall wird das politische Mandat mit der Vertretung der Interessen der Eignerin begründet, insbesondere basierend auf dem Obligationenrecht Art. 707 ff.

Ähnlich sieht die Situation für die städtischen Energieunternehmen aus: Hier haben im Schnitt knapp drei von fünf Unternehmen teilweise politisch besetzte Verwaltungsräte. In der Deutschschweiz ist dies allerdings fast in neun von zehn Unternehmen der Fall, in der Region Westschweiz/Tessin dagegen nur in gut 40% der Unternehmen.

Abbildung 8 Politische Mandate in Aufsichtsräten bei öffentlichen Energieunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Politische Mandate sind unabhängig von der föderalen Ebene bei den genannten Unternehmen im Energiesektor primär in der Deutschschweiz virulent. In der Region Westschweiz/Tessin haben höchstens die Hälfte der erwähnten öffentlichen Energieunternehmen einen oder mehrere politische Entscheidungsträger in ihren Verwaltungsräten.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.2.2 Wettbewerbliche Aspekte: Kantone – Städte – Regionen

Im Folgenden werden die zentralsten wettbewerblichen Aspekte zur Governance staatlicher Energieunternehmen behandelt, wie sie im Kapitel 4 dargelegt werden.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Ob Dienstleistungen oder Produkte im Wettbewerb mit Privaten angeboten werden, wird von den Exponenten in den verschiedenen Kantonen und Städten nicht einheitlich beurteilt. Während für Beteiligungen an Versorgungsunternehmen mit und ohne spezielle Dienstleistungsabteilung in der Deutschschweiz angegeben wird, dass diese im Wettbewerb mit Privaten stehen, wird dies in der Westschweiz und im Tessin nicht einheitlich so beantwortet.

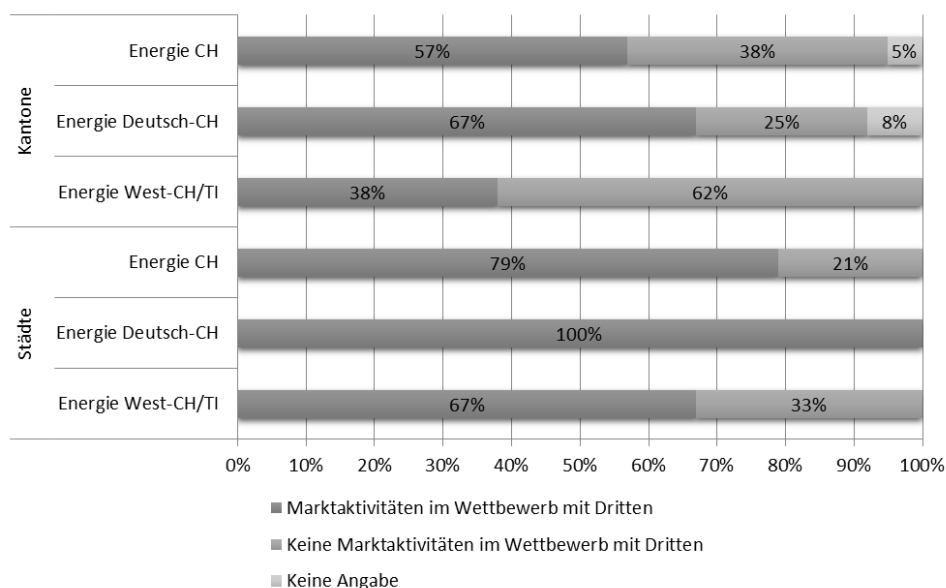
Rund 60% der berücksichtigten kantonalen Energieunternehmen stehen direkt oder indirekt im Wettbewerb mit privaten Unternehmen, da sie Produkte (Stromproduktion, Stromversorgung marktzugangsberechtigter Endverbraucher, Gasversorgung, Fernwärme) und Dienstleistungen anbieten, die auch von privaten erbracht werden können. Für rund zwei Drittel der Unternehmen in der Deutschschweiz wird angegeben, dass die Unternehmen im Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen. Bei den Beteiligungen in der Region Westschweiz/Tessin wird sowohl bei Kantonen als auch bei den Städten in den Antworten darauf verwiesen, dass einige davon Beteiligungen an Industriebetrieben seien, die nicht im Wettbewerb stehen, obwohl diese Unternehmen Leistungen anbieten, die in den Unternehmen der Deutschschweiz als «Leistungen im Wettbewerb mit Dritten» deklariert werden. Abbildung 9 spiegelt die Einschätzung der befragten Exponenten, die das gleiche Betätigungsfeld der Unternehmen unterschiedlich einschätzen.

Bei den städtischen Energieunternehmen bieten fast alle Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten Dienstleistungen an. Dabei wird für die Deutschschweiz angegeben, dass alle berücksichtigten Energieunternehmen im Wettbewerb mit Dritten tätig seien. In der Region Westschweiz/Tessin stehen mehr als drei Viertel im Wettbewerb. Wie bei den Kantonen wurden die Antworten für Abbildung 9 so berücksichtigt, dass analog zu den Deutschschweizer Antworten Versorgungsunternehmen Dienstleistungen im Wettbewerb anbieten. Bei den Unternehmen, die gemäss Antworten nicht im Wettbewerb mit privaten Dritten stehen, handelt es sich vor allem um Dienstleister, welche exklusiv die an ihnen beteiligten Energie- bzw. Strom oder Wärmeversorger beliefern. Die beteiligten Unternehmen sind dabei meist ebenfalls in der öffentlichen Hand. Sie bieten selbst Leistungen an, die im Wettbewerb stehen. Wenn über diese Unternehmen im Rahmen der Online-Umfrage informiert wurde, nicht im Wettbewerb mit privaten Dritten zu stehen, ist dies darauf zurückzuführen, dass es sich um ausgelagerte Unternehmensteile bzw. Pooling handelt (Beschaffung von Material, Dienstleistungen etc.). Grundsätzlich besteht an Stelle der exklusiven Beschaffung beim ausgelagerten (in öffentlichem Eigentum stehenden) Unternehmen die Möglichkeit am Markt zu beschaffen. Diese Möglichkeit wird bei den Antworten zur Umfrage aber nicht immer in Erwägung gezogen.

In den letzten Jahren haben wettbewerbliche Dienstleistungen durch Energieunternehmen in Bandbreite und Intensität zugenommen, dies auch um die europaweit gesunkenen Energiepreise⁶ und damit einhergehenden Umsatzeinbussen zu kompensieren. Beispiele sind Energieberatung, Elektroinstallationen inkl. Gebäudeautomation, Planung und Installation von Heizungsanlagen, Betrieb- und Unterhalt von Heizungsanlagen, Solarberatung, Stromhandel, aber auch Dienstleistungen in der Telekommunikation (Rechenzentrum, Datennetzanbieter). Investitionsrisiken, etwa im Kontext der Investitionen der Energieunternehmen in Glasfasernetze materialisieren sich zunehmend (Hudec, 2015; Füglistner, 2015; Troxler & Müller, 2017; Müller, 2017; Hudec et al., 2017). Öffentliche Energieunternehmen kaufen auch Gebäudetechnikunternehmen, Elektroinstallationsunternehmen, Sanitärfachgeschäfte, Planungs- und Ingenieurbüros und treten auf diese Weise in den Wettbewerb mit den auf diesen Märkten tätigen privaten Unternehmen.

Die Expansion in die Dienstleistungsbereiche ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich die Rahmenbedingungen im Energiebereich mit der (Teil-)Marktliberalisierung im Strombereich und der Energiestrategie sowie der CO₂-Politik im Wärmebereich geändert haben. Indem traditionelle Monopolbereiche entfallen bzw. kleiner werden und sich im Energiegeschäft Schwerpunkte verlagern, werden neue Geschäftsbereiche in den öffentlichen Energieunternehmen aufgebaut, um die Abhängigkeit von den traditionellen Geschäftsbereichen zu verringern.

⁶ http://www.bricklebrit.com/stromboerse_leipzig.html (Seite eingesehen im Oktober)

Abbildung 9 Aktivitäten im Wettbewerb bei öffentlichen Energieunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Die Antworten spiegeln die Einschätzung der befragten Exponenten. Diese geben für die Mehrheit der Energieunternehmen an, dass sie ihre Produkte und Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen anbieten. Nur bei den Kantonen in der Westschweiz wird dies für die eigenen Beteiligungen anders eingeschätzt. Die Antworten decken sich nicht mit den angegebenen Tätigkeitsbereichen.

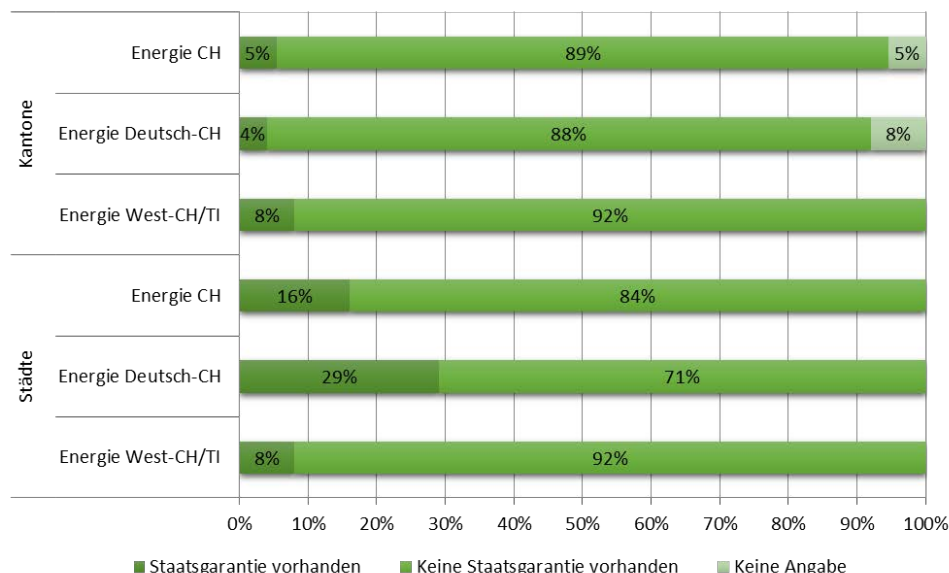
Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Unterschiedliche Ausgangsbedingungen der Marktakteure

Für den Bereich Elektrizität ist zu beachten, dass die Regelungen des Stromversorgungsgesetzes Vorrang vor dem Kartellgesetz oder Regelungen auf Ebene Kantone oder Gemeinden haben. Das Netzmonopol und die Monopolsituation im Bereich der grundversorgten Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Jahr decken, gelten für alle Beteiligungen an Stromversorgern und Querverbundunternehmen. Dazu gehört die Möglichkeit zur Erteilung von kantonalen und kommunalen Konzessionen im Zusammenhang mit dem Übertragungs- und dem Verteilnetz, insbesondere das Recht zur Nutzung des öffentlichen Grunds und Bodens, ohne Ausschreibung zu erteilen (Art. 3a StromVG). Für rund die Hälfte der aufgeführten kantonalen Energieunternehmen wird angegeben, dass es Spezialbewilligungen und/oder asymmetrischen Regulierungen gibt. Dabei handelt es sich vor allem um Konzessionen für Stromnetze oder die Wasserkraftwerke. In der Region Westschweiz/Tessin ist dies bei mehr als zwei Dritteln der erwähnten Unternehmen der Fall, in der Deutschschweiz bei einem Drittel der Unternehmen. Bei den städtischen Unternehmen wird unabhängig von der Region für rund ein Drittel der öffentlichen Energieunternehmen angegeben, dass es Spezialbewilligungen und/oder asymmetrischen Regulierungen gibt. Beispiele dafür sind Sonderkonzessionen zur Nutzung des öffentlichen Grundes, der Betrieb der öffentlichen Beleuchtung oder die Steuerbefreiung. Dies kann zum Wettbewerbsvorteil werden, wenn aus den Monopolbereichen Quersubventionierungen in den Wettbewerbsbereich fließen. Die Thematik der Steuerbefreiung wird nur für ein Versorgungsunternehmen explizit angegeben, ist aber in der Praxis für sämtliche Betriebe relevant, die nicht als AG organisiert sind.

Das Thema Staatsgarantien, gewissermassen eine Spezialform einer asymmetrischen Regulierung, ist für die Energieunternehmen in dieser Form weniger bedeutend. Bei kantonalen Energieunternehmen sind sie eher selten. Die offiziellen Angaben zur Staatsgarantie in der Befragung sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. In einem europaweit liberalisierten Strommarkt und insbesondere mit dem Aufkommen neuer Technologien und Tendenzen zur dezentralen Energieversorgung tragen Kantone und Städte hohe Risiken, die oft ausgeblendet werden. Dass sich Risiken durchaus materialisieren können, haben bereits die Verflechtungen der Kantone mit dem regionalen Finanzsektor gezeigt (Müller, 2011) oder auch im Sektor selbst infolge der notwendig gewordenen Wertberichtigungen in der Stromproduktion (Müller, 2011). Unabhängig davon ob eine explizite Staatsgarantie vorliegt, hat somit jedes Gemeinwesen die wirtschaftliche Verantwortung gegenüber seinen öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Bei Aktiengesellschaften ist die Staatsgarantie beschränkt auf den Anteil der Verbindlichkeiten entsprechend der Aktienbeteiligung des Kantons.

Abbildung 10 Staatsgarantie bei öffentlichen Energieunternehmen



Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben.

Die explizite Staatsgarantie ist bei kantonalen Energieunternehmen selten; dagegen existiert eine solche Garantie für 30% der städtischen Energieunternehmen in der Deutschschweiz.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.3 Bestandsaufnahme im Verkehrssektor

Im Rahmen der Online-Umfrage haben wir Antworten zu unterschiedlichen Kategorien öffentlicher Verkehrsunternehmen erhalten (Tabelle 6). Dabei fällt auf, dass sowohl bei den kantonalen und auch den städtischen Unternehmen jeweils knapp 30% der Kategorie «Verbund ohne Bahn» angehören. Bestimmte Kategorien kommen nur bei den kantonalen Verkehrsunternehmen vor, andere dagegen nur bei den städtischen Verkehrsunternehmen: So haben einige der Kantone Schifffahrts- und Bahnunternehmen. Viele der Städte bewirtschaften eigene Parkhäuser.

Tabelle 6 Kategorisierung der öffentlichen Verkehrsunternehmen der Umfrage

Kategorisierung der Verkehrsunternehmen	Anzahl Kantonale Unternehmen	Anteilig	Anzahl Städtische Unternehmen	Anteilig
Bahn	14	33%	0	0%
Verbund ohne Bahn	12	29%	5	29%
Bus	9	21%	2	12%
Schiffahrt	4	10%	0	0%
(Stand-)Seilbahn	2	5%	2	12%
Flughafen	1	2%	2	12%
Parkhaus	0	0%	6	35%
Total	42	100%	17	100%

Bemerkung: Die Tabelle enthält eine nicht disjunkt zu verstehende Kategorisierung gemäss dem Fokus der Geschäftstätigkeit von Verkehrsunternehmen. Die Unternehmen, über die im Rahmen der Online-Umfrage Auskunft gegeben wurde, werden entsprechend dem Fokus ihrer Geschäftstätigkeit jeweils einer dieser Kategorien zugeordnet.

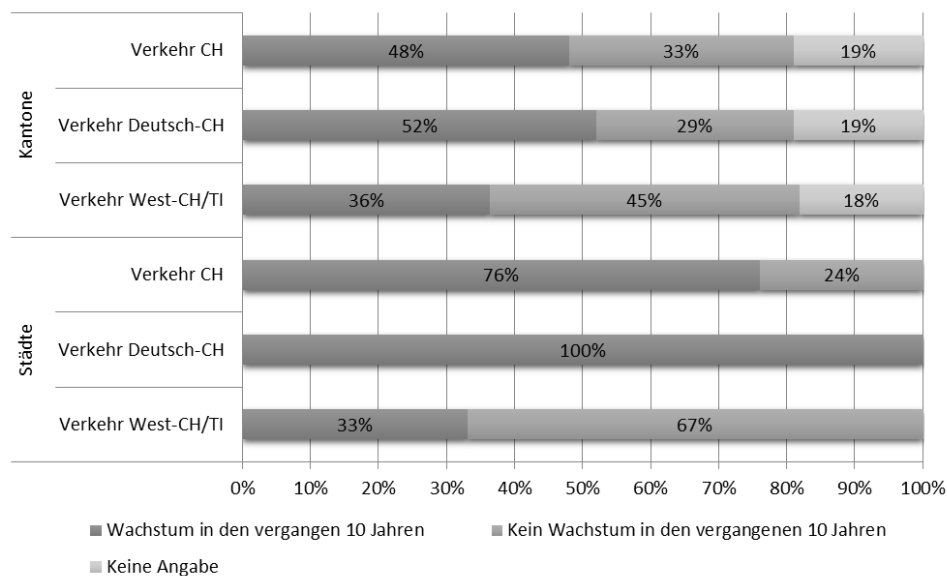
Kommentar: Bei gewissen Verkehrsaktivitäten wie den «Verbund ohne Bahn» haben kantonale und städtische Energieunternehmen faktisch identische Anteile. Je rund 30% der öffentlichen Verkehrsunternehmen in den Kantonen und auch in den Städten sind unter dieser Tätigkeitskategorie subsumierbar.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Im vergangenen Dezennium sind viele Verkehrsunternehmen umsatzmässig gewachsen. Während in der Deutschschweiz sämtliche der aufgeführten städtischen Verkehrsunternehmen gewachsen sind, ist dies in der Region Westschweiz/Tessin nur bei jedem dritten Unternehmen der Fall. Zum Wachstum dieser Unternehmen haben bspw. Übernahmen neuer Linien geführt.

In der Umfrage liessen rund 20% der kantonalen Verkehrsunternehmen die Frage nach dem Unternehmenswachstum unbeantwortet. Für das Wachstum dieser Unternehmen wird vor allem die Mengenentwicklung im Orts- und Regionalverkehr angeführt, aber auch Zusammenschlüsse und Übernahme von privaten Verkehrsunternehmen.

Abbildung 11 Unternehmenswachstum bei öffentlichen Verkehrsunternehmen im vergangenen Dezennium



Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Rund die Hälfte der kantonalen und rund drei Viertel der städtischen Verkehrsunternehmen sind im vergangenen Jahrzehnt gewachsen. Das Wachstum ist jeweils in den Unternehmen der Deutschschweizer Kantone und Städte ausgeprägter als in denjenigen der Region Westschweiz/Tessin.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

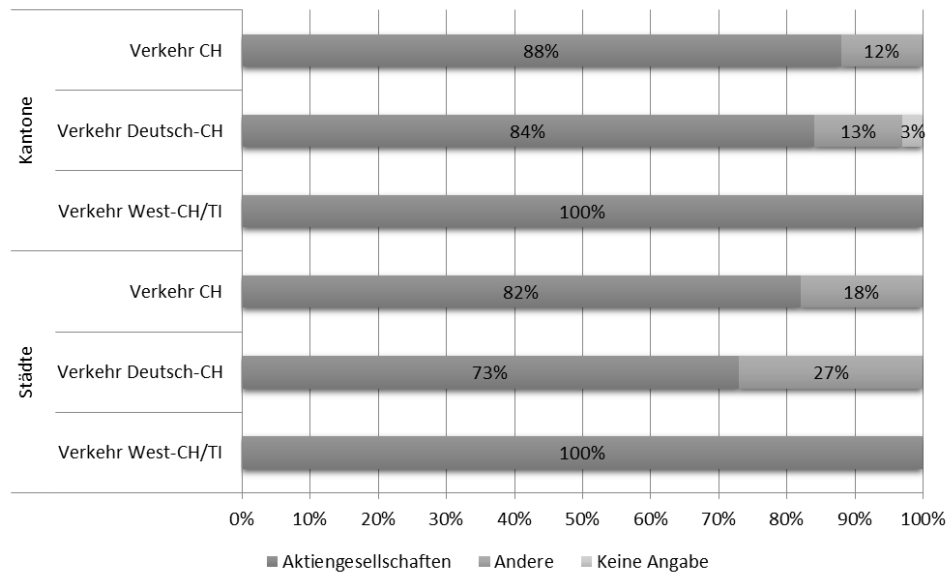
5.3.1 Institutionelle Aspekte: Kantone – Städte – Regionen

Im Folgenden werden die zentralsten institutionellen Aspekte zur Governance staatlicher Verkehrsunternehmen behandelt, wie sie im Kapitel 4 dargelegt werden.

Gesellschaftsform

Mit Blick auf die Gesellschaftsform sind vier von fünf der genannten kantonalen Verkehrsunternehmen als Aktiengesellschaft formiert (Abbildung 12), also vergleichsweise mehr als im Energiesektor. In der Region Westschweiz/Tessin sind sämtliche Verkehrsunternehmen Aktiengesellschaften. Dabei sind die Aktiengesellschaften nur in Einzelfällen börsenkotiert.

Auch bei den Städten sind schweizweit vier von fünf erwähnten Verkehrsunternehmen als Aktiengesellschaft tätig, ebenfalls verhältnismässig mehr als im Energiebereich. Regional gibt es allerdings grosse Unterschiede. Während in der Deutschschweiz knapp drei von vier Unternehmen als Aktiengesellschaft tätig sind, sind es in der Region Westschweiz/Tessin 100%. Wie auch im Energiesektor ist der Anteil der AGs in der Westschweiz höher als in der Deutschschweiz.

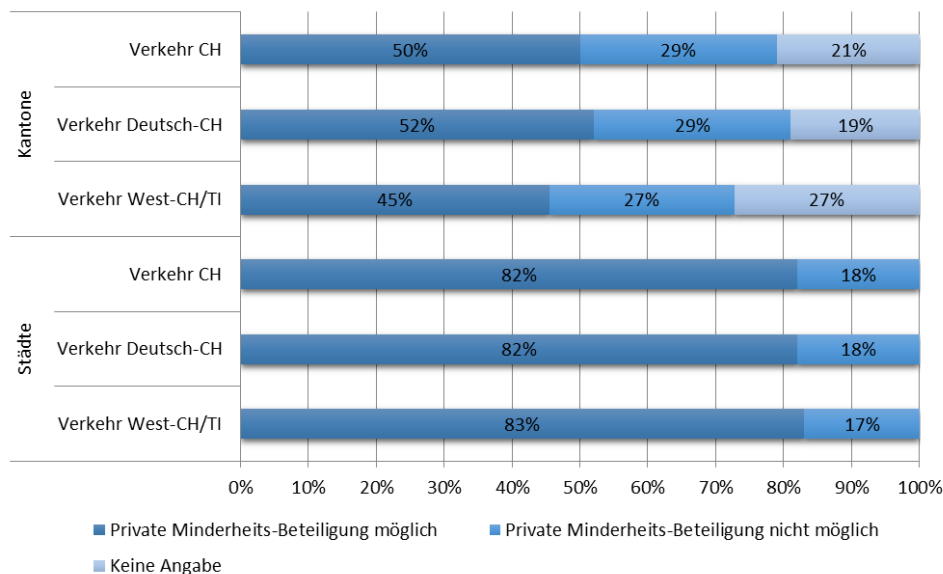
Abbildung 12 Gesellschaftsform bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Der Anteil der Aktiengesellschaften ist bei den aufgeführten öffentlichen Verkehrsunternehmen generell hoch, bei den Kantonen noch etwas ausgeprägter als bei den Städten.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Im Verkehrssektor kennt die Hälfte der berücksichtigten kantonalen Aktiengesellschaften die Möglichkeit des privaten Minderheitsaktionariats, was deutlich mehr ist als im Energiesektor (gut ein Drittel).

Mit Blick auf die genannten städtischen Unternehmen wird die Frage nach der Möglichkeit des privaten Minderheitsaktionariats sehr homogen beantwortet. Es ist bei etwas über 80% der Verkehrsunternehmen möglich. Es gibt auch Unternehmen, bei der Minderheitsbeteiligungen theoretisch möglich wären, aber derzeit politisch nicht gewollt sind.

Abbildung 13 Private Minderheitsbeteiligungen bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Bei rund der Hälfte der genannten kantonalen und bei mehr als 80% der städtischen Verkehrsunternehmen sind private Minderheitsbeteiligungen möglich.

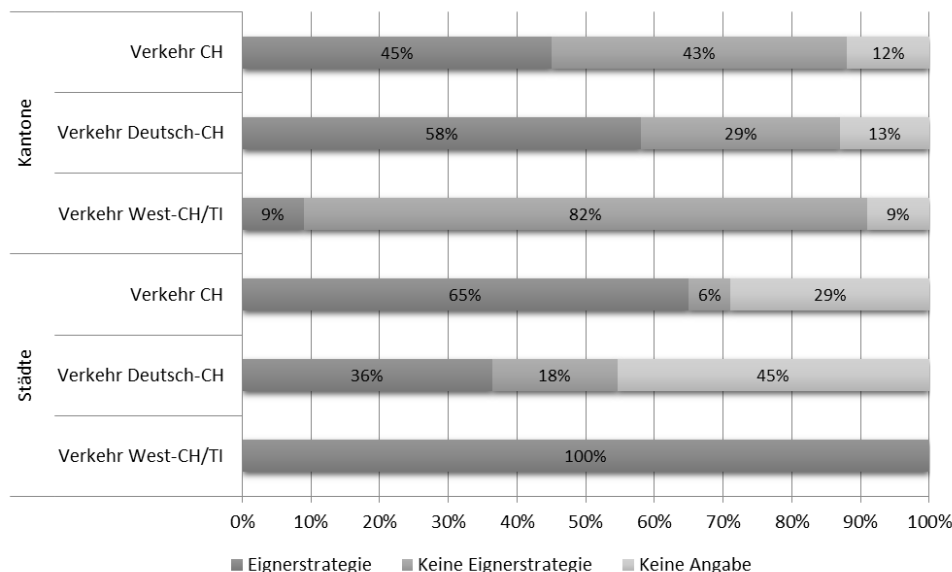
Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Steuerungsinstrumente

Im Verkehrssektor existiert für weniger als die Hälfte der in der Umfrage aufgeführten kantonalen Verkehrsunternehmen eine Eignerstrategie. In der Deutschschweiz existiert zwar für rund 60% der Verkehrsunternehmen eine Eignerstrategie, in der Region Westschweiz/Tessin nicht einmal für 10%. Wo Eignerstrategien existieren, sind sie in einem Drittel der Fälle nicht öffentlich.

In den befragten Städten existiert rund für zwei Drittel der Verkehrsunternehmen eine Eignerstrategie. Regional sind allerdings starke Unterschiede beobachtbar: Während in der Deutschschweiz für über 85% der städtischen Energieunternehmen eine Eignerstrategie besteht, ist dies für die Verkehrsunternehmen nur bei gut einem Drittel der Unternehmen der Fall. In wenigen Fällen sind Eignerstrategien explizit nicht öffentlich (z. B. Verkehrsbetriebe Zürich). Zur Normalität gehören Eignerstrategien für Verkehrsunternehmen in der Region Westschweiz/Tessin.

Abbildung 14 Eignerstrategie bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

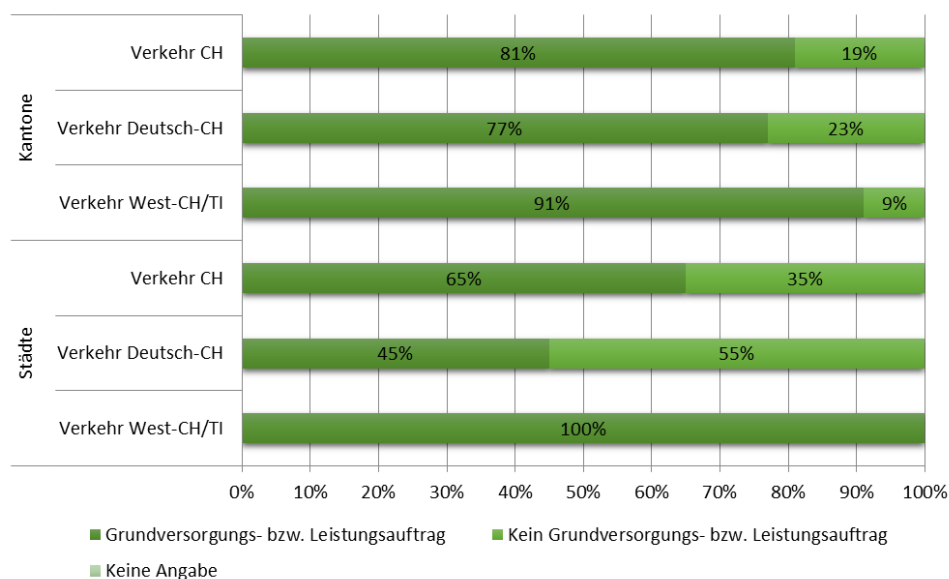


Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Im Verkehrssektor existieren für weniger als die Hälfte der erwähnten kantonalen Unternehmen Eignerstrategie. Die Städte haben für rund zwei Drittel der Unternehmen eine Eignerstrategie. In der Deutschschweiz ist das Steuerungsinstrument in den Kantonen besser etabliert, in der Region Westschweiz/Tessin in den Städten.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Gut acht von zehn kantonalen Verkehrsunternehmen kennen Grundversorgungsaufträge. Im Regelfall handelt es sich dabei um Aufträge, die das Verkehrs- und Strassenwesen ordnen.

Von den in der Umfrage genannten städtischen Verkehrsunternehmen kennen nur knapp zwei Drittel einen Grundversorgungsauftrag. Anders als im Energiebereich sind nur gut 45% der Verkehrsunternehmen in der Deutschschweiz auf der Grundlage eines Grundversorgungsauftrags tätig. In der Region Westschweiz/Tessin haben sämtliche der aufgeführten städtischen Verkehrsunternehmen Leistungsaufträge. Dabei geht es primär um Leistungsaufträge zur Gewährleistung des regionalen ÖV.

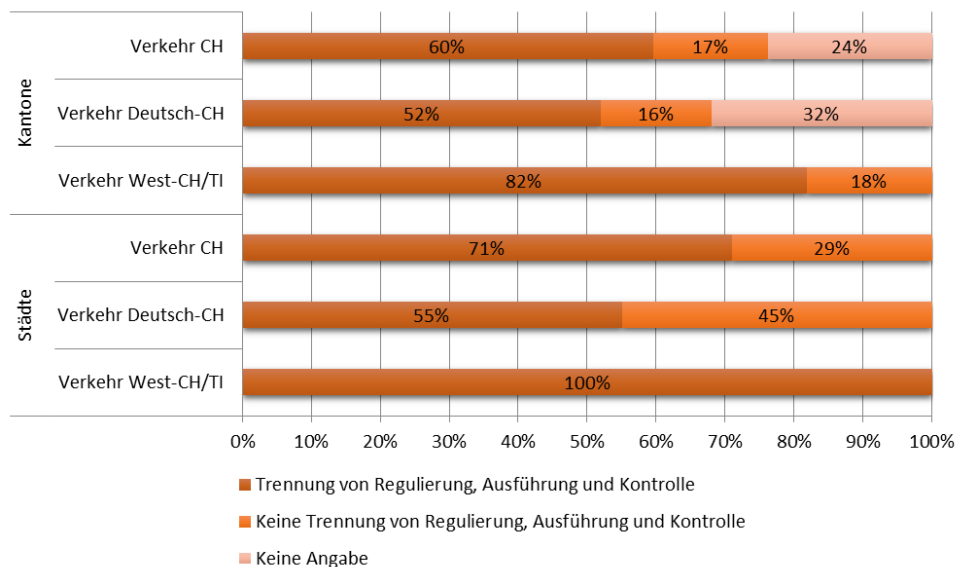
Abbildung 15 Grundversorgungsauftrag bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. 80 % der kantonalen und knapp zwei Drittel der genannten städtischen Verkehrsunternehmen kennen einen Grundversorgungsauftrag.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Interessenentflechtung

Die Rollenentflechtung (Viele-Hüte-Problematik) wird in der Verkehrsbranche in drei von fünf der in der Umfrage aufgeführten Unternehmen als gelöst betrachtet. Allerdings sind starke regionale Unterschiede beobachtbar. Eine höhere Sensibilität für das Thema besteht in der Region Westschweiz/Tessin, in der die transparente Rollenteilung in vier von fünf Unternehmen umgesetzt ist. In den befragten Städten wird der transparenten Rollenteilung bei rund 70% der Verkehrsunternehmen nachgelebt. Erneut hat hier die Region Westschweiz/Tessin die Nase vorn und setzt die Rollenteilung für ihre Unternehmen konsequent um, während dies in der Deutschschweiz nur für etwas über der Hälfte der Unternehmen der Fall ist.

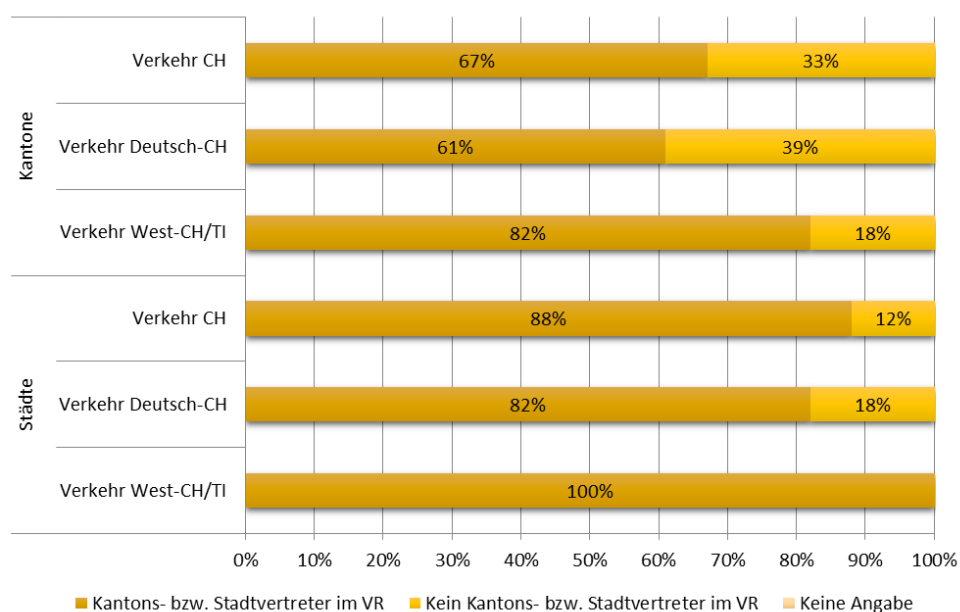
Abbildung 16 Rollenentflechtung bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Unabhängig von der föderalen Ebene wird die Viele-Hüte-Problematik bei den aufgeführten Unternehmen im Verkehrsbereich in der Region Westschweiz/Tessin konsequenter gelöst als in der Deutschschweiz.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

In rund zwei Drittel der genannten kantonalen Verkehrsunternehmen werden Aufsichtsgremien teilweise politisch besetzt. In der Deutschschweiz ist dies in drei von fünf Unternehmen der Fall, in der Region Westschweiz/Tessin in rund vier von fünf Unternehmen. Wie in der Energiebranche werden politische Mandate meistens mit der Vertretung der Interessen der Eignerin begründet.

Ausgeprägter als in den aufgeführten kantonalen Verkehrsunternehmen sieht die Situation in den städtischen Verkehrsunternehmen aus. Hier haben im Schnitt knapp neun von zehn Unternehmen politisch besetzte Aufsichtsräte. In der Deutschschweiz ist dies in vier von fünf Unternehmen der Fall, in der Region Westschweiz/Tessin ausnahmslos. In der Region Westschweiz/Tessin hat mindestens ein Verwaltungsrat ebenfalls ein politisches Mandat.

Abbildung 17 Politische Mandate in Aufsichtsräten bei Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben.

Drei von fünf kantonalen Verkehrsunternehmen bestellen ihren Aufsichtsrat teilweise politisch. In vier von fünf städtischen Verkehrsunternehmen sind ebenfalls teilweise politische Verwaltungsratsmandate üblich.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.3.2 Wettbewerbliche Aspekte: Kantone – Städte – Regionen

Im Folgenden werden die wichtigsten wettbewerblichen Aspekte zur Governance staatlicher Verkehrsunternehmen behandelt, wie sie im Kapitel 4 dargelegt werden.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

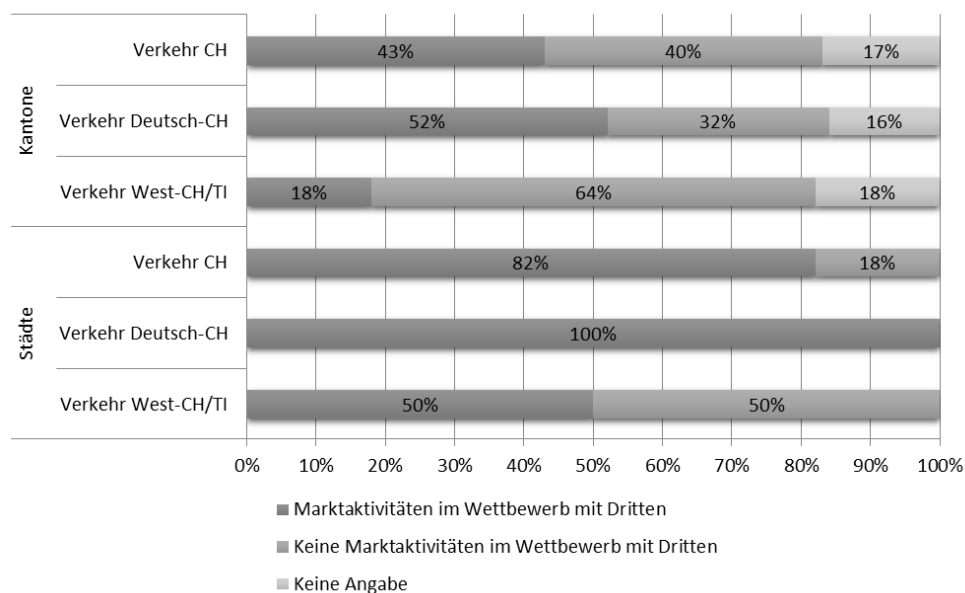
Aufgrund der Datenauswertung dürften im Verkehrssektor über die Hälfte der kantonalen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen Dienstleistungen anbieten. Derartige Aktivitäten sind in der Deutschschweiz üblicher als in der Region Westschweiz/Tessin.

Bei den städtischen Verkehrsunternehmen sieht die Situation ähnlich aus wie im Energiesektor. Aus den Antworten ergibt sich, dass vier Fünftel der Unternehmen im Wettbewerb mit privaten Dritten Dienstleistungen stehen. In der Deutschschweiz sind dies wie im Energiesektor faktisch sämtliche der in der Umfrage aufgeführten Verkehrsunternehmen, in der Region Westschweiz/Tessin wird nur für rund die Hälfte der genannten Verkehrsunternehmen angegeben, dass sie Dienstleistungen im Wettbewerb anbieten.

Es gibt eine Fülle von Dienstleistungen, die öffentliche Verkehrsunternehmen im Wettbewerb mit privaten Unternehmen anbieten. Beispiele sind Fahrdienstleistungen wie Carreisen ausserhalb des Stadtgebiets, Karosseriedienstleistungen, Fahrzeugreinigung, Tourismusdienstleistungen, Detailhandel, Gastronomie oder Ticketverkauf. Die Antworten zum Thema Wettbewerb lassen, wie auch im Energiebereich, darauf schliessen, dass nicht überall das Bewusstsein vor-

handen ist, dass Teile der Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmen im Wettbewerb mit privaten stehen bzw. dass Unsicherheit darüber besteht, wann dies der Fall ist.

Abbildung 18 Aktivitäten im Wettbewerb bei öffentlichen Verkehrsunternehmen



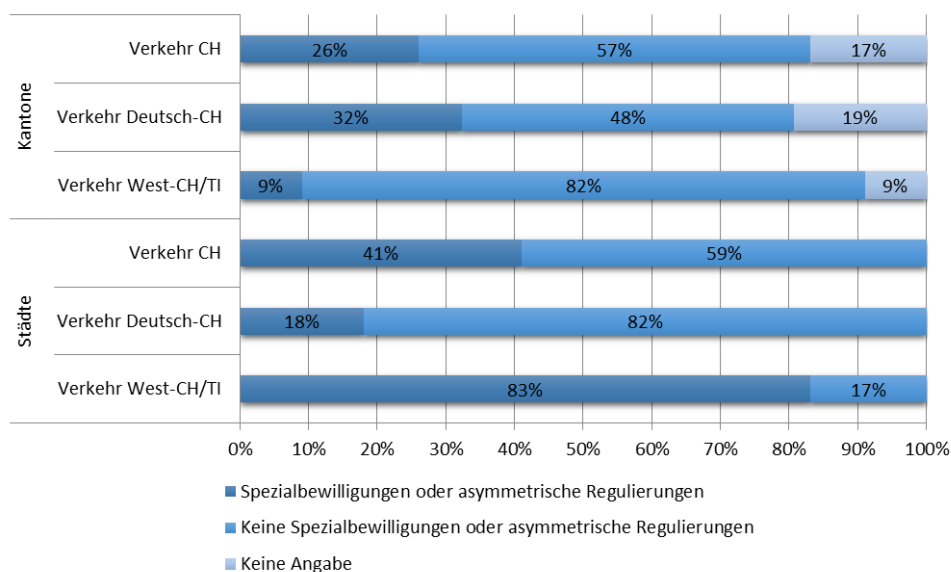
Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Die Antworten reflektieren die Einschätzung der befragten Exponenten. Für die berücksichtigten städtischen Verkehrsunternehmen wird vergleichsweise öfter angegeben, dass Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dritten angeboten werden als für kantonale Verkehrsunternehmen. Die Befragten schätzen die Wettbewerbssituation für ähnliche Dienstleistungen unterschiedlich ein.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Unterschiedliche Ausgangsbedingungen der Marktakteure

Für rund ein Viertel der aufgeführten kantonalen Verkehrsunternehmen wird angegeben, dass sie von Spezialbewilligungen oder asymmetrischen Regulierungen profitieren; in der Deutschschweiz für ein Drittel der Unternehmen, in Raum Westschweiz/Tessin für rund eines von zehn Unternehmen.

Bei den genannten städtischen Unternehmen profitieren anteilmässig etwas mehr Verkehrsunternehmen von Spezialbewilligungen und/oder asymmetrischen Regulierungen, in der Deutschschweiz zwei von fünf Unternehmen, im Raum Westschweiz/Tessin eines von fünf Unternehmen. Als Beispiele für asymmetrische Regulierungen werden im Regelfall Regulierungen im Kontext der Grundversorgung bzw. des Leistungsauftrags genannt.

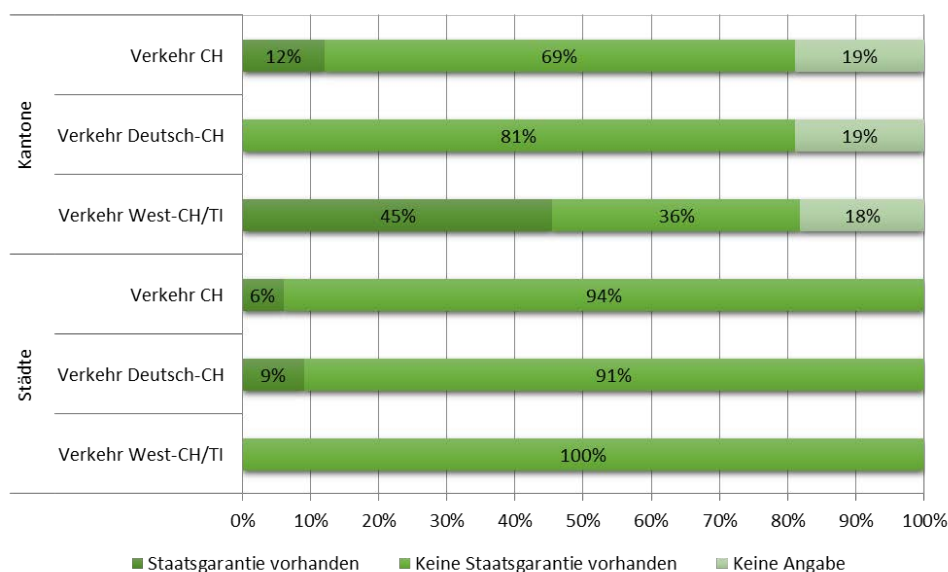
Abbildung 19 Spezialbewilligungen bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben. Gut ein Viertel der erwähnten kantonalen und rund zwei von fünf städtischen Verkehrsunternehmen profitieren von Spezialbewilligungen und/oder asymmetrischen Regulierungen.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Explizite Staatsgarantien sind bei den aufgeführten kantonalen Verkehrsunternehmen selten, wobei starke regionale Unterschiede vorliegen: In der Deutschschweiz liegen keine Beispiele mit Unternehmen vor, die eine explizite Staatsgarantie haben; in der Westschweiz dagegen haben faktisch knapp die Hälfte der Unternehmen eine explizite Staatsgarantie.

Seltener als auf der kantonalen Ebene sind Staatsgarantien bei den genannten städtischen Verkehrsunternehmen. Erneut sind regionale Differenzen wichtig: Jedes zehnte Unternehmen in der Deutschschweiz hat eine explizite Staatsgarantie; im Raum Westschweiz/Tessin liegen dagegen keine Beispiele von Verkehrsunternehmen mit einer expliziten Staatsgarantie vor. Je verbreiteter die Rechtsform der Aktiengesellschaft ist, desto weniger bestehen explizite Staatsgarantien.

Abbildung 20 Staatsgarantie bei öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die ermittelten Relationen stellen die Situation bei den Unternehmen dar, zu denen die Kantone und Städte im Rahmen der Online-Umfrage 2017 Auskunft gegeben haben.

Unabhängig von der föderalen Ebene sind expliziten Staatsgarantieren eher selten. Allerdings sind regional starke Unterschiede beobachtbar.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

5.4 Fallbeispiele im Gesundheitswesen und im Finanzsektor

Im Folgenden werden vier Fallbeispiele aus dem Gesundheits- und Finanzsektor präsentiert: die Universitätsspitäler Genf (Hôpitaux Universitaires de Genève, HUG), die Zürcher Stadtspitäler Triemli und Waid, die Basler Kantonalbank sowie die Glarner Kantonalbank. Dabei wird pro Fallbeispiel untersucht, wie sich die normativen Aspekte zur Umsetzung der Wettbewerbsneutralität (Kapitel 4) darstellen. Die im Rahmen der Fallbeispiele erarbeitete Einschätzung zu den institutionellen und wettbewerblichen Themen wurde jeweils mit einem Experten aus dem Kanton Genf (HUG), der Stadt Zürich (Zürcher Stadtspitäler), dem Kanton Basel-Stadt (Basler Kantonalbank) und dem Kanton Glarus (Glarner Kantonalbank) besprochen und verifiziert.

5.4.1 Fallbeispiel Gesundheitssektor – Hôpitaux Universitaires de Genève, HUG

5.4.1.1 Steckbrief

Haupttätigkeit	Spitaldienstleistungen, Ausbildung von Gesundheitspersonal und Forschung (Art. 2 Loi sur les établissements publics médicaux, LEPM, 1981)
Organisationsform	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 5 Abs. 1 LEPM, 1981)
Grösse des Unternehmens 2016 und Entwicklung in den letzten 10 Jahren	2006: Umsatz: CHF 1.4 Mia; Mitarbeitende (VZÄ): 8352; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 167'000 (Hôpitaux Universitaires de Genève, 2007) 2016: Umsatz: CHF 1.9 Mia; Mitarbeitende (VZÄ): 9313; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 204'000 (Hôpitaux Universitaires de Genève, 2017)
Gesetzliche Grundversorgungsaufträge und / oder vertragliche Leistungsvereinbarungen	Die Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung ist Auftrag der Kantone (Art. 39 Abs. 1, Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), 2017). Entsprechend führt der Kanton Genf die Planung von Gesundheitsdienstleistungen durch (Art. 171, Constitution de la République et canton de Genève, 2012). Der Kanton hat ebenfalls die Aufsicht über die Ausbildung von Gesundheitspersonal. (Art. 173, Constitution de la République et canton de Genève, 2012). Die Leistungsvereinbarung zwischen den HUG und dem Kanton Genf (Etat de Genève, 2016) spezifiziert die Leistungen sowie die Abgeltung.
Wenn ja, um welche Aufträge handelt es sich?	Der in der Leistungsvereinbarung festgehaltene Auftrag umfasst folgende drei Dienstleistungsgebiete: 1. Gesundheitsdienstleistungen; 2. Ausbildung und Forschung; 3. Die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen wie bspw. den Betrieb einer Notaufnahme oder die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen (Etat de Genève, 2016).
Einbindung in staatliche Organisationsstruktur	Unter Berücksichtigung der Kompetenzen des Grossen Rates obliegt die Anwendung des KVGs dem Regierungsrat. Dieser kann Zuständigkeiten dem entsprechenden Departement delegieren (Art. 2, Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, LaLAMal, 1998). Im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen ist dies das Departement für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Die Forschung und Ausbildung von Gesundheitspersonal unterliegt dem Departement für Bildung, Kultur und Sport (Art. 3, LEPM, 1981).

5.4.1.2 Institutionelle Aspekte

Unternehmensform

Die HUG sind eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, wobei der Kanton Genf Eigentümer ist (Art. 5 Abs. 1, LEPM, 1981).

Öffentlichkeit der Steuerungsinstrumente

Der Kanton Genf erstellt periodisch eine kantonale Bedarfsplanung von Spitaldienstleistungen, die auf der Bevölkerungsentwicklung beruht (Canton de Genève, 2015). Die Bedarfsplanung dient als Grundlage für die Ausarbeitung der Dienstleistungsvereinbarungen mit den einzelnen Spitälern und umfasst die strategische Ausrichtung des Kantons Genf bezüglich den öffentlichen Spitälern. Die HUG haben zwar eine mittelfristige unternehmensinterne Unternehmensstrategie für die Jahre 2015-2020 (HUG, 2015), diese basiert jedoch nicht auf einer kantonalen Eignerstrategie.

Der Kanton reguliert die Aktivitäten der Spitäler und insbesondere der HUG durch Dienstleistungsaufträge, welche die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel regeln, um eine bedarfsgerechte Spitalversorgung sicherzustellen. Der Dienstleistungsvertrag zwischen dem Kanton Genf (Departement für Arbeit, Soziales und Gesundheit) und den

HUG ist vier Jahre gültig (aktuell 2016-2019), ist öffentlich und definiert die zu erbringenden Dienstleistungen, das Globalbudget, die Vertragspflichten sowie die Leistungsindikatoren (Etat de Genève, 2016). Zusätzlich sind die zu erbringenden Dienstleistungen in der Spitalliste genauer abgebildet. Die Dienstleistungsvereinbarung ist im Internet öffentlich zugänglich.

Rollenentflechtung

Durch die Gesetzgebung definiert die Legislative (Grosser Rat) die langfristigen Rahmenbedingungen für die Auslagerung der staatlichen Aufgaben. Der Grosse Rat hat zudem die Oberaufsicht über die Exekutive (Staatsrat) und ihre Aktivitäten im Rahmen von ausgelagerten Tätigkeiten. Insbesondere genehmigt der Grosse Rat die kantonale Spitalplanung, die als Grundlage der Dienstleistungsverträge dient (Art. 3, LaLAMal, 1998). Zusätzlich bekommt der Grosse Rat die kantonalen Globalbudgets für die HUG, die in den Dienstleistungsvertrag einfließen, durch den Staatsrat vorgelegt (Art. 2A, LEPM, 1981).

Das kantonale Gesetz über die Umsetzung des KVGs definiert u.a. die kantonalen Zuständigkeiten betreffend Durchführung des KVGs, wobei der Staatsrat des Kantons Genf für die Umsetzung der Bestimmungen des KVGs verantwortlich ist. Diese Aufgaben des Staatsrats umfassen u.a. die Erstellung der Spitalliste, die Ausarbeitung der Leistungsvereinbarungen und die Genehmigung der Tarife (Art. 3, LaLAMal, 1998). Auch muss das Budget, der Finanzbericht, die internen Reglemente und das Führungspersonal durch den Staatsrat genehmigt werden (Art. 5 Abs. 4, LEPM, 1981). Die Regierung kann dem Departement für Arbeit, Soziales und Gesundheit Kompetenzen delegieren (Art 2, LaLAMal, 1998). Somit umfasst die Zuständigkeit des Staatsrats und des entsprechenden Departementes Eigentümer-, aber auch Gewährleistungsaufgaben. Der Staatsrat bestätigt zudem das Budget, den Tätigkeitsbericht, die (Wieder-)Wahl von Direktoren und interne Reglemente (Art. 5 Abs. 4; Art. 20A Abs. 1, LEPM, 1981). Auch müssen grössere Investitionen durch die Regierung gutgeheissen werden (Art. 16 Abs. 3, LaLAMal, 1998).

Der Verwaltungsrat ist die oberste Körperschaft der HUG (Art. 7 Abs. 1, LEPM, 1981) und hat Entscheidungsbefugnisse bezüglich Leitung der Spitäler, der internen Politik und führt die allgemeine Überwachung der Geschäftstätigkeiten durch. Er steht jedoch unter Aufsicht des Grossen Rats und des Staatsrats.

Aufsichtsgremium und Wahlkriterien

Zwanzig Personen sitzen im Verwaltungsrat der HUG (Art. 20, LEPM, 1981). Die Aufsichtsräte werden insbesondere basierend auf folgenden fachlichen Kompetenzen gewählt: Der Erfahrung in der Gesundheitspolitik, der Geschäftsführung und dem Spitalwesen (Art. 6 Abs. 3, LEPM, 1981). Zusätzlich existieren Vorschriften bezüglich Zusammensetzung des Verwaltungsrats. Im Verwaltungsrat nehmen folgende Akteure Einsitz: Vertreter von allen Parteien des Grossen Rats, der Vorsteher des Departements für Arbeit, Soziales und Gesundheit, Vertreter der geographisch an den Kanton Genf anliegenden Regionen, die medizinische Vereinigung des Kantons Genf und das Personal der HUG (Art. 20, LEPM, 1981).

Die Wahl der Verwaltungsräte wird je nach Vertretung unterschiedlich vorgenommen. Die Vertreter der politischen Parteien, die im Grossen Rat sitzen, werden durch den Grossen Rat gewählt. Die Vertreter des Personals werden durch die Mitarbeiter der HUG gewählt. Die restlichen Verwaltungsräte wählt der Staatsrat. Der Verwaltungsratspräsident wird ebenfalls durch den Staatsrat gewählt, wobei der Präsident selbst nicht Staatsrat sein darf. Der Vorsteher des

Departements für Arbeit, Soziales und Gesundheit wird nicht gewählt, sondern ist automatisch Mitglied des Verwaltungsrates (Art. 20, LEPM, 1981)

Fazit

Die HUG haben die Gesellschaftsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Es existiert keine Eignerstrategie des Kantons für die HUG. Es besteht lediglich eine Leistungsvereinbarung, welche die zu erbringenden Leistungen und Abgeltungen basierend auf der kantonalen Spitalplanung definiert. Die kantonale Legislative definiert die gesetzlichen Rahmenbedingungen und beaufsichtigt die Exekutive. Die Exekutive ist für die Durchführung des KVGs verantwortlich, wobei sie Aufgaben an das zuständige Departement delegieren kann. Das zuständige Departement übernimmt die Eigner- sowie die Gewährleisterrolle. Der Verwaltungsrat ist die oberste Körperschaft der HUG und umfasst politische Vertreter, den zuständigen Departementsvorsteher sowie weitere definierte Interessensgruppen. Die Legislative wie auch die Exekutive wählen Vertreter des Verwaltungsrates.

5.4.1.3 Wettbewerbliche Aspekte

Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen

Der Kanton Genf prüft periodisch die Bedürfnisse der Bevölkerung und passt die Leistungsvergabe entsprechend an (Art. 16A, Abs. 1, LaLAMal, 1998). 2012 wurden die Grundversorgungsaufträge erstmals ausgeschrieben, seither gab es Anpassungen des Leistungsumfangs, jedoch keine neue Vergabe der Aufträge. Es ist aber wahrscheinlich, dass mit der Revision der Spitalplanung im Jahr 2020 eine Neuvergabe erfolgen wird. Das kantonale Gesetz (Art. 16a, LaLAMal, 1998) schreibt vor, dass alle privaten und öffentlichen Spitäler für die kantonale Spitalliste in Betracht gezogen werden, welche die Vorschriften gemäss KVG (siehe Art. 39, Abs. 1 a-c, KVG) erfüllen.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Neben den HUG sind noch die Clinique Genevoise de Montana und die Clinique de Joli-Mont in kantonalem Besitz. Neben diesen kantonalen Spitälern sind weitere 8 Spitäler und Kliniken auf der kantonalen Spitalliste (Conseil d'Etat du canton de Genève, 2015).

Für diejenigen Dienstleistungen, bei denen die HUG keine Monopolstellung haben, wie bspw. der allgemeinen Chirurgie, der Urologie und der Orthopädie, stehen die Universitätsspitäler somit in Konkurrenz mit den anderen privaten sowie kantonalen Spitälern, die ebenfalls auf der Spitalliste sind. Jedoch ist anzumerken, dass die HUG innerhalb des Kantons die grösste Spitalgruppe sind und die breiteste Palette an Dienstleistungen anbieten. Durch die im KVG festgehaltene freie Spitalwahl, die auch für ausserkantonale Spitäler gilt, stehen die HUG zudem mit privaten sowie kantonalen Spitälern und insbesondere den Universitätsspitalen (wie bspw. in Lausanne, Bern und Zürich) in Konkurrenz.

Marktzugang durch Wettbewerber

Grundsätzlich werden von der obligatorischen Krankenkasse und dem Kanton (ohne explizite vorherige Einwilligung) nur Behandlungen von Spitälern vergütet, die auf der Spitalliste fungieren (ausgenommen davon sind Notfälle) (Art. 41, Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2017). Somit ist der Spitalmarkt stark reguliert.

Der kantonale Leistungseinkauf bei den HUG und den privaten Spitälern unterscheidet sich insofern, als die privaten Spitäler nur subsidiär zu den HUG einen Leistungsauftrag erhalten. Entsprechend definiert der Leistungsvertrag von privaten Spitälern eine maximale Fallzahl (Direction générale de la santé, 2012). Die HUG hingegen erhalten ein Globalbudget. Das Globalbudget lässt sich wiederum in drei Gruppen unterteilen: Die Entschädigung für Gesundheitsdienstleistungen (ca. 500 Mio. CHF), Entschädigung für Ausbildung und Lehre (ca. 190 Mio. CHF) und Entschädigung für gemeinwirtschaftliche Leistungen (ca. 140 Mio. CHF) (Grand Conseil du canton de Genève, 2016). Die fixen gemeinwirtschaftlichen Beiträge dienen der Finanzierung für die Bereitstellung von zusätzlichen Dienstleistungen, die im öffentlichen Interesse stehen, wie bspw. die universitäre Ausbildung, Forschung, Notfallservice oder die Erhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen (Art 16, LaLAMal, 1998). Die letzten beiden Budgets erhalten ausschliesslich die HUG, nicht aber die privaten Spitäler. Insbesondere auffällig ist neben absolut hohen gemeinwirtschaftlichen Leistungen, dass der Kanton Genf schweizweit die höchsten gemeinwirtschaftlichen Leistungen pro Hospitalisierung aufweist (Felder et al., 2017).

Zusätzlich zu den obengenannten Budgets erhalten die HUG ein Globalbudget für Investitionen, welches jährlich knapp 28 Mio. CHF beträgt (Grand Conseil du canton de Genève, 2016). Grössere Investitionen der HUG und der kantonalen Spitäler im Allgemeinen müssen dem Departement für Arbeit, Gesundheit und Sozialem rapportiert und von ihm bewilligt werden (Art. 16E Abs. 3, Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), 1998). Die Immobilien der HUG werden vom Kanton zur Verfügung gestellt und werden nicht durch eine marktübliche Miete abgegolten. Ebenfalls zahlen die HUG aufgrund ihrer Unternehmensform keine Steuern.

Die Definition der Baserates widerspiegelt die Mehrfachrolle des Kantons Genf, da er die Baserates genehmigt und im Streitfall Schiedsstelle ist. Felder et al. (2017) zeigt auf, dass die öffentlichen Spitäler im Kanton Genf durch höhere Baserates im Jahr 2015 eine Subvention von knapp 24 Mio. CHF genossen. Zusätzlich hat sich die Subvention zwischen 2013 und 2015 um 13.5% erhöht.

Staatsgarantie, staatliche Defizitgarantie und Abgeltung

Gemäss dem Dienstleistungsvertrag (Art. 15, Contrat de Prestations 2016-2019) wird der jährliche Gewinn/Verlust in ein separates Konto einbezahlt. Am Ende der Laufzeit des Dienstleistungsvertrags wird das Konto zwischen dem Kanton (25%) und den HUG (75%) aufgeteilt. Diese Aufteilungsregel gilt für den Fall von Gewinn, wie auch Verlust. Können die HUG mit den eigenen Reserven nicht für 75% des Verlusts aufkommen, übernimmt der Kanton Genf das Defizit. Entsprechend geniessen die HUG eine staatliche Garantie.

Fazit

Die Grundversorgungsaufträge der HUG werden im Rahmen der Spitalplanung geprüft, die Vergabe der Aufträge muss nicht notwendigerweise öffentlich ausgeschrieben werden. Die HUG stehen im Wettbewerb mit Genfer Spitälern und anderen Schweizer Universitätsspitälern. Neben dem Globalbudget für Gesundheitsdienstleistungen erhalten die HUG als einzige im Kanton Genf eine jährliche Entschädigung für Ausbildung und Lehre sowie eine Entschädigung für gemeinwirtschaftliche Leistungen. Zusätzlich erhalten die HUG ein jährliches Globalbudget für Investitionen und haben höhere Baserates als private Wettbewerber. Grössere Investitionen müssen durch das kantonale Parlament genehmigt werden. Nach Ablauf des Dienstleistungsvertrags wird Verlust und Gewinn zwischen dem Kanton und den HUG nach einem definierten

Schlüssel aufgeteilt. Können die HUG den Verlust nicht durch Eigenkapital decken, muss der Kanton das Defizit übernehmen.

5.4.2 Fallbeispiel Gesundheitssektor - Zürcher Stadtspitäler Triemli und Waid

5.4.2.1 Steckbrief

Haupttätigkeit	Die Haupttätigkeiten beider Spitäler sind die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen. Triemli: Zentrumsspital. 6 Departemente, 29 Kliniken und Institute sowie 12 fachübergreifende Zentren bieten die gesamte Breite der Akutmedizin an. Waid: Akutspital. Sechs Kliniken und Institute bieten stationäre wie auch ambulante Spitaldienstleistungen, Ausbildung von Gesundheitspersonal und Forschung (Stadt Zürich, 2017).
Organisationsform	Dienstabteilung des Gesundheits- und Umweltdepartementes (Art. 1, Stadt Zürich, 2010)
Grösse des Unternehmens 2016 und Entwicklung in den letzten 10 Jahren	Triemli 2007: Umsatz: CHF 229 Mio.; Mitarbeitende: 2300; Umsatz pro Mitarbeiter: rund CHF 100'000 (Stadt Zürich, 2009) 2016: Umsatz: CHF 447 Mio.; Mitarbeitende: 2634; Umsatz pro Mitarbeiter: rund CHF 170'000 (Stadt Zürich, 2017) Waid 2006: Umsatz CHF: CHF 81 Mio.; Mitarbeitende (VZÄ): 743; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 109'000 (Stadt Zürich, 2009) 2016: Umsatz: CHF 153 Mio.; Mitarbeitende (VZÄ): 866; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 176'000 (Stadt Zürich, 2017)
Gesetzliche Grundversorgungsaufträge und / oder vertragliche Leistungsvereinbarungen	Sicherstellung einer bedarfsgerechten Gesundheitsversorgung ist die Aufgabe der Kantone. Durch die Spitalliste vertraut der Kanton Zürich u.a. die Zürcher Stadtspitäler mit diesem (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017a).
Wenn ja, um welche Aufträge handelt es sich?	Die kantonale Zürcher Spitalliste definiert die Leistungsbereiche und Leistungsgruppen für welche die Stadtspitäler die Grundversorgung anbieten (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017a). Die Eckwerte der Spitälerstrategie der Stadt Zürich definieren zudem einen breiten Leistungsauftrag der Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen, die wirtschaftlich nicht zwingend rentabel sein müssen, um die Grundbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen abzudecken (Stadtrat Zürich, 2017).
Einbindung in staatliche Organisationsstruktur	Die Zürcher Stadtspitäler sind eine Dienstabteilung des Gesundheits- und Umweltdepartementes der Stadt Zürich (Art. 1, Stadt Zürich, 2010).

5.4.2.2 Institutionelle Aspekte

Öffentlichkeit der Steuerungsinstrumente

Der Zürcher Stadtrat veröffentlichte im Frühjahr 2017 die Eckwerte zur Strategie für die beiden Stadtspitäler Triemli und Waid (Stadtrat Zürich, 2017). Momentan wird das Strategiepapier im Parlament beraten. Die Eckwerte der Spitälerstrategie beinhalten insbesondere die Zusammenlegung der beiden Spitäler, den städtischen Leistungsauftrag sowie den Plan, dass die Stadt weiterhin Eigentümerin bleibt. Die Rechtsform des Unternehmens soll allerdings noch geklärt werden. Die Eckwerte der Spitälerstrategie sind im Internet zugänglich. Es existierte schon vorher

eine verwaltungsinterne Strategie bezüglich den Stadtspitälern; diese ist nicht öffentlich zugänglich.

Die Zürcher Stadtspitäler verfügen über zwei Leistungsaufträge: Der spezifische Leistungsauftrag wird vom Kanton Zürich vergeben und der breit gefasste Auftrag wird von der Stadt Zürich definiert. Die kantonale Spitalliste definiert die Leistungsbereiche und Leistungsgruppen, welche die Stadtspitäler Triemli und Waid im Rahmen des kantonalen Leistungsauftrags ausführen. Die momentanen Leistungsaufträge basieren auf der Spitalplanung 2012, wobei bis 2018 konzeptionelle Änderungen der Spitalliste durchgeführt werden (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017b). Die Spitalliste ist öffentlich zugänglich. Der städtische Leistungsauftrag ist in der städtischen Spitalerstrategie verankert. Dieser umfasst die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen, die nicht zwingend wirtschaftlich rentabel sind, damit die Grundbedürfnisse aller Bevölkerungsgruppen abgedeckt sind.

Rollenentflechtung

Das städtische Parlament (Gemeinderat) definiert die gesetzlichen Rahmenbedingungen und hat die Oberaufsicht über die Tätigkeiten der Stadtregierung (Stadtrat) und Verwaltung. Dazu stehen dem Parlament auch die Rechnungsprüfungskommission sowie die Geschäftsprüfungskommission zur Verfügung (Art. 36 und Art. 37, Stadt Zürich, 2013). Das städtische Parlament spricht ebenfalls das jährliche Globalbudget, nach dem die Zürcher Stadtspitäler geführt werden. Im Rahmen der Aufsicht über den Stadtrat sowie die Tätigkeiten der Verwaltung, müssen auch jährliche Ausgaben über 50'000 Franken vom städtischen Parlament gutgeheissen werden (Hudec, 2015).

Die Regierung hat die städtische Spitalerstrategie ausgearbeitet und durchläuft als nächstes die parlamentarische Beratung (Stadtrat Zürich, 2017). Der Betrieb der städtischen Spitäler ist beim Gesundheits- und Umweltdepartement angegliedert, wobei der zuständige Stadtrat das Departement leitet und somit direkten Einfluss auf das Tagesgeschäft der Verwaltungseinheit, respektive die Zürcher Stadtspitäler nehmen kann. Das Departement verfasst weiter die Trimesterberichte der Zürcher Stadtspitäler, welche der Stadtrat dem Gemeinderat vorlegt. Den letzten Bericht des Jahres muss der Gemeinderat genehmigen. Das Departement ist für die Einhaltung des breit gefassten Leistungsauftrags der Stadt zuständig und nimmt somit Gewährleister- aber auch Finanzaufgaben der Zürcher Stadtspitäler wahr⁷.

Aufsichtsgremium und Wahlkriterien

Da die Zürcher Stadtspitäler direkt in die Verwaltung der Stadt Zürich eingebunden sind, existiert kein Aufsichtsgremium im Sinne eines Verwaltungsrates. Die Zürcher Stadtspitäler unterliegen gemäss Expertenaussage den üblichen verwaltungsinternen Kontrollmechanismen. Ein Ausschuss des Gemeinderates bildet die Kommission Gesundheit, welche nahe an den Spitälern ist und eine Kontrollfunktion wahrnimmt. Die Dienstabteilungen präsentieren der Kommission bspw. die Trimesterberichte und die Jahresrechnung, wobei auch die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission Rückfragen stellen können. In der obengenannten Kommission werden zusätzlich Weisungen des Stadtrates vorberaten. Der Gemeinderat ist das oberste Aufsichtsorgan und genehmigt die Geschäftsberichte und Rechnungen der Spitäler. Innerhalb der Dienstabteilungen unterliegen personelle Entscheide ab einer gewissen hierarchischen Stufe der Aufsicht des Regierungsrats.

⁷ Wie im vorangehenden Kapitel erläutert ist, obliegt die Definition der Zürcher Spitalliste sowie die Regulierung und Gewährleistung der kantonalen Grundversorgung von Spitaldienstleistungen der kantonalen Behörde.

Fazit

Die Zürcher Stadtspitäler sind als Dienstabteilung direkt im Gesundheits- und Umweltdepartement eingebunden. Die Eignerstrategie wird momentan erarbeitet, deren Eckpfeiler sind öffentlich zugänglich und definieren unter anderem den breit gefassten Leistungsauftrag, den die Zürcher Stadtspitäler für die Stadt Zürich ausführen. Die Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und den Zürcher Stadtspitalern ist anhand der Spitalliste öffentlich zugänglich. Die Sicherstellung der Grundversorgung von Spitaldienstleistungen ist Aufgabe des Kantons. Entsprechend definiert dieser die Rahmenbedingungen wie bspw. die Spitalliste. Die Zürcher Stadtspitäler müssen zusätzlich städtische Regulierungen befolgen, die durch den Gemeinderat definiert werden. Der Gemeinderat hat ebenfalls die Oberaufsicht über die Stadtregierung und Verwaltung inne. Ein Aufsichtsgremium im Sinne eines Verwaltungsrats existiert nicht.

5.4.2.3 Wettbewerbliche Aspekte

Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen

Der Grundversorgungsauftrag, den die Stadtspitäler für den Kanton Zürich ausführen, basiert auf der Spitalplanung 2012 und ist grundsätzlich für den Planungshorizont von ca. 10 Jahren gültig. Die Gesamtprüfung der Spitalplanung ist für 2019/2020 vorgesehen, wobei es im Anschluss zu Neuausschreibungen der Leistungsaufträge kommt. Zwischenzeitlich kommt es zu konzeptioneller Überarbeitung der Spitalliste, wie es auch auf 2018 der Fall ist. Ebenso konnten sich neue Spitäler für Leistungsaufträge in Bereichen mit bestehender oder drohender Unterversorgung bewerben (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017b). Der breit gefasste Leistungsauftrag der Stadt Zürich wird nicht periodisch neu ausgeschrieben.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Die Erbringung der Gesundheitsdienstleistungen ist durch die Spitalliste reguliert. Die Zürcher Stadtspitäler stehen insbesondere im Wettbewerb mit anderen Spitälern im Kanton Zürich, die einen Leistungsauftrag für dieselben Leistungsgruppen wie die Zürcher Stadtspitäler haben. Insgesamt umfasst die Spitalliste 27 Spitäler und Kliniken, wie bspw. das Kantonsspital Winterthur, die Klinik Hirslanden, Spital Uster oder das Spital Bülach (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017a).

Marktzugang durch Wettbewerber

Der Leistungsauftrag der Zürcher Stadtspitäler wird durch den Kanton Zürich vergeben. Der Zugang zu diesen Leistungsaufträgen ist für alle Mitstreiter gegeben und es existieren keine asymmetrischen Regulierungen.

Durch die Einbindung in die Verwaltung, müssen die Zürcher Stadtspitäler der Reglementierung der Verwaltung befolgen. Dies zeigt sich im Beschaffungswesen, da Investitionen ab einer gewissen Höhe die Zustimmung des Parlamentes benötigen. Weiter beeinflussen die Vorgaben der Stadt Zürich bezüglich der 2000-Watt-Gesellschaft die neuen Spitalbauten und deren Kosten. Auch wenden die Stadtspitäler bezüglich Entlohnung der Angestellten die öffentlich-rechtliche städtische Reglementierung an, die insbesondere eine Unter- und Obergrenze kennt.

Der Zinssatz, den die Zürcher Stadtspitäler der Stadt für die Investitionsdarlehen zahlen müssen, basiert auf kantonalen Regelungen und nicht auf Marktbedingungen. Im Jahr 2016 wurde dieser Zins auf 1.5% festgelegt (Stadtrat Zürich, 2017).

Staatsgarantie, staatliche Defizitgarantie und Abgeltung

Als Dienstabteilung der Verwaltung sind die Zürcher Stadtspitäler Teil der städtischen Finanzen und können kein Eigenkapital bilden. Somit können mögliche Defizite der Spitäler nicht durch das Eigenkapital, sondern müssen durch Darlehen und Zusatzkredite gedeckt werden. Ein solcher Kredit über 15 Mio. CHF wurde 2016 vom Gemeinderat abgelehnt. Trotzdem trägt die Stadt die volle finanzielle Verantwortung über die Verwaltungstätigkeiten und somit auch über die Zürcher Stadtspitäler. Eine Abgeltung für diese Garantie gibt es nicht.

Fazit

Die Zürcher Stadtspitäler stehen in direktem Wettbewerb mit anderen Zürcher Spitälern der Spitalliste. Die Leistungsvereinbarungen werden vom Kanton periodisch beurteilt und überarbeitet, jedoch nicht die städtischen Leistungsaufträge. Die Zürcher Stadtspitäler geniessen bezüglich zu erbringenden Dienstleistungen keine asymmetrischen Regulierungen. Jedoch benötigen die Zürcher Stadtspitäler für Investitionen ab einer gewissen Schranke die Zustimmung des Stadtparlamentes. Die Transaktionen mit der Stadt basieren nicht ausschliesslich auf Marktbedingungen und allgemeine städtische Vorschriften gelten auch für die Zürcher Stadtspitäler. Aufgrund der Unternehmensform geniessen die Zürcher Stadtspitäler eine städtische Defizitgarantie.

5.4.4 Fallbeispiel Finanzbranche – Basler Kantonalbank (BKB)

5.4.4.1 Steckbrief

Haupttätigkeit	Universalbank, die der Kundschaft sichere und zinstragende Anlagen für Ersparnisse und andere Gelder bietet (Art. 2 Abs. 1, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016)
Organisationsform	Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Art 1, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016)
Grösse des Unternehmens in 2016 und Entwicklung in den letzten 10 Jahren	2006: Umsatz: CHF 457 Mio.; Mitarbeitende (VZÄ): 687; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 665'000 (Basler Kantonalbank, 2007) 2016: Umsatz: CHF 370 Mio.; Mitarbeitende (VZÄ): 788; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 470'000 (Basler Kantonalbank, 2017a)
Gesetzliche Grundversorgungsaufträge und / oder vertragliche Leistungsvereinbarungen?	Gesetzlich festgehaltener Auftrag der Kantonalbank (Gesetz über die Basler Kantonalbank), welcher sich auch an die Kantonsverfassung anlehnt (insbesondere: Art. 29, Kanton Basel-Stadt, 2017): Die Verfassung definiert u.a. als kantonale Aufgabe, günstige Rahmenbedingungen für die Entwicklung einer leistungsfähigen und strukturell ausgewogenen Wirtschaft zu schaffen
Wenn ja, um welche Aufträge handelt es sich?	Folgende Aufträge hat die BKB: Bereitstellung von sicheren und zinstragenden Anlagen; Kredit und Geldbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons Basel-Stadt sichern; Zu einer ausgewogenen, ökologischen, wirtschaftlich und sozial nachhaltigen Entwicklung des Kantons beitragen; Chancengleichheit und Gleichberechtigung fördern (Art. 2, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016)
Einbindung in staatliche Organisationsstruktur	Der Regierungsrat hat die Aufsicht über die Basler Kantonalbank (Art. 18, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Das Finanzdepartement ist das zuständige Departement für die Basler Kantonalbank (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017). Der Departementsvorsteher hat das Recht über den Stand der Geschäfte informiert zu werden (Art. 18, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Der Grosse Rat überwacht den Regierungsrat und seine Tätigkeiten im Rahmen von ausgelagerten Aufgaben (Art. 20, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016).

5.4.4.2 Institutionelle Aspekte

Unternehmensform

Die BKB ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, deren Gesellschaftskapital einerseits zu 86% aus Dotations- und 14% Partizipationskapital besteht. Das Dotationskapital wird durch den Kanton Basel-Stadt auf unbefristete Dauer zur Verfügung gestellt und das Partizipationskapital wird anhand von Partizipationsscheinen, welche nicht stimmberechtigt sind, an der Börse gehandelt (Basler Kantonalbank, 2016; Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016).

Öffentlichkeit der Steuerungsinstrumente

Die Eignerstrategie des Regierungsrates für die Basler Kantonalbank ist im Internet zu finden und somit öffentlich zugänglich. Sie wird alle vier Jahre überprüft und angepasst. Die aktuelle Version für die Jahre 2017-2021 stützt sich auf die kantonale Public Corporate Governance Strategie und definiert die strategischen Ziele für die BKB sowie die Vorgaben zur Führung und Steuerung der Bank. Weiter definiert sie die grundsätzliche Abgeltung der Defizitgarantie und die Details zum Berichts- und Informationswesen. Die Eignerstrategie wird jeweils vom zuständigen Departement überarbeitet und bedarf der Zustimmung des Regierungsrates. Der Grosse

Rat bekommt die Eignerstrategie zur Kenntnisnahme. Es existiert keine separate Leistungsvereinbarung zwischen der BKB und dem Kanton Basel-Stadt. Der Leistungsauftrag ist in der Eignerstrategie wie auch dem kantonalen Gesetz über die Kantonalkbank festgehalten (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017).

Rollenentflechtung

Die Aufgaben der Regulierung, Ausführung und Kontrolle sind innerhalb des Kantons klar definiert. Die Legislative (Grosser Rat) definiert die Gesetze und ist für die Oberaufsicht des Regierungsrates zuständig. Die Mitwirkungsrechte des Grossen Rates bei der BKB beschränken sich insbesondere auf die Genehmigung der maximalen Höhe des Dotationskapitals und die Kenntnisnahme der Eignerstrategie, des Jahresberichts und der Jahresrechnung (Art. 20 Abs. 3, (Gesetz über die Basler Kantonalkbank, 2016).

Die Exekutive (Regierungsrat) konkretisiert die Gesetze, und hat u.a. folgende Aufsichts- und Mitwirkungsrechte bei der BKB: Genehmigung des Geschäfts- und Organisationsreglement; (Ab-)Wahl der Mitglieder des Bankrates; Festlegung der Entschädigung für die Defizitgarantie; Genehmigung des Geschäftsberichts (Art. 18 (Gesetz über die Basler Kantonalkbank, 2016). Der Regierungsrat delegiert zudem Eigner- und Kontrollaufgaben an das zuständige Departement, das eine Brückenrolle zwischen dem Regierungsrat und Bankrat einnimmt.

Das zuständige Departement bezüglich BKB ist das kantonale Finanzdepartement. Anlehnend an die Public Corporate Governance Richtlinien des Kantons Basel-Stadt wurde zusätzlich die zentrale Fachstelle Beteiligungsmanagement geschaffen. Die Fachstelle erarbeitet Entscheidungsgrundlagen für alle kantonalen Beteiligungen, wobei sie insbesondere die Beteiligungsstrategie erarbeitet, die Einhaltung der Corporate Public Governance Richtlinien sicherstellt und das Reporting an den Regierungsrat und den Grossen Rat durchführt (Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt, 2017). Die Fachstelle, die ebenfalls innerhalb der Finanzverwaltung angegliedert ist, arbeitet mit den Fachdepartementen zusammen, welche das Beteiligungscontrolling wahrnehmen und die Vorgaben des Regierungsrates umsetzen. Zusätzlich untersteht die BKB der Kontrolle der FINMA gemäss den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (Art. 17, Gesetz über die Basler Kantonalkbank, 2016).

Der Regierungsrat hat Rechte zur Einflussnahme auf die strategische Führung der BKB nicht aber auf die operative Leitung. Der Bankrat ist das oberste Organ der Basler Kantonalkbank und hat die Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle der Geschäftsführung (Art. 12, Gesetz über die Basler Kantonalkbank, 2016). Vor der Überarbeitung des Gesetzes über die BKB unterstützte der Regierungsrat bspw. die Eidgenössische Bankenkommission in der Vollstreckung von Anordnungen und Auflagen. Entsprechend konnte der Regierungsrat in die strategische Ausrichtung der BKB aber auch die operativen Tätigkeiten der Geschäftsleitung eingreifen (Art. 17, Gesetz über die Basler Kantonalkbank, 1998).

Aufsichtsgremium und Wahlkriterien

Der Bankrat ist das Aufsichtsgremium der BKB. Die Überarbeitung des kantonalen Gesetzes zur BKB im Jahre 2016 wirkte sich insbesondere auf die Besetzung des Bankrates aus. Der Bankrat wurde verkleinert und es fand eine Entpolitisierung des Bankrates statt. Denn bis anhin war es für Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates möglich, in den Bankrat gewählt zu werden (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2013). Seit der Überarbeitung des Gesetzes sind Mitglieder des Grossen Rates und des Regierungsrates, andere Magistratspersonen, Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung, sowie Mitglieder von Aufsichtsgremien von

anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Basel-Stadt nicht mehr wählbar als Mitglieder des Bankrates (Art. 11 Abs. 3, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016).

Gemäss der aktuellen Version des kantonalen Gesetzes ist der Bankrat ausgewogen zu besetzen, damit alle nötigen Kompetenzen abgedeckt sind. Insbesondere müssen die Bankräte berufliche Qualifikationen aufweisen oder vor allem eine der folgenden Qualifikationen erfüllen: (1) Abgeschlossenes Studium in Wirtschaftswissenschaften, Recht oder Revision und langjährige Erfahrung, (2) mehrjährige Führungserfahrung, (3) mehrjährige Berufserfahrung im Finanzsektor oder der Revision (Art. 11 Abs. 3, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016).

Bis zur Gesamtrevision des Gesetzes wählten die beiden Räte den Bankrat. Trotz anfangs starker politischer Gegenwehr, dass der Grosse Rat nicht mehr den Bankrat wählen durfte (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2013), wählt seit der Gesetzesrevision ausschliesslich der Regierungsrat die Mitglieder des Bankrates inklusive dem Vizepräsidenten und dem Präsidenten (Art. 18, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Der Bankrat umfasst insgesamt zwischen sieben und elf Personen, wobei die Mehrheit der Mitglieder im Kanton Basel-Stadt wohnhaft sein muss, um eine regionale Anbindung zu gewährleisten (Art. 11 Abs. 4, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Die maximale Amtszeit ist auf 16 Jahre beschränkt (Art. 11 Abs. 2, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016).

Fazit

Die BKB ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Die Eignerstrategie ist öffentlich zugänglich und wird periodisch überprüft. Der Leistungsauftrag der BKB ist gesetzlich geregelt. Die Zuständigkeiten innerhalb des kantonalen Eigners sind klar definiert. Das Fachdepartement nimmt die Eigner- sowie Gewährleisterrolle wahr. Weder die Legislative noch die Exekutive nimmt Einsitz im Bankrat, welcher ausschliesslich von der Exekutive basierend auf sachlich-relevanten Kriterien gewählt wird.

5.4.4.3 Wettbewerbliche Aspekte

Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen

Die BKB hat einen gesetzlichen Leistungsauftrag (Art. 2, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Der zentrale Auftrag der Universalbank ist die Versorgung der lokalen Bevölkerung und Unternehmen mit Bankdienstleistungen. Dadurch soll die BKB zu einer nachhaltigen Entwicklung des Kantons beitragen. Der Auftrag wird nicht periodisch ausgeschrieben und eine Leistungsvereinbarung im engeren Sinne existiert nicht.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Die BKB und ihre Dienstleistungen stehen in direktem Wettbewerb mit anderen Universalbanken und insbesondere mit jenen, die im Kanton Basel-Stadt tätig sind, wie bspw. der Raiffeisenbank und den Grossbanken (Credit Suisse und UBS). Zusätzlich hält die BKB eine Mehrheitsbeteiligung an der Bank Cler (früher Bank Coop) (Basler Kantonalbank AG, 2017).

Marktzugang durch Wettbewerber

Der Marktzugang für Banken wird in der Schweiz durch die FINMA reguliert. Die Kantonalbanken geniessen grundsätzlich keine Sonderstellung bezüglich Marktzugang und müssen dieselben Rahmenbedingungen erfüllen, die in Art. 3 des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen festgehalten sind (Bankengesetz, 2016).

Bezüglich Marktzugang gibt es aber folgende Punkte anzumerken:

- Die BKB geniesst eine Staatsgarantie. Diese wird zwar jährlich abgegolten (Art. 9, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016), wobei die Bemessung nicht über einen Marktmechanismus erfolgt.
- Die BKB ist die Hausbank des Kantons Basel-Stadt. Es gibt allerdings keine Verpflichtungen von Seiten des Kantons, den Zahlungsverkehr über die BKB abzuwickeln. Zusätzlich arbeitet der Kanton gemäss Expertenaussage in gewissen Bereichen mit anderen Geschäftsbanken zusammen, da diese besseren Konditionen anbieten als die BKB. Die BKB behandelt den Kanton Basel-Stadt wie einen normalen Kunden, dies gilt auch für Partizipationschein-Inhaber. Somit wird der Basel-Stadt zu Marktbedingungen bedient.
- Die BKB ist von Bundes- und Kantonssteuern befreit (Basler Kantonalbank, 2017b).

Staatsgarantie, staatliche Defizitgarantie und Abgeltung

Die BKB geniesst eine Staatsgarantie, wobei der Kanton Basel-Stadt im Fall des Konkurses subsidiär haftet. Die Bank zahlt seit 2003 eine Abgeltung für die Garantie, welche auch gesetzlich geregelt ist (Art. 9, Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016). Ausgenommen von der Staatsgarantie sind Verbindlichkeiten der BKB gegenüber Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen sowie deren Gläubigern oder Gesellschaftern. Die Höhe der Abgeltung wird nach dem Kostenvorteilsmodell errechnet. Das Kostenvorteilsmodell berücksichtigt das bessere Rating, das die Bank aufgrund der Staatsgarantie geniesst und sich preissenkend auf die Fremdkapitalaufnahme auswirkt. Dazu wird einerseits der Zinsvorteil berechnet, der durch den Risikoabschlag erfolgt. Andererseits wird das ratingabhängige Fremdkapital, auf welches die BKB von tieferen Zinsen profitiert, aus der Bilanz der BKB ermittelt. Basierend auf diesen beiden Werten lässt sich der Vorteil der BKB bei der Beschaffung von Fremdkapital errechnen. Der 2017 berechnete jährliche Vorteil beträgt 8.8 Mio. CHF. Dieser Betrag wurde auch als jährliche Abgeltung bis 2020 festgelegt (Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2017).

Fazit

Der Leistungsauftrag ist im kantonalen Gesetz verankert und wird nicht periodisch geprüft, respektive neu vergeben. Der Marktzugang wird durch die FINMA für alle Banken einheitlich reguliert. Die BKB geniesst eine Staatsgarantie, die jährlich abgegolten wird. Die BKB ist von Bundes- und Kantonssteuern befreit. Transaktionen zwischen dem Eigner und der BKB finden zu Marktbedingungen statt.

5.4.6 Fallbeispiel Finanzbranche – Glarner Kantonalbank (GLKB)

5.4.6.1 Steckbrief

Haupttätigkeit	Universalbank, die ihre Dienstleistungen insbesondere für die glarnerische Wirtschaft und Bevölkerung anbietet
Organisationsform	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach Massgabe des Kantonalbankgesetzes, wobei der Kanton Glarus Mehrheitsaktionär ist (Art. 1 und Art. 8, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016)
Grösse des Unternehmens in 2016 und Entwicklung in den letzten 10 Jahren	2006: Umsatz: CHF 62 Mio.; Mitarbeitende (VZÄ): 148; Umsatz pro VZÄ: rund CHF 426'000 (Glarner Kantonalbank, 2010) 2016: Umsatz: CHF 65 Mio.; Mitarbeitende: 174; Umsatz pro Mitarbeitenden: rund CHF 374'000 (Glarner Kantonalbank, 2017)
Gesetzliche Grundversorgungsaufträge und / oder vertragliche Leistungsvereinbarungen?	Gesetzlich festgehaltener Auftrag der Kantonalbank (Gesetz über die Glarner Kantonalbank). Zusätzlich ist in der Kantonsverfassung festgehalten, dass der Kanton Glarus eine Kantonalbank führt, welche der gesamten Volkswirtschaft dienen soll (Art. 49, Verfassung des Kantons Glarus, 2016).
Wenn ja, um welche Aufträge handelt es sich?	Die Kantonalbank soll zu einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft beitragen. Insbesondere soll die Kantonalbank die Grundbedürfnisse von kleineren und mittleren Unternehmen, Privatpersonen, Landwirtschaft und öffentlich-rechtliche Körperschaften stillen (Art. 2, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016).
Einbindung in staatliche Organisationsstruktur	Der Regierungsrat überwacht die Einhaltung des Kantons-gesetzes über die Kantonalbank und übt die zustehenden Aktionärsrechte aus (Art. 24, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016). Der Landrat übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat aus. Zusätzlich wird der Landrat periodisch über die Geschäfte der Kantonalbank informiert und kann zusätzliche Informationen einfordern (Art. 23, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016).

5.4.6.2 Institutionelle Aspekte

Unternehmensform

Seit 2010 ist die GLKB eine Aktiengesellschaft nach Massgabe des Kantonalbankgesetzes. Minderheitsbeteiligungen sind möglich, wobei der Kanton Glarus Mehrheitsaktionär bleiben muss (Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016).

Öffentlichkeit der Steuerungsinstrumente

Die kantonale Eignerstrategie ist als Teil der «Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2009» im Internet zugänglich (Kanton Glarus, 2009). Die Eignerstrategie ist allerdings nicht als eigenständiges Dokument verfügbar und nicht einfach auffindbar. Die Strategie hält insbesondere fest, dass die GLKB nach wirtschaftlichen Kriterien operieren muss und politische oder soziale Überlegungen eine untergeordnete Rolle spielen. Weiter definiert die Eignerstrategie u.a. das Geschäftsgebiet, die Eigenmittelausstattung, die Staatsgarantie, die Beteiligung des Kantons und die Zuständigkeitsordnung. Gemäss Expertenaussage werden die Eignerstrategien des Kantons periodisch geprüft, auch wenn keine gesetzliche Notwendigkeit dazu besteht.

Der Leistungsauftrag ist gesetzlich und auch in der Eignerstrategie festgehalten: Die GLKB soll insbesondere die ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der glarnerischen Wirtschaft fördern, wobei ein Augenmerk auf den kleinen und mittleren Unternehmen, Privatpersonen,

Landwirtschaft und öffentlich-rechtlichen Körperschaften gilt. Eine konkrete Leistungsvereinbarung zwischen dem kantonalen Eigentümer und der Kantonalbank, welche die zu erbringenden Leistungen und die Abgeltung konkretisiert, existiert allerdings nicht.

Rollenentflechtung

Der Landrat definiert vorberatend die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die durch die Landsgemeinde angenommen werden müssen. Die Legislative (Landrat) des Kantons übernimmt zudem die Oberaufsicht über die Exekutive (Regierungsrat) und wird über die Tätigkeiten der Glarner Kantonalbank benachrichtigt. Mittel dazu sind der Geschäftsbericht, die Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns. Zudem hat der Landrat ein Informationsrecht, welches erlaubt, Auskunft über die Angelegenheiten der Bank (inkl. Revisionsberichten) zu verlangen (Art. 23, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016).

Der Regierungsrat hat die Aufsicht über die Tätigkeiten der Bank und stellt sicher, dass die Gesetzesgrundlage durch die Bank eingehalten wird. Zudem übt der Regierungsrat die dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte aus. Der Regierungsrat hat ebenfalls die Eignerstrategie für die Kantonalbank ausgearbeitet. Der Landrat hat diese dann mit kleineren Änderungen angenommen (Kanton Glarus, 2009). Zusätzlich unterliegt die GLKB auch der regulatorischen Aufsicht der FINMA.

Die Totalrevision des Kantonalbankgesetzes, welche als Reaktion auf die Änderung der rechtlichen Rahmendbedingungen für Kantonalbanken und insbesondere dem Kantonalbankenstatus initiiert wurde, definierte die Führungsstrukturen der GLKB neu. Die neuen Strukturen trennen die Funktion der Geschäftsführung konsequent von jener der Oberleitung, Aufsicht und Kontrolle (Kanton Glarus, 2009). Ein Einfluss der kantonalen Politik auf das operative Geschäft kann somit weitgehend ausgeschlossen werden. Durch die Ausübung von Eigentümerrechten an der Generalversammlung besteht allerdings weiterhin die Möglichkeit einer direkten Einflussnahme auf die Tätigkeiten der GLKB.

Der zuständige Regierungsrat und das Fachdepartement (Departement Finanzen und Gesundheit) haben die Eignerrolle gegenüber der GLKB inne. Die Eignerinteressen kann er durch die strategischen Steuerungsinstrumente (Kanton Glarus, 2009), den Einsitz in den Verwaltungsrat (Art. 14, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016) und die Ausübung der dem Kanton zustehenden Aktionärsrechte (Art. 23a, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016) einfließen lassen. Entsprechend haben der Regierungsrat und das Fachdepartement auch die Aufsicht über die Finanzen der GLKB.

Aufsichtsgremium und Wahlkriterien

Der Verwaltungsrat umfasst vier bis sechs Mitglieder sowie einen Präsidenten (Art.13, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016), welche alle durch die Generalversammlung gewählt werden (Art. 12a, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016). Das Kantonalbankengesetz schreibt zudem vor, dass der Verwaltungsrat ausgewogen besetzt werden muss und die Mitglieder insbesondere folgende Kriterien erfüllen müssen: guten Ruf geniessen, initiativ und unabhängig sein, ausgewiesene Kenntnisse in der Unternehmensführung, Finanzdienstleistungen, Rechnungslegung oder in rechtlichen Fragen verfügen. Der Regierungsrat muss und auch der Landrat kann im Verwaltungsrat vertreten sein. Jedoch dürfen die kantonalen Vertreter aus Regierungs- und Landrat im Verwaltungsrat nicht die Mehrheit ausmachen (Art. 14, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016) und der Verwaltungsratspräsident darf weder Regierungsrat, noch Landrat sein.

Fazit

Die Glarner Kantonalbank ist eine spezialgesetzliche AG, wobei der Kanton Glarus Hauptaktionär sein muss. Die Eignerstrategie ist im Internet öffentlich zugänglich und wird periodisch geprüft. Der Leistungsauftrag der GLKB ist in kantonalem Gesetz verankert, eine Leistungsvereinbarung existiert nicht. Die Rollenverteilung innerhalb des Kantons Glarus ist klar definiert. Die Exekutive kann die Eignerinteressen durch die Eignerstrategie und die Wahrnehmung der Eigentümerrechte an der Generalversammlung in die GLKB einbringen. Die Verwaltungsratsmitglieder werden basierend auf sachlich-relevanten Kriterien gewählt. Gemäss kantonaler Gesetzgebung muss die Exekutive im Verwaltungsrat vertreten sein; die Legislative hat ebenfalls die Möglichkeit eines Einsitzes im Verwaltungsrat.

5.4.6.3 Wettbewerbliche Aspekte

Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen

Die Existenz der Kantonalbank ist in der kantonalen Verfassung verankert (Art. 49, Verfassung des Kantons Glarus, 2016) und ihr Grundversorgungsauftrag ist gesetzlich festgehalten (Art. 2, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016). Entsprechend wird der Grundversorgungsauftrag nicht periodisch ausgeschrieben.

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen

Die GLKB steht in direktem Wettbewerb mit anderen Geschäftsbanken, insbesondere mit jenen Banken, die im Kanton Glarus tätig sind.

Marktzugang durch Wettbewerber

Wie im Kapitel 5.4.3 beschrieben, sind die Regulationen bezüglich Marktzugang durch das Bundesgesetz über Banken und Sparkassen schweizweit geregelt. Es werden keine Unterscheidungen zwischen Kantonalbanken und privaten Institutionen gemacht.

Trotzdem gibt es folgende Punkte anzumerken. Im Gegensatz zu privaten Instituten geniesst die GLKB eine Staatsgarantie, welche bei einem allfälligen Konkurs zu Tragen kommt, was zu einer tieferen Bemessung der entsprechenden Risikoprämie führen kann. Gemäss Expertenaussage finden Transaktionen zwischen dem staatlichen Eigentümer und der GLKB zu Marktbedingungen statt und die GLKB muss sich bei der Vergabe von Aufträgen durch den Kanton mit Mitbewerbern messen.

Staatsgarantie, Defizitgarantie und Abgeltung

Die GLKB geniesst eine Staatsgarantie des Kantons Glarus. Ausgeschlossen von der Garantie sind das Aktienkapital, allfälliges Partizipationskapital und nachrangige Verbindlichkeiten (Art. 5, Gesetz über die Glarner Kantonalbank, 2016). Die Bemessung der Abgeltung der Staatsgarantie basiert grundsätzlich auf dem Kostenvorteilsmodell. Dieses Modell berechnet die Abgeltung durch den Kostenvorteil bei der Beschaffung von Fremdkapital aufgrund der Defizitgarantie. Zusätzlich wird das Haftungsrisiko berechnet. Die effektive Abgeltung der Staatsgarantie bemisst sich nach der höheren der beiden Berechnungsweisen. Die Entschädigung für die Defizitgarantie beträgt minimal 1.5 und maximal 3 Mio. CHF (Art. 7, Regierungsrat des Kantons Glarus, 2010). Der Regierungsrat hält sich zudem das Recht vor, aus wichtigen Gründen die Abgeltung zu senken (Art. 9, Regierungsrat des Kantons Glarus, 2010).

Fazit

Die Existenz und der Leistungsauftrag der GLKB sind in der kantonalen Verfassung verankert und werden nicht periodisch geprüft. Die GLKB steht in direkter Konkurrenz mit anderen Geschäftsbanken. Der Marktzugang für alle in der Schweiz tätigen Geschäftsbanken wird durch die FINMA reguliert und es bestehen keine asymmetrischen Regulierungen für die GLKB. Die GLKB geniesst eine Staatsgarantie, welche abgegolten wird.

6 Gap-Analyse zum Status quo in den Sektoren (Soll-Ist-Vergleich)

Die Erhebung im Rahmen der Online-Befragung sowie die Fallbeispiele sollen Probleme und Verbesserungspotenzial in den Branchen hinsichtlich der Themen hinweisen, die Gegenstand des Postulats Schilliger sind. In diesem Sinne wird im Folgenden dargelegt, inwieweit der Status quo in den vier Sektoren vom in Kapitel 4 erläuterten normativen Soll abweicht.

Mit Blick auf die Sektoren Energie und Verkehr beschränkt sich die Analyse auf die im Rahmen der Online-Umfrage gestellten Fragen, mit Blick auf den Gesundheitssektor und die Finanzbranche beziehen die Fallbeispiel-Analysen die institutionellen und wettbewerblichen Aspekte ein, wie sie im Kapitel 4 dargelegt sind.

6.1 Energie- und Verkehrssektor

6.1.1 Institutionelle Aspekte

Öffentliche Energie- und Verkehrsunternehmen sollten möglichst als Aktiengesellschaften fungieren und private Minderheitsaktionäre zulassen. In Tabelle 7 werden die Resultate aus der Online-Befragung bezüglich Gesellschaftsform aufgeteilt nach Sektoren und Sprachregionen zusammenfassend dargestellt.

Über alle genannten Unternehmen betrachtet richtet sich der Verkehrsbereich und dabei insbesondere die Region Westschweiz/Tessin mehr am Referenzfall aus als der Energiebereich.

Tabelle 7 Gesellschaftsform öffentlicher Energie- und Verkehrsunternehmen

Kantonale Unternehmen	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Ist das öffentliche Unternehmen eine AG?	Ja 76%	Ja 79%	Ja 69%	Ja 88%	Ja 84%	Ja 100%
Falls ja: sind Minderheitsbeteiligungen möglich?	Ja 35%	Ja 25%	Ja 54%	Ja 50%; k.A. 21%	Ja 52%	Ja 45%; k.A. 27%

Städtische Unternehmen	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Ist das öffentliche Unternehmen eine AG?	Ja 74%	Ja 43%	Ja 83%	Ja 82%	Ja 73%	Ja 100%
Falls ja: Sind private Minderheitsbeteiligungen möglich?	Ja 53%	Ja 29%	Ja 67%	Ja 82%	Ja 82%	Ja 83%

Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Unabhängig von der föderalen Ebene sind bei den genannten öffentlichen Verkehrsunternehmen der AG-Anteil und die Akzeptanz von Minderheitsanteilen höher als bei öffentlichen Energieunternehmen. Minderheitsanteile sind in der Deutschschweiz in der Energiebranche mehrheitlich nicht möglich, in der Region Westschweiz/Tessin dagegen mehrheitlich möglich.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Bei den Steuerungselementen der öffentlichen Unternehmen ist der normative Referenzfall, dass eine Eignerstrategie und eine Leistungsvereinbarung existieren und öffentlich sind. Beide Aspekte werden in der Tabelle 8 zusammenfassend dargestellt.

Über alle genannten Unternehmen betrachtet haben kantonale Unternehmen mehrheitlich eine Eignerstrategie; aber es gibt regional grosse Unterschiede. Kommunale Unternehmen sind mit Blick auf die Steuerungsinstrumente branchenbezogen und regional unterschiedlich unterwegs.

Tabelle 8 Steuerinstrumente bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen

Kantonale Unternehmen	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Existiert eine Eignerstrategie?	Ja 59%	Ja 67%	Ja 46%	Ja 45%, k.A. 12%	Ja 58%	Ja 9%
Existiert eine Leistungsvereinbarung?	Ja 89%	Ja 92%	Ja 85%	Ja 81%	Ja 77%	Ja 91%

Städtische Unternehmen	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Existiert eine Eignerstrategie?	Ja 63%	Ja 86%	Ja 42%	Ja 65%, k.A. 29%	Ja 36%; k.A. 18%	Ja 100%
Existiert eine Leistungsvereinbarung?	Ja 58%	Ja 86%	Ja 42%	Ja 65%	Ja 45%	Ja 100%

Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Bei den genannten kantonalen Unternehmen ist das Steuerungsinstrument der Eignerstrategie weniger etabliert als dasjenige der Leistungsvereinbarung. Bei den Kommunen sind beide Instrumente in der Energiebranche v.a. in der Deutschschweiz und in der Verkehrsbranche v.a. in der Westschweiz etabliert.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Interessenentflechtung bei öffentlichen Unternehmen bedeutet, dass mit Blick auf Regulierung, Ausführung und Kontrolle eine transparente Rollenteilung sichergestellt ist. Das Thema wird in der Tabelle 9 zusammenfassend dargestellt.

In den genannten Kantonsunternehmen ist die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle mehrheitlich gewährleistet, wenn auch mit regionalen Differenzen. In den erwähnten städtischen Unternehmen ist die Trennung der Rollen im Schnitt in rund der Hälfte der Energieunternehmen und bei mehr als zwei Drittel der Verkehrsunternehmen umgesetzt.

Tabelle 9 Interessenentflechtung bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen

Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle?	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Kantonale Unternehmen	Ja 57%	Ja 79%	Ja 15%; k.A. 23%	Ja 60%	Ja 52%	Ja 82%
Städtische Unternehmen	Ja 47%; Nein 47%	Ja 86%	Ja 25%	Ja 71%	Ja 55%	Ja 100%

Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Die Interessenentflechtung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist unabhängig von der föderalen Ebene in den aufgeführten öffentlichen Energieunternehmen in der Deutschschweiz besser umgesetzt als in der Region Westschweiz/Tessin. Im Verkehrsbereich ist dagegen die Interessenentflechtung in der Region Westschweiz/Tessin besser umgesetzt als in der Deutschschweiz.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Der normative Referenzfall beim Aufsichtsgremium ist, dass dieses nicht politisch besetzt ist und es ausschliesslich nach sachlichen Kriterien gewählt wird. Das Thema wird in der Tabelle 10 zusammenfassend dargestellt.

Rund 70% der genannten kantonalen und knapp 60% der städtischen Energieunternehmen kennen politisch besetzte Aufsichtsräte. Rund zwei Drittel der kantonalen und mehr als vier Fünftel der städtischen Verkehrsunternehmen haben im Aufsichtsgremium politische Vertreter.

Tabelle 10 Besetzung des Aufsichtsgremiums und Wahlkriterien bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen

Legislative / Exekutive hat kein politisches Mandat im Aufsichtsgremium	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Kantonale Unternehmen	Ja 27%	Ja 17%	Ja 46%, k.A. 8%	Ja 33%	Ja 39%	Ja 18%
Städtische Unternehmen	Ja 11%	Ja 14%	Ja 8%, k.A. 50%	Ja 12%	Ja 18%	Ja 0%

Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Unabhängig von der föderalen Ebene und in beiden Branchen werden Aufsichtsgremien politisch besetzt.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

6.1.2 Wettbewerbliche Aspekte

Der normative Referenzfall mit Blick auf wettbewerbliche Aspekte ist, dass öffentliche Unternehmen nicht im Wettbewerb mit privaten Unternehmen Dienste anbieten. Bieten sie solche Dienste an, sollen keine Spezialbewilligungen oder asymmetrische Regulierungen existieren,

die das öffentliche Unternehmen im Vergleich zum privaten Unternehmen besserstellen oder benachteiligen. Das Thema wird in der Tabelle 11 zusammenfassend dargestellt.

Die in der Online-Umfrage erwähnten kantonalen Unternehmen haben schweizweit und branchenunabhängig mehrheitlich Marktaktivitäten im Wettbewerb. Spezialbewilligungen und asymmetrische Regulierungen sind im Energiebereich weniger relevant bzw. die Konzessionen bieten per se keinen Wettbewerbsvorteil. Im Verkehrssektor liegen bei über drei Viertel der kantonalen Unternehmen in der Region Westschweiz/Tessin keine Spezialbewilligungen und asymmetrischen Regulierungen vor. Dies trifft auch für die städtischen Verkehrsunternehmen in der Deutschschweiz zu.

Tabelle 11 Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen

Kantonale Unternehmen	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Es bestehen <u>keine</u> Marktaktivitäten im Wettbewerb mit Dritten?	Ja 38%	Ja 25% k.A. 8%	Ja 62%	Ja 40%, k.A. 17%	Ja 32%, k.A. 16%	Ja 64%; k.A. 18%
Es existieren <u>keine</u> Spezialbewilligungen oder asymmetrische Regulierungen?	-	-	-	Ja 57%, k.A. 17%	Ja 48% k.A. 19%	Ja 82%

Städtische Unternehmen	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Es bestehen <u>keine</u> Marktaktivitäten im Wettbewerb mit Dritten?	Ja 21%	Ja 0%	Ja 33%	Ja 18%	Ja 0%	Ja 50%; Nein 50%
Es existieren <u>keine</u> Spezialbewilligungen oder asymmetrische Regulierungen?				Ja 59%	Ja 82%	Ja 17%

Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Im Verkehrssektor ist fast die Hälfte der öffentlichen Unternehmen asymmetrisch reguliert und/oder es existieren Spezialbewilligungen. Dies gilt unabhängig von der föderalen Ebene.

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Normativ betrachtet sollten öffentliche Unternehmen keine Defizitgarantien haben. Profitieren sie von derartigen Garantien, sollten sie diese abgelten. Das Thema wird in der Tabelle 12 zusammenfassend dargestellt.

Die genannten kantonalen Unternehmen kennen im Energiebereich im Wesentlichen keine Defizitgarantie; im Verkehrsbereich haben viele Unternehmen in der Region Westschweiz/Tessin keine Defizitgarantie. Die in der Befragung aufgeführten kommunalen Unternehmen kennen branchenunabhängig und unabhängig von der Region weitestgehend keine Defizitgarantie.

Explizite Defizitgarantien sind im Energie- und im Verkehrssektor unüblich. Allerdings werden jedem Energieunternehmen, das ein Netz betreibt, kostendeckende Gebühren zugesichert. Infrastrukturen von Verkehrsunternehmen (z. B. Tramschienen) werden von der Stadt finanziert. Somit verfügen öffentliche Unternehmen aus diesen beiden Branchen mindestens implizit über Defizitgarantien.

Tabelle 12 Staatsgarantie bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen

Existiert <u>keine</u> Staatsgarantie	Energie			Verkehr		
	CH	D-CH	West-CH-TI	CH	D-CH	West-CH-TI
Kantonale Unternehmen	Ja 89%	Ja 88%	Ja 92%	Ja 69%; k.A. 19%	Ja 81%	Ja 36%; k.A. 18%
Städtische Unternehmen	Ja 84%	Ja 71%	Ja 92%	Ja 94%	Ja 91%	Ja 100%

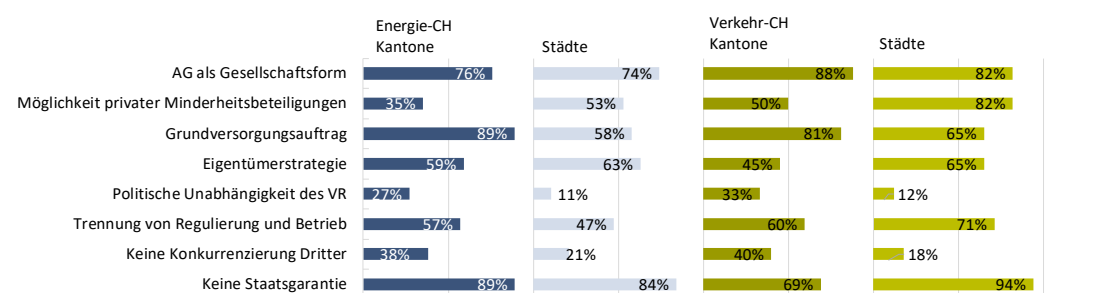
Bemerkung: In jedem der Tabellenfelder ist jeweils eingetragen, wie viele Prozente dem normativen Referenzfall entsprechen. Hell schattiert sind die Angaben jeweils, wenn über zwei Drittel der Unternehmen dem normativen Referenzfall entsprechen.

Kommentar: Offizielle Staatsgarantien sind im Energie- und im Verkehrssektor unüblich. Wichtig ist allerdings, die Staatsgarantie von der Defizitgarantie zu unterscheiden. Defizitgarantien erfolgen im Energie- und im Verkehrssektor im Regelfall implizit über sektorspezifische Regulierungen (kostendeckende Durchleitungsentgelte, Infrastrukturzuschüsse etc.).

Quelle: Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

6.1.3 Zusammenfassende Betrachtung der Sektoren Energie und Verkehr

Abbildung 21 und Abbildung 22 fassen die Ergebnisse der Online-Umfrage zum Energie- und Verkehrssektor zusammen. Reflektiert wird in Abbildung 21 die Einschätzung von 115 kantonalen und städtischen Unternehmen, zu denen im Rahmen der Online-Umfrage Auskunft gegeben wurde. Sämtliche Kantone und Halbkantone haben mit Ausnahme des Kantons Genf an der Online-Umfrage teilgenommen. Bei den Städten haben die Städte Basel, Bern, Biel, Lausanne, Luzern, Lugano, Zürich, St. Gallen und Thun an der Online-Umfrage teilgenommen. Dabei wurden bei den Unternehmen neun institutionelle und wettbewerbliche Aspekte inventarisiert. Auf der Grundlage der Auswertung der Antworten der Unternehmen ist ersichtlich, in welchem Ausmass ein spezifischer Aspekt im Sinne des normativen Referenzwerts ausgestaltet ist.

Abbildung 21 Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte im Energie- und Verkehrssektor

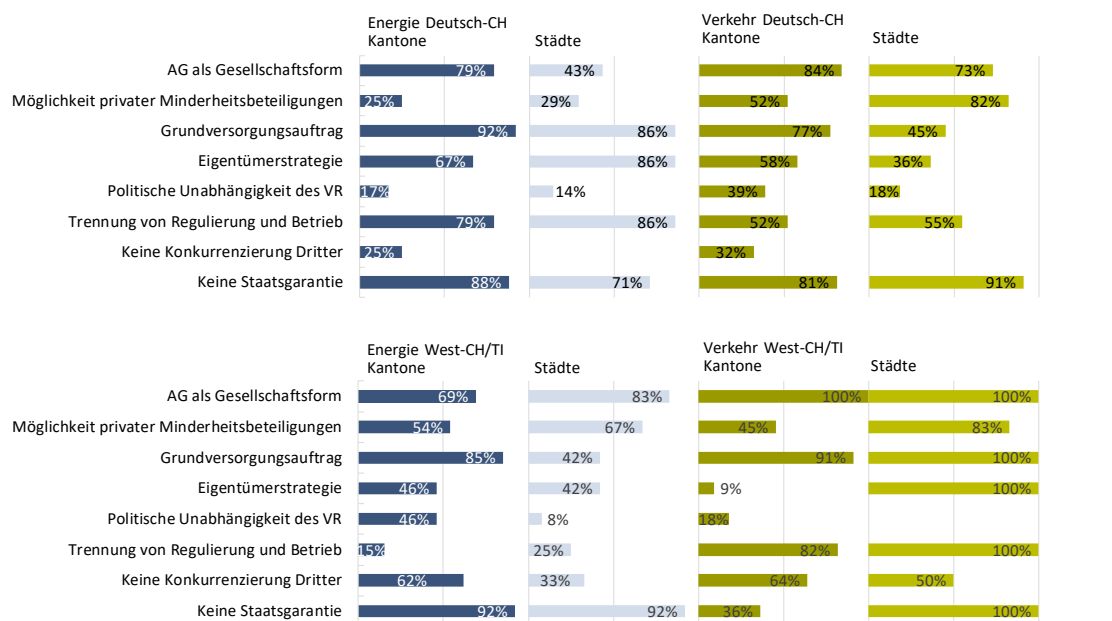
Die Tabelle zeigt für die Sektoren Energie und Verkehr auf, inwieweit die Antworten der kantonalen und städtischen Exponenten darauf deuten, dass die normativen Referenzwerte für die institutionellen und wettbewerblichen Aspekte erfüllt werden. Zu beachten ist, dass die Antworten Einschätzungen der Exponenten widerspiegeln. 100% bedeutet jeweils, dass der normative Referenzzustand erreicht ist. Lesart: 76% der kantonalen Energieunternehmen sind als Aktiengesellschaft formiert; 82% der städtischen Verkehrsunternehmen lassen die Möglichkeit privater Minderheitsbeteiligungen zu. etc.

Quelle Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Unabhängig von der föderalen Ebene ist ersichtlich, dass im Verkehrsbereich die Aktiengesellschaft und die Möglichkeit privater Minderheitsbeteiligungen verbreiteter sind als im Energiesektor. Steuerungsinstrumente wie Grundversorgungsaufträge und Eignerstrategien sind in beiden Sektoren für die städtischen Unternehmen üblicher als für die kantonalen Unternehmen. Im Energiebereich bestehen Grundversorgungsaufträge für Stromnetzbetreiber und für die Endverbraucher ohne Marktzugang und für Endverbraucher, die von ihrem Recht auf Marktzugang keinen Gebrauch machen auf Basis des StromVG. Politische Mandate in den Aufsichtsgremien der öffentlichen Unternehmen sind unabhängig von der föderalen Ebene im Verkehrssektor verbreiteter als im Energiesektor. Die Trennung von Regulierung, Aufsicht und Kontrolle ist im Verkehrssektor besser umgesetzt als im Energiesektor, wobei im Energiesektor vielfach die nationale Regulierung massgebend ist. In beiden Sektoren stehen die kantonalen Unternehmen in der Tendenz etwas weniger im Wettbewerb mit privaten Unternehmen wie die städtischen Unternehmen. Das Instrument der offiziellen Staatsgarantie ist in den beiden Sektoren unüblich, wobei jedes öffentliche Gemeinwesen die wirtschaftliche Verantwortung für 100%-Töchter trägt und bei einem Mehrheitsaktionariat die Verbindlichkeiten entsprechend der Aktienbeteiligung ausfallen.

Einen Überblick zur aktuellen Situation in den beiden Landesregionen Deutschschweiz und Westschweiz/Tessin in den Sektoren Energie und Verkehr gibt Abbildung 22.

Abbildung 22 Zusammenfassung Deutschschweiz und Region Westschweiz/Tessin



Die Tabelle zeigt bezogen auf die beiden Regionen Deutschschweiz und Westschweiz/Tessin, inwieweit die befragten 115 Unternehmen mit Blick auf die institutionellen und wettbewerblichen Aspekte die normativen Referenzwerte erfüllen.

Lesart bezogen auf den obersten Aspekt: 79% (69%) der kantonalen Energieunternehmen in der Deutschschweiz (Region Westschweiz/Tessin) sind als Aktiengesellschaft formiert etc.

Quelle Rückmeldungen der Online-Umfrage bei den Kantonen u. Städten, Datenaufbereitung durch Polynomics.

Betrachtet man die verschiedenen institutionellen Aspekte, sind die Eigner der in der Online-Umfrage fungierenden Unternehmen der Deutschschweiz stärker und klarer in den Beteiligun-

gen engagiert als in der Westschweiz: In den vorliegenden Antworten zur Deutschschweiz sind Instrumente wie Eignerstrategie, Leistungsaufträge und Politiker in den Verwaltungsräten stärker vertreten als in denen der Region Westschweiz/Tessin. In den Antworten zur Westschweiz gibt es weniger Rollentrennungen und öfter die Möglichkeit zu Minderheitsbeteiligungen. Dies deutet darauf hin, dass die Einflussnahme bei den berücksichtigten Deutschschweizer Unternehmen eher institutionalisiert ist, und bei den berücksichtigten Westschweizer Unternehmen eher persönlich wahrgenommen wird. Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte kann in der Tendenz davon ausgegangen werden, dass in der Region Westschweiz/Tessin die öffentlichen Unternehmen weniger wettbewerbliche Aktivitäten haben als dies in der Deutschschweiz der Fall ist.

6.2 Gesundheitswesen und Finanzsektor

6.2.1 Institutionelle Aspekte

Unternehmen der öffentlichen Hand wie Stadt-/Kantonsspitäler und Kantonalbanken sollten – wie im Kapitel 4 dargelegt – möglichst als Aktiengesellschaften organisiert sein und private Minderheitsaktionäre zulassen.

Die HUG sind eine öffentlich-rechtliche Anstalt und die Zürcher Stadtspitäler sind als Dienstabteilung der Verwaltung direkt in die Verwaltungsstrukturen eingebunden. Schweizweit gibt es 36 öffentliche Spitäler vergleichbar diesen beiden Fallbeispielen. Es gibt weitere 49 subventionierte Spitäler, die häufig als Aktiengesellschaften organisiert sind, wobei die öffentliche Hand über 50% des Eigenkapitals trägt (Felder et al., 2017).

Die Basler Kantonalbank ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt und die Glarner Kantonalbank eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft, welche Minderheitsbeteiligungen zulässt. Aktuell sind von den 24 Kantonalbanken der Schweiz 15 als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisiert und 9 als Aktiengesellschaft. Darunter fungieren 6 spezialgesetzliche AG, 2 privatrechtliche AG und eine gemischtwirtschaftliche AG (Verband Schweizerischer Kantonalbanken, 2016).

Tabelle 13 Gesellschaftsform bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Gesellschaftsform	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS*	BKB	GLKB
Aktiengesellschaft	Nein	Nein	Nein	Ja
Öffentlich-rechtliche Anstalt	Ja	Nein	Ja	Nein
Dienstabteilung der Verwaltung	Nein	Ja	Nein	Nein
Minderheitsbeteiligungen möglich?	Nein	Nein	Nein	Ja

* In den Tabellen werden die Zürcher Stadtspitäler Triemli und Waid jeweils mit «ZSS» abgekürzt.

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: Von den analysierten Fallbeispielen sind die beiden Spitäler Staatsbetriebe, die beiden Kantonalbanken zum einen eine öffentlich-rechtliche Anstalt, zum anderen eine Aktiengesellschaft.

Quelle: Polynomics.

Die Eignerstrategie dient dem staatlichen Eigentümer, die Unternehmen strategisch zu führen, ohne in die operativen Tätigkeiten einzugreifen. Die Leistungsvereinbarung definiert, die spezifischen Zielsetzungen und die zu leistenden Dienstleistungen, sowie deren Abgeltungen. Aus Gründen der Transparenz sollten die Steuerungsinstrumente öffentlich sein. Die periodische Prüfung der Steuerungsinstrumente gewährleistet, dass die Aufträge zeitgemäss bleiben. Tabelle 14 enthält eine Übersicht der Steuerungselemente bei den Fallbeispielen.

Bei den HUG existiert keine Eignerstrategie im engeren Sinne und die Stadt Zürich erarbeitet momentan eine neue Strategie der Stadtspitäler, wobei die Eckpfeiler öffentlich zugänglich sind. Im Rahmen der kantonalen Spitalplanung werden für beide analysierten Spitäler die Leistungsvereinbarungen definiert, die öffentlich zugänglich sind und periodisch geprüft werden. Der spezifische Leistungsauftrag und somit die Leistungsvereinbarung wird bei den Zürcher Stadtspitälern vom Kanton Zürich und nicht vom Eigentümer der Stadt Zürich vergeben.

Beide Eigner der analysierten Kantonalbanken verfügen über eine öffentlich zugängliche Eignerstrategie, die jeweils periodisch geprüft wird. Die Kantonalbanken verfügen über einen gesetzlichen Leistungsauftrag, jedoch keine explizit definierte Leistungsvereinbarung.

Tabelle 14 Steuerinstrumente bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Steuerungsinstrumente	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Existiert eine Eignerstrategie?	Nein	Ja	Ja	Ja
Ist sie öffentlich zugänglich?	Nein	Ja	Ja	Ja
Periodische Prüfung findet statt?	Nein	Ja	Ja	Ja
Existiert Leistungsvereinbarung?	Ja	Ja	Nein	Nein
Ist sie öffentlich zugänglich?	Ja	Ja	Nein	Nein
Periodische Prüfung findet statt?	Ja	Ja	Nein	Nein

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: Die Transparenz zu den Zielen des Kantons Genf bezüglich der HUG ist durch das Fehlen einer Eignerstrategie eingeschränkt. Bei den Zürcher Stadtspitälern wird die Strategie erarbeitet und es stellt sich die Frage nach der Legitimierung der staatlichen Eigentümerschaft aufgrund des Fehlens eines expliziten Leistungsauftrages des Eigentümers. Im Finanzsektor ist die Situation bezüglich Steuerungsinstrumente transparent, wobei keine explizite Leistungsvereinbarung existiert.

Quelle: Polynomics.

Tabelle 15 fasst die Resultate bezüglich der Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle innerhalb des Eigners zusammen. Grundsätzlich sollen die Aufgaben der Legislative und Exekutive klar getrennt sein. Weiter soll kein Einfluss auf die operative Autonomie des Unternehmens genommen werden.

Bei den analysierten Spitälern führen die Legislative sowie die Exekutive die gemäss den normativen Referenzpunkten definierten Aufgaben aus. Da die Zürcher Stadtspitäler direkt in der Verwaltung eingebunden sind, existiert jedoch kein Aufsichtsgremium im Sinne eines Verwaltungsrates. Die operative Autonomie der HUG sowie der Zürcher Stadtspitäler ist eingeschränkt. Dies zeigt sich insbesondere dadurch, dass Investitionen durch das entsprechende Parlament gutgeheissen werden müssen. Dies benachteiligt die beiden Spitäler gegenüber priva-

ten Spitälern in mindestens drei Hinsichten: Die Handlungsfreiheit der Zürcher Stadtspitäler ist eingeschränkt, das parlamentarische Prozedere verlangsamt die Entscheidungsfindung und die Investitionsabsichten der Spitäler werden durch den parlamentarischen Prozess für die Konkurrenz ersichtlich. Durch die Einschränkung der unternehmerischen Freiheit ist auch die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle bei beiden Spitälern nicht gegeben.

Bei den analysierten Kantonalbanken sind die Aufgaben innerhalb des Eigentümers klar strukturiert und die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist gegeben.

Tabelle 15 Rollenentflechtung bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Interessenentflechtung	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Legislative				
Definiert gesetzliche Rahmenbedingungen (Regulierung)	Ja	Ja	Ja	Ja
Hat Oberaufsicht auf das öffentliche Unternehmen	Ja	Ja	Ja	Ja
Exekutive				
Definiert Eignerstrategie/Leistungsvereinbarung	Ja	Ja	Ja	Ja
Hat Aufsicht über Aufsichtsgremium (durch Reporting)?	Ja	-	Ja	Ja
Operative Autonomie ist gewährleistet	Nein	Nein	Ja	Ja
Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle?	Nein	Nein	Ja	Ja

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: Bei den Fallbeispielen im Gesundheitssektor ist insbesondere negativ zu beurteilen, dass die operative Autonomie die Spitäler durch die staatliche Nähe eingeschränkt ist. Weiter existiert bei den Zürcher Stadtspitälern kein Aufsichtsgremium, was die Nähe der städtischen Verwaltung und Regierung zum Spital unterstreicht. Die Trennung von Regulierung, Ausführung und Kontrolle ist in den Fallbeispielen im Finanzsektor gegeben.

Quelle: Polynomics.

Um Interessenskonflikte zu minimieren, schlägt die PCG-Literatur vor, dass die Gewährleister- und Eignerrolle innerhalb der Verwaltung in unterschiedlichen Abteilungen angesiedelt werden. Tabelle 16 gibt eine Übersicht zu den analysierten Unternehmen.

Weder bei den analysierten Spitälern, noch den Kantonalbanken werden die obengenannten Rollen strikt in zwei unterschiedlichen Abteilungen getrennt. Im Kanton Basel-Stadt überprüft die Abteilung Beteiligungsmanagement die Einhaltung der PCG-Richtlinien der kantonalen Beteiligungen, was zumindest ansatzweise einer Trennung nahekommt. Bei den Zürcher Stadtspitälern liegt – betreffend expliziter Leistungsvereinbarung vom Kanton – die Gewährleister- resp. Eignerrolle auf unterschiedlichen föderalen Ebenen.

Tabelle 16 Getrennte Rollen innerhalb der zuständigen Departemente bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Getrennte Rollen innerhalb der zuständigen Departemente	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Gewährleister- und Eignerrolle in unterschiedlichen Departementen?	Nein	Nein	Nein	Nein

Interessenskonflikte zwischen Gewährleister- und Eigentümeraufgaben könnten bei allen analysierten Unternehmen durch eine strikte Trennung der genannten Aufgaben in unterschiedlichen Abteilungen minimiert werden. Bei den Zürcher Stadtspitälern gibt es je eine explizite Leistungsvereinbarung des Kantons und einen politischen Leistungsauftrag der Stadt. Betreffend der expliziten Leistungsvereinbarung vom Kanton ist die Gewährleister- resp. Eignerrolle auf unterschiedlichen föderalen Ebenen geregelt.

Quelle: Polynomics.

Die folgenden normativen Referenzpunkte gelten bezüglich Aufsichtsgremium und dessen Besetzung:

- Damit die Legislative ihre Aufgabe der Oberaufsicht unabhängig ausführen kann, sollte von einer Mitbestimmung des Aufsichtsgremiums abgesehen werden.
- Um die Umsetzung der Eigentümerinteressen zu sichern, kann die Exekutive das Aufsichtsgremium bestimmen, sollte aber nicht Einsitz nehmen.
- Die Wahl des Aufsichtsgremiums soll anhand von sachlich-relevanten Kriterien erfolgen.

Die Handhabung dieser Kriterien innerhalb der Unternehmen wird in Tabelle 17 zusammengefasst.

Neben sachlich relevanten Kriterien für die Wahl des Aufsichtsrates definiert das entsprechende Gesetz des Kantons Genf Interessensgruppen, die im Aufsichtsrat der HUG vertreten sein müssen. Die Legislative wählt teilweise die Aufsichtsräte, wodurch sie einen direkten politischen Einfluss auf die Besetzung des Aufsichtsgremiums ausübt. Die Nähe des Gremiums zum kantonalen Eigentümer wird zudem durch den Einsitz der Exekutive im Aufsichtsgremium unterstrichen. Bei den Zürcher Stadtspitälern fehlt ein unabhängiges Aufsichtsgremium im Sinne eines Verwaltungsrates, welches die Oberverantwortung über die operative Tätigkeit hat. Somit sind die Zürcher Stadtspitäler aufgrund ihrer Gesellschaftsform direkt der städtischen Exekutive unterstellt. Entsprechend können die Fragen zur Bestellung des Aufsichtsgremiums nicht beantwortet werden.

Seit der Revision des Kantonalbankengesetzes des Kantons Basel-Stadt, welches sich strikt an den PCG-Richtlinien orientiert, ist das Aufsichtsgremium entpolitisiert. Das heisst, dass parteipolitische Schlüssel nicht mehr angewandt werden und die kantonale Exekutive das Aufsichtsgremium ausschliesslich basierend auf sachlich-relevanten Kriterien wählt. Auch bei der GLKB werden die Mitglieder grundsätzlich durch die Exekutive basierend auf sachlich-relevanten Kriterien gewählt. Im Aufsichtsgremium der GLKB kann allerdings die kantonale Legislative im Aufsichtsgremium vertreten sein; die Exekutive muss sogar mit mindestens einem Sitz vertreten sein.

Tabelle 17 Besetzung des Aufsichtsgremiums und Wahlkriterien bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Besetzung des Aufsichtsgremiums und Wahlkriterien	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Legislative wählt Aufsichtsgremium	Ja	-	Nein	Nein
Exekutive wählt Aufsichtsgremium	Ja	-	Ja	Ja
Legislative und/oder Exekutive hat politisches Mandat im Aufsichtsgremium?	Ja	-	Nein	Ja
Wahl des Aufsichtsgremiums basiert auf sachlich-relevanten Kriterien?	Ja	-	Ja	Ja

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: Bei den HUG sitzen politische Parteien und die Exekutive im Aufsichtsgremium, das u.a. durch das Parlament gewählt wird. Bei den Zürcher Stadtspitälern existiert kein Aufsichtsgremium im klassischen Sinne. Der Aufsichtsrat bei den Kantonalbanken scheint insgesamt unabhängiger vom kantonalen Eigentümer zu sein. Insbesondere die BKB hat einen strikt entpolitisierten Aufsichtsrat. Bei der GLKB hat momentan nur die Exekutive einen Vertreter.

Quelle: Polynomics.

6.2.2 Wettbewerbliche Aspekte

Der Referenzpunkt bezüglich Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen ist wie folgt: Um die Transparenz und den Wettbewerb zu erhöhen, sollen Grundversorgungsaufträge periodisch geprüft und öffentlich ausgeschrieben werden. Tabelle 18 enthält eine Übersicht zur Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten.

Im Spitalbereich werden die Leistungsaufträge jeweils basierend auf der Spitalplanung periodisch geprüft und sollten nach den Bedürfnissen der Bevölkerung angepasst werden. Im Kanton Genf müssen die Leistungsaufträge nicht öffentlich ausgeschrieben werden. Zu vermerken ist, dass die spezifischen Leistungsvereinbarungen der Zürcher Stadtspitäler nicht vom Eigner, sondern vom Kanton Zürich öffentlich ausgeschrieben und vergeben werden. Die Stadt Zürich vergibt den Zürcher Stadtspitälern einen politisch-geprägten Leistungsauftrag, der nicht ausgeschrieben wird.

Die Existenz der beiden Kantonalbanken und deren breitgefassten Grundversorgungsaufträge sind in der kantonalen Gesetzgebung und Verfassung verankert. Diese werden nicht periodisch geprüft und öffentlich ausgeschrieben.

Tabelle 18 Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Werden Grundversorgungsaufträge periodisch geprüft?	Ja	Ja	Nein	Nein
Wird eine Neuvergabe der Aufträge öffentlich ausgeschrieben?	Nein	Ja	Nein	Nein

Die Dienstleistungsvereinbarungen werden bei den Spitälern anhand der Spitalplanung überarbeitet, jedoch wird die Neuvergabe im Kanton Genf nicht zwingend öffentlich ausgeschrieben. Bei den Fallbeispielen der Finanzbranche findet keine periodische Prüfung der Grundversorgungsaufträge statt und entsprechend werden sie nicht ausgeschrieben.

Quelle: Polynomics.

Gegeben, dass das staatliche Unternehmen kommerzielle Dienstleistungen anbietet, ist sicherzustellen, dass der Wettbewerb dadurch nicht verzerrt wird. Tabelle 19 fasst die Resultate bezüglich möglicher Wettbewerbsverzerrungen zusammen.

Im Gegensatz zu den HUG erhalten die restlichen Spitäler im Kanton Genf eine restriktive Fallzahl vergütet. Der Kanton Genf bevorzugt die HUG gegenüber anderen Spitälern bei der Vergabe von Aufträgen (z. B. Leistungsmenge) oder der Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Zusätzlich bezahlen die HUG weder Miete für die Infrastruktur noch Steuern. Ebenfalls geniessen die HUG höhere Baserates als die privaten Konkurrenten, was auf versteckten Subventionen hindeutet. Es existieren somit asymmetrische Regulierungen und ein ungleicher Marktzugang im Vergleich zu privaten Anbietern im Kanton Genf. Die Vergabe von Leistungsvereinbarungen und die Marktregulierung im Allgemeinen liegen in der Hoheitsfunktion der Kantone. Entsprechend unterliegen die Zürcher Stadtspitäler bezüglich Marktzugang den Regulierungen des Kantons Zürich. Allerdings zahlen die Zürcher Stadtspitäler aufgrund ihrer Einbindung in die Verwaltung keine Steuern. Alle analysierten Spitäler benötigen für Investitionen oberhalb eines definierten Betrags die Zustimmung des Parlaments. Dies schränkt die Handlungsfreiheit der Spitäler ein und benachteiligt die Spitäler gegenüber der Konkurrenz, da ihre Vorhaben publik werden.

Eine Quersubventionierung von wettbewerblichen Dienstleistungen kann im Fall der HUG aufgrund des Globalbudgets für gemeinwirtschaftliche Leistungen, das im Kanton Genf die HUG erhalten, nicht ausgeschlossen werden. Solche Quersubventionen können durch eine öffentliche Ausschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und einer Vergabe nach objektiv-relevanten Kriterien minimiert werden. Bei den Zürcher Stadtspitälern ist die Gefahr einer Quersubventionierung von Wettbewerbs-Dienstleistungen etwas kleiner. Durch die Einbindung der Zürcher Stadtspitäler in die Verwaltung kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass durch Verwaltungs- und Gemeinkosten eine Quersubventionierung der wettbewerblichen Aktivitäten stattfindet. Bei den analysierten Spitälern finden Transaktionen nicht zu Marktbedingungen statt. Durch das jährliche Globalbudget für Investitionen, welches die HUG erhalten, müssen diese Spitäler keine Kredite zu Marktbedingungen aufnehmen. Die Zürcher Stadtspitäler zahlen für ihre städtischen Investitionsdarlehen Zinsen gemäss kantonalen Regelungen, welche von den Marktbedingungen divergieren können. Durch die Einbindung in die Verwaltung müs-

sen die Zürcher Stadtspitäler städtische Regelungen befolgen, welche sie im Gegensatz zu privaten Institutionen benachteiligen kann.

Beide Kantonalkassen stehen in direktem Wettbewerb mit anderen Geschäftsbanken. Die Regulierungen durch die FINMA sind für private Banken und Kantonalkassen einheitlich. Entsprechend existieren keine asymmetrischen Regulierungen. Ein Wettbewerbsvorteil der Kantonalkassen und eine Quersubventionierung durch die Staatsgarantie kann nicht ausgeschlossen werden. Zusätzlich gibt es anzumerken, dass die BKB von den Steuern befreit ist. Transaktionen finden bei beiden Kantonalkassen zu Marktbedingungen statt.

Tabelle 19 Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen von öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Marktaktivitäten im Wettbewerb?	Ja	Ja	Ja	Ja
Existieren Spezialbewilligungen oder asymmetrische Regulierungen?	Ja	Ja	Nein	Nein
Kann Quersubventionierung von wettbewerblchen Tätigkeiten ausgeschlossen werden?	Nein	Nein	Nein	Nein
Bei Vergabe von Aufträgen des Eigners: Bevorzugung öffentl. Unternehmens?	Ja	Nein	Nein	Nein
Transaktionen (Finanzierung etc.) finden zu Marktbedingungen statt	Nein	Nein	Ja	Ja

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: In der Spitalbranche kann es insbesondere durch asymmetrische Regulierung, Quersubventionierung sowie Transaktionen, die nicht zu Marktbedingungen durchgeführt werden, zu Marktverzerrungen kommen. Im Finanzbereich kann eine bevorzugte Marktstellung aufgrund der Staatsgarantie nicht ausgeschlossen werden.

Quelle: Polynomics.

Um Marktverzerrungen zu minimieren, sollte keine Defizitgarantie oder Staatsgarantie vorliegen. Tabelle 20 fasst die Resultate bezüglich der Situation der Defizitgarantie bei den vier Fallbeispielen zusammen.

Die beiden Fallbeispiele aus dem Gesundheitssektor kommen in den Genuss einer Defizitgarantie. Der Dienstleistungsvertrag der HUG definiert, dass nach Ablauf des Dienstleistungsvertrages allfällige Verluste die nicht durch Reserven der HUG gedeckt werden können, durch den Kanton übernommen werden müssen. Die Zürcher Stadtspitäler sind organisatorisch ein Teil der Verwaltung. Somit haftet die Stadt per Definition für Verluste der Zürcher Stadtspitäler. Bei den analysierten Spitälern existiert keine oder keine eindeutige Abgeltung für die Defizitgarantie. Dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass nicht-marktfähige Kostenstrukturen in Kauf genommen werden.

Beide Kantonalkassen geniessen eine Staatsgarantie. Die Staatsgarantie begründet gewisse Moral-Hazard-Risiken (Geiger & Kräuchi, 2003). Deren Abgeltung nach dem Kostenvorteils-

modell ist theoretisch; denn solange keine Eigenkapitalrendite definiert ist, läuft diese Massnahme lediglich auf eine Gewinnschmälerung hinaus.

Tabelle 20 Defizitgarantie und Staatsgarantie bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten

Defizitgarantie	Gesundheitssektor		Finanzbranche	
	HUG	ZSS	BKB	GLKB
Existiert eine Defizitgarantie?	Ja	Ja	Nein	Nein
Existiert eine Staatsgarantie?	Nein	Nein	Ja	Ja
Wird die Garantie abgegolten?	Nein	Nein	Ja	Ja

Bemerkung: Die grau eingefärbten Felder enthalten Fragen, die auch in der Online-Umfrage für die Branchen Energie und Verkehr enthalten sind.

Kommentar: Im Gesundheitsbereich geniessen beide analysierten Fallbeispiele eine implizite Defizitgarantie, welche nicht abgegolten wird. Die Kantonalbanken haben eine explizite Staatsgarantie, die sie abgelten. Kritisch zu beurteilen ist, ob die Höhe der Abgeltung alle Vorteile der Kantonalbanken abdeckt.

Quelle: Polynomics.

6.2.3 Zusammenfassende Betrachtung des Gesundheitssektors und der Finanzbranche

Die Gesellschaftsformen der untersuchten Spitäler widerspiegeln im Vergleich zu den untersuchten Kantonalbanken eine engere Bindung an den Eigentümer. In allen Fallbeispielen im Gesundheits- sowie im Finanzsektor könnten Interessenskonflikte durch eine strikte Trennung von Gewährleister- und Eigentümeraufgaben in unterschiedlichen Verwaltungseinheiten verbessert werden. Das Wahlverfahren des Aufsichtsgremiums und dessen Besetzung zeugt bei den HUG ebenfalls von der Nähe zum Eigentümer. Bei den Zürcher Stadtspitälern existiert aufgrund der Gesellschaftsform kein Aufsichtsgremium im Sinne eines Verwaltungsrates. Bei der GLKB nimmt die Exekutive/Legislative Einsitz im Aufsichtsgremium, was kritisch zu bewerten ist.

Mit Blick auf die wettbewerblichen Aspekte ist zu resummieren, dass die Dienstleistungsvereinbarungen bei den Spitälern periodisch überarbeitet werden, jedoch die Neuvergabe im Kanton Genf nicht zwingend öffentlich ausgeschrieben wird. Bei den Fallbeispielen der Finanzbranche findet keine periodische Prüfung der Grundversorgungsaufträge statt. In der Spitalbranche kann es insbesondere durch asymmetrische Regulierungen, Quersubventionierung sowie Transaktionen, die nicht zu Marktbedingungen durchgeführt werden zu Marktverzerrungen kommen. Zudem findet im Kanton Genf bei der Vergabe von Aufträgen eine Bevorzugung der HUG statt. Im Finanzbereich kann eine Quersubventionierung von wettbewerblichen Tätigkeiten aufgrund der Staatsgarantie nicht ausgeschlossen werden. Im Gesundheitsbereich geniessen beide analysierten Fallbeispiele eine implizite Defizitgarantie, welche nicht abgegolten wird. Die Staatsgarantie der Kantonalbanken wird nur theoretisch abgegolten; denn solange keine spezifische Eigenkapitalrendite definiert ist, handelt es sich bei der Abgeltung lediglich um eine Gewinnschmälerung, bei der unklar bleibt, inwieweit sie wettbewerbliche Vorteile abdeckt und eine disziplinierende Wirkung hat. Das Hauptproblem der vollen Staatsgarantie sind jedoch die Risiken für den Steuerzahler, die – wie die kostspieligen Sanierungsfälle in der Vergangenheit gezeigt haben – keineswegs nur theoretischer Natur sind (Rutz et al., 2016; Müller, 2016).

7 Fazit und Ausblick

Im Rahmen des Angebots von Grundversorgungsdiensten kann eine föderale Ebene, sei es ein Kanton oder eine Gemeinde, unterschiedlich vorgehen. «First-best» ist aus ordnungspolitischer Sicht, wenn Gemeinwesen nicht wirtschaftlich tätig sind, wenn sie also Grundversorgungsdienste nicht selbst anbieten, sondern private Dritte damit beauftragen. Den Zuschlag erhält die Unternehmung, die für einen zu erbringenden Grundversorgungsdienst zu einer bestimmten Qualität die tiefste Abgeltung geltend macht (Demsetz, 1988). «Second best» ist, wenn ein föderales Gemeinwesen selbst wirtschaftlich tätig ist und den Grundversorgungsdienst anbietet, jedoch möglichst vermeidet, dass damit Wettbewerbsverzerrungen im entsprechenden Markt einhergehen und Interessenskonflikte minimiert werden.

«Third best» ist, wenn kantonale oder kommunale Unternehmen zusätzlich zu den Grundversorgungsdiensten auch Dienstleistungen im Wettbewerb mit privaten Dritten anbieten, die wenig oder kaum einen Bezug zu den Grundversorgungsdiensten aufweisen. Die vorliegende Studie bewegt sich in der Welt dieses «Third best». Es wird anhand zentraler institutioneller und wettbewerblicher Aspekte aufgezeigt, inwieweit durch die Tätigkeit öffentlicher Unternehmen die Wettbewerbsneutralität verletzt wird. Dabei kann das Fazit gezogen werden, dass bei den untersuchten Unternehmen und Sektoren (Energiesektor, Verkehrsbranche, Gesundheitsbereich und Finanzbereich) Abweichungen zum normativen Referenzpunkt existieren. Dies bedeutet, dass die Aktivitäten dieser öffentlichen Unternehmen meistens das Kriterium der Wettbewerbsneutralität nicht erfüllen. Mit anderen Worten resultieren durch diese öffentlichen unternehmerischen Aktivitäten Wettbewerbsverzerrungen.

Mit dem Urteil des Bundesgerichts im Fall der kantonalen Sachversicherung Glarus («Glarner-sach») dürfen Gemeinwesen auf der Grundlage ihrer öffentlichen Unternehmen Aktivitäten im Wettbewerb mit privaten Dritten aufbauen. Das Urteil legitimiert, dass öffentliche Unternehmen als zusätzliche Konkurrenten auf wettbewerblichen Märkten auftreten dürfen, solange sie keine Sonderrechte geniessen, den gleichen Regeln wie die privaten Unternehmen unterstellt sind und insbesondere keine Quersubventionierungen stattfinden. Wie aber sollen angesichts von Verbund- und Gemeinkosten Quersubventionen ausgeschlossen werden (Faulhaber, 1975)?

Die Kantone haben aktuell rund 800 Beteiligungen an über 500 Unternehmen in den Sektoren Energie, Verkehr/Transport, Gesundheit und Finanzbranche, Bildung und übrige (Steiner et al., 2015), wobei sich das Beteiligungsportfolio vor rund zehn Jahren noch umfassender darstellte (Meister, 2009). Da jedoch inzwischen der Beschäftigungsanteil des Staates und der staatsnahen Branchen auf rund 25% gestiegen ist, während diese Quote vor 20 Jahren noch bei knapp 20% lag (Rütti, 2015)⁸, ist im Themenfeld «Staat und Wettbewerb» bisher keine Abkehr vom «Third best» hin zum «Second-Best» beobachtbar. Möglich wäre dies, indem sich die Eigner kantonalen und kommunaler Unternehmen zunehmend an den in dieser Studie aufgezeigten normativen Aspekten zur Umsetzung der Wettbewerbsneutralität ausrichten.

⁸ Economiesuisse (2014) zeigt auf, dass rund ein Drittel der Erwerbstätigen in der Schweiz in staatlichen Bereichen tätig ist. Dabei werden die Bereiche Gesundheits- und Sozialwesen, Erziehung und Unterricht, Öffentliche Verwaltung, Landwirtschaft, Öffentlicher Verkehr, Kunst, Post, Swisscom, SRG, Suva, RUAG, Kantonalbanken, Energieversorgung und Wasserversorgung (inkl. Abfallentsorgung) einbezogen.

8 Verzeichnisse

8.1 Literatur

- Bankengesetz über die Banken und Sparkassen (Bankengesetz, BankG), 2016. SR 952.0.
- Basler Kantonalbank, 2017a. Bericht zum Jahr 2016.
- Basler Kantonalbank, 2017b. Kapitalstruktur der Basler Kantonalbank.
- Basler Kantonalbank, 2016. Partizipationsschein Basler Kantonalbank.
- Basler Kantonalbank, 2007. Geschäftsbericht 2006.
- Basler Kantonalbank AG, 2017. Geschichte - Die Basler Kantonalbank von den Anfängen bis heute.
- Becker, G.S., 1983. A theory of competition among pressure groups of political influence. Q. J. Econ., 98/3, 371–400.
- Belfrage, E., Berg, U., Rühl, M., Soiron, R., & Straubhaar, T., 2015. Der Staat und der Wettbewerb. Alles über eine schwierige Beziehung. Fakten und Analysen zum staatlichen Fussabdruck. Die Auswirkungen auf private Initiativen. Die Notwendigkeit von Reformen. Schweiz. Mon. Sonderthema 24.
- BFE, 2004. Bundesgesetz über die Stromversorgung (StromVG) und Revision des Elektrizitätsgesetzes (EleG) - Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung. Bern.
- Bundesrat, 2006. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht). Bundesrat, Bern.
- Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2017. Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), SR 832.10.
- Büsching, K., Homann, J., & Wiese, T., 2012. Das Europäische Beihilfenrecht - Ein Leitfaden für die Praxis, 4. aktualisierte Fassung, Berlin und Brüssel.
- Canton de Genève, 2015. Rapport de planification sanitaire du canton de Genève 2016-2019.
- Conseil d'Etat du canton de Genève, 2015. La liste des hôpitaux admis par le canton de Genève au sens de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), 5737-2015.
- Constitution de la République et canton den Genève, 2012.
- Demsetz, H., 1988. Why Regulate Utilities?, in: Chicago Studies in Political Economy. University of Chicago Press, Chicago, 267-278.
- Direction générale de la santé, 2012. Hospitalisations et frais à la charge des patients - Questions-réponses.
- Economiesuisse, 2014. Staat und Wettbewerb: Raum für Privatinitiative schaffen, Zürich.
- Etat de Genève, 2016. Contrat de prestations 2016-2019 entre l'Etat de Genève et les HUG.
- Europäische Kommission, 2014. Mitteilungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, Mitteilung der Europäischen Kommission, Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt (2014/C 188/02).

- Europäische Union, 2013. Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen, L 252/1-8.
- Faulhaber, G.F., 1975. Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises. Am. Econ. Rev., 65/5, 966–977.
- Felder, S., Meyer, S., & Selcik, F., 2017. Tarif- und Finanzierungsunterschiede im akutstationären Bereich zwischen öffentlichen Spitälern und Privatkliniken, 2013-2015. Universität Basel - Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät - Health Economics, Basel.
- Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2017. Berechnung Abgeltung Staatsgarantie der BKB.
- Finanzverwaltung Kanton Basel-Stadt, 2017. Willkommen bei der Finanzverwaltung - Beteiligungsmanagement.
- Füglister, S., 2015. Die Kantone und die Governance der Axpo: Mangelnde Steuerung erhöht die Risiken. Ein Bericht im Auftrag von Greenpeace Schweiz.
- Geiger, H., & Kräuchi, B., 2003. Umstrittene Staatsgarantie der Kantonalbanken. Moral-Hazard-Risiken und hohe Kosten. Neue Zür. Ztg. NZZ, 11. Oktober, 29.
- Gesetz über die Basler Kantonalbank, 1998 (Stand 1. Mai 1998). SGS 915.200.
- Gesetz über die Basler Kantonalbank, 2016. SGS 915.200.
- Gesetz über die Glarner Kantonalbank (Kantonalbankengesetz), 2016. IX B/31/1
- Glarner Kantonalbank, 2017. Geschäftsbericht 2016.
- Glarner Kantonalbank, 2010. Geschäftsbericht 2009.
- Grand Conseil du canton de Genève, 2016. Projet de loi - accordant une indemnité annuelle de fonctionnement et d'investissement aux HUG pour les années 2016-2019, PL 11957.
- Hôpitaux Universitaires de Genève, 2017. Rapport d'activité 2016.
- Hôpitaux Universitaires de Genève, 2007. Rapport 2006.
- Hudec, J., 2015. Das 600-Millionen-Franken-Geheimnis Zürcher Gemeinderäte fordern mehr Transparenz beim Ausbau des Glasfasernetzes. Neue Zür. Ztg. NZZ, 15. April, 16.
- Hudec, J., Müller, A., Kolly, M.-J., & Rittmeyer, B., 2017. Die Goldgräberstimmung ist vorbei. Initiative fordert flächendeckendes Glasfasernetz, obwohl sich die Sache für die öffentliche Hand nicht lohnt. Neue Zür. Ztg. NZZ, 25. Oktober, 17.
- HUG, 2015. Vision 20/20 - Plan Stratégique 2015-2020.
- Josi, P., 2012. Erwünschter Wettbewerb – auch mit Monopol. Neue Zür. Ztg. NZZ Online.
- Kanton Basel-Stadt, 2017. Verfassung des Kantons Basel-Stadt. SR 131.222.1
- Kanton Glarus, 2009. Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus 2009. Vom Landrat beraten in den Sitzungen vom 23. April, 29. Oktober, 26. November, 17. Dezember 2008, 21. Januar, 4. und 18. Februar, 4. März 2009.
- Kantonsrat St. Gallen, 2011. Beteiligungsstrategie und Public Corporate Governance.
- Kirsch, G., 2004. Neue Politische Ökonomie, 5. Auflage. ed. Lucius & Lucius, Stuttgart.

- Langlois, R.N., 2013. The Austrian theory of the firm: Retrospect and prospect. *Rev. Austrian Econ.* 26, 247–258.
- Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal), l'Etat de Genève, 1998. J 3 05.
- Loi sur les établissements publics médicaux (LEPM), l'Etat de Genève, 1981. K 2 05.
- Müller, C., 2011. New regulatory approaches towards investments: a revision of international experiences. IRIN working paper for working package: Advancing incentive regulation with respect to smart grids, WIK-Diskussionsbeitrag 353, April
- Müller, G.V., 2017. «Die Produktion von Strom ist defizitär». Suzanne Thoma, Konzernchefin des Berner Versorgers BKW, forciert den Ausbau des weniger kapitalintensiven Dienstleistungsgeschäfts. *Neue Zür. Ztg. NZZ*, 12. Oktober, 27.
- Müller, J., 2016. Die Pulverfässer in den Kantonsbudgets. Die Kantone halten an ihren staatlichen Banken trotz kostspieligen Sanierungsfällen fest. *Neue Zür. Ztg. NZZ*, 22. November, 27.
- OECD, 2016. Broadening the Ownership of State-Owned Enterprises. A Comparison of Governance Practices. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015a. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015b. G20/OECD Corporate Governance-Principles. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2012. Competitive Neutrality. Maintaining a level playing field between public and private business. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2004. OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 1999. OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publishing, Paris.
- OECD, 1998. Corporate Governance: Improving Competitiveness and Access to Capital in Global Markets. A Report to the OECD by the Business Sector Advisory Group on Corporate Governance. OECD Publishing, Paris.
- Olson, M., 1985. Die Logik des kollektiven Handelns, 2. durchgesehene Auflage. ed. J.C:B: Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Quinto, C., 2013. Direkte Demokratie und Staatswirtschaft. Eine Entgegnung zur Kritik am Bundesgerichtsurteil "Glarnersach." *Recht Z. Für Juristische Weiterbildung Prax.* 4, 195–208.
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2013a. Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien).
- Regierungsrat des Kantons Aargau, 2013b. Kommentar zur den Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien).
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2017. Eignerstrategie für die Basler Kantonalbank (BKB) 2017-2012.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2013. Verantwortlichkeiten bei der Basler Kantonalbank sollen klar geregelt werden - Medienmitteilung vom 17. Oktober 2013.

- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2015. Beteiligungsmanagement Basel-Stadt: Public Corporate Governance-Richtlinien, Dritte überarbeitete Version.
- Regierungsrat des Kantons Bern, 2016. Gesamtkonzept der Aufsicht und des Controllings gegen über den Kantonalen Beteiligungen, Unternehmen und Institutionen.
- Regierungsrat des Kantons Glarus, 2010. Verordnung über die Entschädigung der Staatsgarantie für die Kantonalkbank. IX B/31/2.
- Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017a. Zürcher Spitalliste 2012 Akutsomatik (Vers. 2018).
- Regierungsrat des Kantons Zürich, 2017b. Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich, 2014. Richtlinien über die Public Corporate Governance. Gestützt auf den Bericht über die Public Corporate Governance. Vom Regierungsrat verabschiedet am 29. Januar 2014.
- Rütti, N., 2015. Wenn der Staat sich verselbständigt - Das starke Beschäftigungswachstum der öffentlichen Hand gefährdet einen wichtigen Standortvorteil der Schweiz. NZZ, 11. März, 30.
- Rutz, S., Dümmler, P., Müller-Jentsch, D., Schlegel, T., & Schnell, F., 2016. Das Märchen vom Tafelsilber. Avenir Suisse, Zürich.
- Saxenhofer, A., 2014. Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone. Entwicklungen und Effekte (Masterarbeit eingereicht beim Kompetenzzentrum für Public Management). Universität Bern, Bern.
- Schedler, K., Müller, R., & Sonderegger, R.W., 2016. Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis, 3. erweiterte Auflage. ed. Haupt Verlag, Bern.
- Stadt Zürich, 2017. Geschäftsbericht 2016.
- Stadt Zürich, 2013. Gemeindeordnung der Stadt Zürich, AS 101.100
- Stadt Zürich, 2010. Reglement über die Organisation der Stadtspitäler Waid und Triemli, AS 813.125
- Stadt Zürich, 2009. Jahresbericht 2008 - Stadtspital Triemli.
- Stadtrat Zürich, 2017. Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat.
- Steiner, R., Raess Brenner, K., & Saxenhofer, A., 2015. Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. Verwalt. Manag. 21, 59–64. doi:10.5771/0947-9856-2015-2-59
- Troxler, I., & Müller, A., 2017. «Wir stecken in den Kinderschuhen» Die Digitalisierung fordert EWZ-Direktor Marcel Frei heraus – ebenso die Gratwanderung zwischen Politik und Markt. Neue Zür. Ztg. NZZ, 12. September, 17.
- Verband Schweizerischer Kantonalkbanken, 2016. Die Kantonalkbanken. Portrait einer bedeutenden Schweizer Bankengruppe. Verband Schweizerischer Kantonalkbanken, Basel.
- Verfassung des Kantons Glarus, 2016. SR 131.217.
- von Weizsäcker, C., 1982. Staatliche Regulierung—Positive und Normative Theorie. Swiss J. Econ. Stat. SJES 118, 325–343.

8.2 Tabellen

Tabelle 1	Institutionelle Aspekte im Kontext öffentlicher Unternehmen	7
Tabelle 2	Wettbewerbliche Aspekte im Kontext öffentlicher Unternehmen	7
Tabelle 3	Staat und Wettbewerb in weiteren Branchen bzw. Märkten	16
Tabelle 4	Übersicht zum Rücklauf der Online-Umfrage	27
Tabelle 5	Kategorisierung der öffentlichen Energieunternehmen der Umfrage	28
Tabelle 6	Kategorisierung der öffentlichen Verkehrsunternehmen der Umfrage	38
Tabelle 7	Gesellschaftsform öffentlicher Energie- und Verkehrsunternehmen	65
Tabelle 8	Steuerungsinstrumente bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen ...	66
Tabelle 9	Interessenentflechtung bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen ...	67
Tabelle 10	Besetzung des Aufsichtsgremiums und Wahlkriterien bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen	67
Tabelle 11	Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen	68
Tabelle 12	Staatsgarantie bei öffentlichen Energie- und Verkehrsunternehmen	69
Tabelle 13	Gesellschaftsform bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	71
Tabelle 14	Steuerungsinstrumente bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	72
Tabelle 15	Rollenentflechtung bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	73
Tabelle 16	Getrennte Rollen innerhalb der zuständigen Departemente bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	74
Tabelle 17	Besetzung des Aufsichtsgremiums und Wahlkriterien bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	75
Tabelle 18	Ausschreibung von Grundversorgungsaufträgen bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	76
Tabelle 19	Angebot von Wettbewerbsdienstleistungen von öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	77
Tabelle 20	Defizitgarantie und Staatsgarantie bei öffentlichen Spitälern und Finanzinstituten	78

8.3 Abbildungen

Abbildung 1	Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte im Energie- und Verkehrssektor...	8
Abbildung 2	Unternehmenswachstum bei öffentlichen Energieunternehmen im vergangenen Dezennium	28
Abbildung 3	Gesellschaftsform bei öffentlichen Energieunternehmen	29
Abbildung 4	Private Minderheitsbeteiligungen bei öffentlichen Energieunternehmen	30
Abbildung 5	Eignerstrategie bei öffentlichen Energieunternehmen	31
Abbildung 6	Grundversorgungsauftrag bei öffentlichen Energieunternehmen	32
Abbildung 7	Rollenentflechtung bei öffentlichen Energieunternehmen.....	33
Abbildung 8	Politische Mandate in Aufsichtsräten bei öffentlichen Energieunternehmen	34
Abbildung 9	Aktivitäten im Wettbewerb bei öffentlichen Energieunternehmen.....	36
Abbildung 10	Staatsgarantie bei öffentlichen Energieunternehmen.....	37
Abbildung 11	Unternehmenswachstum bei öffentlichen Verkehrsunternehmen im vergangenen Dezennium.....	39
Abbildung 12	Gesellschaftsform bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	40
Abbildung 13	Private Minderheitsbeteiligungen bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	41
Abbildung 14	Eignerstrategie bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	42
Abbildung 15	Grundversorgungsauftrag bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	43
Abbildung 16	Rollenentflechtung bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	44
Abbildung 17	Politische Mandate in Aufsichtsräten bei Verkehrsunternehmen	45
Abbildung 18	Aktivitäten im Wettbewerb bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	46
Abbildung 19	Spezialbewilligungen bei öffentlichen Verkehrsunternehmen	47
Abbildung 20	Staatsgarantie bei öffentlichen Verkehrsunternehmen.....	48
Abbildung 21	Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte im Energie- und Verkehrssektor.	69
Abbildung 22	Zusammenfassung Deutschschweiz und Region Westschweiz/Tessin.....	70

Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten

www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch

Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80