

*Medienbulletin Avenir Suisse*

AVENIR SUISSE KANTONSMONITORING

---

Kantone als Konzerne:  
Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren  
Steuerung

Sperrfrist: Donnerstag, 7. Mai 09, 10.00 Uhr

## *Kantonsmonitoring: Kantone als Konzerne*

*Aus historischen Gründen sind Kantone Eigentümer von diversen Unternehmen wie Kantonalbanken oder Gebäudeversicherungen. In jüngster Zeit wurde die Leistungserbringung in Bereichen wie Energie, Gesundheit, Verkehr, Bildung oder Informatik zudem vermehrt in rechtlich eigenständige Gesellschaften ausgelagert. So entwickelt sich die kantonale Verwaltung zunehmend zu einer Art Konzern, der an privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen beteiligt ist. Das zweite Kantonsmonitoring von Avenir Suisse liefert eine Übersicht über den Umfang und die Struktur sowie potenzielle Risiken dieser kantonalen Beteiligungsportfolios. Zudem wird das Beteiligungsmanagement der 26 Kantone analysiert und anhand eines Indexes verglichen. Die Studie erfasst rund 1000 Unternehmensbeteiligungen, die mit einem Gesamtwert von 8.3 Mrd. CHF in den Büchern der Kantone stehen. Aufgrund der zurückhaltenden Buchhaltungspraxis ist die tatsächliche Bedeutung der Beteiligungsportfolios aber weit höher. Angesichts dieser beträchtlichen Vermögenswerte mangelt es in vielen Kantonen sowohl an Transparenz als auch an systematischem Management. Nur wenige Kantone wie AG, VD, LU und JU verfügen bislang über fundierte Grundlagen für ein systematisches Beteiligungsmanagement.*

Bern, 07.05.2009. Über die Beteiligungen an rechtlich selbstständigen Unternehmen sowie deren Steuerung und Controlling durch die Kantone herrscht im Allgemeinen wenig Transparenz. Das hat auch damit zu tun, dass der Begriff «Beteiligung» in den Kantonen unterschiedlich definiert wird. In den Staatsrechnungen finden sich sehr heterogene Beteiligungsausweise: Teilweise sind sie unvollständig oder unübersichtlich, in einigen Kantonen existierten sie bislang überhaupt nicht. Gesetzgebungen oder Richtlinien zur Public Corporate Governance, welche den Umgang mit den Beteiligungen festlegen, fehlen in den meisten Kantonen bislang gänzlich. Dies wiegt umso schwerer, als die Relevanz rechtlich verselbstständigter staatlicher Leistungserbringer stetig zunimmt. Marktöffnungen, neue Geschäftsmodelle und internationale Expansionsstrategien bergen für den Kanton als (Mehrheits-)Eigner steigende Vermögensrisiken. Neben einem systematischen Beteiligungs- und Risikomanagement drängen sich mittelfristig Fragen der Bewirtschaftung des Beteiligungsportfolios auf. Dabei gilt es, die Ansprüche und Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme gegen die potenziellen Vermögensrisiken abzuwägen.

Das Kantonsmonitoring schafft erstmals einen *Überblick über sämtliche Beteiligungen der Kantone*. Sie werden einzeln im Anhang der Publikation erfasst und

mit detaillierten Angaben (Branche, Rechtsform, Beteiligungsquote des Kantons, Einsitznahme von Regierungsräten im Verwaltungs- bzw. Institutsrat, Buch- und Nominalwert der Beteiligung sowie unternehmensspezifische Kennzahlen wie Umsatz und Bilanzsumme) ergänzt. Die entsprechenden Daten stammten aus öffentlich zugänglichen Quellen (Staatsrechnungen, Jahresberichte von Unternehmen, Homepages etc.) sowie kantonsinternen Dokumentationen, welche von den Kantonsverwaltungen zur Verfügung gestellt wurden. Daneben analysiert das Kantonsmonitoring die *Instrumente und Prozesse eines systematischen Beteiligungs- und Risikomanagements*, welche in den Kantonsverwaltungen Anwendung finden. Zu deren Erfassung führte Avenir Suisse 26 strukturierte Experteninterviews mit Vertretern der Kantonsverwaltungen. Um das Beteiligungsmanagement zwischen den Kantonen zu vergleichen, wurde auf Basis der Interviewangaben ein «Beteiligungsmanagement-Index» kreiert.

### **1000 Beteiligungen in den kantonalen Portfolios**

Als «Beteiligung» definiert Avenir Suisse alle rechtlich selbstständigen Institutionen, die ganz oder auch nur teilweise im Eigentum der Kantone sind – unabhängig davon, ob sie im Verwaltungs- oder Finanzvermögen geführt werden. Pensionskassen und Stiftungen wurden ausgeklammert. Aufgrund der noch laufenden Reformprozesse werden auch die Fachhochschulen in den aggregierten Daten nicht berücksichtigt.

Gemäss dieser Definition weisen die Kantone Ende 2007 insgesamt knapp 1000 Beteiligungen auf. Aufgrund von Doppelzählungen durch gemeinsame Eigentümerschaften handelt es sich dabei um rund 600 unterschiedliche Unternehmen. Bei nur gerade rund 8 Prozent aller Beteiligungen sind die Kantone jeweils alleinige Eigner, bei weiteren 8 Prozent sind sie Mehrheitseigner. In den Bilanzen der Kantone wurden die Beteiligungen Ende 2007 mit einem Wert von rund 8.3 Mrd. CHF geführt. Der tatsächliche Wert der Beteiligungen dürfte weit höher liegen. Alleine das Berner 52-Prozent-Aktienpaket an BKW wies zu diesem Zeitpunkt einen Wert von knapp 4 Mrd. CHF auf.

### **Bereinigung der Beteiligungsportfolios nötig**

Die Analyse der Beteiligungsportfolios zeigt drei wichtige Aspekte auf. Erstens ist die Anzahl kleiner Minderheitsbeteiligungen bei vielen Kantonen sehr hoch. Die Möglichkeit der Einflussnahme ist dadurch für einen einzelnen Kanton eher begrenzt. Viele dieser kleinen Unternehmensbeteiligungen sind historisch bedingt,

wobei heute weder ein Bedürfnis noch eine ordnungspolitische Notwendigkeit zur politischen Steuerung besteht. Aufgrund des damit verbundenen administrativen Aufwandes aber auch potenzieller Beteiligungsrisiken drängt sich für viele Kantone eine Überprüfung dieser Beteiligungen im Sinne einer Portfoliobereinigung auf.

Zweitens bestehen bei grösseren Unternehmensbeteiligungen entsprechende Risiken für den Finanzhaushalt. Gerade bei Energieversorgern oder Kantonalbanken ist zudem die ordnungspolitische Notwendigkeit einer direkten Steuerung mittels staatlicher Eigentümerschaft in den vergangenen Jahren erodiert. Vielmehr droht durch das Festhalten am staatlichen Eigentum eine Verzerrung des Wettbewerbs. Umgekehrt verlieren die Kantone in den zunehmend liberalisierten Märkten auch die Möglichkeit der Einflussnahme auf Gesetzgebung oder Regulierung. Als Folge dessen werden die Kantone vermehrt zu Eigentümern von renditeorientierten Gesellschaften in offenen Märkten. Neue Geschäfts- und Wachstumsmodelle (z.B. internationale Investitionen, Energiederivatehandel) bergen jedoch nicht nur Gewinn-, sondern auch Verlustpotenzial. Da die Kantone wesentliche Beteiligungen halten, sind auch die entsprechenden Eigentumsrisiken gross. Kein privater oder institutioneller Anleger würde derart einseitig investieren. Verfolgt der Kanton mit einer Beteiligung vermehrt finanzielle Interessen, stellt sich die Frage, ob andere Anlagestrategien wie Diversifizierung oder Schuldenreduktion sinnvoller wären.

Drittens entstehen auch in Bereichen wie Verkehr, Gesundheit oder Bildung neue Herausforderungen für das kantonale Beteiligungsmanagement. Einerseits zeichnen sich durch die momentanen Strukturveränderungen auch Veränderungen bei den Eigentumsstrukturen ab – beispielsweise durch Unternehmenszusammenschlüsse über die Kantonsgrenzen hinweg, die Schaffung von Konkordaten oder Beteiligungen Privater. Andererseits zeichnen sich auch hier Marktöffnungen ab, so dass der Staat Governance Strukturen schaffen muss, welche Interessenkonflikte beispielsweise bei Ausschreibungsverfahren vermeiden.

#### **Beteiligungsmanagement-Index: Mangel an Instrumenten und Prozessen**

Mittelfristig dürfte sich also bei den meisten Kantonen eine grundlegende Überprüfung ihrer Beteiligungsportfolios aufdrängen. Dass dies bislang noch nicht stattgefunden hat, ist auch auf den Mangel an Beteiligungs- und Risikomanagement innerhalb der Kantonsverwaltungen zurückzuführen. Zur systematischen Erfassung der bestehenden Instrumente und Prozesse eines solchen Managements wurden im Rahmen des Kantonsmonitorings folgende Dimensionen untersucht: i) Strategisches Management (Existenz von Gesetzen/Verordnungen/Richtlinien zum

Umgang mit Beteiligungen, Definition von Verantwortlichkeiten, Vermeidung von Interessenkonflikten), ii) Anwendung von Steuerungs- und (Risiko-) Controllinginstrumenten sowie iii) Rechnungslegung (Ausweis und Bilanzierung bzw. Bewertung). Die Auswertung und Aggregation der Angaben zu einem Gesamtindex ermöglicht einen Vergleich zwischen den Kantonen und die Identifikation potenzieller Benchmarks.

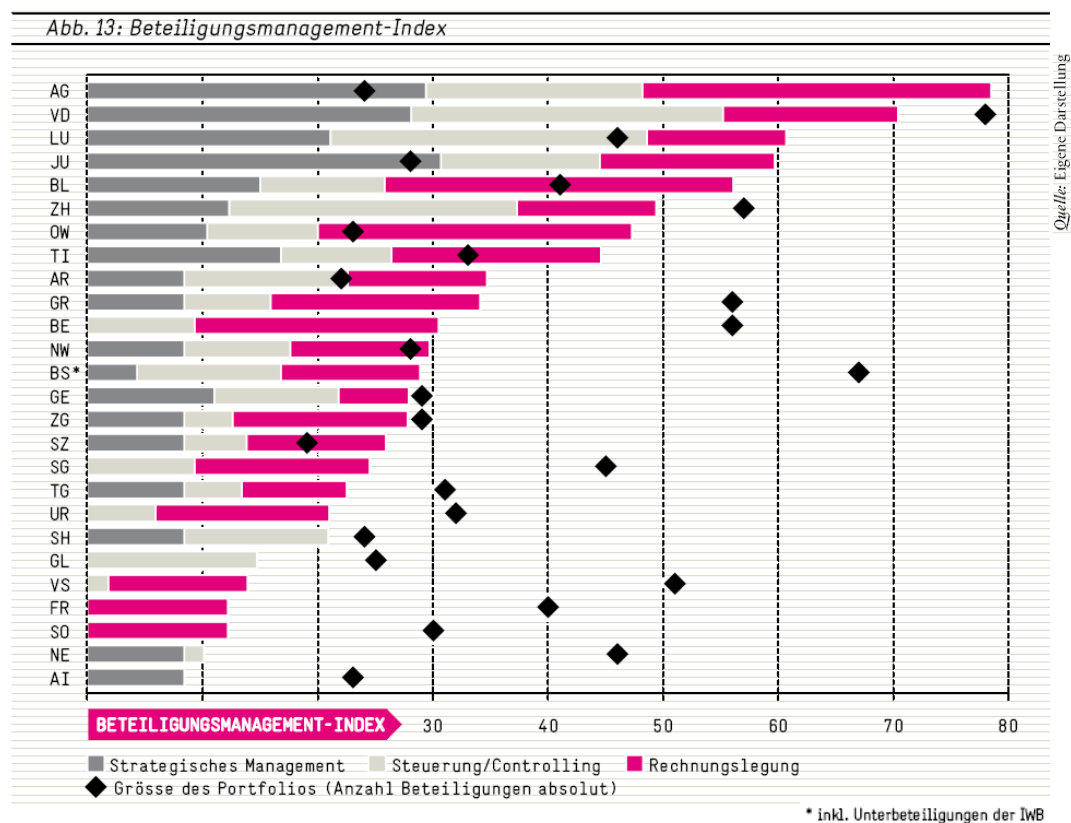
Der Index zeigt, dass bislang nur wenige Kantone wie z.B. AG, VD, LU und JU über fundierte Grundlagen für ein systematisches Beteiligungsmanagement verfügen. Lediglich VD und LU führen zudem bislang ein systematisches Risikomanagement über ihre gesamten Beteiligungsportfolios. Einige Kantone wie z.B. BE, BL, GR, SO, TG, UR, VS oder auch ZH sind derzeit daran, die entsprechenden Prozesse und die Organisation den neuen Anforderungen anzupassen. Die Mehrheit der Kantone allerdings setzt Instrumente des Beteiligungsmanagements sehr zurückhaltend ein. Von besonderer Bedeutung für das Beteiligungsmanagement ist das Thema Transparenz. Die Öffentlichkeit hat einen Anspruch auf Information, da die Beteiligungen öffentliches Eigentum darstellen. Zudem ist Transparenz ein wichtiger Input für Diskussionen um den tatsächlichen Nutzen der staatlichen Beteiligungen. In diesem Zusammenhang müssen auch potenzielle Risiken offen gelegt werden, damit Diskussionen um den Verkauf von staatlichen Beteiligungen differenzierter geführt werden können. Im Kantonsmonitoring wird die Transparenz bzw. der Gehalt von veröffentlichten Informationen im Rahmen eines separaten Transparenz-Indexes erfasst. Während Kantone wie AG und BL im Rahmen ihrer Staatsrechnung oder auf spezifischen Datenblättern detaillierte Informationen über ihre Beteiligungen offenlegen, existierte bis Ende 2008 in anderen Kantonen wie AI, GL, NE und SH noch kein umfassender und transparenter Beteiligungsausweis.

*Medienkonferenz:* Donnerstag, 7. Mai 2009, 100 Uhr, Kultur-Casino Bern, Herrengasse 25, 3011 Bern.

*Publikation:* Urs Meister, «Kantone als Konzerne», Avenir Suisse 2009. Die Studie kann auf [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch) unter «Publikationen» heruntergeladen werden.

*Weitere Auskünfte:* Dr. Urs Meister, email: [urs.meister@avenir-suisse.ch](mailto:urs.meister@avenir-suisse.ch); Tel. 044 445 90 09.

Annex: Grafik



Über ausgebaute Grundlagen für ein systematisches Beteiligungsmanagement verfügen heute (Stand 31.12.2008) vor allem die Kantone AG, VD, LU und JU. Insbesondere die Kantone VD, BS, ZH, BE und GR verfügen im interkantonalen Vergleich über grosse Beteiligungsportfolios (Stand 31.12.2007).