Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

School of
Management and Law

Rechnungslegung und Eigentümerrolle von öffentlich-rechtlichen Körperschaften (ÖRK) bei Energieversorgungsunternehmen (EVU)

Energy Governance Working Paper Nr. 3

Andreas Bergmann, Sandro Fuchs, Madeleine Gut, Gabriela Nagel,
Christoph Schuler, Gheorghita Streiff, Gabriel Trinkler

IMPRESSUM

Herausgeber
ZHAW School of Management and Law
Stadthausstrasse 14
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

Institut für Verwaltungs-Management
www.zhaw.ch/ivm

Abteilung Banking, Finance, Insurance
www.zhaw.ch/abf

Projektleitung, Kontakt

Sandro Fuchs
sandro.fuchs@zhaw.ch

Madeleine Gut
madeleine.gut@zhaw.ch

Februar 2016

Abstract

Viele Schweizer Kantone sind direkt oder indirekt an Energieversorgungsunternehmen (EVUs) in der Schweiz beteiligt. Verbunden mit diesen Beteiligungen ergeben sich für die Kantone verschiedene finanzielle Chancen und Risiken. Chancen in Form von Ertragspotential auf Basis laufender Dividendenerträge oder steigenden Wertanteilen der Beteiligungen. Risiken bestehen insbesondere dann, wenn Beteiligungserträge tiefer ausfallen als budgetiert, die Beteiligungen an Wert verlieren oder gar ganz abgeschrieben werden müssen. In diesem Zusammenhang wäre die öffentliche Finanzberichterstattung ein geeignetes Instrument, um transparent über Beteiligungen an EVUs bzw. sich daraus ergebenden finanziellen Chancen und Risiken zu berichten, da auf diesem Gebiet nach wie vor meist zu wenig adäquate Informationen über die Beteiligungsverhältnisse dargelegt werden.

In der Schweiz besteht seit 2008 im öffentlichen Sektor ein Trend hin zu modernerer Finanzberichterstattung. Dies zeigt sich in der Entwicklung verschiedener Kantone, welche bereits von HRM1 auf HRM2 oder IPSAS umgestellt haben. Während unter HRM1 primär die finanzpolitische Sichtweise im Zentrum steht, werden mit HRM2 und insbesondere IPSAS umfassendere Bilanzierungs-, Bewertungs- und Offenlegungspflichten eingeführt. Dieser Artikel widmet sich der Beantwortung der Fragestellung, wie der Trend hin zu einer moderneren und transparenteren öffentlichen Finanzberichterstattung die Aussagekraft der Rechnungen in Bezug auf die direkten sowie indirekten Beteiligungen an EVUs und die sich daraus ergebenden finanziellen Risiken beeinflusst.

Die Erkenntnisgewinnung basiert dabei insbesondere auf der Analyse von publizierten Geschäftsberichten der Kantone und EVUs. Im Fokus stehen acht Kantone, welche massgeblich direkt oder indirekt an den vier grossen EVUs der Schweiz, namentlich Axpo, Alpiq, BKW und Repower, beteiligt sind. Um die Entwicklung des Transparenzniveaus der Kantone messbar zu machen, wurden in einem ersten Schritt drei Analyseraster definiert, welche sich hinsichtlich der Höhe der Beteiligung unterscheiden. Konkret wurde eine Einteilung in Minderheitsbeteiligungen, assoziierte sowie beherrschte Gesellschaften vorgenommen. Basierend auf der Zuordnung der Kantone in die entsprechenden Raster erfolgte eine Punktevergabe, wobei das Transparenzniveau an drei verschiedenen Zeitpunkten (Jahren) gemessen wurde, um auch der Entwicklung der Transparenz Rechnung zu tragen.

Zusammenfassend resultierte etwa bei der Hälfte der untersuchten Kantone eine Verbesserung des Transparenzniveaus. Diese auf den Wechsel der Rechnungslegung zurückzuführenden Transparenzsteigerungen fielen insgesamt jedoch eher gering aus. Herausheben lässt sich der Kanton Genf, welcher als einziger untersuchter Kanton die maximale Punktzahl bezüglich der Transparenzbewertung erreicht hat. Aufgrund des relativ hohen Handlungsspielraums, welcher bei vermeintlich transparenteren Finanzberichterstattungsstandards bestehen bleibt, führen auch diese nicht automatisch zu Verbesserungen. Dementsprechend bleibt bei den meisten Kantonen Optimierungspotenzial im Bereich des Transparenzniveaus der Rechnungslegung, zumindest in Bezug auf die Beteiligungen an EVUs, bestehen.

Keywords: Beteiligung, Energieversorgungsunternehmen, Konsolidierung, Rechnungslegung, Transparenz

Inhaltsverzeichnis

Abstract **3**

Inhaltsverzeichnis **4**

1. Einleitung **5**

2. Analyserahmen und Forschungsfragen **7**

2.1. Analyserahmen 7
2.2. Forschungsfragen 8

3. Rechnungslegung und Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor **10**

3.1. Trend zu transparenterer Rechnungslegung 10
3.2. Finanzberichterstattung unter HRM1, HRM2 und IPSAS 11
3.3. Rechnungslegungsnormen der Kantone 12

4. Methodisches Vorgehen **13**

4.1. Analyseraster 1: Mehrheitsbeteiligungen (mit Beherrschung) 14
4.2. Analyseraster 2: Assoziierte Gesellschaften 16
4.3. Analyseraster 3: Minderheitsbeteiligungen 18

5. Resultate **19**

5.1. Aussagekraft der öffentlichen Finanzberichterstattung in Bezug auf die Beteiligungsverhältnisse an EVUS 19
5.2. Kantone und ihre EVU-Beteiligungen unter HRM1 20
5.3. Kantone und ihre EVU-Beteiligungen unter HRM2 und IPSAS 20
5.4. Kantone und ihre EVU-Beteiligungen: Finanzielle Transparenz über den Zeitverlauf 21

6. Fazit und Ausblick **22**

Literaturverzeichnis **23**

Abbildungsverzeichnis **25**

Autoren **26**

Anhang **27**

1. Einleitung

Die Schweizer Stromwirtschaft ist in einem hohen Mass in öffentlichem Eigentum. Verschiedene Kantone sind direkt oder indirekt an Energieversorgungsunternehmen (EVUs) beteiligt. Die tatsächlichen Beteiligungsverhältnisse sind allerdings aufgrund von Kreuzbeteiligungen und indirekten Beteiligungen eher unübersichtlich. Beispielsweise ist der Kanton Bern mit 52.5 % Mehrheitsaktionär der BKW Energie AG (BKW), welche ihrerseits Minderheitsbeteiligungen an Romande Energie Holding SA (Romande Energie) (5 %) und Groupe E SA (Groupe E) (10 %) hält. Im Sinne einer Kreuzbeteiligung ist die Groupe E wiederum mit 10 % an der BKW beteiligt und hält zudem 5.8 % von Romande Energie. Des Weiteren weist Groupe E eine massgebliche Beteiligung an der EOS Holding aus, welche ihrerseits zu rund einem Drittel an der Alpiq AG (Alpiq) beteiligt ist (Kanton Bern, 2015; BKW AG [BKW], 2015).

Die EVUs sind infolge der wechselnden Rahmenbedingungen (fortschreitende Strommarktliberalisierung und langanhaltend tiefe Grosshandelspreise für Strom) vor grosse Herausforderungen gestellt. Aufgrund der aktualisierten Erwartungen für Grosshandelspreise für Strom sowie aufgrund des anspruchsvollen regulatorischen Umfeldes musste beispielsweise Alpiq von 2012 bis 2014 Wertberichtigungen in Höhe von ca. 3.3 Mia. CHF vornehmen, und dies bei einem durchschnittlichen Buchwert des Eigenkapitals von 5.1 Mia. CHF (vgl. Alpiq Holding AG [Alpiq], 2013, 2014 & 2015). Auch die Axpo Holding AG (Axpo) musste umfangreiche Wertberichtigungen vornehmen. Diese betrugen 2013/2014 rund 1 Mia. CHF bei einem durchschnittlichen Buchwert des Eigenkapitals von 8 Mia. CHF (vgl. Axpo Holding AG [Axpo], 2014).

Verbunden mit diesen Beteiligungen ergeben sich für die Kantone verschiedene finanzielle Chancen und Risiken. Chancen ergeben sich in Form von Ertragspotential auf Basis laufender Dividendenerträge oder steigender Wertanteile der Beteiligungen. Risiken bestehen insbesondere darin, dass Beteiligungserträge tiefer ausfallen als budgetiert, die Beteiligungen an Wert verlieren oder gar ganz abgeschrieben werden müssen.

In diesem Zusammenhang wäre die öffentliche Finanzberichterstattung (im Sinne von IPSAS) ein geeignetes Instrument, um transparent über Beteiligungen an EVUs bzw. sich daraus ergebenden finanziellen Chancen und Risiken zu berichten. Die Finanzberichterstattung richtet sich an Personen mit Financial Literacy[1]. Die umfassende Beteiligungsstudie von Avenir Suisse aus dem Jahr 2009 (Meister, 2009) stellt aber fest, dass allgemein wenig finanzielle Transparenz in Bezug auf die Beteiligungen der Kantone (nicht nur bezogen auf EVUs) herrscht. Dies mag unter anderem daran liegen, dass zu diesem Zeitpunkt eine Mehrheit der Kantone auf Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells 1 (HRM1) ihre Rechnungen erstellten, welches primär finanzpolitisch geprägt ist und den Kantonen wesentlichen Spielraum in Bezug auf die Finanzberichterstattung gab. Seither haben sich die Rahmenbedingungen jedoch verändert und verschiedene Kantone haben auf transparentere Rechnungslegungsnormen, wie beispielsweise das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) oder die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) gewechselt. Sowohl HRM2 als auch IPSAS orientieren sich – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – an der wirtschaftlichen Betrachtungsweise und fordern umfassendere Bilanzierungs-, Bewertungs- und Offenlegungspflichten (vgl. Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren [FDK-CDF], 2008). Mit der Einführung modernerer Rechnungslegungsstandards darf angenommen werden, dass sich die finanzielle Transparenz in Bezug auf EVU-Beteiligungen ebenfalls verbessert.

Ziel dieses Beitrags ist eine Analyse der finanziellen Transparenz ausgewählter kantonaler EVU-Beteiligungen. Hierzu werden die Rechnungen der Kantone analysiert, welche direkt oder indirekt massgeblich an den vier grössten EVUs der Schweiz beteiligt sind. Im Schwerpunkt wird deren Grad an finanzieller Transparenz beurteilt.

---

[1] Financial Literacy bezeichnet die Kombination von finanziellen Kenntnissen, Fähigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen, welche erforderlich sind, um gute finanzielle Entscheidungen treffen zu können (Australian Securities & Investments Commission, 2015).

Dabei stellen die Bilanzierungs-, Bewertungs- und Offenlegungsanforderungen gemäss IPSAS den Benchmark dar und gelten im Rahmen dieses Artikels als Good Practice. Im Fokus stehen insbesondere die folgenden drei Analysepunkte:

- Erfassung der Beteiligungen
- Art der Erfassung der Beteiligungen inkl. Bewertung
- Offenlegung von Informationen in Bezug auf Beteiligungen

Dieser Artikel gliedert sich in fünf Teile. Nach diesem ersten einführenden Kapitel beschreibt Kapitel 2 die Zielsetzung und leitet den Analyserahmen her. Kapitel 3 befasst sich mit dem Trend zu transparenterer Rechnungslegung von öffentlichen Gebietskörperschaften, nennt die wesentlichen Anforderungen der Finanzberichterstattung in Bezug auf Beteiligungen unter HRM2 und IPSAS und zeigt, welche Kantone nach welchen Grundsätzen ihre Rechnung erstellen. In Kapitel 4 wird das methodische Vorgehen erläutert. Kapitel 5 beschreibt die Resultate der Analyse und zeigt, wie sich die finanzielle Transparenz im Umgang mit EVU-Beteiligungen über die Zeit und mit neuen Rechnungslegungsgrundsätzen verändert hat. Kapitel 6 gibt ein abschliessendes Fazit zu den Ergebnissen.

2. Analyserahmen und Forschungsfragen

Nachfolgend werden der Analyserahmen festgelegt und die Forschungsfragen definiert. In Abbildung 1 wird in Form einer ersten Übersicht die aktuelle Situation der für diese Arbeit relevanten Beteiligungsstruktur zwischen den Kantonen und den EVUs aufgezeigt.

2.1. ANALYSERAHMEN

Verschiedene Kantone sind direkt oder indirekt an EVUs beteiligt. Die finanziellen Chancen und Risiken dieser Beteiligungen hängen insbesondere von ihrer Höhe sowie der wirtschaftlichen Bedeutung der EVU ab. Hohe finanzielle Chancen und Risiken tragen demnach diejenigen Kantone, die über massgebliche Beteiligungen an grossen, wirtschaftlich bedeutenden EVUs verfügen. Dieses Papier fokussiert sich deshalb auf die Beteiligungsverhältnisse an den vier grössten EVUs der Schweiz, namentlich Alpiq, Axpo, BKW und Repower AG (Repower), welche teilweise oder ganz in Besitz von Schweizer Kantonen sind. Diese vier EVUs decken den Schweizer Strommarkt zu über 80 Prozent ab (vgl. International Energy Agency, 2012). Sie sind international tätig, produzieren viel Strom mit eigenen Kraftwerken und handeln mit Energie am (internationalen) Grosshandelsmarkt. Mit Ausnahme der Axpo sind alle an der Schweizer Börse kotiert. Die sehr volatilen Grosshandelspreise für Strom stellen für diese Unternehmen ein wesentliches Risiko dar (kleinere EVUs, die nur über wenige eigene Kraftwerke für die Stromproduktion verfügen, sind diesem Preisdruck ungleich weniger ausgesetzt). Nachfolgend werden die Beteiligungsverhältnisse an den gewählten EVUs kurz diskutiert sowie die wirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen umrissen. Abbildung 1 zeigt die Beteiligungsverhältnisse der vier EVUs grafisch.

Im Falle von Alpiq stehen jene Kantone in einem Beteiligungsverhältnis, welche direkt an Alpiq oder an einem EVU beteiligt sind, welches seinerseits zu mindestens 20 % an der EOSH beteiligt ist. Die EOSH ist die grösste Aktionärin der Alpiq mit einer Beteiligung von 31.4 % (Alpiq, 2015). Alpiq erwirtschaftete 2014 einen Nettoumsatz von 8.1 Mia. CHF. Die Bilanzsumme betrug für dasselbe Jahr 11.9 Mia. CHF und das Eigenkapital 4.7 Mia. CHF (Alpiq, 2015). Rund ein Drittel der gesamten Stromproduktion erfolgt im Ausland (vgl. Alpiq, 2015).

Die Axpo Holding AG mit Sitz in Baden und ihre Tochtergesellschaften Axpo Power AG, Axpo Trading AG, Avectris AG und die Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) sind zu 100 Prozent im Eigentum der Nordostschweizer Kantone (vgl. Axpo, 2015). Die Kantone Zürich und Aargau besitzen direkt und indirekt zusammen 64.73 % der Axpo Holding AG. Im Geschäftsjahr 2013/14 erwirtschaftete die Axpo Holding AG einen Umsatz von 6.7 Mia. CHF. Das Eigenkapital für dasselbe Jahr belief sich auf 7.5 Mia. CHF und die Bilanzsumme betrug 20.2 Mia. CHF (Axpo, 2014). Die Axpo Holding AG verfügt über zahlreiche Standorte und Kraftwerke sowie Erdgas Assets in Europa (Axpo, 2014).

Die BKW befindet sich zu 52.5 % in Besitz des Kantons Bern. Sie erwirtschaftete 2014 einen Umsatz von 2.8 Mia. CHF, die Bilanzsumme für dasselbe Jahr betrug 7.9 Mia. CHF und das Eigenkapital belief sich auf 2.5 Mia. CHF (BKW, 2015a). Die BKW ist ebenfalls international tätig (BKW, 2015b).

Der Kanton Graubünden besitzt rund 60 Prozent an der Repower AG. Die Repower erwirtschaftete 2014 einen Umsatz von 2.2 Mia. CHF und wies im gleichen Jahr ein Eigenkapital von 0.8 Mia. CHF aus. Die Bilanzsumme belief sich auf 2.1 Mia. CHF (Repower AG [Repower], 2015). Rund 74 % des gesamten Umsatzes erwirtschaftete die Repower 2014 im Ausland, davon 63 % in Italien (Repower, 2015).

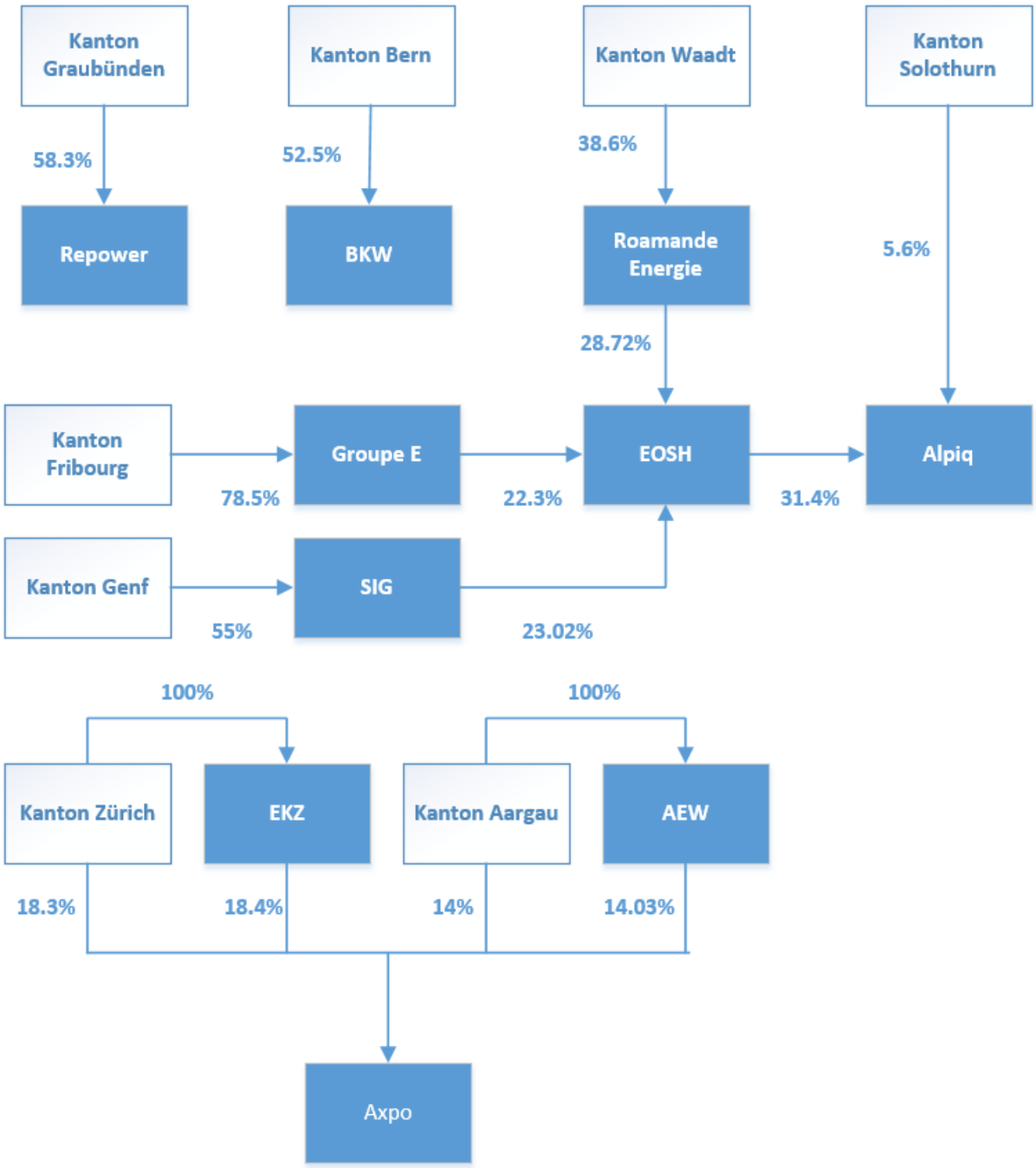

Abbildung 1: Kantonale Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen

2.2. FORSCHUNGSFRAGEN

Aus den im Analyserahmen dargestellten Beteiligungsverhältnissen ergeben sich für verschiedene Kantone massgebliche finanzielle Chancen und Risiken. Insbesondere auch deshalb, weil sich das Marktumfeld für EVUs infolge der langanhaltend tiefen Grosshandelspreise für Strom schwierig und unklar gestaltet, was auf Ebene der EVUs teilweise zu substantiellen Wertberichtigungen ihrer Vermögenswerte führte. Eine transparente finanzielle Berichterstattung der Eigentümerkantone sollte solche Wert- und Marktentwicklungen der EVUs berücksichtigen, um damit eine umfassende sowie chancen- und risikogerechte Informationsgrundlage für den zukünftigen Umgang mit solchen EVU-Beteiligungen zu schaffen.

Das Ziel dieses Artikels ist es deshalb, die finanzielle Berichterstattung der an den vier grössten EVUs beteiligten Kantone auf ihre Aussagekraft hin zu überprüfen. Im Zentrum steht die Beantwortung der folgenden Forschungsfrage:

> *Wie beeinflusst der Trend hin zu einer moderneren und transparenteren Finanzberichterstattung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften die Aussagekraft von deren Rechnungen in Bezug auf die direkten sowie indirekten Beteiligungen an EVUs?*

3. Rechnungslegung und Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor

Auch wenn im Rahmen dieses Artikels die IPSAS als Referenzpunkt und Good-Practice dienen, so wenden nur eine begrenzte Zahl der Schweizer Kantone die IPSAS an. Dieses Kapitel soll zeigen, wie sich die Rechnungslegung der Schweizer Kantone über den Zeitverlauf verändert hat, und die unterschiedlichen Rechnungslegungsmodelle kurz beschreiben. Diese Informationen sind essentiell, um die Resultate unter Kapitel 5 im richtigen Kontext zu beleuchten und daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen.

3.1. TREND ZU TRANSPARENTERER RECHNUNGSLEGUNG

Mit der Herausgabe der ersten Auflage des «Handbuchs des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte» im Jahr 1977 und einer zweiten erweiterten Auflage 1981 (FDK-CDF, 1981) wurde der erste Versuch unternommen, eine Harmonisierung der Rechnungslegung für den öffentlichen Sektor in der Schweiz zu erreichen. Das Rechnungsmodell und die damit veröffentlichten Richtlinien (heute: HRM1) waren zwar unverbindlich und die Einführung des Modells für die Kantone und Gemeinden freiwillig, trotzdem kam es zu einer weitreichenden Harmonisierung der Rechnungslegung auf beiden Gebietskörperschaftsstufen. HRM1 enthält zwar gewisse Anforderungen bezüglich Erfassung und Bewertung, hingegen fehlen Grundsätze zur Offenlegung. Dadurch zeigt sich, dass HRM1 nicht den Erfordernissen einer Finanzberichterstattung nach dem heute verbreiteten Prinzip von «True and Fair View» entspricht, welches «die Vermittlung einer den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Darstellung der Finanzlage durch die finanzielle Berichterstattung verlangt» (FDK-CDF, 2008), sondern dass eher finanzpolitische Überlegungen berücksichtigt wurden.

Nach einer längeren Ausarbeitungsphase veröffentlichte die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren im Jahr 2008 das Handbuch zu den weiterentwickelten Rechnungslegungsnormen HRM2. Wie bereits HRM1 basiert auch HRM2 auf einer periodengerechten Rechnungslegung. Der Anspruch der Harmonisierung zeigt sich aber besonders im neu überarbeiteten Kontenrahmen, welcher schweizweit auf Kantons- und Gemeindeebene einheitlich werden sollte. Die kantonalen Finanzdirektoren haben sich auf eine Einführung der neuen Rechnungslegungsgrundsätze bis 2018 geeinigt (vgl. FDK-CDF, 2008).

Neben HRM2 haben einige Kantone und Gemeinden ihren Rechnungslegungsstandard direkt von HRM1 auf die IPSAS geändert[2]. HRM2 orientiert sich zwar klar an IPSAS, welche eine Rechnungslegung nach dem Prinzip «True and Fair View» verlangt, lässt aber ein bedeutend grösseren Spielraum hinsichtlich Wahlmöglichkeiten. Diese Abweichungen von HRM2 zu IPSAS zeigen sich einerseits in den Bewertungsmethoden aber vor allem auch in den Anforderungen zur Offenlegung (FDK-CDF, 2008; Fuchs et al., 2015).

Die HRM2-Kantone lassen sich in zwei Gruppen unterscheiden, namentlich in HRM2 «plus» und HRM2 «light» (Fuchs, Bergmann & Brusca, 2015). Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass bei der Umsetzung von HRM2 «plus» die Darstellung der Finanzlage nach den tatsächlichen Verhältnissen («True and Fair View») im Vordergrund steht, bei HRM2 «light» jedoch dominiert die finanzpolitische Sichtweise. HRM2 «plus» ist somit eine Umsetzung, welche über die Mindeststandards der Fachempfehlungen hinausgeht und auch zumindest Teile der fakultativen Empfehlungen berücksichtigt. Erläuterungen aus dem Amt für Gemeinden des Kantons St. Gallen (Kanton St. Gallen Amt für Gemeinden, 2013) beschreiben bei der Auslegung «original» [«plus»] auch einen Kulturwandel hin zur transparenten Finanzberichterstattung. Bei einer Umsetzung von HRM2 «light» hingegen bleibt das bisherige (nach HRM1 geltende) Primat der Finanzpolitik bestehen.

[2] Eine detaillierte Darstellung, welche Kantone welche Rechnungslegungsstandards anwenden, findet sich in Abbildung 2.

3.2. FINANZBERICHTERSTATTUNG UNTER HRM1, HRM2 UND IPSAS

HRM1 enthält kaum Angaben bezüglich Beteiligungen, einzig ist vermerkt, dass diese nach kaufmännischen Grundsätzen zu bewerten sind (vgl. MFHG HRM1, Art. 15, Abs.1). Weiter wird in HRM1 empfohlen, dass unselbstständige Anstalten (wie Spitäler, Verkehrsbetriebe, etc.) sowie Einheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit zu konsolidieren sind.

Die Gliederung der Aktiven in Verwaltungs- (VV) und Finanzvermögen (FV) ist ein wesentliches Element bei der Rechnungslegung nach HRM2[3]. Das Verwaltungsvermögen kennzeichnet sich dadurch, dass es nur Vermögenswerte enthält, welche unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Das Finanzvermögen enthält hingegen nur Vermögenswerte, welche jederzeit ohne Beeinträchtigung der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben veräussert werden können. Das Finanzvermögen soll eine marktwirtschaftliche Rendite abwerfen, das Verwaltungsvermögen kann eine marktwirtschaftliche Rendite abwerfen, diese muss aber mit einer sinnvollen öffentlichen Aufgabenerfüllung vereinbar sein. Das Finanzvermögen wird zu Verkehrswerten bewertet (vgl. FDK-CDF, 2008).

Die Beteiligungen an EVUs werden je nach Umfang und Auslegung der Kantone dem Verwaltungs- und/oder dem Finanzvermögen zugordnet. Diese unterschiedliche Herangehensweise ist deshalb wichtig, weil bei einem Wechsel der Rechnungslegungsnorm von HRM1 zu HRM2 entweder nur das Finanzvermögen neu bewertet wird (HRM2 «light») oder zusätzlich auch das VV einer Neubewertung unterzogen wird (HRM2 «plus»). Ob ein Vermögenswert in Sinne einer Beteiligung letztlich für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben genutzt wird (und somit dem VV zugehörig ist) oder nicht, ist oftmals auch eine politische Entscheidung. Für die vorliegende Untersuchung sind die Empfehlungen von HRM2 aber nur beschränkt relevant, da sich die Ansprüche hinsichtlich der Transparenz letztlich an IPSAS im Sinne der Good Practice orientieren.

Bezüglich der Frage der Konsolidierung gibt es nach HRM2 eine Unterteilung in drei Konsolidierungskreise. Für die Kreise 1 und 2 besteht eine Konsolidierungspflicht. Anstalten und Organisationen (Kreis 3) können wahlweise konsolidiert oder im Beteiligungsspiegel ausgewiesen werden (FDK-CDF, 2008).

- Kreis 1: Parlament, Regierung und engere Verwaltung;
- Kreis 2: Rechtspflege und weitere kantonale Behörden;
- Kreis 3: Anstalten und weitere Organisationen.

Im Vergleich zu HRM2 besteht bei IPSAS eine Konsolidierungspflicht für alle kontrollierten Einheiten: «Im konsolidierten Abschluss sind sämtliche beherrschten Einheiten der beherrschenden Einheit anzugeben […]» (IPSAS 6.20). Zentral hierbei ist der Begriff der Kontrolle, welcher in IPSAS wie folgt definiert ist: «Beherrschung ist die Möglichkeit, die Finanz- und Geschäftspolitik einer anderen Einheit zu bestimmen, um aus ihrer Tätigkeit Nutzen zu ziehen» (IPSAS 2.8). Beteiligungen an assoziierten Unternehmen hingegen werden bei den IPSAS nach der Equity-Methode erfasst. Gemeinsam kontrollierte Unternehmen (Joint Ventures) können nach IPSAS 8.35 – 8.46 mittels Quotenkonsolidierung oder der Equity-Methode erfasst werden. Im Falle der Equity-Methode wird der Beteiligungsanteil bei erstmaliger Bilanzierung zu Anschaffungskosten ausgewiesen. Danach verändert sich der Buchwert durch den Anteil des erzielten Gewinnes oder Verlustes (inkl. Gewinnausschüttung) sowie ergebnisneutrale Änderungen des Eigenkapitals der assoziierten Einheit. Es erfolgt dementsprechend eine ergebniswirksame Erfassung (Adam, 2013, S. 44). Da bei der Equity-Methode lediglich das anteilige Eigenkapital und Ergebnis in die konsolidierte Rechnung einfliesst und nicht die gesamte Bilanz und Erfolgsrechnung wie bei der Vollkonsolidierung, ist sie gegenüber dieser als weniger transparent einzustufen.

Nach den bisherigen Ausführungen in diesem Kapitel könnte von einer Art Transparenz-Hierarchie ausgegangen werden. Dementsprechend würde HRM1 als das die Transparenz am wenigsten fördernde Modell betrachtet werden, gefolgt von HRM2 «light». HRM2 «plus» hingegen sollte mehr Transparenz in der Rechnungslegung bewirken und schliesslich wäre zu erwarten, dass die Anwendung von IPSAS zur Maximalpunktzahl in der Bewertung der Transparenz führt.

[3] Eine Unterteilung von FV und VV wurde bereits unter HRM1 eingeführt.

3.3. RECHNUNGSLEGUNGSNORMEN DER KANTONE

Abbildung 2 präsentiert die angewandten Rechnungslegungsnormen der Schweizer Kantone über den Zeitverlauf. Ausgangspunkt bildet das Jahr 2007, weil bis zu diesem Zeitpunkt sämtliche Kantone ihre Rechnung nach den Grundsätzen von HRM1 erstellt haben. In den folgenden Jahren stellten verschiedene Kantone zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf modernere Rechnungslegungsnormen mit verschiedenen Ausprägungen um. Diese Heterogenität wird in Abbildung 2 zum Ausdruck gebracht.

Kantone	**Veränderung der Rechnungslegungsnormen der Jahresrechnungen**							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AG								
BE								
FR								
GE								
GR								
SO								
VD								
ZH								

Legende	
HRM1	
HRM2 light	
HRM2 plus	
IPSAS	

Abbildung 2: Veränderung der Rechnungslegungsnormen der Jahresrechnungen

Wie in Kapitel 2 beschrieben, orientiert sich die vorliegende Arbeit an den IPSAS Standards im Sinne einer Good Practice. Da, wie in Abbildung 2 gezeigt, jedoch nur wenige Kantone sich auch zur Anwendung von IPSAS verpflichtet haben, bleiben die verschiedenen Auslegearten von HRM2 in der Schweiz sehr aktuell und relevant. Der Unterschied zwischen HRM2 und IPSAS im Sinne von weniger rigiden Ausführungen und einem grösseren Entscheidungsspielraum ist vor allem auf die föderalen Strukturen der Schweiz und die Berücksichtigung finanzpolitischer Kompetenzen zurückzuführen (vgl. auch Fuchs et al., 2015). Welche Auswirkungen dieser grössere Spielraum in Bezug auf Beteiligungen an EVUs haben kann, soll in einem ersten Schritt im Kapitel 5 aufgezeigt werden. Die weiterreichenden finanzpolitischen Implikationen werden jedoch erst in einem zweiten Working Paper dieser Serie behandelt. Das folgende Kapitel beschäftigt sich zunächst mit dem methodischen Vorgehen.

4. Methodisches Vorgehen

Im Rahmen einer empirischen Untersuchung wurden die publizierten Rechnungen der Kantone, welche direkt oder indirekt an den vier grössten EVUs der Schweiz beteiligt sind, zu unterschiedlichen Zeitpunkten analysiert. Im Grundsatz wurden die Jahresrechnungen vor und nach der Umstellung auf HRM2 / IPSAS sowie das Jahr 2014 analysiert. Dies ermöglichte es, eine aktuelle Aussage der finanziellen Transparenz bezüglich der EVU-Beteiligungen per Finanzjahr 2014 zu machen. Zudem können Entwicklungen über die Zeit sowie Umstellungseffekte neu angewandter Rechnungslegungsgrundsätze aufgezeigt werden.

Weil unterschiedliche Kantone zu unterschiedlichen Zeitpunkten ihre Rechnungslegung umgestellt haben (vgl. Kapitel 3.3), variieren die Analysezeitpunkte. Um eine angemessene Homogenität und Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen sicherzustellen, wurde als Ausgangspunkt das Jahr 2007 für die beiden IPSAS-Kantone ZH und GE sowie das Jahr 2009 für die HRM2-Kantone GR, SO, VD, FR und AG definiert. Für den Kanton Bern, welcher seine Rechnungslegung noch nicht umgestellt hat, werden lediglich die Jahre 2009 und 2014 analysiert.

Um die Aussagekraft der Finanzberichterstattung in Bezug auf die EVU-Beteiligungen möglichst umfassend und objektiv zu messen, werden unterschiedliche Kriterien zum transparenten Umgang mit Beteiligungen definiert. Diese Kriterien orientieren sich an den inhaltlichen Regelungen der IPSAS namentlich in Bezug auf die Erfassung, Bewertung und Offenlegung.

Die Kriterien für die Messung der Aussagekraft der Kantonsrechnungen sind:

1) Erfassung: Werden die EVU-Beteiligungen in der Rechnung erfasst (Bilanzierung: Ausweis als Vermögensposition oder als Bestandteil der vollkonsolidierten Jahresrechnung)?
2) Art der Erfassung: Wie werden die Beteiligungen in der Rechnung erfasst (Konsolidierungsmethode)?
3) Bewertung: Wie werden die erfassten Beteiligungen in der Rechnung bewertet (formelle Bewertungsregeln)?
4) Offenlegung: Welche Informationen in Bezug auf EVU-Beteiligungen werden im Anhang offengelegt?

Die kantonalen EVU-Beteiligungen lassen sich gemäss Analyserahmen in drei Gruppen unterscheiden, für die gemäss IPSAS je unterschiedliche Erfassungs-, Bewertungs- und Offenlegungspflichten vorausgesetzt werden. Dies sind namentlich:

1) Mehrheitsbeteiligungen, aus denen ein beherrschender Einfluss resultiert (IPSAS 6): AG AEW Energie-AG (AEW), BE (BKW), FR (Groupe E), GE Service industriels de Genève (SIG), ZH Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ), GR (Repower)[4];
2) Anteile an assoziierten Gesellschaften[5] (IPSAS 7): GR (Repower), VD (Romande E), ZH (Axpo), AG (Axpo);
3) Minderheitsbeteiligungen[6] (IPSAS 28 bis 30): SO (Alpiq).

Um den gezielten Anforderungen der unterschiedlichen Beteiligungsverhältnisse gerecht zu werden, wurden auf Basis der spezifischen IPSASs (Stand bis 2014) drei verschiedene Analyseraster konstruiert. Diese drei Analyseraster werden in der vorliegenden Untersuchung als Good Practice definiert, da anzunehmen ist, dass IPSAS insgesamt die umfassendsten (und damit transparentesten) Vorschriften in Bezug auf den Umgang mit Beteiligungen und die Konsolidierung von beherrschten Einheiten machen (vgl. Bergmann, Grossi, Rauskala & Fuchs, 2015; Warren, 2012).

Die kantonalen EVU-Beteiligungen werden sodann mit den jeweiligen Good-Practice-Ansätzen verglichen. Daraus resultiert ein objektiv messbarer Transparenzindikator. Eine maximale Transparenzpunktzahl ergibt sich

[4] Der Kanton Graubünden hält seit 2013 58.3 % der Repower-Aktien (vorher 46 %).
[5] Beherrschung zwischen 20 und 50 %.
[6] Beherrschung bis 20 %.

dann, wenn für die jeweiligen Analyseraster sämtliche Vorgaben von IPSAS eingehalten werden. Die blau schattierten Felder markieren für jedes Analyseraster den Good-Practice-Pfad. Abweichungen von der maximal möglichen Transparenzpunktzahl deuten darauf hin, dass die IPSAS nicht umfassend angewandt werden und auf alternative Erfassungs- Bewertungs- oder Offenlegungsvorschriften ausgewichen wird.

4.1. ANALYSERASTER 1: MEHRHEITSBETEILIGUNGEN (MIT BEHERRSCHUNG)

Grundsätzlich haben gemäss IPSAS 6 alle beherrschenden Einheiten die Pflicht zur Aufstellung eines konsolidierten Rechnungsabschlusses, in dem sämtliche beherrschten Einheiten (namentlich auch die beherrschten EVUs) vollständig zu konsolidieren sind. Abbildung 3 bildet die vorgeschriebenen Praktiken betreffend Konsolidierung der verschiedenen Rechnungslegungsarten ab. Während, wie vorgängig erwähnt, IPSAS die Vollkonsolidierung sämtlicher beherrschten Einheiten verlangt, ist diese bei HRM2 für Anstalten und weitere Organisationen nicht obligatorisch. Zwingend notwendig ist lediglich eine «transparente Darstellung» im Beteiligungsspiegel. In HRM1 werden keine Vorgaben betreffend Konsolidierung gemacht.

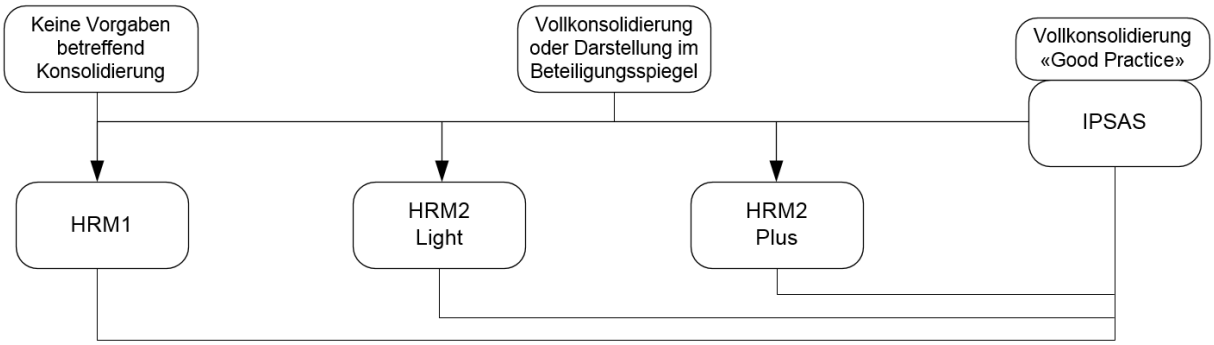

Abbildung 3: Konsolidierungsvorgaben

Eine Beherrschung liegt vor, wenn eine Einheit die Möglichkeit hat, die Finanz- und Geschäftspolitik einer anderen Einheit zu bestimmten. Damit eine Beherrschung vorliegt, muss aber nicht zwangsläufig eine Mehrheitsbeteiligung vorliegen. Im Rahmen dieses Artikels wird davon ausgegangen, dass Kantone mit Mehrheitsbeteiligungen an EVUs (Beteiligung > 50 %) diese auch beherrschen. Nachfolgend werden die vier unterschiedlichen Ebenen des Analyserasters 1 sowie die zu erreichenden Transparenzpunkte kurz diskutiert und dann in einem Entscheidungsbaum (Abbildung 5) festgehalten:

Ebenen	Beschreibung / Punktevergabe
Erfassung	Für die Erfassung der Beteiligung in der Bilanz wird **1 Punkt** vergeben. Dabei ist unerheblich, wie die Beteiligung in der Bilanz erfasst oder bewertet wird. Wird die Beteiligung nicht in der Bilanz erfasst, werden **0 Punkte** vergeben.
Art der Erfassung	Falls ein beherrschtes EVU wie unter IPSAS 6 vorgesehen vollständig konsolidiert wird, werden **3 Punkte** vergeben. Wenn auf eine Vollkonsolidierung verzichtet wird, die Beteiligung aber nach der Equity-Methode erfasst wird, werden **2 Punkte** vergeben.
Bewertung	Wird die Beteiligung weder vollständig konsolidiert noch gemäss Equity-Methode erfasst, wird **1 Punkt** vergeben, falls die Beteiligung auf Basis von Exit-Werten[7] (namentlich Marktwerten) bewertet wird. Wird die Beteiligung lediglich auf Basis von Entry-Werten (Anschaffungskosten, Nominalwert)

[7] Die Definition der Exit- und Entry-Werte wurde vom IPSAS Conceptual Framework übernommen. Dort finden sich auch einige detaillierte Ausführungen (vgl. IPSASB, 2014c).

	bewertet, werden **0 Punkte** vergeben.
Offenlegung	Es wird dann **1 Punkt** vergeben, wenn eine Mehrheit der Offenlegungspflichten gemäss IPSAS 6[8] eingehalten wird.
Maximal Transparenzpunktzahl	**5 Punkte**

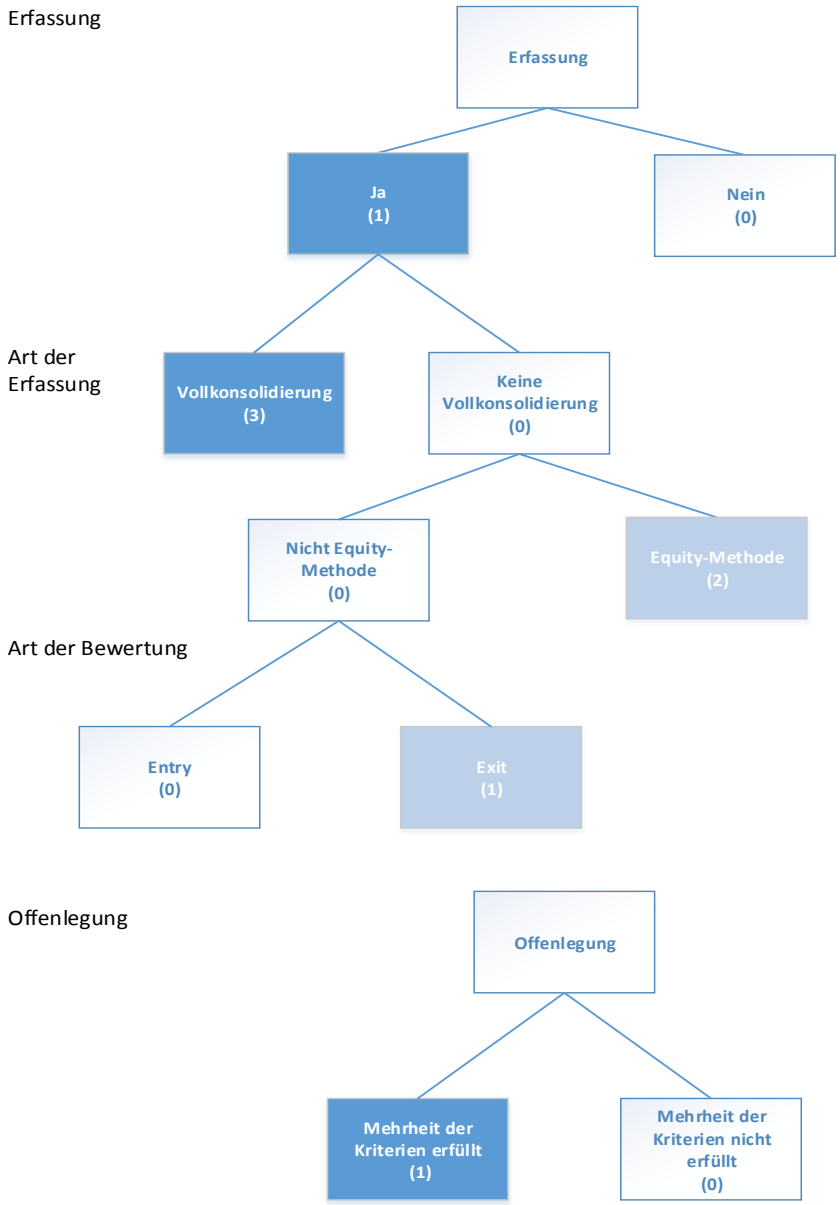

Abbildung 4: Analyseraster für Mehrheitsbeteiligungen

[8] Vgl. IPSAS 6.62 – 6.64 (IPSASB, 2014a).

4.2. ANALYSERASTER 2: ASSOZIIERTE GESELLSCHAFTEN

Assoziierte Einheiten sind solche Einheiten, über die der Anteilseigner einen massgeblichen Einfluss ausüben kann. Ein massgeblicher Einfluss liegt dann vor, wenn der Anteilseigner die Finanz- und Geschäftspolitik der assoziierten Einheit mitbestimmen kann, ohne diese Entscheidungen beherrschen zu können. Bei einer Beteiligung in Form von Aktien oder anderen Stimmrechten in Höhe von 20-50 Prozent ist ein massgeblicher Einfluss anzunehmen (vgl. IPSAS 7). Nachfolgend werden die vier unterschiedlichen Ebenen des Analyserasters 2 sowie die zu erreichenden Transparenzpunkte kurz diskutiert und dann in einem Entscheidungsbaum (Abbildung 6) festgehalten:

Ebenen	Beschreibung / Punktevergabe
Erfassung	Für die Erfassung der Beteiligung in der Bilanz wird **1 Punkt** vergeben. Dabei ist unerheblich, wie die Beteiligung in der Bilanz erfasst oder bewertet wird. Wird die Beteiligung nicht in der Bilanz erfasst, werden **0 Punkte** vergeben.
Art der Erfassung	Erfasst ein Kanton eine massgebliche EVU-Beteiligung wie unter IPSAS 7[9] vorgesehen anhand der Equity-Methode, werden **2 Punkte** vergeben.
Bewertung	Wird die Beteiligung nicht gemäss Equity-Methode erfasst, wird dann **1 Punkt** vergeben, wenn die Beteiligung auf Basis von Exit-Werten (namentlich Marktwerten) bewertet wird. Wird die Beteiligung lediglich auf Basis von Entry-Werten (Anschaffungskosten, Nominalwert) bewertet, werden **0 Punkte** vergeben.
Offenlegung	Es wird dann **1 Punkt** vergeben, wenn eine Mehrheit der Offenlegungspflichten gemäss IPSAS 7[10] eingehalten wird.
Maximal Transparenzpunktzahl	**4 Punkte**

[9] Vgl. IPSAS 7.19 - 7.36(40).
[10] Vgl. IPSAS 7.43 - 7.46.

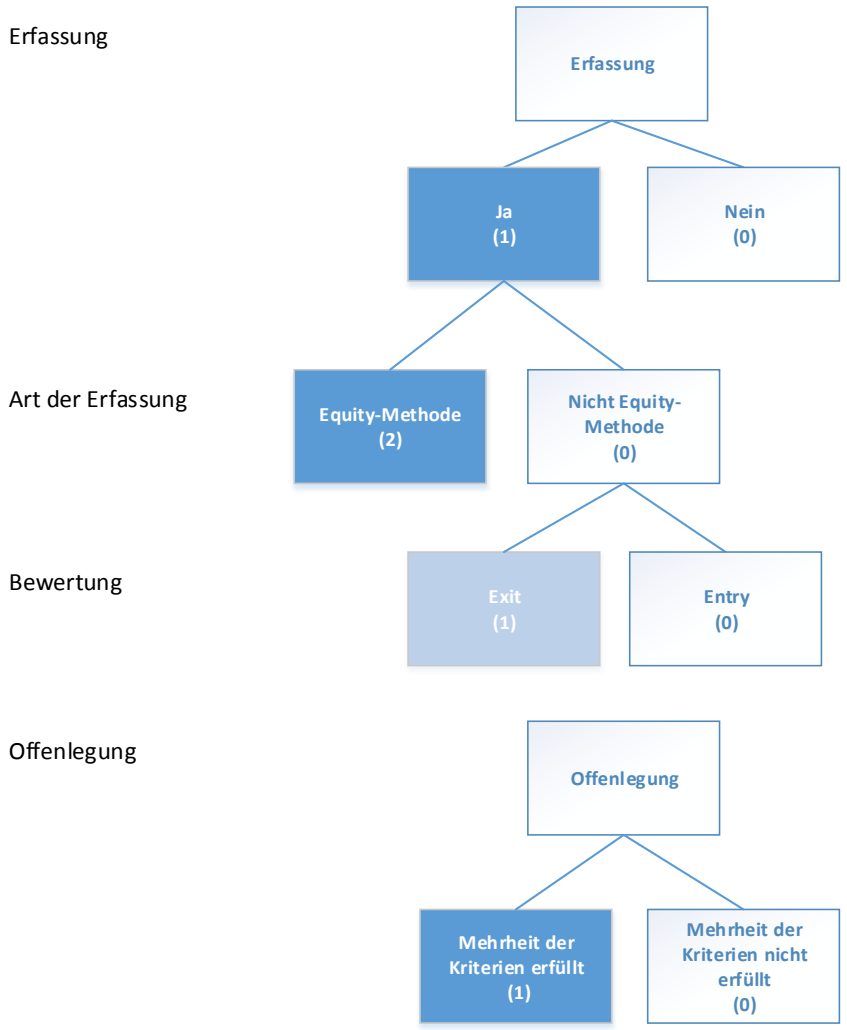

Abbildung 5: Analyseraster für assoziierte Gesellschaften

4.3. ANALYSERASTER 3: MINDERHEITSBETEILIGUNGEN

Als Minderheitsbeteiligungen gelten all diejenigen Beteiligungsverhältnisse bei der keine Beherrschung oder kein massgeblicher Einfluss existiert. Falls ein Kanton mit weniger als 20 Prozent an einem EVU beteiligt ist, wird von einer Minderheitsbeteiligung ausgegangen. Entsprechend anwendbar sind die IPSAS 28 bis 30, die sich auf Finanzinstrumente beziehen. Nachfolgend werden die drei unterschiedlichen Ebenen des Analyserasters 3 sowie die zu erreichenden Transparenzpunkte kurz diskutiert und dann in einem Entscheidungsbaum (Abbildung 7) festgehalten:

Ebenen	Beschreibung / Punktevergabe
Erfassung	Für die Erfassung der Beteiligung in der Bilanz wird **1 Punkt** vergeben. Dabei ist unerheblich, wie die Beteiligung in der Bilanz erfasst oder bewertet wird. Wird die Beteiligung nicht in der Bilanz erfasst, werden **0 Punkte** vergeben.
Bewertung	Es wird dann 1 Punkt vergeben, wenn die Beteiligung auf Basis von Exit-Werten (namentlich Marktwerten, allenfalls fortgeführte Anschaffungskosten) bewertet wird. Wird die Beteiligung lediglich auf Basis von Entry-Werten (Anschaffungskosten, Nominalwert) bewertet, werden **0 Punkte** vergeben.
Offenlegung	Es wird dann **1 Punkt** vergeben, wenn eine Mehrheit der Offenlegungspflichten gemäss IPSAS 30 eingehalten wird.
Maximale Transparenzpunktzahl	**3 Punkte**

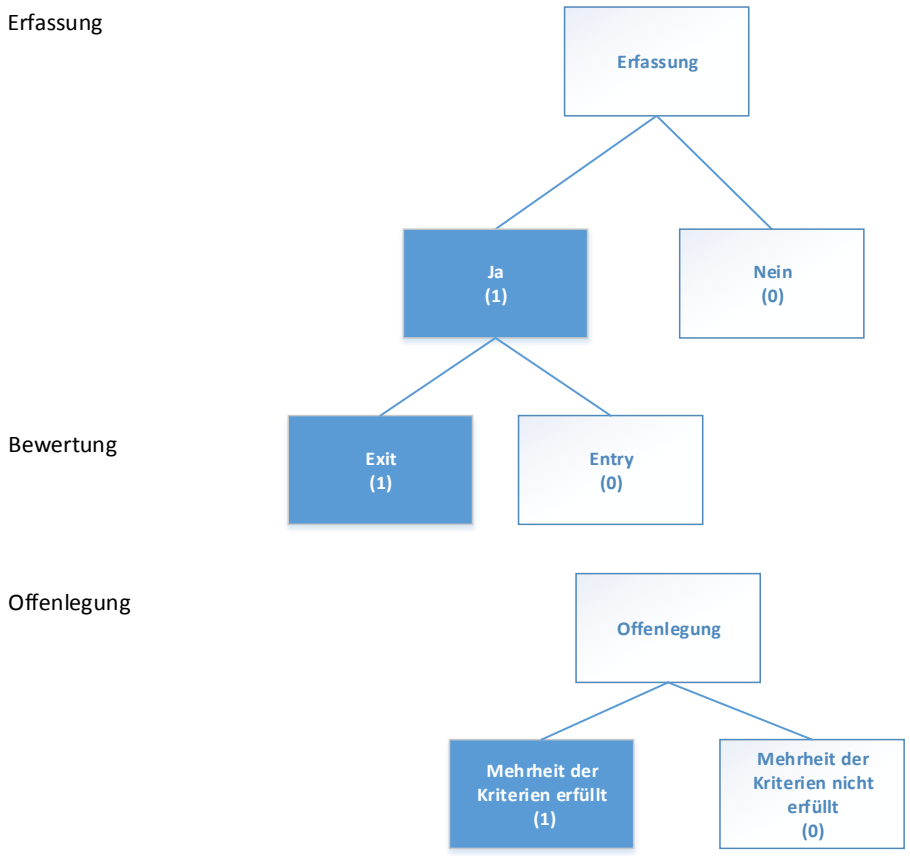

Abbildung 6: Analyseraster für Minderheitsbeteiligungen

5. Resultate

Unter Ziff. 5.1 wird die Aussagekraft der öffentlichen Finanzberichterstattung in Bezug auf die Beteiligungsverhältnisse an EVUs grafisch aufgezeigt und in den weiteren Subkapiteln (5.2 – 5.4) diskutiert.

5.1. AUSSAGEKRAFT DER ÖFFENTLICHEN FINANZBERICHTERSTATTUNG IN BEZUG AUF DIE BETEILIGUNGSVERHÄLTNISSE AN EVUS

Abbildung 7 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die Entwicklung der Finanzberichterstattungen der analysierten Schweizer Kantone in Bezug auf die Beteiligungen der Kantone an EVUs. Dabei wird untersucht, wie sich die Berichterstattung über die Zeit und/oder mit Umstellung auf eine modernere Rechnungslegung verändert hat. Die untenstehende Tabelle berücksichtigt die unterschiedlichen Kantone und ihre (teilweise ändernden[11]) Beteiligungsverhältnisse an den EVUs sowie die angewandten Rechnungslegungsgrundsätze über die Zeit. Ein Vergleich zwischen den Kantonen und unterschiedlichen Beteiligungsverhältnissen ist deshalb auch schwierig. Innerhalb des gleichen Kantons lassen sich aber Rückschlüsse ziehen, wie sich die finanzielle Transparenz in Bezug auf den Umgang mit EVU-Beteiligungen über die Zeit verändert hat. Wie bereits unter Kapitel 3.2 aufgeführt, gilt IPSAS als Good Practice, weil insgesamt anzunehmen ist, dass IPSAS die umfassendsten Vorschriften in Bezug auf den Umgang mit Beteiligungen und die Konsolidierung von beherrschten Einheiten vorgeben. Auch wenn nicht sämtliche Kantone ihre Jahresrechnungen vollständig auf IPSAS umgestellt haben, so ist trotzdem anzunehmen, dass der Trend hin zu modernerer Finanzberichterstattung die Aussagekraft der Jahresrechnungen in Bezug auf die Beteiligungen an EVUs tendenziell positiv beeinflusst.

Kanton / EVU	Aussagekraft der Finanzberichterstattung							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AG / AEW*			**1(5) / B**					**1(5) / B**
AG / Axpo*			**1(4) / A**					**1(4) / A**
BE / BKW**			**2(5) / B**					**2(5) / B**
FR / Groupe E			**1(5) / B**		**1(5) / B**			**1(5) / B**
GE / SIG	**1(5) / B**	**1(5) / B**						**5(5) / B**
GR / Repower			**1(4) / A**				**2(5) / B**	**2(5) / B**
SO / Alpiq			**1(3) / M**			**2(3) / M**		**2(3) / M**
VD / Romande E*			**1(4) / A**					**1(4) / A**
ZH / Axpo	**1(4) / A**		**1(4) / A**					**2(4) / A**
ZH / EWZ	**1(5) / B**		**1(5) / B**					**2(5) / B**

Legende	
HRM1	
HRM2 light	
HRM2 plus	
IPSAS	

B= Beherrscht (vgl. Analyseraster 1) A=Assoziiert (vgl. Analyseraster 2); M=Minderheit (vgl. Analyseraster 3)

*Aufgrund der Umstellung der Rechnungslegung im letzten Berichtsjahr fällt die erste Rechnung nach der Umstellung (2014) auf dasselbe Jahr wie die letzte verfügbare Rechnung (2014). Deshalb entfällt der zweite Berichtszeitpunkt.

**Der Kanton Bern wird die Umstellung auf HRM2 plus voraussichtlich im Jahr 2017 vornehmen.

Abbildung 7: Transparenztabelle

[11] Die Höhe und damit die Typisierung der Beteiligung hat sich einzig im Kanton Graubünden verändert und zwar von Assoziiert (A) zu Beherrscht (B).

5.2. KANTONE UND IHRE EVU-BETEILIGUNGEN UNTER HRM1

Abbildung 7 zeigt, dass die Aussagekraft der Finanzberichterstattung unter HRM1 bezüglich kantonaler Beteiligungen an EVUs begrenzt ist. Zwar werden sämtliche Beteiligungen in der Bilanz erfasst, allerdings konstant zu Entry-Werten, namentlich zu Anschaffungskosten oder Nominalwerten. Auf eine Vollkonsolidierung für beherrschte Unternehmen oder Bewertung zu anteiligem Eigenkapital von assoziierten Unternehmen gemäss IPSAS 6 oder 7 wird verzichtet. Ebenso wird auf präzisierende Informationen im Anhang verzichtet, die aber notwendig wären, um die Beteiligungsverhältnisse an den EVUs umfassend zu verstehen. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Bern, welcher im Anhang zur Jahresrechnung diverse Informationen zu seiner Beteiligung an der BKW aufführt. So werden beispielsweise das anteilmässige Eigenkapital nach der Equity-Methode bewertet und die konsolidierte Bilanz und Erfolgsrechnung der BKW sowie die mit dieser Beteiligung verbundenen Risiken aufgezeigt (vgl. Kanton Bern, 2010).

Insgesamt bestätigen diese Resultate die generelle Annahme, dass Jahresrechnungen unter HRM1 nur eine begrenzte Aussagekraft aufweisen. Diese Annahme gilt im Allgemeinen wie im Spezifischen, namentlich in Bezug auf die Beteiligungsverhältnisse Schweizer Kantone an EVUs. Für den Umgang mit EVUs bieten (oder boten) Jahresrechnungen nach HRM1 keine konsequente Entscheidungsbasis, weil allgemein nicht der wirtschaftlichen Betrachtungsweise gefolgt wird und zudem wesentliche Angaben im Anhang fehlen.

5.3. KANTONE UND IHRE EVU-BETEILIGUNGEN UNTER HRM2 UND IPSAS

Es wäre zu erwarten gewesen, dass mit der Einführung modernerer und transparenterer Rechnungslegungsgrundsätze auch mehr finanzielle Transparenz geschaffen wird, da sich sowohl HRM2 und insbesondere auch IPSAS an der wirtschaftlichen Betrachtungsweise orientieren und somit finanzielle Risiken und Chancen aus Beteiligungen auch konsequenter in die Finanzberichterstattung integriert werden sollten.

Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass durch die Einführung von HRM2 oder IPSAS nur bedingt mehr finanzielle Transparenz in Bezug auf den Umgang mit (EVU-) Beteiligungen geschaffen wird und dass vielfach von einer marktnäheren Bewertung abgewichen wird. Dies gilt insbesondere für die Kantone Genf und Zürich, welche in den Jahren 2008 respektive 2009 ihre Rechnungen auf IPSAS umgestellt haben. Beide Kantone verzichteten im Zuge der Umstellung auf eine Vollkonsolidierung ihrer beherrschten EVUs oder Marktbewertung ihrer Minderheitsanteile sowie umfassende Angaben im Anhang. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Während Genf die IPSASs sequentiell implementierte und erst in nachfolgenden Perioden auf eine Vollkonsolidierung der SIG umstellte, bewertet der Kanton Zürich die Beteiligungen an der Axpo und der EKZ bis heute zu Anschaffungswerten. Der Buchwert der EKZ-Anteile beträgt namentlich 0, weil das gesamte Dotationskapital zurückbezahlt wurde. Es gilt jedoch hervorzuheben, dass insbesondere in den Jahren nach der Umstellung auf IPSAS die Anhangs-Informationen zu den Beteiligungen an der AXPO und der EKZ erheblich verbessert wurden und damit deutlich mehr entscheidungsrelevante Informationen verfügbar sind. Beispielsweise werden finanzielle Eckwerte und zusätzliche Erläuterungen der EKZ und der AXPO präsentiert, die es erlauben, mit diesen Beteiligungen verbundene Chancen und Risiken besser zu verstehen. Auch der Kanton Aargau, welcher im Jahr 2014 auf die erweiterte HRM2-Variante umgestellt hat, verzichtet weiterhin auf eine vollständige Konsolidierung der beherrschten AEW und bewertet die Minderheitsanteile an der Axpo immer noch zu Nominalwerten. Zwar schreibt HRM2 eine Vollkonsolidierung beherrschter Einheiten nicht zwingend vor. Es wäre aber zu erwarten, dass zumindest die Beteiligungen zu Markt- oder Verkehrswerten bilanziert werden, wie es die erweiterte Variante von HRM2 (HRM2 «plus») auch vorsieht.

Auch die Kantone FR (Groupe E) und VD (Romande E) änderten im Zuge ihrer Umstellung auf HRM2 (Basisvariante) ihre Finanzberichterstattungspraxis in Bezug auf ihre Beteiligungen an EVUs nicht und bewerten ihre Anteile zu Nominalwerten im Verwaltungsvermögen. Diese Praxis ist mit der Basisvariante unter HRM2 konsistent (HRM2 «light»), die keine Neubewertung des Verwaltungsvermögens vorsieht.

Insgesamt gibt es nur zwei Kantone, die im Zuge der Einführung von HRM2 «plus» auf eine marktnähere Bewertungspraxis umgestellt haben, namentlich GR (Repower) und SO (Alpiq) und somit den angestrebten Transpa-

renzgewinn durch den Einsatz modernerer Rechnungslegungsvorschriften auch erreichen. Der Kanton Solothurn bewertet die Alpiq-Aktien zum Kurswert, unter Berücksichtigung eines Abschlages von 20 % aufgrund der schweren Verkäuflichkeit (Kanton Solothurn, 2013). In Graubünden erfolgt die Bewertung der an der Repower gehaltenen Anteile zum volumengewichteten Durchschnittspreis der letzten 60 Börsenhandelstage (Kanton Graubünden, 2014). Die marktnähere Bewertung der Aktienanteile führte in beiden Kantonen im Umstellungsjahr und den folgenden Fiskaljahren zu teilweise erheblichen (negativen) Bewertungskorrekturen. Beispielsweise musste der Kanton Graubünden im Zuge der Umstellung auf HRM2 und marktnähere Bewertungsmethoden im Jahr 2013 rund 102.6 Mio. CHF (Kanton Graubünden, 2014) Wertberichtigungen vornehmen, die das Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung erheblich belastete. Im Jahr 2014 mussten zusätzliche 64.2 Mio. CHF wegen tieferer Börsenkurse wertberichtigt werden. Diese Bewertungskorrektur der Repower-Aktien war somit mitverantwortlich für das publizierte Defizit des Kantons GR von -55 Mio. CHF im Jahr 2014. Dieses Beispiel zeigt, wie sehr sich die Anwendung von Verkehrswerten auf die Jahresrechnung von ÖRK auswirken kann und wie wesentlich die entsprechende Transparenz ist.

5.4. KANTONE UND IHRE EVU-BETEILIGUNGEN: FINANZIELLE TRANSPARENZ ÜBER DEN ZEITVERLAUF

Im Vergleich zu den Ausgangsjahren 2007 und 2009 präsentiert sich die finanzielle Transparenz in Bezug auf den Umgang mit EVU-Beteiligungen im Jahr 2014 punktuell besser. In den Jahren 2007 und 2009 erreichten die Kantone 11 von 44 möglichen Punkten (25 Prozent). Im Jahr 2014 weisen sie 18 von insgesamt 45[12] möglichen Punkten auf (40 Prozent). Als Treiber dieser erhöhten finanziellen Transparenz sind die Kantone GE, SO, GR und teilweise auch ZH hervorzuheben. Insbesondere der Kanton GE stellt im relativen Vergleich zu den restlichen Kantonen ein Good-Practice-Beispiel dar, weil er mittlerweile die SIG vollständig konsolidiert. Damit ist er aktuell der einzige Kanton, der für beherrschte Einheiten das System der Vollkonsolidierung anwendet. Andere Kantone wie beispielsweise GR verzichten zwar auf die vollständige Konsolidierung ihrer beherrschten EVUs, wenden aber seit der Umstellung auf HRM2 «plus» marktnähere Bewertungsansätze an und erhöhen dadurch ebenfalls die finanzielle Transparenz. Insgesamt lassen die Resultate darauf schliessen, dass die Implementation von HRM2 «plus» und IPSAS mögliche Treiber für eine transparentere Finanzberichterstattung im Allgemeinen und spezifisch auch in Bezug auf EVU-Beteiligungen darstellen. Die Resultate zeigen aber auch, dass die Einführung modernerer Rechnungslegungsvorschriften nicht in jedem Fall zu erhöhter finanzieller Transparenz führen. Verschiedene Kantone wie beispielsweise AG und ZH verzichten trotz neuerer Rechnungslegungsnormen explizit auf eine Marktbewertung ihrer EVU-Beteiligungen. Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive bergen solche Entscheide Risiken, weil bestehende Informations-Asymmetrien zwischen Verwaltung und Politik bestehen bleiben. Die Beispiele der Kantone GR und SO zeigen, dass eine Umstellung auf eine Marktbewertung die Informationsbasis für Verwaltung und Politik entscheidend beeinflussen kann.

Obwohl sich die finanzielle Transparenz über die Jahre und mit dem Einsatz neuer Rechnungslegungsvorschriften teilweise verbessert hat, zeigt sich, dass weiterhin erhebliches Optimierungspotential besteht. Im Jahr 2014 wurden von den analysierten Kantonen nur 40 Prozent der total möglichen Transparenzpunkte (18 von 45) erzielt, obwohl bis auf den Kanton BE sämtliche Kantone auf neue Rechnungslegungsnormen umgestellt haben.

[12] Weil der Kanton Graubünden über den Zeitverlauf das Aktienkapital an Repower erhöht hat und diese nun beherrscht, ergeben sich im Jahr 2014 45 mögliche Transparenzpunkte.

6. Fazit und Ausblick

Ziel dieser Untersuchung war es, aufzuzeigen, welche Auswirkungen die angewandten Rechnungslegungsmodelle auf die Aussagekraft der Kantonsrechnungen in Bezug auf die Beteiligungen an EVUs haben. Obwohl sich diese Arbeit auf wenige Kantone (n=8) und ihre Beteiligungen an EVUs beschränkt, kann den Resultaten aufgrund des gewählten Analyserahmens und des objektiven Benchmarks zur Messung des Transparenzniveaus eine gewisse Aussagekraft attestiert werden.

Die Annahme, dass die Aussagekraft der Jahresrechnungen unter HRM1 begrenzt ist, wurde durch die Resultate der vorliegenden Arbeit soweit bestätigt. Die Einführung von HRM2 bzw. IPSAS führt jedoch nicht automatisch zu einem aussagekräftigeren Umgang mit EVU-Beteiligungen, da bei der Umsetzung ein grosser Handlungsspielraum besteht. Die Aussagekraft der Kantonsrechnungen 2014 hat sich im Vergleich zu den Ausgangsjahren 2007 und 2009 nur punktuell verbessert. Zwar wurde eine gesamte Steigerung von 25 % auf 40 % der Gesamtpunktzahl erreicht, trotzdem besteht über die Gesamtheit der Kantone noch ein beträchtliches Verbesserungspotential[13].

Verbunden mit der Umstellung auf eine wirtschaftliche Betrachtungsweise werden im Zuge der Umstellung auf HRM2 oder IPSAS finanzielle Risiken und Chancen aus EVU-Beteiligungen konsequenter in die Finanzberichterstattung integriert und beeinflussen somit massgebliche Entscheidungsgrössen wie beispielsweise Budgetdefizite oder -überschüsse. In diesem Zusammenhang ist anzunehmen, dass der Informationsgehalt der Jahresrechnung steigt, weil bestehende Informations-Asymmetrien zwischen Verwaltung (Agent) und Parlament/Stimmbürger (Prinzipal) reduziert werden können. Die damit verbundene Änderung der Informationsbasis besitzt das Potential, das Entscheidungsverhalten massgeblich zu beeinflussen.

In verschiedenen Kantonen ergaben sich im Zuge der massiven Bewertungskorrekturen weiterführende finanzpolitische Implikationen, indem sich die Politik und letztlich auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger konkret mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche strategische Bedeutung (EVU-) Beteiligungen haben, und wie die entsprechenden Chancen und Risiken zu bewerten sind. Dies wird umso mehr von Bedeutung sein, sollte sich die aktuell schwierige Marktlage von EVUs weiter fortsetzen. Die Erörterung finanzpolitischer Implikationen marktnaher Bewertungsmethoden und Rechnungslegungsvorschriften und die umfassende Beurteilung der daraus resultierenden Konsequenzen würde den Umfang dieser Untersuchung jedoch sprengen und ist deshalb Gegenstand eines zweiten Working Paper dieser Schriftenreihe.

Abschliessend kann auf Basis der durchgeführten Untersuchung pointiert festgehalten werden: Accounting matters! Im Zuge der Umstellung auf HRM2 und IPSAS wird die Rechnungslegung insbesondere dann zu einem politischen Thema, wenn sich Einheiten konsequent an der wirtschaftlichen Betrachtungsweise orientieren und sich massgebliche Änderungen an der Entscheidungsgrundlage ergeben. Diese Erkenntnis soll aber keinesfalls abschrecken und öffentliche Einheiten an der Schaffung finanzieller Transparenz hindern. Vielmehr wird dadurch der demokratische Diskurs zum Einsatz öffentlicher Gelder gefördert und die Frage diskutiert, welche öffentlichen Aufgaben und Leistungen übernommen werden sollen und zu welchem Preis.

[13] Es gilt jedoch zu beachten, dass die Einordnung einer EVU-Beteiligung ins VV oft auf gesetzlichen Grundlagen basiert und deshalb der Entscheidungsspielraum stark eingeschränkt ist. Nach HRM2 ist das VV zu Anschaffungskosten zu bewerten und somit kann keine marktnahe Bewertung vorgenommen werden.

Literaturverzeichnis

Adam, B. (2013). Einführung in IPSAS. In: Müller, S. & Schaefer, C. (Hrsg.): KVS Kommunale Verwaltungssteuerung. Band 8. Berlin: Erich Schmidt.

Alpiq Holding AG [Alpiq] (2013). *Geschäftsbericht 2012*. Abgerufen von http://www.alpiq.ch/images/alpiq-geschaeftsbericht-2012_tcm103-101414.pdf [03.09.2015].

Alpiq (2014). *Geschäftsbericht 2013*. Abgerufen von http://www.alpiq.ch/images/alpiq-geschaeftsbericht-2013_tcm103-108269.pdf [03.09.2015].

Alpiq (2015). *Geschäftsbericht 2014*. Abgerufen von http://www.alpiq.com/de/images/Alpiq_GB_14_D_tcm96-139763.pdf [03.09.2015].

Australian Securities & Investments Commission. (2015). *Financial literacy strategy.* Abgerufen von http://www.financialliteracy.gov.au/strategy-and-action-plan/financial-literacy-strategy [18.12.2015].

Axpo Holding AG [Axpo] (2015). *Porträt*. Abgerufen von https://www.axpo.com/axpo/ch/de/group/profile/portrait.html [03.09.2015].

Axpo (2014). *Geschäftsbericht 2013/14*. Abgerufen von https://www.axpo.com/content/dam/axpo/switzerland/medien/dokumente/141219_axpo_holding_geschaeftsbericht_13_14_de.pdf [03.09.2015].

Bergmann, A. (2009). *Erfahrungen mit der Anwendung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in der Schweiz. Neue Formen der Steuerung und Rechnungslegung in öffentlichen Haushalten* : Tagung an der Johannes Kepler Universität Linz, eine Dokumentation, S. 35 – 53.

BKW AG [BKW] (2015a). *Finanzbericht 2014*. Abgerufen von http://www.bkw.ch/fileadmin/user_upload/4_Ueber_BKW/Downloadcenter/UEber_BKW_Gruppe/2014_Finanzbericht_de.pdf [03.09.2015].

BKW (2015b). *Über BKW*. Abgerufen von http://www.bkw.ch/ueber-bkw/unser-unternehmen [03.09.2015].

Canton de Vaud. (2015). *Comptes 2014*. Abgerufen von http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/etat_droit/finances_publiques/fichiers_pdf/Brochure_comptes_2014.pdf [26.09.2015]

Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren [FDK-CDF] (Hrsg.) (1981). *Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte. Band I*. Bern: Haupt.

FDK-CDF (Hrsg.) (2008). *Handbuch: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*. Bern: FDK-CDF Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren.

Fuchs, S., Bergmann, A. & Brusca, I. (2015). *The short-term impact of modern accrual accounting systems: Cross sectional evidence from Switzerland*. 15th Biennial CIGAR Conference, University of Malta, Valletta, June 4-5, 2015

Fuchs, S., Bergmann, A., Rauskala, I. & Schmitt, A. (2015). Public Sector Accounting and Auditing in Switzerland. I. Brusca, E. Caperchione, S. Cohen & F. Manes Rossi (Hrsg.). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe: The Challenge of Harmonization*. Houndmills: Palgrave Macmillan. S. 204 – 218.

International Energy Agency (2012). *Energy Policies of IEA Countries*. Switzerland 2012 Review.

International Public Sector Accounting Standards Board [IPSASB] (Hrsg.) (2014a). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronoucements (Volume 1).* New York: International Federation of Accountants (IFAC).

IPSASB (Hrsg.) (2014b). *Handbook of International Public Sector Accounting Pronoucements (Volume 2).* New York: International Federation of Accountants (IFAC).

IPSASB (Hrsg.) (2014c). *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities.* New York: International Federation of Accountants (IFAC).

Kanton Aargau (2015). *Jahresbericht mit Jahresrechnung 2014*. Abgerufen von https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfr/dokumente_3/finanzen/planung_und_berichterstattung/jahresbericht_mit_jahresrechnung_/AB-Berichte.pdf [01.07.2015]

Kanton Bern (2010). *Anhang zur Jahresrechnung 2009*. Abgerufen von http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.assetref/dam/documents/FIN/FV/de/gb/geschaeftsbericht-be-2009-2.pdf [26.09.2015]

Kanton Graubünden (2014). *Jahresrechnung 2013*. Abgerufen von http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/Rechnung%202013/Jahresrechnung%202013.pdf [01.07.2015]

Kanton Solothurn (2013). *Geschäftsbericht: Finanzen und Leistungen, 2012*. Abgerufen von https://www.so.ch/fileadmin/internet/fd/fd-afin/afin/geschaeftsbericht/Gesch%C3%A4ftsbericht_2012_Teil_2.pdf [01.07.2015]

Kanton St. Gallen Amt für Gemeinden (2013). *HRM2 bei den Gemeinden: Diskussion der Umsetzungsvarianten*. St. Gallen: Departement des Inneren.

Kanton Zürich. (2015). *Geschäftsbericht und Rechnung 2014*. Abgerufen von http://www.rr.zh.ch/internet/regierungsrat/de/themen/geschaeftsbericht_rechnung/2014/geschaeftsbericht_rechnung/_jcr_content/contentPar/downloadlist_0/downloaditems/98_1396615808184.spooler.download.1428561916231.pdf/geschaeftsbericht_2014.pdf [01.07.2015]

Meister, U. (2009). Kantone als Konzerne. Zürich: Avenir Suisse.

Repower AG (2015). *Geschäftsbericht 2014*. Abgerufen von http://www.repower.com/fileadmin/user_upload/re-all/02_Files_PDF-DOC-XLS/02_Investor_Relations/Finanzberichte/GB_DE/Repower_Geschaeftsbericht_2014_de.pdf [04.09.2015].

République et canton de Genève (2015). *Rapport sur les comptes consolidés 2014 Tome 4*. Abgerufen von http://ge.ch/finances/media/finances/files/fichiers/tome4_hd_84_web4.pdf [01.07.2015]

Staat Freiburg (2012). *Comptes 2011 de l'Etat de Fribourg*. Abgerufen von https://www.fr.ch/afin/files/pdf42/Comptes_2011_WEB1.pdf [26.09.2015]

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kantonale Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen 8
Abbildung 2: Veränderung der Rechnungslegungsnormen der Jahresrechnungen 12
Abbildung 3: Konsolidierungsvorgaben 14
Abbildung 4: Analyseraster für Mehrheitsbeteiligungen 15
Abbildung 5: Analyseraster für assoziierte Gesellschaften 17
Abbildung 6: Analyseraster für Minderheitsbeteiligungen 18
Abbildung 7: Transparenztabelle 19

Autoren

Andreas Bergmann, Prof. Dr. oec. HSG
Professor für öffentliche Finanzen
Leiter Abteilung Public Sector
ZHAW School of Management and Law.
Tätigkeitsschwerpunkt: Public Financial Management

Sandro Fuchs, MSc. Public & Non-Profit Management
Projektleiter I Lehrbeauftragter
Stv. Leiter Fachstelle für öffentliche Finanzen
ZHAW School of Management and Law.
Tätigkeitsschwerpunkt: Öffentliches Finanzmanagement

Madeleine Gut, lic. oec. publ.
Leiterin Forschungsschwerpunkt finanzielle Führung von EVUs & Multi Utility
Center for Accounting & Controlling
ZHAW School of Management and Law
Tätigkeitsschwerpunkt: Finanzielle Führung von Energieversorgungsunternehmen und Multi Utility

Gabriela Nagel-Jungo, Prof. Dr. oec. publ.
Dozentin I Projektleiterin
Leiterin Zentrum für Accounting and Controlling, Stv. Abteilungsleiterin
ZHAW School of Management and Law
Tätigkeitsschwerpunkt: Financial and Performance Management.

Christoph Schuler, MSc. Business Admin.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Institut für Verwaltungsmanagement
ZHAW School of Management and Law
Tätigkeitsschwerpunkt: Öffentliche Finanzen

Gheorghita Streiff, Lic. oec. publ.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Zentrum für Accounting and Controlling
ZHAW School of Management and Law
Tätigkeitsschwerpunkt: Finanzielle Führung von Energieversorgungsunternehmen und Multi Utility, Working Capital Management

Gabriel Trinkler, BSc Business Admin.
Wissenschaftlicher Assistent
Institut für Verwaltungs-Management
ZHAW School of Management and Law
Tätigkeitsschwerpunkt: Public Sector Financial Management

Anhang

Kanton Aargau mit Beteiligung an AEW			
	Z1 Erste Rechnung in der Zeitreihe	**Z2 Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3 Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**n/a (2014)**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1		HRM2 plus
Höhe der Beteiligung	100.00 %		100.00 %
Beteiligungsverhältnis	Beherrscht		Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	FV: 49 %, VV: 51 %		VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1		1
Art der Erfassung	0		0
Bewertung	0		0
Offenlegung	0		0
Summe	1		1
Maximal mögliche Punktzahl	5		5
Kommentar:	In den Jahresrechnungen des Kantons Aargau sind die an der AEW gehaltenen Anteile unter HRM1 stets zum Nominalwert ausgewiesen, was sich nach der HRM2-Einführung und der damit verbundenen allgemeinen Neubewertung des VV nicht änderte. Auf eine Konsolidierung der AEW in die Kantonsrechnung wird sowohl unter Anwendung von HRM1 wie auch unter HRM2 verzichtet. Zusätzliche (wesentliche) Offenlegungen bezüglich der Beteiligung sind nicht ersichtlich.		

Kanton Aargau mit Beteiligung an Axpo			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2013 (2009)	**n/a (2014)**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1		HRM2 plus
Höhe der Beteiligung	28.03 %*		28.03 %*
Beteiligungsverhältnis	Assoziiert		Assoziiert
Einordnung der Beteiligung	VV		VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1		1
Art der Erfassung	0		0
Bewertung	0		0
Offenlegung	0		0
Summe	1		1
Maximal mögliche Punktzahl	4		4
Kommentar:	In den Jahresrechnungen des Kantons Aargau sind die an der Axpo gehaltenen Anteile unter HRM1 stets zum Nominalwert ausgewiesen, was sich nach der HRM2-Einführung und der damit verbundenen allgemeinen Neubewertung des VV nicht änderte. Zusätzliche (wesentliche) Offenlegungen bezüglich der Beteiligung sind nicht ersichtlich. *inkl. der über die AEW gehaltenen Anteile		

Kanton Bern mit Beteiligung an BKW			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**n/a**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	n/a	HRM1
Höhe der Beteiligung	52.50 %		52.50 %
Beteiligungsverhältnis	Beherrscht		Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	FV		FV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1		1
Art der Erfassung	0		0
Bewertung	0		0
Offenlegung	1		1
Summe	2		2
Maximal mögliche Punktzahl	5		5
Kommentar:	Bern ist der einzige in dieser Studie untersuchte Kanton, welcher bis heute HRM1 anwendet. Das anteilige Aktienkapital an der BKW wird zum Anschaffungswert ausgewiesen. In den ergänzenden Angaben zu den Jahresrechnungen sind jedoch detaillierte Ausführungen zur Beteiligung ausgewiesen, wie das anteilmässige EK bei Anwendung der Equity-Methode, ein relativ ausführlicher Kommentar zum Geschäftsjahr sowie die Bilanz und Erfolgsrechnung des EVU inkl. Angaben über ein allfälliges Reputationsrisiko für den Kanton aufgrund der BKW.		

Kanton Fribourg mit Beteiligung an Group E			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**2011**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	HRM2 light	HRM2 light
Höhe der Beteiligung	78.50 %	78.50 %	78.50 %
Beteiligungsverhältnis	Beherrscht	Beherrscht	Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	VV	VV	VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Art der Erfassung	0	0	0
Bewertung	0	0	0
Offenlegung	0	0	0
Summe	1	1	1
Maximal mögliche Punktzahl	5	5	5
Kommentar:	Der Kanton Freiburg verzichtet auf die Anwendung der Equity-Methode. Die Beteiligung an der Groupe E erfolgt unter HRM1 und HRM2 als Nominalwert des anteiligen Aktienkapitals. Die weiteren Offenlegungen bezüglich der an dem EVU gehaltenen Anteile sind relativ knapp gehalten.		

Kanton Genf mit Beteiligung an SIG			
	Z1 **Letzte Rechnung HRM1**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2007	**2008**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	IPSAS	IPSAS
Höhe der Beteiligung	55.00 %	55.00 %	55.00 %
Beteiligungsverhältnis	Beherrscht	Beherrscht	Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	VV	VV	VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Konsolidierung	0	0	3
Bewertung	0	0	
Offenlegung	0	0	1
Summe	1	1	5
Maximal mögliche Punktzahl	5	5	5
Kommentar:	Unter HRM1 und im ersten Jahr nach der Umstellung auf IPSAS wurde die Beteiligung an der SIG noch zu Entry-Value bewertet. Seit 2010 wird die SIG vollkonsolidiert und es werden seither etliche zusätzliche Offenlegungen vorgenommen, wie z.B. eine ausführliche Beschreibung der verschiedenen Risiken in Verbindung mit der EVU-Beteiligung. Über die Qualität der im Rahmen der Vollkonsolidierung übernommenen Positionen der SIG kann im Rahmen dieser Untersuchung keine Aussage getätigt werden.		

Kanton Graubünden mit Beteiligung an Repower			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**2013**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	HRM2 plus	HRM2 plus
Höhe der Beteiligung	46.00 %	58.30 %	58.30 %
Beteiligungsverhältnis	Assoziiert	Beherrscht	Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	VV	FV	FV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Art der Erfassung	0	0	0
Bewertung	0	1	1
Offenlegung	0	0	0
Summe	1	2	2
Maximal mögliche Punktzahl	4	5	5
Kommentar:	Aufgrund eines Zukaufes von weiteren Repower-Aktien wechselte während der untersuchten Zeitperiode neben dem angewendeten Rechnungslegungsstandard auch das Beteiligungsverhältnis. Im Falle des Kantons Graubünden wurden die Anteile am EVU ins Finanzvermögen übertragen und zum Marktwert (volumengew. Durchschnittspreis der letzten 60 Börsenhandelstage) bewertet. Auf wesentliche zusätzliche Offenlegungen wird verzichtet.		

Kanton Solothurn mit Beteiligung an Alpiq			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**2012**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	HRM2 plus	HRM2 plus
Höhe der Beteiligung	5.60 %	5.60 %	5.60 %
Beteiligungsverhältnis	Minderheit	Minderheit	Minderheit
Einordnung der Beteiligung	VV: 70 %, FV: 30 %	FV	FV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Bewertung	0	1	1
Offenlegung	0	0	0
Summe	1	2	2
Maximal mögliche Punktzahl	3	3	3
Kommentar:	Der Kanton Solothurn buchte seine Minderheitsbeteiligung an der Alpiq nach Umstellung auf HRM2 vollständig in das FV. Während unter HRM1 noch zu Anschaffungskosten bewertet wurde, wählte man nach der Umstellung den Kurswert, unter der Berücksichtigung eines Abschlages von 20 % aufgrund der schweren Verkäuflichkeit, als Bewertungsgrundsatz. Wesentliche zusätzliche Offenlegungen / Angaben bez. der Alpiq-Beteiligung fehlen.		

Kanton Waadt mit Beteiligung an Romande Energie			
	Z1 **Erste Rechnung in der Zeitreihe**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2009	**n/a (2014)**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	n/a	HRM2 light
Höhe der Beteiligung	38.60 %		38.60 %
Beteiligungsverhältnis	Assoziiert		Assoziiert
Einordnung der Beteiligung	VV		VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1		1
Konsolidierung	0		0
Bewertung	0		0
Offenlegung	0		0
Summe	1		1
Maximal mögliche Punktzahl	4		4
Kommentar:	Der Kanton Waadt bewertet die Beteiligung an Romande Energie unter HRM1 sowie HRM2 zu Anschaffungswerten. Zusätzliche Informationen zur Beteiligung fehlen gänzlich.		

Kanton Zürich mit Beteiligung an Axpo			
	Z1 **Ein Jahr vor Umstellung**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2008	**2009**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	IPSAS	IPSAS
Höhe der Beteiligung	36.7 %*	36.7 %*	36.7 %*
Beteiligungsverhältnis	Assoziiert	Assoziiert	Assoziiert
Einordnung der Beteiligung	VV	VV	VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Bewertung	0	0	0
Offenlegung	0	0	1
Summe	1	1	2
Maximal mögliche Punktzahl	4	4	4
Kommentar:	Der Kanton Zürich führte trotz Umstellung auf IPSAS die Bewertungspraxis zu Anschaffungswerten bei der Axpo fort. Bezüglich Offenlegung weist Zürich im letzten Jahr u.a. eine kurze Erklärung zu Risiken im Zusammenhang mit der Axpo aus und bildet auch die wichtigsten Fakten resp. Zahlen des EVU ab. *inkl. der über die EKZ gehaltenen Anteile		

Kanton Zürich mit Beteiligung an EKZ			
	Z1 **Ein Jahr vor Umstellung**	**Z2** **Erste Rechnung nach der Umstellung**	**Z3** **Neuste verfügbare Rechnung**
	2008	**2009**	**2014**
Rahmenbedingungen			
RL Standard	HRM1	IPSAS	IPSAS
Höhe der Beteiligung	100.00 %	100.00 %	100.00 %
Beteiligungsverhältnis	Beherrscht	Beherrscht	Beherrscht
Einordnung der Beteiligung	VV	VV	VV
Transparenzindikatoren	**Wert**	**Wert**	**Wert**
Erfassung	1	1	1
Konsolidierung	0	0	0
Bewertung	0	0	0
Offenlegung	0	0	1
Summe	1	1	2
Maximal mögliche Punktzahl	5	5	5
Kommentar:	Der Kanton Zürich führte trotz Umstellung auf IPSAS die Bewertungspraxis zu Anschaffungswerten bei der EKZ fort. Ausserdem wird auf eine Konsolidierung der EKZ, trotz 100-%-Eigentum, verzichtet und in der Rechnung 2014 wird das EVU gar nicht mehr eingebucht, da der Kanton das Dotationskapital zurückzahlte. Bezüglich Offenlegung weist Zürich im letzten Jahr mehrere wesentliche Zusatzinformationen aus.		

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

**School of
Management and Law**

St.-Georgen-Platz 2
Postfach
8401 Winterthur
Schweiz

www.zhaw.ch/sml

AACSB ACCREDITED

INSTITUTIONAL AUDIT FIBAA