

Aufgaben, Besetzung und Rolle des Verwaltungsrates in Unternehmen von Kantonen und Gemeinden

Die Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen ist in den Kantonen und Gemeinden in den vergangenen Jahren zu einem relevanten Thema geworden. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, welche mit einer verstärkten Marktausrichtung – wie z.B. Stromversorgungsunternehmen – zu führen sind. Als öffentliches Unternehmen werden diejenigen Unternehmen verstanden, welche mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand sind und in der Regel öffentliche Aufgaben oder Aufgaben im öffentlichen Interesse erfüllen. Sie stehen meist zwischen Staat und Markt und müssen also Anforderungen aus beiden Sphären gerecht werden.¹

Gemäss einer Studie von Avenir Suisse aus dem Jahr 2009 halten die Kantone rund 1000 Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen in einem Wert von über 8,3 Mrd. Franken (Buchwerte; Stand: 2007).² Für die Städte und Gemeinden sind keine vergleichbaren Zahlen bekannt, wobei davon auszugehen ist, dass auch sie über namhafte Beteiligungen verfügen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Besetzung, Aufgaben und Rolle der strategischen Führungsebene (SFE) in öffentlichen Unternehmen.

Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen

Da öffentliche Unternehmen nicht rein ökonomisch funktionieren können und einer besonderen Legitimation bedürfen, ist ihre Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht komplexer als in der Privatwirtschaft. Die *Grafik 1* zeigt, mit welchen Elementen die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen zu strukturieren ist. Zu beachten ist die Trennung der Ebene der Politik von derjenigen des Unternehmens. Auf der politischen Ebene wird zwischen Aufgaben der Legislative und der Exekutive unterschieden. Die Unternehmensebene ist in die strategische und die operative Führungsebene unterteilt. Die strategische Führungsebene heisst in der Praxis Verwaltungs-, Stiftungs- oder Aufsichtsrat (z.B. in Deutschland). Die operative Führungsebene stellt die Geschäftsleitung dar.

Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die Leitplanken für das Unternehmen und seine Entwicklung aus der Perspektive des Eigners

definiert. Sie dient der Exekutive, sich selbst klare Vorstellungen über die Absichten mit dem Unternehmen zu geben. Die Eignerstrategie wird durch die Exekutive zusammen mit der SFE entwickelt, verabschiedet und dem Parlament zur Kenntnis gebracht. Gegenüber dem Unternehmen formuliert der Eigner darin seine Ziele.

Leistungsvereinbarung

In der Leistungsvereinbarung werden die durch das Unternehmen zu erfüllenden Aufgaben im Detail definiert und mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des öffentlichen Unternehmens ist ebenfalls die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen. Die Leistungsvereinbarung wird durch das Fachdepartement zusammen mit der SFE des Unternehmens entwickelt und der Exekutive vorgelegt. Es entspricht der Grundidee eines Leistungsbudgets, dass die Leistungsvereinbarung vom Parlament genehmigt wird.

Aufsicht

Die Aufsichtsfunktion wird von verschiedenen Ebenen wahrgenommen. Die direkte Aufsicht über die Entwicklung des Unternehmens geschieht in der SFE, welche u.a. die Verantwortung für die Unternehmensstrategie innehat. Die Exekutive ist bezüglich Aufsicht in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihre Eignerziele umgesetzt und die Rahmenbedingungen sowie Leitplanken eingehalten werden. Die Legislative hat die Oberaufsicht; d.h. sie beaufsichtigt die Exekutive in der Ausübung ihrer Aufgaben. Sie kann dies an eine Kommission – z.B. die Geschäftsprüfungskommission – delegieren.



Prof. Dr. Roland Müller
Titularprofessor für Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Luftfahrtrecht Universität St.Gallen, Lehrbeauftragter für Arbeitsrecht Universität Bern



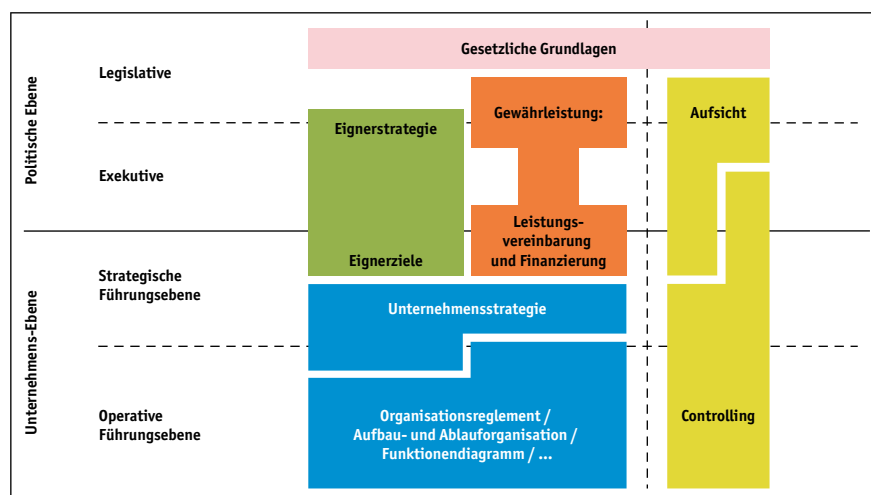
Prof. Dr. Kuno Schedler
Professor für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung des Public Management, Universität St.Gallen



Dr. Roger W. Sonderegger
Projektleiter Public Corporate Governance am Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St.Gallen

Grafik 1

Public Corporate Governance für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand



Quelle: Sonderegger / Die Volkswirtschaft

Strategische Führungsebene

Die SFE hat eine zentrale Funktion in der Corporate Governance. Sie entlastet zum einen die Exekutive von der strategischen Führungsaufgabe; zum anderen vertritt sie die Interessen des Eigners gegenüber der Geschäftsleitung. Sie ist daher unabhängig der Rechtsform sorgfältig zu besetzen. Die SFE ist verantwortlich für die Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategie, für die Umsetzungskontrolle und für weitere unentziehbare Aufgaben. Dazu gehören die Besetzung, Beaufsichtigung und Führung der operativen Führungsebene (OFE), das Risk Management, das Controlling und das interne Kontrollsystem.

Controlling

Controlling ist eine direkte Führungsaufgabe. Es unterscheidet sich damit fundamental von der Aufsicht. Die SFE ist zuständig für das innerbetriebliche Controlling, in dem die Unternehmensziele festgelegt und deren Einhaltung überwacht wird.

Operative Führungsebene

Die OFE setzt die Unternehmensstrategie um und sorgt für die Erfüllung der Aufgaben. Dazu werden die dazu nötigen Voraussetzungen (Prozessarchitektur, organisatorische Voraussetzungen, Funktionendiagramm usw.) geschaffen und umgesetzt. Im Rahmen des Controllings sorgt die OFE für die Aufbereitung von Fakten für die Information der SFE.

Die Übersicht über die Aspekte der Public Corporate Governance zeigt, dass die öffentliche Hand als Eigentümerin dem Unternehmen vorsteht und dabei bezüglich zu erfüll-

enden Leistungen, Führung, Kontrolle und Aufsicht mit der SFE eng zusammenarbeitet.

Grösse des strategischen Gremiums

Im deutschsprachigen Raum herrscht die Meinung vor, dass die SFE nicht zu gross sein soll. Bezugnehmend auf die Hinweise aus der Literatur (inkl. Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates)³ soll das vielfältig zusammengesetzte strategische Führungsgremium von öffentlichen Unternehmen nicht mehr als sieben bis neun Personen umfassen.

Zusammensetzung der strategischen Führungsebene

Anforderungen an die Mitglieder und deren Wahl

Auch wenn dies im Aktienrecht nicht vorgeschrieben ist, lohnt es sich insbesondere auch für öffentliche Unternehmen, einen Stellenbeschrieb für den SFE-Präsidenten und den Sekretär der SFE zu erstellen. Für die Auswahl der Mitglieder für die SFE sind in der Regel folgende Kriterien von Bedeutung:

- *Fachliche Fähigkeiten:* Fach- oder Branchenwissen in Ergänzung zu den übrigen Mitgliedern der SFE, Grundkenntnisse zum Verstehen und Interpretieren von Finanzrapporten, Bilanzen und Erfolgsrechnungen.
- *Unternehmerische Fähigkeiten:* Identifikation mit Gesellschaftszweck, analytisches und strategisches Denken, Belastbarkeit, Durchhaltewillen.
- *Soziale Fähigkeiten:* Teamfähigkeit, Kritikfähigkeit, Unabhängigkeit, Objektivität.
- *Persönliche Fähigkeiten:* Zeitliche Verfügbarkeit, rasche Auffassungsgabe, Flexibilität, Integrität.

Die Wahl der Mitglieder der SFE wird durch die Exekutive vorgenommen. Eine Wahl durch die Legislative führt zu einer unnötigen Verpolitisierung des Gremiums und der Wahl selbst, was geeignete Kandidaten abschrecken kann.

Konstituierung der SFE

Sobald eine SFE aus mehr als einer Person besteht, muss ein *Präsident* bestimmt und dieser im Handelsregister eingetragen werden. In den Statuten kann vorgeschrieben werden, dass der SFE-Präsident – nicht aber der Vizepräsident oder der Delegierte – durch die Generalversammlung zu wählen ist. Fehlt eine solche Regelung, so bestimmt die SFE selbst seinen Präsidenten. Wie die Zuteilung von Aufgaben und Kompetenzen zu erfolgen hat, kann im Organisationsreglement bzw. im Funktionendiagramm festgelegt werden.

1 Der Text basiert auf dem Buch der Autoren: Public Corporate Governance – Handbuch für die Praxis, Haupt Verlag, Bern/Wien/Stuttgart 2011.
 2 Siehe den Artikel von Meister und Scherrer auf S. 21 in dieser Ausgabe.
 3 Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, 2006, S. 38 ff.

Möglich ist sodann die Ernennung eines *Delegierten der SFE*. Wird ihm nicht nur die Vertretung der Gesellschaft, sondern auch die Geschäftsführung vollständig oder teilweise übertragen, so bedarf es für diese Delegation einer ausdrücklichen Ermächtigung in den Statuten. Zudem hat der Verwaltungsrat zwingend ein Organisationsreglement zu erlassen.

Im Gegensatz zum dualistischen System in Deutschland (Aufsichtsrat und Vorstand sind getrennt) kann ein Mitglied der SFE in der Schweiz gleichzeitig *Mitglied der OFE* sein. Nur bei Banken und Sparkassen ist eine strikte Trennung von SFE und OFE vorgeschrieben. In öffentlichen Unternehmen sollte zwischen SFE und OFE eine strikte personelle Trennung gewahrt werden. Was rechtlich zulässig ist, muss nicht immer das Beste sein. Für eine optimale Führung und Kontrolle des Unternehmens sollte der SFE-Präsident nicht gleichzeitig die Funktion des CEO ausüben.

In einem SFE-Gremium können schliesslich *Ausschüsse* zur fokussierten Erledigung von Aufgaben gebildet werden. In der Praxis haben sich insbesondere zwei Ausschüsse als hilfreich erwiesen:

- das *Audit Committee* (auch *Prüfungs- und Risk-Management-Ausschuss* genannt), welches nicht selbst prüft, aber im unmittelbaren Kontakt mit den prüfenden Instanzen steht und insbesondere das Funktionieren der Revision überwacht;
- das *Nomination and Remuneration Committee* (auch *Nominierungs- und Entschädigungsausschuss* genannt), welches die Honorierung der Mitglieder der SFE und der OFE festlegt sowie die Auswahl von Kandidaten für SFE und OFE unterstützt.

Die Aufteilung der Funktionen innerhalb der SFE nennt man Konstituierung. In jedem Fall sollte die Konstituierung der SFE jeweils zu Beginn einer neuen Amtsperiode erneut protokollarisch festgehalten und auf Übereinstimmung mit dem Handelsregistereintrag geprüft werden.

Einsitznahme der Exekutive in der SFE

Seit Jahren wird eine intensive und engagierte Diskussion darüber geführt, ob Exekutivmitglieder in der SFE eines öffentlichen Unternehmens Einsitz nehmen sollen. Im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (2006 und 2009) wird im 9. Leitsatz festgehalten, dass die öffentliche Hand nur dann instruierbare Vertreter in die SFE von öffentlichen Unternehmen im eigenen Besitz entsendet, wenn sich die Interessen nicht anders wahrnehmen lassen. Auf Bundesebene

wurde dieser Leitsatz konsequent umgesetzt. In vielen Kantonen und Gemeinden nehmen jedoch Exekutivmitglieder in der SFE Einsitz – wobei oft unklar bleibt, ob sie durch die Exekutive instruierbar sind.

Dieses Vorgehen ist mit Vor- wie auch Nachteilen verbunden. Zu den Vorteilen gehören kurze Informationswege, die direktere Umsetzung der Eigenerziele und ein nach aussen sichtbares Wahrnehmen der Verantwortung. Als Nachteile zu erwähnen sind:

- die Gefahr von Interessenskonflikten zwischen den verschiedenen Rollen und Verpflichtungen;
- die Gefahr, dass das Exekutivmitglied im Gremium dominiert, womit die Stärken der Vielfalt verloren gehen;
- unternehmerische Herausforderungen können (direkt) zu politischen Problemen werden;
- die Gefahr der Bevorzugung des Mehrheitsaktionärs, z.B. durch Informationsvorsprung.

Die Exekutive als Eigentümervertreter muss sich mit der Thematik beschäftigen und einen Grundsatzentscheid treffen. Die Autoren empfehlen dabei, dass die Exekutive für öffentliche Unternehmen normalerweise keine Vertretung in die SFE entsendet, sondern mittels konkreter Vorgaben in der Eigentümerstrategie die nötigen Leitplanken definiert. Beispiele in der Begleitung von SFE von öffentlichen Unternehmen haben nämlich gezeigt, dass sich Exekutivmitglieder in der SFE in Krisensituationen weder für die öffentliche Hand noch für das Unternehmen einsetzen, um weder im einen noch im anderen Gremium eine Angriffsfläche zu bieten.

Erfüllung der gestellten Anforderungen in der Praxis

Im Rahmen der Begleitung von SFE in der Beratungspraxis können folgende Erkenntnisse zusammengefasst werden:

- In öffentlichen Unternehmen spielt bis heute der politische Werdegang eines potenziellen SFE-Mitgliedes eine grössere Rolle als das Know-how, das es einbringen kann.
- Noch sind Anforderungsprofile erst teilweise vorhanden; zudem scheinen sie nicht konsequent eingesetzt zu werden.
- SFE-Mitglieder sind sich der (auch persönlichen) Verantwortung, welche sie mit dem Amt übernommen haben, oft nicht bewusst.
- Regelmässig werden Vorgaben der OFE nicht oder zu wenig reflektiert übernommen.

Kasten 1

Aufgaben und Pflichten der strategischen Führungsebene

Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle auf die unentziehbaren Aufgaben der SFE gemäss Art. 716 a OR hingewiesen, welche nicht nur für Aktiengesellschaften, sondern auch für Unternehmen des öffentlichen Rechts Gültigkeit haben:

- Oberleitung der Gesellschaft (inkl. Verantwortung für Unternehmensstrategie und Risk Management);
- Festlegung der Organisation inkl. Zeichnungsberechtigung;
- Finanzplanung und -kontrolle;
- Ernennung und Abberufung der Mitglieder der OFE;
- Oberaufsicht über die OFE;
- Erstellung des Geschäftsberichts und Durchführung der Jahresversammlung;
- Benachrichtigung des Richters im Fall der Überschuldung (bei Aktiengesellschaften).

Dazu kommen weitere Aufgaben wie Rückschau und Ausblickfunktion oder die Gestaltung der Beziehungen zu den Stakeholdern.

- Ansichten der in der SFE vertretenen Exekutive werden zu wenig kritisch analysiert und als Position des Eigentümers übernommen. In Einzelfällen konnte aber auch schon konstatiert werden, dass die Eigentümerversammlung überstimmt wurde.
- In öffentlichen Unternehmen, welche sich auf Märkten in Konkurrenzsituationen mit anderen Anbietern zu stellen haben, spielt der Umgang mit Risiken eine wesentliche Rolle. Diese Aufgabe hat die SFE zu Gunsten der Exekutive zu übernehmen, was oft noch verbessert werden muss.

auf ihre Aufgabe vorzubereiten. Dies kann in Inhouse-Schulungen oder in den bereits heute angebotenen öffentlichen Seminaren geschehen. Je intensiver sich öffentliche Unternehmen im Marktumfeld bewegen, umso anforderungsreicher und anspruchsvoller ist die Arbeit in der SFE. In zahlreichen Unternehmen von Kantonen und Gemeinden besteht darin ein beträchtlicher Nachholbedarf.

Fazit

In der Schweiz ist es notwendig, dass in den öffentlichen Unternehmen von Kantonen und Gemeinden eine konsequentere Auseinandersetzung mit den Aufgaben und Anforderungen an Mitglieder der SFE stattfindet. Im Weiteren ist wichtig, potenzielle Mitglieder sorgfältig zu evaluieren, die Mitglieder der SFE gezielt zu schulen und besser



Bleiben Sie in bester Erinnerung – berücksichtigen auch Sie in Ihrem Testament gemeinnützige Organisationen. myhappyend.org