

Public Corporate Governance Handbuch für die Praxis

Kuno Schedler
Roland Müller
Roger W. Sonderegger



■ Haupt

Vorwort

Seit die öffentliche Hand Aufgaben ausgelagert, beschäftigen sich Bund, Kantone und Gemeinden mit der Frage der Steuerung und Kontrolle der Unternehmen, welche diese erbringen. Die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen wird in diesem Werk umfassend mit dem mittlerweile eingeführten Begriff „Public Corporate Governance“ behandelt. In der Praxis stellen sich diesbezüglich insbesondere Fragen, welche Aufgaben ausgelagert werden können, welche Rechtsform für diese Unternehmen gewählt werden soll und worauf bei der Steuerung und der Kontrolle zu achten ist. Relevanz erhalten die Fragen vor dem Hintergrund der Anzahl Beteiligungen. Avenir Suisse hat in der Studie von 2009 eruiert, dass die Kantone rund 1'000 Beteiligungen an 600 Unternehmen halten (Meister 2009). Entscheidend sind dabei Vorgaben in einer klaren Eignerstrategie. Sollen Exekutivmitglieder auch in der Strategischen Führungsebene Einsitz nehmen? Worauf ist bei der Besetzung dieses Strategischen Führungsgremiums zu achten und welche Instrumente sind beim Controlling anzuwenden? Bis heute fehlen konkrete Lösungsvorgaben und Checklisten, welche die Umsetzung in der Praxis erlauben.

Im vorliegenden Handbuch werden alle relevanten Fragen behandelt, die sich öffentlichen Körperschaften im Zusammenhang mit der Auslagerung von Aufgaben stellen.

Nach der Einführung ins Gesamthema wird dargelegt, welche Aufgaben überhaupt aus der öffentlichen Hand herausgelöst und in einem separaten Unternehmen organisiert werden können. In der Folge wird erörtert, welche Rechtsformen zur Verfügung stehen und welche Vor- und Nachteile zu berücksichtigen sind. Die Klärung der Eignerrolle wird sorgfältig erläutert und aufgezeigt, wie dieser Prozess zu gestalten ist. Die Erbringung von Leistungen wird im Abschnitt zur Gewährleistung behandelt. Im Folgenden werden die Rolle und die Anforderungen der Strategischen Führungsebene behandelt. Sie ist für die strategische Entwicklung des Unternehmens verantwortlich und organisiert den operativen Betrieb.

Vom Konzept her ist jeder Abschnitt eigenständig und ermöglicht es, ein konkretes Thema nach einer kurzen theoretischen Einführung, mit klaren Hinweisen auf zu beachtende Aspekte und allfällige Stolpersteine bis hin zu Checklisten einzeln zu bearbeiten. Auf Grund der bisher durch die

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	1
2	Wissenschaftliche Grundlagen	13
3	Auslagerung von Aufgaben	31
4	Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung	45
5	Eignerrolle der öffentlichen Hand	75
6	Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung	99
7	Die Strategische Führungsebene	115

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problemstellung.....	1
1.2	Zielsetzungen.....	2
1.3	Methodisches Vorgehen.....	3
1.4	Begriffsbestimmungen.....	3
1.4.1	Ausgliederung.....	3
1.4.2	Auslagerung.....	4
1.4.3	Board of Directors.....	4
1.4.4	Corporate Governance.....	4
1.4.5	Eigner.....	5
1.4.6	Eignerstrategie.....	5
1.4.7	Eignerziele.....	5
1.4.8	Entpolitisierung.....	5
1.4.9	Hoheitliche Aufgaben.....	5
1.4.10	Operative Führungsebene.....	6
1.4.11	Public Corporate Governance.....	6
1.4.12	Public Governance.....	6
1.4.13	Strategische Führungsebene.....	6
1.5	Abgrenzungen.....	7
1.5.1	Führung einer Körperschaft.....	7
1.5.2	Start-up-Phase.....	7
1.5.3	Führung in der Krise (Turn around).....	7
1.5.4	Konkret ausformulierte Muster.....	7
1.6	Zur Bedeutung von informellen Strukturen.....	8
1.7	Die Bedeutung des Politischen in der Public Corporate Governance.....	9
2	Wissenschaftliche Grundlagen	13
2.1	Einführung.....	13

2.2	Die Funktion des Staates	13
2.3	Gewährleistung, Leistung und Eigentum.....	16
2.4	Corporate Governance für öffentliche Unternehmen – Public Corporate Governance.....	18
2.5	Bedeutung und Nutzen der Public Corporate Governance	24
2.6	Perspektiven der Public Corporate Governance.....	27
3	Auslagerung von Aufgaben	31
3.1	Einführung und Problemstellung	31
3.2	Schnelltest zur Prüfung der Auslagerung von Aufgaben.....	36
3.3	Praxisbeispiele	38
3.3.1	Praxisbeispiel 1: Stadtwerk	38
3.3.2	Praxisbeispiel 2: Grundbuchverwaltung.....	40
3.4	Empfehlungen und Checkliste	41
3.4.1	Empfehlungen.....	41
3.4.2	Checkliste.....	43
4	Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung	45
4.1	Einführung	45
4.2	Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechts möglich...	46
4.3	Besonderheiten von Rechtsformen des privaten Rechts	46
4.3.1	Aktiengesellschaften	47
4.3.2	Gesellschaften mit beschränkter Haftung	47
4.3.3	Genossenschaften	48
4.3.4	Vereine	48
4.4	Besonderheiten von Rechtsformen des öffentlichen Rechts	49
4.4.1	Öffentlich-rechtliche Körperschaften.....	49
4.4.2	Öffentlich-rechtliche Anstalten.....	50
4.4.3	Öffentlich-rechtliche Stiftungen.....	51
4.5	Konkurse in der öffentlichen Hand	52

4.5.1	Konkurs von Kantonen, Bezirken und Gemeinden...	52
4.5.2	Konkurs von öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts.....	54
4.5.3	Zusammenfassung der Erkenntnisse.....	55
4.5.4	Bedeutungslosigkeit des Konkurses im öffentlichen Bereich.....	56
4.6	Wahl der geeigneten Rechtsform	57
4.6.1	Empfehlungen des Bundesrates	57
4.6.2	Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform	58
4.6.3	Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform.....	60
4.6.4	Wahl einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft....	61
4.7	Kriterien für die Wahl der geeigneten Rechtsform.....	61
4.8	Praxisbeispiel: Bodensee-Arena AG, Kreuzlingen.....	62
4.9	Grundsätzliche Überlegungen zur Unternehmensgründung...64	
4.9.1	Ablauf.....	64
4.9.2	Praxisbeispiel: Industrielle Werke Basel.....	65
4.9.3	Normierung.....	65
4.9.4	Gesetz.....	67
4.9.5	Statuten	67
4.9.6	Organisationsreglement.....	68
4.10	Checklisten	69
5	Eignerrolle der öffentlichen Hand	75
5.1	Einführung	75
5.2	Rechte und Pflichten des Eigners	75
5.3	Governance-Modell der öffentlichen Unternehmung.....	76
5.3.1	Überblick über das Modell.....	76
5.3.2	Die Elemente des Modells im Einzelnen.....	77
5.3.3	Der äussere Controlling-Kreis	78
5.3.4	Eignerstrategie	79
5.3.5	Eignerziele	80

5.3.6	Praxisbeispiel 1: Strategische Ziele des Bundesrates für die Post.....	80
5.4	Grundlagen für die Erarbeitung einer Eignerstrategie	84
5.4.1	Vorbereitungsarbeiten	84
5.4.2	Durchführung	84
5.4.3	Informationen zur Erarbeitung.....	85
5.4.4	Inhalte einer Eignerstrategie	86
5.4.5	Abschluss	88
5.4.6	Praxisbeispiel 2: Eignerstrategie einer Universität (Auszug)	89
5.5	Grundlagen zur Rechnungslegung.....	90
5.6	Steuerungsaufgaben und -möglichkeiten des Parlamentes.....	92
5.6.1	Steuerungsschienen.....	92
5.6.2	Parlamentarische Kontrolle.....	93
5.7	Checkliste.....	94
6	Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung	99
6.1	Einführung	99
6.2	Struktur der Leistungsvereinbarung	101
6.2.1	Leistungen: Grundsätzliche Varianten.....	101
6.2.2	Die Inhalte einer Leistungsvereinbarung	102
6.3	Der Weg zur Leistungsvereinbarung	104
6.3.1	Vorbereitung und grundsätzliche Überlegungen	104
6.3.2	Meeting Strategische Führungsebene und Vertreter der öffentlichen Hand	104
6.3.3	Klärung der Finanzierung.....	104
6.3.4	Klärung einer allfälligen Ausschreibung	105
6.3.5	Ausarbeitung Entwurf der Leistungsvereinbarung	105
6.4	Finanzierungsmodelle	105
6.4.1	Kostendeckungsmodelle.....	105

6.4.2	Globalbudget.....	107
6.4.3	Reine Leistungsfinanzierung: Fallpauschale	108
6.4.4	Taxametermodell.....	110
6.4.5	Defizitdeckung als Sonderfall.....	111
6.5	Checkliste.....	113
7	Die Strategische Führungsebene	115
7.1	Einführung	115
7.2	Struktur der Strategischen Führungsebene	116
7.2.1	Zusammensetzung	117
7.2.2	Politik in der Strategischen Führungsebene	118
7.2.3	Anforderungsprofil als Grundlage der Suche	121
7.2.4	Die Benennung der für die Suche verantwortlichen Personen / Nomination Committee	122
7.2.5	Wahl der Strategischen Führungsebene.....	124
7.2.6	Bildung von Ausschüssen	124
7.3	Aufgaben der Mitglieder der Strategischen Führungsebene ..	125
7.3.1	Zwingende Aufgaben der SFE-Mitglieder	125
7.3.2	Weitere Aufgaben der SFE-Mitglieder	125
7.3.3	Oberleitung des Unternehmens.....	127
7.3.4	Organisation des Unternehmens.....	128
7.3.5	Finanzielle Führung	129
7.3.6	Wahl und Einsetzung der Operativen Führungsebene.....	129
7.3.7	Geschäftsbericht.....	130
7.3.8	Gesellschafterversammlung.....	130
7.3.9	Anrufung des Richters	130
7.4	Verantwortlichkeit der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	131
7.4.1	Verantwortlichkeit als Organe.....	131
7.4.2	Zivilrechtliche Verantwortlichkeit	132

7.4.3	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	134
7.4.4	Administrative Verantwortlichkeit.....	136
7.4.5	Versicherungen für Organe von öffentlich- rechtlichen Unternehmen.....	136
7.5	Die Unternehmensstrategie als Gegenstand der Aufsicht.....	138
7.5.1	Sechs Schlüsselgrössen für gesunde Unternehmen.	140
7.5.2	Unternehmensstrategien in öffentlichen Unternehmen	143
7.6	Risk Management.....	145
7.6.1	Gesetzliche Grundlagen des Risk Managements	145
7.6.2	Begriffe und Entwicklung des Risk Managements..	148
7.6.3	Notwendigkeit und Bedeutung des Risk Managements	153
7.6.4	Organisation und Umsetzung des Risk Managements	156
7.6.5	Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung	162
7.7	Unternehmenskommunikation	164
7.7.1	Kommunikationsbeauftragter.....	164
7.7.2	Spielregeln für die reguläre Kommunikation.....	164
7.7.3	Kommunikation in der Krise	165
7.8	Grundlagen für die Honorierung der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	165
7.8.1	1. Stufe: Grundsätzliche Festlegung gemäss den Hauptaufgaben	167
7.8.2	2. Stufe: Benchmark als Korrekturrahmen	168
7.8.3	3. Stufe: Abschliessende Überprüfung der Honorargerechtigkeit.....	169
7.8.4	Beurteilung der aktuellen Situation in öffentlichen Unternehmen	170
7.9	Führung auf der Strategischen und der Operativen Führungsebene	170

7.10	Leitung der Operativen Führung.....	174
7.10.1	Klare Unabhängigkeiten.....	174
7.10.2	Führungsprozess	174
7.11	Herausforderungen für Mitglieder der Strategischen Führungsebene in öffentlichen Unternehmen.....	177
7.12	Checklisten	179
	Literaturverzeichnis	185
	Abbildungsverzeichnis	189
	Tabellenverzeichnis	190
	Abkürzungsverzeichnis	191

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Die Diskussionen um die Public Corporate Governance haben Mitte der 1990-er Jahre begonnen. Die IFAC (The International Federation of Accountants) legte 2001 Richtlinien für die Steuerung von öffentlichen Unternehmen dar (IFAC 2001). Auf der Basis der darauf folgenden Diskussionen verfasste die OECD 2006 Guidelines zu den Corporate Governance von Unternehmen in Staatsbesitz (OECD 2006). Der Bundesrat legte in seinem Bericht 2006 dar, mit welchen Leitsätzen Unternehmen im Besitz des Bundes zu steuern sind (Schweiz. Bundesrat 2006). Deutschland und Liechtenstein beschritten einen anderen Weg, indem für die Thematik der Public Corporate Governance Codices erarbeitet und in Kraft gesetzt wurden.

Einige Kantone haben seit anfangs 2000 begonnen die Thematik der Steuerung von öffentlichen Unternehmen anzugehen und mit Gesetzen und Weisungen zu regeln. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, weil alle Kantone zusammen 1'000 Beteiligungen an 600 Unternehmen halten, welche gesamthaft einen Buchwert von über CHF 7 Mrd. darstellen (Meister 2009).

In der Praxis bereitet die Umsetzung der Leitsätze des Bundesrates aus seinem Bericht 2006 jedoch einige Mühe (Schweiz. Bundesrat 2006), wie auch der Bericht aus dem Jahr 2009 zeigt (Schweiz. Bundesrat 2009). Die Problemstellung findet ihre Ursache darin, dass der moderne Staat auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene immer weniger alle Aufgaben selbst erfüllt und lediglich dafür sorgt, dass die Realisierung geschieht. Basierend auf diesem Modell der Gewährleistung ist neben der Sicherstellung der Erfüllung der ausgelagerten Aufgabe auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung klar festzulegen, was aus der Eignersicht (z.B. als Kapitalgeber) an übergeordneten Zielen zu erreichen ist bzw. welche Rahmenbedingungen einzuhalten sind.

Die Regierung des Landes Liechtenstein hat, wie einige Kantone in der Schweiz, in den vergangenen Jahren eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema geführt und einen Public Corporate Governance-Code in Form eines Gesetzes in Kraft gesetzt (Land Liechtenstein 2009). Auf dieser Grundlage sind nun alle Körperschaften des Landes im Begriff, die geforderten Grundlagen zu schaffen.

Die Auslagerung von Aufgaben soll nur dann erfolgen, wenn neben einer effektiven Aufgabenerfüllung insbesondere auch eine Effizienzsteigerung erreicht werden kann. Die knappen öffentlichen Mittel sollen so wirtschaftlich wie möglich eingesetzt werden. Eine weitere Herausforderung ist der Umgang mit dezentralisierter Verantwortung, welche im Rahmen der Sicherstellung der Aufgabenerfüllung an das Unternehmen übertragen wird. Wie kann in den Unternehmen, welche quasi „an der langen Leine“ geführt werden, die Aufsicht sichergestellt werden? Mitglieder von Verwaltungsräten haben als Mitglieder der Strategischen Führungsebene erkannt, dass sie Verantwortung tragen und damit auch zur Verantwortung gezogen werden können, wenn die Aufgabenerfüllung nicht plangemäss erfolgt.

Im Handbuch werden aber noch weitere Themen konkret angepackt: Der Einfluss der Politik bei der Wahl des strategischen Gremiums, bei der Leistungserfüllung oder auch bei der Festlegung des Umfangs des Reportings.

1.2 Zielsetzungen

Mit dem vorliegenden Buch sollen folgende Zielsetzungen erreicht werden:

1. Theoretische Grundlagen der Public Corporate Governance aufzeigen.
2. Die Bedeutung der Public Corporate Governance für die öffentliche Hand und für Unternehmen klarstellen.
3. Bei der Entscheidungsfindung bei der konkreten Umsetzung und der Führung Hilfestellung leisten.
4. Antworten auf offene Fragen im Zusammenhang mit der Thematik Public Corporate Governance geben.
5. Grundlagen für eine bessere Führung und Steuerung von öffentlichen Unternehmen einführen.

Das Buch richtet sich an Praktiker und Studierende, die sich mit der Gestaltung von Steuerungssystemen für öffentliche Unternehmen befassen. Als Handbuch stiftet es einen Nutzen, indem es den Adressaten hilft, die Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen besser zu verstehen und zu verbessern. Schliesslich soll damit:

- Die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der öffentlichen Leistungserbringung verbessert werden.

- Die demokratische Kontrolle über die öffentlichen Unternehmen gestärkt werden.
- Das öffentliche Unternehmen den Ansprüchen der Rechtsstaatlichkeit Genüge tun.

1.3 Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen der Autoren lässt sich wie folgt darlegen:

1. Auswertung der vorhandenen Literatur zum Thema Public Corporate Governance;
2. Analyse von Studien und Berichten;
3. Erarbeitung von konkreten Lösungsvorschlägen auf der Grundlage von Praxisproblemen.

Die unterschiedliche disziplinaire Herkunft der Autoren hat bei der Erarbeitung des Buches immer wieder zu spannenden Diskussionen geführt. Es wurde deutlich, dass das Thema Public Corporate Governance für die Praxis nur dann hilfreich bearbeitet werden kann, wenn bewusst unterschiedliche Perspektiven eingenommen und eingebracht werden.

1.4 Begriffsbestimmungen

Nachstehend werden die wichtigsten Begriffe dieses Buches knapp klar gestellt, damit in der Folge keine Unsicherheit mehr besteht, was jeweils darunter zu verstehen ist.

Public Corporate Governance ist ein interdisziplinäres Thema der Bereiche Recht, Betriebswirtschaft und Politikwissenschaft. Dabei werden zahlreiche Begrifflichkeiten jeweils unterschiedlich verstanden und interpretiert, weshalb in der Folge die wichtigsten Stichworte mit der verwendeten Definition dargelegt werden (alphabetische Reihenfolge).

Zur Vereinfachung des Textes und zur Verbesserung der Lesbarkeit wird auf die konsequente Verwendung der jeweils männlichen und der weiblichen Form verzichtet.

1.4.1 Ausgliederung

Wird eine Einheit, welche bis heute die Aufgaben als Bestandteil z.B. der Verwaltung erbracht hat, in eine separate Organisation im Besitz des Staates übertragen und in diesem Zusammenhang allenfalls eine neue Rechtsform begründet, wird in der Literatur von einer Ausgliederung ge-

sprochen (siehe Abbildung 1: Auslagerung und Ausgliederung (eigene Darstellung))

1.4.2 Auslagerung

Auslagerung bedeutet, dass Aufgaben, welche bislang durch eine staatliche Stelle erbracht werden, an eine Organisation oder ein Unternehmen übertragen werden, die im Besitz des Staates oder in anderem Besitz sein kann. Ob in diesem Zusammenhang eine Leistung selbst erbracht werden soll oder ob sie von einem Dritten eingekauft wird, wird als Make-or-buy-Entscheidung im Rahmen dieses Werks nicht behandelt. In der Folge wird in diesem Werk nicht zwischen Ausgliederung und Auslagerung differenziert und jeweils der Begriff Auslagerung verwendet.

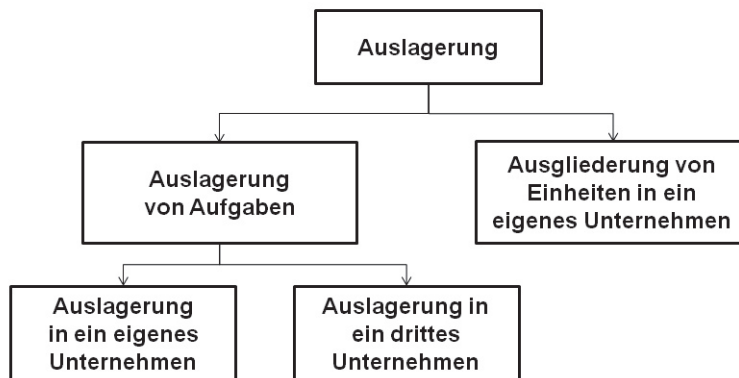


Abbildung 1: Auslagerung und Ausgliederung (eigene Darstellung)

1.4.3 Board of Directors

Das Board of Directors bezeichnet die Mitglieder der Geschäftsleitung, welche für die operative Führung der Organisation verantwortlich sind.

1.4.4 Corporate Governance

Die Corporate Governance umfasst die Gesamtheit der auf das Eignerinteresse ausgerichteten Grundsätze, die, unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene, Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben (in Anlehnung an: Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance).

1.4.5 Eigner

Beim Eigner handelt es sich um den Besitzer bzw. Eigentümer von Anteilen (Teil oder gesamthaft) eines Unternehmens oder einer Organisation, welche Aufgaben erfüllt.

1.4.6 Eignerstrategie

In einer Eignerstrategie werden zwei Dinge festgelegt: Erstens ist eine Absicht zu definieren, welche der Eigner mit der Beteiligung an einer Unternehmung verfolgt. Zweitens sind Rahmenbedingungen zu schaffen bezüglich der Ziele und der Art ihrer Erreichung. Beides sind zentrale Aufgaben der politischen Exekutive, die sie als Gesamtgremium wahrnehmen muss.

Synonym wird an anderer Stelle auch der Begriff "Eigentümerstrategie" verwendet (Schedler, Gulde et al. 2007).

1.4.7 Eignerziele

Im Rahmen der Eignerstrategie ist die Absicht festgelegt worden, die der Eigner mit einer Beteiligung am Unternehmen verfolgt. Auf dieser Grundlage werden langfristige Ziele aus Sicht des Eigners definiert (Eignerziele), welche dem öffentlichen Unternehmen als Leitplanken dienen, innerhalb derer die unternehmerische Entwicklung möglich ist. Der Bundesrat nennt sie - etwas verwirrend - strategische Ziele (vgl. Leitsatz 17; Schweiz. Bundesrat 2006). In diesem Werk werden sie als Eignerziele bezeichnet, um klarzustellen, dass es die Ziele des Eigners sind.

Sie dienen der Unternehmensführung als Grundlage zur Formulierung einer Unternehmensstrategie.

1.4.8 Entpolitisierung

Unter Entpolitisierung wird in diesem Werk die Erreichung von Entscheidungen und Handlungen ohne Dominanz der politischen Rationalität verstanden. Organisatorisch kann dies eine Verringerung der Anzahl gewählter Politiker in Gremien bedeuten. Nicht gemeint ist damit, dass die Steuerung und Kontrolle ohne Politik zu erfolgen hat.

1.4.9 Hoheitliche Aufgaben

Hoheitliche Aufgaben sind dadurch gekennzeichnet, dass sie durch staatliche Stellen auf der Grundlage einer klaren rechtlichen Legitimation einseitig erbracht werden und in die Freiheit Einzelner eingreifen können.

1.4.10 Operative Führungsebene

Die Operative Führungsebene (z.B. Geschäftsleitung, Board of Directors, usw.) ist für die operative Führung der Unternehmung verantwortlich und setzt die Unternehmensstrategie um.

1.4.11 Public Corporate Governance

Public Corporate Governance ist ein Teilbereich der Public Governance, der deren Spielregeln untergeordnet ist. Public Corporate Governance ist für all jene Fälle der Public Governance relevant, in denen sich der Staat für eine Leistungserfüllung durch verselbständigte Organisationen im Eigentum des Staates (öffentliche Unternehmen) entscheidet (Schedler, Gulde et al. 2007, 12 ff.).

1.4.12 Public Governance

Unter Public Governance wird die formale Gestaltung der Steuerung im öffentlichen Raum verstanden. Dazu kann der Staat Steuerungseingriffe vornehmen oder alternative Formen suchen bzw. anwenden (Schedler and Proeller 2009, 36).

1.4.13 Strategische Führungsebene

Die Strategische Führungsebene (z.B. Verwaltungsrat oder Aufsichtsrat) zeichnet verantwortlich für die Festlegung der Unternehmensstrategie und die langfristige Entwicklung des Unternehmens. Synonym wird andernorts auch vom "Board" gesprochen (Schedler, Gulde et al. 2007).

In der Folge werden die genannten Begriffe in der dargelegten Definition verwendet. Die Autoren sind sich dessen bewusst, dass bei einigen Begriffen die Diskussion um den jeweiligen Inhalt noch nicht abgeschlossen ist.

1.5 Abgrenzungen

Es sind einige Themen rund um die Public Corporate Governance von Bedeutung, auf die das vorliegende Werk nicht oder nur am Rande eintritt. Die folgende Aufzählung nennt diese und liefert eine kurze Begründung zur Abgrenzung.

1.5.1 Führung einer Körperschaft

Die Ausführungen in diesem Buch erörtern Führungsfragen in der Gemeinde, im Kanton oder im Bund nur insofern, als sie für die Schnittstelle zur öffentlichen Unternehmung und für die Steuerung, Kontrolle und Aufsicht relevant sind.

1.5.2 Start-up-Phase

Die Start-up-Phase, also die Gründungsphase eines ausgelagerten Betriebs oder einer ausgelagerten Aufgabe stellt eine besondere Situation dar, auf welche die Empfehlungen dieses Werks nicht eingehen. Konkrete Praxiserfahrungen z.B. bei der Fusion von Stromversorgungsunternehmen zeigen, dass es in der Gründungsphase Sinn machen kann, besondere Regelungen für die Public Corporate Governance vorzusehen.

1.5.3 Führung in der Krise (Turn around)

Gerät ein öffentliches Unternehmen in eine Krisensituation, kann es aus politischen Gründen (z.B. um die Akzeptanz der getroffenen Lösungen zu erhöhen) angezeigt sein, kurzfristig einen politischen Durchgriff auf die Unternehmensführung vorzunehmen.

1.5.4 Konkret ausformulierte Muster

Im vorliegenden Buch sind alle Grundlagen betreffend Public Corporate Governance auf wissenschaftlicher und praktischer Ebene erarbeitet und dargestellt. Zudem sind in allen Abschnitten Checklisten und Empfehlungen für die Umsetzung in der Praxis eingefügt. Hingegen verzichten die Autoren darauf, konkret ausformulierte Muster z.B. einer Eigentümerstrategie, eines Organisationsreglementes oder einer Leistungsvereinbarung im Anhang zu publizieren. Dies würde das vorliegende Werk nicht nur unhandlich machen, sondern auch dazu verleiten, die Muster ohne die notwendige individuellen Adaptionen zu übernehmen.

1.6 Zur Bedeutung von informellen Strukturen

In diesem Handbuch werden eine Reihe von Hinweisen vorgestellt, die sich auf die formale Gestaltung der Corporate Governance einer öffentlichen Unternehmung beziehen. Die Autoren sind sich dabei bewusst, dass die tatsächliche Steuerung einer öffentlichen Unternehmung in der Praxis oft von informellen Absprachen beeinflusst ist. Politische Entscheidungen werden vorab in Arbeitsgruppen vorbereitet, die einen entsprechenden Auftrag haben können - oder auch nicht. Das Ausmass der Formalisierung von Steuerung hängt nicht zuletzt auch von der "Chemie" ab, die zwischen den Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und öffentlicher Unternehmung - und deren jeweiligen engeren Mitarbeitenden - herrscht.

Zur Verdeutlichung ein Beispiel: Auf Bundesebene war über viele Jahre eine Gruppe von Personen in den verantwortlichen Funktionen, die sich gegenseitig kannten und schätzten, was die informelle Absprache deutlich erleichterte. Das zuständige Exekutivmitglied, der Departementssekretär, der Leiter einer Verwaltungseinheit und CEOs von Bundesunternehmen gehörten dieser Gruppe an. Die Formalisierung von Zielvorgaben wurde zwar in dieser Zeit voran getrieben, aber das Ganze war gemäss Aussagen der Betroffenen getragen von einer kollegialen Atmosphäre.

Wo solche informellen Kontakte nicht im gleichen Ausmass vorhanden sind, haben die formellen Steuerungsinstrumente einen grösseren Stellenwert. Fehlendes Vertrauen muss hier zuerst aufgebaut werden. Dazu kann die Transparenz, die durch die Instrumente geschaffen wird, einen wesentlichen Beitrag leisten.

Im öffentlichen Raum (d.h. wo Aufgaben im öffentlichen Interesse wahrgenommen werden) haben formelle Steuerungsinstrumente eine zusätzliche Funktion: Sie sind in der Lage, demokratische Legitimation herzustellen. Die Schriftlichkeit und Zugänglichkeit, und damit verbunden die Nachvollziehbarkeit durch Aufsichtsgremien, ist beispielsweise eine wesentliche Voraussetzung für die parlamentarische Kontrolle im Rahmen der Oberaufsichtsfunktion. So effizient und effektiv die informellen Absprachen zwischen CEO, Verwaltung und Politikern sein mögen, so sehr bedarf es im öffentlichen Raum transparenter Verfahren, welche die Rechtmässigkeit und die demokratische Legitimität der Steuerung öffentlicher Unternehmen sicherstellen.

1.7 Die Bedeutung des Politischen in der Public Corporate Governance

Öffentliche Unternehmen unterscheiden sich in zwei wichtigen Elementen von privatwirtschaftlichen Unternehmen:

- a. Sie erbringen in der Regel Leistungen für die Öffentlichkeit, was in der Schweiz als *Service Public* bezeichnet wird. Daraus entsteht eine besondere Verantwortung, denn unter Umständen können weite Teile der Gesellschaft von der Leistungserbringung betroffen sein. Besteht keine Alternative zu diesen Leistungen, z.B. über den Markt, so ist die Abhängigkeit umso grösser.
- b. Sie sind durch das Eigentum der öffentlichen Hand Teil des Staates und unterliegen der demokratischen Kontrolle.

Beide Elemente führen dazu, dass die Politik ein legitimes Interesse daran hat, auf die öffentlichen Unternehmen einzuwirken. Die Leistungspalette des öffentlichen Unternehmens wird in aller Regel über eine Leistungsvereinbarung festgelegt. Darin ist festgehalten, welche Leistungen vom öffentlichen Unternehmen in welcher Form erwartet werden. Die Regeln, die dem öffentlichen Unternehmen als Teil des Staates auferlegt werden, sind in Spezialgesetzen und in allgemeinen Bestimmungen festgelegt. Deren Einhaltung wird von staatlichen Organen überprüft, beispielsweise von der Finanzkontrolle des Bundes oder eines Kantons. Über allem steht immer der Anspruch, dass öffentliche Unternehmen öffentliche Leistungen zu erbringen haben und gegenüber der Öffentlichkeit Red und Antwort stehen müssen.

Im Grundsatz besteht dazu bestimmt Einigkeit. Die Schlüsselfrage ist nun aber, wie die Steuerung und Überwachung der öffentlichen Unternehmen durch die Politik (als Vertretung der Bürgerinnen und Bürger) organisiert sein und wie sie erfolgen soll. Die Tatsache, dass öffentliche Unternehmen ausgegliedert sind, macht deutlich, dass die Politik ihnen mehr Autonomie geben wollte als der allgemeinen Verwaltung. Dennoch muss sie ihre Aufsichts- und Steuerungsfunktion wahrnehmen können.

Aus der Sicht der Autoren lassen sich einige Grundsätze der politischen Steuerung öffentlicher Unternehmen festhalten, aus denen operative Lösungen abgeleitet werden können:

- a. **Gewährleistungs-Optik:** Im Vordergrund steht immer der Auftrag der Politik, eine optimale Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen Leistungen sicherzustellen.

- b. **Strategische Vorgaben:** Ist eine öffentliche Unternehmung in die grössere Selbständigkeit entlassen, so kann und soll sie nicht mehr über detaillierte Eingriffe in die operative Tätigkeit geführt werden. Vielmehr ist die Politik gefordert, der öffentlichen Unternehmung klare strategische Vorgaben zu machen: Wie soll sie sich positionieren? Was soll ihre Rolle im Staat sein? Auf welche Entwicklungen soll sie sich vorbereiten? Diese Vorgaben werden in der Folge als *Eignerziele* bezeichnet.
- c. **Management by Exception:** Auch wenn sich die Politik im Regelfall auf die strategischen Vorgaben beschränken soll, so bleibt sie oft auch für operative Entwicklungen politisch verantwortlich. Daher kann es im Einzelfall notwendig sein, dass politische Überlegungen in operative Entscheidungen einfließen. Dies kann aber nur die Ausnahme sein - die Regel muss bleiben, dass die Strategische Führungsebene gemeinsam mit der Operativen Führungsebene die Geschicke der Unternehmung lenken.
- d. **Transparenz:** Eine Vergrösserung der Autonomie einer staatlichen Organisation will kompensiert sein. Vermeintliche Einflussmöglichkeiten der Politik, die sie zugunsten einer strategischen Führung aufgeben muss, vergrössern das Misstrauen gegenüber der öffentlichen Unternehmung. Dies kann oft nur durch grosse Transparenz kompensiert werden. Transparente Prozesse der personellen Besetzung der Strategischen und der Operativen Führungsebene, transparente Rechnungslegung, transparente Leistungs- und Wirkungsberichte sind die Grundlage für Vertrauen gegenüber dem öffentlichen Unternehmen.
- e. **Vermeidung von Interessenkonflikten:** Erfolgt eine politische Einflussnahme auf das öffentliche Unternehmen, so besteht eine Gefahr von Interessenkonflikten. Insbesondere in der kleinen Schweiz ist es nicht immer einfach, genügend gute Leute für politische Ämter und Vorstandsfunktionen zu finden. Die Versuchung einer Ämterkumulation ist daher latent vorhanden. Wer aber zu viele Ämter an sich zieht, läuft Gefahr, dass zwischen den verschiedenen Rollen Interessenkonflikte auftreten, die kaum überwindbar sind.
- f. **Einsitznahme von Exekutivmitgliedern:** Grundsätzlich sollten Mitglieder der Exekutive nicht direkt Einsitz in die Strategische Führungsebene des öffentlichen Unternehmens nehmen. So sollten z.B. Regierungsräte eines Kantons nicht Mitglieder der Strategischen Führungsebene des kantonalen Elektrizitätsversorgungsunternehmens sein. Denn bei einer solchen Einsitznahme ist die betroffene Person

einem dauernden Interessenkonflikt ausgesetzt. Im angeführten Beispiel müsste der Regierungsrat als Vertreter des Kantons auf möglichst tiefen Energiepreisen bestehen, als Mitglied der Strategischen Führungsebene müsste er zur Verbesserung der Rentabilität aber möglichst hohe Energiepreise ansetzen. In besonderen Fällen kann als Ausnahme von diesem Grundsatz abgewichen werden. Als Beispiel sei hier auf die Gesundheitspolitik verwiesen. In Gesundheitsfragen werden die Vorsteher der kantonalen Gesundheitsdepartemente von den Bürgern meist direkt für allfällige Missstände verantwortlich gemacht. Die Bürger verstehen nicht, wenn sie an die Strategische Führungsebene des entsprechenden kantonalen Spitals verwiesen werden. Um allfällige Missstände abzuklären und gegebenenfalls zu beseitigen ist das zuständige Exekutivmitglied auf eine rasche und direkte Einflussnahme angewiesen. Wenn dieses Exekutivmitglied nun zudem noch über ausgewiesene Kenntnisse und Erfahrungen im Gesundheitswesen verfügt, kann eine direkte Einsitznahme in der Strategischen Führungsebene des kantonalen Spitals ausnahmsweise von Vorteil sein. Allerdings zeigt sich bei einem Wechsel in der Exekutive der Nachteil einer solchen Lösung: Nun muss umgehend ein Ersatz in der Strategischen Führungsebene bestellt werden und bis dahin kann es zu Informationsdefiziten kommen (siehe auch Abschnitt 7.2.2 Politik in der Strategischen Führungsebene, S. 118).

- g. **Orientierung an der Privatwirtschaft:** Auch wenn öffentliche Unternehmen wesentlich unterschiedliche Kontextbedingungen vorfinden, gelten viele Grundprinzipien der Unternehmensführung auch für sie. Eine Orientierung an den Praktiken der Privatwirtschaft ist daher stets eine bereichernde Quelle in der Ausgestaltung der eigenen Strukturen und Prozesse im öffentlichen Unternehmen. Damit ist allerdings keine blinde Übernahme gemeint, sondern eine intelligente Auseinandersetzung mit Instrumenten, welche sich in der Privatwirtschaft bewährt haben.

Auslagerungen öffentlicher Aufgaben haben in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen. Alleine die Kantone der Schweiz haben rund 1'000 Beteiligungen an 600 Unternehmen, und in vielen Gemeinden droht die Übersicht verloren zu gehen. Wie sollen diese Beteiligungen beaufsichtigt, gesteuert und kontrolliert werden, ohne ihre unternehmerische Autonomie übermässig einzuschränken? Wie können die Vorteile einer Verselbständigung genutzt werden, ohne den politischen Einfluss aufzugeben? Alle diese Fragen betreffen die Public Corporate Governance und werden im vorliegenden Buch umfassend beantwortet.

Literatur und Studien zur Public Corporate Governance enthalten nur selten konkrete Angaben, wie die in der Praxis auftauchenden Probleme gelöst werden sollen. Mitglieder des Parlaments, der Exekutive und Kadermitarbeiter in der Verwaltung finden deshalb oft keine Antworten auf ihre Fragen im Zusammenhang mit der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen. Hier setzen die drei Autoren mit ihrer Praxiserfahrung ein. Besondere Beachtung wird den Bereichen gewidmet: Auslagerung von Aufgaben, Rechtsformen für die Unternehmensgründung, Eignerrolle der öffentlichen Hand, Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung sowie Zusammensetzung und Aufgaben der strategischen Führungsebene.

Mit zahlreichen praktischen Empfehlungen und konkreten Checklisten wird dieses Buch ein unentbehrliches Arbeitsinstrument für alle, die sich mit der Führung, Steuerung und Beaufsichtigung öffentlicher Unternehmen befassen.



Kuno Schedler
Prof. Dr. oec.



Roland Müller
Prof. Dr. iur.



Roger W. Sonderegger
Dr. oec. HSG

