

Eigentümerstrategien für öffentliche Unternehmen

Kuno Schedler

erscheint im Original in: IDT Blickpunkte, Nr. 19/2008, S. 4-5 (hrsg. vom IDT-HSG, St. Gallen)

Im letzten IDT Blickpunkt wurde auf die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen hingewiesen. Dabei wurde deutlich, dass jedes Gemeinwesen für seine öffentlichen Unternehmen eine Eigentümerstrategie benötigt. Hier wird nun vertieft, was das ist und welche Inhalte abgedeckt werden sollten.

Wenn ein öffentliches Gemeinwesen eine Beteiligung an einer öffentlichen Unternehmung hält, muss die grundsätzliche Frage beantwortet werden, warum es dieses macht. Welche Absichten verfolgt eine Stadt-, Kantons- oder die Bundesregierung mit dem Eigentum an einer Unternehmung?

Um sich darüber Klarheit zu verschaffen, formuliert die Exekutive eine so genannte **Eigentümerstrategie**. Die Eigentümerstrategie ist also die Grundlage für die Exekutive, aufgrund derer sie die strategischen Ziele der öffentlichen Unternehmung formuliert.

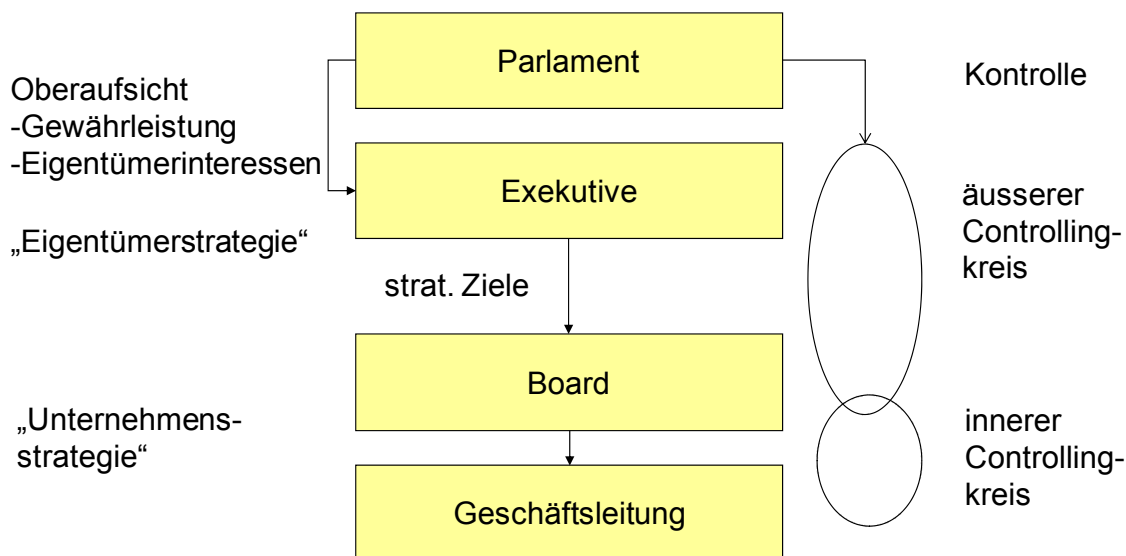


Abb.: Governance öffentlicher Unternehmen (Quelle: Schedler et al. 2007)

Wesentlich ist, dass sich der Eigentümer auch darüber im Klaren ist, was die öffentliche Unternehmung nicht tun sollte. Bei einer Kantonalbank könnte dies etwa heissen, dass der Eigentümer explizit nicht wünscht, dass sie internationale Risiken eingeht. Bei der Swisscom hiess dies, wie der Bundesrat allerdings deutlich zu spät zu erkennen gab, dass sie bestimmte Engagements im Ausland nicht übernehmen durfte.

Im Schweizerischen politischen System ist auch das Parlament in die Steuerung (Governance) von öffentlichen Unternehmen involviert. Es hat die Oberaufsicht, d.h. es überwacht die Tätigkeit der Regierung. Zwei wesentliche Aspekte sind dabei massgebend: Die Sicherstellung der Versorgung mit öffentlichen Leistungen (Gewährleistungs-Perspektive) und die Sicherstellung der Interessen des Staates als Eigentümer der Unternehmung (Eigentümer-Perspektive).

Die strategischen Ziele, die der öffentlichen Unternehmung von der Exekutive vorgegeben werden, sind für das Board die Richtschnur für seine Tätigkeit. Formuliert das Board mit der Geschäftsleitung die

Unternehmensstrategie, so muss diese auf die Erreichung der strategischen Ziele der Exekutive ausgerichtet sein.

Das Zusammenspiel von Zielsetzungen, Umsetzungsplanung und -überwachung führt zu zwei verschiedenen Controlling-Kreisen. Der innere Controlling-Kreis ist das Controlling der Unternehmung selbst und dreht sich um das Zielsystem der Unternehmung. Der äussere Controlling-Kreis hingegen hat die strategischen Ziele der Exekutive zum Gegenstand, dreht sich also auf einem höheren Abstraktionsniveau. Das ist durchaus richtig und gewollt: Mit der Auslagerung von Aufgaben an eine öffentliche Unternehmung ist in aller Regel die Absicht verbunden, ihr mehr Autonomie zu geben als der öffentlichen Verwaltung. Die Exekutive nimmt sich also bewusst aus der (operativen) Führung der öffentlichen Unternehmung zurück.

Da das Parlament keine Führungsaufgabe übernehmen sollte, steht ihm kein eigenes Controlling zur Verfügung. Vielmehr nutzt es die Informationen des äusseren Controlling-Kreises, um seine Kontrolle (Aufsicht) auszuüben.

Ein wichtiges Instrument des Eigentümers ist die Besetzung des Boards. Auch hierzu sollte die Eigentümerstrategie eine Aussage machen: soll das Board primär nach Fachkompetenz besetzt werden, oder sollen - und wenn ja, inwieweit - Vertreterinnen und Vertreter der Politik Einsitz nehmen? Auch hier zeigt sich, dass der Eigentümer stets die Gratwanderung zwischen Marktfähigkeit der Unternehmung und politisch (demokratischer) Kontrolle zu gehen hat. Nur mit einer klar ausformulierten Eigentümerstrategie lässt sich hierzu Transparenz herstellen.

Das Ausformulieren einer Eigentümerstrategie mag eine mühsame Arbeit sein - die folgende Checkliste soll daher eine Orientierungshilfe bieten.

Was gehört in eine Eigentümerstrategie?

Die nachfolgende Checkliste soll helfen, dass kein wichtiger Punkt bei der Formulierung einer Eigentümerstrategie vergessen geht. Die Inhalte der Eigentümerstrategie müssen an die jeweilige Situation angepasst werden.

Beurteilung der Ausgangslage; Geschäftspolitik

- Was ist die zu erfüllende Aufgabe?
- Welche Wirkung strebt das Gemeinwesen dadurch an, dass es Eigentum an dieser Unternehmung hält?
- Welches öffentliche Interesse ist damit verbunden?
- Wie soll sich die Unternehmung in ihrem Umfeld verhalten?

Steuerungskonzept

- Wer übernimmt die Rolle des Eigentümers?
- Was soll der Markt regeln, was regelt das Gemeinwesen?
- Wie ist die Obergewalt über das öffentliche Unternehmen gewährleistet?
- Was sind Aufgaben, Zusammensetzung und Verantwortung des Boards?
- Welches sind "Spielregeln" ("Diskursregeln") für den Fall, dass das Interesse der Unternehmung mit dem Interesse der Politik in Konflikt gerät?
- Ausmass der Autonomie je Bereich:
 - Personalautonomie
 - Finanzautonomie
 - Organisationsautonomie
 - Leistungsautonomie

Politische Vorgaben des Eigentümers

- Finanzielle Ziele ("Ergebnis")
- Vorgaben zur Personalpolitik
- Vorgaben zur Aufgabenerfüllung, soweit nicht in einem Leistungsauftrag festgehalten
- Vorgaben zur Leistungsfähigkeit und Angebotssicherheit

Kooperationen und Beteiligungen

- Welche Kooperationen dürfen eingegangen werden?
- Welche Beteiligungen dürfen erworben werden?
- Wie ist vorzugehen, wenn solche Verträge abgeschlossen werden sollen?

Berichtswesen und Controlling

- Jahresbericht: Form, Inhalt, Adressaten
- Zwischenbericht(e): Form, Inhalt, Adressaten, Rhythmus
- Organisation von Berichtswesen und Controlling
- Kontakt zu / Berichte an Eigentümer
- Einbindung des Leistungsauftrags in Berichtswesen und Controlling

Kuno Schedler, Prof. Dr., Direktor, Email: kuno.schedler@unisg.ch

Der Bericht "Corporate Governance öffentlicher Unternehmen" (von Kuno Schedler, Alexander Gulde und Simone Suter, 2007) steht kostenlos als Download auf der Website unseres Instituts zur Verfügung:
www.idt.unisg.ch