

Institut für Öffentliche Dienstleistungen  
und Tourismus



Universität St. Gallen



## **Corporate Governance öffentlicher Unternehmen**

Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen

Kuno Schedler  
Alexander Gulde  
Simone Suter

Dezember 2007

Mit der Unterstützung von:



**UBS** Business  
Banking



## Corporate Governance öffentlicher Unternehmen - Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen

Kuno Schedler

Alexander Gulde

Simone Suter

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen einer mehrjährigen Kooperation mit der UBS AG erarbeitet, die zum Ziel hat, neue Inhalte des Public Managements für die öffentliche Verwaltung aufzugreifen und für die Schweiz zugänglich zu machen. Das allgemeine Thema wurde mit Vertretern der UBS AG festgelegt, im übrigen aber hatten die Autorin und die Autoren absolut freie Hand in der Erarbeitung der Studie. Sämtliche Inhalte sind in der alleinigen Verantwortung der Autorin und der Autoren. Für die wertvolle Unterstützung dieser praxisorientierten Forschung danken wir der UBS AG. Ausserdem danken wir den Herren Professoren Dr. Andreas Lienhard (Universität Bern), Dr. Dr. Matthias Finger (ETH Lausanne) und Dr. Philippe Mastronardi (Universität St. Gallen) für ihre wichtigen Hinweise zur Studie. Weiterer Dank gilt Peter Kolbe und John-Philipp Siegel für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

Prof. Dr. Kuno Schedler ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre unter besonderer Berücksichtigung des Public Management und Direktor des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

Alexander Gulde, lic. oec. HSG, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen.

Simone Suter, BA in International Affairs, ist Mitarbeiterin am Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2007 by

Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St. Gallen

ISBN 978-3-9523281-5-6

Vervielfältigung und Verbreitung nur mit Quellenangabe gestattet.

Dieser Bericht steht als kostenloser Download zur Verfügung unter: <http://www.idt.unisg.ch>

## Management Summary

Die Frage der Steuerung öffentlicher Unternehmen durch den Staat ist in zwei Aspekte zu unterteilen: Als **Gewährleister** hat der Staat dafür zu sorgen, dass der politisch definierte Versorgungsgrad mit öffentlichen Leistungen zuverlässig erreicht wird, unabhängig davon, wer diese Leistungen erbringt. Als **Eigentümer** der Unternehmen hat der Staat sicherzustellen, dass diese Unternehmen ihren Auftrag im öffentlichen Interesse erfüllen und ihre eigene Substanz, die ihre Leistungsfähigkeit sicherstellt erhalten. Diese beiden Rollen können zu Konflikten führen, wenn die daraus erwachsenden Interessen gegenläufig sind. Die aktuelle Debatte um die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen macht deutlich, dass hier in der Schweiz Klärungsbedarf besteht. Zu dieser Debatte will der vorliegende Bericht einen Beitrag leisten.

In einer breit angelegten Befragung wurden über 1'600 Organisationen von uns angeschrieben, die wir als öffentliche Unternehmen klassifiziert hatten. Die Fragen umfassten alle Aspekte der Corporate Governance, die von uns als relevant erachtet wurden. Aus den Antworten lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

1. Der politische Einfluss auf die öffentlichen Unternehmen ist nach wie vor hoch und wird über unterschiedliche Mittel wahrgenommen. Dies entspricht der besonderen Stellung öffentlicher Unternehmen im Kontext der Gewährleistungsverantwortung des Staates, aber auch als Organisation im Eigentum des Staates.
2. Viele Unternehmen werden über Zielvorgaben geführt, die jedoch unterschiedlich konkret sind. Hier wünschen sich die Unternehmen klarere Ziele.
3. Die Mehrheit der Unternehmen berichten, im Board (Verwaltungs- oder Stiftungsrat) Vertreter der öffentlichen Anteilseigner zu haben. Von diesen erwarten sie, dass sie Anliegen im öffentlichen Interesse in das Board einbringen, ohne aber über besondere Rechte zu verfügen.
4. Insgesamt wünschen sich die öffentlichen Unternehmen eine "Normalisierung" der Verhältnisse im Unternehmen. Dies würde sich bei den Auswahl- und Evaluationskriterien für das Board zeigen, aber auch beispielsweise in der stärkeren Gewichtung der ökonomischen gegenüber politischen Anliegen im Board, in der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für private und öffentliche Unternehmen, oder in der Übernahme anerkannter Rechnungslegungsstandards.
5. Besonderen Handlungsbedarf orten wir aufgrund der Antworten bei der Evaluation der Leistung des Boards, die bislang kaum stattfindet und von den Unternehmen stark befürwortet wird. Dennoch erteilen die Unternehmen den Vertretern des öffentlichen Anteilseigners im Board ein gutes Zeugnis, und sie sprechen sich klar für eine Beibehaltung dieser Vertretung aus.

Die Diskussion um die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen wurde vor allem auf Bundesebene durch den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates ausgelöst. Dass diese Fragen auch für die Kantone und Gemeinden von Bedeutung sind, zeigen unsere Ergebnisse. Es gilt zu beachten, dass wir es hier allerdings mehrheitlich mit öffentlichen Unternehmen in der Grösse von KMUs zu tun haben, und dass die Corporate Governance auf diese Grössenordnung anzupassen ist. Kantone und Gemeinden sollten - wie der Bund - mit einer Diskussion der Ziele beginnen, die sie mit der Delegation der Aufgabenerfüllung an öffentliche Unternehmen verfolgen.

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b>                                               | <b>6</b>  |
| <b>Tabellenverzeichnis</b>                                                 | <b>7</b>  |
| <b>1 Corporate Governance im Gewährleistungsstaat</b>                      | <b>8</b>  |
| 1.1 Gewährleistung, Leistung und Eigentum                                  | 8         |
| 1.2 Governance: Public oder Corporate?                                     | 11        |
| 1.3 Rechtsformen von öffentlichen Unternehmen                              | 14        |
| <b>2 Die Gewährleister-Sicht der Steuerung öffentlicher Unternehmen</b>    | <b>17</b> |
| 2.1 Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Politik und Markt    | 17        |
| 2.2 Gewährleistung als Eigentümer                                          | 18        |
| 2.3 Fragestellungen für unsere Untersuchung                                | 21        |
| <b>3 Die Eigentümer-Sicht der Steuerung öffentlicher Unternehmen</b>       | <b>22</b> |
| 3.1 Die Entwicklung einer Corporate Governance für öffentliche Unternehmen | 22        |
| 3.2 Wahrung der Interessen der Eigentümer                                  | 26        |
| 3.3 Fragestellungen für unsere Untersuchung                                | 28        |
| <b>4 Das Board in der Public Corporate Governance</b>                      | <b>30</b> |
| 4.1 Aufgaben des Boards und Anforderungen bei seiner Ausgestaltung         | 30        |
| 4.2 Auf der Suche nach demokratischer Legitimation                         | 31        |
| 4.3 Rollenverständnis der Boardmitglieder - Konformität und Leistung       | 32        |
| 4.4 Strategischer Beitrag des Boards                                       | 33        |
| 4.5 Fragestellungen für unsere Untersuchung                                | 34        |
| <b>5 Public Corporate Governance heute</b>                                 | <b>36</b> |
| 5.1 Beschreibung der Daten                                                 | 36        |
| 5.2 Beschreibung der antwortenden Unternehmen                              | 37        |
| 5.2.1 Branche und Tätigkeit                                                | 37        |
| 5.2.2 Rechtsform                                                           | 38        |
| 5.3 Instrumente zur Gewährleistung                                         | 39        |
| 5.3.1 Stufengerechtes Controlling (äusserer Controllingkreis)              | 39        |
| 5.3.2 Finanzierungsmodelle                                                 | 41        |
| 5.3.3 Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit                       | 41        |

|          |                                                                         |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.3.4    | Staatsgarantie                                                          | 41        |
| 5.4      | Wahrung der Interessen der Eigentümer                                   | 42        |
| 5.4.1    | Klärung der Funktionen und Aufgaben                                     | 42        |
| 5.4.2    | Strategische Ziele des Eigners                                          | 43        |
| 5.4.3    | Kontrolle der Geschäftstätigkeit                                        | 45        |
| 5.4.4    | Offenlegung von Informationen                                           | 45        |
| 5.4.5    | Berichterstattung an die Eigner                                         | 46        |
| 5.5      | Das Board in der Public Corporate Governance                            | 47        |
| 5.5.1    | Aufgaben des Boards                                                     | 47        |
| 5.5.2    | Politik und öffentliches Interesse                                      | 49        |
| 5.5.3    | Wahlpraxis für das Board                                                | 50        |
| 5.5.4    | Verhältnis zwischen Politik und Management im Board                     | 51        |
| 5.5.5    | Beitrag der öffentlichen Vertreter im Board                             | 52        |
| <b>6</b> | <b>Interpretation und Schlussfolgerungen: Was ist zu tun?</b>           | <b>53</b> |
| 6.1.1    | Welche Corporate Governance?                                            | 53        |
| 6.1.2    | Bereiche mit grösstem Handlungsbedarf                                   | 54        |
| 6.2      | Schlussfolgerungen für eine Public Corporate Governance für die Schweiz | 56        |
| 6.3      | Überlegungen zur Normierung von Public Corporate Governance             | 58        |
| 6.3.1    | Möglichkeiten zur limitierten politischen Einflussnahme im Board        | 58        |
| 6.3.2    | Umsetzungsversuche über ein Corporate-Governance-Gesetz                 | 60        |
| 6.3.3    | Eigene Rechtsform für öffentliche Unternehmen                           | 62        |
| 6.3.4    | Umsetzungsversuche durch Public Corporate Governance Kodizes            | 63        |

## Abbildungsverzeichnis

|               |                                                                                                                |    |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abbildung 1:  | Der Gewährleistungsstaat zwischen den politisch positionierten Staatskonzepten (Mastronardi und Schedler 1998) | 9  |
| Abbildung 2:  | Aufgabendifferenzierung im Gewährleistungsstaat (Schedler 2007)                                                | 10 |
| Abbildung 3:  | Einbettung der Public Corporate Governance in die Public Governance                                            | 12 |
| Abbildung 4:  | Organisatorische Trennung von Eigentümer und Gewährleister                                                     | 20 |
| Abbildung 5:  | Das Board zwischen Konformität und Leistung                                                                    | 32 |
| Abbildung 6:  | Einflüsse auf den strategischen Beitrag des Boards (Edwards und Cornforth 2003)                                | 34 |
| Abbildung 7:  | Rücklauf nach Branchen                                                                                         | 38 |
| Abbildung 8:  | Ort der Zielfestlegung, falls nicht durch die Unternehmung selbst                                              | 39 |
| Abbildung 9:  | Eingesetzte Steuerungsinstrumente                                                                              | 40 |
| Abbildung 10: | Möglichkeit eines Zahlungsausfalls der öffentlichen Unternehmung                                               | 42 |
| Abbildung 11: | Art der Aufgabenteilung, wo Vorschriften dazu bestehen                                                         | 43 |
| Abbildung 12: | Art der strategischen Ziele des Eigners                                                                        | 44 |
| Abbildung 13: | Arten der Offenlegung, wo solche stattfindet                                                                   | 45 |
| Abbildung 14: | Berichtsrhythmus gegenüber dem Anteilseigner                                                                   | 46 |
| Abbildung 15: | Effektivität des Berichtswesens                                                                                | 47 |
| Abbildung 16: | Öffentliches vs. privates Interesse                                                                            | 49 |
| Abbildung 17: | Kriterien für die Wahl in das Board der Unternehmung                                                           | 50 |
| Abbildung 18: | Exekutivmitglieder in den Boards                                                                               | 51 |
| Abbildung 19: | Beitrag der öffentlichen Vertreter im Board                                                                    | 52 |
| Abbildung 20: | Übersicht OECD Guidelines als Checkliste für eine strukturierte Analyse                                        | 58 |

## Tabellenverzeichnis

|            |                                                                                             |    |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabelle 1: | Public Governance vs. Public Corporate Governance                                           | 14 |
| Tabelle 2: | Erfüllungsformen und Konsequenzen für die Governance                                        | 19 |
| Tabelle 3: | Cadbury Report und CIPFA-Prinzipien                                                         | 24 |
| Tabelle 4: | OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises                          | 25 |
| Tabelle 5: | Konzeptionelle Ansätze der Public Corporate Governance (Cornforth 2003)                     | 27 |
| Tabelle 6: | Rücklauf nach Rechtsformen                                                                  | 38 |
| Tabelle 7: | Soll- und Ist-Bewertungen von Aspekten der Corporate Governance (absteigend nach Differenz) | 55 |
| Tabelle 8: | Inhalte des State-Owned Enterprises Act in Neuseeland                                       | 62 |

# 1 Corporate Governance im Gewährleistungsstaat

## 1.1 Gewährleistung, Leistung und Eigentum

Seit den 90er Jahren ist in der Schweiz ein neues Staatsverständnis in Diskussion, das bereits deutlich erkennbare praktische Auswirkungen hat: der Gewährleistungsstaat. Diese Vorstellung eines modernen Staates greift für die Erbringung öffentlicher Leistungen unterschiedliche Möglichkeiten auf, die sich aus *Kooperationen* mit Privaten und Non-Profit Organisationen ergeben (Lienhard 2006), oder die aus einer verstärkten Nutzung von *Marktangeboten* entstehen.

### Gewährleistungsstaat

Über die *Aufgabenbreite* des Staates entscheiden die politischen Instanzen in den üblichen, demokratisch legitimierten Verfahren.

Die *Leistungstiefe* des Staates ist gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingeschränkt; der Staat erfüllt nur noch die Aufgaben im Kernbereich der staatlichen Verantwortung *selbst*. Diese Einschränkung ist nicht mit der neo-liberalen „Mini-Staat“-Konzeption gleichzusetzen, da die *Verantwortung* des Staates für ausgelagerte wohlfahrtsgewährende Aufgabenbereiche nicht aufgehoben wird. Seine Rolle im Entwicklungsprozess wird hingegen eine völlig andere sein: Der Staat soll die Gesellschaft vermehrt aktivieren, indem auch direktere Partizipation der BürgerInnen/KundInnen an der Leistungserstellung ermöglicht und gefördert wird.

Auch die daraus entstehende Gewährleistungs*verwaltung* handelt zielgerichtet, aber autonomer und mit Verhandlungsspielraum. Über die konkrete Definition der Staatsaufgaben entscheidet nicht der Markt, sondern sie ist nach wie vor das Resultat eines demokratischen Verfahrens. Diese Mechanismen übernimmt die neue Konzeption von jener des Wohlfahrtsstaats.

Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind im Bereich der Politikimplementierung nicht klar gezogen, sondern durch Überschneidungen charakterisiert. Durch „*Empowerment*“ der Einwohnerinnen und Einwohner sollen diese zur Eigenerstellung öffentlicher Güter angeregt werden; in Public-Private-Partnerships werden öffentliche und private Verantwortung miteinander verbunden. Der traditionelle Obrigkeitsstaat mutiert zum Partner, zum Moderator und Katalysator.

Diese gegenseitige Durchdringung von Staat und Markt zeigt sich auf doppelte Weise:

- Die Privaten, welche die Erfüllungsverantwortung übernehmen, werden dadurch in eine öffentliche Verantwortung und Kontrolle eingebunden (vgl. Artikel 35 Absatz 2 der schweizerischen Bundesverfassung: "Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen").
- In diese Implementationsfelder bringt der Staat bewusst Mechanismen ein, die eine effiziente Aufgabenerfüllung erwirken, ohne auf hoheitliche Durchsetzung zu greifen. Diese Mechanismen werden aus der Markttheorie entnommen und auf die konkrete Situation adaptiert.

(Nach: Schedler und Proeller 2006: 35)

Ausgangspunkt für eine Public Corporate Governance ist also die Tatsache, dass der Staat die öffentlichen Leistungen nicht selbst erbringt, sondern dass er sie durch Dritte erbringen lässt - man spricht dabei auch von der *Auslagerung* von Aufgaben. In seinem beachtenswerten "Corporate Governance Bericht" vom 13. September 2006 widmet der Bundesrat (2006) viel Aufmerksamkeit der Frage, welche Bundesaufgaben auslagerbar seien bzw. nach welchen Kriterien die Auslagerbarkeit zu beurteilen sei.

Diese Frage soll uns hier nicht beschäftigen, so wichtig sie für die Steuerung im öffentlichen Raum ("Public Governance") auch ist. Der hier vorliegende Bericht richtet sein Augenmerk auf Fragen der Steuerung von öffentlichen Beteiligungen, also von Unternehmen (öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form), an denen Bund, Kantone und/oder Gemeinden beteiligt sind ("Public Corporate Governance"). Diese Frage lässt sich aber nicht isoliert betrachten, sondern sie ist in ein Gesamtbild der Verantwortungsteilung im Staat einzubetten.

Lagert der Staat gewisse Tätigkeiten an Organisationen ausserhalb der Verwaltung aus, so übernimmt er gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern die Verantwortung dafür, dass die Leistungserbringung legal, legitim, wirtschaftlich und wirkungsvoll erfolgt. Er leistet Gewähr für eine ordnungsgemässe Leistungserbringung, die das öffentliche Interesse berücksichtigt. Gleichzeitig kann er aber je nach Situation die jeweils beste Form der Aufgabenerfüllung auswählen. Als Konzept ist der Gewährleistungsstaat damit über den politischen Polen des Neo-Liberalismus und des Etatismus anzusiedeln - er lässt den jeweiligen politischen Kräften den Entscheid offen und liefert die Optionen, aus denen gewählt werden kann. Dies bedingt allerdings, dass sich der Staat für jede konkrete Situation entscheiden muss, welchen Weg er wählt.

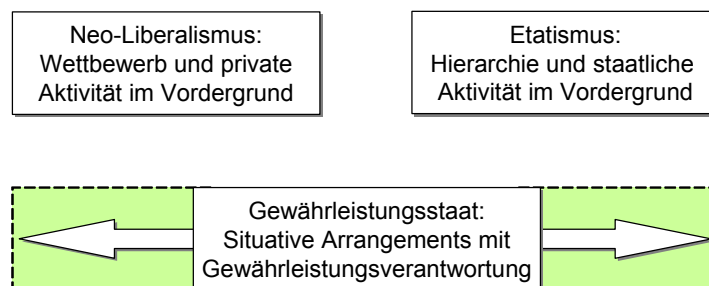


Abbildung 1: Der Gewährleistungsstaat zwischen den politisch positionierten Staatskonzepten (Mastronardi und Schedler 1998)

Im Gewährleistungsstaat "wird der Entscheid über die Aufgabenbreite und die ideologische Ausgestaltung des Staates (neo-liberaler vs. Sozial- und Wohlfahrtsstaat) entkoppelt von Fragen der Umsetzung des Service Public und der Aufgabenwahrnehmung. Die Aufgabenbreite wird durch politische Instanzen in demokratischen Verfahren festgelegt. Bei der Aufgabenerfüllung trägt der Staat in allen öffentlichen Aufgabenbereichen die Gewährleistungsverantwortung, erbringt aber lediglich sog. Kernaufgaben des Staates selbst" (Schedler und Proeller 2006: 35). Gleichzeitig entsteht eine Gewährleistungsverwaltung, welche zielgerichtet, aber autonomer und mit mehr Verhandlungsspielraum handelt. Die Konzeption des Gewährleistungsstaates erlaubt somit ein politisch-administratives System, welches sowohl sozialstaatliche als auch neo-liberale Züge zulässt. Der öffentlichen Verwaltung kommt im Gewährleistungsstaat die Aufgabe zu, für die Sicherstellung der Leistungserbringung der demokratisch festgelegten Aufgaben, die Verantwortung zu übernehmen.

Für die Public Corporate Governance bedeutet diese Staatsidee, dass

1. der Staat die Erfüllung von Aufgaben in unterschiedlichen Formen und Strukturen sicherstellen kann, namentlich auch mit Eigenbetrieben und Beteiligungen;
2. diese Arrangements jedoch stets den Anforderungen der Legalität, Legitimität, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit genügen müssen;
3. in jedem konkreten Fall eine neue Abwägung vorgenommen werden muss, wie diese Kriterien zu gewichten sind.

Damit wird zwischen drei wesentlichen Funktionen mit unterschiedlichen Verantwortungsarten unterschieden:

*Gewährleistung.* Als Gewährleister hat das Gemeinwesen die nicht delegierbare Verantwortung, dass eine bestimmte Aufgabe auf einem vorgegebenen Niveau erfüllt wird (Effektivität/Effizienz). Gleichzeitig ist jedoch sicherzustellen, dass bei der Festlegung wichtiger Rahmenbedingungen oder des Auftrags die demokratischen Verfahren eingehalten und die Rechte der Betroffenen geschützt werden (Legalität). Die Ziele der Aufgabenerfüllung müssen sich an den von der Politik verfassungsmässig vorgesehenen öffentlichen Interessen ausrichten (Legitimität). Dazu gehört auch die Sicherstellung einer demokratisch legitimierte Aufsicht. Im Vordergrund steht hier in aller Regel die politische Perspektive - die Gewährleistungsverantwortung ist in erster Linie eine politische Verantwortung.

*Leistung.* Der Erbringer der Leistung trägt die Erfüllungsverantwortung, die ebenfalls im Rahmen der vier genannten Erfolgskriterien beurteilt werden kann: die Aufgabe ist legal, legitim, effizient und effektiv zu erfüllen. Im Vordergrund steht hier die Management-Perspektive - die Erfüllungsverantwortung ist in erster Linie eine Verantwortung des Managements (der leistungserbringenden Organisation) gegenüber dem Auftraggeber.

*Eigentum.* Als Eigentümer oder Beteiligter eines Betriebs trägt das Gemeinwesen die Verantwortung, dass zum einen die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmung langfristig erhalten bleibt, und dass zum zweiten die Führung des Betriebs nach anerkannten Grundsätzen erfolgt. Politisch sollte zudem festgelegt werden, inwiefern eingesetztes Kapital und Risiko zu entschädigen sind (z.B. über eine Dividende), oder wieviel Defizit ein Gemeinwesen zu decken gewillt ist. Im Vordergrund steht hier sowohl eine politische als auch eine Corporate Governance-Perspektive - die Eigentümerverantwortung ist in erster Linie eine Verantwortung des Gemeinwesens gegenüber den Stakeholdern der Unternehmung, aber auch gegenüber dem Steuerzahler.

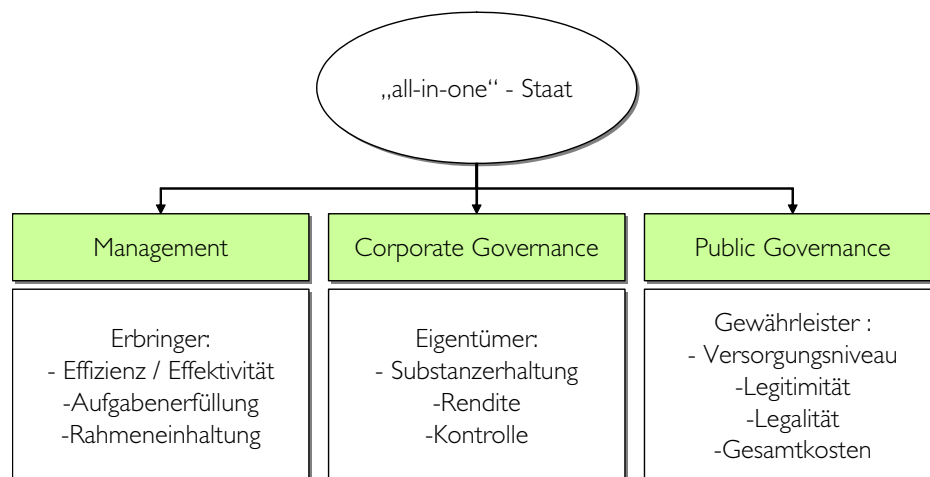


Abbildung 2: Aufgabendifferenzierung im Gewährleistungsstaat (Schedler 2007)

In seinem mündlichen Kommentar zum "Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)" vom 13. September 2006 (Bundesrat 2006) verweist Philippe Mastronardi (2007b) auf die Konsequenzen, die sich aus dem Gewährleistungsstaats-Konzept für den Bund ergeben:

- Massgebend für die Konzeption der Public Corporate Governance muss die Perspektive des Staates und seiner Aufgaben in Zusammenarbeit mit Privaten sein (also mit der Betonung auf *Public* anstatt auf Corporate Governance).
- Wo sich keine Vollprivatisierung rechtfertigt, ist politischer Einfluss auf private Träger öffentlicher Aufgaben legitim und muss vorgesehen werden.
- Zwischen Staat und Markt sind zwar unterschiedliche Mischungsverhältnisse möglich, aber immer nach dem Konzept des Gewährleistungsstaates.

Daraus leitet Mastronardi ab, dass die Gewährleistungsverantwortung bei Public Corporate Governance stets beim Bund verbleibt, während die Erfüllungsverantwortung delegierbar ist. Hingegen behält der Bund die so genannte **Auffangverantwortung**, d.h. bei Nicht- oder Schlechterfüllung der Aufgabe durch den Beauftragten muss der Bund in der Lage sein, die Aufgabe selbst zu erbringen oder durch andere Dritte erbringen zu lassen.

Diese Auffangverantwortung ist nach unserer Konzeption ein Teilbereich der Gewährleistungsverantwortung, wie

- die Verantwortung für die Auswahl der geeigneten **Governance-Form** (also beispielsweise: regulierte Marktlösung; Netzwerklösung; Kontrakt mit privaten und/oder öffentlichen Anbietern);
- die Verantwortung für die Aufrechterhaltung eines geeigneten **Marktumfeldes** für die gewählte Governance-Form (z.B. die Regulierung des Telekommunikationsmarktes durch die ComCom);
- die Verantwortung für die **Auswahl geeigneter Leistungserbringer**, sofern eine solche Wahlmöglichkeit in der gewählten Governance-Form vorgesehen ist (z.B. durch Ausschreibungen im öffentlichen Regionalverkehr);
- die Verantwortung für die **Überwachung** der Leistungserbringung und -abgabe an die Öffentlichkeit;
- die Verantwortung für die **Gewährung der Rechte** aller Betroffenen (z.B. durch Schaffung einer Rekursinstanz).

Mit der Auslagerung von Aufgaben an private und/oder öffentliche Unternehmen ist es also nicht getan. Handelt es sich um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse, so ist der Staat gefordert, eine ganze Reihe von Massnahmen durchzuführen, um die zuverlässige Leistungserbringung zu gewährleisten.

## 1.2 Governance: Public oder Corporate?

Aufgrund des oben Gesagten stellt sich nun die Frage, in welchem Verhältnis die verschiedenen Governance-Konzepte zu einander stehen, die in Diskussion stehen. Vereinfachend unterscheiden wir an dieser Stelle die Public Governance von der Public Corporate Governance. Wir verstehen Public Corporate Governance als einen Teilbereich der Public Governance, der den Spielregeln der Public Governance 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.

Wie bei jeder staatlichen Tätigkeit, steht das öffentliche Interesse im Vordergrund der Betrachtung. Es definiert die Kontingenz der Public Governance, oder mit anderen Worten: das öffentliche Interesse legt die Grenzen für die Public Governance fest. Die Ausformulierung des öffentlichen Interesses entsteht in einem politischen Prozess. Jegliche Form der Public Governance, sei dies nun ein Netzwerk, eine Public Private Partnership, ein Regulatormodell (wie im Telekommunikationssektor der Schweiz), oder auch eine Eigenerfüllung durch den Staat, muss aus unterschiedlichen Perspektiven des öffentlichen Interesses beurteilt werden:

- **Politisch/demokratisch:** Sicherstellung einer demokratisch legitimierten Definition der Aufgaben, die erfüllt werden (politische Definition des Gemeinwohls / des öffentlichen Interesses, dem die Aufgaben dienen sollen); sodann demokratische Überwachung der Aufgabenerfüllung; politische Sicherstellung der definierten Aufgabenerfüllung; politische Verantwortlichkeit der Zuständigen. Im Fokus steht die *Legitimität* des staatlichen Handelns.
- **Rechtlich:** Basierung des staatlichen Handelns auf eine rechtliche, d.h. gesetzlich definierte Grundlage; gestützt darauf Sicherstellung des Rechtsschutzes für alle Betroffenen; Wahrung von Rechten und Durchsetzung von Pflichten. Im Fokus steht die *Legalität* des staatlichen Handelns.
- **Betrieblich:** Organisation der Aufgabenerfüllung so, dass vorgegebene Ziele kostengünstig und termingerecht erreicht werden. Im Fokus steht die *Effizienz* und *Effektivität* des staatlichen Handelns. Nicht selten wird eine Erfüllungsform gewählt, die marktnahe operieren muss, um vom Effizienzdruck des Wettbewerbs zu profitieren. In diesen Fällen ist die Marktfähigkeit der Unternehmung ein Indikator für die Qualität der Leistungserbringung. Mit anderen Worten: die Unternehmung muss sich gegenüber einer allfälligen Konkurrenz im Markt behaupten können. Werden hingegen Leistungen erbracht, die nicht in wettbewerblich organisierten Märkten angeboten werden, so ist die Effizienz und Effektivität der Leistungserbringung anders zu messen, beispielsweise über Indikatoren.

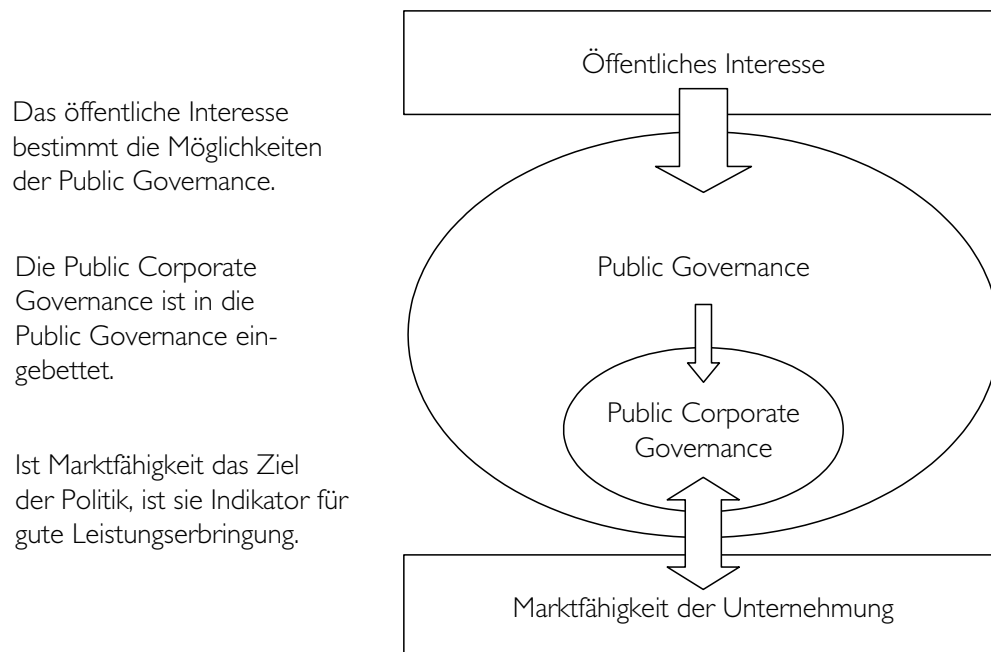


Abbildung 3: Einbettung der Public Corporate Governance in die Public Governance

Diesen Anforderungen muss der Staat in seinem Verantwortungsbereich immer gerecht werden, sei er nun selbst Leistungserbringer oder Dritte, sei er selbst Eigentümer oder Dritte. Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität sind damit die Richtschnur für die Beurteilung von Public Governance Arrangements. Da sie sich in ihren Anliegen oft widersprechen, muss für jede einzelne Situation eine optimale Balance gefunden werden.

Die Ziele, die mit **Public Governance** verfolgt werden, können sehr unterschiedlich sein. Will man Public Governance normativ fassen, so zeigen sich hier die unterschiedlichen Ideologien oder Glaubenssätze: Neo-Liberale Vertreterinnen und Vertreter werden Governance-Ansätze gut finden, die möglichst viele Entscheide über Aufgabendefinition und -erfüllung der unsichtbaren Hand des Marktes überlassen. Wohlfahrtsstaatliche Vertreterinnen und Vertreter werden hingegen für Ansätze votieren, die eine bestmögliche Versorgung der Gesellschaft mit sozialen Leistungen garantieren, was in der Regel auf die Leistungserbringung durch Verwaltung oder Nonprofit Organisationen hinaus läuft. Etatisten wieder werden für eine möglichst weitgehende staatliche Leistungserbringung votieren. Indem wir selbst die Kriterien der Legalität, der Legitimität, der Effektivität und der Effizienz in den Vordergrund stellen, positionieren wir uns ebenfalls. Unser Ansatz ist ein weitgehend utilitaristischer: wir suchen nach Lösungen, die insgesamt einen grösstmöglichen Nutzen bei der Verfolgung des öffentlichen Interesses stiften.

In der **Public Corporate Governance** tritt neben die Gewährleistungsfunktion des Staates auch seine Eigentümerfunktion. Sie entspringt dem Entscheid des Staates, die Aufgabenerfüllung an eine öffentliche Unternehmung zu delegieren, an der er sich kapitalmässig beteiligt (oder die er zu 100 % selbst hält). Über seine Beteiligung behält sich der Staat einen besonderen Einfluss auf die Art und Weise vor, **wie** die Aufgaben erfüllt werden. Selbst wenn er seine Unternehmung bewusst mit viel Autonomie ausstattet, kann er in seiner Eigentümerfunktion seine Anliegen gegenüber der Unternehmung hierarchisch durchsetzen. Dass er diesen Vorbehalt im öffentlichen Interesse macht, rechtfertigt letztlich sein Engagement als Eigentümer öffentlicher Unternehmen. Die Eignerverantwortung tritt neben die Gewährleistungsverantwortung. Wählt der Staat hingegen ein Kontraktmodell mit Privaten, so kann ein solcher Durchgriff mit den Interessen privater Eigentümer kollidieren, was eine besondere Legitimation erfordert.

|                          | Public Governance                                                                                                                                                                                         | Public Corporate Governance                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ausgangslage             | Der Staat ist Garant für eine bestimmte Versorgungsleistung (Gewährleister). Die Form der Erfüllung ist grundsätzlich offen.                                                                              | Der Staat ist (zusätzlich) Eigentümer oder Beteiligter an jener Organisation, die öffentliche Leistungen erbringt.                                                                                                                                                                                                                          |
| Fokus                    | Im Vordergrund steht das öffentliche Interesse an der Aufgabendefinition und -erfüllung. Dabei sind verschiedene Erfüllungsformen denkbar.                                                                | Hier hat sich der Staat für die Erfüllungsform der Auslagerung mit kapitalmässiger Eigenbeteiligung (Eigner) entschieden. Dadurch treten Gewährleistungs- und Eignerverantwortung gleichberechtigt nebeneinander.<br><br>Im Vordergrund der analytischen Betrachtung steht oft das Interesse des Staates als Eigentümer einer Unternehmung. |
| Hauptaufgabe des Staates | Schaffung institutioneller Arrangements, die eine optimale Aufgabendefinition und -erfüllung im Dienste des öffentlichen Interesses gewährleisten.                                                        | Schaffung von Steuerungs- und Überwachungsarrangements, die sicherstellen, dass Unternehmen mit staatlicher Beteiligung im Sinne des Staates als Gewährleister und als Eigentümer agieren.                                                                                                                                                  |
| Lösungsansätze           | Deliberative Aufgabendefinition; kooperative Aufgabenerfüllung; situative Orchestrierung möglicher Arrangements. Dies alles immer unter Beachtung der Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität. | Gewährleister- und Eigentümerstrategie; Besetzung des und Einflussnahme via das Board; Überwachungsstrukturen und -mechanismen.                                                                                                                                                                                                             |

Tabelle 1: Public Governance vs. Public Corporate Governance

### 1.3 Rechtsformen von öffentlichen Unternehmen

Öffentliche Unternehmen können in unterschiedlichen Rechtsformen ausgestaltet sein. Sie können dem öffentlichen Recht (Verwaltungsrecht) oder dem privaten Recht (OR) unterstehen. Somit ist die Rechtsform kein Abgrenzungskriterium für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates. Lienhard (2005) betont, dass die Rechtsform für die Public Corporate Governance zwar eine wichtige Rahmenbedingung ist, dass jedoch die konkrete Ausgestaltung der Steuerungs- und Überwachungsinstrumente erheblich mehr Bedeutung hat als die Rechtsform an sich. Wir fassen uns daher in der Darstellung zum Schweizerischen Recht kurz.

Den **unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten** kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Sie sind nicht rechtsfähig und verfügen weder über ein eigenes Vermögen noch können sie Handlungssubjekt sein. Ihr Vermögen wird dem staatlichen Träger zugeschrieben. Es kann aber eine gesonderte Finanzrechnung geführt werden. Insgesamt kann einer unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt trotz fehlender Rechtspersönlichkeit organisatorisch sehr selbständig sein und somit über eine grosse Autonomie verfügen (Häfelin und Müller 2002).

**Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten** sind mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit ausgestattet. Sie fallen unter die Kategorie der juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB und sind somit selber Träger von Rechten und Pflichten. In dieser Rolle können sie über ihr eigenes Vermögen verfügen, sind jedoch für ihre Verbindlichkeiten haftbar. Per Gesetz kann eine subsidiäre Staatshaftung festgehalten werden.

**"Öffentlich-rechtliche Körperschaften** sind mitgliedschaftlich verfasste, auf dem öffentlichen Recht beruhende und mit Hoheitsgewalt ausgestattete Verwaltungsträger, die selbständig öffentliche Aufgaben erfüllen" (Häfelin und Müller 2002: Rz 1288). Bezeichnend für diese Organisationsform ist, dass sie aus Mitgliedern besteht. Die mitgliedschaftlichen Rechte bilden die Grundlage der körperschaftlichen Organisation. Mitglieder können natürliche als auch juristische Personen sein. Als juristische Person im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB ist die öffentlich-rechtliche Körperschaft selbständige Trägerin von Rechten und Pflichten. Sie ist vermögensfähig und kann für ihre Verpflichtungen haftbar gemacht werden. Grundsätzlich basiert sie auf öffentlich-rechtlicher Grundlage und nur wenn diese Regelungen unvollständig sind, darf auf das private Vereins- und Genossenschaftsrecht zurückgegriffen werden. Sie übt sowohl hoheitliche als auch nicht hoheitliche Verwaltungstätigkeiten aus und ihre Anordnungen ergehen in Form von Verfügungen oder aber in Formen des Privatrechts.

Der Bund bedient sich einer weiteren Organisationsform aus dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, der **spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft**. Bekannteste Beispiele dieser Form sind die Swisscom (Art 2 des Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes [TUG] von 1997, SR 784.11) und die Schweizerischen Bundesbahnen (Art. 2 des Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen [SBBG] von 1998, SR 742.31). Vorrangig gelten für die Organisation dieser öffentlichen Unternehmen die speziellen gesetzlichen Regelungen des Bundes und erst subsidiär die entsprechenden Rechtsnormen des OR.

Sonderegger (2004) hat in seiner Studie zur Governance von Elektrizitätsversorgungsunternehmen in der Schweiz aufgezeigt, dass im Zuge der Liberalisierung immer häufiger öffentlich-rechtliche Strukturen in privatrechtliche umgewandelt werden, wobei jedoch die Eigentümerverhältnisse unverändert bleiben. Einige Rechtsformen des Privatrechts stehen in der Tat auch öffentlichen Unternehmen als Organisationsform offen. Insbesondere gemischtwirtschaftliche Unternehmen nehmen das Rechtskleid des Privatrechts an (Krähenmann 1987: 13). Dadurch erhalten die privaten Träger eine grundsätzlich gesicherte Rechtsstellung und der Einfluss der öffentlichen Trägerschaft wird eingeschränkt (Beeli 1989: 65). Für rein öffentliche Unternehmen bietet die privatrechtliche Unternehmensstruktur den Vorteil, dass sie in einem autonomen Verhältnis zur staatlichen Trägerschaft stehen, was die Flexibilität stark erhöht.

Die Rechtsform der **Aktiengesellschaft (AG)** ist die häufigste Organisationsform bei gemischtöffentlichen und rein öffentlichen Unternehmen (Vogel, 2000, S. 47). Aber auch für gemischtwirtschaftliche Unternehmen wird diese Rechtsform häufig gewählt. Dies wird damit begründet, dass für beide Unternehmensarten keine spezifische öffentlich-rechtliche Rechtsform besteht (Krähenmann 1987: 135). Art. 762 OR berücksichtigt explizit öffentlich-rechtliche Körperschaften, in dem er die Vertretung in den Board oder die Revisionsstelle einer Aktiengesellschaft bei vorliegendem öffentlichen Interesse regelt. Für öffentlich-rechtliche Anstalten besteht gemäss Art. 763 OR eine eingeschränkte Anwendbarkeit des Aktienrechts.

Die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung** ist ein Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Personen mit eigener Rechtspersönlichkeit. Artikel 772 Abs. 3 OR reduziert diese Rechtsform ausschliesslich auf wirtschaftliche Zwecke und Art. 773 OR beschränkt das maximale Stammkapital auf CHF 2 Mio., was die GmbH für grössere und insbesondere gemischtwirtschaftliche Unternehmen nicht attraktiv macht. Zudem ist die GmbH schwerfällig ausgestaltet und bietet kaum entscheidende Vorteile gegenüber der Aktiengesellschaft.

Auch bei der **Genossenschaft** können sich juristische oder natürliche Personen beteiligen. Der Hauptzweck einer Genossenschaft liegt gemäss Art. 828 OR bei der Förderung und Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder. Artikel 885 OR gesteht jedem Genossenschafter, sei er nun öffentlich oder privat, genau eine Stimme zu. Diese Bestimmung wirkt sich auf die Wahl der Rechtsform einer privatrechtlichen Genossenschaft für öffentliche Unternehmen negativ aus und man zieht die öffentlich-rechtliche Organisationsform vor (Vogel 2000: 48).

Insgesamt stehen der öffentlichen Hand also mehr Gestaltungs- und Organisationsformen zur Verfügung als der Privatwirtschaft (Lienhard 2005). Welche Form nun die angemessene ist, muss jedoch von Fall zu Fall bestimmt werden.

## 2 Die Gewährleister-Sicht der Steuerung öffentlicher Unternehmen

### 2.1 Öffentliche Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Politik und Markt

Gemäss Bhatta (2003: 4) ist Corporate Governance die Art und Weise, wie Unternehmen gesteuert und gemanaged werden. Übertragen auf den Begriff Public Corporate Governance bedeutet dies, dass es um die Steuerung und das Management von öffentlichen Unternehmen geht. Die Eidgenössische Finanzverwaltung (2006: 10) charakterisiert Unternehmen, die ausgelagerte Aufgaben wahrnehmen, wie folgt. Es sind Unternehmen, die

- rechtlich selbständig und nicht (mehr) Teil der zentralen Bundesverwaltung sind,
- Eigentum bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen und
- mit der Erfüllung von ausgelagerten Aufgaben des Bundes betraut sind

Schedler und Keller (1998) ergänzen diese Anforderungen durch die Kriterien der Rechtspersönlichkeit (Verpflichtungen im eigenen Namen eingehen), der Personalautonomie (eigenes Mitarbeiterreglement) und der Kapitalstruktur (Institutionen mit privaten Investoren sind häufig an der Börse kotiert oder als Kooperation organisiert, kommt das Kapital aus dem privaten und öffentlichen Sektor spricht man von Mischunternehmen).

Gemein ist diesen Unternehmensformen, dass die Politik und die Verwaltung sowohl Auftraggeber als auch Anteilseigner sind und dadurch die betriebswirtschaftliche Betätigung des Unternehmens eingeschränkt wird. Deshalb sind in der Public Corporate Governance Gewährleister- und Eigentümerstrategien nebeneinander notwendig. Auf diese Problematik wird zu einem späteren Zeitpunkt in diesem Kapitel vertieft eingegangen.

Die OECD, die sich stark für die Corporate Governance öffentlicher Unternehmen engagiert, schliesst alle jene Unternehmen mit ein, bei denen der Staat die Kontrolle durch die volle oder mehrheitliche Eigentümerschaft, oder aber durch eine signifikante Minderheitsbeteiligung (Sperminorität) wahrnimmt (OECD 2005: 11).

Für unsere Studie musste eine Definition für öffentliche Unternehmen gefunden werden, die eine Auswahl in der Schweiz ermöglicht. Wir liessen uns dabei konkret von folgenden Kriterien leiten:

- Mehrheit oder signifikante Minderheit in Besitz eines oder mehrerer öffentlicher Gemeinwesen
- Rechtlich und/oder organisatorisch selbständig und nicht (mehr) Teil der öffentlichen Verwaltung
- Nimmt eine ausgelagerte (öffentliche) Aufgabe wahr

Öffentliche Unternehmen stehen somit in der Leistungspflicht gegenüber dem Staat als Gewährleister. Das heisst, sie erzielen eine Wirkung, welche sie durch die Leistungserstellung in Abweichung von einer Marktleistung erbringen. Entscheidend ist die Herausforderung der Public Governance, eine Balance zwischen politischem Einfluss und der Managementeffizienz zu finden (Hilb 2005: 43). Diese Problematik wird nachfolgend eingehend beleuchtet.

Öffentliche Unternehmen bewegen sich an der Schnittstelle zwischen verschiedenen Rationalitäten. Primär sind dies die Rationalität der Politik und die Rationalität des Marktes. Als Rationalität wird hier eine bestimmte Art des Denkens und Handelns verstanden, die in einem spezifischen Kontext mit erwarteten Ursache-Wirkungs-Beziehungen vernünftig nachvollziehbar Sinn ergibt. Es ist die konstruierte Logik eines Individuums oder Gruppe und funktioniert als Filter bei der Beurteilung von Geschehnissen in der Umwelt. Die Rationalität wird durch die bestehenden (Erfolgs-) Anreize, die Erfahrung, das Wissen sowie von grundlegenden Annahmen und Werten geprägt (Schedler 2003: 539). Das öffentliche Interesse ist auch, aber nicht nur durch ökonomische Ziele definiert. In konkreten Situationen kann es somit rational sein, nicht die ökonomisch effizienteste Variante zu wählen, sondern nach anderen Kriterien zu entscheiden.

Es ist unerlässlich, dass öffentliche Unternehmen mit den Anforderungen dieser verschiedenen Rationalitäten zurecht kommen und verstehen, wie in den jeweiligen Rationalitäten kommuniziert wird. Deshalb muss eine Übersetzung zwischen den Rationalitäten stattfinden (Schedler 2003). Öffentliche Unternehmen stehen vor der Herausforderung einen Ausgleich zwischen der Autonomie des Managements und der Sicherstellung des politischen Einflusses zu finden. Hofmeister (2005) verweist beispielsweise darauf, dass nicht der Markt allein die bestimmende Referenzgrösse sein darf, sondern insgesamt eine Steigerung der wirtschaftlichen und resultatorientierten Leistungserstellung mit vergleichsweise wenigen Risiken anzustreben ist. Damit greift er zwar weiter, aber immer noch zu kurz. Auch und gerade die politische Kontrolle der öffentlichen Leistungsdefinition und -erbringung muss mit Public Corporate Governance sichergestellt sein (Finger 2002).

## 2.2 Gewährleistung als Eigentümer

Wenn der Staat Eigentümer jener Organisation wird, der er die Erfüllungsverantwortung für eine öffentliche Aufgabe überträgt, befindet er sich in einer Doppelrolle. Er ist als Gewährleister für die Aufgabenerfüllung und als Eigentümer für die erfüllende Organisation verantwortlich. Dies eröffnet ihm neue Varianten der Organisation der Leistungserbringung, z.B. indem der öffentlichen Unternehmung mehr Autonomie zugestanden wird als der zentralen Verwaltung. Gleichzeitig kann er sich seinen Einfluss auf die Unternehmung wahren - zum Beispiel um Anliegen der Personalpolitik direkter durchzusetzen, als dies etwa bei einem Kontrakt mit privaten Anbietern möglich wäre.

Die Möglichkeiten der Steuerung verändern sich durch die Schaffung von öffentlichen Unternehmen. Während in der zentralen Verwaltung direkt über Anweisungen und Zielvorgaben geführt werden kann, ist dies in der öffentlichen Unternehmung nur noch indirekt möglich, z.B. über Delegierte im Board. Wird die Erfüllungsverantwortung an ein privates Unternehmen oder eine NPO delegiert, so ist die Grundlage für die Steuerung oft "nur" eine Leistungsvereinbarung (früher: Subventionsvereinbarung), die in aller Regel wenig in die inneren Angelegenheiten der Organisation eingreift, sondern auf die Leistungen und Wirkungen fokussiert. Allerdings ist dies eine idealisierte Darstellung, und in der Praxis finden sich alle möglichen Mischformen (Ruflin 2006; Proeller 2007).

In der Tabelle 2 stellen wir die Erfüllungsformen einander gegenüber, um die Konsequenzen für das Management bzw. die Governance aufzuzeigen. Dabei wird deutlich, dass die klassische Steuerungsmöglichkeit in der zentralen Verwaltung aus der Hierarchie entspringt, die für die Bürokratie typisch ist. Die öffentliche Unternehmung bietet die Steuerungsmöglichkeiten an, die sich aus dem Unternehmensrecht (für rechtlich selbständige Unternehmen) oder aus dem Organisationsrecht (für nicht-selbständige Organisationen) ergeben. Gegenüber privaten Unternehmen und NPOs muss der Staat auf das Repertoire zurück greifen, das sich im Rahmen des Subventions- oder Vertragsrechts ergibt.

Auch dies sind aber idealisierte Formen, die in der Praxis nicht so streng angewendet werden und eher als Rückfallpositionen zu verstehen sind.

|                           | Erfüllung durch zentrale Verwaltung                 | Erfüllung durch öffentliche Unternehmung                                                        | Erfüllung durch private Unternehmung / NPO                      |
|---------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Primäres Steuerungsmedium | Direkte Führung über Anweisungen und Zielvorgaben   | Indirekte Führung über Delegierte im Board und strategische Zielvorgaben; Leistungsvereinbarung | Leistungsvereinbarung und -überwachung im Rahmen von Kontrakten |
| Konfliktbewältigung       | Unmittelbar hierarchisch                            | Mittelbar hierarchisch                                                                          | Nicht-hierarchisch unter Vertragspartnern                       |
| Eskalationsmöglichkeit    | Sanktionen im Rahmen des Personalrechts             | Sanktionen im Rahmen des Organisations- oder Unternehmensrechts                                 | Sanktionen im Rahmen des Vertragsrechts                         |
| Mischformen               | Partizipative Führung; verwaltungsinterne Netzwerke |                                                                                                 | Delegierte im Board des Leistungserbringers (v.a. bei NPOs)     |

Tabelle 2: Erfüllungsformen und Konsequenzen für die Governance

Das öffentliche Unternehmen ist in sich bereits eine Mischform und öffnet neue Spannungsfelder zwischen Gewährleistungsverantwortung und Eigentümerinteressen. Nicht selten kommen diese Spannungsfelder erst dann zum Vorschein, wenn sich konkrete Konflikte ergeben, und diese transparent gemacht werden. Was geschieht beispielsweise, wenn eine öffentliche Unternehmung zwar qualitativ gute Leistungen erbringt, aber zu Preisen, die deutlich höher sind als im Markt? Was geschieht, wenn ein öffentliches Unternehmen widersprüchliche Ziele zu erfüllen hat, beispielsweise die Erreichung einer bestimmten Rendite und gleichzeitig die Aufrechterhaltung einer (ineffizienten) Struktur? Was geschieht, wenn ein öffentliches Unternehmen zum Spielball politischer Grabenkämpfe wird?

Um diese Spannung zu bewältigen, können organisatorische und verfahrensmässige Ansätze gewählt werden. Mastronardi (2007b) schlägt beispielsweise vor, verschiedene Controlling-Kreise zu unterscheiden, die auf unterschiedliche Inhalte fokussieren. Die Führung schafft sich Transparenz über einen inneren Controllingkreis, der auch Informationen an die Oberleitung bereitstellt. Die Prüfung bekommt Zugang zu den internen Informationen, um ihre Funktion ausüben zu können. Die Aufsichtsfunktion schliesslich bedingt einen äusseren Controllingkreis, der sich auf die Geschäftsführung bezieht. Mastronardi (2007b) formuliert dies für den Bund wie folgt:

- Der Bundesrat steuert die Unternehmung über einen Leistungsauftrag und über messbare strategische Ziele.
- Der Bundesrat führt die Unternehmung über einen äusseren Controllingkreis (Gewährleistungsverantwortung). Im Zentrum steht die Erfüllung der strategischen Ziele.
- Die Unternehmung bleibt in ihren Entscheidungen möglichst "politikfrei". In einem inneren Controllingkreis wird die Erfüllungsverantwortung wahrgenommen.
- Die Bundesversammlung kontrolliert den äusseren Controllingkreis des Bundesrates.

Brun (2003) hat in einer breit angelegten Studie untersucht, welches Informationsinteresse die Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben, wenn eine Steuerung von Verwaltungseinheiten und Externen über Leistungsaufträge erfolgt. Er hat dabei eine detaillierte Liste von Anforderungen an eine gute, adressatengerechte Berichterstattung erarbeitet, die auch den Anliegen der politischen Rationalität Rechnung trägt.

In einem Gutachten zur möglichen Ausgestaltung der politischen Führung der Spital AG eines Schweizer Kantons hat Schedler (unveröffentlicht) vorgeschlagen, die Rollen der Gewährleistung und des Eigentümers innerhalb von Regierung und Verwaltung zu trennen. Damit kann innerhalb des Finanzdepartements eine einheitliche Strategie zu den Beteiligungen des Kantons entwickelt werden, und die Anliegen des Eigentümers können ausformuliert werden. Gleichzeitig kann im Gesundheitsdepartement die Gewährleistung einer optimalen Versorgung mit Gesundheitsleistungen sichergestellt werden.

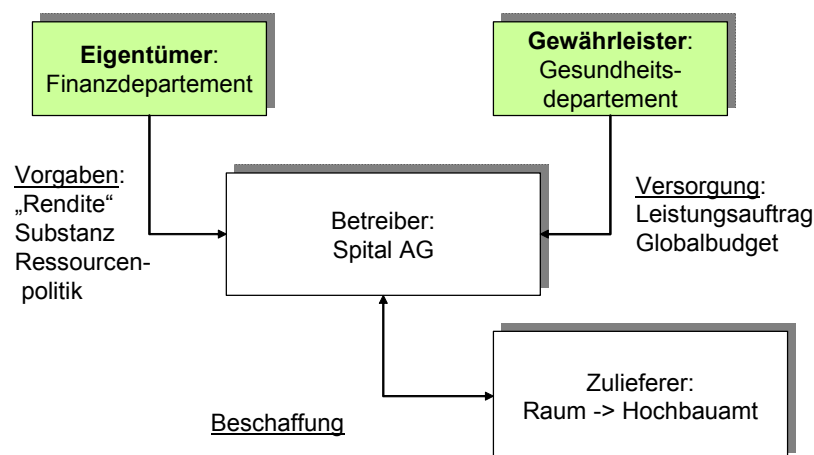


Abbildung 4: Organisatorische Trennung von Eigentümer und Gewährleister

Dies hätte zur Folge, dass die Spital AG als öffentliche Unternehmung zwei Ansprechpartner im Kanton hätte: für Fragen der Unternehmensführung das Finanzdepartement (in der Eigentümerrolle), für Fragen des Leistungsangebots das Gesundheitsdepartement (in der Gewährleisterrolle). Im Falle eines Interessenkonflikts zwischen den beiden wäre die Gesamtregierung dann die Eskalations- und Konfliktlösungsstufe.

In der Folge werden wir erläutern, welche konzeptionellen Überlegungen sich aus dem oben Gesagten ableiten lassen. Im empirischen Teil (vgl. Kap. 4) werden wir darlegen, wie die von uns angesprochenen Instrumente in der Praxis angewendet und wie sie von den Betroffenen beurteilt werden.

## 2.3 Fragestellungen für unsere Untersuchung

Ein Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinde) hat verschiedene Möglichkeiten, eine einmal definierte Leistungsversorgung zu organisieren. Die Eigenerstellung ist eine klassische Variante. Sobald das Gemeinwesen sich entschliesst, mit anderen gemeinsam bestimmte Aufgaben zu erfüllen, oder sie durch andere erfüllen zu lassen, entsteht ein Steuerungsproblem: der Staat kann dann nicht mehr hierarchisch befehlen, was zu tun oder zu lassen ist, sondern er muss seinen Einfluss anders geltend machen. Er kann beispielsweise aus einem Vertrag rechtliche Schritte einleiten. Er kann einen Vertrag kündigen oder nicht verlängern. Er kann Subventionen kürzen oder nicht mehr auszahlen. Er kann schliesslich die Leistungserbringung wieder selbst übernehmen. All das sind Massnahmen, die politische Energie verzehren, die also in aller Regel unbeliebt sind. Aus diesem Grund ist das Gemeinwesen gut beraten, vorbeugende Massnahmen zu treffen, dass solche Sanktionen nicht notwendig werden.

Um in einer Situation der ausgelagerten Aufgabenerfüllung diese zu gewährleisten, steht dem Gemeinwesen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, bzw. muss es verschiedene Punkte in der konkreten Ausgestaltung beachten. In unserer Untersuchung (Kap. 4) sind wir daher einer Reihe von Fragestellungen nachgegangen, die wir aufgrund von Vorgesprächen mit Experten sowie der Literaturrecherche für relevant erachtet haben.

**Stufengerechtes Controlling:** Welche Massnahmen eines stufengerechten Controlling sind heute bereits etabliert, und wo sehen die Unternehmen selbst noch Handlungsbedarf? [vgl. Empirie Kap. 4.3.1]

**Finanzierungsmodelle:** Über die Gestaltung der Finanzierung kann das Gemeinwesen einen grossen Einfluss auf das Verhalten der Leistungserbringung ausüben. Die Finanzierungsmodelle sind der Schlüssel zum "fütternden System", sie definieren die Anreize für die Leistungserbringung. Hier gibt es grosse Unterschiede festzustellen, von der reinen Defizitgarantie über Fallpauschalen und Gutschein-Systeme, bis zur Globalbudgetierung mit Leistungsaufträgen. [vgl. Empirie Kap. 4.3.2]

**Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit:** Der Markt bietet innovativen Unternehmerinnen und Unternehmen oft unerwartete Möglichkeiten, sich ökonomisch zu verbessern. In der Privatwirtschaft wird von den Unternehmen geradezu erwartet, diese Chancen zu ergreifen und sich weiter zu entwickeln. Im staatlichen Kontext kann dies jedoch unerwünscht sein, meist weil bestimmte Handlungsoptionen ausserhalb des politisch Möglichen liegen. Um hier ein Überschiessen zu verhindern, können bestimmte Beschränkungen der Geschäftstätigkeit vorgegeben sein. [vgl. Empirie Kap. 4.3.3]

**Staatsgarantie:** Sie ist eine besondere Form der Gewährleistung, indem der Staat die Aufrechterhaltung der Organisation (nicht nur der Aufgabenerfüllung) garantiert. Dieses hohe Risiko geht der Staat in der Regel nur ein, wenn ein grosses öffentliches Interesse an der Existenz einer Unternehmung bzw. der Erfüllung ihrer Verpflichtungen besteht. [vgl. Empirie Kap. 4.3.4]

**Organe:** Über die Organe einer Unternehmung kann ein Gemeinwesen direkt Einfluss nehmen, wenn es z.B. das Board personell besetzt, oder wenn es gar ein Weisungsrecht gegenüber dem Board besitzt. Diese spezielle Form der Gewährleistung werden wir später noch einmal vertieft betrachten. Auch in der Darstellung der Situation in der Schweiz wird ein eigenes Kapitel dazu Stellung nehmen.

### 3 Die Eigentümer-Sicht der Steuerung öffentlicher Unternehmen

Die Interessen und Aufgaben des Staates als Eigentümer von Unternehmen unterscheiden sich wesentlich von jenen, die er als Gewährleister zu verfolgen hat. In aller Regel ist der Staat (d.h. die Gemeinde, der Kanton, der Bund, oder Zusammenschlüsse aus diesen drei Ebenen) alleiniger oder mehrheitlicher Eigentümer von öffentlichen Unternehmen. Als solcher hat er ein ureigenes Interesse an einer gesunden Unternehmensentwicklung, oder mit anderen Worten: an der Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Unternehmung. Gleichzeitig ist er aber auch politisch verantwortlich für die Vorkommnisse innerhalb der öffentlichen Unternehmung. Auch wenn formal die Zuständigkeit für personelle oder organisatorische Entscheide beim Verwaltungsrat oder der Geschäftsleitung liegt, so kann sich aus Unternehmensskandalen rasch eine politische Diskussion entwickeln, der sich die Regierung kaum entziehen kann. Als Eigentümer hat damit das Gemeinwesen ein legitimes Interesse, die politische Kontrolle über das Unternehmen zu bewahren. Nicht ohne Grund fokussiert daher der Corporate Governance Bericht des Bundesrates (2006) recht stark auf diese Fragestellung.

#### 3.1 Die Entwicklung einer Corporate Governance für öffentliche Unternehmen

Aus der Notwendigkeit, in einer grossen Unternehmung mit eigenständiger Geschäftsführung die Interessen der Eigentümer sicherzustellen, hat sich die Konzeption der Corporate Governance entwickelt. In der Literatur findet sich keine einheitliche Definition von Corporate Governance. Jedoch herrscht Einstimmigkeit darüber, dass Themen wie Entscheidungsfindung, Performance und Kontrolle der Organisation sowie dem Bereitstellen von Strukturen der Organisation eine Richtung geben und die angebrachten Erwartungen bezüglich Verantwortlichkeit externer Gruppen gerecht werden müssen. Strukturelle Veränderungen im öffentlichen Sektor haben das Augenmerk auf Governance und Verantwortlichkeit auch in diesem Sektor gelenkt (Hodges et al. 1996: 7).

Die Diskussion um Public Corporate Governance ist stark vom privaten Sektor geprägt. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass man sich bei der Entwicklung von Public Corporate Governance Kodizes an denjenigen des privaten Sektors orientiert, oder sich Beratungsfirmen der Thematik vermehrt annehmen. Es stellt sich somit die Frage, ob die Erkenntnisse aus dem privaten Sektor bezüglich Corporate Governance auf den öffentlichen Sektor übertragbar sind. Hodges et al. (1996: 9) meinen, dass gewisse Charakteristika bestehen, welche den öffentlichen Sektor vom privaten deutlich unterscheiden und somit eine unangepasste Übernahme der Erkenntnisse nicht möglich ist. Öffentliche Unternehmen weisen neben den finanziellen Zielen eine Reihe von nichtfinanziellen auf, welche sämtliche Bereiche der Performance beeinflussen.

Die *International Federation of Accountants* (IFAC - PSC 2001: 13) ist die internationale Dachorganisation der Rechnungsprüfer, hat also ein spezielles, professionelles Interesse an der Thematik. Sie definiert Corporate Governance für öffentliche Unternehmen wie folgt:

*Corporate Governance verweist im allgemeinen auf den Prozess, in dem Organisationen geführt, kontrolliert und verantwortlich gemacht werden und wird durch die Prinzipien Transparenz, Integrität und Verantwortlichkeit untermauert. Governance beschäftigt sich mit den Strukturen und Prozessen der Entscheidungsfindung, Verantwortlichkeit, Kontrolle und dem Verhalten der Unternehmensspitze.*

Zentrale Elemente der Public Corporate Governance sind somit die Unternehmenssteuerung sowie die Unternehmensüberwachung. Eine gute Corporate Governance verbindet "harte" Faktoren, wie Systeme und Prozesse, mit "weichen" Faktoren, wie Leadership, Kultur oder dem Verhalten. Corporate Governance im öffentlichen Sektor ist deshalb wichtig, weil es die Bildung von ausgelagerten Organisationseinheiten ermöglicht, die qualitativ hoch stehende Leistungen anbieten und gleichzeitig einer demokratisch legitimierten Kontrolle unterliegen. Dies soll das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des Staates stärken. Das Vertrauen hängt einerseits von der Qualität der Leistung ab, andererseits von der Offenheit und Ehrlichkeit mit der die Organisation über ihre Performance spricht und aus Fehlern lernt (The Audit Commission 2003).

Besonders an Public Corporate Governance ist, dass in öffentlichen Unternehmen die demokratische Legitimation und Gemeinwohlverpflichtung die Rahmenbedingungen bestimmen, innerhalb derer das Management seine Aufgaben erfüllt. Dabei spielen Wettbewerb und marktwirtschaftliche Prinzipien eher eine untergeordnete Rolle (Pfitzer et al. 2005: 411). Schedler und Kolbe (2004) sehen im Zuge der Etablierung des Gewährleistungsstaates, der sich im Dreieck Staat-Markt-Dritter Sektor bewegt, die Notwendigkeit von Überwachungsmechanismen durch Corporate Governance. Dabei ist es gerade im öffentlichen Sektor wichtig, dass die demokratische Legitimation aufrecht erhalten wird.

Der aus dem Jahre 1992 stammende **Cadbury Report** identifiziert drei grundlegende Prinzipien der Corporate Governance für privatwirtschaftliche Unternehmen. Es sind dies Offenheit, Integrität und Accountability. Auch wenn der Cadbury Report nicht für die direkte Anwendung auf den öffentlichen Sektor gedacht war, so bestehen Gründe, ihn als Anknüpfungspunkt für einen solchen Transfer zu sehen. Nebst der grossen öffentlichen Aufmerksamkeit die er erlangt hat, spricht er Belange an, welche auch für den öffentlichen Sektor relevant sind. Den Transfer dieser drei Prinzipien auf den öffentlichen Sektor, und somit in die Public Corporate Governance, hat das Chartered Institute of Public Finance and Accountability (CIPFA - für Grossbritannien vergleichbar mit der Schweizer Treuhandkammer) vorgenommen und wird in Abbildung 2 der Interpretation des Cadbury Reports gegenüber gestellt.

|                           | Cadbury Report                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | CIPFA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Offenheit</b>          | Ein offener Ansatz wird deshalb verlangt, damit alle interessierten Parteien Vertrauen in die Organisation selber haben. Offenheit bei der Offenlegung von Informationen führt zu effektiven und zeitgerechten Handlungen und sowie zu einer eigenen genauen Überprüfung.                                                                                                                                     | Offenheit ist verlangt, damit die Stakeholders Vertrauen in den Entscheidungsfindungsprozess und die Handlungen des öffentlichen Dienstes, in das Management der Handlungen sowie in die Individuen selber haben. Durch eine offene und bedeutsame Konsultation der Stakeholder und die Kommunikation von vollständiger, richtiger und klarer Informationen führt zu effektiven und zeitgerechten Handlungen und sowie zu einer eigenen genauen Überprüfung.                                                                                                                                       |
| <b>Integrität</b>         | Integrität bezieht sich sowohl auf das aufrichtige Handeln als auch die Vollständigkeit. Sie wird in der Ehrlichkeit des Jahresberichtes der Organisation und der Darstellung einer ausgeglichenen Gliederung ausgedrückt. Die Integrität der Berichte hängt entscheidend von der Integrität der Verfasser ab, welche wiederum von den professionellen Standards innerhalb der Organisation beeinflusst wird. | Integrität bezieht sich sowohl auf das aufrichtige Handeln als auch die Vollständigkeit. Sie basiert auf Ehrlichkeit, Selbstlosigkeit und Objektivität sowie auf hohen Standards der Korrektheit und Redlichkeit bei der Verwaltung von öffentlichen Geldern und dem Management der eigenen Angelegenheiten. Die Integrität hängt von der Effektivität des Kontrollrahmens, den persönlichen Standards sowie der Professionalität der Individuen innerhalb der Organisation ab. Integrität zeigt sich in den Entscheidungsfindungsprozessen und der Qualität der Finanz- und Performanceberichten. |
| <b>Verantwortlichkeit</b> | Verantwortlichkeit ist der Prozess, bei dem die Individuen für ihre Handlungen verantwortlich sind. Dazu müssen alle Parteien eine klare Vorstellung von ihrer Verantwortung haben und klar definierte Rollen, welche durch eine stabile Struktur gestützt werden.                                                                                                                                            | Verantwortlichkeit ist der Prozess, bei dem die öffentlichen Dienstleister und die Individuen darin für ihre Entscheidungen und Handlungen verantwortlich sind, inklusive der Verwaltung der öffentlichen Gelder und allen Aspekten der Performance sowie der Unterwerfung unter eine externe Überprüfung. Verantwortlichkeit wird dadurch erreicht, dass jedem seine Verantwortung klar ist und klare Rollen durch eine stabile Struktur zugeteilt werden.                                                                                                                                        |

Tabelle 3: Cadbury Report und CIPFA-Prinzipien

Diese noch sehr offen formulierten Prinzipien können zwar gedankliche Richtschnur sein, müssen jedoch für eine praktische Anwendung operationalisiert werden. Mit anderen Worten gilt es, konkrete Richtlinien und Ausgestaltungsformen zu definieren, an denen sich der Gesetzgeber orientieren kann, wenn neue öffentliche Unternehmen geschaffen werden.

Eine solche Konkretisierung der Prinzipien des Cadbury Reports hat durch die OECD erstmals im Jahre 1999 mit der Veröffentlichung der *OECD Principles on Corporate Governance* (OECD 1999) stattgefunden.

Mit der Entwicklung der **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises** (OECD 2005) hat die OECD ein Dokument für öffentliche Unternehmen geschaffen, welches ihre Spezifitäten berücksichtigt. Basierend auf praktischen Erfahrungen sollen diese Guidelines einen Vorschlag darstellen, die unter dem Kapitel "Im Spannungsfeld zwischen Staat und Markt" erläuterten Herausforderungen anzugehen. Durch die weiterführende Kommentierung der Guidelines ist eine Art Kodex entstanden.

| OECD Guidelines                                                                               | Beschreibung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sicherstellung eines effektiven und gesetzlichen Regelungsrahmens für öffentliche Unternehmen | Der gesetzliche Regelungsrahmen für öffentliche Unternehmen sollte gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, wo öffentliche und private Unternehmen miteinander im Wettbewerb stehen, um Marktverzerrungen zu vermeiden. Der Regelungsrahmen basiert auf den <i>OECD Principles on Corporate Governance</i> und ist mit diesen kompatibel.       |
| Der Staat als Eigentümer                                                                      | Der Staat soll als aktiver und informierter Eigentümer handeln und eine klare sowie konsistente Eigentümerstrategie entwickeln, um sicher zu stellen, dass die Governance von öffentlichen Unternehmen in einer transparenten und verantwortungsvollen Art und Weise mit dem nötigen Grad an Professionalität und Effektivität ausgeführt wird. |
| Gleiche Behandlung aller Anteilseigner                                                        | Der Staat als Eigentümer soll die Rechte aller Anteilseigner anerkennen und in Übereinstimmung mit den <i>OECD Principles on Corporate Governance</i> ihre gleichberechtigte Behandlung und den gleichen Zugang zu den Unternehmensinformationen ermöglichen.                                                                                   |
| Beziehung zu den Anspruchsgruppen                                                             | Die Eigentümerstrategie muss die Verantwortung der öffentlichen Unternehmen gegenüber den Anspruchsgruppen voll anerkennen. Über die Beziehungen zwischen Unternehmung und Anspruchsgruppen ist Bericht zu erstatten.                                                                                                                           |
| Offenlegung und Transparenz                                                                   | Öffentliche Unternehmen müssen einen hohen Standard an Transparenz in Übereinstimmung mit den <i>OECD Principles on Corporate Governance</i> befolgen.                                                                                                                                                                                          |
| Die Verantwortlichkeit des Boards von öffentlichen Unternehmen                                | Das Board von öffentlichen Unternehmen sollte die nötige Autorität, Kompetenzen und Objektivität besitzen, um seiner Funktion der strategischen Führung und Überwachung des Managements nachkommen zu können. Es muss integer handeln und für seine Handlungen volle Verantwortung tragen.                                                      |

Tabelle 4: OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises

Mit den OECD Guidelines sind bereits erste Fragestellungen, welche die Public Corporate Governance betreffen, angesprochen worden. Deutlich wird auch hier, dass die OECD die Eigentümerfunktion an die öffentliche (politische) Verantwortung anbindet und damit den Prinzipien einer *good public governance* nachzukommen versucht. In diesem Kapitel sollen diese und weitere Fragestellungen im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um Public Corporate Governance erläutert werden.

Public Corporate Governance beschäftigt sich nicht zuletzt mit der Frage, wie der Staat seinen Einfluss durch die Beteiligungen an öffentlichen Unternehmen geltend machen kann und zugleich die wirtschaftliche Tätigkeit nicht durch ein politisches Klumpenrisiko gefährdet wird. Um Antworten auf diese Frage zu finden, wird sie in Unterfragen gegliedert, welche wiederum Teilprobleme der Public Corporate Governance aufgreifen.

### 3.2 Wahrung der Interessen der Eigentümer

Wenn von den Interessen der Eigentümer die Rede ist, so sind wir uns bewusst, dass Gemeinwesen als Eigentümer von Unternehmen selten eine konsistente Interessenlage aufweisen. Im Grunde wäre das Volk als Eigentümer zu sehen, was in der Praxis aber nicht handhabbar ist. Folglich treten Parlament (wo vorhanden) und Exekutive an seine Stelle. Nicht selten vertritt die Regierung die Interessen der Eigentümer und handelt als Aktionär, unter der Oberaufsicht des Parlamentes oder der Gemeindeversammlung.

Beispiel:

Die *Abraxas Informatik AG* ist ein öffentliches Unternehmen gemäss unserer Definition. Sie gehört zu je 50 % den Kantonen St. Gallen und Zürich. Die beiden Finanzminister der Kantone vertreten ihre Kantone an der Aktionärsversammlung, die ihrerseits den Verwaltungsrat einsetzt. Im Verwaltungsrat sitzen zwei leitende Mitarbeiter als Vertreter der beiden Kantone, sowie drei politisch unabhängige Vertreter der Wirtschaft bzw. Wissenschaft. Die beiden Kantonsvertreter vertreten die Eigentümerinteressen im Verwaltungsrat.

Die Abraxas AG verfügt über eine Eigentümerstrategie, die von beiden Kantonsregierungen verabschiedet wurde. Im übrigen handelt die Unternehmung marktorientiert und steht in offenem Wettbewerb zu anderen Anbietern im Markt.

Für den Eigentümer ist es wesentlich, seine eigene Rolle in der Corporate Governance zu erkennen und sein Verhältnis zu den anderen Akteuren zu definieren. Daraus kann abgeleitet werden, welches Modell der P.C.G. für die konkrete Ausgestaltung dominierend sein soll, bzw. welche Elemente in eine P.C.G. mit einbezogen werden. Cornforth (2003) hat eine Typologie entwickelt, an der sich die Praxis sehr gut orientieren kann. Für verschiedene dominierende Annahmen ("theoretische Perspektive") zeigt er auf, von welchen Interessenlagen ausgegangen wird und welche Konsequenzen dies für die Zusammensetzung des Boards und für dessen hauptsächliche Aufgabe hat. An dieser Stelle unseres Berichtes wollen wir aber noch nicht zu sehr auf das Board fokussieren, sondern wir wollen bewusst breiter bleiben. Die Frage ist hier, wie sich der Eigentümer mit seinen Interessen in die Organisation einbringen will.

| Theoretische Perspektive         | Interessenlage                                                                                  | Auswahlkriterien für Board Mitglieder          | Aufgabe des Boards                                          | P.C.G. Modell         |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------|
| <i>Agency Theorie</i>            | Zwischen Eigentümer und Manager besteht ein Interessenkonflikt                                  | Repräsentanten der Eigentümer                  | Konformität mit den Interessen der Eigentümer sicherstellen | Compliance Modell     |
| <i>Stewardship Theorie</i>       | Eigentümer und Manager haben dieselben Interessen                                               | Experten                                       | Leistung der Organisation verbessern                        | Partnerschaftsmodell  |
| <i>Demokratische Perspektive</i> | Zwischen Öffentlichkeit und Eigentümer / Management besteht ein Interessenkonflikt              | Demokratisch legitimierte Laien-Repräsentanten | In politischen Prozessen die Organisation steuern           | Demokratisches Modell |
| <i>Stakeholder Theorie</i>       | Zwischen relevanten Anspruchsgruppen und Eigentümer / Management besteht ein Interessenkonflikt | Repräsentanten der Anspruchsgruppen            | Interessen der Anspruchsgruppen vertreten                   | Stakeholder Modell    |

Tabelle 5: Konzeptionelle Ansätze der Public Corporate Governance (Comforth 2003)

Sieht sich der Eigentümer primär als Auftraggeber ("Principal" in der **Agency Perspektive**), so wird er versuchen, klare Aufträge und Ziele zu definieren, die zu erreichen sind. Typischerweise wird er Anreize für das Management setzen, diese Ziele zu erreichen, und er wird vor dem Problem stehen, die Zielerreichung kontrollieren zu müssen. Das kann er unter anderem tun, indem er seine Vertreter in das Board schickt, die die "Compliance" (Einhaltung der Vorgaben) überwachen.

Im Ansatz der **Stewardship Perspektive** versteht sich der Eigentümer als Teil der Organisation, in die er sich partizipativ und begleitend einbringen will. Gemeinsam mit dem Management entwickelt der Eigentümer (bzw. seine Vertreter im Board) Strategien, um die Leistungserbringung der Organisation zu verbessern. Zwischen Eigentümer und Management besteht ein Partnerschaftsverhältnis.

Die **demokratische Perspektive** betont ihrerseits die Notwendigkeit einer demokratisch legitimierten Steuerung der öffentlichen Unternehmung. Innerhalb eines Boards laufen ständig politische Entscheidungsprozesse ab, die auch von ideologischen Vorstellungen der Mitglieder geprägt sind. Aus diesem Grund kann es relevant sein, die verschiedenen Ideologien im Board vertreten zu wissen. Das Board hat dann die Aufgabe, die Arbeit des Managements und der Organisationsmitglieder aus politischer Warte zu beurteilen und Einfluss zu nehmen.

Die **Perspektive der Anspruchsgruppen** schliesslich geht davon aus, dass es legitime Interessen von Anspruchsgruppen der Organisation gibt, die zu berücksichtigen sind - und die in keinem der oben erwähnten Modelle genügend erfasst würden. Die formalisierten Prozesse der Demokratie etwa schliessen all jene Stakeholder aus, die nicht Bürgerinnen und Bürger sind. Besteht ein Interessenkonflikt zwischen Eigentümer (bzw. dessen Vertretung, der Regierung) oder Management und den Anspruchsgruppen, so sind die Interessen der Anspruchsgruppen durch geeignete Mittel in die Entscheidungsprozesse der Organisation mit einzubeziehen.

Die oben beschriebenen Perspektiven schliessen sich gegenseitig nicht aus, sondern in der konkreten Ausgestaltung der Public Corporate Governance werden sie unterschiedlich gewichtet. In ihrer Beurteilung ist zu berücksichtigen, dass sie zunehmend komplex sind, mit anderen Worten:

das Compliance Modell ist (konzeptionell) am einfachsten, das Partnerschaftsmodell ist bereits anspruchsvoller, die demokratische Perspektive steigert die Komplexität zusätzlich, und schliesslich führt eine konsequente Umsetzung der Anspruchsgruppen-Perspektive zu sehr hohen Ansprüchen an die Public Corporate Governance. In deliberativen Prozessen ist nämlich immer wieder neu zu beurteilen, welches legitime Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen sind, und wie sie in die Steuerung der öffentlichen Unternehmung einbezogen werden sollen (Mastronardi 2007a). In der Wahl des Steuerungsmodells ist daher auch zu berücksichtigen, welche Komplexität notwendig ist, und ob die Akteure in der Lage sind, mit der Komplexität umzugehen.

### 3.3 Fragestellungen für unsere Untersuchung

Bei unserer Betrachtung werden wir uns auf eine Reihe von thematischen Schwerpunkten konzentrieren, die uns von besonderer Bedeutung erscheinen. Dabei lassen wir uns primär von den Perspektiven der Compliance und der Demokratie leiten, was durch die praktische Ausgangslage beeinflusst ist: Nachdem Aufgaben ausgelagert und Verwaltungseinheiten in Unternehmen umgewandelt wurden, besteht für die Politik oft das Problem, die Unternehmung als Auftraggeber steuern, ihr aber grossen Managementfreiraum überlassen zu müssen. Sie befindet sich damit hauptsächlich in der Rolle des Prinzipals und demokratisch Verantwortlichen, der seinen frei laufenden Agenten überwachen bzw. demokratisch beeinflussen will.

**Klärung der Funktionen und Aufgaben:** Um Interessen zu kanalisieren und Interessenskonflikte zu vermeiden, sind nach Böckli (2000) die Führungsfunktion ("Management"), die Oberleitungsfunktion ("Board") und die Prüfungsfunktion ("Revision") zu klären. Im Kontext staatlicher Aufgabenerfüllung kommt eine weitere Funktion dazu, die Aufsichtsfunktion ("Regierung/Parlament"). Hier ist eine wichtige Nahtstelle zur Public Governance zu finden. So zeigt sich am Beispiel der Post in der Beschränkung des Parlaments auf die Aufsichtsfunktion, dass für die Post bewusst ein sehr autonomer, marktnaher Status gewählt wurde. Dies ist an sich ein Entscheid im Rahmen der Public Governance, der aber direkt Auswirkung auf die Public Corporate Governance hat. [vgl. Empirie Kap. 4.4.1]

**Strategische Ziele des Eigners:** Über strategische Ziele beeinflusst das Gemeinwesen als Eigentümer die unternehmerischen Aktivitäten der öffentlichen Unternehmung. Auf Bundesebene definiert der Bundesrat strategische Ziele für seine Eigenbetriebe, also die Post, die SBB, die Ruag, etc. In den Kantonen und Gemeinden ist hingegen nicht immer eindeutig, ob strategische Zielsetzungen des Eigentümers vorliegen. Von solchen Eigentümerstrategien wird jedoch erwartet, dass sie die Erwartungen der Politik klären und damit die Unternehmensleitung leiten sollen (Lienhard und Schedler 2006). Sie sind zugleich Beschränkung und Schutz für die Unternehmensleitung (Board und Management). [vgl. Empirie Kap. 4.4.2]

**Kontrolle der Geschäftstätigkeit:** Das Gemeinwesen als Eigentümer hat einen Anspruch auf und eine Verpflichtung für die Kontrolle der Geschäftstätigkeit des Unternehmens. Je klarer die Ziele vorgegeben sind (siehe oben), umso eher können sie für die Kontrolle verwendet werden. Die subjektive Wahrnehmung der Intensität dieser Kontrolle ist recht unterschiedlich, wie Sonderegger (2004) für die Gemeinde-Energieversorgungsunternehmen erkannt hat. Die Unternehmen fühlen sich deutlich weniger kontrolliert, als die Gemeinden zu kontrollieren glauben. [vgl. Empirie Kap. 4.4.3]

**Offenlegung von Informationen:** Mit dieser Massnahme wird Transparenz geschaffen. Für privatrechtliche Unternehmen wird heute nicht selten eine Rechnungslegung nach anerkannten Standards gefordert, beispielsweise FER oder IFRS. In Analogie dazu wurde auf den 1. Januar 2007 ein neues Finanzhaushaltsgesetz des Bundes in Kraft gesetzt, das sich an die *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* anlehnt, und das auch für die meisten Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform Gültigkeit hat. Insofern ist zumindest für die Zukunft zu erwarten, dass die Rechnungen der Bundesbetriebe vergleichbarer werden. Auf Kantons- und Gemeindeebene scheint die Situation hingegen noch weitgehend ungeklärt. [vgl. Empirie Kap. 4.4.4]

**Berichterstattung an die Eigner:** Als Eigentümer hat das Gemeinwesen ein Informationsinteresse, das über jenes der Öffentlichkeit hinaus geht. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass für diesen Adressatenkreis eine verstärkte, vertiefte Berichterstattung erfolgen wird. [vgl. Empirie Kap. 4.4.5]

## 4 Das Board in der Public Corporate Governance

Mit "Board" bezeichnen wir jene Einheit, die eine Oberleitungsfunktion einnimmt. Für die Aktiengesellschaft ist dies der Verwaltungsrat, für andere kann es der Vorstand sein, der Institutsrat, der Stiftungsrat oder - wie bei der Universität St. Gallen - der Universitätsrat. Nachdem wir oben gesehen haben, dass die Rechtsform der Unternehmung keine so grosse Bedeutung für die Public Corporate Governance hat, sprechen wir konsequenterweise vom Board in diesem funktionalen Sinn, zusammenfassend für alle konkreten Benennungen der Oberleitung.

### 4.1 Aufgaben des Boards und Anforderungen bei seiner Ausgestaltung

Für die Herleitung der Anforderungen an die Mitglieder des Boards soll zuerst näher auf die Aufgaben dieses Gremiums eingetreten werden. Dabei lässt sich in der Literatur ein Kern an Hauptaufgaben definieren, welcher je nach Autor durch weitere ergänzt wird.

Die IFAC (2001) definiert die Anforderungen (geprägt durch die *Compliance Perspektive*, die für Revisionsunternehmen typisch ist) mit Fokus auf finanzwirtschaftliche und Revisions-Aspekte folgendermassen:

- unabhängige Beurteilung der strategischen Ziele, der Performance, des Ressourceneinsatzes und der Art der Führung;
- Sicherstellung eines effizienten und effektiven Umgangs mit öffentlichen Ressourcen (Verhaltensrichtlinien, Organisationsstrukturen und -prozessen, Controlling und externes Reporting).

In verschiedenen Publikationen sind ausserdem folgende Aufgaben zu finden:

- Oberleitung der Unternehmung
- Pflege der Beziehung zu den Anspruchsgruppen
- Gestaltung eines Leitbildes (Grundsätze und Verhaltensweisen, Regeln zur Kooperation, Kommunikation und Information zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsleitung)
- Überwachung der Ergebnisse der Geschäftsführung
- Teilnahme an Willensbildung und Durchsetzung des öffentlichen Interesses
- Koordination und Kommunikation mit internen und externen Prüfern
- Formulierung einer sachgerechten Aufbau- und Ablauforganisation (klare Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Strukturen)
- persönliche und fachliche Fort- und Weiterbildung sicher stellen

Aus den oben erwähnten Aufgaben lassen sich nun eine Reihe von Anforderungen ableiten, die an ein Board eines öffentlichen Unternehmens zu stellen sind. Immer wieder genannte Elemente sind:

- Fach- und Sozialkompetenz
- keine persönlichen Bindungen innerhalb der Organisation (Unabhängigkeit)
- genügend Informationen für die Boardtätigkeit
- fachliche Erfahrung
- persönliche Eignung
- zeitliche Disponibilität

Für Sonderegger (2004) zeichnet sich das strategische Organ eines öffentlichen Unternehmens dadurch aus, dass die Fach- und Betriebswirtschaftskompetenz vor der politischen Erfahrung/Verdienst zu berücksichtigen ist. Dies auch dann, wenn das strategische Organ oft von der Exekutive gewählt wird und somit die parteipolitische Gesinnung mitentscheidend über die Wählbarkeit eines Kandidaten ist. In einer Untersuchung von Sonderegger bei 65 Elektrizitätsversorgungsunternehmen in Schweizer Gemeinden rangierte die parteipolitische Gruppierung an letzter Stelle der Anforderungen an ein strategisches Gremium. Es wird vermutet, dass dieses Ergebnis einen Soll-Zustand darstellt und nicht der momentanen Praxis entspricht.

Insgesamt ist es wichtig, dass das Gesamtgremium alle nötigen Fähigkeiten in sich vereint, damit die Anträge der Geschäftsleitung kritisch hinterfragt und eigenständige Entscheidungen in Abweichung von den Anträgen erarbeitet werden können. Die Zusammensetzung und die Aufgaben des Boards sind eine direkte Folge der konzeptionellen Perspektive, die leitend für die Ausgestaltung der Public Corporate Governance ist (vgl. das voran gehende Kapitel).

## 4.2 Auf der Suche nach demokratischer Legitimation

Aus einer demokratischen Perspektive wäre zu fordern, dass das Board einer öffentlichen Unternehmung repräsentativ zusammengesetzt werden soll. Vor allem in Grossbritannien wird eine Verstärkung der demokratischen Steuerung öffentlicher Unternehmen zunehmend gefordert - wohl nicht zuletzt unter dem Eindruck eines schlechten Managements öffentlicher Unternehmen. Insbesondere der Ruf nach demokratisch legitimierten Verwaltungsräten wird dort zunehmend laut. Wie dies jedoch umgesetzt werden soll, bleibt eine Herausforderung. Greer et al. (2003) nehmen daher eine Umdefinierung des Problems vor. Für sie ergibt sich die Legitimation des Boards sowohl aus der Effektivität seiner Arbeit und als auch aus der demokratischen Verantwortlichkeit. Es ist also nicht die repräsentative Zusammensetzung, sondern die Evaluation und Verantwortlichkeit des Boards im Rahmen einer demokratischen Überwachung, die ausschlaggebend ist. Sie weisen aber auch darauf hin, dass das Board nicht der einzige Anknüpfungspunkt für eine grössere demokratische Legitimation ist. Auch vermehrte Transparenz und Offenheit, externe Audits und Evaluationen sowie verschiedene Formen der Konsultation können eine Lösung hierfür sein.

In der Schweiz wird die demokratische Legitimation weniger akut als Problem wahrgenommen, zumindest auf kommunaler und kantonaler Ebene. Rechtlich besteht hier die Möglichkeit, auch in gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften Vertreter der Gemeinde oder des Kantons in den Verwaltungsrat zu delegieren, die im Einzelfall an Weisungen gebunden sein können (Art. 762 Obligationenrecht). Oft nehmen Mitglieder der Exekutive als Vertreter des Gemeinwesens Einsitz in Boards von Unternehmen, die für die Gemeinde oder den Kanton als bedeutend angesehen werden. Dies hat den Vorteil, dass eine direkte Kommunikation zwischen Exekutive und öffentlicher Unternehmung besteht - pragmatisch gesehen, erscheint dies oft als ideale Lösung.

Im öffentlichen Sektor stellt der politische Einfluss eine Herausforderung bezüglich der Entwicklung einer effektiven Corporate Governance-Struktur dar. Die Entscheidungen betreffend Menge, Qualität, Wahl und gerechter Vorschriften öffentlicher Dienstleistungen sind politische Entscheidungen, welche sich in höheren oder tieferen Kosten für die Bürger niederschlagen. Dies gilt auch dann, wenn der Board direkt gewählte Mitglieder durch die Bürger sowie direkt oder indirekt bestimmte Mitglieder durch die Regierung enthält. Hier ist wichtig, dass Standards und Prozeduren die Verantwortlichkeit von gewählten und bestimmten Mitgliedern sicherstellen.

### 4.3 Rollenverständnis der Boardmitglieder - Konformität und Leistung

Das Selbstverständnis der Boardmitglieder kann zwischen zwei Zielbereichen schwanken. Zum einen kann sich ein Board primär als Überwachungsorgan verstehen, das im Auftrag der Eigentümer die Geschäftsleitung kontrolliert. Im Vordergrund stehen dann Themen, die sich um die Konformität der Geschäftsführung mit den Zielen und Interessen der Eigentümer drehen. Zum anderen kann sich ein Board aber auch als Teil der Unternehmung verstehen, das einen wesentlichen inhaltlichen Beitrag zu leisten hat. Im Vordergrund stehen dann Themen, die eine Leistungssteigerung der Unternehmung zum Inhalt haben, wie z.B. die Formulierung einer Strategie oder aktive Beiträge an die Weiterentwicklung der Organisation.

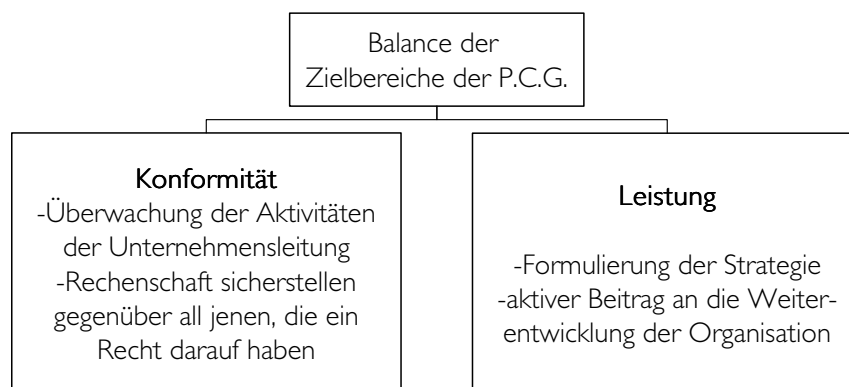


Abbildung 5: Das Board zwischen Konformität und Leistung

Auch hier beeinflusst die theoretische Perspektive, wie die Rolle des Boardes definiert ist. Die Agency-Theory fokussiert sich darauf, dass die Boardmitglieder die Interessen der Eigentümer wahrnehmen und mit ihren Ressourcen sorgfältig umgehen. Eine andere Sichtweise ist, dass das Board als Gremium die Leistungsfähigkeit der Organisation voranbringen soll, in dem durch die Strategie sowie die obersten Entscheidungen Werte generiert werden (Stewardship-Theory). Diese beiden Perspektiven verlangen ein völlig anderes Verhalten und eine unterschiedliche Orientierung der Boardmitglieder (Tricker 1994).

Der Cadbury Report wird in der Literatur dafür kritisiert, dass er sich hauptsächlich auf die Konformität fokussiert und andere Sichtweisen aussen vor lässt. Im Zentrum stehen die Aufmerksamkeit für Details, die Ausübung von Sorgfalt und auf die Fähigkeiten der Überwachung, der Evaluation und das Reporting. Hodges (1996: 10) fordert, dass die Leistungsperspektive neben der Konformität eine ebenbürtige Stellung einnimmt. Nach dieser Perspektive soll die Ausgestaltung der Public Corporate Governance die Organisationsmitglieder dazu motivieren, die Aufgaben in einer effizienten und effektiven Weise zu erfüllen. Dazu werden Visionen, strategisches Denken und Risikoübernahme sowie proaktive Verwaltungsrate gefordert (Cornforth 2003).

Im öffentlichen Sektor bereiten insbesondere die Identifikation Ziele und die Messung der Zielerreichung Schwierigkeiten, um eine effektive Corporate Governance zu entwickeln. Es herrscht Unklarheit bei der Beziehung zwischen den Ressourceninputs und der Erreichung der Ziele. Gerade aus diesem Grund muss eine Integration der beiden Perspektiven stattfinden. Eine zu starke Fokussierung auf die Leistungs-Dimension ist ihrerseits zu vermeiden, weil dadurch die Accountability in den Hintergrund rückt (Ashburner 2003: 214). Banga et al. (1995, zit. in Hodges et al. 1996) haben einen solchen Integrationsversuch unternommen.

In ihrem Vorschlag benötigt Konformität interne und externe Steuerungssysteme, welche durch die Struktur und die Prozesse des internen Kontrollsystems beeinflusst werden und dieses beeinflussen. Mit der Performance-Dimension werden die Anstrengungen im Bereich Leadership des Managements reflektiert, welches Ziele und Strategien entwickelt, um die Unternehmenskultur mittels Werten, gemeinsamen Verhaltensweisen und Verhaltenskodizes an ein sich änderndes Umfeld anzupassen. Auch hier wird also nicht das eine oder das andere, sondern eine ideale Balance der Dimensionen gesucht.

Der Interaktionsprozess zwischen den Überwachenden und den Überwachten ist von besonderer Bedeutung, weil dadurch die Qualität der Beziehung beeinflusst wird. Vertrauen und ein nicht-konfrontativer Ansatz eröffnen den Zugang zu wichtigen Informationen und zur Zustimmung für wichtige Handlungen (Hodges et al. 1996: 11). Die Britische Audit Commission (2003) hebt hervor, dass es für den öffentlichen Sektor wichtig ist, dass man sich auf die Informationen, welche durch das System und die Prozesse bereitgestellt werden, verlassen kann. Hier finde sich im öffentlichen Sektor noch einiges an Entwicklungspotenzial.

Für den öffentlichen Sektor bedeutet dies, dass Governance-Systeme entwickelt werden müssen, welche sowohl gegenüber den Stakeholdern vermitteln können, dass der Sektor in fähigen und ehrlichen Händen liegt, als auch die negativen Effekte einer strikten bürokratischen Kontrolle verhindert, damit die Performanceziele erreicht und verbessert werden können. Klare Ziele der öffentlichen Dienstleistungen sowie die Identifikation und Berichterstattung von Performanceindikatoren sind essenzielle Elemente in diesem Prozess.

#### 4.4 Strategischer Beitrag des Boards

Versteht sich das Board nicht als reines Kontrollorgan im Auftrag des Eigentümers, so übernimmt es in aller Regel eine strategische Rolle, was zu Interessenkonflikten führen kann. Beispielsweise kann die ökonomisch-strategische Ausrichtung einer Unternehmung den Anliegen des Eigentümers zuwider laufen, wie das Beispiel des Auslandengagements der Swisscom im Jahr 2007 deutlich gemacht hat. In öffentlichen Unternehmen sind die Konfliktpotenziale oft vielfältiger als in privaten. Hier spielen zusätzlich die demokratische Verantwortlichkeit, die Transparenz und Einhaltung der Regierungspolitik und Performance eine wichtige Rolle.

Eine klare Trennung der Funktionen zwischen dem Board und dem Management, bei der Ersterer die strategischen Entscheidungen fällt und Letzterer die Umsetzung vornimmt, vereinfacht die Realität wohl zu sehr. Wichtiger ist das Zusammenwirken von Management und Board innerhalb der strategischen Funktion. Die Klärung solcher Nahtstellen verlangt von Seiten des Managements mehr als das Board nur mit operativen Berichten zu bedienen, welche dieses noch zur Kenntnis nehmen oder bestätigen kann. Um die strategisch wichtigen Informationen aus dem operativen Berichten herauszufiltern bedarf es einiges an Zeit, Fähigkeiten, den Input des Boardes sowie ein starkes Vertrauensverhältnis zwischen dem Board und dem Management.

Wird gefordert, dass sich das Board auf strategische Belange beschränken soll, so muss man sich bewusst sein, dass die Definition von "strategisch" von der Interpretation und Wahrnehmung des eigentlichen Zwecks der öffentlichen Unternehmung abhängt. Eine Unternehmensstrategie zu entwickeln, kann eine sehr politische Aufgabe sein.

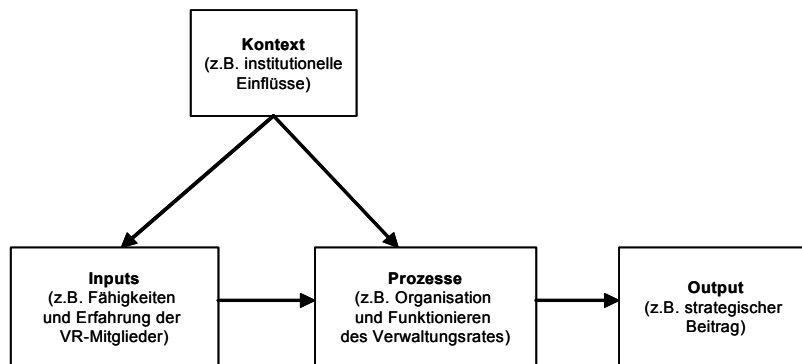


Abbildung 6: Einflüsse auf den strategischen Beitrag des Boards (Edwards und Cornforth 2003)

Der strategische Beitrag des Boardes setzt sich aus verschiedenen Einflüssen zusammen. Wie die Darstellung zeigt, beeinflusst die Zusammensetzung des Boards den strategischen Beitrag, den es leistet, nicht unwesentlich. Auch die Prozesse innerhalb des Boards, also wie es seine Rollen und die Verantwortung definiert oder wie die Sitzungen ablaufen, haben Auswirkungen auf den Output (Hilb 2005). Diese Praktiken, die ein Board zu bestimmten Entscheiden heran führen, werden erst in jüngerer Zeit systematisch erforscht (Grimm und Smith 1997).

Der institutionelle Kontext einer Unternehmung, aber auch des Boards selbst, ist für sein Funktionieren sehr bedeutsam. Gemeint sind damit jene Umstände, die organisationales Handeln ermöglichen oder verhindern: Gesetze, Vereinbarungen, Verträge, aber auch Routinen und Verhaltenserwartungen. Der Beitrag zur Strategie wird als derjenige Output definiert, welcher aus der Beteiligung des Boardes in der Organisation resultiert. Dieser Output wird durch die Prozesse und die Inputs geformt und diese wiederum werden durch den Kontext beeinflusst.

Edwards und Cornforth (2003) stellen für Grossbritannien fest, dass im Bereich der Kontextfaktoren der Staat durch Zwang und normativen Druck über Policies, Normierung und Leitlinien starken Einfluss auf den Bereich der Governance nehmen kann. Je stärker der Staat das Board als Transmissionsriemen für die Kontrolle der Qualität und Stetigkeit öffentlicher Leistungen sowie der prozeduralen Korrektheit nutzt, desto mehr stärkt er die Erfüllung der Funktion der Governance. Soll das Board von öffentlichen Unternehmen eine bedeutendere Rolle in der Strategie einnehmen, darf die Regierung das Gremium nicht mit anderen Vorgaben überlasten.

Bei den Prozessfaktoren haben v.a. eine unklare Abgrenzung der Rolle zwischen dem Board und dem Management, Unklarheiten beim Management der Agenda und Informationsprobleme auf Ebene des Boardes Probleme verursacht. Auf der Inputseite sind Probleme einzelner Mitglieder bei der Ausübung ihrer Funktion aufgrund mangelnden Trainings, zu wenig Erfahrung oder wegen Informationsüberflutung aufgetreten.

Diese Probleme auf den unterschiedlichen Ebenen beeinträchtigen den strategischen Beitrag, welcher der Board von öffentlichen Unternehmen leisten kann.

#### 4.5 Fragestellungen für unsere Untersuchung

Aus den oben geschilderten Zusammenhängen gilt es nun, die für die Schweiz relevanten Fragestellungen im Zusammenhang mit Boards öffentlicher Unternehmen zu erörtern. Wir haben uns auch hier wiederum auf einige wenige, relevante Fragen konzentriert.

**Aufgaben des Boards:** Welches sind die wichtigsten Aufgaben der Boards in Schweizer Unternehmen? Welche Perspektive dominiert in der Definition der Aufgaben: die Konformitätsüberwachung, oder die Leistungsperspektive? Welche Rolle spielt das Board in der Durchsetzung des öffentlichen Interesses in der öffentlichen Unternehmung? Angesprochen sind aber auch organisatorische Aufgaben, wie etwa die Sicherstellung eines unabhängigen Audits, oder die Ausgestaltung des Berichtswesens. [vgl. Empirie Kap. 4.5.1]

**Politik und öffentliches Interesse:** Hier stellt sich die Frage, wie stark und auf welchem Weg der öffentliche Anteilseigner seine Anliegen im öffentlichen Interesse in die Arbeit des Boards einbringt. Im Vordergrund steht die Frage, welche Rationalität das Board dominiert: die politische oder die ökonomisch-unternehmerische. Zudem werden mögliche Instrumente der Einflussnahme des öffentlichen Anteilseigners betrachtet wie etwa ein Veto-Recht der öffentlichen Vertreter. [vgl. Empirie Kap. 4.5.2]

**Wahlpraxis für das Board:** Sie hat einen direkten Einfluss auf die Zusammensetzung des Boards, widerspiegelt also auch wiederum die dominierende Perspektive zur Public Corporate Governance. Welche Kriterien werden bei der Besetzung des Boards berücksichtigt? Wie erleben die Befragten diese Praktiken? [vgl. Empirie Kap. 4.5.3]

**Verhältnis zwischen Politik und Management im Board:** Hier ist die für Public Corporate Governance typische Frage angesprochen, wie die Interessen der Politik (und ihre Vertreter) mit jenen des Managements (und seine Vertreter) innerhalb des Boards zusammenspielen. Eine Frage, die uns immer wieder beschäftigt, ist jene nach der richtigen Gewichtung dieses Verhältnissen, sowie der strukturellen Umsetzung (Lienhard und Schedler 2006). [vgl. Empirie Kap. 4.5.4]

**Beitrag der öffentlichen Vertreter im Board:** Schliesslich interessiert uns, wie der Beitrag von Vertretern aus Politik und Verwaltung, die im Board Einsitz nehmen, durch die Unternehmung selbst beurteilt wird. Denkbar sind hier mehrere Szenarien, wobei zwei heraus stechen: a. öffentliche Vertreter behindern das Board im unternehmerischen Denken, und b. öffentliche Vertreter bringen wichtige Aspekte des Öffentlichen in die Arbeit des Boards ein. [vgl. Empirie Kap. 4.5.5]

Mit diesen Informationen möchten wir einen Beitrag für ein besseres Verständnis der Public Corporate Governance in der Schweiz leisten. Bislang gibt es zu diesen Fragen kaum systematische Untersuchungen. Diese Lücke möchten wir schliessen.

## 5 Public Corporate Governance heute

### 5.1 Beschreibung der Daten<sup>1</sup>

Die vorliegende empirische Untersuchung wurde im Februar 2007 bei insgesamt 1674 öffentlichen Unternehmen in der Schweiz durchgeführt. Davon haben 217 Unternehmen den Fragebogen beantwortet und zurückgesandt. Davon konnten 191 gültige Fragebogen für die folgenden Auswertungen verwendet werden, was einem Rücklauf von nur gerade 11,4 % entspricht.

Die **Liste der Adressaten** wurde aus verschiedenen Quellen zusammengestellt:

- a. Betriebs- und Unternehmensregister des Bundesamts für Statistik: Öffentliche Unternehmen auf Bundes-, Kantons, Bezirks- und Gemeindeebene. Als öffentlich werden Unternehmen geführt, die weniger als 50% der Einnahmen am Markt erwirtschaften.
- b. Beteiligungen des Verwaltungsvermögens der Kantone und grösserer Städte gemäss Bestandesrechnung
- c. Beteiligungsspiegel des Bundes
- d. Mitgliederverzeichnis des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE)

Der **Fragebogen** bestand aus zwei Teilen: In einem ersten Teil wurden Fakten zur Situation in der entsprechenden Unternehmung abgefragt, in einem zweiten sollte eine Beurteilung der gegenwärtigen (Ist) sowie einer idealen (Soll) Situation erfolgen. Insgesamt war der Fragebogen recht umfangreich und auch inhaltlich anspruchsvoll.

Aufgrund zahlreicher Rückmeldungen, die wir telefonisch oder über Email von Befragten erhielten, erklären wir uns den tiefen Rücklauf mit folgenden Gründen:

1. Viele der angeschriebenen Unternehmen verstehen sich nicht als öffentliches Unternehmen, selbst wenn sie vom Bundesamt für Statistik als solche geführt werden. Sie fühlten sich daher durch die Bezeichnung "öffentliches Unternehmen" nicht angesprochen.
2. Insgesamt waren die verfügbaren Adressen von relativ geringer Qualität. Etliche unserer Anschriften gingen aufgrund der vorhandenen Adressbestände an Gemeinden bzw. Gemeindebehörden, da vor allem kleinere Unternehmen oder Anstalten über keine eigene Adresse verfügen.
3. Der Fragebogen war umfangmässig und inhaltlich sehr anspruchsvoll, und zudem wurde wohl auch das Thema an sich als (für den spezifischen Fall oft kleiner Unternehmen und Anstalten) wenig relevant erachtet.

Aufgrund des tiefen Rücklaufs können wir *keinen Anspruch auf Repräsentativität* unserer Ergebnisse erheben. Mit anderen Worten: Es ist möglich, dass das hier gezeigte Bild nicht der aktuellen, durchschnittlichen Situation in der Schweiz entspricht. Allerdings will uns scheinen, dass die Zusammenhänge innerhalb der Gruppe der Antwortenden dennoch spannend sind.

---

<sup>1</sup> Leserinnen und Leser, die sich nicht für den wissenschaftlich-technischen Teil interessieren, können diesen Abschnitt überspringen.

Die Datenauswertung erfolgt bezüglich der Fakten (1. Teil des Fragebogens) deskriptiv. Wo möglich wird die Analyse durch Korrelationen ergänzt, welche eine allfällige lineare Abhängigkeit zweier Variablen aufzeigen. Der (standardisierte) Korrelationskoeffizient liegt im Bereich von -1 bis +1. Negative Werte drücken aus, dass die beiden Variablen sich jeweils in entgegengesetzter Richtung bewegen (je mehr desto weniger), positive Werte verdeutlichen eine gleichgerichtete Bewegung (je mehr desto mehr). Eine Interpretation der Ergebnisse findet durch die Einordnung der Resultate in den Kontext des Berichtes statt.

Viele Fragen liessen Mehrfachantworten zu. Bei diesen Fragen unterscheiden wir:

- Anzahl **Fälle**: Hier ist jedes Unternehmen, das geantwortet hat, ein Fall. Das Maximum liegt bei 191 (= 100 % der Fälle)
- Anzahl **Antworten**: Hier zählen wir für jede Frage die Anzahl der Antworten (= Kreuze). Das Maximum kann daher für jede Frage variieren.

Der zweite Teil des Fragebogens wird mittels eines Soll-Ist-Vergleichs ausgewertet. Dabei sind insbesondere jene Fragen interessant, bei denen sich eine grosse Diskrepanz zwischen den Meinungen in den zwei Bereichen zeigen. Die Skala reicht von Werten zwischen -1 und +1. Die Soll-Werte wurden in halben Schritten gemessen und die Ist-Werte in ganzen Schritten. Hierbei drücken negative Werte eine eher ablehnende Haltung, positive Werte eine zustimmende Haltung aus. Zeigt sich hier eine grosse Diskrepanz zwischen dem Soll- und dem Ist-Wert, ist Handlungsbedarf zu vermuten, resp. es ist aufgrund geringer Relevanz eine allgemeine Zufriedenheit mit dem IST-Zustand erkennbar. Nebst einer Auswertung von Häufigkeiten werden zusätzlich die Mittelwerte der einzelnen Fragen betrachtet. Sie können zwischen -1 und +1 liegen und zeigen die Tendenz der einzelnen Antworten auf. Zusätzlich zeigt die Analyse der Standardabweichung, wie einheitlich die Frage beantwortet wurde. Fragen, zu denen eher Uneinigkeit besteht, weisen eine hohe Standardabweichung auf.

## 5.2 Beschreibung der antwortenden Unternehmen

### 5.2.1 Branche und Tätigkeit

Der grösste Teil der Unternehmen in der Umfrage ist mit 42.4 Prozent der Antworten in der Infrastrukturbranche tätig. Die zweitstärkste Gruppe mit 15.2 Prozent bilden Unternehmen aus der Branche öffentlicher Verkehr/Tourismus, gefolgt von der Umwelt/Landschafts-Branche mit 12.6 Prozent. Aus dem Bereich Gesundheitswesen stammen 7.9 Prozent der retournierten Fragebogen. Die restlichen erhobenen Branchen im Fragebogen wurden nur vereinzelt genannt. Weiter haben auch Unternehmen aus anderen Branchen in der Umfrage teilgenommen (vgl. Abbildung 6) und neun Fragebogen konnten nicht ausgewertet werden.

55 Prozent der befragten Unternehmen bieten marktorientierte Dienstleistungen an und 31.9 Prozent Dienstleistungen ohne hoheitliches Auftreten. Nur gerade 6.8 Prozent erfüllen eine Kernaufgabe des Staates. 6.3 Prozent gaben zu dieser Frage keine Antwort.

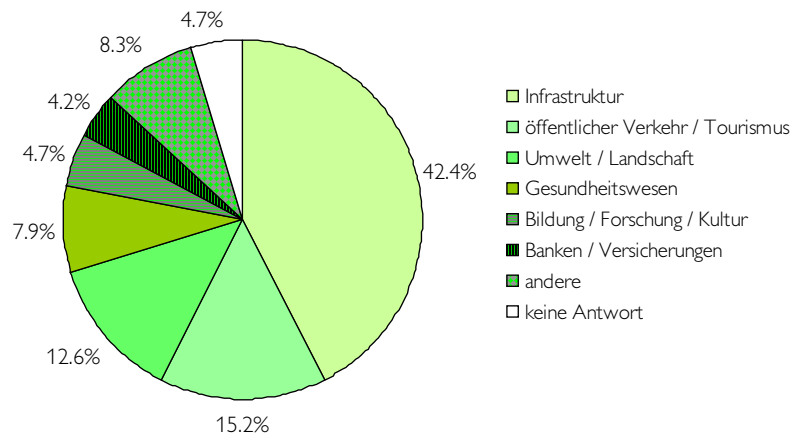


Abbildung 7: Rücklauf nach Branchen

### 5.2.2 Rechtsform

33 Prozent der Unternehmen in der Stichprobe sind als Aktiengesellschaft ausgestaltet und 40.3 Prozent in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, mehrheitlich selbständiger Art. Auch Korporationen bzw. Zweckverbände befinden sich in der Stichprobe, allerdings mit 8.4 Prozent nur ein kleiner Anteil.

|                                              |        |
|----------------------------------------------|--------|
| Privatrechtliche Aktiengesellschaft          | 33.0 % |
| Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt   | 29.8 % |
| Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt | 10.5 % |
| Korporation / Zweckverband                   | 8.4 %  |
| Andere privatrechtliche Rechtsform           | 7.9 %  |
| Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft        | 3.7 %  |
| Andere                                       | 4.7 %  |
| Keine Antwort                                | 2.1 %  |

Tabelle 6: Rücklauf nach Rechtsformen

Von den befragten öffentlichen Unternehmen beschäftigen zwei Drittel zwischen 5 und 199 Mitarbeiter und befinden sich somit in der Kategorie der KMU's. Die Stichprobe, die uns hier vorliegt, entspricht damit dem Bild, das sich vor allem auf Ebene Kantone und Gemeinden zeigt.

### 5.3 Instrumente zur Gewährleistung

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, wie die Gewährleistungsverantwortung des Staates bei den Antwortenden wahrgenommen wird. Damit beziehen wir uns auf die konzeptionellen Überlegungen, die wir im ersten Kapitel (v.a. Abschnitt 1.3) angestellt haben.

#### 5.3.1 Stufengerechtes Controlling (äusserer Controllingkreis)

Hier liegt der Fokus auf der Frage, wie die öffentliche Hand ihren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der Unternehmung wahrnimmt. Dazu bestehen verschiedene Möglichkeiten, die wir - mit Mastronardi - in den äusseren Controllingkreis zählen.

Die **Aufgaben- und Zielfestlegung** für die öffentlichen Unternehmen erfolgt in 42 Prozent der Fälle durch die öffentliche Hand, während 48 % angeben, ihre Aufgaben und Ziele selbst festzulegen. Werden die Ziele von der öffentlichen Hand vorgegeben, so dominieren Regierung und Parlament. Insgesamt 19 befragte Unternehmen (9.9 %) haben sich dazu nicht geäussert.

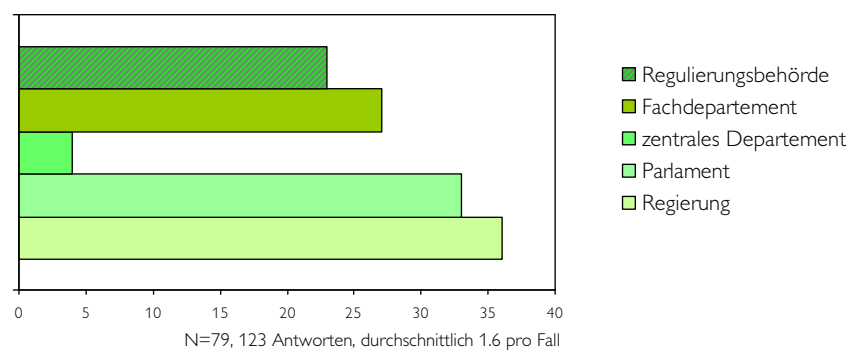


Abbildung 8: Ort der Zielfestlegung, falls nicht durch die Unternehmung selbst

Wenn mehrere Antworten abgegeben werden, ist es spannend zu wissen, welche Kombinationen typischerweise zu erkennen sind. Dies kann durch so genannte Korrelationen ermittelt werden. Es zeigt sich, dass eine positive Beziehung zwischen der Zielfestlegung durch die Regierung und jener durch das Parlament besteht ( $.256^{**}$ )<sup>2</sup>. Das heisst also, dass wer Ziele von der Regierung vorgegeben bekommt, der erhält tendenziell auch vom Parlament Vorgaben.

Weiter ist zu beobachten, dass zwischen der Zielfestlegung durch die Regierung und durch eine Regulierungsbehörde ein negativer Zusammenhang besteht ( $-.307^{**}$  für Regierung;  $-.260^{*}$  für Parlament). Somit erhalten öffentliche Unternehmen, die ihre Ziele von einer Regulierungsbehörde beziehen, tendenziell keine weiteren durch Regierung und Parlament. Ähnliches zeigt sich in der Beziehung zu den Fachdepartementen ( $-.344^{**}$ ).

<sup>2</sup> In Klammern werden die Werte des Spearman-Korrelationskoeffizienten angegeben. Je höher diese Werte sind (positiv oder negativ), umso stärker ist der Zusammenhang zwischen den beiden untersuchten Grössen. Die Sterne geben die statistische Signifikanz an, d.h. die Wahrscheinlichkeit eines statistischen Fehlers. (\*) ist signifikant auf dem 0.05 Niveau, (\*\*) ist signifikant auf dem 0.01 Niveau.

Eine Erklärung für diesen Umstand kann sein, dass es öffentliche Unternehmen gibt, die eher am Markt tätig sind und somit die Ziele von der Regulierungsbehörde erhalten und solche, die Aufgaben des Staates ausführen und dadurch stärker von den öffentlichen Organen beeinflusst werden.

Die **Arten der Steuerung** der öffentlichen Unternehmen sind vielfältig, und die Antwortenden gaben pro Unternehmen im Schnitt zwei Instrumente an, die gleichzeitig eingesetzt werden. Mit 55.2 Prozent der Fälle werden am häufigsten die Delegierten im Verwaltungs- oder Stiftungsrat genannt. Ein Leistungsauftrag kommt in 48.6 Prozent der Fälle zur Sprache, und in 35.5 Prozent der Fälle findet eine Steuerung über rechtliche Normen statt. Seltener kommen Konzessionen (19.7 Prozent), die Inputstrategie (19.7 Prozent), eine Eigentümerstrategie (14.8 Prozent) oder andere Instrumente (7.7 Prozent) zum Zug.

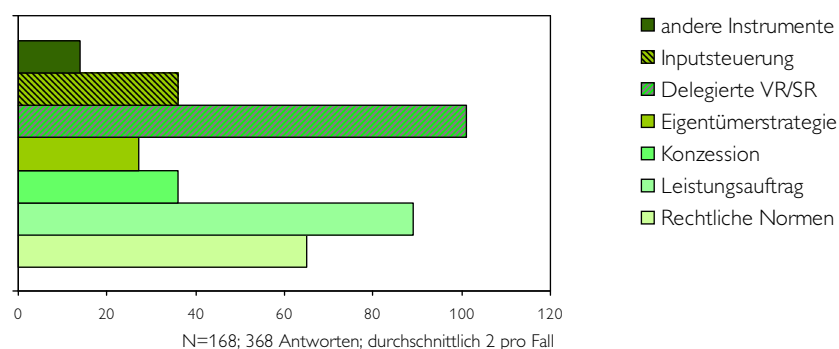


Abbildung 9: Eingesetzte Steuerungsinstrumente

Findet eine Steuerung mittels Delegierten im Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat statt, kommt selten ein Leistungsauftrag zum Tragen (-.157\*). Interessanterweise besteht jedoch kein signifikanter (negativer) Zusammenhang zwischen Leistungsauftrag und Inputsteuerung, d.h. die beiden scheinen sich in der Praxis nicht auszuschliessen. Das wäre nach Idealvorstellung des NPM allerdings zu erwarten gewesen. Die Inputsteuerung steht in positiver Beziehung zur Steuerung mittels rechtlicher Normen (.207\*\*), d.h. die beiden werden tendenziell gleichzeitig eingesetzt. Jedoch kommt die Inputsteuerung weniger zur Anwendung, wenn Delegierte im Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat Einsitz nehmen (-.245\*\*). Im Überblick fällt vor allem auf, dass die Delegierten im Verwaltungs- oder Stiftungsrat mit dem Einsatz anderer Steuerungsinstrumente tendenziell wenig korrelieren. Dies scheint ein direkter, informeller Weg zur Einflussnahme zu sein.

Auf die Frage nach einer **Trennung der Funktionen des Eigentümers und des Leistungsbestellers** wurde die Ist-Situation leicht positiv beurteilt (.130 auf der Skala zwischen -1 und +1), allerdings mit einer recht grossen Streuung der Antworten. Auf die Soll-Situation angesprochen, wurde eine Trennung deutlicher befürwortet (.515). Vor allem jene, die die Ist-Situation neutral beurteilt haben, tendieren für die Sollvorstellung klar zu einer Trennung. Dies lässt einen gewissen Handlungsbedarf vermuten.

### 5.3.2 Finanzierungsmodelle

Die Finanzierungsmodelle haben einen grossen Einfluss auf die Tätigkeit der öffentlichen Unternehmung. Sie sind daher wesentlicher Bestandteil einer Public Corporate Governance.

64 % der befragten Unternehmen geben an, Beiträge von der öffentlichen Hand zu beziehen. Nun stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien diese Beiträge berechnet werden. In mehr als der Hälfte der Unternehmen spielen der effektive Aufwand oder die Kosten eine massgebliche Rolle (51.6 Prozent der Fälle). Der Umfang und die Qualität der erbrachten Leistung sind für 42.6 % der Fälle ausschlaggebend. Jeweils 19.7 Prozent der Unternehmen erhalten die Beiträge der öffentlichen Hand gemäss ihrem Defizit oder es kommen andere Kriterien zur Anwendung. Es gilt zu beachten, dass in 41 Fällen mehrere Kriterien zur Bemessung der Beiträge herangezogen werden; im Schnitt sind dies 1.3 Antworten pro Fall.

### 5.3.3 Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit

In 66.5 Prozent der Fälle fühlen sich die öffentlichen Unternehmen durch die öffentliche Hand im **unternehmerischen Verhalten eingeschränkt**. Nur 33.5 Prozent unterliegen diesbezüglich keiner Restriktion. Am stärksten werden die Unternehmen durch Einschränkungen in der Preishöhe (58.3 Prozent der Fälle) und Preisanpassungen/Preisstabilität (51.2 Prozent) in ihrem unternehmerischen Verhalten eingeschränkt. Aber auch Einschränkungen bei Mengenveränderungen/Volumenanpassungen (40.2 Prozent) sowie der absoluten Menge/Volumen (34.6 Prozent) werden genannt. 15 % der Unternehmen geben an, in der Festlegung der Qualität gebunden zu sein, und ebenso viele erleben eine Einschränkung ihres Marktverhaltens. Mit durchschnittlich 2.1 Antworten pro Fall bestehen offenbar recht häufig Überschneidungen verschiedener Aspekte. Das kann damit zusammenhängen, dass sowohl die Höhe von Preis, Menge und Volumen, wie auch deren Veränderung abgefragt wurde, und dass sich diese Dinge nicht einfach trennen lassen.

Dass hier ein Handlungsbedarf vermutet werden kann, zeigt auch der Soll-Ist-Vergleich zur Frage, ob zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen **gleiche Wettbewerbsbedingungen** bestehen. In der Ist-Beurteilung hat diese Frage einen leicht positiven Wert (.212 auf der Skala von -1 bis +1), während die Soll-Vorstellung deutlich positiv ausfällt (.701) bei relativ geringer Streuung der Antworten. Dennoch: In vielen Fällen (75) ist eine solche Gleichstellung bereits vorgenommen worden, was die positiven Ist-Werte belegen.

### 5.3.4 Staatsgarantie

Die Staatsgarantie wird in aller Regel mit den Kantonalbanken in Beziehung gebracht, da sie in der Öffentlichkeit vor allem dort diskutiert wird. Allerdings ist sie auch für andere öffentliche Unternehmen von Bedeutung, wie unsere Zahlen belegen.

Immerhin 49.7 Prozent der antwortenden Unternehmen erhalten eine **finanzielle Garantie** durch die öffentliche Hand, bei 47.1 Prozent der öffentlichen Unternehmen fehlt eine solche. Die Formen dieser finanziellen Garantie sind unterschiedlich. 42.7 % der Fälle kommen in den Genuss einer Defizitgarantie und/oder haben kostendeckende Abnahmepreise definiert. 39 % kennen eine Finanzierungsgarantie, und 24.4 % eine Haftungsgarantie der öffentlichen Hand. Weitere Arten von Garantien (v.a. Bürgschaften des Staates) finden sich bei 6.1 % der Fälle. In dieser Frage sind recht wenig Überschneidungen zu erkennen: pro Fall wurden durchschnittlich nur gerade 1.1 Antworten angekreuzt.

Bei 60 Prozent der Fälle ist eine **Verankerung der Garantie** im Gesetz zu finden. 37 Prozent haben sie in den Statuten oder dem Gesellschaftsvertrag verankert. Für 21,5 % besteht eine Lösung auf dem Verordnungsweg, und 14 % verfügen über einen Parlaments- oder Regierungsbeschluss dazu. Gewisse Garantien sind mehrfach verankert; durchschnittlich gingen 1.3 Antworten pro Fall ein.

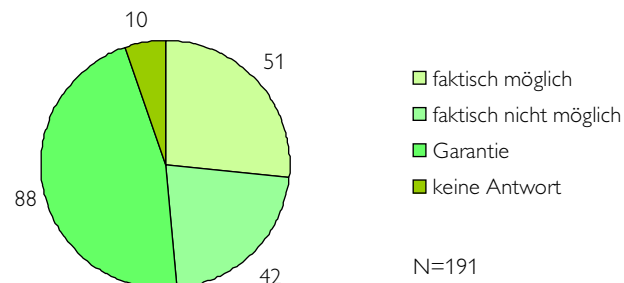


Abbildung 10: Möglichkeit eines Zahlungsausfalls der öffentlichen Unternehmung

Bei öffentlichen Unternehmen ohne finanzielle Garantien ist ein Zahlungsausfall in 54,8 Prozent der Fälle möglich, in 45,2 Prozent kann der Staat einen Konkurs nicht zulassen. Nicht relevant ist die Fragestellung für jene Unternehmen, die eine Garantie genießen. 10 Fälle gaben keine Antwort an. Mit der Frage eines Zahlungsausfalls ist auch jene der Gewährleistungsverantwortung verbunden. Erfüllt nämlich eine Unternehmung einen öffentlichen Auftrag, so wäre dies wohl gleichbedeutend mit einem Konkurs, und damit würde die Aufgabenerfüllung in Frage gestellt. Wie der Staat in so einem Fall seiner Gewährleistungsverantwortung nachkommt, ist an dieser Stelle nicht beantwortbar.

## 5.4 Wahrung der Interessen der Eigentümer

Wenn sich auch die verschiedenen Perspektiven nicht sauber trennen lassen, so wollen wir doch im folgenden Kapitel vorwiegend jene Fragen anschneiden, die sich nicht primär um die Anliegen des Gewährleisters, sondern um jene des Eigentümers drehen. Wir beziehen uns dabei konzeptionell auf die im Kapitel 2.2. gemachten Ausführungen.

### 5.4.1 Klärung der Funktionen und Aufgaben

Nur gerade zwei Drittel der Unternehmen geben an, dass zur strategischen und operativen Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand als Eigentümer und dem obersten Organ der Unternehmung klare Vorschriften bestehen. In 30 Prozent der Fälle bestehen keine solchen Vorschriften, und 4,7 Prozent geben keine Antwort oder wissen es nicht. Wo Vorschriften bestehen, weisen sie mehrheitlich die strategischen Aufgaben der öffentlichen Hand zu, während deren Umsetzung Aufgabe der Unternehmung sei. Eine Instruktion des Verwaltungsrates (Weisungsrecht) kennt ein Drittel, und ein Viertel weist dem Verwaltungs- oder Stiftungsrat operative Aufgaben zu. Im Schnitt wurden pro Fall 1,3 Antworten gegeben, d.h. es bestehen teilweise zu mehreren Punkten Vorschriften.

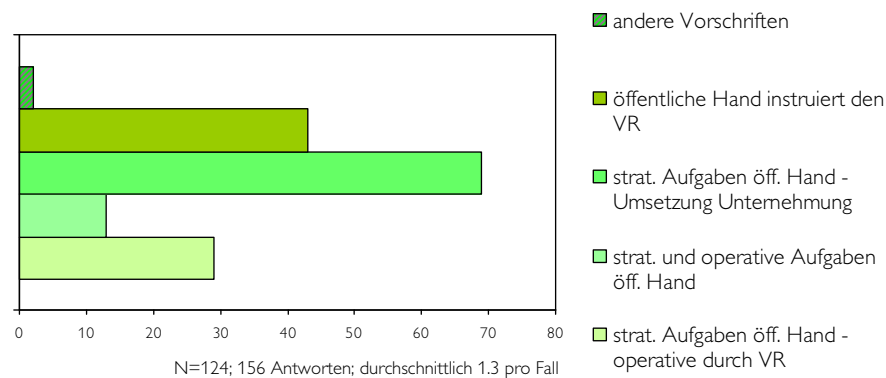


Abbildung 11: Art der Aufgabenteilung, wo Vorschriften dazu bestehen

Eine überwiegende Mehrheit ist der Ansicht, dass der Verwaltungsrat die **Führung** der öffentlichen Unternehmung an eine separate **Geschäftsleitung delegieren** soll. Dies wird in vielen Fällen bereits so ausgeführt (Ist .570) und wird auch für als Soll-Vorstellung stark befürwortet (Soll .675). Nur bei einem geringen Teil der befragten Unternehmen übernimmt der Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat sowohl die strategische als auch operative Aufgabe, jedoch wünscht sich die Mehrheit von ihnen auch keine Veränderung. Und trotzdem lässt sich klar die Tendenz hin zu einer Aufteilung der beiden Aufgabenbereiche auf zwei Organe erkennen.

Dieses Ergebnis wird gestützt durch die Antworten auf die direkte Aussage, die Funktion des Verwaltungs- bzw. Stiftungsrates und der Geschäftsleitung seien zu trennen. Der Ist-Wert liegt mit .832 überdurchschnittlich hoch und wird vom Soll-Wert gar noch übertroffen (Mittelwert .905).

Ganz deutlich als Aufgabe des Verwaltungs- bzw. Stiftungsrates wird die **Einhaltung der Wirtschaftspläne sowie das Risikomanagement** angesehen. 112 der befragten Unternehmen sehen dies bereits verwirklicht und beurteilen diese Aufgabe auch für die Zukunft als wichtig. Von den Unternehmen, welche bei der Ist-Analyse eine neutrale Aussage gemacht haben, erhofft sich die Mehrheit für die Zukunft ein stärkeres Eingreifen des Organs. Nur wenige Befragte nehmen sich der Thematik nicht an. Die Analyse des Mittelwertes der Soll-Analyse zeigt mit 0.843 eine deutlich positive Tendenz auf.

#### 5.4.2 Strategische Ziele des Eigners

Der öffentliche Anteilseigner gibt in 65 Prozent aller Fälle strategische Ziele vor. 31.9 Prozent der Unternehmen erhalten keine solchen Ziele und 1.6 Prozent sind darüber nicht informiert, ob Ziele des Eigentümers existieren.

Die Korrelation der unterschiedlichen Zielkategorien zeigt, dass strategische Ziele im Personalwesen mit praktisch allen anderen Zielen signifikant korrelieren, während die anderen Ziele untereinander keine signifikanten Korrelationen aufweisen. Dies kann heißen: wenn irgendwo Ziele definiert werden, so sind in aller Regel auch Personalziele dabei. Allerdings werden Personalziele tendenziell nicht vorgegeben, ohne auch andere Ziele festzulegen. Überraschend war für uns insbesondere, dass Leistungs- oder Wirkungsziele nicht mit Finanzziele korrelieren.

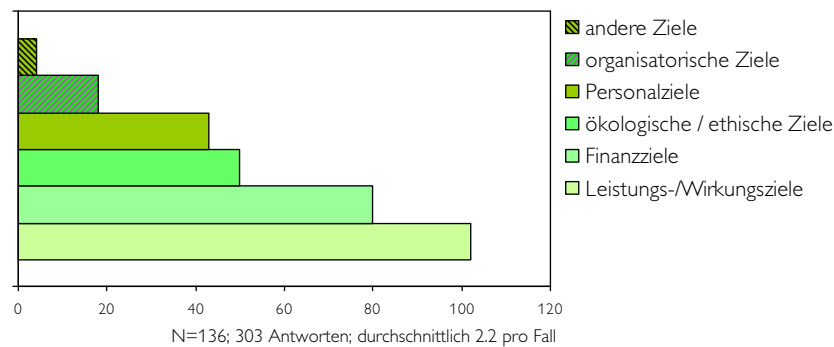


Abbildung 12: Art der strategischen Ziele des Eigners

Eine klare und konsistente **Eigentümerstrategie** des öffentlichen Anteilseigners ist wichtig für die Steuerung des Unternehmens. Dass dem so sein soll, scheint eine klare Meinung der Unternehmen zu sein (Mittelwert .795). Die Beurteilung der Ist-Situation ist zwar positiv, aber deutlich weniger klar bei einer recht grossen Streuung der Antworten (Mittelwert .335). Die Verknüpfung der Eigentümerstrategie mit den strategischen Zielen der Unternehmung könnte eine Kaskade eröffnen, die für die Führung der Unternehmung bedeutend ist. Dass die Eigentümerstrategie die Grundlage für die Formulierung der eigenen strategischen Ziele sein sollte, wird tendenziell befürwortend beurteilt. Dies gilt sowohl für die Einschätzung der Ist-Situation (.308 auf der Skala von -1 bis +1), als auch für die Soll-Vorstellung (.369). Insgesamt bewegen sich diese Antworten allerdings auf tiefer positivem Niveau als bei der allgemeiner gehaltenen Aussage.

Als eine wichtige Aufgabe des Verwaltungs- bzw. Stiftungsrates wird die **Abstimmung von Strategie und Ressourcen** angesehen. Bereits heute scheint dies weitgehend so zu sein, denn von den 171 Unternehmen, die diese Frage beantwortet haben, äussern sich 100 positiv zur Ist-Situation (Mittelwert .512). Nur gerade 13 verneinen dies für den aktuellen Zustand. Auch für die Sollvorstellung bleibt dies ein wichtiges Thema für die Unternehmen, mit leicht steigender Tendenz (Mittelwert .649).

Die **Klarheit und Messbarkeit der Ziele** des öffentlichen Anteilseigners wird in der Ist-Situation tendenziell positiv beurteilt (Mittelwert .229). Im Vergleich dazu ist die Soll-Vorstellung jedoch deutlich klarer (Mittelwert .711) und auch einheitlicher, mit einer vergleichsweise tiefen Streuung der Antworten. Dies lässt vermuten, dass hier noch Handlungsbedarf gesehen wird.

Eine Mehrheit der Befragten steht einer **Beschränkung** des öffentlichen Anteilseigners **auf Organisations- und Steueraufgaben** heute neutral gegenüber. Dies ergibt im Durchschnitt eine leicht positive Tendenz (.131). Von diesen Unternehmen wünscht sich jedoch der grösste Teil für die Zukunft eine solche Beschränkung. Wo hingegen bereits eine Beschränkung besteht, wird sie auch weiterhin gewünscht. Von denjenigen Unternehmen, die derzeit keine solche Beschränkung feststellen (39) wünschen sich 24 auch für die Zukunft keine solche. Somit kann festgehalten werden, dass die meisten der befragten Unternehmen Organisations- und Steueraufgaben durch den Anteilseigner bestimmen liessen, und dass hier noch mehr zu machen wäre.

### 5.4.3 Kontrolle der Geschäftstätigkeit

92.1 Prozent der Unternehmen geben an, **Vorschriften** zur Kontrolle der Geschäftstätigkeit zu kennen, 7.3 Prozent haben keine solchen Vorschriften. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie keiner Kontrolle unterliegen. Am häufigsten bei Unternehmen mit Vorschriften ist die Revision der Jahresrechnung durch einen anerkannten Revisor (92.6 % der Fälle) anzutreffen. In 36 Prozent der Fälle prüfen Kommissionen oder Ausschüsse die Rechnung. Eine Kontrolle mittels Kennziffern der öffentlichen Hand (21.1 Prozent der Fälle) sowie durch die Abnahme durch das Parlament (25.1 Prozent der Fälle) findet etwas weniger Verbreitung. Überschneidungen sind auch hier festzustellen: im Durchschnitt wurden pro Fall 1.8 Antworten angegeben.

Welche wichtige Rolle hier der Verwaltungs- oder Stiftungsrat spielt, zeigt sich in der Beurteilung seiner Aufgaben. Bereits heute wird von ihm sehr deutlich erwartet, dass er die Ergebnisse der Geschäftsführung überwacht (Mittelwert .806), und in der Sollvorstellung wird dieser Wert noch übertroffen, mit nur wenig Streuung der Antworten (Mittelwert .907). Dies gehört zu den deutlichsten Ergebnissen der Studie.

### 5.4.4 Offenlegung von Informationen

Vorschriften zur Offenlegung von Informationen der öffentlichen Unternehmung bestehen in 76.4 Prozent der Fälle, knapp ein Fünftel geben an, keine solchen Vorschriften zu kennen. 7 Befragte (= 4 %) wissen es nicht oder geben keine Antwort. Die grosse Mehrheit (93.8 Prozent) der Fälle, die eine Offenlegung kennen, machen dies mittels eines Geschäftsberichts. Ein öffentlicher Zwischenbericht (11.6 Prozent der Fälle) und öffentliche Informationen zur Corporate Governance (17.1 Prozent der Fälle) kommen eher selten zur Anwendung. Weniger verbreitet ist eine Offenlegung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Unternehmen und den öffentlichen Anteilseignern (22.6 Prozent der Fälle).

Für öffentliche Unternehmen eher erstaunlich ist die Tatsache, dass nur gerade 15.8 Prozent der Fälle die **Entschädigungen** des Verwaltungs- bzw. Stiftungsrates publizieren. Das Meinungsbild zeigt allerdings, dass hier ein gewisser Handlungsbedarf erkennbar ist: Während die Ist-Situation transparenter und individualisierter Vergütung der Verwaltungsräte leicht positiv beurteilt wird (Mittelwert .285), gehen die Soll-Vorstellungen diesbezüglich deutlich weiter (.591).

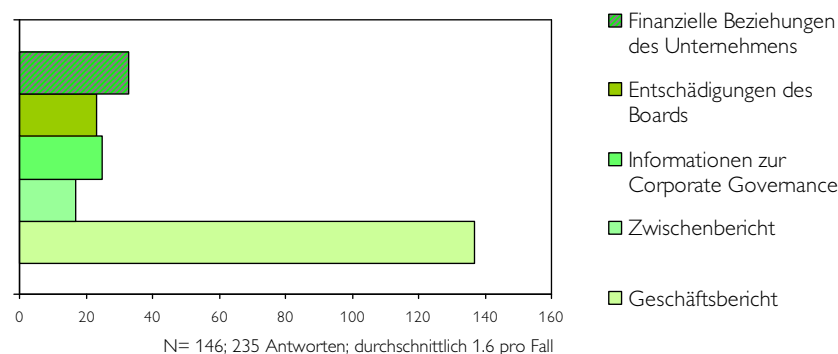


Abbildung 13: Arten der Offenlegung, wo solche stattfindet

Ein besonderes Augenmerk haben wir auf die **Offenlegung von Steuerungs- und Finanzierungsaspekten** gelegt, um der Corporate Governance öffentlicher Unternehmung auf den Grund zu gehen. In 64.4 Prozent der Fälle ist dies bereits umgesetzt. Für 12 Prozent ist die Umsetzung ein mittelfristiges Ziel, wohingegen 12.6 Prozent keine Notwendigkeit dafür erkennen können.

Bei aller Forderung nach Öffnung und Transparenz gibt es auch bei öffentlichen Unternehmen Bereiche, die dieser Transparenz entzogen sind. So ist unbestritten, dass der Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat die **Vertraulichkeit sowie Verschwiegenheit** wahren soll. In der Beurteilung der Ist-Situation sehen dies 130 der befragten öffentlichen Unternehmen bereits verwirklicht, was zu einem hohen Mittelwert von .701 führt. Die Soll-Vorstellungen übertreffen diesen Wert jedoch deutlich (Mittelwert .946), was auch darauf hinweist, dass hier aus Sicht der Unternehmen noch weiterer Handlungsbedarf besteht.

Bezüglich der Offenlegung der **Beteiligungen** an Drittunternehmen von öffentlichen Unternehmen zeigt sich eine klar positive Beurteilung durch die Befragten. Bei der Ist-Analyse geben 130 Unternehmen an, dies bereits zu tun und empfinden das auch für die Zukunft als wichtig. Auch von jenen Unternehmen, welche sich heute neutral oder negativ diesbezüglich geäußert haben, wünscht sich die Mehrheit Verbesserungen für die Zukunft. Dies führt zu einer Zunahme von .686 (Ist) auf .834 (Soll) in der Bewertung dieser Offenlegungsfrage.

#### 5.4.5 Berichterstattung an die Eigner

Keine grossen Überraschungen finden sich bei der Berichterstattung als wichtiges Thema der Corporate Governance. Eine regelmässige Berichterstattung an den öffentlichen Anteilseigner erfolgt bei 93.7 Prozent der öffentlichen Unternehmen, und nur 4.7 Prozent unterlassen eine solche.

Der **Rhythmus** orientiert sich dabei an der Privatwirtschaft, wobei es verhältnismässig wenig erscheint: Der grösste Teil (77.7 Prozent der Fälle) informiert den öffentlichen Anteilseigner in einem jährlichen Bericht. Eine vierteljährliche Berichterstattung führen 19.6 Prozent der Fälle durch und 3.4 Prozent der Fälle berichten in monatlichen Abständen. 11.7 Prozent der Fälle wählen einen anderen Rhythmus. Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass viele Informationen auch informell weitergegeben werden, beispielsweise über die Vertreter des Anteilseigners im Verwaltungs- oder Stiftungsrat.

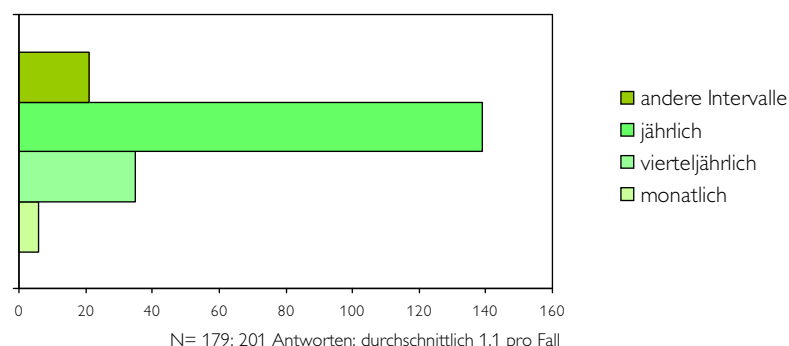


Abbildung 14: Berichtsrhythmus gegenüber dem Anteilseigner

Zu den **Inhalten** der Berichte haben nur knapp 80 % der Befragten konkretere Angaben gemacht. Von diesen geben 95.3 Prozent der Fälle an, regelmässig über die Finanzentwicklung zu berichten, 76 Prozent über die Leistungsentwicklung und 57.3 Prozent über die Personalentwicklung. Es wird deutlich, dass in vielen öffentlichen Unternehmen mehrere inhaltliche Bereiche in der Berichterstattung abgedeckt sind: 2.3 Antworten pro Fall wurden im Durchschnitt abgegeben.

Wie **effektiv** sind jedoch diese Berichte? Werden sie von den Adressaten wirklich gelesen, zur Kenntnis genommen, und in konkrete Steuerungsentscheide umgesetzt? Dazu haben wir die Frage gestellt: "Bewegt die Berichterstattung bei den öffentlichen Anteilseignern etwas?" Von den befragten Unternehmen geben nur 51.3 Prozent eine positive Antwort. 31.9 Prozent sind der Meinung, mit den Berichten nichts zu bewegen, 11 % wissen es nicht. Knapp 5.8 % gaben keine Antwort.

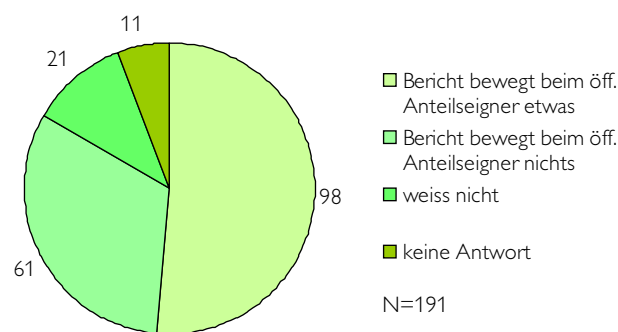


Abbildung 15: Effektivität des Berichtswesens

Der **Umfang** der geforderten Berichte der öffentlichen Hand werden bei 78 Prozent der öffentlichen Unternehmen als angemessen beurteilt. 9.9 Prozent der Befragten empfinden die Anforderungen als zu hoch, 2.6 Prozent als zu niedrig. 4.7 Prozent wissen es nicht, und ebenso viele geben keine Antwort.

Die Berichterstattung findet in den meisten Fällen (Mittelwert .599) bereits nach anerkannten **Rechnungslegungsstandards** statt. Bei 111 öffentlichen Unternehmen ist dies der Fall, und dies entspricht auch ihrer Soll-Vorstellung. Der Trend scheint noch stärker in diese Richtung zu gehen. Der deutlich positivere Mittelwert von 0.856 der Soll-Analyse verdeutlicht das Resultat. Gemessen daran, dass wir es bei den Befragten grossmehrheitlich mit KMUs zu tun haben, scheint uns diese Klarheit eher überraschend. Immerhin wird zumindest den internationalen Rechnungslegungsstandards unterstellt, für KMUs zu komplex zu sein und zu einem übermässigen Aufwand zu führen - insbesondere im öffentlichen Kontext (Hepworth 2002).

## 5.5 Das Board in der Public Corporate Governance

### 5.5.1 Aufgaben des Boards

Bezüglich der Aufgaben, die das Board wahrnehmen soll, wird deutlich, dass die **Oberaufsicht** als eine der wichtigsten Aufgaben angesehen wird. 128 der Befragten beantworten die Mehrheit diese Frage sowohl in der Ist- als auch in der Soll-Analyse positiv. Somit ist diese Aufgabe heute bereits Bestandteil des Pflichtenheftes des Boards. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass diese Terminologie nicht der juristischen entspricht:

Im Staats- und Verwaltungsrecht spricht man in der Regel dann von Oberaufsicht, wenn die Funktion des Parlaments angesprochen wird. Inhaltlich ist damit an dieser Stelle die Rolle des Boards im Sinne der Agency Perspektive gemeint: Überwachung der Geschäftstätigkeit der Unternehmung.

Ein etwas differenzierteres Bild zeigt sich bei der Pflege der **Beziehungen zu den Anspruchsgruppen**. Hier ist eine leicht positive Tendenz der Ist-Bewertung festzustellen (Mittelwert .282), allerdings mit einer Verstärkung für die Soll-Vorstellung (Mittelwert .404).

Deutlicher zeigt sich das Bild in der Frage, ob das Board ein **Leitbild** gestalten soll. Bereits die Ist-Situation ist positiv (.322), und die Soll-Vorstellung geht klar in diese Richtung (.639). Offensichtlich erwarten die Unternehmen von ihren Boards eine noch stärker richtunggebende Wirkung, und zwar nicht nur im Fachlichen, sondern auch im Sinnbereich. Das Leitbild bietet die Möglichkeit einer Sinnggebung für die Unternehmung.

Das Board hat nicht nur inhaltlich eine steuermde Verantwortung, sondern auch organisatorisch. Corporate Governance bezieht sich ja explizit auf Strukturen und Prozesse, die eine Steuerung des Unternehmens ermöglichen sollen. Die Gestaltung einer **sachgerechten Aufbau-/Ablauforganisation** war daher eine Aufgabe, die dem Board zugeordnet werden kann. Allerdings ist das Bild hier recht gespalten: wird diese für die Ist-Situation noch tendenziell positiv (.249) beurteilt, so ist die Soll-Vorstellung eher zurückhaltend (.176). Zwar widerspiegeln sich die Meinungen der Ist-Analyse in der Soll-Analyse der öffentlichen Unternehmen. Was jedoch auffällt ist, dass 13 befragte Unternehmen, bei denen diese Aufgabe durch den Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat ausgeführt wird, dies für die Zukunft als nicht mehr notwendig erachten. Es kann festgehalten werden, dass dieser Aufgabe aus Sicht der Unternehmen keine allzu grosse Bedeutung zukommt - was mit der oben angesprochenen Delegation im Einklang steht.

Deutlicher wird vom Board erwartet, dass es den verschiedenen Organen der Unternehmung **Leistungs- und Kontrollfunktionen** zuweist. Der recht positive Wert (.434) der Ist-Analyse nimmt für die Soll-Vorstellung noch leicht zu (.569). Allerdings besteht etwas mehr Zurückhaltung in der Frage, ob das Board die Kommunikation und Koordination von internen und externen Prüfern übernehmen soll. Hier zeigt sich, dass die Unternehmen den Ist- als auch Soll-Bereich jeweils ähnlich beurteilen, und zwar auf eher tieferem positivem Niveau (.229 Ist; .382 Soll). In einer Mehrheit der Fälle drücken öffentliche Unternehmen, welche beispielsweise bei der Ist-Analyse negativ geantwortet haben, auch eine negative Meinung bezüglich der Zukunft aus. In diesem Bereich wird sich somit für die Zukunft nicht viel ändern.

Als eine wichtige Aufgabe des Boards wird das Festlegen des **Berichts- und Informationswesens** erachtet. Die meisten öffentlichen Unternehmen drücken in der Ist-Analyse eine neutrale (56) oder positive (101) Haltung aus, was sich in einer positiven Durchschnittsbewertung äussert (Mittelwert .491). Dies ändert sich auch bezüglich der Soll-Analyse kaum und nimmt nur leicht zu (Mittelwert .554). Auch hier findet sich die neutrale bis positive Tendenz in den Antworten wieder. Klar ist hingegen, dass das Board eine Art **Informationskaskade** zu berücksichtigen hat. Es sind beinahe alle befragten öffentlichen Unternehmen (152) der Meinung, dass der Verwaltungsrat durch die Geschäftsleitung sowie die Verwaltungsspitze informiert werden soll. Der Ist-Wert liegt bei hohen .879 und wird vom Soll-Wert noch übertroffen: .912. Auffallend ist, dass keine negativen Meinungen in diesem Bereich festgestellt werden konnten und nur wenige bei der Ist-Analyse sich neutral geäussert haben. In Zukunft soll der beschriebene Informationsweg nach Ansicht der Befragten auch weiterhin so ablaufen, was aus den positiven Soll-Werten ersichtlich wird.

Politisch heikel ist die Frage, ob das Board einer regelmässigen **Leistungsevaluation** unterzogen werden soll. Hier zeigt sich denn auch die mit Abstand grösste Diskrepanz zwischen der Ist-Beurteilung (Mittelwert -.412) und der Soll-Vorstellung (.574) der Unternehmen. Offensichtlich ist eine solche Evaluation heute kaum üblich, wird aber klar gewünscht. Auch öffentliche Unternehmen, welche bei der Ist-Analyse die Frage negativ beantwortet haben (91) wollen als Soll-Vorstellung die Leistung dieses Gremiums regelmässig evaluieren (66 der 91). Hier scheint - aus Sicht der Befragten - ein enormes Defizit zu bestehen, das thematisiert werden muss.

### 5.5.2 Politik und öffentliches Interesse

Das Board hat - als (Teil-) Vertretung des öffentlichen Anteilseigners - nicht nur eine Unternehmensleitungsfunktion, sondern es muss auch politische Anliegen berücksichtigen. Nicht zuletzt muss es das öffentliche Interesse berücksichtigen, das mit dem öffentlichen Unternehmen verfolgt werden soll. So jedenfalls die Theorie (vgl. Kap. 4.1). Doch wie beurteilen die befragten Unternehmen diese Aufgabe?

Unterstützt wird die Aussage, dass das Board für die Teilnahme an der Willensbildung und **Durchsetzung des öffentlichen Interesses** zuständig sei. Für die Ist-Situation ergibt sich ein Wert von .349, die Soll-Vorstellung ist leicht positiver (Mittelwert .497). Jedoch zeigt sich bei jenen Unternehmen, welche einer neutralen Haltung bei der Ist-Analyse Ausdruck verliehen haben, dass diese auch in Zukunft den Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat nicht unbedingt verstärkt mit dieser Aufgabe betrauen möchten.

Im öffentlichen Interesse liegt auch die Aufgabe des Boards, den **demokratischen Einfluss** sicherzustellen. Zu diesem Thema wurde die Ist-Situation verhalten positiv beurteilt (Mittelwert .302), was sich auch bei der Soll-Vorstellung nicht ändert (.257). Auch innerhalb der Antwortgruppen zeigt sich fast keine Veränderung: Unternehmen, welche die Ist-Situation neutral beurteilen, verleihen der gleichen Haltung in der Soll-Vorstellung Ausdruck. Dies lässt sich für jeden Bereich, von negativ bis positiv, feststellen.

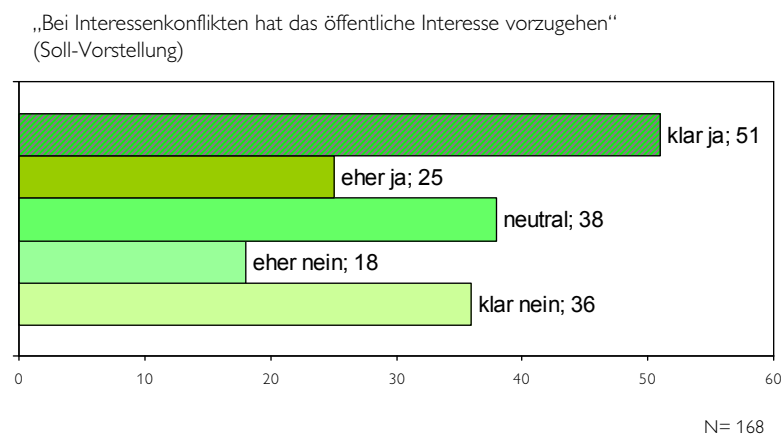


Abbildung 16: Öffentliches vs. privates Interesse

Diese eher allgemein gehaltenen Aussagen gewinnen also recht positive Ergebnisse. Gespaltener sind die Meinungen in Konfliktsituationen. Dann nämlich muss das eine gegenüber dem anderen Interesse den Vorzug bekommen. Daher haben wir diese Situation explizit angesprochen mit der Aussage: "Bei **Interessenkonflikten** hat das **öffentliche Interesse vorzugehen**."

Hier kann nur noch von einer schwachen Zustimmung bei der Ist-Analyse gesprochen werden (Mittelwert .171) - ein Wert, der sich für die Soll-Vorstellung noch weiter verschlechtert (.103). Immerhin ein Drittel der Unternehmen haben sich hierzu negativ geäußert, ein weiteres knappes Viertel stellt sich neutral.

Ist das öffentliche Interesse bei einem Geschäft betroffen, wird in einer Mehrheit der Fälle das **Board konsultiert**. Die Ist-Analyse ergibt hier ein recht positives Bild (MW .425), das in der Soll-Vorstellung noch mehr Zustimmung bekommt (Mittelwert .512). 73.5 Prozent der antwortenden Unternehmen befürwortet eine Konsultation des Boards in diesen Situationen.

Um noch einen Schritt konkreter zu werden, haben wir ein mögliches Instrument im Verwaltungsrat angesprochen, das für die Durchsetzung des öffentlichen Interesses geeignet sein könnte: Das **Vetorecht der Eigentümerversammlungen**. Die Aussage "Öffentliche Vertreter sollen ein Veto zur Wahrung des öffentlichen Interesses einlegen können" fand bei den Befragten allerdings im Schnitt keine Zustimmung mehr. Die Ist-Analyse zeigt einen leicht negativen Wert (Mittelwert -.133), und bei der Soll-Vorstellung wird die Ablehnung noch deutlicher (Mittelwert -.295). Hier fällt in der Analyse auf, dass die Gruppe der Negativen bei der Ist-Situation (78 Unternehmen) in der Soll-Vorstellung zu zwei Dritteln klar negativ bleiben, während die Positiven (57) sich in zwei Gruppen aufteilen: klare Beibehaltung (25) und klare Trendwende zu einer Ablehnung (25).

### 5.5.3 Wahlpraxis für das Board

Bei den Kriterien für die Wahl in das oberste Organ der Unternehmung zeigt sich ein heterogenes Bild. Politische Kriterien werden in 30.4 Prozent angewendet, gefolgt vom Kriterium der Kompetenz und des Fachwissens mit 24.6 Prozent. Ein fester Verteilschlüssel zwischen Politik- und Fachvertretern kommt in 23.6 Prozent der Fälle zur Anwendung. 16.2 Prozent der öffentlichen Unternehmen haben diesbezüglich keine einheitliche Praxis.

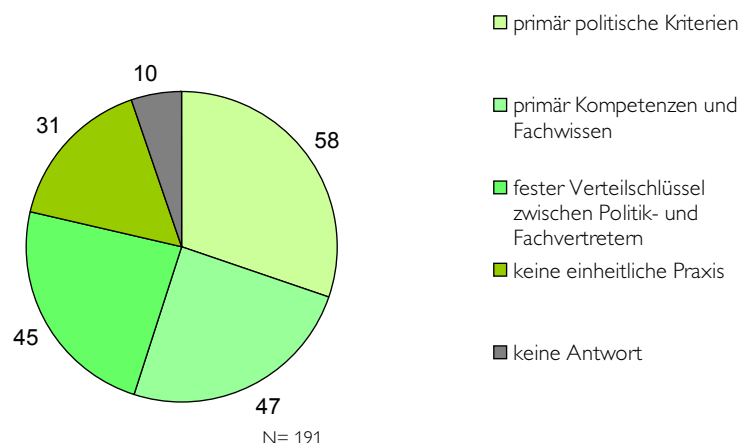


Abbildung 17: Kriterien für die Wahl in das Board der Unternehmung

In der Beurteilung der Aussage, für Boardmitglieder des öffentlichen Anteilseigners sollen **gleiche Auswahl- und Evaluationskriterien** gelten wie für die anderen, zeigt sich ein ausserordentlich gespaltenes Bild: Im Durchschnitt gewinnt die Aussage in der Ist-Analyse zwar ein leicht positives Ergebnis (Mittelwert .111), aber bei einer grossen Streuung der Antworten.

Die Soll-Vorstellung dazu ist deutlich positiver (Mittelwert .536), so dass hier aus Sicht der Unternehmen ein Handlungsbedarf vermutet werden kann.

Um die Information zwischen Eigentümer (Regierung) und Unternehmung möglichst direkt fließen zu lassen, werden oft **Exekutivmitglieder** in die Boards bestellt. Hier zeigt sich in der Ist-Analyse ein recht positives Bild (Mittelwert .323), das allerdings für die Soll-Vorstellung etwas schlechter wird - aber dennoch leicht positiv bleibt (Mittelwert .169).

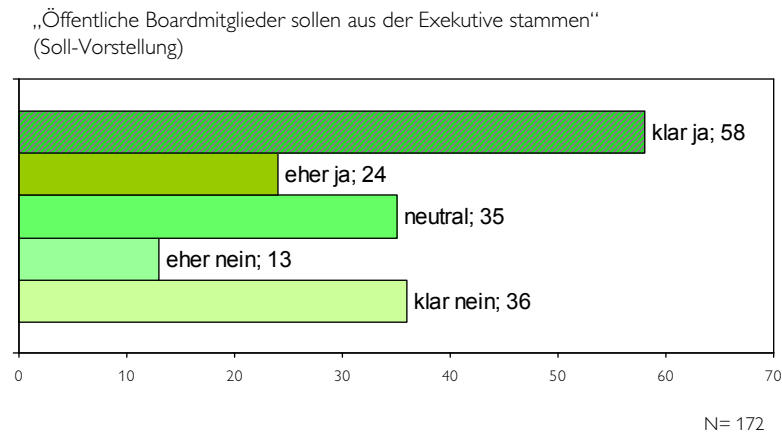


Abbildung 18: Exekutivmitglieder in den Boards

#### 5.5.4 Verhältnis zwischen Politik und Management im Board

Wie ist das Verhältnis zwischen Vertretern der Politik und jenen des Managements im Board? Diese Frage kann quantitativ beantwortet werden, aber auch qualitativ, nämlich: wie arbeiten die beiden Gruppen zusammen?

Eine **Mindestquote** im obersten Organ für Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung besteht in 40.3 Prozent der antwortenden Unternehmen. Bei 46.6 Prozent der öffentlichen Unternehmen besteht keine Quotenregelung, 4.2 Prozent wissen es nicht und 8.9 Prozent haben nicht geantwortet.

Um hier noch weiter zu vertiefen, haben wir die Aussage "Im Board soll keine **Mehrheit der öffentlichen Vertreter** bestehen" zur Bewertung gestellt. Sie wurde sowohl in der Ist-Analyse (Mittelwert .214) wie auch in der Soll-Vorstellung (Mittelwert .291) verhalten positiv gesehen, d.h. dass sich die Unternehmen im Durchschnitt keine Mehrheiten von öffentlichen Vertretungen wünschen, diese aber jetzt auch nicht wahrnehmen. Allerdings ist die Streuung bei dieser Frage so gross wie sonst kaum, d.h. die Meinungen gehen hier stark auseinander.

Qualitativ gesehen stellt sich die Frage, welche **Rationalität**, also welches Denken das Board beherrscht: das Politische oder das Ökonomische. Hier zeigt sich, dass eine knappe Mehrheit der Befragten ihr Board als primär unternehmerisch denkend erlebt (Mittelwert -.100). Die Soll-Vorstellung geht jedoch deutlicher in die Richtung eines ökonomisch Boards, in dem das politische Denken keinen Vorrang vor dem ökonomischen hat (Mittelwert -.454). Auffällig ist, dass viele Unternehmen hier eine neutrale Meinung geäußert haben und von jenen, die sich bei der Ist-Analyse positiv geäußert haben in der Soll-Vorstellung zur Ablehnung tendieren.

Grosse Differenzen zeigen sich bei der **Bildung von Ausschüssen** innerhalb des Boards. Jeweils ein Drittel der befragten Unternehmen äussert sich diesbezüglich negativ, neutral oder positiv bei der Ist-Analyse, so dass der Durchschnitt genau neutral ist (Mittelwert -.006). Diese Haltung zeigt sich auch bei den Soll-Werten. Offensichtlich sind die Meinungen hier einfach gespalten, und auch aus aktueller Erfahrung ergibt sich keine Notwendigkeit für eine Veränderung.

### 5.5.5 Beitrag der öffentlichen Vertreter im Board

Es gibt viele Gründe für den Einbezug von Vertretern des öffentlichen Anteilseigners in das Board, wie wir oben ausführlich aufgezeigt haben. Ganz offensichtlich hat die heutige Praxis ihre Gründe, und das soll auch nicht revolutionär geändert werden. Doch wie steht es um den Beitrag, den diese Vertreter im Board zu leisten in der Lage sind? Auch dies haben wir abgefragt, aus Sicht der Unternehmen.

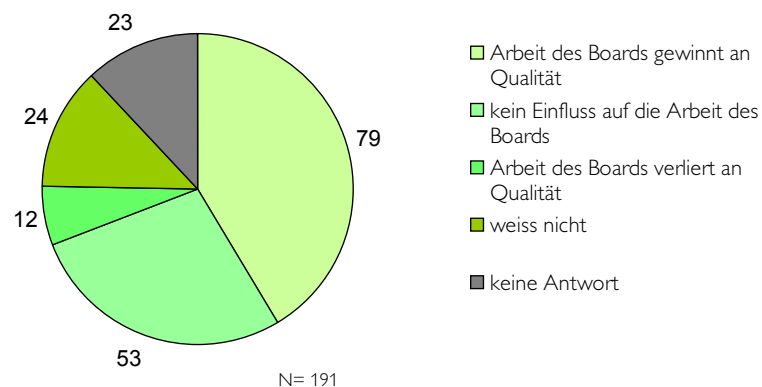


Abbildung 19: Beitrag der öffentlichen Vertreter im Board

Auf die Frage, welches der Beitrag der Vertreter aus Politik und Verwaltung im Board sei, antworten 41.4 Prozent, die Arbeit des Boards gewinne an Qualität. Nur gerade 6.3 Prozent meinen hingegen, die Qualität nehme durch diese Vertretungen ab, was den Vertretern aus Politik und Verwaltung insgesamt ein gutes Zeugnis ausstellt.

## 6 Interpretation und Schlussfolgerungen: Was ist zu tun?

Wenn nun in der Folge die Ergebnisse interpretiert werden, so müssen wir uns stets bewusst sein, dass wir von einem recht tiefen Rücklauf ausgehen. Das heisst, wir können nicht erwarten, dass die Ergebnisse ein repräsentatives Bild für die Situation in der Schweiz abgeben. Wie wir vorne bereits erläutert haben, gehen wir davon aus, dass vorwiegend jene Unternehmen geantwortet haben, die sich tatsächlich als öffentliche Unternehmen verstehen und die das abgefragte Thema für relevant erachten. Alle anderen dürften die Mühsal des Ausfüllens unseres Fragebogens nicht auf sich genommen haben.

### 6.1.1 Welche Corporate Governance?

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die antwortenden Unternehmen vor allem durch Delegierte im Board gesteuert werden. Daneben spielt das Instrument des Leistungsauftrags eine grosse Rolle, gefolgt von rechtlichen Normen. Es stehen also klassische Input-Steuerungsinstrumente neben den moderneren NPM-typischen, und die Praxis verwendet sie durchaus gemeinsam. Unsere vergleichende Analyse hat keine Muster ergeben, die auf eine bestimmte Art von Kombinationen hinweisen würde.

Erstaunlich viele Unternehmen berichten von einer - wie auch immer gearteten - Staatsgarantie, die sie geniessen. Die führt dazu, dass bei nur gerade 27 Prozent der Antwortenden ein Zahlungsausfall faktisch möglich wäre. Ökonomen würden daraus wohl folgern, dass die "Überlebensgarantie" der öffentlichen Unternehmen ihre Antworten und ihre Public Corporate Governance wesentlich beeinflussen. Spannend wäre es nun, die Antworten der öffentlichen mit jenen von privaten Unternehmen zu vergleichen, um den Einfluss der Garantie auf die Corporate Governance zu untersuchen.

Die Eigentümer wahren ihre Interessen auf unterschiedliche Weise. Das Berichtswesen erscheint sehr traditionell (jährliche Berichte), was auf ein eher wenig dynamisches Umfeld der Unternehmen schliessen lässt. Würde der Markt die Unternehmen zu dynamischerem Verhalten zwingen, so wäre wohl auch der Berichtsrhythmus intensiver. Andererseits weisen die meisten Unternehmen Delegierte im Board auf, so dass Informationen in dieser Form direkt weitergegeben werden können.

Die Frage, ob die Gemeinwesen ihre Rolle als Eigentümer ernst nehmen, kann nicht abschliessend beantwortet werden. Immerhin gibt eine Mehrheit der Unternehmen an, dass ihre Anteilseigner über eine Eigentümerstrategie verfügen. Andererseits ist es doch ernüchternd - nicht zuletzt für die Unternehmen selbst - wenn bei der Mehrheit der Eindruck besteht, ihre Berichte bewegten bei den Eigentümern nichts. Die Erfahrung zeigt, dass ungelesene Berichte in den Augen der Berichterstatter rasch abgewertet werden und degenerieren.

Bei der Analyse der Daten haben wir den Eindruck gewonnen, dass das Board ein sehr wichtiges Gremium für die Steuerung der Unternehmen durch die Anteilseigner ist - und dass dies nicht wirklich kritisiert wird. Auch die zweifache Rolle des Boards, einerseits marktorientiert zu steuern und andererseits das öffentliche Interesse zu vertreten, scheint mehrheitlich akzeptiert. Kritisiert wird hier vor allem die Tatsache, dass das Board keiner systematischen Evaluation unterliegt, und dass für die Vertreter des öffentlichen Anteilseigners andere Auswahl- und Evaluationskriterien bestehen als für die anderen Mitglieder im Board. Dies ist allerdings nicht überraschend: Von Seiten der Unternehmen wird erwartet, dass im Board das öffentliche Interesse vertreten wird. Das hat aber zur Konsequenz, dass für die Selektion der öffentlichen Vertreter eben nicht die ökonomische Leistung, sondern die politische Repräsentation und Sensibilität im Vordergrund steht.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass die öffentlichen Unternehmen dem Grundsatz einer stärkeren Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortung, wie sie von Werder (2003) für den Bund gefordert wird, zustimmen. Dies heisst jedoch nicht, dass sie sich als unpolitisch und rein unternehmerisch handelnde Organisationen verstehen. Gerade die grosse Zustimmung zu den verschiedenen Fragen zur Bedeutung des öffentlichen Interesses zeigt, dass man sich der Einbettung in das Öffentliche bewusst ist. Dennoch wird gewünscht, dass zwischen Eigentum und Gewährleistung, wie auch zwischen Markt und Politik, unterschieden wird. Diese Dinge lassen sich aber nie gänzlich trennen, und Konflikte zwischen den Anliegen von Eigentum und Gewährleistung werden der Normalfall sein. Daher sind im Rahmen der Public Corporate Governance Verfahren zu entwickeln, die sicherstellen, dass solche Konflikte angesprochen und auf legitime Weise ausgefochten werden.

### 6.1.2 Bereiche mit grösstem Handlungsbedarf

Vergleichen wir die Abweichungen der Mittelwerte zwischen den Sollvorstellungen und der Beurteilung der Ist-Situation in den öffentlichen Unternehmen, so lassen sich jene Themen hervorheben, bei denen der grösste Handlungsbedarf vermutet werden darf - jedenfalls aus Sicht der befragten Unternehmen. Dass sich dies nicht immer mit der Beurteilung anderer Betroffener (z.B. der Verwaltungsräte selbst) decken muss, liegt auf der Hand.

Die nachfolgende Tabelle zeigt alle Soll- und Ist-Werte der Aussagen, die von den Befragten bewertet werden konnten. Sie ist absteigend nach Differenz sortiert, d.h. je höher oben ein Thema in der Liste steht, umso grösserer Handlungsbedarf ist zu vermuten. Gleichzeitig haben wir jene Themen hellgrün unterlegt, deren Soll-Vorstellungen den Mittelwert von 0.75 überschreiten. Dies sind die Themen mit der deutlichsten Zustimmung - als Idealbild. Wir leiten daraus ab, dass sie für die Unternehmen entsprechend wichtig sind.

| Thema                                                                                  | Soll  | Ist   | Differenz |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-----------|
| Die Leistung des VR wird regelmässig evaluiert                                         | .574  | -.412 | .986      |
| Zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen bestehen gleiche Wettbewerbsbedingungen | .701  | .212  | .489      |
| Zielvorgaben des öff. Anteilseigners sind klar und messbar formuliert                  | .711  | .229  | .482      |
| Klare und konsistente Eigentümerstrategie ist wichtig für die Steuerung                | .795  | .335  | .460      |
| Gleiche Auswahl- und Evaluationskriterien für VR-Vertreter des öff. Anteilseigners     | .536  | .111  | .425      |
| Die Funktion des Eigentümers und des Leistungsbestellers sind getrennt                 | .515  | .130  | .385      |
| Das politische Denken hat im VR vor dem ökonomischen Vorrang                           | -.454 | -.100 | -.354     |
| Gestaltung des Leitbildes ist Aufgabe des VR                                           | .639  | .322  | .317      |
| Die Vergütung des VR ist transparent und individualisiert                              | .591  | .285  | .306      |
| Der VR sorgt für die Einhaltung der Wirtschaftspläne und das Risikomanagement          | .843  | .580  | .263      |
| Öffentliche Unternehmen verwenden anerkannte Rechnungslegungsstandards                 | .856  | .599  | .257      |

|                                                                                             |       |       |       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Der VR wahrt Vertraulichkeit und Verschwiegenheit                                           | .946  | .701  | .245  |
| Der öff. Anteilseigner beschränkt sich auf Organisations- und Steuerungsaufgaben            | .345  | .131  | .214  |
| Öffentliche VR-Vertreter können Veto zur Wahrung des öffentlichen Interesses einlegen       | -.295 | -.133 | -.162 |
| Der VR ist in Ausschüssen organisiert                                                       | .155  | -.006 | .161  |
| Vertreter des öff. Anteilseigners sollen aus der Exekutive stammen                          | .169  | .323  | -.154 |
| Kommunikation mit und Koordination von internen und externen Prüfern ist Aufgabe des VR     | .382  | .229  | .153  |
| Öffentliche Unternehmen legen ihre Beteiligungen an Drittunternehmen offen                  | .834  | .686  | .148  |
| Teilnahme an Willensbildung und Durchsetzung des öffentlichen Interesses ist Aufgabe des VR | .497  | .349  | .148  |
| VR nimmt Abstimmung zwischen Strategie und Ressourcen vor                                   | .649  | .512  | .137  |
| Zuweisung von Leistungs- und Kontrollfunktionen ist Aufgabe des VR                          | .569  | .434  | .135  |
| Pflege der Beziehung zu den Anspruchsgruppen ist Aufgabe des VR                             | .404  | .282  | .122  |
| Oberaufsicht ist Aufgabe des VR                                                             | .895  | .783  | .112  |
| VR delegiert Führung an Geschäftsleitung                                                    | .675  | .570  | .105  |
| Überwachung der Ergebnisse der Geschäftsführung ist Aufgabe des VR                          | .907  | .806  | .101  |
| Der VR wird bei Betroffenheit des öffentlichen Interesses konsultiert                       | .512  | .425  | .087  |
| Im VR besteht keine Mehrheit der öffentlichen Vertreter                                     | .291  | .214  | .077  |
| Die Funktion des VR und der Geschäftsleitung sind getrennt                                  | .905  | .832  | .073  |
| Formulierung einer sachgerechten Aufbau- und Ablauforganisation ist Aufgabe des VR          | .176  | .249  | -.073 |
| Bei Interessenkonflikten geht das öffentliche Interesse vor                                 | .103  | .171  | -.068 |
| Der VR legt das Berichts- und Informationswesen fest                                        | .554  | .491  | .063  |
| Sicherstellung des demokratischen Einflusses ist Aufgabe des VR                             | .257  | .302  | -.045 |
| Der VR wird durch die Geschäftsleitung und die Verwaltungsspitze informiert                 | .912  | .879  | .033  |
| Eigentümerstrategie ist Grundlage für strategische Ziele der öffentlichen Unternehmung      | .369  | .308  | .016  |

Tabelle 7: Soll- und Ist-Bewertungen von Aspekten der Corporate Governance (absteigend nach Differenz)

In der Übersicht fällt auf, dass Themen, die mit dem öffentlichen Interesse zu tun haben, eher kleine Soll-Ist-Differenzen aufweisen. Es scheint, dass dieses Anliegen bei den Befragten genügend abgedeckt ist. Auch wichtige, aber eher klassische Themen sind unbestritten, wie etwa Aussagen zum Berichtswesen oder zur Aufgabenteilung zwischen Eigentümer, Board und Geschäftsleitung. Gerade Unternehmen, die im öffentlichen Interesse tätig sind, dürften sich der Bedeutung einer klar strukturierten Aufsicht und Aufgabenteilung bewusst sein.

Grössere Differenzen weisen Themen auf, die mit dem Selbstverständnis des Boards im Zusammenhang stehen, oder anders gesagt: Dort, wo ein spezifisch öffentlich geprägtes Board besteht, werden Handlungsnotwendigkeiten vermutet, hin zu einem Board, das sich unternehmerisch-marktorientierter verhält. Das gilt sowohl für die Aktivitäten des Boards, wie auch für die Selektion und Beurteilung seiner Mitglieder. Die grösste Diskrepanz besteht hier in der Frage der Evaluation des Boards - was allerdings auch bei privaten Unternehmen nicht ganz unproblematisch sein dürfte. Die weiteren Nennungen (in Reihenfolge der Höhe der Differenz) beziehen sich auf gleiche Bedingungen zwischen öffentlich und privat, und auf eine Klärung von Zielen und Erwartungen. Die Wünsche gehen in die Richtung einer "Privatisierung" der Boards öffentlicher Unternehmen - wobei diese Aussage leicht zu Fehlschlüssen verleiten kann, denn sie ist eine reine Trendbetrachtung und nicht absolut zu verstehen. Die Unternehmen wünschen sich Boards, die sich so verhalten, wie die öffentlichen Unternehmen sich Boards in der Privatwirtschaft vorstellen.

## 6.2 Schlussfolgerungen für eine Public Corporate Governance für die Schweiz

Für die gegenwärtige Diskussion zu einer Neugestaltung (oder Aufwertung) der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Schweiz können aus unserer Studie folgende Schlüsse gezogen werden:

1. Public Corporate Governance ist stets im Rahmen einer umfassenderen Public Governance zu sehen. Der öffentliche Auftrag der öffentlichen Unternehmen bedingt, dass sie sich den Gesetzmässigkeiten und Spielregeln der politischen Steuerung unterziehen, selbst dann, wenn sie weitgehend marktorientiert tätig sind.
2. Zwischen Markt und Politik besteht ein Spannungsfeld, das austariert werden will. Einzelentscheide werden stets die Interessen der unterschiedlichen Akteure und Anspruchsgruppen abwägen müssen. Dabei kann einmal die Politik, ein andermal der Markt die besseren Argumente haben. Für die Verantwortlichen öffentlicher Unternehmen bedeutet dies, dass sie in der Lage sein müssen, in beiden Welten zu denken und zu kommunizieren.
3. Die "klassischen" Elemente der Corporate Governance sind auch bei öffentlichen Unternehmen anzuwenden. Dies hat den Vorteil, dass auf Bewährtes aufgebaut werden kann.

Werden Verwaltungseinheiten ausgelagert und öffentliche Unternehmen gegründet, oder sollen die Funktion und Organisation bestehender öffentlicher Unternehmen überprüft werden, so sind folgende Überlegungen in eine Analyse mit einzubeziehen:

- Gewährleistung der öffentlichen Versorgung klären.
  - Die zu erbringende Versorgungsleistung ist in demokratisch legitimierten Prozessen festzulegen. Die (Ober-) Aufsicht über die Leistungserbringung ist so zu organisieren, dass eine demokratische Kontrolle möglich ist.
  - Je nach Möglichkeiten, die der Markt bietet, ist die eine oder andere Form der Versorgung besser geeignet. Wenn man davon ausgehen kann, dass genügend Anbieter vorhanden sind, um eine Leistung unter Wettbewerb zu erbringen, sollte diese Wettbewerbssituation genutzt werden: Regulierung oder Ausschreibungen bieten sich an. Ist dies nicht der Fall, so sollte auf quasi-wettbewerbliche Formen verzichtet werden und die langfristige Partnerschaft im Vordergrund stehen.

- Abschätzen der Risiken, die mit der Wahl dieser Erfüllungsform (öffentliches Unternehmen) aus der Gewährleistungsverantwortung entstehen.
- Eigentümer-Rolle klären
  - In einer Eigentümerstrategie sollte festgehalten werden, welche Absichten das Gemeinwesen mit seiner öffentlichen Unternehmung verfolgt. Weshalb wird die Unternehmung als öffentliches Unternehmen gehalten?
  - Der Auftrag, den das Board und die Geschäftsleitung mit der Unternehmung zu erfüllen haben, sollte in klaren und möglichst konkreten **strategischen Zielen** festgehalten werden, zu welchen ein externes Controlling stattfindet.
  - Das Board und die Geschäftsleitung sollten vom Eigentümer klare **Rahmenbedingungen** bekommen, innerhalb derer sie selbständig entscheiden können. Auf nachträgliche Eingriffe durch die Politik in einen laufenden Leistungsauftrag sollte verzichtet werden.
  - Das Gemeinwesen sollte sich selbst die Kompetenz aufbauen, als Eigentümer der Unternehmung im eigenen Interesse und im Interesse der Unternehmung steuernd einzugreifen. Das bedeutet, dass ein **Beteiligungsmanagement** eingerichtet wird. Insofern kann es sinnvoll sein, die öffentlichen Beteiligungen an einer zentralen Stelle zu bündeln.
  - Zu diesen Fragen gehört auch die personelle **Besetzung und Evaluation des Boards**, die bewusst gestaltet werden müssen.
- Governance-Strukturen klären und aufbauen
  - Im Unternehmen sollte die **Rolle des Boards** geklärt werden: wie stark soll es in strategische Leistungsentscheide eingebunden werden, und wie viel Distanz zur Geschäftsleitung ist notwendig, um Konformität zu überwachen? Der Konflikt zwischen Gewährleistungsverantwortung und Eignerinteressen ist im Entscheidungsverfahren des Boards transparent zu machen.
  - Die **Prüfungs- und Kontrollstrukturen** im Unternehmen sind zu definieren, ebenso wie die **Berichterstattung** und die **Offenlegung** von Informationen.
  - Im Gemeinwesen ist sicherzustellen, dass Informationen zur öffentlichen Unternehmung in den Führungs- und Entscheidungsmechanismus der Exekutive einfließen. Mit geeigneten **Kommunikationsformen** (z.B. regelmässige Sitzungen mit dem Board) sollte der Informationsfluss so direkt wie möglich erfolgen.
  - In einer geeigneten Norm sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure zu klären. Dabei ist auf eine **Aufgabenteilung** zu achten, die eine demokratische Aufsicht ermöglicht, ohne aber die Marktfähigkeit der Unternehmung zu gefährden, wenn eine solche erwünscht ist.

Für Gemeinwesen, die sich in eine Diskussion ihrer Public Corporate Governance begeben möchten, dürften die vorne erwähnten Guidelines der OECD (2005) ein guter Ausgangspunkt für eine Selbstevaluation sein. Diese wurden zwar nicht explizit für Schweizer Verhältnisse entwickelt, aber sie können dennoch als Raster für eine strukturierte Analyse dienen.

| Verhaltensrichtlinien für die Organisation                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verhaltenskodex der Führung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redlichkeit und Korrektheit</li> <li>- Objektivität, Integrität, Ehrlichkeit</li> <li>- Beziehungsfähigkeit</li> </ul>                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Strukturen und Prozesse der Organisation</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geregelte Verantwortlichkeit</li> <li>- Verantwortlichkeit für öffentliche Mittel</li> <li>- Kommunikation mit Anspruchsgruppen</li> <li>- Rollen und Verantwortungen</li> </ul> | <b>Steuerung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risikomanagement</li> <li>- Interne Revision</li> <li>- Externe Aufsichtsgremien</li> <li>- Interne Kontrolle</li> <li>- Budgetierung</li> <li>- Finanzielle Führung</li> <li>- Personalausbildung</li> </ul> | <b>Externes Berichtswesen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jährliche Berichte</li> <li>- Rechnungslegungsstandards</li> <li>- Leistungsmessung</li> <li>- Externe Aufsicht</li> </ul> |

Abbildung 20: Übersicht OECD Guidelines als Checkliste für eine strukturierte Analyse

## 6.3 Überlegungen zur Normierung von Public Corporate Governance

### 6.3.1 Möglichkeiten zur limitierten politischen Einflussnahme im Board

Öffentliche Unternehmen bewegen sich wie gesehen im Spannungsfeld zwischen Politik und Markt – zwischen wirtschaftlichem Erfolg und politischer Einflussnahme. Es muss also eine angemessene Berücksichtigung beider Perspektiven stattfinden. Für die strategischen Führungsgremien bedeutet dies, dass nicht nur die nötige Fachkompetenz vorhanden sein muss, sondern auch politisches Gespür. Deshalb ist es wichtig, dass die Politik in öffentlichen Unternehmen auch im Board Einfluss nehmen kann. Die Delegation von altgedienten Politikern ist dabei ebenso unangemessen wie eine Auswahl gemäss Parteibuch.

#### Vorschlag 1: Ausschuss zur politischen Beurteilung der Entscheide

Lienhard und Schedler (2006) sehen eine Möglichkeit für die politische Einflussnahme in einem separaten **Ausschuss**, welcher neben den üblichen Ausschüssen für Personal- und Überwachungsaufgaben besteht und die Entscheidungen aus einer politischen Perspektive beurteilt. Die Politik würde im Gesamtgremium zwar eine Minderheit darstellen, wäre jedoch mit einem Vetorecht ausgestattet. Damit könnten Lösungen, welche gegen die politischen Prämissen verstossen, verhindert werden.

Die Zusammensetzung eines solchen Ausschusses stellen sich Schedler und Lienhard so vor, dass wohl erfahrene Politiker darin vertreten sind, diese jedoch von Vorteil nicht Regierungsmitglieder sind, damit sie nicht in den Konflikt zwischen strategischer Unternehmensaufsicht und politischer Aufsicht geraten.

In diesem Zusammenhang greifen die Autoren erneut die Problematik der Doppelrolle des Gemeinwesens in öffentlichen Unternehmen auf. Es handelt sich dabei um den Rollenkonflikt zwischen Eigentümer und Gewährleister. Mit klaren Zielsetzungen in der Eigentümerstrategie und im Leistungsauftrag kann hier Abhilfe geschaffen werden. Dabei kann die Eigentümerrolle beispielsweise dem Finanzdepartement zugewiesen werden, jene des Gewährleisters an das in der Sache zuständige Departement (Branchenabhängig).

In der Eigentümerstrategie werden die Besetzung des Boardes und die Ausgestaltung der Corporate Governance für alle staatlichen Beteiligungen festgehalten und dem Finanzdepartement zugeordnet. Die Formulierung und Überwachung des Leistungsauftrages fällt in die Zuständigkeit der Sachdepartemente. Damit verschafft sich das Gemeinwesen eine Gesamtübersicht sowie die Möglichkeit der Harmonisierung seines Beteiligungscontrollings. Interessenkonflikte werden transparent und Meinungsverschiedenheiten sind auf Stufe Regierung auszutragen. Eine zusätzliche Regulierungsbehörde ist nicht notwendig, wenn gegen Entscheide des Sachdepartements der Rechtsschutz an eine verwaltungsunabhängige Behörde möglich ist. Da die Aufsichtsfunktion der Regierung durch die Finanzkontrolle unterstützt wird, bietet sich die Möglichkeit Wirksamkeits- und Effizienzanalysen durchzuführen. Das Parlament prüft im Rahmen seiner Oberaufsichtsfunktion die Einhaltung der politisch-strategischen Vorgaben.

Dieser Vorschlag, mittels eines eigenen Ausschusses die Politik in die Arbeit des Boardes einzubeziehen, scheint nur für grössere öffentliche Unternehmen praktikabel zu sein, weil das Gremium eine gewisse Grösse aufweisen muss. Das Modell könnte v.a. für Unternehmen auf Bundesebene in Frage kommen, wie beispielsweise die SBB oder die Post, oder für grössere Unternehmen auf kantonaler Ebene (Kantonalbanken).

### **Vorschlag 2: Board Management mit integriertem Aufsichtsratskonzept**

Für Büschi (2004) hingegen spielt die **Qualitätssicherung** im Aufsichtsratsorgan eine wichtige Rolle. Sind gewisse Anforderungen bereits in Gesetzen geregelt oder es bestehen Leistungsaufträge mit Richtlinien, müssen diese durch das Verhalten des Boardorgans ergänzt werden. Der Board muss eine Vorbildfunktion wahrnehmen indem er die Erwartungen an die Organisation selber erfüllt. Dabei spielen Themen wie das Risiko- und das Informationsmanagement eine wichtige Rolle. Es wird eine Selbstreflexion der Arbeit im Aufsichtsratsorgan gefordert.

Mit dem integrierten Aufsichtsratskonzept soll diesen Anforderungen entsprochen werden. Ein solches umfasst folgende Themen:

1. Grundlagen des Aufsichtsrates
2. Führung des Aufsichtsrates
3. Personalmanagement des Aufsichtsrates
4. Interne und externe Kommunikation und Kooperation des Aufsichtsratsorgans
5. Evaluation des Aufsichtsratsorgans
6. Einbezug der Anspruchsgruppen

Nachfolgend wird nicht auf alle Bereiche eingegangen, weil diese entweder an anderer Stelle bereits erwähnt wurden oder aber für die Regelung der Einflussnahme der Politik nicht weiter von Bedeutung sind.

Nebst der Zusammensetzung des Boardes spielt die Kultur im Board eine entscheidende Rolle. Mittels einer offenen und konstruktiven Kultur wird Vertrauen im Gremium geschaffen, es werden Machtspiele verhindert und die Kontrollfunktion wird in Form eines Dialogs ausgeübt. Für das Verhältnis zwischen den Delegierten der Politik und den restlichen Boardmitgliedern ist dies eine wichtige Voraussetzung in dem Sinne, dass man sich nicht als Gegenspieler betrachtet sondern als Mitglieder ein und desselben Gremiums, welche sich über die strategischen Belange der Unternehmung einigen sollen.

Der Vorschlag von Büschi mittels eines **Vernetzungsrates** das Boardgremium auszugestalten scheint eine praktikable Lösung v.a. für kleinere öffentliche Unternehmen zu sein. Bei diesem Konzept wird der Board in zwei Organe geteilt. Der Gestaltungs- und Controllingrat stellt dabei das verantwortliche und haftende Organ dar. Der repräsentative, aber nicht haftende, Vernetzungsrat ermöglicht es, die Kompetenzen und den Erfahrungsschatz aus unterschiedlichen Branchen für die interne Beratung bei zu ziehen und formelle sowie informelle Kontakte herzustellen. Für ein effizientes Sitzungsmanagement ist der Boardvorsitzende zuständig. Für den Einfluss der Politik bedeutet dies, dass im Gestaltungs- und Controllingrat die Politik neben anderen auch Boardmitglieder stellt, welche jedoch nicht eine Mehrheit darstellen.

Über den Vernetzungsrat besteht die Möglichkeit, themenspezifisch Experten in die Beratung einzubeziehen. Dies schliesst auch politische Vertreter mit ein, welche dazu beitragen können, dass die Informationsbasis bezüglich eines politisch wichtigen Themas im Entscheidungsgremium für alle verständlich ist. In Verbindung mit einer offenen und kooperativen Boardkultur besteht dadurch die Möglichkeit, dass die Vorschläge der Politik durch den gemeinsamen Diskurs als legitim und nötig angesehen und vom Gestaltungs- und Controllingrat beschlossen werden. Sonnenfeld (2002: 111) spricht in diesem Zusammenhang von einer „**Kultur des offenen Dissens**“. Dabei sind die Annahmen und Überzeugungen gegenseitig kritisch hinterfragt werden, was eine grosse Anforderung an die Beziehung innerhalb des Boardes stellt. Dabei ist ein Unterschied zwischen Dissens und Illoyalität vorzunehmen, was von einem guten CEO, dem Boardpräsident und den Boardmitgliedern erwartet werden kann. Die Kultur des offenen Dissens schliesst auch die Kritik am Management mit ein. Es könnte auch die Möglichkeit bestehen, die politischen Vertreter im letztgenannten Gremium mit einem Veto auszustatten. Dieses könnte dazu genutzt werden, erneut in den Diskurs zu treten und so eine für alle vertretbare Lösung zu erarbeiten.

Bei diesem Vorschlag wird deutlich, dass der Auswahl der Boardmitglieder im Rahmen des Personalmanagements sehr hohe Anforderungen gestellt werden. Nebst den fachlichen Qualifikationen und der nötigen Verfügbarkeit spielen insbesondere an die Sozialkompetenz. Fehlt diese, ist das Modell nicht funktionsfähig.

Bei der **Abwägung** dieser Vorschläge spielen die Vor- und Nachteile der Ausschüsse stark mit. Pfitzer et al. (2005) verweisen darauf, dass Ausschüsse häufiger und oft zeitnäher beraten können. Die Arbeit ist effizienter, direkter und meist auch zielführender. Als negativ beurteilen sie die Unüberschaubarkeit der Aufsichtsfunktion sowie die Entleerung und Aushöhlung der Arbeit des gesamten Boardgremiums, weil die entscheidenden Punkte in den Ausschüssen diskutiert werden. Um diesen negativen Punkten entgegenwirken zu können, müssen die Ausschüsse immer aus der Mitte des Boardes gewählt werden und mindestens aus zwei Personen bestehen. Bei beschliessenden Ausschüssen sind drei Personen erforderlich. Die Ausschüsse sind überschaubar zu halten und ihnen sollen themenverwandte Sachaufgaben übertragen werden.

### 6.3.2 Umsetzungsversuche über ein Corporate-Governance-Gesetz

Benötigt die Schweiz ein eigenes, allgemeingültiges Corporate Governance-Gesetz?

Ein möglicher Weg einer Normierung der Public Corporate Governance ist in der Tat die Schaffung eines eigenen "Super-Gesetzes", das für alle staatlichen Beteiligungen Gültigkeit haben soll. Ein solches Gesetz würde Übersicht schaffen, es würde allgemeingültig die Verantwortlichkeiten klären und es würde den Regulierungs-Zoo der Spezialgesetzgebung, wie sie in der Schweiz üblich ist, ablösen.

Ein leuchtendes Beispiel für ein solches Gesetz finden wir in Neuseeland, wo im Zuge der breiten Auslagerungswelle eine allgemeingültige Regelung für die Governance von so genannten State-Owned Enterprises gefunden wurde.

### Beispiel: Der State-Owned Enterprises Act 1986 (Neuseeland)

#### Teil I: Grundsätze

|        |                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 4 | Grundsätzliches Ziel ist der Geschäftserfolg | <p>(1) Ziel jedes öffentlichen Unternehmens ist ein erfolgreicher Geschäftsverlauf. Zu diesem Zweck muss es</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• so profitabel und effizient wie private Unternehmen in vergleichbaren Geschäftsfeldern sein;</li> <li>• ein guter Arbeitgeber sein;</li> <li>• soziale Verantwortung übernehmen, indem es so weit wie möglich Interessen der Gemeinschaft wahrnimmt, für die es tätig ist.</li> </ul> <p>(2) Ein guter Arbeitgeber im Sinne dieses Gesetzes verfolgt eine fortschrittliche Personalpolitik, die eine zweckmässige und gerechte Behandlung der MitarbeiterInnen in allen Belangen sicherstellt. Er achtet insbesondere auf Folgendes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gute und sichere Arbeitsbedingungen;</li> <li>• chancengleiche Aus- und Weiterbildungsprogramme;</li> <li>• eine nichtdiskriminierende Personalselektion;</li> <li>• eine angemessene Aus- und Weiterbildung der MitarbeiterInnen.</li> </ul> |
| Art. 5 | Geschäftsführer und ihre Aufgaben            | <p>(1) Die Geschäftsführer öffentlicher Unternehmen sollen nach ihren Fähigkeiten und Erfahrungen gewählt werden, welche die Erreichung der jeweiligen Unternehmensziele erfordern.</p> <p>(2) Alle grundlegenden Entscheidungen sollen vom Board oder gemäss dessen Weisungen sowie in Übereinstimmung mit der Unternehmensstrategie getroffen werden.</p> <p>(3) Der Board ist gegenüber dem 'Shareholding Minister' verantwortlich für alle im Teil III (Verantwortlichkeit) genannten Belange sowie für die Einhaltung der Statuten der Unternehmung.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Art. 6 | Verantwortlichkeit der Minister              | Der 'Shareholding Minister' ist dem Parlament gegenüber verantwortlich für die Erfüllung der ihnen durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben oder der entsprechenden Unternehmensziele.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Art. 7 | Service Public                               | Will der Staat einer öffentlichen Unternehmung service public-Leistungen übertragen, so soll er mit der Unternehmung eine Vereinbarung abschliessen, in der die zu erbringenden Leistungen und deren volle oder teilweise Abgeltung geregelt ist.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Art. 8 | Gewerkschaften und Belegschaft               | Umschreibung der Beziehungen des Unternehmens zu den Gewerkschaften und der Belegschaft                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

#### Teil II: Errichtung und Eigentumsverhältnisse neuer öffentlicher Unternehmen

|         |                                                                                            |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 10 | Öffentliche Unternehmen, von denen die 'Shareholding-Minister' Aktien erwerben können      |
| Art. 11 | Öffentliche Unternehmen, von denen die 'Shareholding-Minister' alle Aktien erwerben müssen |
| Art. 12 | Obligationen öffentlicher Unternehmen                                                      |
| Art. 13 | Zuständigkeiten der 'Shareholding-Minister' bezüglich neuer öffentlicher Unternehmen       |

*Teil III: Verantwortlichkeit*


---

|         |                                                                                                          |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 14 | Bericht über die Erreichung der strategischen Unternehmensziele                                          |
| Art. 15 | Jahresberichte, Buchhaltung und Dividenden                                                               |
| Art. 16 | Semesterberichte                                                                                         |
| Art. 17 | Informationspflichten gegenüber dem Parlament                                                            |
| Art. 18 | Informationspflichten gegenüber den Ministern                                                            |
| Art. 19 | Die Finanzkontrolle als interne Revisionsstelle öffentlicher Unternehmen und ihrer Tochtergesellschaften |
| Art. 20 | Schutz von vertraulichen Unternehmensinformationen                                                       |

Tabelle 8: Inhalte des State-Owned Enterprises Act in Neuseeland

So sehr uns der Gedanke an sich gefällt, mit einer allgemeinen Regelung für Staatsbeteiligungen Ordnung in die Landschaft zu bringen, so sind wir uns bewusst, dass diese Idee auch kritisch beurteilt werden muss. Erfahrungen mit anderen Organisationsgesetzen, die allgemeine Gültigkeit haben sollten, machen deutlich, dass sich die Politik im Einzelfall nicht die Kompetenz nehmen lassen wird, abweichende Regelungen in das jeweilige Spezialgesetz aufzunehmen.

**6.3.3 Eigene Rechtsform für öffentliche Unternehmen**

In eine ähnliche Richtung gehen Diskussionen darüber, ob es für die öffentliche Unternehmung einer neuen, eigenen Rechtsform bedarf. Obwohl einer Nutzung der privatrechtlichen Form durch öffentliche Unternehmen nichts im Wege steht, wird darüber diskutiert, ob für öffentliche Unternehmen eine besondere Rechtsform eingeführt werden soll. Denn die Funktion des Privatrechts besteht in der Wahrung des privaten Interesses und nicht des öffentlichen. Öffentliche Unternehmen in privatrechtlichem Kleid lässt eine von den privatwirtschaftlichen Institutionen verschiedene Gesellschaftsform entstehen, weil die Autonomie der Parteien beschnitten wird und der öffentliche Zweck in den Vordergrund gerückt wird. Privatrechtliche Rechtsformen sind für öffentlich-rechtliche Organisationen insbesondere dann interessant, wenn der Staat in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft tritt (Beeli 1989: 68 f.). Dank einer öffentlichen Beteiligung können Güter hergestellt werden, die von den Marktkräften nicht in der gewünschten Qualität angeboten würden. Weiter ermöglicht sie die Erfüllung eines öffentlichen Auftrags, die Erzielung von Gewinn, aber auch die Bildung von Schulden und die Aufnahme von Krediten durch die öffentlichen Unternehmen. Damit können die Vorteile der privaten Rechtsform genutzt und der Prozess der politischen Entscheidungsfindung umgangen werden. Jedoch hat die Liberalisierung und Deregulierung ehemals öffentlichen Unternehmen vorbehaltene Märkte geöffnet, was für diese Konkurrenz bedeutet. Die öffentlichen Unternehmen haben jedoch durch die Möglichkeit der Quersubventionierung, Bonitätsvorteile und Informationsvorsprünge durch die Nähe zur Politik Vorteile am Markt. Aber die Öffnung der Märkte hat bei den öffentlichen Unternehmen den Kosten- und Leistungsdruck erhöht. Dies bedingt, dass sich auch die öffentlichen Unternehmen vermehrt mit ihrem Aufbau, der Leitung und Kontrolle auseinander setzen.

Weder die Organisationsformen des öffentlichen noch diejenigen des privaten Rechts werden den Anforderungen von öffentlichen Unternehmen vollkommen gerecht. Besteht bei der öffentlich-rechtlichen Form eine politische Beeinflussung, mangelnde Flexibilität und Effizienz, können sich bei privatrechtlichen Formen Konflikte zwischen der Trägerschaft und der Unternehmensführung ergeben (vgl. Kapitel 3.3.3).

Zudem schwindet ein Teil des Einflusses der Politik auf das öffentliche Unternehmen, wenn es in privatrechtlicher Form ausgestaltet ist. Beeli (1989: 70) definiert daher folgende Voraussetzungen, welche bei der Schaffung einer neuen Organisationsform für öffentliche Unternehmen berücksichtigt werden müssen:

1. Priorität der öffentlichen Funktion vor dem Erwerbsprinzip
2. Die öffentliche Hand ist alleinige Trägerin des Unternehmens. Private sollen sich kapitalmässig beteiligen können
3. Das Unternehmen ist autonom organisiert und wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt
4. Die geschäftsführenden Organe werden von der Trägerschaft gewählt. Diese sind allerdings keine Amtspersonen, sondern unabhängige Willensträger
5. Das Erreichen öffentlicher Ziele wird durch Kontroll- und Steuerungsinstrumente der Trägerschaft sichergestellt
6. Durch die organisatorische und rechtliche Autonomie wird das Unternehmen ziel- und ergebnisorientiert geführt und gewinnt so an Flexibilität.

#### 6.3.4 Umsetzungsversuche durch Public Corporate Governance Kodizes

In der Schweiz wurden durch das neue Finanzhaushaltsgesetz wichtige Weichenstellungen im Bereich der Rechnungslegung gestellt, welche ebenfalls ein zentraler Punkt der Corporate Governance angesehen wird. Dabei soll eine grösstmögliche Transparenz über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt werden. Diese Transparenz steht jedoch der politisch detaillierte Steuerbarkeit über Budgetentscheidungen entgegen (Lienhard und Schedler 2006).

Eine einfache Übertragung der Corporate-Governance-Richtlinien aus der Privatwirtschaft ist nicht sinnvoll. Deshalb werden in verschiedenen Ländern Anstrengungen unternommen, einen solchen Kodex für den öffentlichen Sektor und insbesondere für die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Unternehmen zu schaffen. Darin werden auch Vorschläge für den Umgang mit verschiedenen Problemstellungen im Bereich Public Corporate Governance unterbreitet.

Auf der anderen Seite relativieren Henke et al. (2005: 34) die Besonderheit des öffentlichen Sektors. Für sie treten bei der Steuerung von öffentlichen Unternehmen die gleichen Fragen auf wie bei privaten Unternehmen. Es geht um die Überordnung der Unternehmensinteressen über die Einzelinteressen, klare Definitionen der Unternehmensziele und die Ausrichtung der Führungs- und Kontrollstrukturen auf deren Umsetzung. Transparente Steuerungs- und Kontrollmechanismen sind gerade bei öffentlichen Unternehmen wichtig, um Klarheit und Effizienz zu schaffen. Sind die Ziele bekannt, kann eine Diskussion darüber geführt werden, ob der Staat wirklich der geeignete Produzent ist. Mit den Empfehlungen in Kodizes können zudem Rationalisierungs- und Produktivitätspotenziale genutzt werden.

## Literaturverzeichnis

- Ashburner, Lynn (2003). The impact of new governance structures in the NHS. *The governance of public and non-profit organisations - what do boards do?* C. Cornforth. London, Routledge: 207-220.
- Beeli, H. (1989). *Das öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen am Beispiel der Luzerner und Zuger Kantonalbank*. Luzern, Gamma-Print.
- Bhatta, Gambhir (2003). *Post-NPM themes in public sector governance*. Wellington, NZ, State Services Commission.
- Böckli, Peter (2000). Corporate Governance auf Schnellstrassen und Holzwegen. *Der Schweizer Treuhänder* 74. Jahrgang(3/2000): 133 - 152.
- Brun, Mathias (2003). *Adressatengerechte Berichterstattung bei Leistungsaufträgen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Bundesrat (2006). *Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*. Bern, Bundeskanzlei.
- Büschi, B. (2004). Board Management mit integriertem Aufsichtskonzept: Die kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -verbesserung im Aufsichtsorgan. *Gutes besser tun - Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen*. R. C. Voggensperger, H. Bienek, J. Schneider et al. Bern, Paul Haupt: 359-382.
- Cornforth, Chris, Ed. (2003). *The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What Do Boards Do?* London/ New York, Routledge.
- Edwards, Ch. und Chris Cornforth (2003). What influences the strategic contribution of boards? *The governance of public and non-profit organisations - what do boards do?* C. Cornforth. London, Routledge: 77-96.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*. Bern, EFV.
- Finger, Matthias (2002). Dynamique de la Nouvelle Gestion Publique et Rôle du Parlement. *Les Contrats de Prestations*. Bellanger und F. T. Tanquerel. Genève, Helbling und Lichtenhahn: 95-104.
- Greer, A., Paul Hoggett und S. Maile (2003). Are quasi-governmental organisations effective and accountable? *The governance of public and non-profit organisations - What do boards do?* C. Cornforth. London, Routledge: 40-56.
- Grimm, Curtis M. und Ken G. Smith (1997). *Strategy as Action: Industry rivalry and coordination*. Cincinnati, South Western College Publishing.
- Häfelin, Ulrich und Georg Müller (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, Nomos.
- Henke, H.J., R. Hillebrand und S. Steltmann (2005). Müssen öffentliche Unternehmen anders gesteuert werden als private Unternehmen? *Public Corporate Governance - ein Kodex für öffentliche Unternehmen*. R. X. Ruter, K. Sahr und G. Graf Waldersee. Wiesbaden, Gabler: 27-36.
- Hepworth, Noel P. (2002). The European experience of and attitudes to the development of International Accounting Standards. *Innovations in Governmental Accounting*. V. Montesinos und J. M. Vela. Boston, Kluwer: 73-84.
- Hilb, Martin (2005). *New Corporate Governance - Successful Board Management Tools*. Berlin, Springer.
- Hodges, Ron, Mike Wright und Kevin Keasey (1996). Corporate Governance in the Public Services: Concepts and Issues. *Public Money & Management* 16(2): 7-13.

- Hofmeister, Albert (2005). Public Governance in der Schweiz - Rückblick, heutiger Stand und Ausblick. *Public Corporate Governance - Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*. R. X. Ruter, K. Sahr und G. Graf Waldersee. Wiesbaden, Gabler: 255-272.
- IFAC - PSC, International Federation of Accountants - Public Sector Committee (2001). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. New York, International Federation of Accountants - Public Sector Committee IFAC - PSC.
- Krähenmann, B. (1987). *Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Lienhard, Andreas (2005). *Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz. Analyse - Anforderungen - Impulse*. Bern, Stämpfli.
- Lienhard, Andreas (2006). Public Private Partnerships (PPPs) in Switzerland: experiences - risks - potentials. *International Review of Administrative Sciences* 72(4): 547-563.
- Lienhard, Andreas und Kuno Schedler (2006). *Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen. Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht*. Neue Zürcher Zeitung. Zürich: 15.
- Mastronardi, Philippe (2007a). *Verfassungslehre. Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*. Bern, Haupt.
- Mastronardi, Philippe (2007b). *Zum Corporate-Governance Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006*. Hearing vor der Finanzkommission des Nationalrates. Bern.
- Mastronardi, Philippe und Kuno Schedler (1998). *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- OECD (1999). *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris, OECD.
- OECD (2005). *OECD Guidelines on Corporate Governance on State-Owned Enterprises*. Paris, OECD.
- Pfitzer, Norbert, Peter Oser und Christian Orth, Eds. (2005). *Deutscher Corporate Governance Kodex. Ein Handbuch für Entscheidungsträger*. Stuttgart, Schaeffer Poeschel.
- Proeller, Isabella (2007). Outcome-orientation in performance contracts: empirical evidence from Swiss local governments. *International Review of Administrative Sciences* 73(1): 95-111.
- Rufin, Regula (2006). *Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement : die Verhandlung und Umsetzung von Leistungsverträgen als Herausforderung für Nonprofit-Organisationen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Schedler, Kuno (2003). "... and politics?" Public Management Developments in the Light of two Rationalities. *Public Management Review* 5(4): 533-550.
- Schedler, Kuno (2007). Public Management und Public Governance. *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. A. Benz, S. Lütz, U. Schimank et al. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 253-268.
- Schedler, Kuno und Felix Keller (1998). Switzerland. *Reforming Public Enterprises - Case Studies*. OECD. Paris, OECD: 135-170.
- Schedler, Kuno und Peter Kolbe (2004). Corporate Governance und Public Management. *Gutes besser tun - Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen*. H. Vogensberger, H. Bienek, J. Schneider et al. Bern, Paul Haupt: 129-150.
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller (2006). *New Public Management*. Bern, Haupt.
- Sonderegger, Roger (2004). *Public Governance in kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen*. Bern/Stuttgart/Wien, Paul Haupt.
- Sonnenfeld, J.A. (2002). What makes great boards great - it's not rules and regulations. It's the way people work together. *Harvard Business Review* 80(9): 106-113.

- The Audit Commission (2003). *Corporate Governance: Improvement and trust in local public services*. London, Audit Commission.
- Tricker, R. I. (1994). *International Corporate Governance. Text, Readings, and Cases*. New York, Prentice Hall.
- Vogel, S. (2000). *Der Staat als Marktteilnehmer: Voraussetzungen der Zulässigkeit wirtschaftlicher Tätigkeit des Gemeinwesens in Konkurrenz zu Privaten*. Zürich, Schulthess.
- Werder, Hans (2003). Brauchen wir neue Governance-Strukturen für den öffentlichen Sektor? *Privatisierung - schlägt das Pendel zurück?* A. Bergmann und A. Hofmeister. Bern, SGVW: 71-86.