

Kuno Schedler, Matthias Finger

10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen – ein Diskussionsansatz (Corporate Governance)

Die Zehn Thesen im Überblick

- 1 Öffentliche Unternehmen werden gebildet, um Dienstleistungen mit öffentlichem Charakter mit mehr organisatorischer Autonomie erbringen zu können.
- 2 Die Funktion der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist es, dafür zu sorgen, dass diese einerseits ihren Unternehmenswert erhalten und andererseits die ihnen gesetzten politischen Ziele umsetzen.
- 3 Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung durch mehr Effizienz, mehr Effektivität und innovativere Leistungserbringung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung.
- 4 Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung als Teil des Staates, indem sie – im Gegensatz zu privaten Unternehmen – besondere Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung erfüllen.
- 5 Der Staat steht in einem Interessenkonflikt: seine Interessen als Eigentümer und seine Interessen als Gewährleister der öffentlichen Versorgung sind nie vollumfänglich harmonisierbar.
- 6 Vielen Gemeinwesen fehlt eine klare, transparente Vorstellung darüber, was sie mit ihrer Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen erreichen wollen.
- 7 Öffentliche Unternehmen verfügen heute mehrheitlich über zu wenig klare Zielvorgaben der politischen Behörden. In stufengerechten Controlling-Kreisen sind solche Ziele vorzugeben und zu kontrollieren.
- 8 Die Boards öffentlicher Unternehmen spiegeln den inhärenten Konflikt zwischen Markt und Politik. Sie sind anspruchsvoller und komplexer als ihre rein privaten "Kollegen".
- 9 Die Boards öffentlicher Unternehmen sind oft zu wenig bewusst organisiert. Dies betrifft ihre Besetzung, ihre Aufgaben, ihre Verantwortung, ihre Rolle im Unternehmen, und nicht zuletzt die Evaluation ihrer Leistung.
- 10 Wo ein Markt besteht sollte eine Regulierungsstrategie formuliert und die Eigentümerstrategie entsprechend angepasst werden.

Einleitung

Immer mehr Aufgaben des Staates ("öffentliche Aufgaben") werden in öffentlichen Unternehmen erfüllt. Die Rechtsform dieser Unternehmen ist sehr unterschiedlich: öffentlich-rechtliche Anstalten; gemischtwirtschaftliche oder sozial-gesetzliche Aktiengesellschaften; öffentlich-rechtliche Körperschaften; GmbHs. Diese Formen geben je eine unterschiedliche Governance vor, d.h. die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, aber auch die Kontroll- und Steuerungsprozesse sind unterschiedlich vorgesehen. Die vorliegenden zehn Thesen klammern die juristische Betrachtung aus. Sie wollen eine grundsätzliche Diskussion um die politische und wirtschaftliche Steuerung öffentlicher Unternehmen anstossen, aus der (falls notwendig) Konsequenzen für die formale Regelung der Corporate Governance abgeleitet werden können.

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.

- 1 **Öffentliche Unternehmen werden gebildet, um Dienstleistungen mit öffentlichem Charakter mit mehr organisatorischer Autonomie erbringen zu können.**

Der Entscheid, eine Dienstleistung nicht durch die öffentliche Verwaltung, sondern durch ein öffentliches Unternehmen erbringen zu lassen, wird in aller Regel durch die Politik bewusst gefällt. Sie nimmt sich damit aus der direkten Kontrolle zurück. Daraus ergibt sich jedoch die Konsequenz: öffentliche Unternehmen sollen auch tatsächlich die unternehmerischen Freiheiten bekommen, um marktgerecht handeln zu können. Dies öffnet zwangsläufig ein Spannungsfeld zwischen Autonomie und politischer Steuerung der Unternehmen.

- 2 **Die Funktion der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist es, einerseits ihren Unternehmenswert erhalten und andererseits die ihnen gesetzten politischen Ziele umsetzen.**

Public Corporate Governance ist nicht einfach alles, was mit der Führung öffentlicher Unternehmen zu tun hat. Sie hat ein klares Ziel, und ihr Erfolg kann gemessen werden. Kriterien zur Beurteilung einer guten Corporate Governance sind die Entwicklungen in folgenden Bereichen:

- die Erreichung der politisch gesetzten Ziele der Unternehmung;
- die Legitimität des Handelns der öffentlichen Unternehmung;
- der innere Wert (die «Substanz») der Unternehmung.

Mit der Corporate Governance stellt das Gemeinwesen sicher, dass seine Interessen als Eigentümer bzw. Mit-eigner einer Unternehmung durch die Geschäftsleitung gewahrt werden.

- 3 **Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung durch mehr Effizienz, mehr Effektivität und innovativere Leistungserbringung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung.**

Die Schaffung öffentlicher Unternehmen hat letztlich zum Ziel, das Kosten-Nutzen-Verhältnis öffentlicher Leistungen zu verbessern. Öffentliche Unternehmen müssen daher nachweisen, dass sie ihre Leistungen tatsächlich innovativer, in höherer Qualität und/oder zu tieferen Kosten erbringen als die öffentliche Verwaltung.

- 4 **Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung als Teil des Staates, indem sie – im Gegensatz zu privaten Unternehmen – besondere Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung erfüllen.**

Auf öffentlichen Unternehmen lastet eine grössere und komplexere Erwartungshaltung als auf privaten Unternehmen. Sie müssen die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden befriedigen, dabei aber unternehmerisch und politisch Rechenschaft darüber abliefern, was sie tun. Typische Unterschiede zu privaten Unternehmen sind: höhere Anforderungen an die Gleichbehandlung der Kundinnen und Kunden; Transparenz gegenüber politischen Aufsichtsinstanzen; politische Vorgaben zur Unternehmenspolitik, inkl. Personal-, Finanzierungs-, Organisations- oder Vergabepolitiken. Wenn sie diese Anforderungen nicht erfüllen können, wird ihr öffentlicher Charakter in Frage gestellt.

- 5 **Der Staat steht in einem Interessenkonflikt: seine Interessen als Eigentümer und seine Interessen als Gewährleister der öffentlichen Versorgung sind nie vollumfänglich harmonisierbar.**

Aus diesem Interessenkonflikt ergibt sich die Konsequenz: Bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen ist die Rolle des Eigentümers von der Rolle des Gewährleisters klar zu trennen.

Als Eigentümer sollte der Staat dafür sorgen, dass das öffentliche Unternehmen seinen Unternehmenswert steigert und die politischen Zielsetzungen erfüllt. Zudem muss die Art und Weise, wie Leistungen erstellt wer-

den, den vier Kriterien der Legalität, Legitimität, Effizienz und Effektivität entsprechen. Der Eigentümer trägt die Verantwortung für das Unternehmen und kümmert sich darum wie die Dienstleistungen erbracht werden. Die Sicherstellung der Eigentümerfunktion wird generell von der Exekutive wahrgenommen und von ihr an den Verwaltungsrat delegiert.

Als Gewährleister sollte der Staat sicherstellen, dass die politisch definierten Versorgungsleistungen in der gewünschten Qualität erbracht werden. Als Gewährleister definiert der Staat was an Leistungen erbracht werden muss. Die Sicherstellung der Gewährleistungsfunktion wird generell von der Legislative wahrgenommen und kann eventuell an die Exekutive delegiert werden. Gibt es einen Markt mit alternativen Anbietern, so sollte die Sicherstellung der Gewährleistungsfunktion an einen Regulator delegiert werden.

Für den Fall, dass sich die Ziele des Eigentümers und des Gewährleisters widersprechen, sind Verfahren festzulegen, diese Konflikte auf demokratisch legitime Weise zu lösen.

6 Vielen Gemeinwesen fehlt eine klare, transparente Vorstellung darüber, was sie mit ihrer Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen erreichen wollen.

Jede Gemeinde und jeder Kanton, die an öffentlichen Unternehmen beteiligt sind, sollten sich zuerst überlegen, wieso sie ein öffentliches Unternehmen haben (bzw. benötigen). Sie müssen sich selbst die Frage beantworten, was sie mit ihrem öffentlichen Unternehmen an politischen Zielsetzungen erreichen wollen, und ob es dazu überhaupt ein öffentliches Unternehmen oder eine Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen braucht.

Die Klärung dieser Frage erfolgt in einer Eigentümerstrategie, die von der Exekutive erarbeitet wird. In der Beurteilung des staatlichen Engagements in öffentlichen Unternehmen ist ausserdem zu berücksichtigen, welche Grenzen und Möglichkeiten des politischen Einflusses bestehen, und welche Risiken damit verbunden sind.

7 Öffentliche Unternehmen verfügen heute mehrheitlich über zu wenig klare Zielvorgaben seitens der Politik. In stufengerechten Controlling-Kreisen sind solche Ziele vorzugeben und zu kontrollieren.

Auf politischer Ebene wird nicht klar zwischen Eigentümerfunktion (wie) und Gewährleistungsfunktion (was) unterschieden. Die öffentlichen Unternehmen benötigen klare Leistungsziele (was ist zu erbringen; Leistungsauftrag) und klare Rahmenbedingungen, wie die Leistungen zu erbringen sind. Die Zielerreichung ist regelmässig zu erheben und transparent zu machen. Dabei sind neben den finanziellen Zielen auch die Sachziele zu berücksichtigen.

Das Controlling der öffentlichen Unternehmung findet auf mehreren Ebenen statt. Die Exekutive steuert die Unternehmung über einen äusseren Controllingkreis, in dessen Zentrum die Erfüllung politischer Ziele steht. Die Unternehmensleitung steuert über einen inneren Controllingkreis, in dessen Zentrum die Erreichung der Unternehmensziele steht. Die Legislative kontrolliert den äusseren Controllingkreis der Exekutive.

8 Die Boards öffentlicher Unternehmen spiegeln den inhärenten Konflikt zwischen Markt und Politik. Sie sind anspruchsvoller und komplexer als ihre rein privaten «kollegen».

Die am meisten verbreitete Steuerungsform des Staates sind nach wie vor Delegierte in den Boards der öffentlichen Unternehmen. Das Board wird damit zu einem «Transmissionsriemen» zwischen politischem Eigentümer und unternehmerischer Geschäftsleitung - oder besser ausgedrückt: das Board muss die Übersetzungsleistung zwischen politischem und unternehmerischem Denken erbringen.

Diese Übersetzungsleistung ist eine Herausforderung für die Kommunikation. Politik und Unternehmensleitung sprechen oft nicht dieselbe Sprache, denken in unterschiedlichen Erfolgskriterien und leben in unterschiedlichen Gedankenwelten («Rationalitäten»).

Eine wichtige Aufgabe des Boards ist aber auch ein ständiges Abwägen zwischen den Ansprüchen der Politik und jenen des Marktes. Damit verbunden ist die Festlegung einer Unternehmensstrategie, die diese Gratwanderung bestmöglich meistern kann. Der Zusammensetzung der Boards ist daher besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

9 Die Boards öffentlicher Unternehmen sind oft zu wenig bewusst organisiert. Dies betrifft ihre Besetzung, ihre Aufgaben, ihre Verantwortung, ihre Rolle im Unternehmen, und nicht zuletzt die Evaluation ihrer Leistung.

In vielen Gemeinwesen gibt es keine Regeln, wie die Boards öffentlicher Unternehmen zu organisieren sind. Oft wird fortgesetzt, was schon immer war, ohne sich Gedanken über die neuen Anforderungen zu machen, die sich aus veränderten rechtlichen, wirtschaftlichen oder politischen Gegebenheiten ergeben.

Eine zeitgemässe Corporate Governance öffentlicher Unternehmen legt solche Regeln fest und überprüft ihre Zweckmässigkeit regelmässig. Die Ziele und Aufgaben, die ein Board zu erfüllen hat, sind festzulegen und transparent zu machen. Die Verantwortlichkeit öffentlicher Vertreter im Board ist zu regeln, ebenso wie ihre Überwachung durch das Gemeinwesen.

10 Wo ein Markt besteht, sollte eine Regulierungsstrategie formuliert und die Eigentümerstrategie entsprechend angepasst werden.

Öffentliche Leistungen, für die mehrere Anbieter auf dem Markt auftreten, können von diesem Wettbewerb profitieren. Als Gewährleister sollte der Staat die Spielregeln des Wettbewerbs in dem jeweiligen Feld festlegen und deren Einhaltung überwachen. Er wird zum «Regulator».

Ist der Staat gleichzeitig Eigentümer einer Unternehmung, die an diesem Wettbewerb teilnimmt, so muss er seine Eigentümerstrategie entsprechend anpassen – bis hin zur Frage, ob er weiterhin ein öffentliches Unternehmen für die Gewährleistung der Versorgung benötigt.

St. Gallen und Lausanne, Im Januar 2008

Dr. Kuno Schedler ist Professor für Public Management an der Universität St. Gallen

Dr. Dr. Matthias Finger ist Professor für Management of Network Industries an der ETH Lausanne

Diese zehn Thesen sollen die Diskussion in Gemeinden und Kantonen anregen. Sie sind bewusst sehr kurz gehalten und wurden auf der Grundlage des Berichts «Corporate Governance öffentlicher Unternehmen» von Kuno Schedler, Alexander Gulde und Simone Suter (Dezember 2007) erstellt. Der Bericht kann auf der Website des IDT-HSG kostenlos herunter geladen werden: www.idt.unisg.ch