

Wirtschaft

AA Auswärtige Autoren

Corporate Governance bei Staatsbetrieben /Das Balancieren zwischen Politik und Management /Von Kuno Schedler *

Zunehmend werden Staatsbetriebe verselbständigt, damit sie flexibler und näher am Markt agieren können. Ziel ist es, dem Management mehr Autonomie zu gewähren. Trotzdem bleibt ein grosser Teil des Risikos beim Eigentümer, dem Staat. Die Herausforderung besteht darin, die richtige Balance zwischen politischem Einfluss und Handlungsfähigkeit des Managements zu finden.

Die SBB, die Post, die Swisscom und das Spital Thurgau haben eines gemeinsam: Alle erfüllen einen öffentlichen Auftrag im Gewand eines Unternehmens, dem grosse Autonomie zugestanden wurde. Wie etliche andere ehemalige Verwaltungseinheiten wurden sie ausgelagert, damit das Management eine grössere Handlungsfreiheit geniesst und seine Entscheide nach (rein?) unternehmerischen Gesichtspunkten fällen kann. Dies ist notwendig, da diese Unternehmen in einem Umfeld agieren, wo rasche Entscheide notwendig sind. Der Wettbewerb zwingt zu Zurückhaltung der Politik; deren Interventionen müssen und können sich auf strategische Fragestellungen beschränken. Dies gilt auch für längst ausgelagerte Organisationen wie etwa die Kantonalbanken. Die Zahl solcher Auslagerungen nimmt beständig zu. Da es diesen Unternehmen in den meisten Fällen gelingt, sich der neuen Situation recht schnell anzupassen, gilt das Konzept als erfolgreich. Allerdings sind die damit verbundenen Risiken nicht zu unterschätzen.

Unsaubere Ausgestaltung

Lange Zeit war es auch möglich, ohne weitere Überprüfungen sogenannte Korporatisierungen vorzunehmen, also Verwaltungseinheiten in selbständige Rechtsformen umzuwandeln, sie aber in Staatsbesitz zu belassen. Dabei wurde **bei** der Ausgestaltung der Steuerung und Überwachung dieser Betriebe oft gesündigt. So wurden beispielsweise Verwaltungsräte nach politischen statt nach professionellen Kriterien besetzt, Kontrollorgane waren ungenügend ausgebildet, eine Eigentümerstrategie fehlte, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten blieben schwammig. Erst die Skandale um einzelne Kantonalbanken und andere Staatsbetriebe rückten diese Thematika ins Bewusstsein der Verantwortlichen, die solche Auslagerungen vorbereiten.

Die Doppelrolle des Staates

In den Medien wird **Corporate Governance** für private Unternehmen immer wieder thematisiert. Mittlerweile ist zwar nicht der Begriff, aber die Inhalte der **Corporate Governance** auch für ausgelagerte öffentliche Institutionen zu einem Thema geworden. Der "State of the Art" in der Schweiz ist geprägt durch verschiedene Spannungsfelder, die als Herausforderungen für eine **Corporate Governance** in ausgelagerten öffentlichen Institutionen gelten. - Der wohl grösste Unterschied zwischen öffentlichen und privaten Institutionen besteht im "Referenzsystem", das für das Weiterbestehen der Unternehmung entscheidend ist. Es kann dies für einen mittelgrossen Betrieb der Markt allein sein, für eine normale Verwaltungseinheit kann es die Politik allein sein, die via Budget Mittel spricht. Öffentliche Betriebe hingegen agieren stets zwischen diesen beiden Polen, was die Steuerung deutlich komplexer werden lässt. Damit ist es eine der wichtigsten Herausforderungen, eine kluge Balance zwischen den Einflüssen von Politik und Management herzustellen. Die Unternehmen sollen marktfähig sein, ohne die politische Sensibilität aufzugeben.

Zweitens gilt es in aller Regel, zwischen Eigentum und Leistungsauftrag zu unterscheiden. Der Staat als Eigentümer kann andere Interessen verfolgen wollen als der gleiche Staat in der Rolle des Leistungs-Auftraggebers. Als Eigentümer ist der Staat an effizienten Produktionsstrukturen interessiert, an "Rendite", während er als Auftraggeber einen definierten Versorgungsstandard sicherstellen muss. Hier sind Verfahren und Plattformen einzurichten, die das Abwägen zwischen den verschiedenen Interessen ermöglichen und fördern. Drittens ist die Behörde, die für die Stellenbesetzung zuständig ist, gut beraten, wenn sie **bei** der Auswahl der Verwaltungsräte und Direktionsmitglieder deren künftige Funktionen ins Zentrum rückt. Die Tradition politischer Ämterverteilung steht hier in Konkurrenz zu den Anforderungen an eine marktfähige Unternehmensspitze.

Massgebende Lektionen

Erste erfolgversprechende Ansätze zur Lösung dieser Herausforderungen liegen bereits vor. Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre - vor allem auf Bundesebene, aber auch aus kantonalen Projekten wie etwa der Spital Thurgau AG - können für die **Corporate Governance** ausgelagerter Staatsbetriebe einige wichtige Lektionen festgestellt werden. Erste Voraussetzung für das Gelingen einer Auslagerung ist eine klare Eigentümerstrategie der politischen Exekutive. Sie sollte mindestens die strategischen Ziele der Unternehmung, Grundsätze für die Steuerungsstrukturen (**Governance**-Aspekte) sowie eine eindeutige Definition von Autonomiegraden und -feldern der Unternehmung umfassen. Weiter ist es unerlässlich, klare Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Strukturen für die verschiedenen Organe festzulegen. Die Definition einer nachvollziehbaren und nachhaltigen Rollenteilung zwischen Management und Politik beispielsweise ist genauso wenig vernachlässigbar wie die Sicherstellung einer raschen, zuverlässigen Entscheidungsfindung. Ausserdem gilt es, ein effizientes Zusammenspiel von Controlling, interner und externer Revisionsstelle durchzusetzen und eine bewusste Wahl der Rechtsform im Hinblick auf die Beurteilung durch mögliche Kapitalgeber bzw. Gläubiger vorzunehmen. Schliesslich zeigt sich, dass die Besetzung und die Organisation des Verwaltungsrates so professionell als möglich erfolgen sollen. Wie dies in grösseren privatwirtschaftlichen Unternehmen üblich ist, dürfte auch für ausgelagerte öffentliche Betriebe eine Organisation in Ausschüssen (z.B. für Entschädigungssysteme und die Überwachung der Geschäftstätigkeit) zweckmässig sein. Ein grösserer Nachholbedarf ist **bei** den Besetzungskriterien zu orten. Hier ist eine Selektion nach sachlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten dringend zu empfehlen. Der Bund legt Wert auf die Unabhängigkeit der Verwaltungsräte, so dass keine Interessenkonflikte durch Mitgliedschaften in anderen Verwaltungsräten entstehen. Schliesslich gilt es, den Verwaltungsrat nicht zu gross werden zu lassen (im Bund wird eine Grösse von neun Mitgliedern angestrebt) und ihn mit Mitgliedern zu besetzen, die zeitlich verfügbar sind. Kumuliert man diese Kriterien, so dürfte die Besetzung des Verwaltungsrates zu einem nicht ganz einfachen Thema werden - abgesehen davon, dass es in der kleinen Schweiz wohl nicht unbegrenzt Personen gibt, die diesen Anforderungen genügen. Trotzdem sollte versucht werden, die Anforderungen so gut als möglich zu erfüllen.

Auf dem richtigen Weg

Die Entwicklung in der Schweiz befindet sich auf diesem wichtigen Weg. Allerdings ist in der Umsetzung noch etliches Verbesserungspotenzial vorhanden. International werden zunehmend Standards für **Corporate Governance** öffentlicher Institutionen publiziert, die als Grundlage für die Schweizer Überlegungen dienen können, wenn sie auch stark vom angloamerikanischen Modell politischer Steuerung geprägt sind. Schliesslich wäre wohl auch eine Eventualplanung für jene Situationen zu empfehlen, in denen Fehlentscheide des Managements zu politischen Problemen führen. Die vorausschauende Übersetzung zwischen politischer Sichtweise und Management-Denken dürfte eine noch weitgehend unterentwickelte Kunst sein. Die Diskussion wird rasch an Intensität zunehmen, und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten **bei** ausgelagerten Betrieben dürften dadurch an Qualität gewinnen. Damit wird ein Beitrag an die eingangs erwähnte notwendige Balance zwischen Politik und Management geleistet.

*Prof. Dr. Kuno Schedler ist Ordinarius für Public Management und Direktor des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen.

-

581528, NZZ , 19.03.02; Words: 1014, NO: 7UZ3D