

# Public Corporate Governance

## Handbuch für die Praxis

## 5 Eignerrolle der öffentlichen Hand

### 5.1 Einführung

Im Rahmen seiner Gewährleistungsverantwortung kann der Staat aus mehreren Formen wählen, wie er die Erfüllung der Leistung organisieren will. Eine mögliche Form ist die staatseigene Unternehmung. Damit entscheidet er sich, als Eigner einer Unternehmung aufzutreten, um damit seine Aufgaben zu erfüllen. Dies hat eine Reihe von Konsequenzen, die in diesem Kapitel beschrieben werden.

Die Rolle des Eigners wird von der OECD wie folgt umschrieben:

*"Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und eine klare, konsistente Politik in Bezug auf sein Unternehmenseigentum entwickeln, die gewährleistet, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit dem erforderlichen Mass an Professionalität und Effektivität geführt werden." (OECD 2006)*

Damit er diese Rolle wahrnehmen kann, muss der Staat seine politische Aufsicht sowie eine operativ-administrative Kontrolle der Beteiligung organisieren (Reichard und Grossi 2008, 89).

### 5.2 Rechte und Pflichten des Eigners

In der Regel wird die Funktion des Eigners von der Exekutive eines Gemeinwesens übernommen. In dieser Rolle übernimmt sie eine Reihe von Rechten und Pflichten, die sich zum Teil aus dem Unternehmungsrecht ableiten lassen, zum Teil aber auch politischer Natur sind.

#### *Rechte:*

- Wahl der Strategischen Führungsebene (Verwaltungsrat bei der AG).
- Delegation von Vertretern in die SFE, inkl. Weisungsrecht an diese delegierten Vertreter.
- Vorgabe von strategischen Zielen zuhanden der SFE.
- Prüfung der öffentlichen Unternehmung durch die Finanzkontrolle des Gemeinwesens.

#### *Pflichten:*

- Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Ausgliederung des Unternehmens.

- Als Vertreterin der öffentlichen Hand muss die Exekutive sicherstellen, dass das öffentliche Unternehmen im öffentlichen Interesse tätig ist.
- Rechtmässigkeit des Handelns des öffentlichen Unternehmens sicherstellen.
- Periodischer Bericht an die Legislative und Gewährung der Einsicht für die parlamentarische Oberaufsicht in die Informationen des Unternehmens.
- Schaffung der strukturellen Voraussetzungen, dass die öffentliche Unternehmung ihre Aufgaben optimal erfüllen kann, z.B. durch geeignete Regulierung, Klärung der Zuständigkeiten in der Steuerung des Unternehmens, aber auch durch Zurückhaltung im operativen Tagesgeschäft (OECD 2006).
- Gleichbehandlung der Aktionäre, z.B. im Zugang zu Unternehmensinformationen (OECD 2006).

### 5.3 Governance-Modell der öffentlichen Unternehmung

#### 5.3.1 Überblick über das Modell

Grundsätzlich sollte sich jedes Gemeinwesen im Klaren darüber sein, wie es seine Beteiligungen bzw. seine eigenen Unternehmen führen möchte. Dies umfasst die damit verfolgten Ziele sowie seine eigene Rolle in der Umsetzung dieser Ziele.

Bei der Ausgestaltung der Steuerung einer öffentlichen Unternehmung ist zu beachten, dass von verschiedenen Stakeholder-Gruppen unterschiedliche Interessen eingebracht werden und auf die öffentliche Unternehmung prallen. Dies ist in der Vielfalt der Rollen und Funktionen begründet, die von den Stakeholdern eingenommen werden:

- Die Exekutive hat in ihrer strategisch-politischen Führungsrolle dafür zu sorgen, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Unternehmung sichergestellt ist, und dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden.
- Die Legislative hat in ihrer Rolle als Oberaufsichtsorgan dafür zu sorgen, dass die Exekutive den öffentlichen Auftrag erfüllt und sich in der strategischen Führung engagiert.

- Die Unternehmungsführung (inkl. Strategische Führungsebene) hat dafür zu sorgen, dass die Unternehmung den Leistungsauftrag und die Eignerziele der Exekutive erfüllt.

Wird die Gesetzgebung als ein möglicher Steuerungsmechanismus ausser Betracht gelassen, so verbleibt eine dynamische mitschreitende Steuerung über all die erwähnten Ebenen hinweg, die zu einem recht komplexen Gebilde auswachsen kann. Mastronardi (2007) schafft Ordnung und unterscheidet zwischen einem äusseren und einem inneren Controlling-Kreis, sowie der parlamentarischen Kontrolle. Die Wahl dieser Begriffe erfolgt sehr bewusst: "Controlling" ist eine Führungsaufgabe (Weber und Tylkowski 1989), die von Gremien wahrgenommen wird, die eine aktive Führungsrolle einnehmen. Dies ist auf politischer Ebene die Exekutive, auf Ebene der öffentlichen Unternehmung die Strategische Führungsebene und die Operative Führungsebene. Das Parlament hingegen hat im System der Gewaltenteilung keine Führungsaufgabe, sondern es hat die Oberaufsicht. Daher wird nicht von parlamentarischem Controlling gesprochen, sondern von "Kontrolle".

#### 5.3.2 Die Elemente des Modells im Einzelnen

Im hier vorgestellten Governance-Modell (vgl. Abbildung 6) gehen wir davon aus, dass die Exekutive eine explizite langfristige Absicht formuliert, die sie mit der öffentlichen Unternehmung verfolgt. Wir bezeichnen dies als Eignerstrategie. Ausfluss dieser Absicht sind die mittelfristigen Eignerziele, welche die Exekutive zuhanden der Strategischen Führungsebene des Unternehmens formuliert. Die Eignerziele sind Teil des äusseren Controlling-Kreises, der auch die Überprüfung der Zielerreichung enthält, ebenso wie die entsprechenden Massnahmen der SFE oder der Exekutive an der Nahtstelle zwischen Politik und Unternehmen.

Die SFE übersetzt die Eignerziele der Exekutive in eine Unternehmensstrategie, die gemeinsam mit der Operativen Führungsebene erarbeitet und beschlossen wird. Sie ist Teil des inneren Controlling-Kreises, der wiederum die Zielerreichung überprüft und allfällige Massnahmen mit einschliesst. Die überlappenden Controlling-Kreise kommunizieren in geeigneter Form miteinander, so dass eine durchgängige, stufengerechte Führung und Information möglich wird.

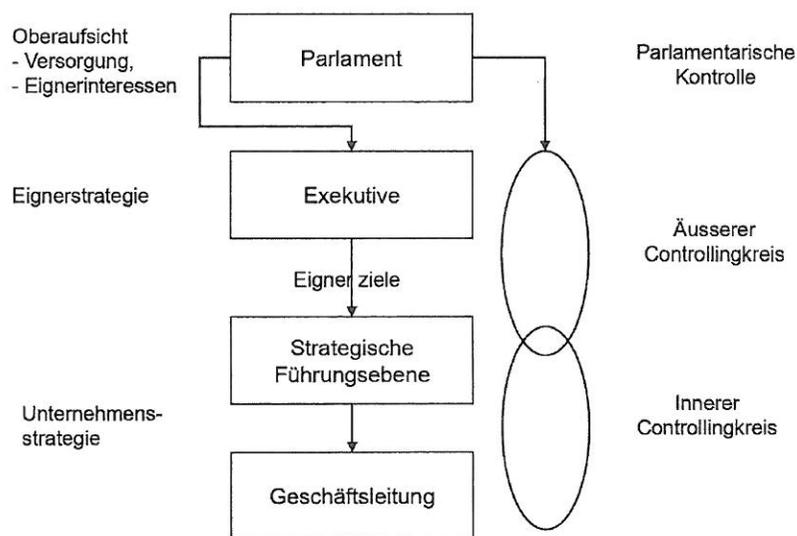


Abbildung 6: Eigner-bezogene Governance öffentlicher Unternehmen (eigene Darstellung)

Die parlamentarische Kontrolle greift auf die Informationen des äusseren Controlling-Kreises zu, damit die Funktion der Oberaufsicht erfüllt werden kann.

Diese kurze Beschreibung des Modells soll als Übersicht dienen, wenn ab jetzt auf die einzelnen Elemente vertieft eingetreten wird.

### 5.3.3 Der äussere Controlling-Kreis

Im äusseren Controlling-Kreis definiert die Exekutive (unter Umständen vertreten durch die Verwaltung) ihre Ziele für die Unternehmung. Siekmann (1995) unterscheidet dabei Sach- und Formalziele:

- **Sachziele** beziehen sich auf die Inhalte der Tätigkeit einer öffentlichen Unternehmung, d.h. sie definieren den öffentlichen Auftrag. Diese Inhalte fliessen in der Regel in die Leistungsvereinbarung mit der Unternehmung ein.
- **Formalziele** beziehen sich auf Rahmenbedingungen, denen die öffentliche Unternehmung gerecht werden soll. Beispiele sind Ziele zur Wirtschaftlichkeit oder zur Personalpolitik der Unternehmung. Typischerweise sind dies Inhalte der Eignerziele.

In Berichten an die Exekutive bzw. deren Vertretung legen die obersten Führungsorgane der Unternehmung regelmässig dar, in welchem Ausmass sie die Vorgaben der Exekutive erreichen. Diese Berichte können schriftlich erfolgen, wenn eine nachvollziehbare oder öffentliche Dokumentation erforderlich ist. Sie können und sollen aber vor allem in persönlichen Gesprächen zwischen Exekutive und Strategischer Führungsebene der Unternehmung gekleidet sein, um die Transaktionskosten tief zu halten und ein Vertrauensverhältnis zu fördern.

### 5.3.4 Eignerstrategie

Ist der Staat nicht nur Gewährleister, sondern auch Eigner der Organisation, welche die Leistung zu erbringen hat, ist es notwendig, eine Eignerstrategie zu definieren. Darin sind die grundsätzlichen Absichten des Eigners klar festzulegen, die er mit seinem Eigentum verfolgt. Wichtig kann auch die Festlegung dessen sein, was das öffentliche Unternehmen *nicht* tun soll (Schedler 2008). Die OECD (2006) weist zudem darauf hin, dass eine Eignerstrategie möglichst kohärent sein soll, d.h. häufige Änderungen der globalen Zielsetzungen sollen vermieden werden.

Die Eignerstrategie hat zwei hauptsächliche Adressaten. Zum Einen dient sie dazu, im Gemeinwesen eine klare und möglichst einheitliche Vorstellung darüber zu entwickeln, was der Zweck des öffentlichen Unternehmens sein soll. Konkret stellt sich also die Frage, weshalb das Gemeinwesen überhaupt an einem Unternehmen beteiligt ist. Diese Frage sollte immer wieder kritisch untersucht und diskutiert werden. Vielfach sind mehrere Gemeinwesen an einem Unternehmen beteiligt - hier ist es umso wichtiger, dass sich die Eigner untereinander auf eine Linie einigen.

Zum Anderen ist es für die Führungsgremien der Unternehmung selbst wichtig, die Absichten des Eigners mit der Unternehmung zu kennen. Die Autoren gehen davon aus, dass in Eignerzielen und Leistungsvereinbarungen nicht abschliessend alle Aspekte der Unternehmung abgedeckt werden können. Damit die offenen Spielräume im Sinne des Eigners ausgeschöpft werden, benötigt die Strategische Führungsebene Einsicht in die Absichten des Eigners. Genau dies ist die Funktion der Eignerstrategie.