Public Corporate Governance in der Übersicht (PCG)

1.1 Einführung

Öffentliche Aufgaben oder Aufgaben, welche in einem öffentlichen Interesse sind, können wie folgt erfüllt werden:

a) durch die Verwaltung;
b) durch unselbständige Einheiten, welche der Verwaltung direkt unterstellt sind (ohne Rechtspersönlichkeit);
c) durch verselbständigte Einheiten (Unternehmen) mit eigener Rechtsperson (z.B. selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, privatrechtliche Aktiengesellschaften);
d) durch Organisationen und Unternehmen, an denen der Staat beteiligt ist (Minderheitsbeteiligung);
e) durch Organisationen, in denen vom Staat delegierte Personen (z.B. Exekutive) Aufgaben in der strategischen Führung wahrnehmen (z.B. im Verwaltungsrat) und für welche eine Staatshaftung übernommen wird.

In der Folge wird eine Fokussierung auf die Themen c) und d) vorgenommen.

1.2 PCG für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung

Für öffentliche Unternehmen, die nicht rein ökonomisch funktionieren können und einer besonderen Legitimation bedürfen, ist die Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht komplexer als in der Privatwirtschaft. Im Rahmen der Entwicklung von adäquaten Instrumenten setzen die Autoren zur Verbesserung der Übersicht über die Thematik folgende Darstellung ein.

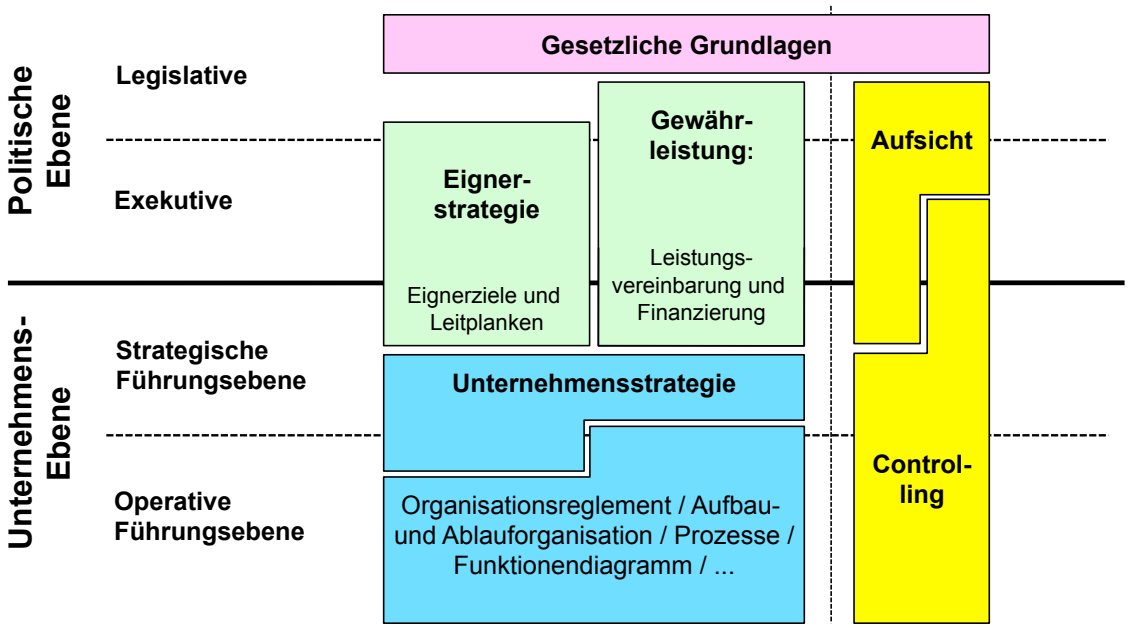

Abbildung 1: Public Corporate Governance in der Übersicht für Unternehmen im mehrheitlichen Besitz der öffentlichen Hand (eigene Darstellung)

Die Abbildung 1 zeigt, mit welchen Elementen die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen zu strukturieren ist. Zu beachten ist die Linie in der Mitte der Grafik, welche die Ebenen der Politik von derjenigen des Unternehmens trennt. Auf der politischen Ebene wird zwischen Aufgaben der Legislative und der Exekutive unterschieden. Die Unternehmensebene ist ebenfalls durch zwei Unter-Ebenen gekennzeichnet: die

Strategische und die Operative Führungsebene. Die Strategische Führungsebene heisst in der Praxis Verwaltungs-, Stiftungs- oder z.B. in Deutschland, Aufsichtsrat. Die Operative Führungsebene stellt die Geschäftsleitung dar.

a) Gesetzliche Grundlage

Das öffentliche Unternehmen wird auf der Grundlage eines Gesetzes oder eines Reglementes formell gegründet.

b) Eignerstrategie

In der Eignerstrategie werden die Leitplanken für das Unternehmen und seine Entwicklung aus der Perspektive des Eigners definiert. Sie dient der Exekutive, sich selbst klare Vorstellungen über die Absichten mit dem Unternehmen zu geben. Die Eignerstrategie wird durch die Exekutive zusammen mit der Strategischen Führungsebene entwickelt, verabschiedet und dem Parlament zur Kenntnis gebracht. Gegenüber dem Unternehmen formuliert der Eigner seine Ziele, die zu erreichen sind.

c) Leistungsvereinbarung

In der Leistungsvereinbarung werden die durch das Unternehmen zu erfüllenden Aufgaben im Detail definiert und mit Indikatoren zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung unterlegt. Je nach Ausgangslage und Definition des öffentlichen Unternehmens ist ebenfalls die Finanzierung der zu erbringenden Leistungen festzulegen. Die Leistungsvereinbarung wird durch das Fachdepartement zusammen mit der SFE des Unternehmens entwickelt und der Exekutive vorgelegt. Es entspricht der Grundidee eines Leistungsbudgets, dass die Leistungsvereinbarung vom Parlament genehmigt wird.

d) Aufsicht

Die Aufsichtsfunktion wird von verschiedenen Ebenen wahrgenommen. Die direkte Aufsicht über die Entwicklung des Unternehmens geschieht in der Strategischen Führungsebene, welche u.a. die Verantwortung für die Unternehmensstrategie innehat. Die Exekutive ist bezüglich Aufsicht in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihre Eignerziele umgesetzt und die Rahmenbedingungen und Leitplanken eingehalten werden. Die Legislative hat die Oberaufsicht, d.h. sie beaufsichtigt die Exekutive in der Ausübung ihrer Aufgaben. Sie kann dies an eine Kommission, z.B. die Geschäftsprüfungskommission, delegieren.

e) Strategische Führungsebene

Der Strategischen Führungsebene (SFE) kommt in der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen eine zentrale Funktion zu. Sie entlastet zum Einen die Exekutive von der strategischen Führungsaufgabe, zum Anderen vertritt sie die Interessen des Eigners gegenüber der Geschäftsleitung. Sie ist daher unabhängig der Rechtsform sorgfältig zu besetzen. Die SFE ist verantwortlich für die Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategie, für die Umsetzungskontrolle und für weitere unentziehbare Aufgaben. Dazu gehören die Besetzung, Beaufsichtigung und Führung der Operativen Führungsebene (OFE), das Risk Management, das Controlling und das Interne Kontrollsystem (IKS).

f) Controlling

Controlling ist eine direkte Führungsaufgabe, es unterscheidet sich damit fundamental von der Aufsicht. Die SFE ist zuständig für das innerbetriebliche Controlling, in dem die Unternehmensziele festgelegt und deren Einhaltung überwacht wird. Die Exekutive ist in der Darstellung ebenfalls mit Controlling-Aufgaben betraut: Es handelt sich dabei um die sorgfältige Evaluation, ob die Eignerziele korrekt umgesetzt worden sind und um Aktivitäten, falls die Eignerziele nicht adäquat realisiert worden sind.

g) Operative Führungsebene

Die Operative Führungsebene (OFE) setzt die Unternehmensstrategie um und sorgt für die Erfüllung der Aufgaben. Dazu werden die dazu nötigen Voraussetzungen (Prozessarchitektur, organisatorische Voraussetzungen, Funktionendiagramm usw.) geschaffen und umgesetzt. Im Rahmen des Controllings sorgt die OFE für die Aufbereitung von Fakten für die Information der SFE.

Die Übersicht über die Aspekte der PCG zeigt, dass die öffentliche Hand als Eigentümerin dem Unternehmen vorsteht und dabei bezüglich zu erfüllenden Leistungen, Führung, Kontrolle und Aufsicht mit der SFE eng zusammenarbeitet.

1.3 PCG für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung

1.3.1 Übersicht

Für Unternehmen, bei denen die öffentliche Hand eine Minderheitsbeteiligung am Kapital und nur eine Minderheit in Bezug auf die Stimmenverhältnisse besitzt, stehen grundsätzlich dieselben Instrumente zur Verfügung wie im Falle einer Mehrheitsbeteiligung, allerdings können sie eine eingeschränkte Wirkung haben. Auch für Minderheitsbeteiligungen im Verwaltungsvermögen muss sich die Exekutive eine Art Eignerstrategie geben (nun allenfalls besser als Beteiligungsstrategie bezeichnet), welche dieselben Fragen beantwortet wie im Fall der Mehrheitsbeteiligung.

In der Folge wird auf einige Überlegungen eingetreten, welche für Minderheitsbeteiligungen anzustellen sind.

1.3.2 Rechtliche Grundlage

Auch eine Minderheitsbeteiligung benötigt eine genügende rechtliche Grundlage (z.B. Entscheid des Parlaments oder der Exekutive), sofern sie als Beteiligung im Verwaltungsvermögen angesehen wird. Aktienerwerb zu Anlagezwecken, die im Finanzvermögen sind, benötigen keine besondere rechtliche Grundlage, sondern haben dem Anlagereglement des Gemeinwesens zu entsprechen.

1.3.3 Aktionärbindungsvertrag

Im privaten Umfeld wird für diese Situationen (Minderheitsbeteiligung) in der Regel ein Aktionärbindungsvertrag aufgesetzt, in dem die relevanten Themen geregelt werden. Ein solcher wird in der Regel im Vorfeld der Gründung einer Unternehmung erarbeitet und verabschiedet. Hat nun die öffentliche Hand vor, sich bei einem Unternehmen stärker zu engagieren, an dem sie eine Minderheit hält und das unter Umständen schon seit Jahren aktiv ist, so steht ein Aktionärbindungsvertrag nur dann zur Diskussion, wenn die SFE und die anderen Aktionäre des Unternehmens dazu bereit sind. Zudem ist zu beachten, dass für diese Konstellation alle Aktionäre mit einzubeziehen sind.

Ist es nicht möglich, einen Aktionärbindungsvertrag abzuschliessen, steht es der öffentlichen Hand offen, auf der Grundlage ihrer Eignerstrategie / Beteiligungsstrategie mit den anderen Eignern eine anderweitige Vereinbarung zu treffen. Darin können sich die Eigner auf gemeinsame Eignerziele und Eckwerte für die Unternehmenspolitiken einigen.

1.3.4 Ziele der öffentlichen Hand

Im Weiteren, und auch für bereits operativ tätige Unternehmen, besteht die Möglichkeit, dass die öffentliche Hand mit Zielen z.Hd. des öffentlichen Unternehmens wichtige zu beachtende Aspekte einbringt bzw. definiert. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass mangels Mehrheit (Stimmen, Beteiligung) jedoch die „Macht“ fehlt , diese Ziele ohne Einbezug der anderen Eigentümer durchzusetzen.

Wie sieht nun die Konstellation im Alltag der Führung, Steuerung, Kontrolle und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen aus? Die Situation ist dadurch geprägt, dass das Unternehmen sich sehr wohl der Rolle der öffentlichen Hand bewusst ist. Die Strategische Führungsebene des Unternehmens ist sich in der Regel der (starken) Position der öffentlichen Hand bewusst, indem öffentliche Aufgaben[1] erfüllt werden, für welche es in der Regel Unterstützungen in unterschiedlicher Form erhält (Entschädigung, Konzession, usw.).

Diese Position kann auch im Fall einer Minderheitsbeteiligung dazu benutzt werden, Einfluss auf die Unternehmensziele zu nehmen. Selbst wenn in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft kein Aktionärbindungsvertrag abgeschlossen werden kann (z.B. mangels Uneinigkeit der Aktionäre), so sollte die öffentliche Hand dennoch versuchen, Einfluss auf die Unternehmensziele zu nehmen. Dies ist auf folgende zwei Wege möglich:

a) Die Eigner (oder zumindest eine Mehrheit) einigen sich auf gemeinsame Ziele und halten diese formal in einer Eignerstrategie / Beteiligungsstrategie fest.

---

1 Oder Aufgaben in im öffentlichen Interesse.

b) Die Eigner können sich nicht auf gemeinsame Ziele einigen. In diesem Fall formuliert das Gemeinwesen seine eigenen Ziele und kommuniziert sie gegenüber der SFE.

Allerdings ist die Situation b) aus Sicht der öffentlichen Hand nicht optimal, weil bei Uneinigkeiten der Eigner über die Ziele des Unternehmens das Risiko besteht, dass die politische Absicht der öffentlichen Hand mit der Beteiligung nicht erreicht werden kann.

1.3.5 Weitere Elemente bezüglich Governance von Minderheitsbeteiligungen

Für die weiteren Aspekte gelten bei der Gestaltung der Corporate Governance von Minderheitsbeteiligungen (Strategische Führungsebene, Unternehmensstrategie, Operative Führungsebene, Aufsicht und Controlling) dieselben Erkenntnisse, welche weiter oben bei der Strukturierung der Governance von Mehrheitsbeteiligungen eingeführt wurden.