

Verantwortung beim Staat – Vollzug durch Dritte

Public Corporate Governance in der Bundesverwaltung

Gewisse öffentliche Aufgaben werden nicht mehr durch die zentrale Bundesverwaltung wahrgenommen, sondern durch rechtlich selbstständige Unternehmen und Anstalten des Bundes erfüllt. Dadurch hat sich die öffentliche Hand vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat verändert. Die Verantwortung bleibt zwar beim Staat, der Vollzug wird jedoch Dritten übertragen.

Nicole Heynen

Bei der Public Corporate Governance geht es um die Ausgestaltung und Steuerung von Unternehmen und Organisationen durch den Staat. Oft entsteht dabei der Eindruck, dass diese Unternehmen per se sicher sind. Erfahrungen in der Vergangenheit auf kantonaler Ebene – beispielsweise die Solothurner oder Berner Kantonalbank – widerlegen jedoch diese Grundhaltung. Es stellt sich deshalb neben dem Auslagerungsentscheid die Frage, wie eine erfolgreiche Steuerung dieser Unternehmungen zu erfolgen hat.

Der Bundesrat hat im Jahr 2006 mit dem Corporate-Governance-Bericht gemeinsame Grundsätze für die Steuerung dieser Organisationen festgelegt und einheitliche Kriterien für die Beurteilung der Auslagerung von Bundesaufgaben geschaffen. Im Kern werden dabei drei zentrale Fragen für die Eigenpolitik des Bundes beantwortet:

- Welche Aufgaben eignen sich für eine ausgelagerte Erfüllung?
- Wie sollen die mit der Erfüllung solcher Aufgaben betrauten Organisationen rechtlich ausgestaltet und gesteuert werden?

- Wie soll sich der Bund bei der Wahrung seiner Eignerinteressen intern organisieren?

Welche Aufgaben eignen sich zur Auslagerung?

Der Auslagerungsentscheid ist das zentrale Element der Corporate Governance. Ob Bundesaufgaben zur Auslagerung geeignet sind, hängt ab von der Art und vom Typ der Aufga-

be. Der Bund hat dazu fünf Kriterien festgelegt: Hoheitliche Tätigkeit, Intensität der politischen Steuerung, Marktfähigkeit, Bedarf an verwaltungsinterner Koordination sowie Bedarf an Visibilität und Autonomie. Daraus ergibt sich eine Aufgabentypologie, die unten tabellarisch aufgeführt ist.

Eine Herausforderung stellt insbesondere die Weiterentwicklung und Diversifizierung der Unternehmen dar, welche Dienstleistung am Markt erbringen. Um erfolgreich in die Zukunft zu gehen, benötigen die Unternehmungen einerseits Freiheiten und müssen in neue Geschäftsfelder investieren. Hier muss sich aber andererseits der Staat die Frage stellen, ob er Risiken an Unternehmensteilen (mit-)tragen darf, die grundsätzlich keine öffentlichen Aufgaben mehr erfüllen.

Ein aktuelles Beispiel in der Schweiz ist der staatliche Rüstungs- und Industriekonzern RUAG. Die RUAG entstand 1998 aus den ehemaligen Unterhalts- und Produktionsbetrieben der Schweizer Armee. Die Aktiengesellschaft befindet sich zu 100 % im Eigentum der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Verdiente das Unternehmen früher neun von zehn Franken mit Staatsaufträgen, sind es heute nur noch drei. Der Bundesrat hat deshalb vor Kurzem entschieden, eine Entflechtung der RUAG in zwei Teile vorzunehmen. Weiterhin in Staatshänden wird eine Unterhaltsfirma für die Armee sein. Der grössere Teil der RUAG wird privatisiert und soll sich

Ministerialaufgaben	Wirtschaft- und Sicherheitsaufsicht	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Dienstleistungen am Markt
Eignen sich nicht zur Auslagerung	Sind zwar hoheitlicher Natur, müssen aber vor der politischen Einflussnahme im operativen Geschäft geschützt werden. Die Auslagerung ist hier geboten, um die Unabhängigkeit der Aufsichtstätigkeit sicherzustellen.	Diese Aufgaben sind nicht hoheitlicher Natur, müssen kaum mit den Bundesaufgaben koordiniert werden und sind marktnah. Das teilweise Marktversagen hat u.a. dazu geführt, dass sie oft von der öffentlichen Hand in monopolistischem Rahmen erbracht werden. Eine gewisse Eigenständigkeit ist von Vorteil.	Der Markt steuert die Dienstleistung, wobei ein Mindestversorgungsgrad, der das öffentliche Interesse hauptsächlich begründet, gewährleistet wird. Diese Aufgaben sind für die Auslagerung prädestiniert. Das Unternehmen benötigt für eine erfolgreiche Positionierung im Markt weitgehende Autonomie.
Generalsekretariate, Bundesämter	Finanzmarktaufsicht, Aufsicht über Kernkraftanlagen, Swissmedic etc.	ETH-Bereich, SERV, Metas etc.	Swisscom, Post, RUAG, SBB

dadurch zu einem weltweit tätigen Aerospace-Technologiekonzern entwickeln können.

Wie steuert der Bundesrat die ausgelagerten Unternehmungen?

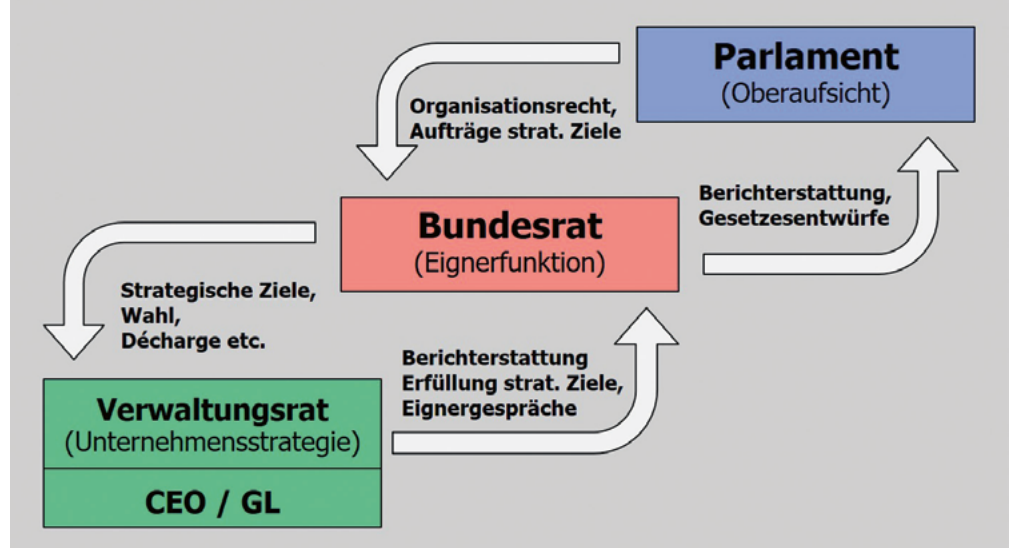
Ist der Auslagerungsentscheid gefällt, stellt sich die Frage, wie die Unternehmungen gesteuert werden können. Der Bundesrat hat in der Corporate-Governance-Politik dazu 37 Leitsätze definiert. Es handelt sich um eine systematische Sammlung, welche in einer verbindlichen Richtlinie die rechtliche Konzeption, Steuerung und Kontrolle von ausgelagerten Einheiten vorgibt.

Die Steuerungsmöglichkeiten finden auf drei Stufen mit einer lang-, mittel- und kurzfristigen Ausrichtung statt. In Gesetzen und Ausführungsbestimmungen wird langfristig festgehalten, was beispielsweise der Versorgungsauftrag einer Unternehmung ist, die Wahl der Rechtsform sowie die Organstruktur. Diese grundlegenden Steuerungselemente werden auf lange Sicht festgelegt und sind statisch. Als dynamisches und mittelfristiges Instrument gelten die strategischen Ziele des Bundesrates, welche er für vier Jahre erlässt. Hier werden betriebliche Entwicklungen der Unternehmen sowie aufgabenseitige Ziele vereinbart. Die Steuerung konzentriert sich auf strategische Vorgaben und nicht auf die operative Ebene. Über die Erfüllung der Ziele wird jährlich ein Bericht erstattet an den Bundesrat, welcher danach das Parlament informiert. Um kurzfristig über aktuelle Fragen und Herausforderungen informiert zu sein, finden regelmässig institutionalisierte Gespräche mit den Organen der bundesnahen Betriebe statt. Diese Eigengespräche dienen als kurzfristiges, dynamisches Steuerungselement.

Weiter hat der Bundesrat bei Aktiengesellschaften die Möglichkeit der Einflussnahme durch die Generalversammlung oder durch einen Staatsvertreter im Verwaltungsrat.

Wer ist zuständig in der Bundesverwaltung für die ausgelagerten Einheiten?

Die Aufgaben des Bundes sind vielseitig und bergen Zielkonflikte. So ist er verantwortlich für die Erfüllung der Versorgungsziele, muss die Fachaufsicht sicherstellen, tritt als Besteller von Leistungen oder als Marktregulator auf. Diese Rollenvielfalt birgt Spannungsfelder, welche kaum vermeidbar sind. Deshalb ist es eine wichtige Aufgabe der Corporate Governance, potenzielle Ziel- und Interessenkon-



Corporate Governance beim Bund – systematisch.

flikte zu erkennen und transparent darzustellen. Dadurch sollen Entscheide in Kenntnis der verschiedenen Interessenlagen unter bewusster Prioritätensetzung getroffen werden.

Damit dies geschieht, ist eine konsequente Rollenteilung notwendig. Die Eignerpolitik muss organisatorisch unabhängig von Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sein und übt nicht gleichzeitig Aufgaben der Fachaufsicht bzw. der Leistungsbestellung aus.

Der Bundesrat hat sich für Unternehmungen, die Dienstleistungen am Markt erbringen, für das duale Modell entschieden. Das Fachdepartement und die Eidgenössische Finanzverwaltung teilen sich die Verantwortung. Während das Fachdepartement den Gewährleistungsauftrag vorgibt und kontrolliert, ist die Eidgenössische Finanzverwaltung für die finanzpolitischen Eckpunkte verantwortlich. Dieses Modell hat den Vorteil der erhöhten Effizienz und Sachkunde, als Nachteil kann hingegen die geteilte Verantwortung erwähnt werden.

Gegenüber den übrigen Unternehmungen nimmt das Fachdepartement grundsätzlich die alleinige Verantwortung wahr; die EFV wird bei wichtigen und namentlich finanzrelevanten Entscheiden beigezogen.

Schlussbemerkungen

Der Bundesrat wurde vom Parlament und den Medien in den letzten Jahren mit verschiede-

nen Fragen zur Corporate Governance konfrontiert. Der Subventionsbetrug bei Postauto warf zusätzlich die Frage auf, ob die Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten durch den Bundesrat optimal wahrgenommen wird. Der Bundesrat beauftragte in der Folge ein Expertenteam mit der Überprüfung des Corporate-Governance-Systems. Dabei stehen folgende Fragen im Zentrum: Sind die Steuerungsinstrumente richtig konzipiert und werden sie effizient umgesetzt? Erfolgt der Informationsaustausch zwischen den Unternehmungen und dem Eigner zeitgerecht und systematisch? Ist die Arbeitsteilung innerhalb der dualen Aufsicht in der Bundesverwaltung optimal? Die Überprüfung ist auf die vier Unternehmen Post, SBB, Swisscom und RUAG konzentriert. Der Bundesrat wird in nächster Zeit eine Aussprache zum Expertenbericht führen. Man kann gespannt sein, wie das bisherige System weiterentwickelt wird. ■

Dieser Fachartikel erscheint in einer MQ-Serie, die von Experten und Expertinnen des «Netzwerk Risikomanagement» beigeuert wird: www.netzwerk-risikomanagement.ch

Risikomanagement als Beispiel eines strategischen Ziels des Bundesrates

Das strategische Ziel zum Risikomanagement dient der mittelfristigen sowie kurzfristigen Steuerung der ausgelagerten Einheiten. Einerseits wird verlangt, dass ein Unternehmensrisikomanagementsystem besteht, das sich an der ISO-Norm 31000 orientiert, und andererseits sind die Unternehmungen verpflichtet, den Eigner im Eigengespräch über die wichtigsten Unternehmensrisiken zu informieren. Diese zwei Vorgaben fördern den Risikodialog und tragen massgeblich zu einer guten Steuerung bei. Es gilt zudem zu beachten, dass erfolgreiche Führung auch viel mit Faktoren wie Vertrauen, Loyalität und gemeinsamen Zielen zu tun hat. Hier kann das Instrument des Risikomanagements helfen, Zielkonflikte systematisch zu diskutieren und gemeinsame Lösungen zu erarbeiten.