

Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen in der Kritik: Befunde und Anregungen aus einer Untersuchung in der Schweiz

Stefan Rieder, Andreas Lienhard, Claudia Sohi-Höchner

Zusammenfassung: Die Public Corporate Governance stellt eine Herausforderung für den Staat dar. Darauf weisen Fehlverhalten von öffentlichen Unternehmen hin, die oft spät erkannt werden und entsprechend negative Folgen zeitigen. In der Prinzipal-Agent-Theorie wird dieses Fehlverhalten mit der Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen erklärt. Um dieser Asymmetrie zu begegnen, sind die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente, der Informationsflüsse und des Eigenmodells von zentraler Bedeutung. In diesem Beitrag werden theoretische Anforderungen an die Public Corporate Governance staatlicher Unternehmen in diesen Bereichen dargestellt und mittels vier Fallstudien in der Umsetzung aufgezeigt. Die Resultate zeigen, dass sich Mängel in der Public Corporate Governance weniger aus dem Fehlen von Steuerungsinstrumenten als vielmehr in deren Anwendung ergeben. Weiter hat sich gezeigt, dass sich sowohl zentrale wie auch dezentrale Eignermodelle gleichermaßen eignen, ein öffentliches Unternehmen zu steuern.

Schlagnote: Steuerung öffentlicher Unternehmen, Public Corporate Governance, Prinzipal-Agent-Theorie, Multipel-Prinzipal-Problem, Service Public

Public Corporate governance of state-owned enterprises under criticism: findings and suggestions from a study in Switzerland

Abstract: Public corporate governance is a challenge for the state. This is demonstrated by errors committed by public enterprises, which are often late to be recognised and thus result in negative consequences. According to the principal-agent theory, these errors are due to an asymmetry of information between the owner and its enterprise. In order to counter this asymmetry, the organisation of instruments, information flows and the allocation of tasks on the part of the owner is crucial. This contribution formulates and evaluates the theoretical requirements for the public corporate governance of state-owned enterprises based on four case studies from the postal, telecommunications, armaments, and rail industries. The results show that defects in public corporate governance are not so much due to a lack of instruments as to the way in which these instruments are applied. In addition, it is demonstrated that both centralised and decentralised organisation models are equally suitable for running a public enterprise.

Keywords: State-owned enterprises, Public Corporate Governance, Principal-Agent Theory, Multiple-Principal-Problem, Service Public

1 Einleitung

Die Steuerung öffentlicher Unternehmen steht in einem besonderen politischen Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite obliegt es dem Staat, bestimmte öffentliche Güter mit seinen Unternehmen sicherzustellen. Die Öffentlichkeit achtet dabei darauf, dass die gewünschten Leistungen auch tatsächlich in gewünschtem Umfang und erforderlicher Qualität erbracht werden. Auf der anderen Seite werden öffentliche Unternehmen auch von der Privatwirtschaft aufmerksam beobachtet, vor allem wenn sie Leistungen im Wettbewerb erbringen. In diesem Spannungsfeld erhalten Fehlverhalten öffentlicher Unternehmen eine besondere Brisanz. Als Beispiele sind etwa die Berateraffäre bei der Deutschen Bahn (Fockenbrock & Greive, 2019), der Skandal um das österreichische Energieversorgungsunternehmen Energie Steiermark AG (Müller, 2006) oder Managerverträge in öffentlichen Unternehmen (Rechnungshof, 2011) zu nennen. Auch in der Schweiz gab es ähnliche Vorfälle bei den bundeseigenen Unternehmen: Die Post AG bezog beispielsweise überhöhte Subventionen (Kellerhals Carrard, 2018), das Rüstungsunternehmen RUAG war mit einem Cyber-Angriff konfrontiert (Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, 2018), bei der Swisscom wurde ein ungerechtfertigter Zugriff auf Kundendaten bekannt (Schürpf, 2018) und bei den Schweizerischen Bundesbahnen SBB führten Interessenkollisionen im Verwaltungsrat zu Diskussionen (Geschäftsprüfungskommission des Ständerats, 2018).

Den genannten Beispielen ist gemein, dass sie die Frage nach der Steuerung öffentlicher Unternehmen durch den Staat aufwerfen. Diese Fragestellung wird im vorliegenden Beitrag vor dem Hintergrund der Prinzipal-Agent-Theorie (Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Jensen & Meckling, 1976; György, 2012) diskutiert.

1.1 Zielsetzung und Fragestellung

Zielsetzung des vorliegenden Beitrags ist es, die Funktion von ausgewählten Instrumenten zur Steuerung öffentlicher Unternehmen theoretisch aufzuzeigen und deren Umsetzung auf Grund empirischer Daten zu überprüfen. Dabei stehen die Wahl der Instrumente, deren Einsatz im Austausch zwischen Unternehmen und Eigner sowie die organisatorischen Aspekte beim Eigner im Zentrum der Betrachtung.

Den wesentlichen theoretischen Hintergrund des Beitrags bildet die *Prinzipal-Agent-Theorie* und die darin diskutierte Informationsasymmetrie zwischen dem Eigner eines Unternehmens und der operativen Führung. Diese Asymmetrie gilt es durch einen geschickten Einsatz von Steuerungsinstrumenten zu mildern. Inwieweit dies in der Praxis gelingen kann, wird am Beispiel von vier staatlich beherrschten Unternehmen in der Schweiz überprüft. Bei den vier Unternehmen handelt es sich um die Schweizerische Post, die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die RUAG (Rüstungsbetrieb) und das Telekommunikationsunternehmen Swisscom. Alle vier Unternehmen befinden sich vollständig oder mehrheitlich im Besitz des Bundes (Schweizerische Eidgenossenschaft).

Dem Beitrag liegt folgende *Fragestellung* zugrunde:

- Welche Instrumente werden vom Eigner eingesetzt, um seine Unternehmen zu steuern? Entsprechen diese den theoretischen Anforderungen wie auch den international verfügbaren Standards und Leitlinien?