

Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen

Public Corporate Governance für die Praxis

Bearbeitet von
Prof. Dr. Kuno Schedler, RA Prof. Dr. Roland Müller, Dr. Roger W. Sonderegger

2. Auflage 2013 2013. Buch. 287 S. Hardcover
ISBN 978 3 258 07735 2
Format (B x L): 15 x 22 cm
Gewicht: 450 g

[Wirtschaft > Corporate Responsibility > Unternehmenskultur, Corporate Governance](#)

schnell und portofrei erhältlich bei


DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Kuno Schedler
Roland Müller
Roger W. Sonderegger

**Führung, Steuerung und Aufsicht
von öffentlichen Unternehmen**

Die Schriftenreihe «Public Management» wird herausgegeben von
Prof. Dr. Kuno Schedler, Universität St.Gallen

Kuno Schedler
Roland Müller
Roger W. Sonderegger

Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen

Public Corporate Governance für die Praxis

2. Auflage

Haupt Verlag

Im Werk werden die folgenden Icons verwendet:



Praxistipps



Checklisten

Die 1. Auflage erschien unter dem Titel *Public Corporate Governance. Handbuch für die Praxis*.

2. Auflage: 2013

1. Auflage: 2011

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-258-07735-2

Alle Rechte vorbehalten.

Copyright © 2011 Haupt Bern

Umschlaggestaltung: Bruno Fässler, St. Gallen

Satz/Layout Inhalt: René Tschirren

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig.

Printed in Germany

www.haupt.ch

Vorwort zur 2. Auflage

Mit Freude dürfen wir feststellen, dass unser Buch nicht nur von der Wissenschaft, sondern insbesondere auch von der Praxis gut aufgenommen worden ist und eine Lücke geschlossen hat.

Wir haben jedoch auch zur Kenntnis genommen, dass die Materie nicht leicht verständlich ist und viele Fragen aufwirft. Deshalb haben wir uns entschlossen, die vorliegende neue Auflage zu ergänzen, zu erweitern und mit konkreten Mustern zu versehen. Gleichzeitig haben wir auch den Titel prägnanter gefasst. Bei Ausbildungen während Projekten und in Seminaren erhielten wir viele hilfreiche Hinweise für Verbesserungen und Erweiterungen unseres Buches. So weit möglich und zweckmässig, haben wir auch diese eingearbeitet.

In der 2. Auflage wurden insbesondere folgende Erweiterungen vorgenommen: Public Corporate Governance in der Übersicht, Aufsicht und Controlling, Informationsfluss, Gruppen- und Konzernführung und Einsitznahme der Exekutive in der Strategischen Führungsebene. Auf vielfältigen Wunsch haben wir zudem konkrete Beispiele zu Eignerstrategie, SFE-Entschädigungsreglement und einen Raster zur Prüfung der Übernahme eines VR-Mandates eingefügt (Kapitel 11). Zudem wurde das Buch mit einem Sachregister ausgestattet, um es für die Praxisanwendung noch hilfreicher zu gestalten.

Wir hoffen, dass auch die 2. Auflage unseres Buches zur Aus- und Weiterbildung von Mitgliedern der Strategischen Führungsebene öffentlicher Unternehmen beiträgt und die Vorbereitung und Gestaltung öffentlicher Unternehmen unterstützt. Wir werden weiterhin die Praxis tatkräftig unterstützen und stehen auch in Zukunft für die praktische Umsetzung zur Verfügung.

20. Dezember 2012

Prof. Dr. Kuno Schedler
Prof. Dr. Roland Müller
Dr. Roger W. Sonderegger

Vorwort zur 1. Auflage

Seit die öffentliche Hand Aufgaben ausgelagert, beschäftigen sich Bund, Kantone und Gemeinden mit der Frage der Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen. Die Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen wird in diesem Werk umfassend mit dem mittlerweile eingeführten Begriff «Public Corporate Governance» behandelt. In der Praxis stellen sich diesbezüglich insbesondere Fragen, welche Aufgaben ausgelagert werden können, welche Rechtsform für diese Unternehmen gewählt werden soll und worauf bei der Steuerung und der Kontrolle zu achten ist. Relevanz erhalten die Fragen vor dem Hintergrund der Anzahl Beteiligungen. Avenir Suisse hat in der Studie von 2009 eruiert, dass die Kantone rund 1000 Beteiligungen an 600 Unternehmen halten (Meister 2009). Entscheidend sind dabei Vorgaben in einer klaren Eigentümerstrategie. Sollen Exekutivmitglieder auch in der Strategischen Führungsebene Einsitz nehmen? Worauf ist bei der Besetzung dieses Strategischen Führungsgremiums zu achten, und welche Instrumente sind beim Controlling anzuwenden? Bis heute fehlen konkrete Lösungsvorgaben und Checklisten, welche die Umsetzung in der Praxis erlauben.

Im vorliegenden Handbuch werden alle relevanten Fragen behandelt, die sich öffentlichen Körperschaften im Zusammenhang mit der Auslagerung von Aufgaben stellen.

Nach der Einführung ins Gesamtthema wird dargelegt, welche Aufgaben überhaupt aus der öffentlichen Hand herausgelöst und in einem separaten Unternehmen organisiert werden können. In der Folge wird erörtert, welche Rechtsformen zur Verfügung stehen und welche Vor- und Nachteile zu berücksichtigen sind. Die Klärung der Eignerrolle wird sorgfältig erläutert und aufgezeigt, wie dieser Prozess zu gestalten ist. Die Erbringung von Leistungen wird im Abschnitt zur Gewährleistung behandelt. Im Folgenden werden die Rolle und die Anforderungen der Strategischen Führungsebene behandelt. Sie ist für die strategische Entwicklung des Unternehmens verantwortlich und organisiert den operativen Betrieb.

Vom Konzept her ist jeder Abschnitt eigenständig und ermöglicht es, ein konkretes Thema nach einer kurzen theoretischen Einführung, mit klaren Hinweisen auf zu beachtende Aspekte und allfällige Stolpersteine bis hin zu Checklisten einzeln zu bearbeiten. Aufgrund der bisher durch

die Autoren in der Praxis bearbeiteten Fälle werden mögliche Ergebnisse mit Beispielen unterlegt.

Es ist unser Wunsch, dass das Buch sowohl den Mitgliedern der Strategischen Führungsebene als auch den Aufsichtsbehörden von öffentlichen Unternehmen eine echte Hilfe sein möge bei der Führung, Steuerung, Aufsicht und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen.

3. Januar 2011

Prof. Dr. Kuno Schedler

Prof. Dr. Roland Müller

Dr. Roger W. Sonderegger

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
1 Einleitung	19
2 Grundlagen	35
3 Public Corporate Governance in der Übersicht	51
4 Auslagerung von Aufgaben	57
5 Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung ..	75
6 Aufsicht und Controlling	107
7 Eignerrolle der öffentlichen Hand	127
8 Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung ..	153
9 Strategische Führungsebene: Funktion und Aufgaben	171
10 Strategische Führungsebene: Arbeit und Instrumente	199
11 Muster und Beispiele	251
Anhang	273
Abbildungsverzeichnis	273
Tabellenverzeichnis	274
Quellenverzeichnis	275
Abkürzungsverzeichnis	280
Die Autoren	287

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 2. Auflage	5
Vorwort zur 1. Auflage	7
1 Einleitung	19
1.1 Problemstellung	19
1.2 Zielsetzungen	21
1.3 Methodisches Vorgehen	22
1.4 Begriffsbestimmungen	22
1.4.1 Aufsicht	22
1.4.2 Ausgliederung	23
1.4.3 Auslagerung	23
1.4.4 Autonomie	24
1.4.5 Beteiligungscontrolling	24
1.4.6 Board of Directors	24
1.4.7 Corporate Governance	24
1.4.8 Eigner	25
1.4.9 Eignerstrategie	25
1.4.10 Eignerziele	25
1.4.11 Entpolitisierung	26
1.4.12 Gewährleistung	26
1.4.13 Hoheitliche Aufgaben	26
1.4.14 Konzessionsvertrag	26
1.4.15 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung ...	26
1.4.16 Öffentliches Unternehmen	27
1.4.17 Operative Führungsebene	27
1.4.18 Public Corporate Governance	27
1.4.19 Public Governance	27
1.4.20 Staatliches Unternehmen	28
1.4.21 Strategische Führungsebene	28
1.4.22 Trägerstrategie	28
1.5 Abgrenzungen	28
1.5.1 Thematische Abgrenzungen	28
1.5.2 Führung einer Körperschaft	29
1.5.3 Start-up-Phase	29
1.5.4 Führung in der Krise	29
1.5.5 Konkret ausformulierte Muster	29

1.6	Zur Bedeutung von informellen Strukturen	29
1.7	Die Bedeutung des Politischen in der Public Corporate Governance	30
1.8	Einfache Grundstruktur	33
2	Grundlagen	35
2.1	Einführung	35
2.2	Die Funktion des Staates	35
2.3	Gewährleistung, Leistung und Eigentum	38
2.4	Corporate Governance für öffentliche Unternehmen – Public Corporate Governance	40
2.5	Bedeutung und Nutzen der Public Corporate Governance	44
2.6	Perspektiven der Public Corporate Governance	47
3	Public Corporate Governance in der Übersicht	51
3.1	Einführung	51
3.2	PCG für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung	51
3.3	PCG für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung	54
3.3.1	Übersicht.	54
3.3.2	Rechtliche Grundlage	54
3.3.3	Aktionärsbindungsvertrag	55
3.3.4	Ziele der öffentlichen Hand.	55
3.3.5	Weitere Elemente bezüglich Governance von Minderheitsbeteiligungen	56
4	Auslagerung von Aufgaben	57
4.1	Einführung und Problemstellung.	57
4.2	Schnelltest zur Prüfung der Auslagerung von Aufgaben	62
4.3	Praxisbeispiele	64
4.3.1	Praxisbeispiel 1: Stadtwerk	64
4.3.2	Praxisbeispiel 2: Grundbuchverwaltung.	67
4.4	Phasen der Auslagerung von Organisationen	68
4.4.1	Ablauf	68
4.4.2	Praxisbeispiel: Industrielle Werke Basel	69
4.5	Folgeerscheinungen einer Auslagerung	70
4.5.1	Einführung	70
4.5.2	Umgang mit den Mitarbeitenden	70
4.5.3	Zur Kommunikation im Prozess.	71

4.5.4	Fazit	71
4.5.5	Empfehlungen zu Auslagerungen	72
4.6	Checkliste	73
5	Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung ..	75
5.1	Einführung	75
5.2	Rechtsformen des öffentlichen und des privaten Rechts möglich	76
5.3	Besonderheiten von Rechtsformen des privaten Rechts	77
5.3.1	Privatrechtliche Aktiengesellschaft	77
5.3.2	Gesellschaften mit beschränkter Haftung	78
5.3.3	Genossenschaften	78
5.3.4	Vereine	79
5.4	Besonderheiten von Rechtsformen des öffentlichen Rechts	80
5.4.1	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	80
5.4.2	Öffentlich-rechtliche Anstalten	81
5.4.3	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	82
5.4.4	Öffentlich-rechtliche Stiftungen	83
5.5	Konkursmöglichkeit	84
5.5.1	Konkurs von Kantonen, Bezirken und Gemeinden	84
5.5.2	Konkurs von öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts	86
5.5.3	Zusammenfassung der Erkenntnisse	86
5.5.4	Bedeutungslosigkeit des Konkurses im öffentlichen Bereich	87
5.6	Wahl der geeigneten Rechtsform	88
5.6.1	Empfehlungen des Bundesrates	88
5.6.2	Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform	89
5.6.3	Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform ...	91
5.6.4	Wahl einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft	92
5.7	Kriterien für die Wahl der geeigneten Rechtsform	92
5.8	Praxisbeispiel: Bodensee-Arena AG, Kreuzlingen	93
5.9	Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand	95
5.9.1	Einführung	95
5.9.2	Grundlagen zu einem Aktionärbindungsvertrag	95
5.10	Grundsätzliche Überlegungen zur Unternehmensgründung	100
5.10.1	Normierung	100

5.10.2	Gesetz	101
5.10.3	Statuten	102
5.10.4	Organisationsreglement.....	102
5.10.5	Empfehlungen zu Bürgschaften	104
5.11	Checklisten.....	104
6	Aufsicht und Controlling	107
6.1	Einführung und Begriffsklärung	107
6.2	Praxislösungen.	109
6.3	Themen der Aufsicht	110
6.4	Instrumente für die Exekutive.....	111
6.4.1	Übersicht über alle Beteiligungen: Beteiligungsspiegel	112
6.4.2	Datenblatt je Beteiligung	112
6.4.3	Raster für das Reporting je Unternehmung und Grundlage für ein Führungscockpit.	113
6.5	Informationsfluss	115
6.5.1	Problematik	115
6.5.2	Die öffentliche Hand als Aktionär	115
6.5.3	Delegation des Staates in die SFE	116
6.5.4	Grenzen des Management-Informations- Systems	116
6.5.5	Vorrecht des Staates	117
6.6	Gruppen- und Konzernführung	117
6.6.1	Problemstellung	117
6.6.2	Haftung aus erwecktem Konzernvertrauen	120
6.6.3	Haftung als faktisches Organ	121
6.6.4	Lösungsansätze zur Führung einer Unternehmensgruppe	122
7	Eignerrolle der öffentlichen Hand	127
7.1	Einführung.....	127
7.2	Rechte und Pflichten des Eigners	128
7.2.1	Grundlagen und Zweck der Eignerstrategie	129
7.2.2	Eignerziele	129
7.3	Erarbeitung der Eignerstrategie	131
7.3.1	Vorbereitungsarbeiten	131
7.3.2	Durchführung	131
7.3.3	Informationen zur Erarbeitung.....	132
7.3.4	Inhalte einer Eignerstrategie	133
7.3.5	Abschluss	136

7.3.6	Praxisbeispiel: Eignerstrategie einer Universität (Auszug)	137
7.3.7	Empfehlungen zur Erarbeitung von Eignerstrategien.	138
7.4	Einsitznahme der Exekutive in der Strategischen Führungsebene	138
7.4.1	Einsatz von Amtes wegen	142
7.4.2	Einsetzung eines politischen Beirates	142
7.4.3	SFE-Mandat eines Exekutivmitgliedes in einem anderen Kanton	142
7.4.4	Empfehlungen zum Einsitz der Exekutive in der SFE.	143
7.5	Eignerrolle in der Stiftung	143
7.5.1	Trägerstrategie	144
7.5.2	Wahl des Stiftungsrates	145
7.5.3	Aufgaben des Stiftungsrates	145
7.6	Grundlagen zur Rechnungslegung	145
7.7	Steuerungsaufgaben und -möglichkeiten des Parlamentes	147
7.7.1	Steuerungsschienen	148
7.7.2	Genehmigung der Eignerstrategie durch die Legislative	148
7.8	Checkliste	150
8	Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung ..	153
8.1	Einführung	153
8.2	Struktur der Leistungsvereinbarung	155
8.2.1	Leistungen: Grundsätzliche Varianten	155
8.2.2	Die Inhalte einer Leistungsvereinbarung	156
8.2.3	Der Weg zur Leistungsvereinbarung	158
8.2.4	Vorbereitung und grundsätzliche Überlegungen	158
8.2.5	Meeting Strategische Führungsebene und Vertreter der öffentlichen Hand	158
8.2.6	Klärung der Finanzierung	158
8.2.7	Klärung einer allfälligen Ausschreibung	159
8.2.8	Ausarbeitung Entwurf der Leistungsvereinbarung	159
8.2.9	Genehmigung der Leistungsvereinbarung	159
8.3	Finanzierungsmodelle	160
8.3.1	Kostendeckungsmodelle	160
8.3.2	Globalbudget	161

8.3.3	Reine Leistungsfinanzierung: Fallpauschale	162
8.3.4	Taxametermodell.	164
8.3.5	Defizitdeckung als Sonderfall	165
8.3.6	Zusammenfassung und Ausblick.	166
8.4	Checkliste	167
9	Strategische Führungsebene: Funktion und Aufgaben.	171
9.1	Einführung	171
9.2	Struktur der Strategischen Führungsebene.	172
9.2.1	Grösse der SFE.	172
9.2.2	Zusammensetzung	173
9.2.3	Anforderungsprofil als Grundlage der Suche . . .	174
9.2.4	Die Benennung der für die Suche verantwortlichen Personen/Nomination Committee	176
9.2.5	Wahl der Strategischen Führungsebene	177
9.2.6	Bildung von Ausschüssen	177
9.2.7	Verhältnis zwischen Präsident SFE und Leiter OFE	178
9.2.8	Empfehlungen zur Besetzung der SFE	179
9.3	Aufgaben der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	179
9.3.1	Zwingende Aufgaben der SFE-Mitglieder	179
9.3.2	Weitere Aufgaben der SFE-Mitglieder.	180
9.3.3	Oberleitung des Unternehmens	180
9.3.4	Organisation des Unternehmens	182
9.3.5	Finanzielle Führung	182
9.3.6	Ernennung, Überwachung und Absetzung der Operativen Führungsebene.	182
9.3.7	Geschäftsbericht	184
9.3.8	Gesellschafterversammlung	184
9.3.9	Anrufung des Richters	184
9.3.10	Empfehlungen zu Officialdelikten in der SFE . . .	185
9.4	Verantwortlichkeit der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	185
9.4.1	Verantwortlichkeit als Organe	185
9.4.2	Zivilrechtliche Verantwortlichkeit	186
9.4.3	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	188
9.4.4	Besondere Haftungssituation bei öffentlichen Unternehmen.	189
9.4.5	Administrative Verantwortlichkeit	190

9.4.6	Versicherungen für Organe von öffentlich-rechtlichen Unternehmen.	191
9.5	Grundlagen für die Honorierung der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	192
9.5.1	Einführung und Problematik	192
9.5.2	3-Stufen-Modell	194
9.5.3	Beurteilung der aktuellen Situation in öffentlichen Unternehmen	196
9.5.4	Entschädigung für Vertreter von Amtes wegen. .	197
9.5.5	Entschädigungsreglement	198
10	Strategische Führungsebene: Arbeit und Instrumente.	199
10.1	Einführung	199
10.2	Instrumente für die Aufsicht in der SFE	199
10.2.1	Grundlagen	199
10.2.2	Sechs Schlüsselgrößen für gesunde öffentliche Unternehmen	201
10.2.3	Balanced Scorecard in öffentlichen Unternehmen	203
10.3	Unternehmensstrategie in öffentlichen Unternehmen ..	204
10.4	Risk Management	207
10.4.1	Einführung	207
10.4.2	Gesetzliche Grundlagen des Risk Managements	207
10.4.3	Begriffe und Entwicklung des Risk Managements.	209
10.4.4	Notwendigkeit und Bedeutung des Risk Managements.	214
10.4.5	Organisation und Umsetzung des Risk Managements.	217
10.4.6	Angaben über die Durchführung einer Risiko-beurteilung	224
10.5	Rechtsvertretung in der SFE	226
10.5.1	Thematik	226
10.5.2	Beizug von Rechtsvertretern	226
10.5.3	Teilnahme von Rechtsvertretern an Sitzungen der SFE	226
10.5.4	Ergebnis	227
10.6	Protokollführung in der SFE	227
10.6.1	Urkundeneigenschaft des Protokolls	227
10.6.2	Formelle Gestaltung des Protokolls	227
10.6.3	Sprache und Inhalt des Protokolls	228

10.6.4	Geheimhaltung und Einsichtsrecht	228
10.6.5	Verteilung und Aufbewahrung	229
10.6.6	Anforderungen an den Protokollführer	229
10.6.7	Materielle Anforderungen an Protokolle	233
10.7	Unternehmenskommunikation.....	238
10.7.1	Kommunikationsbeauftragter.....	238
10.7.2	Spielregeln für die reguläre Kommunikation....	239
10.7.3	Kommunikation in der Krise.....	239
10.7.4	Empfehlungen zur Unternehmens- kommunikation.....	240
10.7.5	Spielregeln in der SFE.....	240
10.7.6	Stichentscheid des Präsidenten der SFE	241
10.8	Verhältnis zur Operativen Führungsebene.....	241
10.8.1	Klare Unabhängigkeiten	242
10.8.2	Führungsprozess.....	242
10.9	Herausforderungen für Mitglieder der Strategischen Führungsebene in öffentlichen Unternehmen	243
10.10	Checklisten	244
11	Muster und Beispiele	251
11.1	Eignerstrategie der Kantonalen Kommunikations AG ..	251
11.2	Entschädigungsreglement (SFE).....	256
11.3	Checkliste zur Vorprüfung der Übernahme eines SFE- Mandats in einem öffentlichen Unternehmen	260
11.4	Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen (Fürstentum Liechtenstein) .	265
Anhang	273
	Abbildungsverzeichnis	273
	Tabellenverzeichnis	274
	Quellenverzeichnis.....	275
	Abkürzungsverzeichnis.....	280
	Sachregister	282
	Die Autoren.....	287