

Wenn die BKW einen Milliardenprofit erzielt während die SBB Millionenverluste einfahren, wenn Post-Mitarbeitende nun auch Krankenversicherungen vermitteln, und wenn die abtretende Uvek-Vorsteherin als Abschiedsgeschenk ihren Generalsekretär in den Verwaltungsrat der Swisscom zu hieven versucht, dann stellt sich die Frage, wie es um die öffentlichen Unternehmen steht und wie deren Reise weitergehen soll.

Im Zuge der Liberalisierung und Deregulierung sind Monopole aufgebrochen und Märkte geöffnet worden. Verwaltungsorganisatorisch ist damit eine Veränderung von der Zentralverwaltung zu ausgelagerten Verwaltungsträgern bis hin zu spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften im Staats-eigentum oder mit staatlicher (Mehrheits-)Beteiligung einhergegangen. Bezüglich der Organisation und Steuerung solcher neuartiger Formen für die Gewährleistung öffentlicher Aufgaben namentlich im Infrastrukturbereich bestanden damals indes- sen noch wenig gesicherte Grundlagen, geschweige denn Erfahrungen. Bereits bei der Gesetzgebung wurden Fehler gemacht, etwa weil die Tätigkeits- felder zu offen formuliert wurden, was ungeahnten Expansionen in neue Märkte den Weg bereitete.

In der Umsetzung wurden dann insbesondere Interessenskollisionen augenfällig – und dies in mehrfacher Hinsicht: Geht es um einen guten Service public oder um eine möglichst hohe Rendite? Wie ist mit sich widersprechenden Vorgaben in strategischen Zielen und Leistungsaufträgen um- zugehen? Haben Regierungsvertreter in den Ver- waltungsräten die Unternehmensinteressen oder die Interessen der Politik zu vertreten?

Um solchen Herausforderungen mit öffentlichen Unternehmen zu begegnen, sind sowohl auf inter- nationaler wie auch auf nationaler und kantonaler Ebene Kodizes zur Public Corporate Governance entstanden: Inspiriert durch entsprechende Guideli- nes der OECD, hat der Bundesrat bereits 2006 Leit- linien für solche ausgelagerte Verwaltungsträger

Interessenskollisionen bei öffentlichen Unternehmen

Immer wieder gelangen Unternehmen wie die Post, die SBB oder die Swisscom in die Schlagzeilen: Service public oder hohe Rendite? Unternehmensinteressen oder Interessen der Politik?

Gastkommentar von Andreas Lienhard

geschaffen, und auch in fünfzehn Kantonen sowie mehreren Städten bestehen mittlerweile entspre- chende konzeptionelle Grundlagen für die Orga- nisation und Steuerung öffentlicher Unternehmen. Im Verlauf der Zeit gewonnene Erfahrungen und zahlreiche Evaluationen haben dabei zu einer stän- digen Weiterentwicklung dieser Leitlinien geführt. Dabei wurden die Führungsleinen teilweise etwas gekürzt und die Beaufsichtigung durch Regierun- gen und Parlamente intensiviert. Dennoch gelangen die öffentlichen Unternehmen immer wieder in die Schlagzeilen. Politik und Verwaltung scheinen sich mit diesen besonderen Formen der Aufgabenerfü-

lung nicht wohl zu fühlen. Die Unternehmen drän- gen teilweise notgedrungen in neue Märkte, weil im Kerngeschäft die Erträge wegbrechen – was von der Privatwirtschaft verständlicherweise schlecht auf- genommen wird, vor allem, weil es zu Wettbewerbs- verzerrungen kommen kann.

So wird beispielsweise von Avenir Suisse der Ruf laut, die öffentlichen Unternehmen gänzlich zu privatisieren. Tatsächlich kann die Frage gestellt werden, ob jedenfalls in Bereichen, in denen kein Marktversagen mehr besteht, sich der Staat nicht aus der eigenen Leistungserstellung vollumfäng- lich zurückziehen sollte. Und selbst dann, wenn im

Sinne der Gewährleistungsverantwortung weiter- hin Leistungen auf dem Markt beschafft und mithin zuvor gehörig ausgeschrieben werden, stellt sich die Frage, ob der Staat wirklich zwingend zugleich auch Eigner dieser Leistungsersteller sein muss.

Eigentumsprivatisierungen haben es indessen bekanntlich schwer: Bestrebungen zu einer Reduk- tion der Beteiligung des Bundes an der Swisscom scheiterten ebenso wie eine Privatisierung der Post- finance. Neben staats- und versorgungspolitischen Bedenken kommen oft auch finanzielle Interessen hinzu: Vom Tafelsilber ist die Rede, und Dividen- den der öffentlichen Unternehmen sind ein will- kommener Zustupf für die Finanzhaushalte – be- sonders dann, wenn die Gewinnausschüttungen der Nationalbank versiegen. Zudem haben die öffent- lichen Unternehmen in den Regionen, beim Perso- nal sowie in der Bevölkerung einen zu hohen Stel- lenwert, um einer Privatisierung zuzustimmen.

Öffentliche Unternehmen sind dazu geschaffen worden, um bestimmte öffentliche Aufgaben insbe- sondere im Infrastrukturbereich wirksam und effi- zient zu angemessenen Preisen zu erfüllen. Finan- zielle Interessen des staatlichen Eigners sind so ge- sehen sekundär. Die den Unternehmen gewährte Autonomie soll es ermöglichen, sich dynamisch und innovativ weiterzuentwickeln und mithin die Ver- sorgungssicherheit nachhaltig zu gewährleisten.

Ämter der Zentralverwaltung oder Anstalten sind dazu nicht die passende Rechtsform. Die Voll- privatisierung am anderen Ende der Skala mög- licher Organisationsvarianten scheint hingegen aus den genannten Gründen realitätsfremd. In die- sem Spannungsfeld ist die konsequente Optimie- rung der Public Corporate Governance der gut- helvetische Kompromiss.

Andreas Lienhard ist Professor für Staats- und Verwal- tungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management an der Universität Bern.