

Brauchen wir neue Governance-Strukturen für den öffentlichen Sektor?

**Referat von Dr. Hans Werder, Generalsekretär UVEK,
an der Jahrestagung der SGVW vom 3. Juli 2003 in Winterthur**

1 „Schlägt das Pendel zurück?“

Sie haben die heutige Tagung unter den Titel „Privatisierung – schlägt das Pendel zurück?“ gestellt. Wenn man die öffentlichen Diskussionen der letzten zehn Jahre verfolgt, kann man tatsächlich den Eindruck bekommen, das Pendel der Privatisierung schlage zurück. Zu Beginn der neunziger Jahre herrschte in der öffentlichen Meinung so etwas wie eine Privatisierungseuphorie. Politikerinnen, Medienleute, Professoren, internationale Organisationen und Berater vermittelten uns alle die gleiche Botschaft: Der Staat ist ineffizient und bürokratisch und muss deshalb so klein wie möglich gehalten werden – Markt und Privateigentum sind demgegenüber Garanten für Effizienz, Innovation und allgemeinen Wohlstand. Kaum zehn Jahre später sind die Privatwirtschaft und der Markt in Misskredit geraten: Abzockermentalität, Verantwortungslosigkeit, kaltschnäuzige Rationalisierungen zu Lasten der Arbeitnehmer bis hin zu kriminellen Machenschaften – dies alles wird mit den Begriffen Privatwirtschaft assoziiert. Politische Vorlagen, welche auch nur im Entferntesten mit Privatisierung in Verbindung gebracht werden können, finden keine Mehrheiten mehr.

Ich möchte in meinem Referat zeigen, dass zwar das Pendel der öffentlichen Meinung hin und her schlägt, dass aber die Realität dahinter weit weniger spektakuläre Änderungen erfährt.

Die sogenannte Privatisierungswelle der neunziger Jahre ist auf eine besondere Kombination verschiedener Faktoren zurückzuführen:

- die mit der Globalisierung einher gehende Dominanz angelsächsischer Wirtschaftstheorien
- die Tatsache, dass die meisten Staaten mit grossen finanziellen Problemen zu kämpfen hatten, welche am einfachsten durch den Verkauf staatlichen Eigentums gelöst werden konnten.
- die Tatsache, dass zahlreiche europäische Staaten aus den verschiedensten Gründen relativ grosse Industriebeteiligungen hielten (vom Stahl über die Automobilindustrie bis zu Banken und Versicherungen), welche sich nicht mehr mit dem entstehenden europäischen Binnenmarkt vertrugen.

Wenn die Schweiz verglichen mit andern Staaten einen grossen Vorzug hat, dann ist es der schweizerische Pragmatismus und die nüchterne Zurückhaltung gegenüber Modewellen und Ideologien. Unser Land hat denn auch die grossen Verstaatlichungs- und Privatisierungswellen, die in unseren Nachbarländern stattfanden, nicht mitgemacht. Wir sollten deshalb auch heute skeptisch bleiben gegenüber den Pendelausschlägen des Zeitgeistes. Ich bin der festen Überzeugung, dass die westlichen Gesellschaften des 21. Jahrhunderts eine Komplexität erreicht haben, welche keine einfachen Patentrezepte mehr

erlaubt – ob diese nun „Privatisierung“ oder „Verstaatlichung“ heissen. Wir brauchen vielmehr differenzierte Lösungen – und zwar in zweierlei Hinsicht:

- Je nach Sektor sind unterschiedliche Lösungen gesucht: Was für die Telekommunikation richtig war (vollständige Marktöffnung), ist beispielsweise für das hoch integrierte System der Eisenbahn falsch.
- Wir müssen uns von der Vorstellung lösen, entweder überlasse man einen Aufgabenbereich dem Staat oder dem Markt – und alle Mischformen seien ordnungspolitisch verwerflich. Ich möchte Ihnen zeigen, dass die grosse Herausforderung gerade darin besteht, intelligente Mischformen zu entwickeln.

2 Dimensionen zwischen Staat und Markt

Nach den Lehrbuchvorstellungen des 19. Jahrhunderts gibt es zwei klar voneinander abgegrenzte Bereiche:

- Der Staat handelt hoheitlich, hat das gesellschaftliche Zwangsmonopol und wird über das öffentliche Recht mit seinen vielfältigen Verfahrensgarantien gesteuert.
- Im privatwirtschaftlichen Bereich gelten Privatautonomie, Privateigentum und Wettbewerb. Die „unsichtbare Hand“ des Marktes sorgt automatisch für Effizienz, Gleichgewicht und wachsenden Wohlstand.

Natürlich entsprach die Realität schon im 19. Jahrhundert nicht dem ökonomischen Lehrbuch. Schon immer gab es Übergangs- und Mischformen zwischen Staat und Markt. Zu erinnern ist etwa an die wechselvolle Geschichte des Post- und Eisenbahnwesens, an die Rolle von staatlichen Banken und an die vielfältigen Verflechtungen zwischen Staat und Privatwirtschaft im industriellen Bereich.

Heute ist die Situation noch wesentlich komplexer. Ich möchte im Folgenden versuchen, zumindest die wichtigsten Dimensionen dieser Komplexität zu skizzieren, wobei ich mich auf den Infrastrukturbereich beschränke. Im Wesentlichen lassen sich drei Dimensionen unterscheiden, welche das weite Feld zwischen Staat und Privatwirtschaft strukturieren:

1. Markt – Monopol
2. staatliches oder privates Eigentum
3. öffentliches oder privates Recht

Für jede dieser drei Dimensionen gibt es ein ganzes Spektrum von Zwischenformen. Zwischen den drei Dimensionen bestehen zwar bestimmte Zusammenhänge, aber keine linearen Abhängigkeiten. Wenn man das Schlagwort „Privatisierung“ gebraucht, kann irgendein Punkt dieses Dimensionengefüges gemeint sein. So versteht der eine unter Privatisierung die (vom Volke verworfene) Öffnung des Strommarktes, obwohl die

Elektrizitätsunternehmungen mehrheitlich im öffentlichen Besitze sind und das Gesetz keine Änderung der Eigentumsverhältnisse vorsah. Andere sprechen davon, dass die SBB privatisiert worden seien, obwohl das Unternehmen eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft ist, die zu 100 Prozent dem Bund gehört. Die Beispiele könnten beliebig erweitert werden und lassen eigentlich nur einen Schluss zu: „Privatisierung“ mag sich für parteipolitische Auseinandersetzungen eignen, für die seriöse Analyse der Realitäten taugt der Begriff wenig.

Im Folgenden möchte ich mich auf die vor einigen Jahren durchgeführten Reformen im Infrastrukturbereich eingehen (SBB-Reform, PTT-Reform). Diese Reformen bewegen sich im Spannungsfeld von Staat und Markt, also in den drei Dimensionen, welche ich kurz skizziert habe.

3 Die Reformen im Infrastrukturbereich

3.1 Gründe und Zielsetzung der Reformen

Vor einigen Jahren wurden mit der PTT- und der SBB-Reform die wahrscheinlich grössten Reformen des Infrastrukturbereiches seit der Gründung dieser Unternehmen durchgeführt.

Diese Reformen, die von unserem Departement federführend vorbereitet worden sind, gehen von folgenden drei Grundprinzipien aus:

1) Aufrechterhaltung eines flächendeckenden Service public

Die Schweiz hat traditionellerweise einen gut funktionierenden, qualitativ hochstehenden und alle Regionen des Landes gleichermassen bedienenden Service public. Die hohe Qualität unseres Service public ist ein wichtiger Teil der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Standortvoraussetzungen unseres Landes. Dieser hohe Standard des Service public soll aufrechterhalten und durch die Reformen gestärkt werden.

2) Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung

Die öffentlichen Unternehmen der Schweiz haben traditionell gute Leistungen erbracht, welche jeden internationalen Vergleich aushielten. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Produktivität und zum Teil die Kundenausrichtung der ehemaligen Regiebetriebe hinter der Entwicklung in der Privatwirtschaft nachhinkt. Ohne Gegenmassnahmen bestand die grosse Gefahr, dass die öffentlichen Betriebe immer mehr Marktanteile verloren und/oder immer höhere Defizite aufwiesen.

Ein zweites Grundprinzip der Reform war deshalb eine Verbesserung der Effizienz und der Produktivität der öffentlichen Unternehmen.

3) Wahrung der volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz

Trotz des Trends zur Globalisierung spielen die nationalen volkswirtschaftlichen Interessen nach wie vor eine grosse Rolle. Alle europäischen Staaten setzen sich vor oder hinter den Kulissen nachdrücklich für ihre „nationalen“ Fluggesellschaften, Bahngesellschaften, Telekommunikationsunternehmen, Postunternehmen, Elektrizitätsunternehmen usw. ein. Dies gilt in besonders ausgeprägtem Masse für diejenigen Staaten, welche sich mit grossen Worten für die globale Liberalisierung und Privatisierung stark machen. Dieses Verhalten ist nicht erstaunlich, geht es doch letzten Endes um die Verteilung von wirtschaftlichen Entscheidungszentren und von Arbeitsplätzen.

Ein drittes Grundprinzip der Reformen lautete deshalb, die wohlverstandenen volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz im europaweiten bzw. globalen Wettbewerb zu wahren.

Im Folgenden möchte ich darstellen, wie sich diese Reformen in den drei Dimensionen „Markt – Monopol“, „Eigentum“ sowie „Rechtsform“ situieren.

3.2 Markt – Monopol

Über die Frage, inwieweit die Märkte der bisherigen staatlichen Regiebetriebe geöffnet werden sollen, findet gegenwärtig eine grosse ordnungspolitische Debatte statt, die zum Teil dogmatische Züge aufweist. Während die eine Seite alles Heil vom Wettbewerb erwartet, wittert die andere Seite bei jeder Marktöffnung einen Verrat am Service public. Wir sind der klaren Überzeugung, dass die Frage, wie weit ein Markt geöffnet werden soll, nicht dogmatisch und ein für alle Mal entschieden werden kann. Nötig ist vielmehr eine angepasste Lösung aus der konkreten historischen Situation heraus. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil die technologischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, aber auch die politisch-soziale Bedeutung der einzelnen Sektoren sehr unterschiedlich sind und sich im Verlaufe der Zeit auch ändern. Was für die Telekommunikation richtig war – nämlich eine rasche und vollständige Marktöffnung - hätte beispielsweise für das integrierte System des öffentlichen Verkehrs gravierende Nachteile gehabt. Wir haben deshalb im öffentlichen Verkehr eine sehr differenzierte Lösung gewählt:

- Im Güterverkehr, der europäisch abgewickelt werden muss, gilt Wettbewerb. Instrument dazu ist der freie Netzzugang.
- Im regionalen Personenverkehr gilt der Ausschreibungswettbewerb: Einzelne Buslinien oder ganze S-Bahn-Systeme können periodisch ausgeschrieben werden. Der Gewinner der Ausschreibung besitzt dann jedoch während einer bestimmten Zeitperiode das Monopol.
- Im nationalen Personenverkehr – wo die Systemintegration entscheidend ist – bleibt das Monopol der SBB.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Einführung von Wettbewerb in Infrastrukturnetzen (Telekommunikation, Eisenbahn, Post, Elektrizität usw.) sowohl ökonomisch wie technisch eine ausserordentlich komplexe Angelegenheit ist. Der Markt beispielsweise im Telekommunikationsbereich kann in keiner Weise mit den üblichen Märkten von Gütern und

Dienstleistungen verglichen werden. Er braucht eine aufwändige und komplexe staatliche Regulation, damit er überhaupt stattfinden kann. Zum Vergleich: Während das alte PTT-Monopol im Fernmeldebereich von einer halben Verwaltungsstelle organisiert und beaufsichtigt wurde, braucht heute das BAKOM für die Telecom-Regulation rund 200 Stellen. Mehr Markt im Infrastrukturbereich bedeutet also zwangsläufig mehr Staat. Oder mit andern Worten: Im Infrastrukturbereich ist Wettbewerb nur möglich, wenn der Staat ihn organisiert, reguliert und beaufsichtigt.

3.3 Staatliches oder privates Eigentum

Auch in der Frage des Eigentums wurden differenzierte Lösungen gewählt:

- Die Post als öffentlich-rechtliche Anstalt gehört von Gesetzes wegen vollständig dem Bund.
- Die SBB ist eine Aktiengesellschaft, die vollständig im Besitz des Bundes ist. Das Gesetz verlangt eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes. Der Bund könnte also einen Teil seiner Aktien verkaufen; aus verschiedenen Gründen steht dies jedoch gegenwärtig nicht zur Diskussion.
- Die Swisscom ist eine börsenkotierte Aktiengesellschaft. Der Bund besitzt rund 60 Prozent der Aktien, die restlichen Aktien gehören Privaten. Das Gesetz verlangt eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes. Ein Vorschlag zur Änderung dieser Bestimmung stiess vor wenigen Jahren auf erbitterten Widerstand in der Vernehmlassung.

Die Frage, in welchen Sektoren staatliches oder privates Eigentum bzw. gemischtwirtschaftliche Formen vorteilhaft sind, kann und muss periodisch diskutiert werden, wobei es keine allgemein gültigen Antworten gibt. Ich möchte dazu folgende Überlegungen zur Diskussion stellen:

- Das öffentliche Eigentum ist umso wichtiger, je stärker der Grundversorgungsauftrag eines Unternehmens gewichtet wird. Zwar ist es theoretisch denkbar, die Grundversorgung über die staatliche Regulation und über die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu gewährleisten. Verschiedene Erfahrungen (z.B. beim britischen Eisenbahnwesen) zeigen jedoch, dass es ohne öffentliches Eigentum sehr schwierig und kompliziert werden kann, die öffentlichen Interessen durchzusetzen. Ein Gegenbeispiel ist der Telekommunikationsbereich, wo alle internationalen Erfahrungen belegen, dass die Grundversorgung ohne Staatseigentum problemlos funktioniert.
- Staatliches Eigentum birgt gewisse Risiken, wie Erfahrungen in verschiedenen Ländern deutlich zeigen: Ineffiziente Leistungserstellung, Strukturhaltung, Missbrauch durch politische Partikulärinteressen, usw. Derartigen Gefahren kann allerdings mit der Einführung von Wettbewerbselementen und mit der Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung entgegengesteuert werden. Ein weiteres Risiko ist mangelnde Flexibilität: In dynamischen Bereichen erschwert gesetzlich fixiertes staatliches Eigentum Zusammenschlüsse und Fusionen.

- Zu beachten sind allerdings auch die Risiken privaten Eigentums. Abgesehen von der Tatsache, dass bei einem hohen Anteil von Grundversorgungsaufgaben privates Eigentum nicht unproblematisch ist, bestehen Risiken auf zwei Ebenen:
 - Ein Blick auf die grossen, börsenkotierten Privatunternehmungen zeigt, dass der von den internationalen Finanzmärkten ausgehende Druck zur kurzfristigen Gewinnmaximierung die Unternehmen zu einer unseriösen Geschäftspolitik und zur Vernachlässigung langfristiger Perspektiven verleiten kann. Ein stabiler Eigentümer, welcher längerfristige Ziele verfolgt, hat nach wie vor seine grossen Vorzüge – gerade in der Infrastruktur. Der Staat kann ein derartiger stabiler Eigentümer sein.
 - Dazu kommt ein volkswirtschaftlicher Aspekt: Die gegenwärtigen Marktöffnungen im Infrastrukturbereich führen zwangsläufig zu einem starken Konzentrationsprozess. In diesem Konzentrationsprozess haben die grossen Länder klar die besseren Karten als die kleinen. Marktöffnungen haben deshalb nicht nur etwas mit Effizienzsteigerungen zu tun, sondern ebenso mit der Verteilung volkswirtschaftlicher Macht. Für einen Kleinstaat kann es deshalb industriepolitisch sinnvoll sein, wichtige Infrastrukturunternehmungen im öffentlichen Eigentum zu belassen – mindestens so lange, bis sich valable Alternativen bieten.

3.4 *Öffentliches oder privates Recht*

Hier geht es im Wesentlichen um zwei Dinge:

- Um das Rechtsverhältnis zwischen dem Unternehmen und seinen Kunden bzw. Benützern.
- Um die Rechtsform des Unternehmens selbst (inkl. Beziehungen zum Eigner).

Während das Rechtsverhältnis zwischen den drei Unternehmen und ihren Kunden generell durch das Privatrecht geregelt ist, besteht bei der Rechtsform der Unternehmen eine differenzierte Situation:

- Die Post ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes.
- Swisscom und SBB sind spezialgesetzliche (d.h. öffentlich-rechtliche) Aktiengesellschaften.

Alle drei Unternehmungen sind aber in ihren Strukturen und Verantwortlichkeiten der privaten Aktiengesellschaft nachgebildet; es bestehen nur sehr wenige Unterschiede zu einer privaten AG.

4 Corporate Governance der öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Betriebe des Bundes

Wir haben also im Infrastrukturbereich in allen drei Dimensionen Mischformen zwischen Staat und Markt, wobei die konkreten Lösungen je nach Sektor unterschiedlich ausfallen. In allen Fällen braucht der Staat als Eigentümer dieser Unternehmen jedoch neue Instrumente der strategischen Steuerung. Im Folgenden soll die Corporate Governance von SBB, Post und Swisscom kurz dargestellt werden. Ich beschränke mich dabei auf die Eigentümerfunktion des Bundes und gehe nicht auf seine Rollen als Aufsichtsbehörde, Regulator und Besteller ein – welche in gleicher Weise auch gegenüber privaten Unternehmen wahrzunehmen sind.

Die Steuerung aller drei Unternehmen folgt dem Grundsatz der klaren Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung. Der Bund beschränkt sich darauf, den Unternehmen strategische Ziele zu setzen, während die konkrete Umsetzung dieser Ziele Sache der unternehmerischen Organe ist.

Der Bund verfügt gemäss Gesetzgebung über drei Instrumente, um seine Rolle als Eigentümer wahrzunehmen:

- Festlegung der strategischen Ziele
- Wahl bzw. Abwahl des Verwaltungsrates
- Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Rechnung

Strategische Ziele (Eignerstrategie)

Der Bundesrat legt für SBB, Post und Swisscom strategische Ziele für jeweils vier Jahre fest. Diese Ziele stellen den Auftrag dar, welcher der Bund als Eigentümer der Unternehmen erteilt. Gleichzeitig beinhalten diese Ziele auch eine Selbstbindung des Eigentümers und schaffen damit Transparenz und Verlässlichkeit. Die strategischen Ziele enthalten folgende Teile:

- Strategische Stossrichtung (Märkte/Geschäftsbereiche)
- Finanzielle Ziele
- Personalpolitische Leitplanken
- Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen

Wahl des Verwaltungsrates

Der Bundesrat wählt (direkt oder über die Generalversammlung) die Verwaltungsräte der drei Unternehmungen und kann sie auch abberufen. Die Verwaltungsräte sind als oberste Führungsorgane des Unternehmens konzipiert, welche gegenüber dem Eigentümer Bund die volle Verantwortung tragen. Sie haben die Aufgabe, die vom Bundesrat gesetzten strategischen Ziele in eine Unternehmensstrategie umzusetzen und sie sind für die Erreichung dieser Ziele verantwortlich.

Angesichts der grossen Verantwortung der neuen Verwaltungsräte wurden diese Gremien grundlegend umgestaltet. Bisher waren die Verwaltungsräte von öffentlichen Unternehmungen relativ grosse Gremien, welche primär nach partei- und regionalpolitischen Proporzkriterien zusammengesetzt wurden. Neu gelten folgende Grundsätze:

- Die Verwaltungsräte umfassen höchstens neun Mitglieder.
- Sie verfügen über ein hauptamtliches Präsidium.
- Es gibt keine personelle Verflechtung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung (kein Delegierter).
- Die Auswahl der Verwaltungsräte erfolgt ausschliesslich aufgrund von professionellen Kriterien. Massgeblich ist ein vom Bundesrat verabschiedetes Anforderungsprofil.

Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung als Controllinginstrument

Die Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung ist nicht nur ein formeller Akt, sondern bedeutet wie bei einer privaten Aktiengesellschaft zugleich auch die Entlastung des Verwaltungsrates. Dieser Genehmigungsakt ist deshalb auch der Anknüpfungspunkt für die jährliche Überprüfung, ob die strategischen Ziele des Bundesrates erreicht worden sind oder nicht. Das heisst konkret, dass der Verwaltungsrat nicht nur über das abgelaufene Geschäftsjahr, sondern auch über die strategischen Ziele berichtet. Dabei legt er im einzelnen dar, inwieweit die Ziele erreicht werden konnten, welche Ziele aus welchen Gründen nicht erreicht wurden und welche zusätzlichen Massnahmen sich aufdrängen.

Diese Berichterstattung erfolgt nach einem systematische Raster, wobei grundsätzlich jedes Ziel mit einer Kennziffer versehen ist. Diese Kennziffern sind Indikatoren dafür, wie weit die einzelnen Ziele erreicht worden sind.

5 Fazit

1. Das Pendel des Zeitgeistes schlägt hin und her – die Veränderungen in der Realität sind weit weniger spektakulär. Die Probleme des 21. Jahrhunderts sind komplex und brauchen differenzierte Lösungen; ordnungspolitische Vorstellungen aus dem 19. Jahrhundert helfen hier selten weiter.
2. Zwischen Staat und Markt gibt es zumindest drei wichtige Dimensionen: Markt – Monopol; staatliches oder privates Eigentum; öffentliches oder privates Recht. Für jede dieser drei Dimensionen gibt es ein ganzes Spektrum von Zwischenformen.
3. Die vor einigen Jahren durchgeführte PTT- und SBB-Reform ist ein Beispiel für differenzierte Lösungen im weiten Spektrum zwischen Staat und Markt.

Für diese Reformen waren folgende drei Ziele massgebend:

- Aufrechterhaltung eines flächendeckenden Service public

- Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung
 - Wahrung der volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz.
4. Die Reformen im Infrastrukturbereich basieren nicht auf einem allgemein gültigen Patentrezept, sondern streben eine intelligente Kombination von marktmässiger und staatlicher Steuerung an. Dabei sind je nach Sektor unterschiedliche Lösungen notwendig.
5. Der Staat als Eigentümer von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen braucht neue Instrumente der Corporate Governance. Die wichtigsten Instrumente sind:
- Festlegung der strategischen Ziele (Eignerstrategie)
 - Wahl bzw. Abwahl des Verwaltungsrates
 - Systematische Überprüfung der Zielerreichung anlässlich der Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung.
6. Das neue System der Corporate Governance für die öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen funktioniert und hat wesentlich dazu beigetragen, dass die drei Unternehmen SBB, Post und Swisscom sich in geöffneten Märkten gut behauptet und ihre Leistungsfähigkeit insgesamt verbessert haben. Der Grundsatz der Trennung zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung hat sich bewährt – doch ist zuzugestehen, dass er in der Öffentlichkeit noch nicht immer auf Verständnis stösst.