

Kuno Schedler
Roland Müller
RogerW. Sonderegger

Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen

Public Corporate Governance für die Praxis

3., erweiterte Auflage

Haupt Verlag

Inhaltsübersicht

Vorwort zur 3. Auflage	5
Vorwort zur 2. Auflage	7
Vorwort zur 1. Auflage	9
1 Einleitung	23
2 Grundlagen	39
3 Public Corporate Governance in der Übersicht	55
4 Auslagerung von Aufgaben	61
5 Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung..	77
6 Eignerrolle der öffentlichen Hand	111
7 Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung..	141
8 Aufsicht und Controlling	157
9 Strategische Führungsebene: Funktion und Aufgaben	185
10 Strategische Führungsebene: Arbeit und Instrumente	219
11 Muster und Beispiele	285
Anhang	309
Abbildungsverzeichnis	309
Tabellenverzeichnis	310
Quellenverzeichnis	311
Abkürzungsverzeichnis	316
Sachregister	318
Die Autoren	323

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur 3. Auflage	5
Vorwort zur 2. Auflage	7
Vorwort zur 1. Auflage	9
1 Einleitung	23
1.1 Problemstellung	23
1.2 Zielsetzungen	25
1.3 Methodisches Vorgehen	26
1.4 Begriffsbestimmungen	26
1.4.1 Aufsicht	27
1.4.2 Ausgliederung	27
1.4.3 Auslagerung	27
1.4.4 Autonomie	28
1.4.5 Beteiligungscontrolling	28
1.4.6 Board of Directors	28
1.4.7 Controlling	28
1.4.8 Corporate Governance	29
1.4.9 Eigner	29
1.4.10 Eignerstrategie	29
1.4.11 Eignerziele	29
1.4.12 Entpolitisierung	30
1.4.13 Gewährleistung	30
1.4.14 Hoheitliche Aufgaben	30
1.4.15 Konzessionsvertrag	30
1.4.16 Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung...	31
1.4.17 Öffentliches Unternehmen	31
1.4.18 Operative Führungsebene	31
1.4.19 Public Corporate Governance	31
1.4.20 Public Governance	32
1.4.21 Staatliches Unternehmen	32
1.4.22 Strategische Führungsebene	32
1.4.23 Trägerstrategie	32
1.4.24 Unternehmensstrategie	32
1.5 Abgrenzung	33
1.5.1 Thematische Abgrenzungen	33
1.5.2 Führung einer Körperschaft	33

1.5.3	Start-up-Phase	33
1.5.4	Führung in der Krise	33
1.5.5	Konkret ausformulierte Muster	34
1.6	Zur Bedeutung von informellen Strukturen	34
1.7	Die Bedeutung des Politischen in der Public Corporate Governance	35
1.8	Einfache Grundstruktur	37
2	Grundlagen	39
2.1	Einführung	39
2.2	Die Funktion des Staates	39
2.3	Gewährleistung, Leistung und Eigentum	42
2.4	Corporate Governance für öffentliche Unternehmen – Public Corporate Governance	44
2.5	Bedeutung und Nutzen der Public Corporate Governance	49
2.6	Perspektiven der Public Corporate Governance	52
3	Public Corporate Governance in der Übersicht	55
3.1	Einführung	55
3.2	PCG für Unternehmen mit einer Mehrheitsbeteiligung ..	55
3.3	PCG für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung	58
3.3.1	Übersicht	58
3.3.2	Rechtliche Grundlage	59
3.3.3	Aktionärbindungsvertrag	59
3.3.4	Ziele der öffentlichen Hand	59
3.3.5	Weitere Elemente bezüglich Governance von Minderheitsbeteiligungen	60
4	Auslagerung von Aufgaben	61
4.1	Einführung und Problemstellung	61
4.2	Schnelltest zur Prüfung der Auslagerung von Aufgaben	66
4.3	Praxisbeispiele	68
4.3.1	Praxisbeispiel 1: Stadtwerk	68
4.3.2	Praxisbeispiel 2: Grundbuchverwaltung	71
4.4	Phasen der Auslagerung von Organisationen	72
4.4.1	Ablauf	72
4.4.2	Praxisbeispiel: Industrielle Werke Basel	73
4.5	Folgeerscheinungen einer Auslagerung	73

4.5.1	Einführung	73
4.5.2	Umgang mit den Mitarbeitenden	74
4.5.3	Zur Kommunikation im Prozess	74
4.5.4	Fazit	74
4.6	Empfehlungen zu Auslagerungen	75
4.7	Checkliste	76
	Rechtsformen für die Auslagerung und Unternehmensgründung..	77
5.1	Einführung	77
5.2	Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechts möglich	78
5.3	Besonderheiten von Rechtsformen des privaten Rechts	79
5.3.1	Privatrechtliche Aktiengesellschaft	79
5.3.2	Gesellschaften mit beschränkter Haftung	80
5.3.3	Genossenschaften	80
5.3.4	Vereine	81
5.4	Besonderheiten von Rechtsformen des öffentlichen Rechts	82
5.4.1	Öffentlich-rechtliche Körperschaften	82
5.4.2	Öffentlich-rechtliche Anstalten	83
5.4.3	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften	84
5.4.4	Öffentlich-rechtliche Stiftungen	85
5.5	Konkursmöglichkeit	86
5.5.1	Konkurs von Kantonen, Bezirken und Gemeinden	86
5.5.2	Konkurs von öffentlich-rechtlichen Anstalten des kantonalen Rechts	88
5.5.3	Zusammenfassung der Erkenntnisse	88
5.5.4	Bedeutungslosigkeit des Konkurses im öffentlichen Bereich	89
5.6	Wahl der geeigneten Rechtsform	90
5.6.1	Empfehlungen des Bundesrates	90
5.6.2	Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform	91
5.6.3	Wahl einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform	93
5.6.4	Wahl einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft	94
5.7	Kriterien für die Wahl der geeigneten Rechtsform	95
5.8	Praxisbeispiel: Bodensee-Arena AG, Kreuzlingen	95
5.9	Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand	97
5.9.1	Einführung	97

5.9.2	Grundlagen zu einem Aktionärbindungsvertrag .	97
5.10	Grundsätzliche Überlegungen zur Unternehmensgründung	102
5.10.1	Normierung	102
5.10.2	Gesetz	103
5.10.3	Statuten	104
5.10.4	Organisationsreglement	105
5.10.5	Patronatserklärungen und Bürgschaften	107
5.10.6	Empfehlungen zu Bürgschaften	107
5.11	Checklisten	108
6	Eignerrolle der öffentlichen Hand	111
6.1	Einführung	111
6.2	Rechte und Pflichten des Eigners	112
6.3	Eignerstrategie	113
6.3.1	Eignerziele	113
6.3.2	Erarbeitung der Eignerstrategie	115
6.3.3	Inhalte einer Eignerstrategie	117
6.3.4	Abschluss	120
6.3.5	Praxisbeispiel: Eignerstrategie einer Universität (Auszug)	121
6.3.6	Empfehlungen zur Erarbeitung von Eignerstrategien	122
6.4	Einsitznahme der Exekutive in der Strategischen Führungsebene	122
6.4.1	Vor- und Nachteile	125
6.4.2	Alternativen zum Einsitz in die Strategische Führungsebene	126
6.4.3	Entscheidungsfindung	127
6.4.4	Beispiele zur Konkretisierung der Thematik	128
6.4.5	Sonderfragen	129
6.4.6	Empfehlungen zum Einsitz der Exekutive in der SFE	130
6.5	Einsitznahme der Legislative in der Strategischen Führungsebene	130
6.5.1	Vor- und Nachteile	130
6.5.2	Entscheidungsfindung	131
6.6	Eignerrolle in der Stiftung	132
6.6.1	Trägerstrategie	133
6.6.2	Wahl des Stiftungsrates	133
6.6.3	Aufgaben des Stiftungsrates	133

6.7	Grundlagen zur Rechnungslegung	134
6.8	Steuerungsaufgaben und -möglichkeiten des Parlamentes	135
6.8.1	Steuerungsschienen	136
6.8.2	Genehmigung der Eignerstrategie durch die Legislative	137
6.9	Checkliste	138
7	Gewährleistung durch Leistungsvereinbarung und Finanzierung..	141
7.1	Einführung	141
7.2	Struktur der Leistungsvereinbarung	143
7.2.1	Leistungen: Grundsätzliche Varianten	143
7.2.2	Die Inhalte einer Leistungsvereinbarung	144
7.2.3	Der Weg zur Leistungsvereinbarung	146
7.2.4	Vorbereitung und grundsätzliche Überlegungen	146
7.2.5	Meeting Strategische Führungsebene und Vertreter der öffentlichen Hand	146
7.2.6	Klärung der Finanzierung	146
7.2.7	Klärung einer allfälligen Ausschreibung	146
7.2.8	Ausarbeitung Entwurf der Leistungsvereinbarung	147
7.2.9	Genehmigung der Leistungsvereinbarung	147
7.3	Finanzierungsmodelle	148
7.3.1	Kostendeckungsmodelle	148
7.3.2	Globalbudget	149
7.3.3	Reine Leistungsfinanzierung: Fallpauschale	150
7.3.4	Taxametermodell	152
7.3.5	Defizitdeckung als Sonderfall	153
7.3.6	Zusammenfassung und Ausblick	154
7.4	Checkliste	155
8	Aufsicht und Controlling	157
8.1	Einführung und Begriffsklärung	157
8.2	Unterschiedliche Lösungen in der Praxis	159
8.3	Themen der Oberaufsicht	160
8.3.1	Einführung	160
8.3.2	Themen der parlamentarischen Oberaufsicht	161
8.4	Themen der Aufsicht	163
8.5	Instrumente für die Exekutive	164
8.5.1	Übersicht über alle Beteiligungen: Beteiligungsspiegel	164

8.5.2	Datenblatt je Beteiligung	165
8.5.3	Raster für das Reporting je Unternehmung und Grundlage für ein Führungscockpit	166
8.5.4	Themen der Aufsicht durch die Exekutive	167
8.5.5	Controlling-Gespräche	168
8.6	Informationsfluss	170
8.6.1	Problematik	170
8.6.2	Die öffentliche Hand als Aktionär	170
8.6.3	Delegation des Staates in die SFE	171
8.6.4	Grenzen des Management- Informations-Systems	172
8.6.5	Vorrecht des Staates	172
8.7	Gruppen- und Konzernführung	173
8.7.1	Problemstellung	173
8.7.2	Haftung aus erwecktem Konzernvertrauen	175
8.7.3	Haftung als faktisches Organ	176
8.7.4	Lösungsansätze zur Führung einer Unternehmensgruppe	178
8.8	Checklisten	180
9	Strategische Führungsebene: Funktion und Aufgaben	185
9.1	Einführung	185
9.2	Struktur der Strategischen Führungsebene	186
9.2.1	Grösse der SFE	186
9.2.2	Zusammensetzung	187
9.2.3	Anforderungsprofil als Grundlage der Suche	188
9.2.4	Die Benennung der für die Suche verantwortlichen Personen / Nomination Committee	190
9.2.5	Wahl der Strategischen Führungsebene	191
9.2.6	Bildung von Ausschüssen	193
9.2.7	Verhältnis zwischen Präsident SFE und Leiter OFE	193
9.2.8	Unvereinbarkeiten und Ausstand	194
9.2.9	Empfehlungen zur Besetzung der SFE	197
9.3	Aufgaben der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	197
9.3.1	Zwingende Aufgaben der SFE-Mitglieder	197
9.3.2	Weitere Aufgaben der SFE-Mitglieder	198
9.3.3	Oberleitung des Unternehmens	198
9.3.4	Organisation des Unternehmens	200

9.3.5	Finanzielle Führung	200
9.3.6	Ernennung, Überwachung und Absetzung der Operativen Führungsebene	201
9.3.7	Geschäftsbericht	202
9.3.8	Gesellschafterversammlung	202
9.3.9	Anrufung des Richters	202
9.3.10	Empfehlungen zu Offizialdelikten in der SFE	203
9.4	Verantwortlichkeit der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	203
9.4.1	Ausstandspflicht	203
9.4.2	Verantwortlichkeit als Organe	204
9.4.3	Zivilrechtliche Verantwortlichkeit	204
9.4.4	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	207
9.4.5	Besondere Haftungssituation bei öffentlichen Unternehmen	208
9.4.6	Administrative Verantwortlichkeit	209
9.4.7	Versicherungen für Organe von öffentlich- rechtlichen Unternehmen	210
9.5	Grundlagen für die Honorierung der Mitglieder der Strategischen Führungsebene	212
9.5.1	Einführung und Problematik	212
9.5.2	3-Stufen-Modell	213
9.5.3	Beurteilung der aktuellen Situation in öffentlichen Unternehmen	215
9.5.4	Entschädigung für Vertreter von Amtes wegen...	216
9.5.5	Entschädigungsreglement	217
10	Strategische Führungsebene: Arbeit und Instrumente	219
10.1	Einleitung	219
10.2	Instrumente für die Aufsicht in der SFE	219
10.2.1	Grundlagen	219
10.2.2	Sechs Schlüsseigrößen für gesunde öffentliche Unternehmen	221
10.2.3	Balanced Scorecard in öffentlichen Unternehmen	223
10.3	Unternehmensstrategie in öffentlichen Unternehmen...	224
10.4	Risk Management	229
10.4.1	Einführung	229
10.4.2	Gesetzliche Grundlagen des Risk Managements. .	229
10.4.3	Begriffe und Entwicklung des Risk Managements	231

10.4.4	Notwendigkeit und Bedeutung des Risk Managements	236
10.4.5	Organisation und Umsetzung des Risk Managements	239
10.4.6	Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung	245
10.5	Grundsätze des öffentlichen Beschaffungswesens	247
10.5.1	Begriffsklärung und Bedeutung	247
10.5.2	Rechtliche Grundlagen des Submissionsrechts . . .	247
10.5.3	Anwendungsbereich/Geltungsbereich des Submissionsrechts	249
10.5.4	Ablauf Vergabeverfahren	250
10.5.5	Rechtsschutz	255
10.5.6	Zusammenfassung und Empfehlung	256
10.6	Compliance als strategische Führungsaufgabe	257
10.6.1	Einführung	257
10.6.2	Guidelines zum Compliance Management System	259
10.7	Rechtsvertretung in der SFE	260
10.7.1	Thematik	260
10.7.2	Beizug von Rechtsvertretern	260
10.7.3	Teilnahme von Rechtsvertretern an Sitzungen der SFE	261
10.7.4	Ergebnis	261
10.8	Protokollführung in der SFE	261
10.8.1	Urkundeneigenschaft des Protokolls	261
10.8.2	Formelle Gestaltung des Protokolls	262
10.8.3	Sprache und Inhalt des Protokolls	262
10.8.4	Geheimhaltung und Einsichtsrecht	262
10.8.5	Verteilung und Aufbewahrung	263
10.8.6	Anforderungen an den Protokollführer	263
10.8.7	Materielle Anforderungen an Protokolle	267
10.9	Mandatsbestätigung	273
10.10	Unternehmenskommunikation	274
10.10.1	Kommunikationsbeauftragter	274
10.10.2	Spielregeln für die reguläre Kommunikation. . .	274
10.10.3	Kommunikation in der Krise	275
10.10.4	Empfehlungen zur Unternehmenskommunikation	275
10.10.5	Spielregeln in der SFE	275
10.10.6	Stichentscheid des Präsidenten der SFE	277

10.11	Verhältnis zur Operativen Führung	277
10.11.1	Klare Unabhängigkeiten	277
10.11.2	Führungsprozess	278
10.12	Herausforderungen für Mitglieder der Strategischen Führungsebene in öffentlichen Unternehmen	279
10.13	Checklisten	280
11	Muster und Beispiele	285
11.1	Eignerstrategie der Kantonalen Kommunikations AG ...	285
11.2	Entschädigungsreglement (SFE)	290
11.3	Muster einer ausführlichen Ausstandsklausel	294
11.4	Mandatsbestätigung	295
11.5	Checkliste zur Vorprüfung der Übernahme eines SFE-Mandats in einem öffentlichen Unternehmen	298
11.6	PCG-Richtlinien der Stadt Gossau	303
Anhang		
	Abbildungsverzeichnis	309
	Tabellenverzeichnis	310
	Literatur- und Quellenverzeichnis	311
	Abkürzungsverzeichnis	316
	Sachregister	318
	Die Autoren	323