

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.

Schlagnworte: 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?

- Wie ist der Austauschprozess zwischen Eigner und Unternehmen gestaltet? Sind Eigner und Unternehmen in einem ausgewogenen Verhältnis an der Ausgestaltung des Prozesses beteiligt?
- Wie bewährt sich das duale Steuerungsmodell, das in der Schweiz praktiziert wird?

Vor dem Hintergrund der eingangs geschilderten Spannungsfelder ist die Untersuchung dieser Fragen mehrfach relevant: Erstens bilden die vier untersuchten Unternehmen *vier klassische Bereiche des Service Public* ab: Eisenbahn, Telekommunikation, Post und staatseigene Rüstungsunternehmen. Diese öffentlichen Leistungen werden in vielen westlichen Ländern durch staatlich beherrschte Unternehmen erbracht und sind volkswirtschaftlich wie gesellschaftlich bedeutsam (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 9). Entsprechend interessiert auch über diese Beispiele hinaus, welche Instrumente sich bewährt haben, um den Austausch zwischen Prinzipal und Agenten sinnvoll zu gestalten. Zweitens ist es wesentlich, die in der Theorie postulierten Instrumente und Prozesse dahingehend zu prüfen, ob sie sich auch im Kontext *komplexer Steuerungsprobleme im politischen Umfeld* bewähren. Drittens ist die *Ausgestaltung der Strukturen bei Regierung und Verwaltung* zur Steuerung öffentlicher Unternehmen ein auch international diskutiertes Thema: Die OECD (2021) empfiehlt ein zentrales Eignermodell, bei dem eine einzige staatliche Stelle die Steuerung der öffentlichen Unternehmen übernimmt. Dadurch kann insbesondere das Problem multipler Prinzipale adressiert werden. Denn die Schweiz hat ein duales Modell gewählt, bei dem inhaltliche und finanzielle Aspekte der Steuerung beim Staat getrennt werden. Ob und gegebenenfalls inwieweit sich das duale Eignermodell trotzdem bewährt hat, ist sowohl von theoretischem wie praktischem Interesse.

1.2 Vorgehensweise

Den theoretischen Rahmen des Beitrags bildet die Prinzipal-Agent-Theorie (Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Jensen & Meckling, 1976; György, 2012). Empirisch basiert der Beitrag auf einer fallvergleichenden Kausalanalyse (Blatter, Langer & Wagemann, 2018, S. 232) zur Public Corporate Governance bei vier öffentlichen Unternehmen des Bundes in der Schweiz (Lienhard et al., 2019). Diese erlaubte es, die Qualität, die Muster und die Zusammenhänge in den Beziehungen zwischen Eigner und Unternehmen zu beschreiben und zu verstehen. Bei allen vier Unternehmen wurden die Steuerungsinstrumente, die damit verbundenen formellen und informellen Interaktionen sowie die zugrundeliegenden Strukturen (Eignermodell) analysiert.

Die für die Analyse notwendigen Daten wurden mittels Dokumenten- und Literaturanalyse erhoben, die interne wie externe Dokumente umfasste. Ergänzend dazu wurden 20 qualitative Interviews durchgeführt, bei denen insgesamt 30 Personen befragt worden sind. Befragt wurden sowohl die mit den Eigneraufgaben betrauten Personen sowie die Führungsspitzen der Unternehmen. Die Interviews wurden leitfadengestützt durchgeführt, elektronisch aufgezeichnet, transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Gesamtstudie ist veröffentlicht (Lienhard et al., 2019) und stellt eine Evaluation der Public Corporate Governance der Schweiz auf nationaler Ebene dar.

2 Theoretische Grundlagen zur Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen

In diesem Kapitel werden die für den vorliegenden Kontext zentralen Grundannahmen der Prinzipal-Agent-Theorie sowie deren Verknüpfung mit der Public Corporate Governance öffentlicher Unternehmen aufgezeigt. Ausgehend davon werden Anforderungen formuliert, die sich für die Public Corporate Governance bezüglich Steuerungsinstrumente, Informationsfluss und Eignermodell ergeben.

2.1 Prinzipal-Agent-Theorie und Public Corporate Governance

Ausgangspunkt der Public Corporate Governance ist die Intention des Staates: Er greift mittels öffentlicher Unternehmen in einem Politikbereich steuernd ein und lässt ein Angebot an ausgewählten (öffentlichen) Gütern und Dienstleistungen bereitstellen (Braun & Giraud, 2003, S. 152). Dies erlaubt es dem Staat, sowohl Qualität, Menge und Preis öffentlicher Dienstleistungen (in der Schweiz als „Service Public“ bezeichnet) zu beeinflussen. Die damit verbundene Steuerungs- und Gewährleistungsverantwortung des Staates lässt sich bis in die 1950er Jahre zurückverfolgen (ebd., S. 157), ist heute nach wie vor stark präsent in der öffentlichen Diskussion und gilt vielfach als Legitimation staatlicher Unternehmen schlechthin (Papenfuß, 2013).

Seit den 1970er Jahren wurden Unternehmen mit öffentlichen Dienstleistungen vermehrt aus der Verwaltung ausgegliedert (Verhoest et al., 2012); ein Trend, der in den 1990er Jahren durch das New Public Management zusätzlich verstärkt worden ist (Thom & Ritz, 2017, S. 9 f.; auch Leixnering & Papenfuß, 2016, S. 224). Dadurch hat sich zwar das staatliche Ziel der Gewährleistung bestimmter Aufgaben nicht verändert, hingegen ist die Distanz zwischen Eigner und Unternehmen größer geworden: Statt über die klassischen verwaltungsinternen Mechanismen wie Erlasse, Budgetierung sowie Weisungen Einfluss zu nehmen, steuert der Staat seine verselbständigten Unternehmen über Instrumente wie Leistungsaufträge, Zielvorgaben und Controlling (Braun & Giraud, 2003, S. 164; Gutzwiller, 2017, S. 125–147; Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 111–140; Papenfuß, Steinhauer & Friedländer, 2019, S. 110 ff.; Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011).

Die dergestalt veränderte Beziehung zwischen dem Staat und seinen Unternehmen weist einen engen Bezug zur Prinzipal-Agent-Theorie auf. Diese analysiert das Verhältnis zwischen dem Prinzipal (dem Staat) und seinem Agenten (Unternehmen) (Bendor, Glazer & Hammond, 2001; Calvert, McCubbins & Weingast, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60; Picot et al., 2020, S. 89–99; Pratt & Zeckhauser, 1985).

2.2 Allgemeine Anforderungen an das Steuerungsinstrumentarium der Public Corporate Governance

Die Prinzipal-Agent-Theorie benennt drei wichtige Ansätze, die es dem Staat erlauben sollen, die Informationsasymmetrie zwischen dem Eigner und den Unternehmen zu reduzieren (dazu auch Jurkonis & Petrusauskaitė, 2014, S. 82). Der erste Ansatz betrifft die *Ausgestaltung von Steuerungsinstrumenten*, nämlich die Formulierung von Zielen und Indikatoren zur Über-

prüfung von Qualität und Quantität von Leistungen. Gut ausgestaltete Instrumente sollen dem Staat ein „screening“ ermöglichen, um allfälligen Handlungsbedarf zu erkennen. Auf der anderen Seite sollen die Instrumente es dem Unternehmen erleichtern, den Eigner zu informieren (sogenanntes „signalling“; Picot, Reichwald & Wigand, 2020, S. 55–60) und ihn frühzeitig über wichtige Entwicklungen in Kenntnis zu setzen. Ein zweiter Ansatz betrifft die Gestaltung des formellen und informellen *Informationsaustausches* zwischen Eigner und Unternehmen. Und drittens müssen beim Eigner Strukturen vorliegen, die ihn in die Lage versetzen, um die Steuerungsinstrumente angemessen anzuwenden und den Informationsaustausch aktiv zu gestalten. Diese Strukturen werden oft unter dem Begriff *Eignermodell* zusammengefasst (Calvert, McCubbins & Weingast, 1989; Bendor, Glazer & Hammond, 2001 sowie Verhoest et al., 2012, S. 427 f.).

Komplexer wird die Situation, wenn mehrere Eigner an einem Unternehmen beteiligt sind. In der Prinzipal-Agent-Theorie wird vom „Multiple Principal Problem“ gesprochen. Dieses besteht darin, dass bei mehreren Prinzipalen Trittbrettfahrerprobleme auftreten können (die Prinzipale verlassen sich gegenseitig auf die anderen) und die Steuerung daher bezüglich Intensität und Qualität sinkt. Im Weiteren besteht die Gefahr, dass der Agent die Prinzipale gegeneinander ausspielt oder sich ein Prinzipal mit seinen Interessen gegen den anderen durchsetzt. Diese Effekte bergen das Potenzial zu gross werdender Autonomie des Agenten und einer aufgrund der schwächeren Steuerung verbundenen Gefahr von Ineffizienzen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019, S. 675).

Wie sollen die drei genannten Ansätze (Steuerungsinstrumente, Informationsaustausch und Eignermodell) in der Praxis umgesetzt werden? – Eine Vielzahl empirischer Untersuchungen liefert dazu Hinweise (z. B. Schedler, Müller & Sonderegger, 2016; Verhoest et al., 2012; Lienhard, 2009; Gutzwiller, 2017; Schewe, 2005; Hommelhoff, Hopt & Werder, 2009; Schoppen, 2015; Jensen & Meckling, 1976; Calvert, McCubbins & Weingast, 1989). Ebenfalls hilfreich sind Public Corporate Governance-Kodizes, die von internationalen Institutionen entwickelt worden sind. Diese Kodizes können als Richtlinien zur Gestaltung einer „Good Corporate Governance“ verwendet werden (Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 1; Krems, 2021; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022a; Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 15, 21). Zu nennen sind beispielsweise die Arbeiten der IFAC (The International Federation of Accountants), der OECD (2005; 2015), der EU-Kommission, der Vereinten Nationen oder der Weltbank (2014). Überdies entstehen zunehmend auch auf nationaler Ebene Vorgaben wie zum Beispiel in der Schweiz die Leitsätze des Bundesrats zur Public Corporate Governance (Bundesrat, 2006; 2021) oder der Deutsche Public Corporate Governance Musterkodex (Papenfuß, 2021). Wie Papenfuß und Wagner-Krechlok (2021, S. 3) ausführen, diffundieren diese Governance-Standards und sind daher bedeutsam für die Beurteilung von konkreten Fällen.

2.3 Spezifische Anforderungen an die Steuerungsinstrumente

Ausgehend von der Theorie und den Public Corporate Governance Kodizes lassen sich spezifische Anforderungen an die Steuerung öffentlicher Unternehmen formulieren: Gemäß Empfehlungen der OECD (2015, S. 12) sollen die Steuerungsinstrumente dazu dienen, die Umsetzung der Hauptaufgaben des Eigners sicherzustellen (Schedler, Müller & Sonderegger, 2016, S. 36 f.). Dazu zählen unter anderem die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung, die

Vorgabe strategischer Ziele und die Herstellung von Transparenz. Gleichzeitig sollen die Instrumente die Autonomie des Unternehmens wahren und nicht in die operative Umsetzung eingreifen. Vielmehr ist der Eigner gehalten, mittels seiner Instrumente zuhanden der Unternehmung Zielvorgaben und Prioritäten zu definieren (Lienhard, 2009, S. 57; Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 840). Daraus lassen sich zwei Gruppen von Steuerungsinstrumenten unterscheiden (auch Lienhard et al., 2019, S. 23 f.):

- *Steuerungsinstrumente zur Formulierung von Zielvorgaben:* Der Eigner muss über geeignete Instrumente verfügen, mit denen er die Zielvorgaben an das Unternehmen klar formulieren, priorisieren und durchsetzen kann. Zu den wichtigsten Instrumenten zählen die gesetzlichen Grundlagen (insbesondere zur Definition der Aufgaben und der Organisationsform), die Eignerpolitik (bestimmt insbesondere die grundsätzliche Stoßrichtung), ein Instrument zur Formulierung und Priorisierung strategischer Zielvorgaben sowie ein systematisches Verfahren zur Bestellung des Verwaltungsrats.
- *Steuerungsinstrumente zwecks Berichterstattung:* Zur Prüfung der Zielvorgaben benötigt der Eigner ein Controlling zur Überprüfung der in den Steuerungsinstrumenten formulierten Zielvorgaben. Zu weiteren wichtigen Instrumenten der Berichterstattung zählen ein Rechnungslegungssystem, spezifische Berichte zur inhaltlichen Zielerreichung sowie die Prüfung der Rechnungen durch externe Revisionsstellen.

2.4 Spezifische Anforderungen an den Informationsfluss

Die Gestaltung des *Informationsflusses* zwischen Eigner und Unternehmen ist entscheidend dafür, ob und auf welche Art und Weise die Steuerungsinstrumente in der Praxis genutzt werden: So legt die OECD (2015, S. 22) fest, dass öffentliche Unternehmen nicht nur eine Informationspflicht haben, sondern darüber hinaus mit spezifischen Informationen die Vertrauensbildung zwischen Eigner und Unternehmen sowie die Glaubwürdigkeit des Unternehmens steigern müssen („signalling“ gemäß Prinzipal-Agent-Theorie). Im Weiteren müssen alle Anteilseigner eines Unternehmens in Bezug auf den Zugang zu Informationen und zur Informationsweitergabe gleichbehandelt werden, insbesondere wenn es sich bei den staatlichen Unternehmen um börsennotierte Firmen handelt. Wird die Vielzahl der einschlägigen Publikationen zu diesem Aspekt betrachtet, lassen sich bezüglich des Informationsflusses zwischen Eigner und Unternehmen folgende Aspekte unterscheiden (Lienhard et al., 2019, S. 24–25; Stöckli, 2012, S. 478; Verhoest et al., 2012, S. 427):

- *Umfang und Zeitpunkt des Informationsflusses (Fremdinformation):* Das Unternehmen muss von sich aus dem Eigner die für die Steuerung notwendigen Informationen rechtzeitig und im notwendigen Detailgrad zukommen lassen. Namentlich der Zeitpunkt der Information ist wichtig, damit der Eigner genügend Zeit für die Informationsverarbeitung erhält.
- *Zugang zu Informationen und Periodizität der Berichterstattung (Selbstinformation):* Der Eigner muss sich im Bedarfsfall zu spezifischen Informationen Zugang verschaffen können. Im Weiteren muss er sich in regelmäßigen Abständen, zum Beispiel im Rahmen von Eignerggesprächen, mit der obersten Führungsebene des Unternehmens austauschen und Informationen besprechen können. Dies ist wesentlich für den Aufbau von Vertrauen und einer gemeinsamen Führungskultur.

- *Vertraulichkeit und Gleichbehandlung*: Die Vertraulichkeit von Informationen muss gewährleistet sein. Bei Publikumsgesellschaften müssen alle Aktionäre gleichen Zugang zu börsenrelevanten Informationen erhalten.

2.5 Spezifische Anforderungen an das Eignermodell

Aus der Sicht des Eigners stellt sich die Frage, mit welchen *organisatorischen Vorkehrungen* er den angemessenen Einsatz der Steuerungsinstrumente sicherstellt und wie die Informationsflüsse optimal gestaltet werden können. Der Eigner muss den Aufwand für die Steuerungs- und Kontrollkosten erbringen und ein oder mehrere entsprechende Aufsichtsorgan(e) schaffen (Verhoest et al., 2012, S. 425; Steiner et al., 2012; OECD, 2005, S. 30; OECD, 2015, S. 41; Weltbank, 2014, S. 71.). Es lassen sich grundsätzlich vier verschiedene Eignermodelle unterscheiden (OECD, 2018, S. 24):

- *Zentrale Modelle*: Es besteht eine zentrale Stelle, die für die Steuerung verantwortlich ist (zentrale Beteiligungsstelle oder „ownership agency“).
- *Duale Modelle*: Das duale Modell zeichnet sich dadurch aus, dass ein Linien-Departement („line ministry“) für inhaltliche Aspekte zuständig ist und für finanzielle Belange ein anderes Departement – in der Regel das Finanzdepartement.
- *Zentrale Koordinationsstelle*: Diese ist dafür verantwortlich, die Aktivitäten und Maßnahmen der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen zu harmonisieren und zu koordinieren. Zudem sollen der Koordinationsstelle die Ausarbeitung einer allgemeinen Politik in Bezug auf Unternehmensbeteiligungen sowie spezifischer Leitlinien und die Vereinheitlichung der Verfahren der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen obliegen.
- *Dezentralisierte Modelle*: Für jedes staatliche Unternehmen ist nach Maßgabe dessen Aufgabe ein entsprechendes Departement zuständig. Oftmals wird dieses Modell kombiniert mit einer zentralen Koordinationsstelle eingesetzt.

Eine zentrale Frage beim Eignermodell betrifft die Anzahl der involvierten Prinzipale: Ist es nur eine Stelle, sind es mehrere Verwaltungsstellen derselben Verwaltung oder sind es dezentrale Stellen unterschiedlicher Herkunft. Diese Frage wird aus theoretischer Sicht als *Multipel-Prinzipal-Problem* bezeichnet (dazu Bernheim & Whinston, 1986; Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019). Weil mehrere Prinzipale Steuerungsinstrumente duplizieren, wenn sie sich untereinander nicht absprechen oder wenn sie gar vom Agenten für dessen eigene Ziele vereinnahmt werden, besteht die Gefahr, dass die Transaktionskosten steigen (Voorn, van Genugten & van Thiel, 2019, S. 677 f.). Bei dem in der Schweiz praktizierten dualen Modell mit seiner Teilung von finanzieller und inhaltlicher Verantwortung stellt sich die Frage des Multipel-Prinzipal-Problems besonders ausgeprägt.

3 Analyse der Eigner – Unternehmensbeziehung anhand von vier Fällen

Die im vorangehenden Kapitel formulierten Anforderungen an die Steuerung öffentlicher Unternehmen wurden mittels vier Fallstudien empirisch überprüft: Im Zentrum jeder Fallstudie stand ein öffentliches Unternehmen. Mit Hilfe von ausgewählten Kriterien wurde für jedes Unternehmen untersucht, wie sich die eingesetzten Steuerungsinstrumente, die Gestaltung des Informationsflusses und die Funktion des Eignermodells bewährt haben. Das Gesamtergebnis wird im Folgenden vorgestellt. Die dabei verwendeten Kriterien und die Detailergebnisse der Überprüfung der Kriterien sind im Online-Anhang zu diesem Beitrag ersichtlich. Bevor auf die empirischen Ergebnisse eingegangen wird, wird die Steuerung der vier Unternehmen im Kontext des Regierungssystems der Schweiz aufgezeigt.

3.1 Public Corporate Governance im Kontext des Regierungssystems

In der Schweiz liegt die Gesamtverantwortung für die Steuerung der Unternehmen des Bundes bei der Regierung, dem aus sieben Personen bestehenden Bundesrat (Exekutivbehörde). Dieser hat für die verschiedenen Unternehmen sowohl das zuständige Fachdepartement (entspricht einem Ministerium) wie auch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD, entspricht dem Finanzministerium) mit der Umsetzung der vorgesehenen Steuerungsinstrumente beauftragt (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022). Zentrale Steuerungsinstrumente sind die Wahl des Verwaltungsrats, die Festlegung der strategischen Ziele und die diesbezügliche Berichterstattung (siehe Lienhard et al., 2019, S. 26 ff.). Die Departemente bereiten die Geschäfte zuhanden des Bundesrats vor. Bei der Festlegung der strategischen Ziele, welche in der Regel alle vier Jahre erneuert werden, wirkt zusätzlich das Parlament bzw. die Bundesversammlung (Parlament) mit. Zudem erstattet die Regierung dem Parlament jährlich Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele durch die öffentlichen Unternehmen. Die Unternehmen selbst müssen dem Bund bzw. den Departementen zusätzlich zu den gesetzlich vorgesehenen Berichterstattungspflichten während dem laufenden Geschäftsjahr regelmässig Bericht erstatten. Zudem treffen sie sich jährlich mit den zuständigen Mitgliedern der Bundesversammlung und legen mündlichen Bericht über ihre Geschäftstätigkeiten ab (sog. Eignerggespräche). In außerordentlichen Situationen müssen die Unternehmen der Bundesversammlung bzw. den zuständigen Kommissionen im Rahmen von Untersuchungen zusätzlich Rechenschaft ablegen (Höchner, 2020, S. 244 f.).

3.2 Beurteilung der Steuerungsinstrumente als Element des Corporate Government

Im Wesentlichen verfügt der Eigner in den vorliegend untersuchten Fällen über sechs zentrale Instrumente, um seine Unternehmen zusteuern: Es sind dies die Wahl des Verwaltungsrats (Aufsichtsrat), die Formulierung von strategischen Zielen, die Genehmigung von Rechnung und Geschäftsberichten, die Eignerggespräche, weitere Berichte über den Geschäftsverlauf und von Eignern eingeforderte Zusatzinformationen zu ausgewählten Sachfragen.

Wie sind die Wahl und die Ausgestaltung dieser Instrumente zu beurteilen? – Um diese Frage zu beantworten, wurden auf Basis der Literatur elf Kriterien entwickelt und empirisch überprüft. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 1: Kriterien zur Bewertung der Steuerungsinstrumente des Eigners; Ergebnis der Bewertung

<i>Bewertungskriterium</i>		<i>Beurteilung</i>	
1	Klarer Rechtsrahmen/Organisationsform	erfüllt	Es gibt zwar kein Rahmengesetz, aber verschiedene Querschnittserlasse (insb. RVOG und RVOV, BPG und BPV, ParlG, FK G). Einzelne Instrumente (bspw. die Eignerggespräche) finden sich nicht in den Rechtsgrundlagen.
2	Klare Definition der Aufgaben der öffentlichen Unternehmen (Gewährleistungsauftrag)	erfüllt	In den jeweiligen Organisationserlassen und den Unternehmensstatuten ist klar festgehalten, welches der Zweck und die Aufgaben der Unternehmen sind. Teilweise wäre eine Spezifizierung wünschbar.
3	Bestehen einer langfristigen Eignerpolitik	erfüllt	Ist vorhanden, die Wahl der Rechtsformen ist aber nicht durchwegs schlüssig begründet.
4	Bestehen von strategischen Zielvorgaben und Priorisierung	teilweise erfüllt	Die strategischen Ziele für jeweils für vier Jahren vorhanden. Zielkonflikte und Priorisierung der Ziele nicht diskutiert.
5	Kontinuierliche Überwachung der Leistungen mittels Berichtssystem	teilweise erfüllt	Berichtssystem besteht, Risikoanalyse und Risikomanagement aber gering zu wenig systematisch und transparent.
6	Regelmässige Austausch mit den Unternehmen ist sichergestellt (bspw. durch Eignerggespräche).	erfüllt	Mit allen vier Unternehmen wird dreibis viermal jährlich ein Eignerggespräch geführt.
7	Autonomiebereiche der Unternehmen werden respektiert	erfüllt	Die strategischen Ziele des Bundes respektieren den Autonomiebereich der Unternehmen, keine Eingriffe in das Tagesgeschäft.
8	Schutz der Minderheitsaktionäre und Gleichbehandlung aller Aktionäre	erfüllt	Die Rolle der Minderheitsaktionäre ist rechtlich geregelt, es besteht diesbezüglich ein Bewusstsein bei den Unternehmen wie auch beim Eigner.
9	Wahl des Verwaltungsrats ist geregelt, Vorgaben zur Diversität sind vor-	teilweise erfüllt	Kein formalisierter Prozess, nach dem Verwaltungsratsmitglieder vorgeschla-

Bewertungskriterium		Beurteilung	
	handen und Staatsvertretung wird zurückhaltend genutzt, Funktionsfähigkeit des VR wird geprüft.		gen und gewählt werden; Förderung der Diversität ab 2020; Einsatz der Staatsvertretung angemessen aber keine Mechanismen zur Prüfung der Funktionsfähigkeit.
10	Vorgaben zur Vergütung und Interessenkonflikten	erfüllt	Verordnung zum Kaderlohn vorhanden, Vorgaben zu Nebenbeschäftigungen vorhanden
11	Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind klar festgehalten	teilweise erfüllt	Die Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind im Wesentlichen im Obligationenrecht geregelt. Es erfolgt keine prüfen im Subventionsbereich.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 62 – 69.

Sieben Kriterien wurden erfüllt, vier wenigstens teilweise. Der Befund zeigt, dass dem Bund als Eigner der vier Unternehmen eine sinnvolle und genügende Anzahl von Instrumenten zur Verfügung steht, mit denen er die Unternehmen steuern kann. Es bedarf keiner zusätzlichen Instrumente seitens des Eigners.

Trotz dieses positiven Befunds ließen sich vier wichtige *Optimierungspotenziale* erkennen:

- Ein erstes Optimierungspotenzial betrifft die *Rechtsgrundlagen*. Es ist nicht schlüssig nachzuvollziehen, weshalb bei den vier Unternehmen drei Mal die Form einer spezialrechtlichen AG und ein Mal die Form einer privatrechtlichen AG gewählt wurde. Im Weiteren hat sich gezeigt, dass gewisse Elemente der Steuerung nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind. Insbesondere sind die wichtigen Eignergsgespräche rechtlich nicht verankert und es bestehen Unsicherheiten bezüglich der Verbindlichkeit der strategischen Ziele. Per 1. Juli 2022 trat eine neue Bestimmung in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzgebung des Bundes in Kraft, die eine punktuelle Änderung in Bezug auf die Verankerung der Zuständigkeiten und des Eigentümermodells vorsieht (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022).
- Es besteht zweitens ein Bedarf nach einer Priorisierung beziehungsweise Gewichtung der *strategischen Ziele* und einer expliziten Auseinandersetzung mit Zielkonflikten im Rahmen der strategischen Ziele. Der Bundesrat (2021, S. 37) erachtet eine solche Priorisierung allerdings nicht als zielführend.
- Es ist drittens festzuhalten, dass die *Prozesse zwischen dem Eigner und den Unternehmen*, namentlich der Prozess zur Wahl und zur Überprüfung der Funktionalität des Verwaltungsrats sowie die Inhalte und die Abfolge der Eignergsgespräche und deren Vorbereitung, über alle Unternehmen betrachtet wenig systematisch geregelt sind. Im Nachgang zur Studie hat der Bundesrat zusätzliche Vorgaben in diesem Bereich beschlossen (siehe Bundesrat, 2021, S. 9).
- Viertens ist die Rolle der *externen Revision* zu überprüfen: Deren Aufgaben und Rolle ist zwar klar festgehalten. Sie beschränken sich allerdings auf die Finanzbuchführung des

Unternehmens. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob der Auftrag der externen Revision auch auf den Subventionsbereich und damit auf die Betriebsbuchführung ausgeweitet werden sollte. Angesichts der großen Bedeutung des subventionierten Bereiches wäre dies sinnvoll.

3.3 Ergebnisse zum Informationsaustausch

Die Analyse der vier Fälle hat gezeigt, dass der Informationsaustausch während des laufenden Jahres bei den vier untersuchten Unternehmen intensiv ist: Im Wesentlichen finden drei bis vier Eignerggespräche statt: Das zuständige Regierungsmitglied trifft sich mit der Führungsspitze des Verwaltungsrats und der Geschäftsführung der Unternehmen. Jedes Gespräch wird auf operativer Ebene durch das Generalsekretariat vorbereitet. Der Informationsfluss wird durch die Bestimmung der Traktandenliste und die Forderung nach zusätzlichen Informationen durch den Eigner bestimmt. Schließlich ist der Kreis der Teilnehmenden an den Gesprächen relevant: Diese erfolgen im vorliegenden Fall auf höchster Ebene. Die Regierung ist dementsprechend mit einem Mitglied vertreten und seitens Unternehmen nimmt das Präsidium des Verwaltungsrats an den Gesprächen teil.

Zur Beurteilung des Informationsaustausches wurden sieben Kriterien entwickelt und empirisch überprüft. Das Resultat ist in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 2: Kriterien zur Beurteilung des Informationsaustausches zwischen Eigner und Unternehmen; Ergebnis der Bewertung

1	Eine Transparenz- und Offenlegungspolitik des Eigners liegt vor.	teilweise erfüllt	Der Eigner berichtet öffentlich über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen. Richtlinien bezüglich des Umgangs mit Informationen bestehen indessen nicht (bspw. bezüglich Minderheitsaktionären).
2	Der Eigner erhält sämtliche Informationen, die zur Überprüfung der Erfüllung der strategischen Ziele erforderlich sind.	erfüllt	Die Unternehmen liefern die nötigen Informationen, damit der Eigner die Erreichung der strategischen Ziele prüfen kann.
3	Rechtzeitige Lieferung aller sachdienliche Informationen an den Eigner.	teilweise erfüllt	Teilweise kommen die Informationen für den Eigner zu spät, um sich noch adäquat auf die Sitzungen/Eignerggespräche vorbereiten zu können.
4	Der Zugang des Eigners zu den Informationen ist sichergestellt und klar geregelt.	erfüllt	Der Zugang zu sachdienlichen Informationen ist in der Praxis bei allen vier Unternehmen gewährleistet und in einem eigenen Gesetz verankert.
5	Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird berücksichtigt insbesondere bei börsenkotierten Gesellschaften (hier Swisscom).	erfüllt	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.

6	Die Gemeinhaltung von sensiblen Informationen an den Eigner ist sichergestellt	erfüllt	Es bestehen verschiedene Geheimhaltungsvorschriften. Es gibt keine Indizien, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.
7	Lückenlose Dokumentation des Informationsflusses ist sichergestellt	teilweise erfüllt	Alle Eignerggespräche und die Fachgruppensitzung zwischen Unternehmen und Eigner werden grundsätzlich protokolliert, der weitere Austausch hingegen nicht.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 63.

Vier Kriterien wurden erfüllt, drei teilweise erfüllt. Auf Grund dieses Ergebnisses kann der Informationsaustausch zwischen Eigner und Unternehmen *grundsätzlich positiv* bewertet werden: Der Informationsumfang, der Informationszugang und der Informationsrhythmus sind angemessen. Namentlich die Zahl und der Rhythmus der Gespräche zwischen Eignerstellen und Unternehmensführung konnten durchaus als intensiv bezeichnet werden.

Es bleibt dennoch eine *Informationsasymmetrie* zwischen Eigner und Unternehmen bestehen, die heute nicht zuletzt mit Vertrauen bewältigt wird: Die Eignerstellen gehen davon aus, dass ihnen die Unternehmen keine Informationen bewusst vorenthalten. Dennoch ließen sich folgende Aspekte benennen, welche die Informationsasymmetrie verstärken:

- Die *Agenda der Eignerggespräche* ist nicht durchweg systematisch strukturiert und wird daher stark durch die Unternehmen dominiert. Diese setzen die wichtigen Themen fest, was die Informationsasymmetrie verstärkt. Zudem sind die Eignerggespräche über alle vier Unternehmen hinweg insgesamt wenig systematisiert. Es bestehen Unterschiede in Bezug auf die Periodizität, die Zusammensetzung der Teilnehmenden und die Protokollierung der Ergebnisse. Im Nachgang zur Analyse hat der Bundesrat denn auch eine Systematisierung der Eignerggespräche beschlossen (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 9, 29).
- Informationen der Unternehmen zu den Eignerggesprächen werden teilweise *kurzfristig* geliefert, was dem Eigner die Vorbereitung auf die Gespräche erschwert, vor allem wenn es sich um umfangreiche und komplexe Gegenstände handelt.
- Die Eignerggespräche sind tendenziell *retrospektiv* ausgerichtet und lassen (mit Ausnahme von Strategieworkshops bei der RUAG) eher wenig Raum für prospektive Themen. Auch diese Feststellung aus der Analyse hat der Bundesrat inzwischen aufgenommen und als Maßnahme beschlossen, dass die Eignerggespräche stärker prospektiv auszurichten sind (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 10).

Wohl um Informationsasymmetrien zu mildern, wurden bei den SBB und der Post (bis Ende 2018) direkt und bei der Swisscom indirekt über die Staatsvertretung die *Protokolle der Verwaltungsratssitzungen* an den Eigner übermittelt. Gemäß den Ergebnissen aus den Interviews konnte dieser Informationsaustausch die Asymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen indessen nicht mildern – im Gegenteil: Die Protokolle enthielten auf der einen Seite diverse Informationen, die zur Wahrnehmung der Eignerrolle nur bedingt relevant waren und daher für den Eigner nur einen beschränkten Nutzen aufwiesen. Auf der anderen Seite verwischte die Zustellung dieser Protokolle die Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltungsrat

und Eigner. Da sich die Eignerstellen in der Praxis offenbar nicht zu den Protokollen äussern, blieb deren Weiterleitung in seiner Bedeutung unklar.

Die Analyse hat im Weiteren gezeigt, dass *informelle Kontakte* zwischen den Spitzen der Unternehmen (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) und einzelnen Bundesratsmitgliedern stattfinden. Diese Praxis ist insbesondere aus Gründen der Transparenz, der Nachvollziehbarkeit und der Verantwortlichkeit zu hinterfragen. Der Bundesrat sieht dies ebenfalls so, ist aber gleichzeitig der Ansicht, dass informelle Kontakte zwischen den Spitzen der Unternehmen und den Eignerstellen nicht vollständig vermeidbar seien. Allerdings dürften diese den formellen Informationsfluss nicht unterlaufen und sie seien auf ein Minimum zu beschränken (Bundesrat, 2021, S. 15).

3.4 Ergebnisse zur Ausgestaltung des Eignermodells

Der Bundesrat hat sich aus Effizienzgründen für ein *duales Eignermodell* entschieden (Bundesrat, 2006; Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 5 f.). Auf die Schaffung einer zentralen Stelle für die Gesamtkoordination der Eignerrolle des Bundes wurde verzichtet; diese Aufgabe kommt somit letztlich dem Gesamtbundesrat zu. Dieser behandelt die strategischen Ziele und die Berichterstattung dazu im Rahmen der üblichen Verfahren bei Bundesratsgeschäften (Lienhard et al., 2019, S. 64).

Das duale Modell sieht folgende Aufgabenverteilung vor: Es nehmen jeweils ein Fachdepartement sowie die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) die Eignerrolle wahr. Beim Fachdepartement handelt es sich im Falle der Swisscom, der Schweizerischen Bundesbahnen und der Post um das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Beim Rüstungskonzern RUAG ist das Verteidigungsdepartement (VBS) für die Fachaufsicht zuständig. Innerhalb dieser Zusammenarbeit ist das Fachdepartement federführend, insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, der Ausarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist demgegenüber grundsätzlich in den finanziellen Bereichen federführend. Somit übernehmen die Fachdepartemente die Gewährleistungssicht und die EFV die finanzwirtschaftliche Perspektive (siehe Lienhard et al., 2019, S. 64–67).

Wie hat sich dieses duale Eignermodell in der Praxis bewährt? – Mittels acht Kriterien, die sich unter anderem an den Leitlinien der OECD orientierten, wurde dieser Frage nachgegangen. Das Ergebnis der Überprüfung der acht Kriterien ist aus der untenstehenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 3: Kriterien zur Beurteilung des in der Schweiz praktizierten Eignermodells: Ergebnis der Bewertung

1	Die verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen sind institutionell getrennt.	erfüllt	Die verschiedenen Institutionen zur Wahrnehmung der Rollen des Bundes sind in unterschiedlichen Institutionen/Bereichen angesiedelt.
2	Die Eignerrechte werden durch eine zentrale Stelle ausgeübt (zentrales Modell).	nicht erfüllt	Es wird ein duales Modell praktiziert.

3	Es ist eine Koordinationsstelle eingerichtet.	nicht erfüllt	Es besteht keine Stelle für die Koordination aller Eignerinteressen bezüglich der bundesnahen Unternehmen, auch wenn die EFV gewisse Koordinationsaufgaben wahrnimmt.
4	Der Staat ist ein aktiver Eigner und übt seine Aktionärsrechte effektiv aus.	erfüllt	Die entsprechenden Verantwortlichkeiten sind im dualen Modell mit konkreten Instrumenten festgelegt, die zur Anwendung gelangen.
5	Die Zuständigkeiten im Eignermodell sind klar geregelt	teilweise erfüllt	Die Verantwortlichkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente sind zwar auf zwei unterschiedliche Stellen verteilt. Beide Stellen sind für die Anwendung der Instrumente verantwortlich. Die Verantwortlichkeiten sind allerdings nicht durchwegs rechtlich festgelegt.
6	Es stehen der mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen genügend Ressourcen zur Verfügung.	teilweise erfüllt	Die fachtechnischen Stellen zur Wahrnehmung der Eignerinteressen sind teilweise unterdotiert.
7	Die mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen verfügen genügend Know-how.	teilweise erfüllt	Die beauftragten fachtechnischen Stellen verfügen nicht durchwegs über die notwendigen Fachkräfte, um die Eignerinteressen wahrzunehmen. Es besteht eine Asymmetrie im dualen Modell.
8	Die Regierung sorgt für eine Gesamtkoordination der verschiedenen Rollen des Staats als Eigner	teilweise erfüllt	Der Bundesrat nimmt die Eignerfunktion insbesondere beim Beschluss der strategischen Ziele sowie bei der Berichterstattung wahr. Zudem ist er für die weiteren Rollen verantwortlich (bspw. Bestellen von Regulierungsbehörden). Optimierungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Abstimmung zwischen der Eignerrolle und der Bestellerrolle bei den Eidgenössischen Bundesbahnen.

Quelle: Lienhard et al., 2019, S. 69.

Zwei der acht Kriterien wurden erfüllt, vier teilweise erfüllt und zwei nicht erfüllt. Den grössten Diskussionspunkt bildet das Steuerungsmodell. Gegenwärtig ist, entgegen der Empfehlung der OECD, kein zentrales Modell installiert (Eidgenössische Finanzverwaltung, 2022, S. 6). Die Steuerung der Unternehmen hat sich aber auch im *dualen Modell grundsätzlich gut eingespielt*: Gemäß den Erhebungen erachten die involvierten Bundesstellen das duale Modell als praktikabel und ziehen dieses einem zentralen Modell vor. Ein wichtiges

Argument sind dabei die *Checks and Balances* zwischen der fachlichen und finanziellen Eignersicht im dualen Eignermodell: Rentabilitätsziele und Ziele des Service Public sind beim Eignermodell eingebunden und ergänzen sich gegenseitig. Allerdings besteht hier ein Multipel-Prinzipal-Problem: Das Unternehmen kann seine Anliegen über zwei Wege beim Eigner einbringen und Ertragsziele gegen Auflagen des Service Public ausspielen (siehe Lienhard et al., 2019, S. 66 f.). Zudem weist das duale Modell des Bundes *folgende Schwächen* auf (ebd., S. 67):

- Es besteht eine Asymmetrie zwischen den beiden Eignerstellen: Die Fachdepartemente sind beim dualen Modell dominierend, weil die Eignerfunktion diesbezüglich vom zuständigen Mitglied der Regierung wahrgenommen wurde. Demgegenüber ist beim Finanzdepartement die Verwaltung mit der Eignerfunktion betraut. Diese Konstellation ergibt sich nicht etwa aus einer konzeptionellen Vorgabe: Vielmehr sind sie das Resultat der Ausgestaltung des dualen Modells durch die jeweilige Departementsführung in der Praxis. Die dem gewählten Eignermodell an sich eigenen *Checks and Balances* werden durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Vertretungen teilweise reduziert.
- Die fachtechnischen Stellen in den Departementen verfügen über zu wenig personelle Ressourcen, um die Eignerfunktion hinreichend wahrnehmen zu können. Damit befinden sich die Eignerstellen des Bundes gegenüber den Unternehmen im Nachteil. Dem hat der Bundesrat inzwischen entgegengewirkt, indem er zusätzliche Ressourcen gesprochen hat (Bundesrat, 2021, S. 66–67).

4 Diskussion der Ergebnisse

Wie ist die Public Corporate Governance der analysierten Unternehmen in der Schweiz zu beurteilen? Lassen sich daraus allgemeine Schlüsse ableiten im Hinblick auf die Instrumentenwahl, den Informationsprozess und das Eignermodell, welche die Beziehung zwischen Prinzipal (Staat) und den Agenten (seinen Unternehmen) beeinflussen? – Basierend auf den in der Einleitung formulierten Ausgangsfragen werden diese in drei Schritten beantwortet, worauf ein Ausblick folgt.

4.1 Sinnvoller Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente als notwendige Voraussetzung einer guten Public Corporate Governance

Die Prinzipal-Agent-Theorie postuliert eine Reduktion der Informationsasymmetrie mittels verschiedener Instrumente. Anhand von vier Beispielen öffentlicher Unternehmen in der Schweiz wurde untersucht, ob die notwendigen Instrumente vorhanden sind, damit das von der Theorie postulierte „Screening“ durch den Eigner und das „signalling“ durch das Unternehmen stattfinden konnten. Fehlten diese Instrumente teilweise oder vollständig, könnte das eine Erklärung für Fehlverhalten sein, wie es zum Beispiel bei der Subventionierung der Schweizer Post aufgetreten ist.

Die Analyse der vier Fälle hat gezeigt, dass die *Zahl und die Qualität der Instrumente* für das „screening und signalling“ auf Bundesebene grundsätzlich vorhanden sind und den

Anforderungen von Theorie und Praxis entsprechen. Das Instrumentarium ist *grundsätzlich ausreichend*, damit der Bund als Eigner seine Unternehmen führen kann. Allerdings sind Wahl und Ausgestaltung der Instrumente zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für eine funktionierende Prinzipal-Agenten-Beziehung.

Die Untersuchung weist auf eine zentrale Schwäche bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Instrumente hin: Es wird in den untersuchten Fällen auf eine *Priorisierung bei den strategischen Zielvorgaben verzichtet*. Dies ist dann unproblematisch, wenn keine Zielkonflikte bestehen. Bei öffentlichen Unternehmen sind diese aber meist immanent vorhanden: So steht beispielsweise das Gewinnziel immer in einem Spannungsfeld zu den Leistungszielen (Umfang und Qualität der Leistungen). Konkret kann der Gewinn eines staatlichen Unternehmens erhöht werden, wenn dessen Leistungen (wie etwa das Angebot an Postfilialen, die Häufigkeit von Zugverbindungen, die Bandbreite von Telekommunikationsleistungen) nicht flächendeckend angeboten werden. Hier würde eine Priorisierung der Ziele des Eigners Klarheit schaffen und es dem Unternehmen erlauben, Zielkonflikte zu bewältigen (siehe aber Bundesrat, 2021, S. 37). Eine fehlende Priorisierung bei gleichzeitigen Zielkonflikten verlagert diese in das Unternehmen hinein und führt bei Nichterreichung der Ziele zu Konflikten in der Eigner-Unternehmen-Beziehung.

Die Formulierung homogener Zielvorgaben ist aufwendig und oftmals nicht zu realisieren, weil sich politische Positionen hinter den Zielvorgaben verbergen. In der politischen Diskussion können entweder die Gewinne oder die Leistungen priorisiert werden. Werden diese politischen Positionen in den Instrumenten nicht benannt, führt dies zu Problemen in der Umsetzung bei den Unternehmen. Das Auftreten der Probleme wird in der Folge oft (fälschlicherweise) den Instrumenten angelastet. Dabei wäre es Aufgabe des Prinzipals, politische Zielkonflikte zu klären und anschließend die Instrumente so auszugestalten, dass der Auftrag an die Unternehmen klar ausfällt.

4.2 Instrumente können ihre Wirkung erst im systematischen Prozess und bei genügend Ressourcen auf Seiten des Eigners entfalten

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die formellen und informellen Prozesse entscheidend sind für die effiziente und wirksame Anwendung der Instrumente. Zwar wurde in den vier untersuchten Fällen der Informationsfluss insgesamt als befriedigend beurteilt. Er wurde aber zu *einseitig von den Unternehmen dominiert* (zum Beispiel bei der Gestaltung der Tagesordnungen); die Informationen lagen dem Eigner *oft zu spät* vor, damit er sie in der nötigen Tiefe verarbeiten konnte. Zudem war der Informationsaustausch *nicht systematisch* festgelegt. Oftmals wurden die formellen Prozesse mit informellen Kontakten ergänzt. Dies ließ sich in den Fallstudien zwar nur unzulänglich beschreiben und beobachten. Neben ihren positiven Auswirkungen im Sinne der Vertrauensbildung können *informelle Kontakte* aber auch zur *Intransparenz* von Entscheiden führen (fehlende Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeit) und somit die formelle Steuerung unterlaufen. Im Weiteren sind informelle Kontakte stark personengebunden, was die Beurteilung der Auswirkungen im positiven und negativen Sinne auf die Eigner-Unternehmen-Beziehung noch schwieriger macht.

Im Weiteren hat die Analyse der vier Fälle auch gezeigt, dass dem Eigner oftmals das *notwendige Know-how und die Ressourcen fehlten*, um die erhaltenen Informationen rechtzeitig und angemessen auswerten zu können.

In dieser Situation kommt dem *Vertrauen* eine bedeutende Funktion zu: Der Eigner vertraut darauf, dass sein Unternehmen im Rahmen des „signalling“ Informationen und Hinweise auf Probleme und Schwierigkeiten liefert und verzichtet teilweise oder ganz auf ein „Screening“. Dieses Vorgehen ist nicht falsch. Es setzt aber voraus, dass der Eigner im Zweifelsfall in der Lage ist, sich selbst Informationen zu beschaffen, wenn er der Berichterstattung des Unternehmens misstraut. Damit eine solche Kontrolle erfolgen kann, braucht es aber ausreichende Ressourcen. Fehlt diese Möglichkeit, muss von einer dysfunktionalen Eigner-Unternehmen-Beziehung gesprochen werden.

4.3 Zentrales versus duales Eignermodell

Die Frage nach den Ressourcen führt unmittelbar zur Ausgestaltung des Eignermodells. Ist das duale Modell dem zentralen Modell, welches namentlich durch die OECD empfohlen wird, unterlegen?

Diese Frage lässt sich nicht abschließend beantworten. Die Analyse hat aber gezeigt, dass es im dualen Modell einen Zielkonflikt gibt zwischen Vorgaben in Bezug auf die Gewinnziele und Vorgaben in Bezug auf den Umfang der Leistungen. Im vorliegenden Fall nimmt die Finanzverwaltung die finanziellen Interessen des Eigners bezüglich der öffentlichen Unternehmen wahr. Das Fachministerium vertritt hingegen die Interessen des Staates im Hinblick auf die gesamtgesellschaftlichen Leistungen (*Service Public*). Können sich die beiden Eignervertretungen im dualen Modell nicht einigen, entstehen *konfligierende Zielvorgaben*. Diese werden dem Unternehmen übertragen, was dieses überfordern kann. Weil zentrale Modelle eher in der Lage sind, solche Zielkonflikte zu vermeiden, ist dieses Modell dem dualen diesbezüglich überlegen.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass die *Ressourcen auf Seiten des Eigners vielfach nicht ausreichend* waren, um die Informationsinstrumente angemessen mitzugestalten. Dies kann im dualen Modell damit zusammenhängen, dass die Ressourcen auf zwei Stellen verteilt sind. Allerdings besteht hier ein Multipel-Prinzipal-Problem: Das Unternehmen kann den Dualismus im Eignermodell ausnutzen, um die verschiedenen Interessen des Eigners *gegeneinander auszuspielen*.

Bei der Beurteilung des Eignermodells ist auch ein *politisches* Argument zu berücksichtigen: Angesichts knapper Ressourcen der öffentlichen Hand ist eine Abwägung zwischen finanziellen und materiellen Zielen von Seiten des Eigners fast immer notwendig. Im zentralen Modell schlägt auf Grund der Ausrichtung der Eignerstelle das Pendel entweder auf die finanzielle Seite oder die Leistungsseite aus. Das Ergebnis ist in hohem Masse davon abhängig, ob das Finanz- oder das Fachministerium in der Verantwortung steht. Das duale Modell konnte hier mindestens in der Schweiz bei den vier untersuchten Fällen seine Stärke ausspielen: Es löst beim Eigner eine „*Checks and Balances*“-Funktion zwischen finanzieller und fachlicher Perspektive aus und stärkt mithin die Position des Prinzipals. Dies kann mithelfen, Zielkonflikte zu erkennen und diese im Idealfall außerhalb des Unternehmens zu lösen.

Hinsichtlich des *Multipel-Prinzipal-Problems* lässt sich abschließend Folgendes festhalten: In den untersuchten Fällen ist mit dem Bund als alleiniger Eigner formal nur ein einziger Prinzipal vorhanden (abgesehen von den Minderheitsaktionären der Swisscom). Durch das duale Modell sind aber jeweils zwei Departemente (das Finanzdepartement und das

Fachdepartement) als Prinzipal aktiv. In der Praxis führt dies dazu, dass der Agent dadurch gestärkt wird und er die Möglichkeit hat, die beiden Prinzipale gegeneinander auszuspielen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die inhaltliche Perspektive über die finanzielle Perspektive dominiert oder umgekehrt. Entsprechend bedeutsam sind daher die Abstimmung zwischen den beiden Prinzipalen und ein ausgewogenes Verhältnis der „Checks and Balances“. Ist dies vorhanden, funktioniert das duale Modell trotz mehreren Prinzipalen gut.

4.4 (Weitere) Diffusion der Public Corporate Governance?

Die Ergebnisse der Analyse lassen sich vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung reflektieren. So ist festzustellen, dass die theoretischen und konzeptionellen Grundlagen der Public Corporate Governance (Richtlinien, Leitfäden und Musterregelungen) heute zahlreich sind und *zwischen den Staaten diffundieren*. Namentlich die OECD-Richtlinien haben in den vier analysierten Fällen einen erheblichen Einfluss auf die *praktische Ausgestaltung* gehabt. Durch die Diffusion theoretisch abgestützter Standards gelingt es, diese in praktische Anleitungen zu überführen und damit das Verhältnis zwischen dem Staat als Eigner und seinen Unternehmen optimal zu gestalten (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2021, S. 6).

Allerdings ist über die *Mechanismen der Diffusion* von Public Corporate Governance Standards zwischen einzelnen Ländern noch wenig bekannt (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022a). Es darf vermutet werden, dass Variablen wie Größe, geografische Nähe, gemeinsame Sprache etc. die Diffusion beeinflussen. Wie dies geschieht, ist noch wenig untersucht. Dass es aber *Differenzen in der Diffusion der Standards* gibt, ist nachgewiesen (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b): In einer Studie wurde mittels 150 Kriterien geprüft, welche Standards in Deutschland, Österreich und in der Schweiz im Rahmen der Public Corporate Governance Anwendung finden. Das Ergebnis zeigt beträchtliche Differenzen zwischen den drei Ländern auf. In der Schweiz ist die Verbreitung der Standards im Vergleich zu Deutschland und Österreich vergleichsweise tief (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 28). Die Gründe dafür liegen nicht unmittelbar auf der Hand (Papenfuß & Wagner-Krechlok, 2022b, S. 54). Es ist daher sowohl aus theoretischer wie auch aus praktischer Sicht von Interesse, den Mechanismen für die Diffusion von Standards im Bereich der Public Corporate Governance nachzugehen. Einen erfolgversprechenden Ansatzpunkt bietet die in der Politikwissenschaft entwickelte *Diffusionstheorie*. Diese beschreibt mehrere Mechanismen wie Lerneffekte, Nachahmung, Wettbewerb und Zwang, welche die Diffusion öffentlicher Politiken zu erklären vermögen (Jahn, 2015, S. 254 ff.; Berry & Berry, 2018, S. 310 ff.; Shipan & Volden, 2008; Dobbin, Simmons & Garrett, 2007). Entsprechend *methodisch abgestützte empirische Studien*, welche namentlich auch *naionale und regionale politische Rahmenbedingungen* (z. B. politisches System, föderale Ausgestaltung, Verwaltungskultur) angemessen mitberücksichtigen, wären sinnvoll und notwendig.

4.5 Zusammenfassung und Ausblick

Einleitend wurde die Frage aufgeworfen, ob sich ein Fehverhalten von öffentlichen Unternehmen durch ein angemessenes *Steuerungsinstrumentarium* des Eigners vermeiden lässt. In den untersuchten vier Fällen sind jeweils sechs Steuerungsinstrumente zum Einsatz gekom-

men. Es sind dies die Wahl des Verwaltungsrats, die Formulierung von strategischen Zielen, die Genehmigung von Rechnung und Geschäftsbericht, die periodischen Eignergespräche sowie weitere Berichte über den Geschäftsverlauf und vom Eigner eingeforderte Zusatzinformationen zu ausgewählten Sachfragen. Die Analyse zeigt, dass diese Instrumente zur Steuerung der öffentlichen Unternehmen durch den Eigner ausreichend sind. Zusätzliche Instrumente, wie sie oft nach einem Fehlverhalten gefordert werden, bringen gemäß der Untersuchung keine substanziellen Vorteile. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein Fehlverhalten primär auf die ungenügende Ausgestaltung und Anwendung der Steuerungsinstrumente zurückzuführen ist. Eine ungenügende Anwendung der Steuerungsinstrumente ist dabei oft durch unzureichende personelle und zeitliche Kapazitäten des Eigners verursacht.

Im Weiteren hat sich gezeigt, dass der *Informationsaustausch* zwischen Eigner und Unternehmen gemeinsam mit den Instrumenten eine zentrale Rolle spielt, um Fehlverhalten zu vermeiden. Die untersuchten Fälle haben gezeigt, dass der Informationsaustausch Mängel aufweist: Notwendige Informationen an den Eigner wurden oft zu kurzfristig geliefert, der Informationsaustausch wurde nicht systematisch strukturiert und war primär retrospektiv ausgerichtet. Es ist davon auszugehen, dass eine systematische Gestaltung des Informationsaustausches mit stark prospektivem Charakter ein zentrales Element für eine erfolgreiche Steuerung öffentlicher Unternehmen durch deren Eigner darstellt.

Schließlich hat die Analyse ergeben, dass das duale *Eignermodell* in den vier Fällen gut funktioniert hat. Voraussetzung für dessen Funktionsfähigkeit sind eine ausreichende personelle Ausstattung und die Ausgewogenheit zwischen Gewährleistung des Service Public und Rentabilitätsinteressen des Eigners. Das duale Modell mit dem ihm inhärenten System von *Checks and Balances* kann diese Ausgewogenheit unterstützen. Dieser Vorteil wiegt gemäß der Analyse das Multipel-Prinzipal-Problem auf. Es ist davon auszugehen, dass das duale dem zentralen Eignermodell ebenbürtig ist und sogar entscheidende Vorteile beinhaltet.

Die diesem Beitrag zugrundeliegenden Daten beruhen auf der Analyse der Public Corporate Governance bei vier Unternehmen in der Schweiz (Lienhard et al., 2019). Die *Übertragbarkeit auf die Situation in anderen Ländern* bleibt offen. Zwar legen die theoretischen Überlegungen und Analogieschlüsse die Vermutung nahe, dass sich die Befunde auch auf die Steuerung von anderen öffentlichen Unternehmen übertragen lassen. Empirisch lässt sich dies aber vorläufig nicht belegen. Dazu wäre eine international vergleichende Analyse notwendig. Diese könnte auf die *Diffusionstheorie* zurückgreifen, die eine solide methodische Basis bietet.

5 Literatur und Materialien

- Bendor, Jonathan, Glazer, Amihai & Hammond, Thomas H. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science*, 4 (1), 235–269. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>.
- Bernheim, B. Douglas & Whinston, Michael D. (1986). Common Agency. *Econometrica*, 54 (4), 923–942. <https://doi.org/10.2307/1912844>.
- Berry, Frances S. & Berry, William D. (2018). Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Hrsg.). *Theories of the policy process*, 4. Auflage (S. 307–362). New York: Westview Press.

- Blatter, Joachim, Langer, Phil C. & Wagemann, Claudius (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Braun, Dietmar & Giraud, Olivier (2003). Steuerungsinstrumente. In Klaus Schubert & Nils C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 147–174). München: Oldenbourg.
- Bundesrat (2006). Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben: Corporate-Governance-Bericht. *BBl* 2006, 8233–8304.
- Bundesrat (2021). *Eignerstrategie des Bundesrats für die verselbstständigten Einheiten des Bundes*. Bericht in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate Fabio, vom 13. Dezember 2018. Bern. Verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20184274> [19.02.2023].
- Calvert, Randall L., McCubbins, Mathew D. & Weingast, Barry R. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33 (3), 558–661. <https://doi.org/10.2307/2111064>.
- Dobbin, Frank, Simmons, Beth & Garrett, Geoffrey (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, 33 (1), 449–472. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2022). *Erläuterungen zu Artikel 24a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV*. Bern. Verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70589.pdf> [19.02.2023].
- Fockenbrock, Dieter & Greive, Martin (2019). *Neues Gutachten legt dubiose Geschäfte der Deutschen Bahn mit Ex-Managern offen*. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/staatskonzern-neues-gutachten-legt-dubiose-geschaefte-der-deutschen-bahn-mit-ex-managern-offen/25098608.html> [19.02.2023].
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2018). *Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG*. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018. *BBl* 2018, S. 4575–4604.
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (2018). *Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB*. Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 28. August 2018. *BBl* 2018, S. 7827–7850.
- Gutzwiller, Roman S. (2017). *Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung*. Zürich/St. Gallen: Dike.
- György, Attila (2012). Public Sector's Principal-Agent Theory in a Global World. *Politeja* 20 (3), 101–108. <https://www.jstor.org/stable/24920085>.
- Höchner, Claudia (2020). *Parlamentarische Obergrenze über öffentliche Unternehmen des Bundes. Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Hommelhoff, Peter, Hopt, Klaus J. & Werder, Axel v. (2009). *Handbuch Corporate Governance. Leitung und Überwachung börsennotierter Unternehmen in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*, 2. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Jahn, Detlef (2015). Diffusion. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhörer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 247–276). Wiesbaden: Springer VS.
- Jensen, Michael C. & Meckling, William H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X).
- Jurkonis, Liudas & Petrusauskaitė, Dovilė (2014). Effects of corporate governance on management efficiency of Lithuanian state-owned enterprises. *Ekonomika*, 93 (2), 77–97. <https://doi.org/10.15388/Ekon.2014.2.3545>.

- Kellerhals Carrard (2018). *PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post*. Verfügbar unter: https://www.post.ch/-/media/post/ueber-uns/medienmitteilungen/2018/postauto_untersuchungsbericht.pdf?la=de&vs=1 [19.02.2023].
- Krems, Burkhardt (2022). *Online-Verwaltungslexikon, Stichwort „Leitbild“*. Verfügbar unter: <https://olev.de/> [19.02.2023].
- Lasar, Andreas, Buchholz, Gabriele & Hellenbrand, Andreas (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms – der moderne staat*, 4 (1), 225–247. <https://doi.org/10.3224/dms.v4i1.11>.
- Leixnering, Stephan, & Papenfuß, Ulf (2016). Public Corporate Governance – Ein analytisches Rahmenkonzept für Steuerung im öffentlichen Sektor. *Zeitschrift Führung und Organisation*, 85 (4), 224–228.
- Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht, Staatshaftungsrecht, öffentliches Dienstrecht*. Jahrbuch 2008 (S. 43–77). Bern: Stämpfli.
- Lienhard, Andreas & Wichtermann, Jürg (2016). Public Corporate Governance. In Andreas Bergmann, David Giaque, Daniel Kettiger, Andreas Lienhard, Erik Nagel, Adrian Ritz & Reto Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 823–854). Zürich: WEKA Business Media AG.
- Lienhard, Andreas, Rieder, Stefan, Sonderegger, Roger W., Ladner, Andreas, Höchner, Claudia, Ritz, Manuel & Roose, Zilla (2019). *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)*. Bern/Luzern/St. Gallen/Lausanne. Verfügbar unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html [19.02.2023].
- Müller, Walter (2006). „Estag-Skandal“ wird entsorgt. *Der Standard*, 13.09.2006. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2583979/estag-skandal-wird-entsorgt> [19.02.2023].
- OECD (2005). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. Ausgabe 2005. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen*. Ausgabe 2015. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021). *Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices*. Paris: OECD Publishing.
- Papenfuß, Ulf (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen. Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Papenfuß, Ulf (2021). *Deutscher Public Corporate Governance-Musterkodex (D-PCGM)*. Fassung vom 15. Januar 2021. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26190.48961>.
- Papenfuß, Ulf, Steinhauer, Lars & Friedländer, Benjamin (2019). Clearing the fog for an overall view on state-owned-enterprises: quality of aggregate holdings reporting by public administrations in 12 countries. *International Review of Administrative Sciences*, 85 (1), 116–136. <https://doi.org/10.1177/0020852316681445>.
- Papenfuß, Ulf & Wagner-Krechlok, Kristin (2022a). Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige Daseinsvorsorge und Vertrauen in den Staat. Qualitätsmodell und Diffusion von Governance-Standards. *dms – der moderne staat*, 15 (1), 175–207. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i1.08>.
- Papenfuß, Ulf & Wagner-Krechlok, Kristin (2022b). *Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH)*. Friedrichshafen: Zeppelin Universität. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>.

- Picot, Arnold, Reichwald, Ralf & Wigand, Rolf. T (2020). *Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation & Management: Lehrbuch zur Unternehmensführung im Informationszeitalter*, 5. Auflage. Wiesbaden: Gabler.
- Picot, Arnold, Dietl, Helmut, Franck, Egon, Fiedler, Marina & Royer, Susanne (2020). *Organisation: Theorie und Praxis aus ökonomischer Sicht*, 7. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pratt, John W. & Zeckhauser, Richard J. (1985). *Principals and agents. The structure of business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Rechnungshof [Österreich] (2011). *Bericht des Rechnungshofes: Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen („Managerverträge“)*. Wien: Rechnungshof. Verfügbar unter: <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXIV/III/261> [19. 02. 2023].
- Schedler, Kuno, Müller, Roland & Sonderegger, Roger W. (2016). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis*, 3. Auflage. Bern: Haupt Verlag.
- Schewe, Gerhard (2015). *Unternehmensverfassung. Corporate Governance im Spannungsfeld von Leitung, Kontrolle und Interessenvertretung*, 3. Auflage. Berlin: Springer Gabler.
- Schoppen, Willi (Hrsg.) (2015). *Corporate Governance. Geschichte – Best Practice – Herausforderungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Schürpf, Thomas (2018). Von 800 000 Swisscom-Kunden sind Kontaktdaten entwendet worden. *NZZ online* vom 07.02.2018. Verfügbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/von-800000-swisscom-kunden-sind-daten-entwendet-warden-ld.1354962?reduced=true> [19. 02. 2023].
- Shipan, Charles R. & Volden, Craig (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00346.x>.
- Steiner, Reto, Finger, Matthias, Huber, Etienne & Reist, Pascal (2012). *Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management.
- Stöckli, Andreas (2012). *Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen*. Bern: Stämpfli.
- Thom, Norbert & Ritz, Adrian (2017). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*, 5. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Verhoest, Koen, Van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert & Lægreid, Per (Hrsg.) (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Voorn, Bart, van Genugten, Marieke & van Thiel, Sandra (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration*, 97 (3), 671–685. <https://doi.org/10.1111/padm.12587>.
- Weltbank (2014). *Corporate governance of state-owned enterprises: a toolkit*. Washington, D.C.: World Bank Group.

Anschriften der Autor*innen:

Dr. Stefan Rieder, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Seidenhofstrasse 12, 6003 Luzern, E-Mail: rieder@interface-pol.ch.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, Schanzeneckstrasse 1, CH-3012 Bern, E-Mail: andreas.lienhard@kpm.unibe.ch.

Dr. iur. Claudia Sohi-Höchner, ZHAW School of Management and Law, Gertrudstrasse 15, 8400 Winterthur, E-Mail: claudia.sohi@zhaw.ch.