

Unterschiede im Management öffentlicher und privater Unternehmen

- Literaturanalyse -

Lizentiatsarbeit eingereicht der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

Betreuender Professor: **Prof. Dr. Norbert Thom**
Betreuender Assistent: **Jürg Lutz**, lic. rer. pol.

Institut für Organisation und Personal
Engehaldenstrasse 4
CH-3012 Bern

von:

André Jenni
aus Uetendorf (BE)

Matr.-Nr.: 96-103-999

Hohliebweg 5
3672 Oberdiessbach

Bern, 19. August 2002

VORWORT

An dieser Stelle möchte ich alle jenen danken, die mir bei der Ausarbeitung dieser Arbeit durch Auskünfte und Ratschläge ihre Unterstützung zukommen liessen.

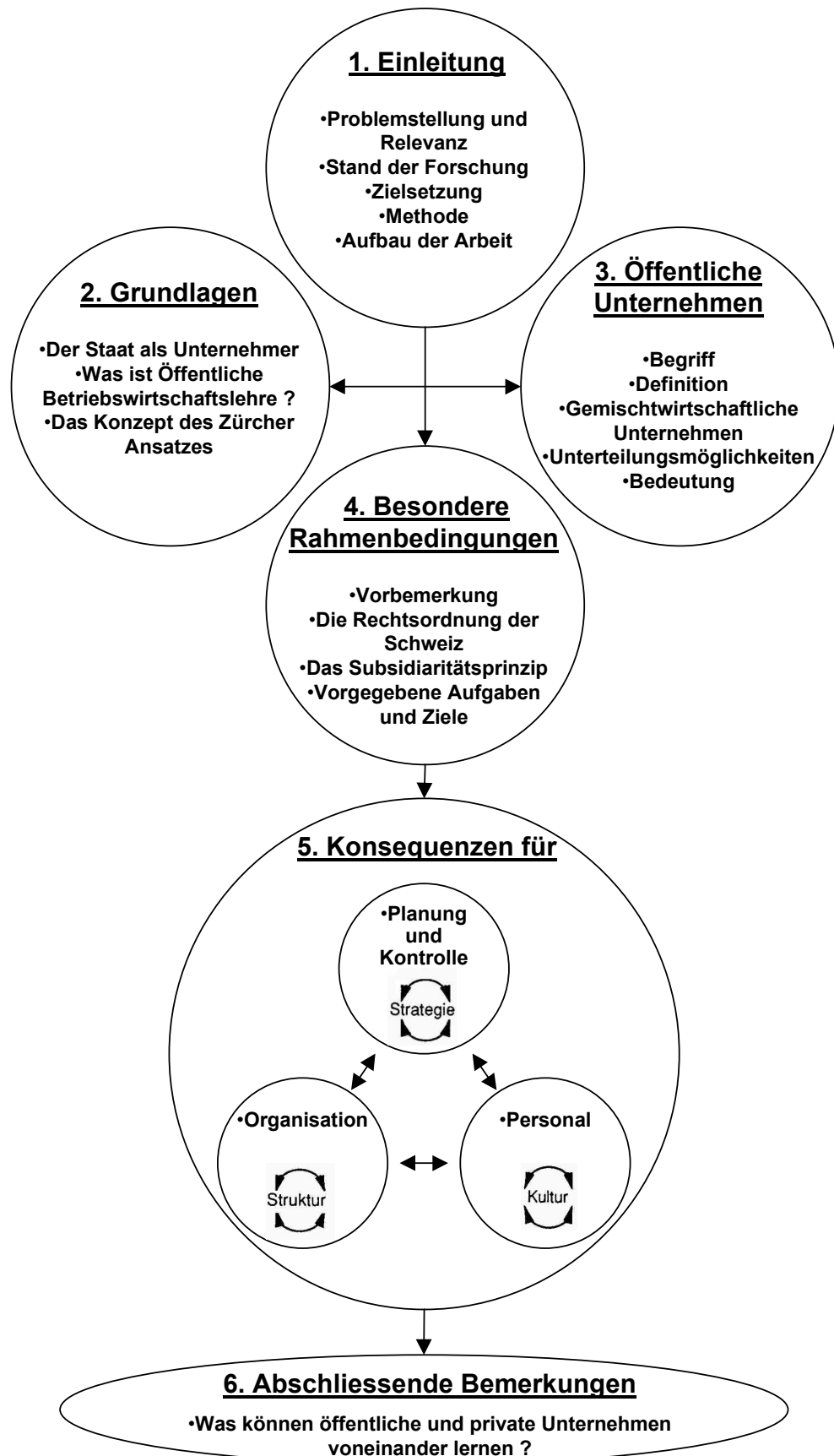
Besonders danken möchte ich Herrn Professor Dr. Norbert Thom und Jürg Lutz, lic. rer. pol., für die Betreuung und die hilfreichen Hinweise.

Ein herzliches Dankeschön geht auch an Herrn Ernst Götz für die sorgfältige Durchsicht der Arbeit.

Oberdiessbach, 19. August 2002

André Jenni

INHALTSÜBERSICHT



| INHALTSVERZEICHNIS | Seite |
|---|--------------|
| VORWORT | 2 |
| INHALTSÜBERSICHT | 3 |
| INHALTSVERZEICHNIS | 4 |
| ABBILDUNGSVERZEICHNIS | 7 |
| TABELLENVERZEICHNIS | 7 |
| ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS | 8 |
| LITERATURVERZEICHNIS | 100 |
| SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG | 107 |
| | |
| 1 EINLEITUNG | 9 |
| 1.1 Problemstellung und Relevanz | 9 |
| 1.2 Stand der Forschung | 10 |
| 1.3 Zielsetzung | 12 |
| 1.4 Methode..... | 12 |
| 1.5 Aufbau der Arbeit..... | 13 |
| | |
| 2 GRUNDLAGEN | 14 |
| 2.1 Der Staat als Unternehmer | 14 |
| 2.1.1 Historischer Rückblick..... | 14 |
| 2.1.2 Zur wirtschaftlichen Aktivität des Staates in der Schweiz | 16 |
| 2.1.2.1 Bund | 16 |
| 2.1.2.1.1 Transport | 17 |
| 2.1.2.1.2 Kommunikation | 17 |
| 2.1.2.1.3 Finanz- und Versicherungswesen | 18 |
| 2.1.2.2 Kantone und Gemeinden | 18 |
| 2.1.2.2.1 Bankwesen | 18 |
| 2.1.2.2.2 Gebäudeversicherung | 19 |
| 2.1.2.2.3 Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung..... | 19 |
| 2.1.2.2.4 Öffentlicher Regional- und Nahverkehr | 20 |
| 2.1.3 Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz..... | 20 |
| 2.2 Was ist Öffentliche Betriebswirtschaftslehre? | 23 |
| 2.3 Das Konzept des Zürcher Ansatzes | 24 |
| 2.3.1 Strategie, Struktur und Kultur als „Linsen“ zur Betrachtung des Unternehmens .. im Zürcher Ansatz..... | 24 |
| 2.3.2 Die Unternehmensumwelt aus der Perspektive des Zürcher Ansatzes | 25 |
| 2.3.2.1 Das Wirtschaftssystem..... | 26 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 2.3.2.2 | Das Gesellschaftssystem | 26 |
| 2.3.2.3 | Das Ökosystem | 26 |
| 3 | ÖFFENTLICHE UNTERNEHMEN | 27 |
| 3.1 | Begriff des Unternehmens | 27 |
| 3.2 | Öffentliche Unternehmen (im engeren Sinn) | 27 |
| 3.2.1 | Definition | 27 |
| 3.2.2 | Zur Abgrenzung mit der „Verwaltung“ | 28 |
| 3.3 | Gemischtwirtschaftliche Unternehmen | 29 |
| 3.4 | Unterteilungsmöglichkeiten von öffentlichen Unternehmen | 31 |
| 3.4.1 | Funktion | 31 |
| 3.4.2 | Branchenzugehörigkeit | 34 |
| 3.4.3 | Haushaltsrechtliche Stellung | 36 |
| 3.4.4 | Zuschussbedürftigkeit | 36 |
| 3.4.5 | Rechtsform | 37 |
| 3.5 | Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Unternehmen | 37 |
| 3.6 | Fazit | 38 |
| 4 | BESONDERE RAHMENBEDINGUNGEN ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN.... | 39 |
| 4.1 | Vorbemerkung | 39 |
| 4.2 | Übersicht über die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen | 40 |
| 4.3 | Die Rechtsordnung der Schweiz | 41 |
| 4.3.1 | Der staatliche Aufbau | 41 |
| 4.3.2 | Gesetzesordnung für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten | 42 |
| 4.3.3 | Das Abgabenrecht | 43 |
| 4.3.4 | Rechtsformen öffentlicher Unternehmen | 44 |
| 4.3.4.1 | Öffentlich-rechtliche Organisationsformen | 44 |
| 4.3.4.1.1 | Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt | 44 |
| 4.3.4.1.2 | Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt | 45 |
| 4.3.4.1.3 | Öffentlich-rechtliche Körperschaft | 45 |
| 4.3.4.2 | Privatrechtliche Organisationsformen | 47 |
| 4.3.4.2.1 | Aktiengesellschaft | 48 |
| 4.3.4.2.2 | Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) | 49 |
| 4.3.4.2.3 | Genossenschaft | 49 |
| 4.3.4.2.4 | Verein | 49 |
| 4.4 | Das Subsidiaritätsprinzip | 50 |
| 4.5 | Vorgegebene Aufgaben und Ziele | 50 |

| | |
|---|-----------|
| 4.5.1 Öffentliche Aufgaben..... | 53 |
| 4.5.2 Öffentliche Ziele | 54 |
| 4.5.2.1 Sachziel..... | 55 |
| 4.5.2.2 Formalziel..... | 56 |
| 4.5.2.3 Zieldominanz..... | 56 |
| 4.6 Fazit..... | 56 |
| | |
| 5 KONSEQUENZEN DER UNTERSCHIEDLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN | |
| UND ZIELE FÜR DIE FÜHRUNG ÖFFENTLICHER UNTERNEHMEN IM | |
| VERGLEICH ZU PRIVATEN | 57 |
| 5.1 Vorbemerkung | 57 |
| 5.2 Organisatorische Konsequenzen..... | 57 |
| 5.2.1 Zur Aufbau- und Ablauforganisation | 57 |
| 5.2.2 Zur Notwendigkeit einer besonderen Rechtsform für öffentliche Unternehmen | 58 |
| 5.3 Konsequenzen für das Personalmanagement..... | 60 |
| 5.3.1 Der öffentliche Dienst..... | 61 |
| 5.3.2 Führungsstil und Führungskonzept..... | 62 |
| 5.3.3 Das Motivationsproblem..... | 65 |
| 5.3.4 Das eingeschränkte Mitbestimmungsrecht | 67 |
| 5.4 Konsequenzen für die Unternehmensplanung..... | 68 |
| 5.4.1 Finanzierungsformen | 68 |
| 5.4.2 Projektbewertung | 75 |
| 5.4.3 Optimierungsmethoden..... | 80 |
| 5.4.4 Entscheidungsverhalten..... | 84 |
| 5.5 Konsequenzen für die Kontrolle und Betriebsanalyse | 85 |
| 5.5.1 Kontrolle und Zielerreichung | 86 |
| 5.5.2 Kontrollformen..... | 86 |
| 5.5.3 Zur Besetzung von Kontrollpositionen | 87 |
| 5.5.4 Zum Rechnungswesen in öffentlichen Unternehmen | 88 |
| 5.5.5 Die Preis- und Gebührenpolitik | 92 |
| 5.6 Fazit..... | 95 |
| | |
| 6 ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN..... | 96 |
| 6.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede..... | 96 |
| 6.2 Was öffentliche Unternehmen von privaten lernen können | 98 |
| 6.3 Was private Unternehmen von öffentlichen lernen können | 99 |

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Allgemeine BWL – Öffentliche BWL..... | 23 |
| Abbildung 2: Die Trilogie “Strategie, Struktur und Kultur“ | 24 |
| Abbildung 3: Die Unternehmung und ihre Umwelt | 25 |
| Abbildung 4: Finanzstruktur verschiedener Unternehmenstypen..... | 29 |
| Abbildung 5: Der Staat als Linse im Zürcher Ansatz..... | 39 |
| Abbildung 6: Rahmenbedingungen der öffentlichen Unternehmen..... | 40 |
| Abbildung 7: Wirtschaftsprozess eines Unternehmens..... | 51 |
| Abbildung 8: Zielentstehung..... | 52 |
| Abbildung 9: Ziele und Aufgaben öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen | 55 |
| Abbildung 10: Das Wirksamkeits-Kosten-Verhältnis | 77 |
| Abbildung 11: Phasenschema der Nutzen-Kosten-Untersuchungen | 78 |
| Abbildung 12: Ablaufschema einer Nutzwertanalyse für ein Alternativprojekt..... | 79 |
| Abbildung 13: Räumliche Verteilung der Glassammelstellen..... | 83 |
| Abbildung 14: Entscheidungsbaum zur Ermittlung des optimalen Tourenplans | |
| eines öffentlichen Entsorgungsunternehmens | 83 |
| Abbildung 15: Differenzierung zwischen Outputindikatoren i.e.S. und | |
| Outcomeindikatoren | 91 |
| Abbildung 16: Die drei Säulen des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens | 92 |
| Abbildung 17: Preise öffentlicher Unternehmen..... | 93 |

TABELLENVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Einige Beispiele für die Verteilung von Leistungskompetenzen | |
| in Bund und Kantonen..... | 21 |
| Tabelle 2: Öffentliche Unternehmen nach Branchen | 35 |
| Tabelle 3: Finanzierungsformen | 69 |
| Tabelle 4: | |
| Vor- und Nachteile der verschiedenen Nutzen-Kosten- | |
| Untersuchungen..... | 80 |
| Tabelle 5: Mittelbedarf und –vorrat für Fahrzeugparkerneuerung..... | 81 |
| Tabelle 6: Satz von sechs Preisregeln für öffentliche Entgelte | 94 |
| Tabelle 7: Eigenschaften von öffentlichen und privaten Unternehmen | 97 |
| Tabelle 8: Determinanten von öffentlichen und privaten Unternehmen | 98 |

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|--------|--|
| Abs. | Absatz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| Art. | Artikel |
| Bd. | Band |
| BPG | Bundespersonalgesetz |
| Bsp. | Beispiel |
| BtG | Beamtengesetz |
| Butyra | Schweizerische Zentralstelle für Butterversorgung |
| BV | Bundesverfassung |
| BWL | Betriebswirtschaftslehre |
| d.h. | das heisst |
| etc. | et cetera |
| GAV | Gesamtarbeitsvertrag |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| hrsg. | herausgegeben |
| i.e.S. | im engeren Sinn |
| i.w.S. | im weiteren Sinn |
| Jhd. | Jahrhundert |
| MbE | Management by Exception |
| MbO | Management by Objectives |
| Nagra | Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle |
| OR | Obligationenrecht |
| Rz. | Randziffer |
| S. | Seite |
| s. | siehe |
| SA | Société Anonyme |
| SBB | Schweizerische Bundesbahnen |
| SBBG | Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen |
| SNB | Schweizerische Nationalbank |
| sog. | sogenannte |
| Sp. | Spalte |
| SUVA | Schweizerische Unfallversicherungsanstalt |
| TUG | Telekommunikationsunternehmungsgesetz |
| u.a. | und andere |
| v.a. | vor allem |
| vgl. | vergleiche |
| vs. | versus |
| WAK | Kommission für Wirtschaft und Abgaben |
| z.B. | zum Beispiel |
| z.T. | zum Teil |
| ZGB | Schweizerisches Zivilgesetzbuch |
| Ziff. | Ziffer |

1 Einleitung

„[...] Unserer bedeutsamen Rolle gegenüber Gesellschaft, Staat und Umwelt sind wir uns bewusst. Wir erbringen unsere Dienstleistungen in enger Verbundenheit mit der Bevölkerung. Durch ein flächendeckendes Dienstleistungsnetz bieten wir ihr eine bedarfsgerechte Grundversorgung an. [...] Wir verhalten uns nach den Regeln der freien Marktwirtschaft und messen uns am unternehmerischen Erfolg. Darunter verstehen wir eine angemessene Rentabilität zur nachhaltigen Sicherung der Eigenfinanzierung und zur stetigen Steigerung des Unternehmenswertes. [...]“

Die Schweizerische Post¹

Die Unterschiede zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen werden erst auf den zweiten Blick sichtbar. Nicht die eingesetzten Betriebsmittel oder die erzeugten Leistungen machen die wirklichen Differenzen aus, sondern die Rahmenbedingungen.² Das Management öffentlicher Unternehmen orientiert sich zwar, wie einleitend dargestellt, ebenfalls zunehmend an den Kundenwünschen und der Rentabilität, zusätzlich muss es aber auch die exogen durch die Politik vorgegebenen Ziele erfüllen. Das daraus resultierende Dilemma scheint unlösbar, denn auf politische Fehlentscheide hat das Management eines öffentlichen Unternehmens keinen Einfluss.³ „Wenn z.B. der Großaktionär eines Elektrizitätswerkes das politische Ziel verfolgt, keine Kernkraftwerke zu bauen, sondern an ihrer Stelle unwirtschaftlichere Kohlekraftwerke, wird das Management kaum in der Lage sein, diese Zielsetzung zu beeinflussen oder gar zu verhindern.“⁴ Welches sind nun die Konsequenzen dieser unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ziele für die Führung eines öffentlichen Unternehmens?

1.1 Problemstellung und Relevanz

Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bedient sich der Staat neben öffentlicher Verwaltungen auch öffentlicher Unternehmen. Die Gründe für die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand sind vielfältig. Häufig spielen sozialstaatliche, wirtschafts- und kulturpolitische Überlegungen eine Rolle. Der Staat tritt oft selbst als Anbieter auf

¹ Schweizerische Post (2002), [Online]

² Vgl. Ulrich, Hans (1976), S. 243

³ Vgl. Ruhnau, Heinz (1989), Sp. 940

⁴ Ruhnau, Heinz (1989), Sp. 940

dem Markt auf, wenn bestimmte Güter oder Dienstleistungen nur von der öffentlichen Hand rentabel produziert oder zu vertretbaren Preisen angeboten werden können (z.B. Regional- und Nahverkehr, Ver- und Entsorgung, Theater, Bibliotheken).⁵

Bei einem privatwirtschaftlichen Unternehmen dominiert das Gewinninteresse. Der Unternehmenszweck richtet sich vorrangig daran aus. „Bei öffentlichen Unternehmen steht ein anderes Ziel im Vordergrund. Sie sind gegründet worden, um bestimmte Zwecke staatlicher Vorsorgeaufgaben zu erfüllen.“⁶ Der Erfolg eines öffentlichen Unternehmens bemisst sich nicht in erzieltm Gewinn oder der Rentabilität, sondern nach dem Grad der Erfüllung gesamtwirtschaftlicher Ziele. „Staatliche Wirtschaftstätigkeit ist im Unterschied zur Privatwirtschaft Wirtschaft im Gesamtinteresse.“⁷ Auch gilt es zu beachten, dass öffentliche Unternehmen z.T. andere Rahmenbedingungen aufweisen als private Institutionen. Während private Unternehmen dem uneingeschränkten Wettbewerb unterliegen, sind öffentliche Unternehmen teilweise privilegiert oder gar durch Monopole gekennzeichnet, die den Wettbewerb im Absatzmarkt einschränken und somit den Effizienzdruck verringern.

Die Betriebswirtschaftslehre befasst sich nicht mit öffentlichen Aufgaben per se.⁸ Erst bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben werden betriebswirtschaftliche Erkenntnisse benötigt, um eine zielorientierte Steuerung der öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen zu gewährleisten. In der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre werden die Erkenntnisse aus der Allgemeinen BWL auf die speziellen Aspekte öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen angewendet.⁹

1.2 Stand der Forschung

Bei der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre handelt es sich noch um eine junge Disziplin. Zwar hat die Öffentliche BWL ihre Wurzeln im Kameralismus des 17. und 18. Jhds., doch kam die Bezeichnung „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ erst in den frühen 70er Jahren des letzten Jahrhunderts auf. Die Theorieentwicklung ist

⁵ Vgl. Chmielewicz, Klaus (1989), Sp. 1098

⁶ Ruhnau, Heinz (1989), Sp. 938

⁷ Beeli, Hans (1989), S. 13

⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 1

⁹ Vgl. Hieber, Fritz (1995), S. 20

deshalb auch noch nicht sehr weit fortgeschritten.¹⁰ Betrachtet man die ältere betriebswirtschaftliche Literatur, fällt auf, dass verschiedene Autoren an einer Unterscheidung zwischen den Begriffen „Unternehmen“ und „Betrieb“ festhalten. Die beiden Begriffe werden einmal gleichgesetzt, nämlich wenn sie zur Bezeichnung einer produzierenden Wirtschaftseinheit verwendet werden. Es kommt aber auch vor, dass jeweils ein Begriff als Oberbegriff bzw. Unterbegriff dient. Schliesslich werden beide Begriffe unter einen anderen Oberbegriff untergeordnet. Generell kann gesagt werden, dass der Begriff des Unternehmens immer auf die produzierende Wirtschaftseinheit bezogen wird und zudem versucht wird, in diesem Begriff den rechtlichen Aspekt ebenfalls zu berücksichtigen.¹¹ Erst in der neueren Betriebswirtschaftslehre werden die Begriffe meist synonym verwendet, allerdings kann man nicht von einer einheitlichen Begriffsdefinition sprechen.

Wohl weil es sich bei der Öffentlichen BWL um eine junge Disziplin handelt, werden öffentliche Unternehmen in der Schweiz noch kaum systematisch und wissenschaftlich behandelt. „Umfassende empirische Studien sind nicht bekannt.“¹² Der Umfang an Literatur zum Thema ist deshalb auch eher klein. Etwas anders sieht es in der Bundesrepublik Deutschland aus, wo eine Lehre von der Gemeinwirtschaft existiert und die Literatur zur Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre und somit auch zu öffentlichen Unternehmen zahlreicher ist.¹³ Bei den Publikationen handelt es sich oft um Sammelwerke, in denen von den Autoren eine breite Palette von Problembereichen öffentlicher Unternehmen diskutiert wird. Die Autoren aus Theorie und Praxis sind sich im Grossen und Ganzen darüber einig, dass öffentliche Institutionen zukünftig vermehrt ergebnis- und zielorientiert geführt werden müssen. Häufig sind auch Fragen der Deregulierung und Privatisierung sowie aktuell der New Governance Bestandteil der Diskussion.¹⁴

In der modernen Betriebswirtschaftslehre wird das Unternehmen nicht nur als eine produzierende Wirtschaftseinheit angesehen, sondern es ist eingebettet in einen gesamtwirtschaftlichen, gesellschaftlichen, rechtlichen und ökologischen Rahmen.

¹⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 2

¹¹ Vgl. Kolbeck, Rosmarie (1980), S. 65 ff.

¹² Berchtold, Dorothee/Kalberer, Daniel/Timmermann, Manfred (1985), S. 2

¹³ Vgl. Berchtold, Dorothee/Kalberer, Daniel/Timmermann, Manfred (1985), S. 2

¹⁴ Vgl. Eichhorn, Peter (2001), S. 117

Deshalb braucht es zu einer umfassenden Betrachtung des Unternehmens auch die Erkenntnisse anderer Wissenschaften. Mit öffentlichen Unternehmen befassen sich deshalb auch andere Disziplinen wie das Öffentliche Recht, die Politikwissenschaft, die Finanzwissenschaft und die Verwaltungssoziologie. Der Erkenntnisgegenstand ist jeweils derselbe, allerdings unterscheiden sich die Disziplinen in der Fragestellung und dem Erkenntnisziel deutlich.¹⁵

1.3 Zielsetzung

Nicht alle Probleme, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben entstehen, sollen hier behandelt werden, sondern nur die besonderen Differenzen öffentlicher Unternehmen gegenüber den privaten Institutionen. Konkret ist das Ziel dieser Arbeit die Darstellung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ziele öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten. Anschliessend soll dann auf Grund der in der Literatur ermittelten Besonderheiten öffentlicher Unternehmen beschrieben werden, welche Konsequenzen die gefundenen Unterschiede für die Unternehmensführung haben. Dem Leser soll anhand der vier Hauptfunktionen der Unternehmensführung (Organisation, Führung, Planung, Kontrolle) aufgezeigt werden, wo genau die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen eine entsprechend angepasste Unternehmensführung verlangen.

Die Arbeit versucht also die folgenden zwei Fragen zu beantworten:

- Welchen unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Zielen unterliegen öffentliche Unternehmen im Vergleich zu privaten Institutionen?
- Wie wirken sich diese Unterschiede auf die Führung eines öffentlichen Unternehmens aus?

1.4 Methode

Methodisch wird deskriptiv und analytisch vorgegangen. Es handelt sich bei dieser Arbeit um eine Literaturanalyse, wobei die Literaturrecherche mit Hilfe der computergestützten Suche in Datenbanken erfolgt. Eine empirische Untersuchung ist nicht vorgesehen.

¹⁵ Vgl. Schmidt, Hans-Jürgen (1995), S. 31 - 33

1.5 Aufbau der Arbeit

Im **Kapitel eins** werden einleitende Bemerkungen zur Problemstellung und Relevanz des Themas gemacht, weiter wird der Stand der Forschung betrachtet sowie die Zielsetzung, Methode und der Aufbau der Arbeit erläutert.

Das **zweite Kapitel** ist den Grundlagen gewidmet. Der Staat als Unternehmer ist keine neuzeitliche Erscheinung, deshalb soll in diesem Kapitel kurz ein historischer Abriss über die öffentliche Wirtschaftstätigkeit in der Schweiz gemacht werden. Zudem sollen die Bedeutung der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre sowie das Konzept des Zürcher Ansatzes als Bezugsrahmen dargestellt werden. Dieses Konzept dient als Instrument zum Auffinden der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ziele öffentlicher Unternehmen.

Das **dritte Kapitel** ist ganz dem öffentlichen Unternehmen gewidmet. Dieses wird definiert und es werden die Unterschiede zur Verwaltung und den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen erläutert. Weiter werden die Unterteilungsmöglichkeiten und die volkswirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Unternehmen behandelt.

Im **vierten Kapitel** werden die besonderen Rahmenbedingungen und Ziele öffentlicher Unternehmen genauer betrachtet. Dabei werden u.a. die Rechtsordnung der Schweiz, das Subsidiaritätsprinzip, die Aufgaben und Ziele öffentlicher Institutionen sowie die Preis- und Gebührenpolitik erläutert.

Wie sich diese unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ziele öffentlicher Unternehmen auf die vier Hauptfunktionen der Unternehmensführung (Organisation, Führung, Planung, Kontrolle) auswirken, soll im **fünften Kapitel** dargestellt werden.

Schliesslich werden im **sechsten Kapitel** noch abschliessende Bemerkungen gemacht: Es soll aufgezeigt werden, was öffentliche und privaten Unternehmen voneinander lernen können.

2 Grundlagen

2.1 *Der Staat als Unternehmer*

Staatliche Wirtschaftstätigkeit ist in einer Marktwirtschaft die Ausnahme. Betreibt ein Staat trotzdem öffentliche Unternehmen, dringt der Staat „in den Bereich des ‘Gesellschaftlichen‘ ein und übernimmt die *Verantwortung* für das *soziale* und *ökonomische Gleichgewicht*.“¹⁶ Befürworter einer liberalen Wirtschaftsordnung befürchten eine effizienzhemmende Wirkung für die ganze Wirtschaft. Sie wünschen sich einen möglichst kleinen Bereich der ökonomischen Aktivität des Staates. Wer dem Etatismus zuneigt, begründet eine breite öffentliche Produktion mit den Fällen von Marktversagen. Eine gesicherte Bedarfsdeckung und ein sozialer Ausgleich sind ihnen wichtiger als die Effizienzverluste.¹⁷

In den Wirtschaftssystemen der Gegenwart ist die wirtschaftliche Aktivität des Staates ziemlich ausgeprägt. In den meisten europäischen Industriestaaten ist „der Übergang vom Nachtwächterstaat zum Wohlfahrtsstaat [...]“¹⁸ zu beobachten.

2.1.1 Historischer Rückblick

Die ökonomische Aktivität des Staates geht bis auf das Mittelalter zurück. Damals beanspruchte die öffentliche Gewalt Regalien (z.B. Zoll-, Strassen-, Fischerei-, Jagd-, Münz- und Bergbaurechte), die dann später teilweise als Monopolrechte an den Staat gingen. Während des Absolutismus (17./18. Jhd.) entstand das Wirtschaftssystem dieses Zeitalters, der Merkantilismus. In zahlreichen Ländern ging es dem Merkantilismus von Beginn weg um die Stärkung der Macht des Staates. Primäres Ziel war das Füllen der Staatskasse, später verlagerte sich der Schwerpunkt zur Förderung des Aussenhandels, der Geld ins Land bringen sollte. Ausdrucksform dieser Zeit öffentlicher Unternehmertätigkeit waren Tuchfabriken, Spinnereien, Eisenwerke, Glas- und Porzellanmanufakturen etc.¹⁹ Ebenfalls wurde die Aufhebung von Binnenzöllen und der Bau eines brauchbaren Verkehrsnetzes als Bedingung erfolgreicher Handelspolitik angesehen.²⁰

¹⁶ Amstutz, Marc (1995), S. 77

¹⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 12

¹⁸ Amstutz, Marc (1995), S. 76

¹⁹ Vgl. Gerber, Walter (1928), S. 18

²⁰ Vgl. Boelcke, Willi A. (1980), S. 465

Da die Schweiz bis 1798 nur ein lockerer Staatenbund war, gab es bis dahin auch keine gemeinsame Wirtschaftspolitik. Dies hatte zur Folge, dass sich die Idee des Merkantilismus nur dort durchsetzen konnte, „wo es dem herrschenden Patriziat gelang, den zünftischen Geist mit seinen stadtwirtschaftlichen Tendenzen aus dem Ratsaal zu bannen.“²¹ Als einziges eindeutiges Beispiel für die Schweiz kann hier die bernische Wirtschaftspolitik genannt werden, die die Stadtwirtschaft zur Territorialwirtschaft auszuweiten versuchte.

Die französische Revolution verhalf dann dem politischen Liberalismus zum Durchbruch und führte zum Sturz der herrschenden Aristokratie. Während der Helvetik (1798 - 1803) verbreitete sich das liberale Gedankengut erstmals in der ganzen Schweiz und obwohl während der Mediation (1803 - 1813) und der Restauration (1814 - 1830) noch einmal ein Rückschlag zu verzeichnen war, wurde schliesslich mit Art. 31 der Bundesverfassung von 1874 eine liberale Wirtschaftsordnung eingeführt.²²

Die traditionellen Regalrechte blieben aber trotzdem in staatlichem Besitz und zudem entwickelte sich schon bald wieder eine rege wirtschaftliche Tätigkeit des Staates. Sie begann in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Kantonen mit der Gründung der kantonalen Brandversicherungsanstalt und fand ihre Fortsetzung nach 1860 in den Gemeinden mit der Übernahme der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung. Die Gemeinden begannen zahlreiche wirtschaftliche Tätigkeiten in eigener Regie auszuüben, denn auf diese Weise konnten sie das Wohl ihrer Gemeindeangehörigen wahren und gelangten zu Einkünften.²³ Dem Bund wurde das Postregal zwar bereits 1848 zugesprochen, als wirklicher Unternehmer trat er aber erst um die Jahrhundertwende auf, als es um die Verstaatlichung der Eisenbahn und die Gründung der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ging. Seit der Weltwirtschaftskrise 1929 – 1933 verschob sich das Pendel in der Schweiz deutlich in Richtung Interventionismus. Während diesen Krisen Jahren setzte sich endgültig die Auffassung durch, dass die selbstregulierenden Kräfte der Wirtschaft nicht ausreichend seien.²⁴

Es erstaunt deshalb nicht, dass in der ersten Hälfte des letzten Jahrhunderts besonders viele öffentliche Unternehmen gegründet wurden. So erfolgte während dieser

²¹ Bodmer, Walter (1951), S. 563

²² Vgl. Aubert, Jean-François (1995), Rz. 1857 ff.; Vogel, Stefan (2000), S. 3

²³ Vgl. Gerber, Walter (1928), S. 19

²⁴ Vgl. Richli, Paul/Müller, Georg/Jaag, Tobias (1998), S. 6

Zeit u.a. die Gründung der Schweizerischen Nationalbank (1905/07), der SUVA (1918), der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredite (1921) sowie der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft (1922). Weiter beteiligte sich der Staat an der Allgemeinen Schweizerischen Uhrenindustrie AG (1931) und der Schweizerischen Reederei und Neptun AG (1932). Im selben Jahr gründete er die Butyra²⁵ und die Eidgenössische Darlehenskasse.²⁶ In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg beteiligte sich der Staat 1950 an der Swissair und 1972 an der ebenfalls gemischtwirtschaftlichen Nagra.²⁷ Nach dem Konkurs der Swissair im Jahre 2001 hat sich die öffentliche Hand aus wirtschaftspolitischen Gründen auch am Aufbau der neuen Schweizerischen Fluggesellschaft Swiss International Air Lines AG mit knapp einem Drittel des Aktienkapitals (Bund: 20,5%; Kantone und Gemeinden: 12,1%; Stand Juni 2002) beteiligt.

2.1.2 Zur wirtschaftlichen Aktivität des Staates in der Schweiz

Heute durchziehen die ökonomischen Aktivitäten der öffentlichen Hand alle drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinde).²⁸ Dies bedeutet, dass auch die staatliche Wirtschaftstätigkeit föderalistisch aufgebaut ist. Die branchenmässigen Schwerpunkte in der Schweiz liegen beim Transport, der Kommunikation, bei der Energieproduktion und dem Energietransport, bei Versicherungen und den Bergregalien. Im Folgenden soll eine kurze Übersicht über die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand in der Schweiz, gegliedert nach der Staatsebene, gegeben werden. Es wird allerdings kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, da es einerseits schwierig ist zu Informationen bezüglich der wirtschaftlichen Aktivität in der Schweiz zu kommen²⁹, andererseits würde es den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

2.1.2.1 Bund

Bundesmonopole müssen auf einer verfassungsmässigen Legitimation beruhen. Die wichtigsten Monopole bewirtschaftet der Bund ganz oder teilweise selbst mittels öffentlicher bzw. gemischtwirtschaftlicher Unternehmen.³⁰ „Bewirtschaftet der Monopol-

²⁵ Die Butyra, Schweizerische Zentralstelle für Buttersversorgung, wurde mit dem Inkrafttreten des neuen Landwirtschaftsgesetzes vom 7. Dezember 1998 aufgelöst.

²⁶ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S.92 f.

²⁷ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 93

²⁸ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 4

²⁹ Zur Problematik der Datenbeschaffung auch, Schwarz, Peter/Blümle Ernst-Bernd (1980), S. 325

³⁰ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 71

träger sein Regal nicht ausschliesslich selbst, sondern neben Privaten (Konzessionssystem) bzw. mit Privaten zusammen (gemischtwirtschaftliches Unternehmen), bestehen zwar in tatsächlicher Hinsicht privatwirtschaftliche Strukturen. Der Staat genießt bei seiner Tätigkeit indessen den spezifischen «Schutz» der Monopolbestimmung, weshalb auch hier von einer Monopoltätigkeit auszugehen ist.³¹

2.1.2.1.1 Transport

Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) haben im Schienenverkehr die Vorreiterrolle inne. Sie beherrschen den grössten Teil des nationalen und regionalen Schienentransports, obwohl es einige Privatbahnen gibt. Die grösste unter ihnen ist die Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn.³² Die SBB sind eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, an welcher der Bund stets die kapital- und stimmenmässige Mehrheit besitzen muss. Die SBB bedürfen selber keiner Konzession und müssen den Transportunternehmungen, denen der Netzzugang bewilligt wurde, nach den Vorschriften des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 den diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur gewähren.³³

Im Bereich der Personenbeförderung auf der Strasse besitzt der Bund ein Personenbeförderungsregal für regelmässige Fahrten. Die Schweizerische Post ist verpflichtet im Rahmen der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr, die regelmässige Personenbeförderung sicherzustellen. Weiter kann der Bund Konzessionen für die gewerbsmässige Beförderung von Reisenden mit regelmässigen Fahrten erteilen.³⁴

2.1.2.1.2 Kommunikation

Beim Post- und Fernmeldewesen verfügt der Bund auf Grund des Post- und Fernmelderegals der Bundesverfassung (Art. 92 BV) über ein Monopol in der ganzen Schweiz.

Aus den PTT entstanden 1997 die Schweizerische Post sowie die Swisscom AG. Die Schweizerische Post ist seit 1997 eine selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Rechtspersönlichkeit. Sie ist verantwortlich für Brief- und Paketsendungen sowie

³¹ Vogel, Stefan (2000), S. 75 - 76

³² Vgl. Stoffel, Walter A. (1994), S. 23

³³ Vgl. SBBG Art. 2 ff.

³⁴ Vgl. PGB Art. 2 ff.

Finanzdienstleistungen. Ebenso unterliegt ihr der öffentliche Personentransport auf der Strasse (s. auch 2.1.2.1.1).³⁵

Die Swisscom ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Auch hier muss der Bund immer die kapital- und stimmenmässige Mehrheit besitzen.³⁶

2.1.2.1.3 Finanz- und Versicherungswesen

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) ist ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen im Rechtskleid einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft des Bundesrechtes. Der Bund selbst ist aber nicht Aktionär der SNB, ihre Aktionäre sind Kantone und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften und Anstalten sowie Private. Dafür ist der Bund mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Die Aktionäre selbst haben grösstenteils nur das Recht zu überwachen und zu kontrollieren.³⁷

Auch im Versicherungswesen tritt der Staat als Unternehmer auf. Zu nennen ist hier vor allem die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die SUVA muss sich einzig durch ihre Prämieinnahmen finanzieren, denn der Bund übernimmt keine Defizitgarantie. Der Verwaltungsrat der SUVA besteht aus je 16 Mitgliedern der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sowie aus acht Vertretern des Bundes.³⁸

2.1.2.2 Kantone und Gemeinden

Bei den Kantonen und Gemeinden können folgende unternehmerischen Schwerpunkte ausgemacht werden: Das Bankwesen, die Gebäudeversicherung, die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung, der öffentliche Regional- und Nahverkehr sowie im Gesundheitswesen die Kantons- und Gemeindespitäler.

2.1.2.2.1 Bankwesen

Hier sind vor allem die Kantonalbanken zu nennen, deren Hauptaktivitäten zu rund 95% im Inland liegen. Sie sind einerseits als öffentlich-rechtliche Anstalten der Kan-

³⁵ Vgl. POG Art. 1 ff.

³⁶ Vgl. TUG Art. 2 ff.

³⁷ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 41 f.

³⁸ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 56 – 58; Art. 63 / Art. 90 UVG

tone oder als vom Gemeinwesen beherrschte Aktiengesellschaften konzipiert.³⁹ Der Anteil aller 24 Kantonalbanken am Bilanzsummentotal aller Banken mit Sitz in der Schweiz liegt bei etwa 15%, derjenige am Inlandgeschäft bei rund 30%.⁴⁰

2.1.2.2.2 Gebäudeversicherung

Beim Versicherungswesen begann die wirtschaftliche Tätigkeit der Kantone bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Feuerversicherung der Gebäude. Heute sind 19 Kantone in diesem Geschäft tätig, wobei die Gebäudeversicherungsanstalten meist von einer Versicherungspflicht oder einem Staatsmonopol profitieren.⁴¹

2.1.2.2.3 Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung

Der Elektrizitäts- und Gasmarkt wird vor allem von den öffentlichen und den gemischtwirtschaftlichen Elektrizitätsgesellschaften und Verteilungsorganisationen beherrscht.

Auf Grund der bevorstehenden Elektrizitätsmarktöffnung sind die Eigentumsverhältnisse einem raschen Wandel unterzogen. Im Jahre 1998 war die öffentliche Hand zu 74,5%, Private (inkl. Finanzgesellschaften und Industrie) zu 13,7% sowie das Ausland zu 11,8% am Grundkapital beteiligt. Sechs der sieben grössten Werke (sogenannte Überlandwerke) sind privatrechtlich organisiert, andere, z.B. die Werke der Städte Zürich, Bern oder Basel, sind hingegen im Besitz der öffentlichen Hand.⁴²

Im Bereich der Gaswirtschaft liegt die Beteiligung der öffentlichen Hand, vor allem der Gemeinden, bei über 75%.⁴³

Da die Gemeinden über die Hoheit des öffentlichen Bodens verfügen, besitzen sie für die Wasserversorgung ein faktisches Monopol.⁴⁴

³⁹ Vgl. Stoffel, Walter A. (1994), S. 27

⁴⁰ Vgl. Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2002), [Online]

⁴¹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 68

⁴² Vgl. Bundesamt für Energie (2002), [Online]

⁴³ Vgl. Bundesamt für Energie (2001), [Online]

⁴⁴ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 74

2.1.2.2.4 Öffentlicher Regional- und Nahverkehr

Die Beteiligung des Staates am öffentlichen Regional- und Nahverkehr begann ab ca. 1860 mit den Strassenbahnen in den Städten. Die volkswirtschaftliche Bedeutung sowie die verkehrs-, wirtschafts- und umweltmässigen Vorteile des öffentlichen Verkehrs führten zur gezielten Förderung desselben mit erheblichem finanziellem Aufwand. Die Mehrheit der Lokal- und Regionalverkehrsunternehmen sind heute öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen. Dabei werden die städtischen Strassenbahnen, Auto- und Trolleybusunternehmen meist von den Gemeinden betrieben. Die Regionalverkehrsunternehmen sind meist durch Kantone und Gemeinden finanziert.⁴⁵

2.1.3 Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz

Das politische System der Schweiz besteht aus drei Ebenen: den Gemeinden, Kantonen und dem Bund. Typisch für dieses föderalistische Staatssystem der Schweiz ist die dezentrale Organisation, deren Grundprinzip in einem Aufbau von «unten nach oben» besteht, mit einem Nebeneinander von 2973 Gemeinden (1995) und 26 Kantonen mit jeweils ziemlich grosser Autonomie. Dementsprechend bilden die Gemeinden auch eine wichtige Ebene der Demokratie, denn vieles, was hier an politischen Institutionen existiert (Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Gemeindeversammlung), besteht ebenfalls auf den ihr übergeordneten Ebenen.⁴⁶

Da die Gemeinden über eigene Steuereinkommen direkt vom Bürger verfügen, werden die Gemeindeaufgaben auch zum grössten Teil von ihnen selbst finanziert. Mit den zunehmend komplexen und vernetzten Aufgaben stossen aber viele Gemeinden an ihre Leistungsgrenzen, weshalb der Bund und die Kantone diese in den letzten Jahren zunehmend entlastet haben.⁴⁷

Zwischen den Kantonen und dem Bund bestehen verschiedene Arten der Kompetenzaufteilung (vgl. Tabelle 1).

⁴⁵ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 86

⁴⁶ Vgl. Gabriel, Jürg Martin (1997), S. 95

⁴⁷ Vgl. Gabriel, Jürg Martin (1997), S. 96; Thom, Norbert/Ritz Adrian (2000), S. 49 f.

Bei manchen Aufgabenbereichen besteht nur eine eidgenössische Rahmengesetzgebung, die Ausführung liegt aber bei den Kantonen (Bsp. Nationalstrassenbau). Für andere Aufgaben haben die Kantone (Bsp. Kirchenwesen) bzw. der Bund (Bsp. Luftfahrt) die alleinige Kompetenz.

| | Nur Kantone | Nur Bund | Bund und Kantone | Gesetz: Bund Vollzug: Kantone |
|--------------------|----------------|-------------|---------------------|----------------------------------|
| Polizeiwesen | • | | | |
| Eisenbahnen | | • | | |
| Raumplanung | | | • | |
| Strassenverkehr | | | | • |
| Kirchenwesen | • | | | |
| Luftschiffahrt | | • | | |
| Steuerwesen | | | • | |
| AHV/IV | | | | • |
| Gemeindewesen | • | | | |
| Staatsverträge | | • | | |
| Erziehungswesen | | | • | |
| Arbeitsgesetz | | | | • |
| Armenwesen | • | | | |
| Zollwesen | | • | | |
| Handel und Gewerbe | | | • | |
| Strafrecht | | | | • |
| Bestattungswesen | • | | | |
| Münzwesen | | • | | |
| Landwirtschaft | | | • | |
| Umweltschutz | | | | • |

Tabelle 1: Einige Beispiele für die Verteilung von Leistungskompetenzen in Bund und Kantonen⁴⁸

Aus den bisher genannten Umständen ergeben sich einige Besonderheiten, die das öffentliche Wirtschaften in der Schweiz prägen:

1. Der Souverän hat in der Schweiz ein weitgehendes Mitwirkungsrecht, d.h. das Volk kann mit Referendum und Initiative den politischen Entscheidungsprozess aktiv beeinflussen. Für die öffentlichen Unternehmen in der Schweiz hat dies zur Folge, dass sie durch Volksentscheide betroffen werden können, z.B. bei der Finanzierung ihrer Investitionen.

⁴⁸ Quelle: Gabriel, Jürg-Martin (1997), S. 97

2. Der Föderalismus der Schweiz überlässt den Kantonen immer noch einen weitreichenden Kompetenzbereich, obwohl „in den vergangenen Jahrzehnten der Zentralismus auf Kosten des Föderalismus gestärkt“⁴⁹ wurde. Sofern sie nicht durch Verfassung oder Gesetz explizit dem Bund übertragen wurden, gehören staatliche Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Kantone.
3. Das Subsidiaritätsprinzip gilt in der Schweiz als anerkannter Grundsatz. Die öffentliche Hand tritt danach erst als Unternehmer auf, wenn Private nicht in der Lage sind, die Aufgaben zu erfüllen. „Das Subsidiaritätsprinzip entspricht insofern dem Delegationsprinzip der Organisationslehre und bildet einen geeigneten Anknüpfungspunkt für die heute aktuelle Diskussion um Effizienzverbesserung der Bürokratie.“⁵⁰ Eingehender wird in Abschnitt 4.4 auf die Subsidiarität eingegangen.
4. Das Milizsystem hängt direkt mit der Subsidiarität zusammen. Dies bedeutet, dass in der Schweiz im grossen Ausmass öffentliche Aufgaben durch private Personen oder Organisationen erfüllt werden und zwar hauptsächlich im Bereiche des Vollzuges (Exekutive, Verwaltung).
5. Das öffentliche Dienstrecht weist im Gegensatz zu den Nachbarländern ebenfalls einige Besonderheiten auf. Seit dem 1. Januar 2002 existiert der Beamtenstatus auf Bundesebene nicht mehr. Auch in den meisten Kantonen ist er Geschichte. Aber auch vor dem genannten Datum existierte das Berufsbeamtentum in der Schweiz nicht, d.h. die Anstellungsdauer war immer befristet, jedoch war eine automatische Verlängerung nach Ablauf der Amtsdauer die Regel. Weiter zeichnete sich das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis durch das Fehlen einer Beamtenlaufbahnplanung aus.⁵¹

⁴⁹ Gabriel, Jürg Martin (1997), S. 98

⁵⁰ Berchtold, Dorothee/Kalberer Daniel/Timmermann, Manfred (1985), S. 4

⁵¹ Vgl. Schwarz, Peter/Blümle, Ernst-Bernd (1980), S. 311 ff.

2.2 Was ist Öffentliche Betriebswirtschaftslehre?

Die Erkenntnisobjekte (Denkobjekte) der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre sind in erster Linie die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Unternehmen, d.h. Wirtschaftssubjekte, die öffentliche Ziele, auf der Grundlage öffentlichen oder teilweise auch privaten Eigentums, verfolgen. Öffentliche Ziele sind das Resultat öffentlicher Interessen, die wiederum die Vertretungskörperschaft (Parlament) bestimmt. Von den öffentlichen Interessen werden schliesslich die öffentlichen Aufgaben abgeleitet. Zwischen Aufgaben und Zielen besteht also eine Mittel-Zweck-Beziehung, wie das folgende Beispiel verdeutlicht:⁵²

„Hebung des Bildungsstandes auf dem Gebiet beruflicher Kenntnis und Fähigkeiten“ (Ziel) vs. „Einrichtung und Betrieb einer Berufsschule“ (Aufgabe).⁵³

Die Fragestellung der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre lautet: „Wie und durch wen werden öffentliche Aufgaben effizient erfüllt?“ Dies bedeutet also nichts anderes, als dass die generellen Erkenntnisse der Allgemeinen Betriebswirtschaftslehre auf die speziellen Aspekte der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Unternehmen angewendet werden (vgl. Abbildung 1).

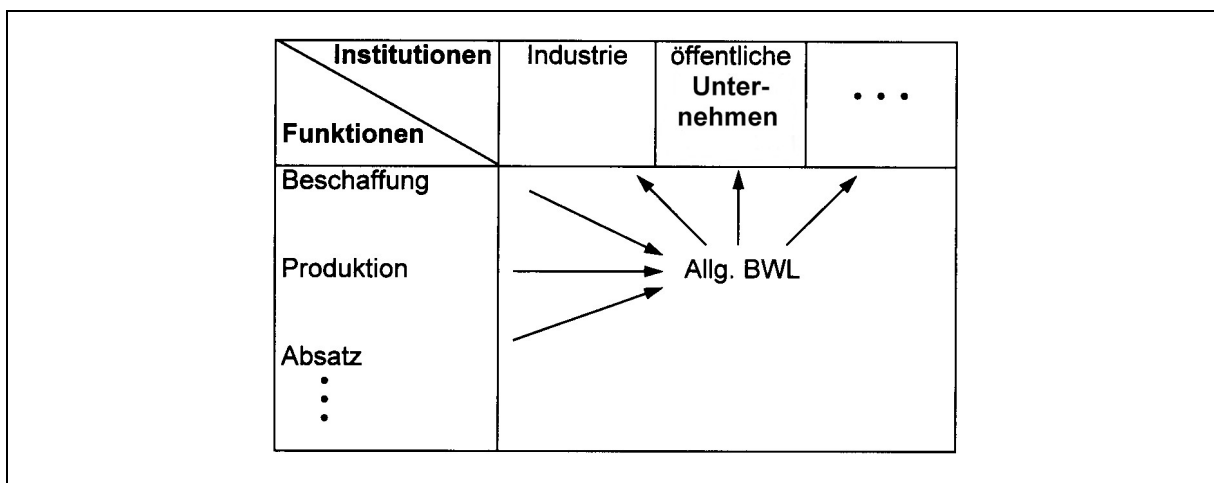


Abbildung 1: Allgemeine BWL – Öffentliche BWL⁵⁴

Wie obige Abbildung zeigt, ist die Öffentliche BWL eine unter mehreren besonderen Betriebswirtschaftslehren (z.B. Industrie-, Handels-, Bankbetriebslehre usw.).

⁵² Vgl. Eichhorn, Peter (1989), Sp. 1063; Brede, Helmut (2001), S. 19

⁵³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 19

⁵⁴ Quelle: in Anlehnung an Hieber, Fritz (1995), S. 21

2.3 Das Konzept des Zürcher Ansatzes

Um einen Überblick über die Rahmenbedingungen von öffentlichen Unternehmen zu erhalten ist es wichtig, die unternehmerische Umwelt ganzheitlich darzustellen. Hier soll dies anhand des Konzepts des Zürcher Ansatzes geschehen, da dieser die unternehmerische Umwelt mit ihren vielfältigen Interaktionen durch eine Linsenbetrachtung relativ einfach und doch umfassend zu überblicken vermag.

2.3.1 Strategie, Struktur und Kultur als „Linsen“ zur Betrachtung des Unternehmens im Zürcher Ansatz

Dem Zürcher Ansatz liegt eine fokussierte Betrachtungsweise zugrunde. Dabei wird das Unternehmen und damit auch deren Führung durch drei Linsen betrachtet. Es sind dies die Strategie, die Struktur und die Kultur (vgl. Abbildung 2):

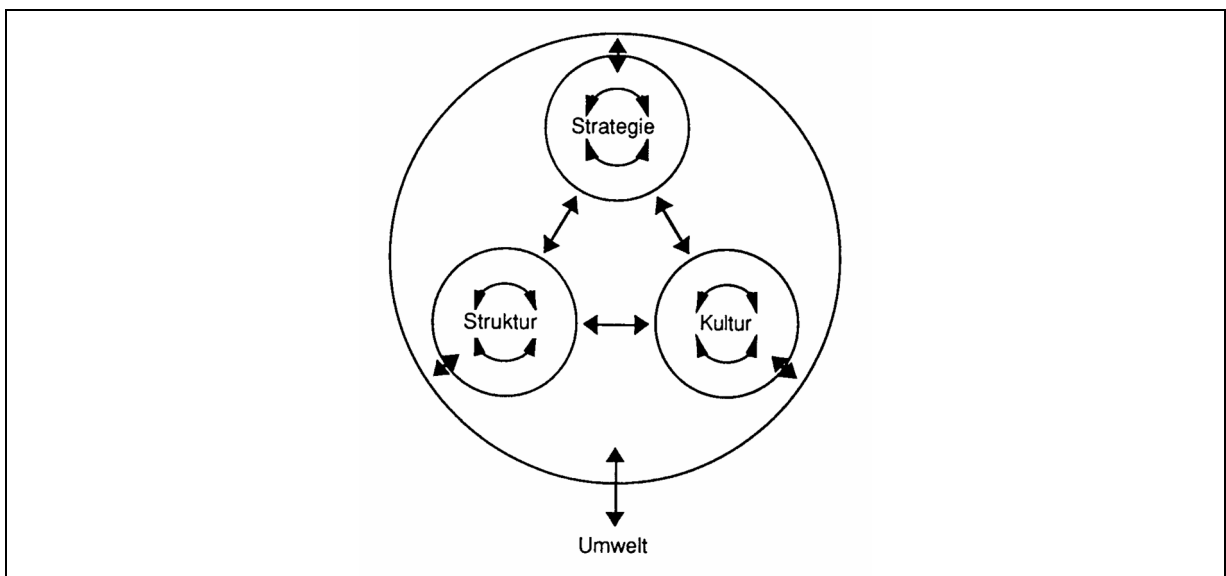


Abbildung 2: Die Trilogie „Strategie, Struktur und Kultur“⁵⁵

Der Begriff der „Strategie“ wird hier weit ausgelegt, er umfasst die ganze Unternehmenspolitik. Durch diese Linse wird also die Geschäftstätigkeit betrachtet. Die Struktur - Linse betrachtet nicht nur die organisatorische Struktur, sondern ebenfalls die Abläufe sowie die Träger und Instrumente. Der Ausdruck „Struktur“ ist also ebenfalls umfassend gemeint. Schliesslich werden mit dem Begriff „Kultur“ die in der Unter-

⁵⁵ Quelle: Rühli, Edwin (1992), S. 11

nehmung kultivierten und gemeinsam getragenen Verhaltensnormen, Werte und Wissensbestände fokussiert.⁵⁶

Es gilt zu beachten, dass Strategie, Struktur und Kultur eines Unternehmens intensiv untereinander interagieren. Sie werden durch die starke Vernetzung mit der Umwelt beeinflusst und in ihrem Zentrum steht der unternehmerische Erfolg. Die Trilogie „Strategie, Struktur und Kultur“ als Linsen zur Betrachtung des Unternehmens ist eine Metapher und dient der Analyse, Beurteilung und Gestaltung der Unternehmensführung.⁵⁷

2.3.2 Die Unternehmensumwelt aus der Perspektive des Zürcher Ansatzes

Das Unternehmen ist eingebettet in die Unternehmensumwelt (vgl. Abbildung 3), bestehend aus dem Wirtschafts-, Gesellschafts- und Ökosystem.

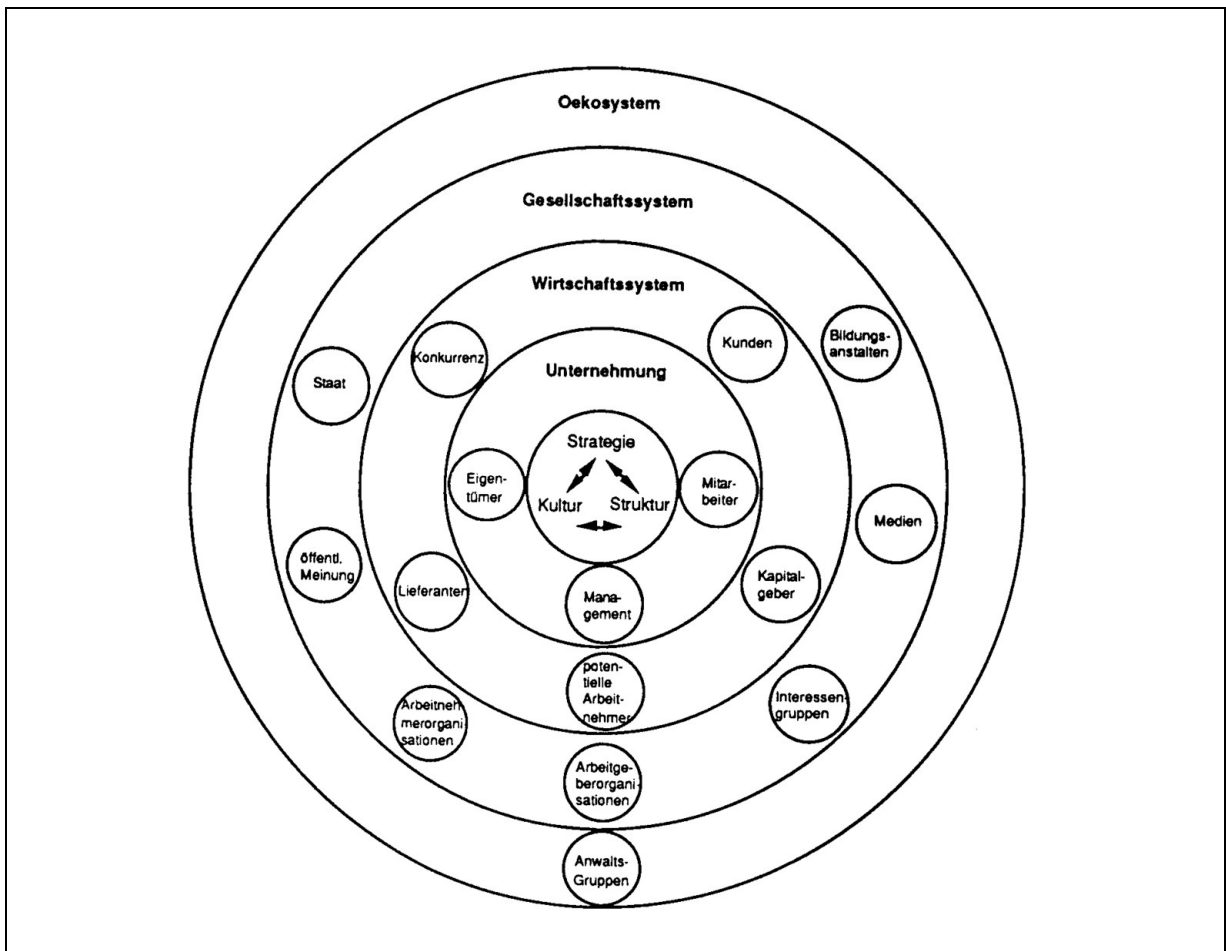


Abbildung 3: Die Unternehmung und ihre Umwelt⁵⁸

⁵⁶ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 10 f.

⁵⁷ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 11 f.

⁵⁸ Quelle: Rühli, Edwin (1992), S. 14

Die Unternehmenstätigkeit und somit auch die Führung bedingen einen regen Austausch mit diesem Umsystem. Das Erkennen und Analysieren dieses Beziehungsgefüges, welches zwischen den Mitgliedern des Systems Unternehmen und demjenigen der Umwelt entsteht, ist also von grosser Bedeutung. Die Innenwelt des Unternehmens wird gekennzeichnet durch die Beziehung der Mitglieder unter sich und zum Unternehmen, beeinflusst durch die Strategie, Struktur und Kultur. Die Internen Anspruchsgruppen sind die Mitarbeiter, das Management und die Eigentümer.⁵⁹

2.3.2.1 Das Wirtschaftssystem

Dieses Umweltsystem „kann als gesellschaftliches Teilsystem verstanden werden, das zur Minderung der Knappheit durch Beschaffung, Bereitstellung und Verteilung von ökonomischen Gütern und Leistungen dient.“⁶⁰ Die externen Stakeholder dieses System sind die Lieferanten, Kunden, Kapitalgeber, Konkurrenten und die potentiellen Arbeitnehmer, denn sie stehen in einem engen Verhältnis mit dem Unternehmen.⁶¹

2.3.2.2 Das Gesellschaftssystem

Im Gesellschaftssystem finden die intensivsten zwischenmenschlichen Beziehungen statt. „Bestimmend für die soziale Beziehung ist das Hineinwachsen des Einzelnen durch die von der Kultur angebotenen Orientierungen und Handlungsnormen.“⁶² In einer mittelbaren Beziehung mit dem Unternehmen stehen etwa die staatlichen Institutionen, die Arbeitnehmerorganisationen, die Arbeitgeberorganisationen, die Medien, die Bildungsanstalten, vielfältige Interessengruppen und die Träger öffentlicher Meinungen.⁶³

2.3.2.3 Das Ökosystem

Das Ökosystem ist das Produkt einer rund 4 Milliarden Jahre andauernden Evolution, sein Hauptziel ist das Überleben. Die beiden Subsysteme des Ökosystems, das Ge-

⁵⁹ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 12 f.

⁶⁰ Sauter-Sachs, Sybille (1992), S. 192

⁶¹ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 12 f.

⁶² Sauter-Sachs, Sybille (1992), S. 192

⁶³ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 12 f.

sellschaftssystem und das Wirtschaftssystem, sind dagegen das Produkt menschlichen Tuns, geprägt durch Zielsetzungen, Strukturen und Kulturen. Anwaltsgruppen des Ökosystems sind z.B. die Wissenschaft, Interessensverbände und der Staat.⁶⁴

3 Öffentliche Unternehmen

3.1 Begriff des Unternehmens

Das Unternehmen kann kurz als eine auf Dauer angelegte, rechtlich-organisatorisch selbständige Institution zur Erstellung einer wirtschaftlichen Leistung verstanden werden.⁶⁵ Die Fremdbedarfsdeckung führt bei Unternehmen einerseits zu Markertträgen, andererseits zu einem Absatzmarktrisiko.

3.2 Öffentliche Unternehmen (im engeren Sinn)

Öffentliche Unternehmen sind Bestandteil einer sozialen Marktwirtschaft, genauso wie private, denn ihnen fallen vor allem Aufgaben zu, die durch die Privatwirtschaft nicht rentabel oder nur mit sozial unerwünschten Nebeneffekten erfüllt werden können. „Private Unternehmen verfolgen ausschliesslich oder doch primär Gewinn- und Wachstumsziele, öffentliche Unternehmen dagegen auch übergeordnete, eben öffentliche Interessen.“⁶⁶ Die öffentlichen Unternehmen (im engeren Sinn) werden von der öffentlichen Hand beherrscht; diese übt einen massgebenden Einfluss auf die Geschäftspolitik aus. Bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen kommt dem Staat nur eine mitbestimmende Rolle zu.

3.2.1 Definition

Ein wichtiges Merkmal des öffentlichen Unternehmens ist, wie bereits gesagt, die (Mit-)Trägerschaft der öffentlichen Hand.⁶⁷ Die Literatur ist sich aber uneinig, ab welcher Höhe der öffentlichen Kapitalbeteiligung ein Unternehmen als öffentlich zu be-

⁶⁴ Vgl. Sauter-Sachs, Sybille (1992), S. 192

⁶⁵ Vgl. Braunschweig, Christoph (1998), S.14; Vogel, Stefan (2000), S. 34; Krähenmann, Beat (1987), S. 4

⁶⁶ Redli, Markus (1984), S. 197

⁶⁷ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 36

trachten ist. Ein Teil der Lehre schenkt dem Argument der Kapitalbeteiligung weniger Beachtung und stellt auf das Kriterium der staatlichen Beherrschung ab. Nach dieser Meinung ist die Frage wichtiger, „ob sich die öffentliche Hand durch Kapitaleinsatz einen massgeblichen Einfluss auf die Geschäftspolitik gesichert hat - und dies kann auch schon bei einem Kapitalanteil unterhalb der Sperrminorität der Fall sein.“⁶⁸ In dieser Arbeit soll ebenfalls diese Sichtweise berücksichtigt werden.

„Bei öffentlichen Unternehmen [...] kommt dem Staat ein *bestimmender*, bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen ein *mitbestimmender* Einfluss zu.“⁶⁹ Daraus leitet sich auch die folgende Definition für öffentliche Unternehmen ab:

„*Öffentliche Unternehmen (im engeren Sinn)* stellen mit einer gewissen Autonomie ausgestattete, auf Dauer angelegte Organisationseinheiten dar, [...] die durch das Gemeinwesen *beherrscht* werden“⁷⁰ und „[...] deren erstellte Güter oder Dienstleistungen marktgängig sind.“⁷¹

Mit dem Gemeinwesen ist die öffentliche Hand gemeint. Die Güter und Dienstleistungen öffentlicher Unternehmen sind marktgängig, diejenigen öffentlicher Verwaltungen nicht.

3.2.2 Zur Abgrenzung mit der „Verwaltung“

Das Kriterium der Marktgängigkeit hilft somit die Unterscheidung zwischen öffentlichen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen zu treffen. Allerdings darf die Marktgängigkeit der erstellten Güter und Dienstleistungen nicht zu eng interpretiert werden. Es genügt alleine schon, dass sie sich dafür eignen würden, am Markt verkauft zu werden. Bei Gütern und Dienstleistungen, die sich durch Nichtrivalität im Konsum (s. 4.5, S. 52) auszeichnen (z.B. Beleuchtung von Strassen und Plätzen in einer Stadt), findet sich kein Unternehmen, das bereit wäre, dieses Produkt zu vermarkten. Die Bereitstellung dieses Gutes fällt somit in den Aufgabenbereich der öffentlichen Verwaltung, denn sie hat die Möglichkeit, die Kosten durch Abgaben zu decken.

⁶⁸ Brede, Helmut (2001), S. 25

⁶⁹ Vogel, Stefan (2000), S. 36

⁷⁰ Vogel, Stefan (2000), S. 57

⁷¹ Brede, Helmut (2001), S. 26

Anders sieht es bei meritorischen Gütern und Dienstleistungen (s. 4.5, S. 53) aus (z.B. Personennahverkehr). Es ist leicht vorstellbar, dass nur rentable Strecken bedient würden.

Obwohl diese Güter und Dienstleistungen marktfähig sind, kommt es zu unerwünschten Ergebnissen. Die öffentliche Hand hat also ein Interesse, dass solche Güter und Dienstleistungen durch den Staat besonders gefördert werden. Meritorische Güter und Dienstleistungen stellen somit einen Grund für die Existenz öffentlicher Unternehmen dar.⁷²

In diese Arbeit wird hauptsächlich der Begriff „öffentliches Unternehmen“ verwendet. Auf die in der jüngeren Literatur meist synonym benutzten Begriffe „Betrieb“ und „Unternehmung“ soll im Sinne einer Vereinfachung weitgehend verzichtet werden.

3.3 Gemischtwirtschaftliche Unternehmen

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen gehören ebenfalls zu den öffentlichen Unternehmen im weiteren Sinn. Ein öffentliches Unternehmen ist gekennzeichnet durch die (Mit-) Trägerschaft des Staates. Bei rein öffentlichen Unternehmen stammt das Eigenkapital zu 100% von der öffentlichen Hand, bei privaten zu 0%. Öffentliche Unternehmen erzielen zudem 100% ihrer Einnahmen aus Marktleistungen, Verwaltungen dagegen 0%, denn sie werden zu 100% aus Steuern finanziert. Zwischen rein öffentlichen und privaten Unternehmen existieren beliebige Übergangsfälle (vgl. Abbildung 4).

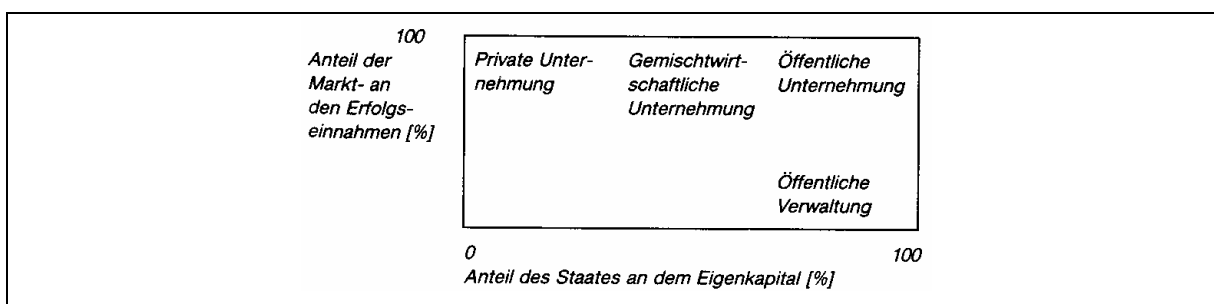


Abbildung 4: Finanzstruktur verschiedener Unternehmenstypen⁷³

Die öffentliche Hand kann also auch zusammen mit Privaten als Unternehmensträger auftreten, damit liegt Gemischtwirtschaftlichkeit vor. In der älteren massgebenden

⁷² Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 13 ff.

⁷³ Quelle: Chmielewicz, Klaus (1989), Sp. 1093

Literatur herrscht aber keine Einigkeit darüber, wann der Begriff des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens richtigerweise zu verwenden ist. Es ist nämlich umstritten, wie die Zusammenarbeit zwischen Staat und der Privaträgerschaft genau aussehen muss, damit auch von Gemischtwirtschaftlichkeit gesprochen werden kann. Ein richtiger Disput ist darüber ausgebrochen, ab welcher Höhe der Eigenkapitalbeteiligung des Staates von einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gesprochen werden darf.⁷⁴ In der jüngeren Literatur ist man sich aber im Grossen und Ganzen darüber einig, dass das Kriterium der Eigenkapitalbeteiligung eine weniger wichtige Rolle spielt und dass vielmehr die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens von Bedeutung ist.⁷⁵

Von unternehmerischer Tätigkeit des Gemeinwesens kann nur dann gesprochen werden, wenn der Staat auch tatsächlich unternehmensintern Einfluss auf die Geschäftspolitik ausüben kann. Wenn aber die Steuerung des Unternehmens nur von aussen durch Hoheitsrecht oder Anordnungen möglich ist, liegt keine wirkliche unternehmerische Staatstätigkeit vor und somit auch kein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Will also die öffentliche Hand aktiv als Mitglied auf die Unternehmensleitung einwirken, muss sie sich bei der Aktiengesellschaft, wohl der häufigsten Organisationsform gemischtwirtschaftlicher Unternehmen, am Aktienkapital beteiligen.⁷⁶ Der Art. 762 Abs. 2 OR verdeutlicht, dass unter den Ausdruck des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens eine Beteiligung einer „Körperschaft des öffentlichen Rechts als Aktionär“ subsumiert wird.⁷⁷ Dabei genügt es aber bereits, wenn das Gemeinwesen eine massgebliche Minderheitsbeteiligung besitzt. „«Massgeblichkeit» ist anzunehmen, wenn der Staat über genügend Einfluss verfügt, dass er auf die Unternehmensleitung einwirken kann.“⁷⁸

Ein Sonderfall lässt sich aus den beiden Artikeln 762 Abs. 1 und 926 Abs. 1 OR ableiten.⁷⁹ Danach kann der öffentlichen Hand, die nicht Aktionärin bzw. Genossenschafterin ist, in den Statuten einer Aktiengesellschaft bzw. einer Genossenschaft, das Recht eingeräumt werden, Vertreter in den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle bzw. die Verwaltung oder Kontrollstelle abzuordnen. Dabei beschränkt die Ge-

⁷⁴ Vgl. Jüngling, Alfred (1948), S. 37 ff.

⁷⁵ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 36 ff.; Brede, Helmut (2001), S. 25; Krähenmann, Beat (1987), S. 13

⁷⁶ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 14 f.

⁷⁷ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 14

⁷⁸ Vogel, Stefan (2000), S. 41

⁷⁹ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 41

sellschaft aber ihre eigene Autonomie, denn gemäss Art. 698 Abs. 2 Ziff. 1 OR bzw. Art. 879 Abs. 2 Ziff. 1 OR muss die Generalversammlung über die Festsetzung und Änderung der Statuten befinden. Eine staatliche Beteiligung an der Gesellschaft ist also nicht ohne das Einverständnis der Privaträgerschaft möglich, somit kann sie auch nicht durch das Hoheitsrecht oder die Anordnung des Staates erzwungen werden.⁸⁰ Dieser Unterschied ist zentral und rechtfertigt deshalb auch, dass dieser Sonderfall als ‚gemischtwirtschaftliches Unternehmen im weiteren Sinn‘ bei den gemischtwirtschaftlichen Unternehmen einzuordnen ist.⁸¹

.

3.4 Unterteilungsmöglichkeiten von öffentlichen Unternehmen

Für öffentliche Unternehmen gibt es nach Helmut Brede mindestens fünf Einteilungsmöglichkeiten.⁸² Sie können eingeteilt werden nach:

1. Funktion
2. Branchenzugehörigkeit
3. haushaltsrechtlichen Stellung
4. Zuschussbedürftigkeit
5. Rechtsform

Die Einteilung nach der Rechtsform wird hier nur vollständigheitshalber aufgeführt, sie wird später noch detailliert behandelt (s. 4.3.4). Die Rechtsform stellt in öffentlichen Unternehmen ein wichtiges Steuerungs- und Kontrollinstrument dar und es macht deshalb Sinn, wenn sie zusammen mit den anderen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen behandelt wird.

3.4.1 Funktion

Zur Einteilung der öffentlichen Unternehmen nach Funktionen gibt es mehrere Möglichkeiten:

Die **erste Kategorie** öffentlicher Unternehmen wird durch das Subsidiaritätsprinzip legitimiert. Dabei geht es kurz gesagt um die wirtschaftliche Tätigkeit, wo die private

⁸⁰ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 16 f.

⁸¹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 17

⁸² Vgl. Brede, Helmut (2001), S.30 ff.

Initiative, z.B. wegen mangelnder kaufmännischer Rentabilität, fehlt. Dies ist v.a. bei öffentlichen und meritorischen Gütern (s. 4.5, S. 52) der Fall.⁸³ Genauer wird auf das Subsidiaritätsprinzip bei den besonderen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen eingegangen (s. 4.4).

Die **zweite Kategorie** bilden all jene öffentlichen Unternehmen, die von ihrer Trägerschaft als interventionistisches Instrument eingesetzt werden.

1. In die erste Kategorie (Subsidiaritätsfunktion) lassen sich also folgende Gemeinwirtschaften einteilen:

- Unternehmen mit einer Lückenfüller-Funktion

Der Staat tritt dort als Unternehmer auf, wo Private die Aufgabenerfüllung nicht oder nur mit unbefriedigenden Ergebnissen leisten können.⁸⁴

- Unternehmen mit einer Monopolbewirtschaftungs-Funktion

Damit soll in erster Linie der Missbrauch von privaten Monopolstellungen abgewehrt werden, indem solch heikle Bereiche (z.B. Versorgungsunternehmen), die im öffentlichen Interesse liegen, der Willkür des privaten Unternehmertums entzogen werden.⁸⁵

- Unternehmen mit einer Konkurrenzierungs-Funktion

Ein weiteres Ziel öffentlicher Unternehmen kann die Förderung des Wettbewerbs sein. Auf manchen Märkten ist es möglich, dass es einem einzelnen privaten Anbieter (Monopolist) oder einigen wenigen (Oligopolist) gelingt, durch die Kapitalkraft oder das erworbene Know-how für Neueinsteiger unüberwindbare Markteintrittsbarrieren aufzubauen. Die öffentlichen Unternehmen sollen in diesem Fall allein durch ihre Existenz und durch ein wettbewerbskonformes Verhalten den Wettbewerb garantieren. Als Beispiel können hier die Kantonalbanken⁸⁶ angeführt werden, die in der sich konzentrierenden Bankenlandschaft teilweise als Gegengewicht angesehen werden.⁸⁷

⁸³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 30

⁸⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 30

⁸⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 30

⁸⁶ Vgl. Leu, Robert u.a. (1997), S. 62 f.

⁸⁷ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 82

2. In der zweiten funktionsorientierten Kategorie (Instrumentalfunktion) lassen sich unterscheiden:

- Unternehmen mit hoheitlichen Befugnissen

Kraft ihrer Hoheit über gewisse Regalien und den öffentlichen Grund und Boden sowie über die Gewässer⁸⁸ verfügt der Staat über rechtliche und faktische Monopole. So kann er gestützt auf Rechtsnormen beim Bürger einen Abnahme-, Anschluss- oder Benützungszwang ausüben, wie es beispielsweise beim Postwesen, bei der Gebäudeversicherung oder bei der leitungsgebundenen Elektrizitäts-, Gas-, und Wasserverteilung der Fall ist.⁸⁹

- Unternehmen, deren Güter oder Dienstleistungen Angebotscharakter haben

Bei diesen Unternehmen können dem Bürger keine Zwänge auferlegt werden, es handelt sich um Versorgungsunternehmen, von denen er Gebrauch machen kann, aber nicht muss. Der Grund für die staatliche Wirtschaftstätigkeit findet sich wieder in der Kernidee des Subsidiaritätsprinzips (s. 4.4), die Gemeinwirtschaft will damit die Daseinsvorsorge sicher stellen. Es gibt eine breite Palette dieser wohlfahrtsstaatlichen Unternehmen, wie etwa Verkehrsbetriebe, Theater, Sportstätten oder Bibliotheken.⁹⁰

- Gewinnerzielungsunternehmen

Bei den Unternehmen mit Fiskal- und Erwerbszweck liegt das Ziel bei der Erwirtschaftung von Gewinnen zugunsten der Staatskasse. Diese Unternehmen sind aber doch eher selten, ist doch die Erzielung von Gewinnen keine eigentliche öffentliche Aufgabe. Als Beispiele können hier etwa die Publisuisse SA sowie zum Teil die Kantonalbanken genannt werden.⁹¹

Weiter gehören den Gewinnerzielungsunternehmen die sogenannten „Gewinnsozialisierungsunternehmen“ an, deren erzielter Gewinn der Allgemeinheit zugute kommt, indem das Geld sozialen und kulturellen Zwecken zufließt. Als Beispiele gelten etwa Spielbanken und Lotterien.⁹²

⁸⁸ Vgl. z.B. Art. 664 ZGB

⁸⁹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 113 f.

⁹⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 31 f.

⁹¹ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 90

⁹² Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 32; Vogel, Stefan (2000), S. 90

- Logistikunternehmen

Die Logistikunternehmen dienen hauptsächlich der Eigenversorgung der öffentlichen Hand. Typische Beispiele sind hier etwa die Rüstungsbetriebe des Bundes (Ruag Suisse AG), Informatikunternehmen, Hausdruckereien, Stadtgärtnereien und Ähnliches. „Ihre Tätigkeit gilt nach herrschender Lehre nicht als wirtschaftliche, weil sie keine Privaten beliefern dürfen.“⁹³

Bei der immer schnelleren technologischen Entwicklung bekunden aber viele dieser öffentlichen Unternehmen zunehmend Mühe ihrem Auftrag gerecht zu werden, da es ihnen an Know-how und den notwendigen Innovationen mangelt. Oft sind diese Unternehmen alleine durch die staatlichen Aufträge nicht ausgelastet, was auch nicht gerade Anreize für die Anschaffung zeitgemässer Technologie schafft. Deshalb wird diesen Unternehmen oft doch gestattet neben dem Staat noch andere Kunden zu beliefern oder der Staat beteiligt sich an einem privaten Unternehmen zur Sicherstellung seiner Versorgung. Beispielsweise hat sich die Nationalbank zur Sicherstellung der Banknotenproduktion an der Orell Füssli AG mit 33,34% des Aktienkapitals beteiligt.⁹⁴

- Unternehmen mit industrie-, innovations- oder regionalpolitischer Funktion

Sowohl der Bund (Art 103 BV) als auch die Kantone haben die Kompetenz, wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden zu unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe zu fördern (z.B. Standortmarketing AG, Kantonbanken). Der Staat kann öffentliche Unternehmen auch betreiben, um damit die Innovationsprozesse zu fördern (z.B. Forschungsanstalten).⁹⁵

3.4.2 Branchenzugehörigkeit

Bei der Einteilung der öffentlichen Unternehmen nach Branchen zeigt sich folgendes Bild:

⁹³ Vogel, Stefan (2000), S. 85

⁹⁴ Vgl. Vogel, Stefan (2000) S. 87

⁹⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001) S. 32; Vogel, Stefan (2000) S. 82

| Branche | Beispiele |
|--|---|
| Verkehrsunternehmen | Schweizerische Bundesbahnen (SBB) Personennahverkehr Flughafenunternehmen |
| Unternehmen des Post- und Telekommunikationswesens | Die Schweizerische Post Swisscom AG |
| Kreditinstitute | Sparkassen Nationalbank Kantonalbanken |
| Versorgungsbetriebe | Elektrizitätsversorgung Gasversorgung Fernwärmeversorgung Wasserversorgung Vorratslager |
| Entsorgungsbetriebe | Müllabfuhr Mülldeponien Müllverbrennungsanlagen Recycling-Anlagen Abwasserbetriebe |
| Krankenhäuser | Krankenhäuser Sanatorien Kureinrichtungen Rehabilitationskliniken Alters- und Pflegeheime |
| Bildungseinrichtungen | Schulen Hochschulen Forschungsanstalten Bibliotheken Zoologische Gärten Botanische Gärten Lehrwerkstätten |
| Kulturunternehmen | Theater Opernhäuser Orchester Museen Kinos Rundfunkanstalten |
| Industrieunternehmen | Ruag Suisse AG |
| Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen | Molkereien Forstbetriebe Gärtnereien |
| Sonstiges | Versicherungen Versuchs- und Prüfanstalten Sportstätten Spielbanken Lotteriegesellschaften Schlachthöfe |

Tabelle 2: Öffentliche Unternehmen nach Branchen⁹⁶

In Tabelle 2 kommt eine grosse Vielfalt öffentlicher Unternehmen in der Schweiz zum Ausdruck. Es gibt wohl kaum eine Branche, in der kein öffentliches Unternehmen zu finden ist. Auf die volkswirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Unternehmen wird in Abschnitt 3.5 eingegangen.

⁹⁶ Quelle: in Anlehnung an Brede, Helmut (2001), S. 33

3.4.3 Haushaltsrechtliche Stellung

Wird nach der haushaltsrechtlichen Stellung unterschieden, können Brutto- und Nettobetriebe unterschieden werden.

Bruttobetriebe zeichnen sich dadurch aus, dass sie haushaltsrechtlich wie öffentliche Verwaltungen behandelt werden, d.h., dass ihre Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan des Trägers im Einzelnen, also unsaldiert aufgeführt werden. Dies ist gerechtfertigt, denn sie sind ja nur in organisatorischer Hinsicht von der Verwaltung ihres Trägers abgesondert.⁹⁷ Die Rechtsform dieser unselbständigen Anstalten findet sich vor allem bei Monopolbetrieben und den meisten Gemeindeanstalten. Häufig werden sie auch als Regiebetriebe bezeichnet.⁹⁸

Nettobetriebe werden im Haushaltsplan ihres Trägers hingegen nur in saldierter Grösse aufgeführt, mit dem abzuführenden Gewinn oder abzudeckenden Verlust.

Die Art der Behandlung im Haushaltsplan hat Auswirkungen auf die Steuerung des öffentlichen Unternehmens. Bei einem Nettobetrieb besitzt die Unternehmensleitung eine höhere Entscheidungsmacht über ihre Ressourcen, d.h., die Steuerung und Kontrolle erleichtert sich tendenziell für die Unternehmensleitung, dagegen erschwert sie sich für die Trägerschaft.⁹⁹

3.4.4 Zuschussbedürftigkeit

Bei der Einteilung der öffentlichen Unternehmen nach ihrer Zuschussbedürftigkeit geht es um die Beantwortung der Frage, inwieweit das Unternehmen berechtigt ist seine Ausgaben durch selbst erwirtschaftete Einnahmen zu decken. Es können drei Fälle unterschieden werden.¹⁰⁰

1. Die öffentliche Aufgabe erlaubt es dem Unternehmen einen Gewinn zu erwirtschaften, indem eine entsprechende Preispolitik verfolgt wird.

Beispiel: Öffentliche Kreditinstitute

⁹⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 34

⁹⁸ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 131

⁹⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 35

¹⁰⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 35

2. Die öffentliche Aufgabe erlaubt es dem Unternehmen eine Preispolitik zu betreiben, die unbedingt kostendeckend sein muss. Gewinnerzielung ist allerdings ebensowenig erlaubt wie die Ausweisung eines Defizits.

Beispiel: Abwasserunternehmen

3. Die öffentliche Aufgabe erlaubt es dem Unternehmen nicht, mit den Preisen die Kosten zu decken.

Beispiel: Nahverkehrsbetriebe

3.4.5 Rechtsform

Wie schon erläutert wird die Rechtsform hier nur der Vollständigkeit halber aufgeführt, sie wird allerdings detailliert bei den Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen ab Seite 44 behandelt.

3.5 Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung öffentlicher Unternehmen

Gemeinwirtschaftliche Unternehmen werden mit der Idee gegründet, besondere Leistungen im Dienste einer Gemeinschaft bis hin zur Allgemeinheit zu erbringen. Oft werden sie dazu bestimmt, Missstände zu beseitigen.¹⁰¹

Öffentliche Unternehmen finden sich heute auf allen drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantonen und Gemeinden, s. 2.1.2).

Die Hauptbetätigungsfelder liegen beim Bund im nationalen und internationalen Verkehrswesen, der Landwirtschaft, der Landesversorgung sowie im Bank- und Versicherungswesen. Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der Kantone finden sich in erster Linie im Bankwesen, im regionalen Verkehrswesen, in der Elektrizitätswirtschaft sowie auf dem Gebiet der Versicherung. Die Betätigungsfelder der Gemeinden finden sich in der Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie dem lokalen Verkehrswesen.¹⁰²

Bei der branchenmässigen Verteilung der öffentlichen Unternehmen zeigt sich ein ganz anderes Bild. Während sie in manchen Bereichen dominieren und in anderen etwa gleichzählig neben privaten Unternehmen auftreten, existieren sie schliesslich

¹⁰¹ Vgl. Eichhorn, Peter (1983), S. 235

¹⁰² Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 103 f.

in wieder anderen Bereichen überhaupt nicht. Der Staat ist weitgehend im Besitz der Bahnen und öffentlichen Regional- und Nahverkehrsunternehmen. Eine dominierende Position hat die öffentliche Hand auch in der Elektrizitätswirtschaft sowie bei der Gas- und Wasserversorgung. Ein Nebeneinander von öffentlichem und privatem Sektor findet sich vor allem im Bank- und Versicherungswesen. Ein geringes Ausmass an staatlicher Wirtschaftstätigkeit findet sich auf dem Gebiet von Industrie, Gewerbe und Handel. In diesem Wirtschaftszweig findet sich eine relativ grosse Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen, die sich für die öffentliche Unternehmenstätigkeit weniger eignen. Ein gemeinwirtschaftliches Unternehmen muss über eine gewisse relative Grösse verfügen, will es seine Funktion erfolgreich wahrnehmen.¹⁰³

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die wirtschaftliche Betätigung des Staates in der Schweiz sicher nicht vernachlässigbar ist, allerdings darf der gesamtwirtschaftliche Teil der öffentlichen Wirtschaft nicht überbewertet werden. Es handelt sich bei der wirtschaftlichen Tätigkeit des Staates nicht um ein wahlloses Engagement, sondern beschränkt sich auf bestimmte Wirtschaftszweige und ist durch bestimmte Gründe veranlasst.¹⁰⁴

3.6 Fazit

Unter öffentlichen Unternehmen (im engeren Sinn) versteht man „[...] mit einer gewissen Autonomie ausgestattete, auf Dauer angelegte Organisationseinheiten [...], die durch das Gemeinwesen beherrscht werden“¹⁰⁵ und „[...] deren erstellte Güter oder Dienstleistungen marktgängig sind.“¹⁰⁶ Bei gemischtwirtschaftlichen Unternehmen arbeiten Staat und Privaträgerschaft zusammen, dabei kommt der öffentlichen Hand eine mitbestimmende Rolle bei der Unternehmensleitung zu. Öffentliche Unternehmen können eingeteilt werden nach deren Funktion, Branchenzugehörigkeit, haushaltlichen Stellung, Zuschussbedürftigkeit und Rechtsform. In einer sozialen Marktwirtschaft haben auch öffentliche Unternehmen ihren Platz, denn sie erbringen

¹⁰³ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S.104 f.

¹⁰⁴ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 105

¹⁰⁵ Vogel, Stefan (2000), S. 57

¹⁰⁶ Brede, Helmut (2001), S. 26

Leistungen im Dienste der Gemeinschaft, indem sie Missstände, die durch die rein privatwirtschaftliche Tätigkeit entstehen, beseitigen oder lindern.

4 Besondere Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen

4.1 Vorbemerkung

Im Gegensatz zur Unternehmensumwelt bei privaten Unternehmen (vgl. Abbildung 3), fällt bei öffentlichen Unternehmen auf, dass der Staat eine viel zentralere Rolle spielt. Er steht in unmittelbarer Beziehung mit den öffentlichen Institutionen, denn er ist ja meist auch (Mit-)Eigentümer und Kapitalgeber. Deshalb muss vor allem der Staat in den Fokus genommen werden, um die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen ausfindig zu machen (vgl. Abbildung 5).

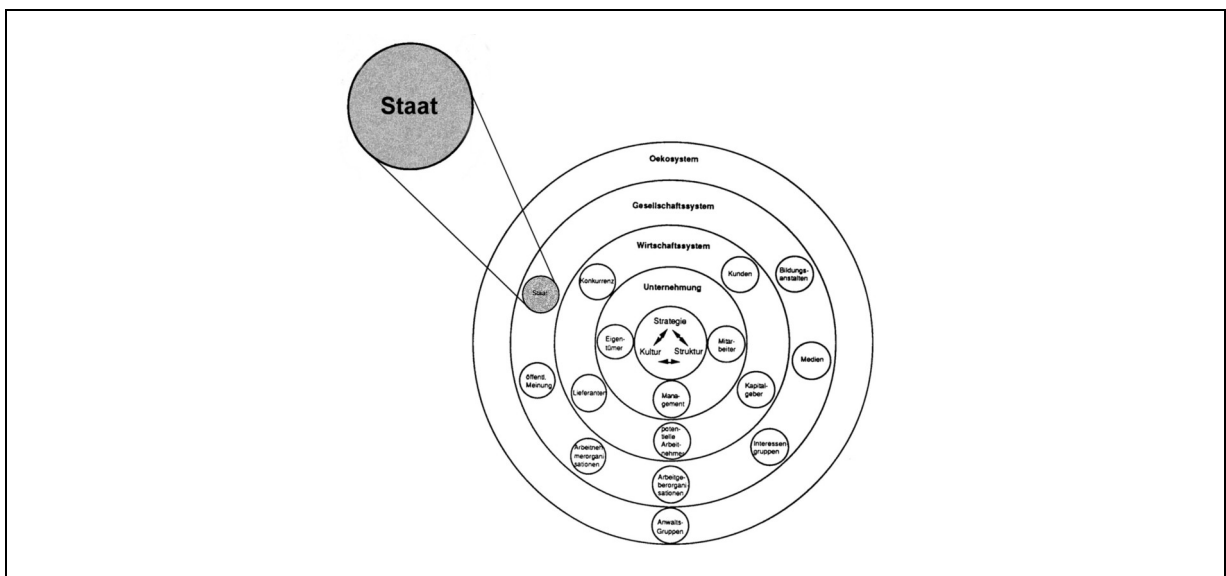


Abbildung 5: Der Staat als Linse im Zürcher Ansatz¹⁰⁷

Im Folgenden werden also die vielfältigen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen analysiert und diskutiert.

¹⁰⁷ Quelle: in Anlehnung an Rühli, Edwin (1992), S. 14

4.2 Übersicht über die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen

Die öffentlichen Unternehmen sind in der Schweiz von zahlreichen Rahmenbedingungen umgeben. Zu nennen sind:¹⁰⁸

- Das Subsidiaritätsprinzip, wonach die Wirtschaftstätigkeit des Staates die Ausnahme bleibt und die Privatinitiative, wo immer möglich, bevorzugt wird.
- Die extern vorgegebenen Aufgaben und Ziele des einzelnen öffentlichen Unternehmens.

Diese zwei Hauptbedingungen resultieren aus der Rechtsordnung. Für die öffentlichen Unternehmen in der Schweiz sind vor allem die folgenden Elemente von Bedeutung:

- Der staatliche Aufbau der Schweiz
- Die Gesetzesordnung für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten
- Das Abgabenrecht
- Die Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Diese Rahmenbedingungen (im engeren und weiteren Sinne) umgeben die öffentlichen Unternehmen wie konzentrische Kreise (vgl. Abbildung 6):

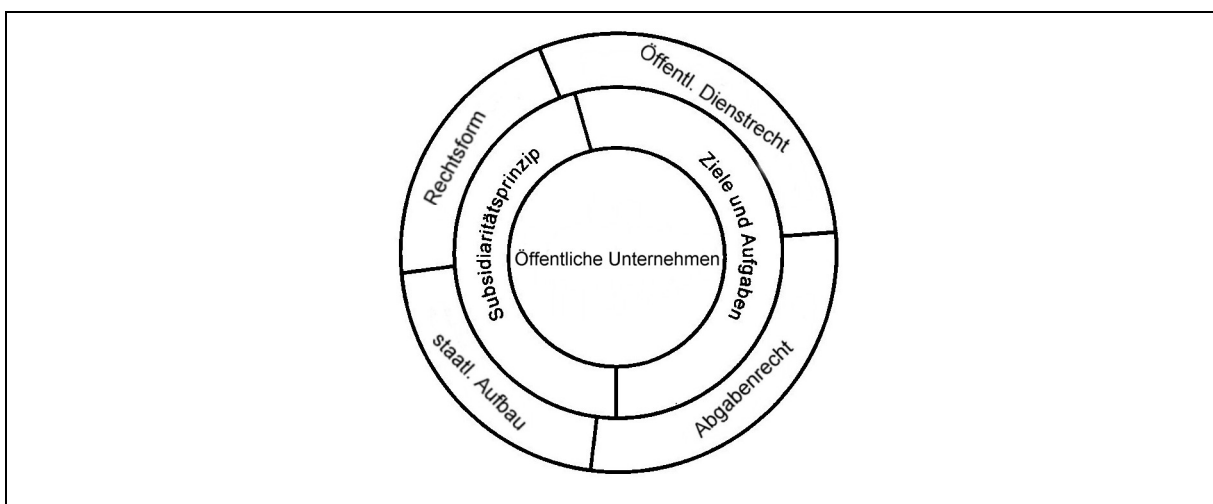


Abbildung 6: Rahmenbedingungen der öffentlichen Unternehmen¹⁰⁹

¹⁰⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 7

¹⁰⁹ Quelle: in Anlehnung an Brede, Helmut (2001), S. 7

Im Folgenden sollen die einzelnen Rahmenbedingungen erläutert werden. Dabei werden die Bedingungen im weiteren Sinn (äusserer Ring) vor den Bedingungen im engeren Sinn (innerer Ring) behandelt.

4.3 Die Rechtsordnung der Schweiz

4.3.1 Der staatliche Aufbau

Der staatliche Aufbau der Schweiz ist durch die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden gekennzeichnet. „Als erster Bundesstaat Europas und nach den USA zweiter der Welt ist die Schweiz von einem ausgeprägt föderalistischen und (konsens-)demokratischen Staatssystem geprägt.“¹¹⁰ In der Schweiz versteht man unter Föderalismus den lockeren Verbund von mehr oder weniger autonomen Teilen (Kantone, Gemeinden) zu einem Ganzen (Bund). Die Kompetenzaufteilung ist dabei von «unten nach oben» organisiert.

Das Subsidiaritätsprinzip überträgt dem Bund nur Aufgaben, die die Kantone nicht in der Lage sind zu erfüllen. Zu den rechtlichen und faktischen Monopolbereichen des Bundes gehören z.B. die Luftfahrt (Art. 87 BV), das Post- und Fernmeldewesen (Art. 92 BV), die Eisenbahnen (Art. 87 BV) sowie der Betrieb von Radio- und Fernsehanstalten (Art. 93 BV). Die 26 Kantone sind also nicht einfach Verwaltungsbezirke eines Zentralstaates, sondern verfügen über eine weitreichende Souveränität, was in der Existenz von eigenen politischen Organen (Regierung, Parlament und Gerichte) zum Ausdruck kommt.

Allerdings zeigen sich Tendenzen zu einer Verlagerung der Aufgaben von den Kantonen zum Bund, z.B. in den Bereichen der Verkehrs-, Agrar-, Steuer-, Sozial- und Bildungspolitik, was durch die zunehmende Globalisierung und Vereinheitlichung des Rechts über die Grenzen hinaus zu erklären ist. Aus der Sicht der öffentlichen Unternehmen ist von Bedeutung, dass die Kantone über alle direktdemokratischen Instrumente verfügen, wie die Abstimmung über wichtige Geschäfte, über Referendum und Initiative sowie über die Volkswahl nicht nur des Parlaments sondern auch der Regierung.¹¹¹

Die Gemeinde ist eine wichtige Ebene der schweizerischen Demokratie. Sie stellt eine öffentliche Körperschaft dar und kennzeichnet sich durch die Selbstverwaltung

¹¹⁰ Thom, Norbert/Ritz Adrian (2000), S. 49

¹¹¹ Vgl. Sigg, Oswald (1996), S. 14 f.

auf ihrem Territorium aus. Die Gemeinden verfügen über einen Gemeinde- oder Stadtrat (Regierung) und eine Gemeindeversammlung oder einen Einwohnerrat (Parlament). Die Einwohnerinnen und Einwohner verfügen über das Recht an Abstimmungen und Wahlen teilzunehmen sowie selbst gewählt zu werden, allerdings gilt dies meist nur für Bürger schweizerischer Herkunft. Für öffentliche Unternehmen bedeutet dies, dass sie durch Entscheidungen der Bürger betroffen werden können, namentlich bei ihrer Gründung oder bei Investitionsentscheidungen.¹¹²

4.3.2 Gesetzesordnung für die im öffentlichen Sektor Beschäftigten

„Wer in ein Arbeitsverhältnis zum Staat tritt, gilt in den Augen des «Mannes von der Strasse» als Beamter oder Beamtin.“¹¹³ Aber ein öffentliches Dienstrecht im Sinne eines Beamtenrechts, wie es in Deutschland, Frankreich und Österreich existiert, gibt es in der Schweiz nicht. So besteht keine Gesetzesgrundlage, die eine Anstellung auf Lebenszeit garantiert.¹¹⁴ Die Mehrheit der Kantone hat bereits den Beamtenstatus abgeschafft, seit dem 1. Januar 2002 ist zudem das Bundespersonalgesetz (BPG) in Kraft, welches das Beamtengesetz (BtG) von 1927 ablöst. Das BPG ist das personalrechtliche Dach für Verwaltung, Post und SBB. Darin werden die Mindest- und Schutzbestimmungen festgehalten, welche für die Verwaltung in der Bundespersonalverordnung konkretisiert werden. Das BPG ermöglicht der Post und den SBB Gesamtarbeitsverträge (GAV) abzuschliessen. Mit dem Bundespersonalgesetz will der Bund insbesondere folgende Ziele erreichen:

- Den Beamtenstatus abschaffen, um damit das Personalrecht des Bundes dem Obligationenrecht anzunähern und so auf dem Arbeitsmarkt flexibler und konkurrenzfähiger zu sein.
- Die Leistung honorieren und so das zielgerichtete und wirtschaftliche Arbeiten fördern.
- Den Austausch von Wissen und Personal zwischen Bund und Wirtschaft fördern.¹¹⁵

¹¹² Vgl. Sigg, Oswald (1996), S.18

¹¹³ Richli, Paul (1996), S. 21

¹¹⁴ Vgl. Thom, Norbert/Ritz Adrian (2000), S. 52

¹¹⁵ Vgl. Eidgenössisches Personalamt (2000), [Online]

4.3.3 Das Abgabenrecht

Das Recht der öffentlichen Abgaben ist ein typisches Eingriffs-Recht, welches dem Staat kraft seiner Hoheit zusteht. Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, die der öffentlichen Hand zur Deckung ihres Finanzbedarfs dienen. Dem Staat ist es aber nur innerhalb gewisser Grenzen erlaubt, Abgaben zu erheben.¹¹⁶ Aus der Sicht der öffentlichen Unternehmen kommt gerade dieser Begrenzung eine wichtige Bedeutung zu, denn sie hat rahmensetzenden Charakter für die öffentlichen Unternehmen.¹¹⁷ Die öffentlichen Abgaben lassen sich unterteilen in die Kausalabgaben und die Steuern. Für die öffentlichen Unternehmen spielen einzig die Benutzungsgebühren und in bescheidenem Ausmass die Konzessionsgebühren, zwei Unterarten der Kausalabgaben, eine Rolle. Benutzungsgebühren stellen das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Sache dar, aber nur wenn das Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht entspringt. Die Konzessionsgebühr, auch Monopol- oder Regalgebühr genannt, stellt das Entgelt für die Erteilung einer Konzession dar. Wichtig zu sehen ist, dass Taxen, welche auf Grund eines privatrechtlichen Benutzungsverhältnisses erhoben werden, keine Gebühren darstellen. Somit stellt z.B. das durch Transportvertrag vereinbarte Entgelt für die Beförderung mit den SBB keine Gebühr dar.¹¹⁸

Bei der Bemessung der Abgaben ist vom Wert der bezogenen staatlichen Leistung auszugehen. Dieser Wert bestimmt sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag aller Gebühren die gesamten Kosten nicht übersteigen. Dies gilt uneingeschränkt für Verwaltungsgebühren, aber nur teilweise für Benutzungsgebühren und überhaupt nicht für Konzessionsgebühren.

Das Äquivalenzprinzip gilt für alle Gebührenarten und bedeutet, dass die erhobene Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zur bezogenen staatlichen Leistung stehen muss. Dabei kann die staatliche Leistung durch den dem Abgabepflichtigen gestifteten Nutzen oder durch die der öffentlichen Institution entstandenen Kosten bewertet werden.¹¹⁹

¹¹⁶ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), S. 524

¹¹⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 9

¹¹⁸ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 2039

¹¹⁹ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 2049a ff.

4.3.4 Rechtsformen öffentlicher Unternehmen

Die Rechtsordnung der Schweiz erlaubt den öffentlichen Unternehmen die freie Wahl zwischen sowohl öffentlich-rechtlichen als auch privatrechtlichen Organisationsformen. Die Rechtsform ist also kein Abgrenzungskriterium für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates. Zu den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zählen die selbständige und unselbständige Anstalt sowie die öffentlich-rechtliche Körperschaft. Unter den Organisationsformen des privaten Rechts befinden sich die Aktiengesellschaft, die GmbH, die Genossenschaft und der Verein.¹²⁰

4.3.4.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Da Unternehmen begriffsdefinitorisch mit einer gewissen Autonomie ausgestattet sein müssen, kommt für öffentlich-rechtliche Unternehmen nur eine aus der Zentralverwaltung ausgegliederte Organisationsform in Betracht. Im Speziellen handelt es sich also um die Rechtsformen der selbständigen und unselbständigen Anstalten sowie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

4.3.4.1.1 Unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Die unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sämtliche Rechte und Pflichten verbleiben also beim Anstalts-träger, dieser haftet auch für eventuelle Schulden. Ihr Vermögen ist integriert in den Haushalt ihres staatlichen Trägers (Bund, Kanton, Gemeinde). In der Regel wird allerdings für öffentlich-rechtliche Anstalten das Betriebskapital gesondert ausgewiesen. Bei den Grundelementen der Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation) können diese Anstalten sehr selbständig sein, trotz fehlender Rechtspersönlichkeit.¹²¹

Viele unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind in Gemeinden anzutreffen. Diese Rechtsform birgt aber einige Nachteile, so ist z.B. die grosse Abhängigkeit von der Zentralverwaltung für eine öffentliche Wirtschaftstätigkeit eine schlechte Voraussetzung, zudem ist die Gefahr von politischer Einflussnahme latent vorhanden. Fehlende Kompetenzen in der Unternehmensführung, fehlende Leistungsmotivation und

¹²⁰ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 129

¹²¹ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 1046

Risikobereitschaft sowie der Zwang zur Einhaltung des Budgets und die Rechenkontrolle durch den Staat wirken sich dort negativ aus, wo sich das öffentliche Unternehmen an den immer schneller werdenden technischen und ökonomischen Wandel anpassen muss. Die unselbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist deshalb heute nur noch von geringer Bedeutung.¹²²

4.3.4.1.2 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit. Als juristische Person des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB sind sie selbst Träger von Rechten und Pflichten. Weiter können öffentlich-rechtliche Anstalten über ein eigenes vom Anstaltsträger zur Verfügung gestelltes Vermögen bestimmen. Ihnen bleibt aber auch der Weg offen, selbst auf dem Geld- und Kapitalmarkt zur Beschaffung von genügend Finanzmitteln in Erscheinung zu treten. Für ihre Verpflichtungen können selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten haftbar gemacht werden, was nicht ausschliesst, dass eine subsidiäre Staatshaftung vorgesehen ist (z.B. Staatsgarantie bei der Zürcher Kantonalbank).¹²³

Diese Rechtsform kennzeichnet sich durch die wirtschaftlich notwendige Flexibilität aus, weshalb sie zu einer beliebten Organisationsform öffentlicher Unternehmen wurde. Zu den öffentlichen Unternehmen, die als Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit geführt werden, gehören z.B. die Schweizerische Post und die Mehrzahl der Kantonalbanken.¹²⁴

4.3.4.1.3 Öffentlich-rechtliche Körperschaft

„Öffentlich-rechtliche Körperschaften sind mitgliedschaftlich verfasste, auf dem öffentlichen Recht beruhende und mit Hoheitsgewalt ausgestaltete Verwaltungsträger, die selbständig öffentliche Aufgaben erfüllen.“¹²⁵ Die Mitglieder, welche bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben mitwirken, sind kennzeichnend für die öffentlich-rechtliche Körperschaft und sie sind das wesentliche Abgrenzungskriterium zur Anstalt. Als Mitglieder kommen sowohl natürliche als auch juristische Personen in Fra-

¹²² Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 62

¹²³ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 1048

¹²⁴ Vgl. Kennziffern und Adressen der Kantonalbanken und Netzwerkpartner, Verband Schweizerischer Nationalbanken (2000)

¹²⁵ Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 1019

ge.¹²⁶ Im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB verkörpert die öffentlich-rechtliche Körperschaft eine juristische Person, welche Trägerin von Rechten und Pflichten ist. Sie kann über ein eigenes Vermögen verfügen und muss für ihre Verpflichtungen selbst eintreten.¹²⁷ Die Palette an öffentlich-rechtlichen Körperschaften ist sehr vielfältig (Gebiets-, Real-, Personalkörperschaft), deshalb sollen im Rahmen dieser Arbeit nur die für öffentliche Unternehmen bedeutsamsten genannt werden.

Zuerst lässt sich sagen, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft für die öffentlichen Unternehmen nur von geringer Bedeutung ist. Da sie autonomisch über Zweck sowie Art und Weise der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe bestimmen kann, scheint die öffentlich-rechtliche Anstalt als staatliches Instrument wenig geeignet. Um eine gezielte Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben zu können, müsste der Staat zumindest extern Einfluss nehmen können. Zudem produziert die öffentlich-rechtliche Körperschaft meist keine Leistung für die Allgemeinheit, sondern ihr Wirkungskreis beschränkt sich mehrheitlich auf die eigenen Mitglieder.¹²⁸

Für öffentliche Unternehmen stehen vor allem die öffentlich-rechtliche Genossenschaft (nach Art. 829 OR) sowie die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft des Bundes im Vordergrund. Beide sind ebenfalls zu den öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu zählen, obwohl sie faktisch nahe an das Privatrecht kommen. Während den letzten Jahren hat man sich auf Bundesebene zunehmend für das Rechtskleid einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft entschieden, als jüngste Beispiele können etwa die Swisscom (TUG vom 30.4.1997) oder die SBB (SBBG vom 20.3.1998) genannt werden. Die Organisation dieser öffentlichen Unternehmen richtet sich in erster Linie nach den speziellen gesetzlichen Regelungen des Bundes und erst in zweiter Linie nach den diesbezüglichen Rechtsnormen des OR. Nach Häfelin/Müller¹²⁹ gilt das private Gesellschaftsrecht als subsidiäres öffentliches Recht. In der jüngsten Literatur findet man kaum Äusserungen über die Zulässigkeit bzw. Wünschbarkeit der Verwendung dieser Rechtsform. Stefan Vogel¹³⁰ fordert, dass die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nur bei ausgewiesenen Bedürfnissen als Rechtsform gewählt wird.

¹²⁶ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 132

¹²⁷ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 1021

¹²⁸ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 64

¹²⁹ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller Georg (1998), Rz. 244

¹³⁰ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 54

4.3.4.2 Privatrechtliche Organisationsformen

Das Gemeinwesen hat ebenfalls die Möglichkeit, öffentliche Unternehmen mit einer privatrechtlichen Struktur zu betreiben. Es stehen der öffentlichen Hand theoretisch alle Rechtsformen zur Verfügung, die auch die privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Auswahl haben, also die Aktiengesellschaft, die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die Genossenschaft sowie die einfache Gesellschaft, der Verein und die Stiftung soweit sie erlaubt und geeignet sind.¹³¹ Die Kollektivgesellschaft und die Kommanditgesellschaft kommen nicht in Frage, da sie nur von natürlichen Personen als unbeschränkt haftende Gesellschafter gegründet werden können.¹³²

Dass sich das Gemeinwesen auch den privatrechtlichen Organisationsformen bedient, wird teilweise in der Literatur kritisiert¹³³. Die Bedenken gehen dahin, dass die zwingenden Bestimmungen des öffentlichen Rechts so umgangen werden könnten (z.B. Finanzreferendum)¹³⁴. Mit Art. 178 Abs. 3 BV wird allerdings die Zulässigkeit zumindest auf Bundesebene klar bestätigt. Dieser Artikel besagt, dass Verwaltungsaufgaben durch Gesetz Organisationen oder Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden können, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen.

Die Mehrzahl der gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sind in ein Rechtskleid des Privatrechts gekleidet.¹³⁵ Dies ist wohl die Folge von Zweckmässigkeitsüberlegungen, denn so befinden sich die privaten Träger in einer einigermaßen gesicherten Rechtsstellung und der Einfluss durch die öffentliche Trägerschaft (Politik und Bürokratie) bleibt auf ein Minimum reduziert.¹³⁶

Die privatrechtliche Unternehmensstruktur kann aber auch für rein öffentliche Unternehmen Vorteile bieten. Das öffentliche Unternehmen befindet sich so in einem autonomeren Verhältnis zur staatlichen Trägerschaft, wodurch es an Flexibilität gewinnt und dadurch den privaten Unternehmen so weit möglich gleichgestellt wird. Nicht zuletzt wird mit der privaten Rechtsform natürlich auch eine höhere Wettbewerbsorientierung und Effizienz des öffentlichen Unternehmens angestrebt.¹³⁷

¹³¹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 134

¹³² Vgl. Art. 552 Abs. 1 bzw. Art. 594 Abs. 2 OR

¹³³ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 129; Vogel, Stefan (2000), S. 45

¹³⁴ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 45

¹³⁵ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 13

¹³⁶ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 65

¹³⁷ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 46

Immerhin gibt Stefan Vogel zu bedenken, dass Entpolitisierung und Schaffung von mehr Freiraum auch unter einer öffentlich-rechtlichen Organisationsstruktur möglich wären. Er meint sogar, dass den Privatisierungsbemühungen nur ein «Placeboeffekt» zukomme, denn die Privatisierung habe oft nur den Zweck, die Reorganisation auch nach aussen sichtbar zu machen.¹³⁸

Dieser Ansicht muss aber doch zumindest entgegengebracht werden, dass in einem Unternehmen in öffentlich-rechtlichem Rechtskleid nie eine so autonome Willensbildung stattfinden kann wie dies bei privatrechtlicher Organisationsform der Fall ist. Die Gefahr von politischer Einflussnahme ist gross, denn die Organe werden durch das Gemeinwesen gewählt.

4.3.4.2.1 Aktiengesellschaft

Die häufigste zivilrechtliche Organisationsform bei öffentlichen Unternehmen ist wohl die Aktiengesellschaft. Einerseits kommt sie vor bei gemischtöffentlichen Unternehmen, also Unternehmen, an denen mehrere öffentliche Träger - und nur öffentliche - beteiligt sind. Für gemischtöffentliche Unternehmen existiert keine speziell öffentlich-rechtliche Organisationsform, deshalb werden die Unternehmen vor allem in der Form der Aktiengesellschaft gegründet.¹³⁹ Ein weiterer Grund kann darin gesehen werden, „dass der Staat bei der Überführung von privaten Aktiengesellschaften in öffentliche Unternehmen die Rechtsform beibehalten hat.“¹⁴⁰

Andererseits wird diese Rechtsform auch häufig bei gemischwirtschaftlichen Unternehmen verwendet. Auch hier kann als Grund erstens die fehlende spezielle öffentlich-rechtliche Rechtsform genannt werden und zweitens der geringere Gründungsaufwand, denn es bestehen bereits Rechtsnormen in Art. 762 OR für gemischwirtschaftliche Aktiengesellschaften.¹⁴¹ Besteht ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft, kann die öffentliche Hand nach Art. 762 Abs. 1 OR Vertreter in den Verwaltungsrat oder die Revisionsstelle abordnen, auch wenn sie nicht Aktionärin ist. Dies muss allerdings nach Art. 698 Abs. 2 Ziff. 1 OR durch die Generalversammlung genehmigt werden.

¹³⁸ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 47

¹³⁹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 135

¹⁴⁰ Krähenmann, Beat (1987), S. 135

¹⁴¹ Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 135

4.3.4.2.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist ebenfalls wie die Aktiengesellschaft ein Zusammenschluss von mehreren Personen (natürliche oder juristische) mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die GmbH konnte sich in der Schweiz - im Gegensatz zu Deutschland - nie richtig durchsetzen. Zum einen ist das maximale Stammkapital von Fr. 2 Mio. (Art. 773 OR) ungeeignet für grosse Unternehmen, zum anderen ist die GmbH schwerfällig ausgestaltet und bietet gegenüber der Aktiengesellschaft keine besonderen Vorteile und schlussendlich ist diese Rechtsform auch nur für wirtschaftliche Zwecke reserviert (Art. 772 Abs. 3 OR).¹⁴²

4.3.4.2.3 Genossenschaft

Die privatrechtliche Genossenschaft nach Art. 828 ff. OR entsteht ebenfalls durch Zusammenschluss von mehreren natürlichen oder juristischen Personen. Im Gegensatz zu den bisher besprochenen Handelsgesellschaften liegt der Hauptzweck der Genossenschaft nach Art. 828 OR in der Förderung oder Sicherung bestimmter wirtschaftlicher Interessen ihrer Mitglieder. Nach Art. 885 OR wird allerdings jedem Genossenschafter, also auch der öffentlichen Hand, maximal eine Stimme zugebilligt. Dieser Umstand macht die privatrechtliche Genossenschaft für öffentliche Unternehmen nicht sehr attraktiv, weshalb denn auch meistens die öffentlich-rechtliche Organisationsform bevorzugt wird.¹⁴³ Nach Art. 926 Abs. 1 OR besteht jedoch für die öffentliche Hand, die nicht Genossenschafterin ist, ein Abordnungsrecht (vgl. 3.3, S. 30). Dieses muss aber nach Art. 879 Abs. 2 Ziff. 1 OR durch die Generalversammlung genehmigt werden.

4.3.4.2.4 Verein

Der Verein spielt als Rechtsstruktur für öffentliche Unternehmen nur eine Nebenrolle. Nach Art. 60 Abs. 1 ZGB darf er kein wirtschaftliches Ziel verfolgen, allerdings ist es ihm erlaubt, zur Förderung seines Zwecks ein kaufmännisches Unternehmen zu be-

¹⁴² Vgl. Krähenmann, Beat (1987), S. 134

¹⁴³ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 48

treiben. Diese privatwirtschaftliche Organisationsform dürfte sich deshalb auf gemischtwirtschaftliche Projekte¹⁴⁴ beschränken.

4.4 Das Subsidiaritätsprinzip

Das Prinzip der Subsidiarität besagt, bezogen auf öffentliche Unternehmen, dass öffentliche Aufgaben grundsätzlich auf der untersten Ebene der Gebietskörperschaft (Bund-Kantone-Gemeinden) zu erfüllen sind.¹⁴⁵ Die nächst höhere Ebene erhält die Kompetenz zur Aufgabenerfüllung erst dann, wenn sie dies nachweislich besser kann. In der Schweiz ist das Subsidiaritätsprinzip nicht explizit in der Bundesverfassung verankert, allerdings kommt dieses Prinzip durch den föderalistischen Staatsaufbau klar zum Ausdruck.¹⁴⁶ Indirekt ist die Idee des Subsidiaritätsprinzips auch der Wirtschaftsverfassung zu entnehmen. So stellt der Bund beispielsweise die Landesversorgung in Situationen sicher, denen die Wirtschaft nicht selbst zu begegnen vermag, notfalls darf er auch vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen (Art. 102 BV). Weitere Beispiele wären wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden (Art. 103 BV) sowie Boden bewirtschaftende bäuerliche Betriebe (Art. 104 Abs. 2 BV), die der Bund ergänzend zur zumutbaren Selbsthilfe und nötigenfalls abweichend vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit unterstützen darf.

Das Prinzip der Subsidiarität verfolgt also zweierlei Ziele. Einerseits wird damit die Privatwirtschaft vor die staatliche Wirtschaftstätigkeit gestellt und somit auch das Privateigentum geschützt. Andererseits werden damit sozial unerwünschte Ergebnisse vermieden und es wird die wirtschaftliche Tätigkeit auf Gebieten, die sonst vernachlässigt würden, sichergestellt. Das Subsidiaritätsprinzip leistet somit einen Beitrag zur Verwirklichung des Sozialen in der sozialen Marktwirtschaft.¹⁴⁷

4.5 Vorgegebene Aufgaben und Ziele

Das Wirtschaften in einem Unternehmen verläuft in einem Prozess, dessen Inhalt durch vier Elemente verkörpert wird (vgl. Abbildung 7). Ein Unternehmen, egal ob

¹⁴⁴ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 48

¹⁴⁵ Vgl. Berchtold, Dorothee/Kalberer, Daniel/Timmermann Manfred (1985), S. 4

¹⁴⁶ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 27

¹⁴⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 11

öffentlich oder privat, orientiert sich immer an gewissen Zielen, daraus resultiert ein Zielsystem. Die Verantwortung, dass die vorgegebenen Ziele möglichst zu einem hohen Grad erreicht werden, liegt beim Management. Im Managementsystem erfolgt also die Steuerung des Leistungsprozesses (Beschaffung, Produktion, Absatz) und des Finanzprozesses. Diese Struktur gilt sowohl für öffentliche als auch private Unternehmen.¹⁴⁸

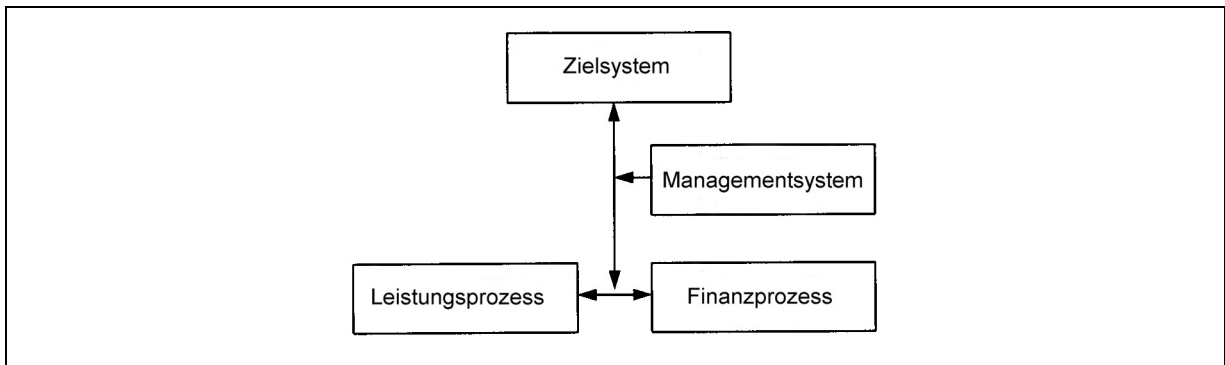


Abbildung 7: Wirtschaftsprozess eines Unternehmens¹⁴⁹

Das Zielsystem eines Unternehmens unterliegt verschiedenen Einflussfaktoren (vgl. Abbildung 8). Bei einem öffentlichen Unternehmen überwiegt die externe Einflussnahme, in der Privatwirtschaft wirken vor allem die internen Entscheidungsträger auf die Zielbildung ein. Bei beiden Unternehmensformen existiert aber eine Vielzahl von Beteiligten, die in irgendeiner Form ihre Zielvorstellungen einzubringen versuchen. Zu den internen Einflussnehmern gehören die Eigentümer, das Management und die Mitarbeitenden, zu den externen der Staat, die Kunden, Lieferanten, Kreditinstitute usw.¹⁵⁰

Es erstaunt nicht weiter, dass beim Zielbildungsprozess Konfliktsituationen zwischen den verschiedenen Interessensträgern nicht ausgeschlossen sind.

Schliesslich wirken kulturelle Werte sowohl auf das Innen- wie auch auf das Aussenverhältnis des Unternehmens und beeinflussen so die Zielbildung.¹⁵¹

¹⁴⁸ Vgl. Hieber, Fritz (1995), S. 40

¹⁴⁹ Quelle: in Anlehnung an Hieber, Fritz (1995), S. 40

¹⁵⁰ Vgl. Hieber, Fritz (1995), S. 40

¹⁵¹ Vgl. Koreimann, Dieter S. (1995), S. 151

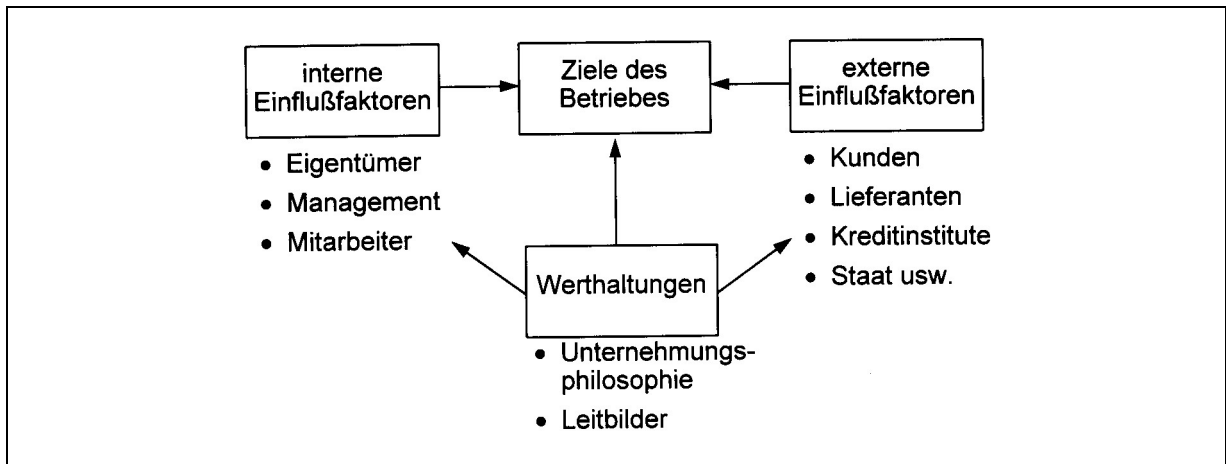


Abbildung 8: Zielentstehung¹⁵²

Der Auftrag zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe geht immer von der Vertretungskörperschaft (Parlament) aus. Sie entscheidet, was im öffentlichen Interesse liegt und was nicht. „Was öffentliche Aufgabe ist, liegt also nicht in der Natur der Sache, sondern hängt von der Haltung der Parlamentsmehrheit ab.“¹⁵³ Welches sind nun aber die tieferen Beweggründe, welche die Politik veranlassen eine bestimmte Sache als öffentliche Aufgabe zu betrachten? Weshalb gibt es einerseits öffentliche Schulen, andererseits aber keine öffentlichen Bäckereien, obwohl beides heute eine Notwendigkeit darstellt?

Zur Erklärung dieses Phänomens können hauptsächlich zwei Gründe¹⁵⁴ herangezogen werden:

1. Gewisse Güter und Dienstleistungen gelten als nicht marktgängig.

Dies bedeutet, dass solche Güter ihrer Art nach ungeeignet sind, vermarktet zu werden, z.B. wegen mangelnder kaufmännischer Rentabilität. Solche Güter sind gekennzeichnet durch Nichtrivalität¹⁵⁵ im Konsum, d.h., der Konsum einer Person schränkt die Menge, die den anderen Konsumenten zur Verfügung steht, nicht ein. Zudem verfügt dieses Gut nicht über die Eigenschaft der Ausschliessbarkeit¹⁵⁶. Das heisst, dass es nicht möglich ist, Menschen von der Inanspruchnahme dieses Gutes oder dieser Dienstleistung auszuschliessen. Güter dieser Art nennt man öffentliche

¹⁵² Quelle: Hieber, Fritz (1995), S. 41

¹⁵³ Brede, Helmut (2001), S. 13

¹⁵⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 13

¹⁵⁵ Vgl. Varian, Hal R. (1994), S. 417

¹⁵⁶ Vgl. Varian, Hal R. (1994), S. 417

Güter und Dienstleistungen. Beispiele wären etwa die Luft, Polizei und Feuerwehr oder die Strassenbeleuchtung.

In solchen Fällen spricht man von Marktversagen, denn der Markt ist nicht in der Lage, die Versorgung zu den vorgeschriebenen Bedingungen zu gewährleisten. Dem Marktversagen liegt eine Fehlleistung in der marktwirtschaftlichen Steuerung zu Grunde, die zu Wohlfahrtsverlusten führt. Ursachen für ein Marktversagen sind z.B. unzureichende Information, Monopole und Kartelle oder Externalitäten (externe Effekte).

2. Meritorische Güter¹⁵⁷

Es handelt sich dabei um Güter, bei denen eigentlich eine marktwirtschaftliche Versorgung möglich wäre, jedoch ein öffentlicher Eingriff trotzdem als gerechtfertigt erscheint. Würde der Markt alleine die Versorgung mit meritorischen Gütern und Dienstleistungen übernehmen, resultierten unerwünschte Ergebnisse, z.B. im sozialen oder gesundheitlichen Bereich. Als Beispiel sei etwa der Personennahverkehr erwähnt, wo es leicht vorstellbar ist, dass nur rentable Strecken zu den Stosszeiten von privaten Unternehmen bedient würden.¹⁵⁸

4.5.1 Öffentliche Aufgaben

Die Funktion von öffentlichen Unternehmen besteht darin, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Allerdings unterliegen öffentliche Aufgaben einem ständigen gesellschaftlichen Wandel und müssen deshalb immer wieder von den Vertretungskörperschaften (Parlamente) neu beurteilt werden.¹⁵⁹ Es gibt also keinen fixen Katalog mit öffentlichen Aufgaben. Von den öffentlichen Aufgaben zu unterscheiden sind die öffentlichen Ziele, denn sie sind den Aufgaben vorgelagert. Aus den öffentlichen Zielen leiten sich die öffentlichen Aufgaben ab.

¹⁵⁷ Vgl. Hirsch, Hans (1989), Sp. 1083

¹⁵⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 14

¹⁵⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 15

4.5.2 Öffentliche Ziele

Öffentliche Unternehmen verfolgen gemeinwohlorientierte Ziele. Zwischen der öffentlichen Aufgabe und dem öffentlichen Ziel besteht, wie bereits erwähnt, eine Mittel-Zweck-Relation. Dabei bildet die Aufgabe das Mittel, um das Ziel (Endzweck) zu erreichen. Der Handelnde bezeichnet also mit dem Ziel den zukünftig angestrebten Zustand, mit der Aufgabe die Verpflichtung zu zielgerichtetem Verhalten.¹⁶⁰

Die Ziele öffentlicher Unternehmen werden von ihrer Trägerschaft bestimmt, sind also als exogen vorgegeben zu betrachten.¹⁶¹ Dies schliesst aber nicht aus, dass sich das öffentliche Unternehmen nicht auch selbst Ziele und Aufgaben setzt. Bei solchen endogenen Zielen¹⁶² muss es sich dann allerdings um von den exogenen Zielen abgeleitete handeln.

Es ist festzustellen, dass Ziel und Aufgabe begrifflich oft nicht getrennt werden und es so zu Vermischungen v.a. im Alltagsgebrauch kommt. Obwohl z.B. die Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG)¹⁶³ und des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes (TUG)¹⁶⁴ mit „Zweck“ betitelt sind, verzichtet der Gesetzgeber auf Aussagen zur Zielsetzung dieser öffentlichen Unternehmen und begnügt sich statt dessen im Errichtungsgesetz nur die Aufgaben der SBB bzw. der Swisscom zu nennen. Der Verzicht auf die detaillierte Aufzählung von Zielen kann mit sprachlichen Gründen erklärt werden, denn es ist oft einiges einfacher, anstelle der Ziele die sich daraus ergebenden Aufgaben zu artikulieren.¹⁶⁵ Auf diese Weise lässt sich eine komplizierte Formulierung vermeiden und die Aussagen werden verständlicher.

Beispiel:

„Senkung der Illetrisumsrate bei Erwachsenen um 10% während den nächsten zwei Jahren“ (Ziel) vs. „Einrichtung und Betrieb eines Lese- und Schreibkurses für Erwachsene“ (Aufgabe)

¹⁶⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 18

¹⁶¹ Vgl. Diederich, Helmut (1989), Sp. 1862

¹⁶² Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 18

¹⁶³ Vgl. SBBG Art. 3 Abs. 1

¹⁶⁴ Vgl. TUG Art. 3 Abs. 1

¹⁶⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 19

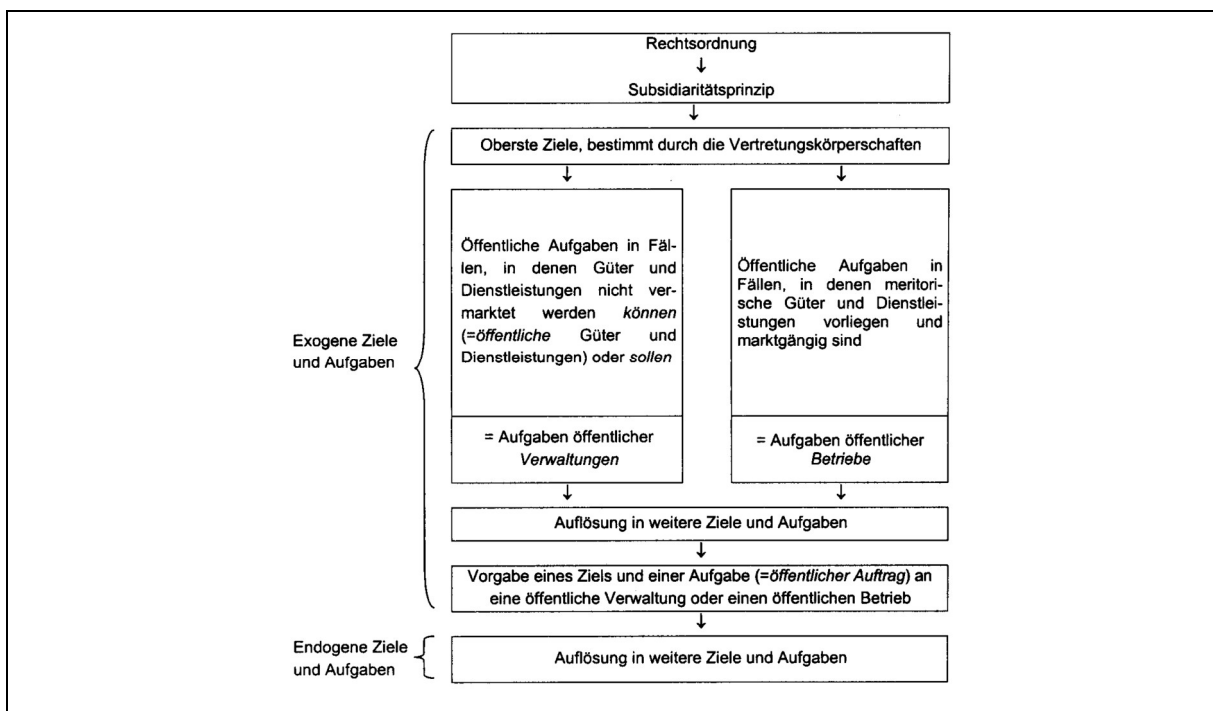


Abbildung 9: Ziele und Aufgaben öffentlicher Unternehmen und Verwaltungen¹⁶⁶

Aus diesen exogen vorgegebenen Zielen und Aufgaben können schliesslich endogene Ziele und Aufgaben abgeleitet werden (vgl. Abbildung 9).

Dies ist einleuchtend, denn für ein gezieltes Handeln muss eine Zielvorgabe vorhanden sein, daraus resultiert dann die Aufgabe und aus dieser wiederum neue Unterziele etc. Dieses Procedere setzt sich so durch die ganze Organisationshierarchie fort.¹⁶⁷

4.5.2.1 Sachziel

„Die Produktion von Gütern und/oder Dienstleistungen zum Zwecke der Fremdbedarfsdeckung auf dem Markt wird [...] als oberstes *Sachziel* einer Unternehmung bezeichnet.“¹⁶⁸

In der Literatur zu öffentlichen Unternehmen werden die beiden Begriffe Sachziel und öffentliche Aufgabe meist synonym verwendet, was verwirrend sein kann, denn die Aufgabe wird ja eigentlich aus dem Ziel abgeleitet.¹⁶⁹ Wenn nun die öffentliche Aufgabe genügend genau konkretisiert ist, bildet sie das Zielobjekt des öffentlichen Un-

¹⁶⁶ Brede, Helmut (2001), S. 20

¹⁶⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 19

¹⁶⁸ Thom, Norbert/Wenger, Andreas P./Zaugg, Robert J. (1999), S. 377

¹⁶⁹ Vgl. Eichhorn, Peter (1983), S. 243; Chmielewicz, Klaus (1987) S. 145

ternehmens und alle Unternehmensaktivitäten können sich darauf ausrichten. Wenn aber beispielsweise ein privates Unternehmen im Bereich der Personenbeförderung tätig ist, verfolgt es keine öffentliche Aufgabe, sondern ein Sachziel.

4.5.2.2 Formalziel

Formalziele sind den Sachzielen übergeordnet und widerspiegeln den Erfolg unternehmerischen Handelns. Sie werden deshalb auch als Erfolgsziele bezeichnet.¹⁷⁰

Die klassischen Formalziele sind Gewinn, Liquidität und ggf. Wachstum.¹⁷¹

4.5.2.3 Zieldominanz

Bei den gegebenen Rahmenbedingungen (Verfassung, Gesetzgebung, Wirtschaftsordnung) herrscht bei privaten Unternehmen kennzeichnenderweise eine Formalziel dominanz vor. Bei den öffentlichen Unternehmen hat die Trägerschaft zusätzlich zu entscheiden, ob das Sachziel über eine öffentliche Aufgabe definiert wird und wie weit die Formalziele durch soziale und volkswirtschaftliche Überlegungen verdrängt werden.¹⁷² Somit liegt es in der öffentlichen Hand, darüber zu entscheiden, ob ein öffentliches Unternehmen eher privaten oder aber eher öffentlichen Charakter besitzt.

4.6 Fazit

Die Schweiz besitzt ein ausgesprochen föderalistisches Staatssystem, welches gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip die Kompetenzen von der untersten Ebene nach oben organisiert. Dies bedeutet für öffentliche Unternehmen, dass ihre Investitionsentscheide durch das Finanzreferendum beeinflusst werden können.

Mehrheitlich wurde der Beamtenstatus in der Schweiz bereits abgeschafft. Auf Bundesebene ist er nicht mehr existent und auch in den meisten Kantonen wurde er durch ein Kündigungssystem abgelöst.

Abgaben darf der Staat nur innerhalb gewisser Grenzen erheben. Dies bedeutet für öffentliche Unternehmen, im Gegensatz zur Privatwirtschaft, eine wichtige Rahmenbedingung.

¹⁷⁰ Vgl. Thommen, Jean-Paul/Sachs, Sybille (2000), S. 94 ff.

¹⁷¹ Vgl. Chmielewicz, Klaus (1989), Sp. 1099

¹⁷² Vgl. Chmielewicz, Klaus (1989) Sp. 1100

Öffentliche Unternehmen i.e.S. und gemischtwirtschaftliche Unternehmen können sowohl privat- als auch öffentlich-rechtlich organisiert sein, manchmal treten sogar Mischformen auf. Die äusseren Schranken werden allerdings immer durch das öffentliche Recht bestimmt.¹⁷³

Das Zielsystem eines öffentlichen Unternehmens wird extern durch die Vertretungskörperschaft beeinflusst. Zwischen den öffentlichen Aufgaben und Zielen besteht eine Mittel-Zweck-Relation, wobei durch das Ziel die Aufgabe bestimmt wird. Während bei privatwirtschaftlichen Unternehmen das Formalziel dominiert, entscheiden bei öffentlichen Unternehmen die Vertretungskörperschaften, ob Sach- oder Formalziel-dominanz vorherrscht.

5 Konsequenzen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Ziele für die Führung öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten

5.1 Vorbemerkung

In diesem Kapitel soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen die unterschiedlichen Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen für die Unternehmensführung haben. Ziel dieser Arbeit ist das Aufzeigen der Besonderheiten der öffentlichen Unternehmen im Vergleich zur Privatwirtschaft. Dieser Grundsatz soll auch in diesem Kapitel beibehalten werden. Deshalb werden z.B. Fragen der Standortwahl oder des Risk-Managements nicht behandelt, denn in diesen Bereichen sind für öffentliche Unternehmen keine Besonderheiten auszumachen.

5.2 Organisatorische Konsequenzen

5.2.1 Zur Aufbau- und Ablauforganisation

„Während sich [...] die Aufbauorganisation auf institutionale Probleme oder Bestandsphänomene [...] bezieht, handelt es sich bei der Ablauforganisation um die raum-zeitliche Strukturierung [...]“¹⁷⁴

¹⁷³ Vgl. Vogel, Stefan (2000), S. 57

¹⁷⁴ Kosiol, Erich (1969), Sp. 173

Für die Gestaltung der Strukturen und Prozesse öffentlicher Unternehmen lassen sich aus deren Rahmenbedingungen und Ziele kaum Konsequenzen für die Organisation im Vergleich zu den privaten Unternehmen feststellen.¹⁷⁵ Die verschiedenen Organisationsformen (funktionale Organisation, divisionale Organisation, Matrix- und Prozessorganisation) weisen bei öffentlichen Unternehmen mehrheitlich die gleichen Vor- und Nachteile¹⁷⁶ wie bei privaten auf. Da öffentliche Unternehmen eine Vielzahl von Funktionen wahrnehmen, kann keine generell beste Organisationsform empfohlen werden. Je nach Ausprägung des öffentlichen Unternehmens muss die dafür geeignetste gewählt werden.

Anders als bei privaten Unternehmen wirken bei öffentlichen Unternehmen die Vertretungskörperschaften auf die Aufbauorganisation ein. Diese politische Einflussnahme ist unterschiedlich, je nach Funktion und v.a. je nach Rechtsform des jeweiligen Unternehmens. Hingegen sind alle öffentlichen Unternehmen von den Zielen und Plänen der Gebietskörperschaften abhängig.¹⁷⁷

5.2.2 Zur Notwendigkeit einer besonderen Rechtsform für öffentliche Unternehmen

In der Schweiz existiert für öffentliche Unternehmen keine spezielle Rechtsform. Die massgebende Literatur ist sich im Allgemeinen darüber einig, dass der privatrechtlichen Organisationsform für öffentliche Unternehmen nichts im Wege steht.¹⁷⁸

Trotzdem bleiben einige Bedenken, denn die Funktion des Privatrechts besteht in der Wahrung der privaten Interessen und nicht der öffentlichen. Zwar können die Parteien frei bestimmen, welchem Zweck eine privatrechtliche Institution dienen soll, aber es würde doch gegen die Prinzipien des Privatrechts verstossen, sähe man darin einen rein öffentlichen.¹⁷⁹ Wird das privatrechtliche Kleid für ein öffentliches Unternehmen gewählt, entsteht eine von den privatwirtschaftlichen Institutionen verschiedene Gesellschaftsform, denn die Autonomie der Parteien wird beschnitten, indem der öffentliche Zweck in den Vordergrund drängt.¹⁸⁰ Auch wenn der Staat die Aktiengesellschaft als Rechtsform wählt, erhält er nie die Selbstbestimmung von privaten

¹⁷⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 84; Braun, Günther E. (1989), Sp. 1234

¹⁷⁶ Vgl. Thom, Norbert/Ritz Adrian (2000), S. 223 ff.

¹⁷⁷ Vgl. Braun, Günther E. (1989), Sp. 1233 ff.

¹⁷⁸ Vgl. Gygi, Fritz (1986), S. 61 f.

¹⁷⁹ Vgl. Heusser, Walter (1949), S. 33

¹⁸⁰ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 68

Trägern. Weil die öffentliche Hand im öffentlichen Interesse handeln muss, fehlt ihr hierzu der notwendige Spielraum.

Dennoch werden für staatliche Wirtschaftstätigkeiten immer häufiger privatrechtliche Rechtsformen auf Kosten von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen gewählt. Dies geschieht in erster Linie in Bereichen, wo der Staat in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft steht.¹⁸¹ In der Schweiz wurden z.B. die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) 1999 auf Grund dieser Gedanken von einer unselbständigen Anstalt des Bundes in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft mit Rechtspersönlichkeit überführt. Ziel war es: „[...] weg vom schwerfälligen Bundeskoloss hin zur flexiblen, kunden- und erfolgsorientierten Unternehmung.“¹⁸²

Allgemein kann gesagt werden, dass bei der Wahl der Rechtsform die von Fall zu Fall massgebenden Bedürfnisse der öffentlichen Unternehmen beachten werden müssen, generelle Richtlinien existieren nicht. Dieser Umstand führte zu einer breiten Palette von Zwischenformen, die sich aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliedert haben.¹⁸³

Seit dem Ersten Weltkrieg ist zu beobachten, dass die privatrechtlichen Organisationsformen immer beliebter werden und somit der staatliche Machtbereich eingeschränkt wird.¹⁸⁴ Allerdings werden weder die Organisationsformen des öffentlichen noch des privaten Rechts den Bedürfnissen der öffentlichen Unternehmen vollkommen gerecht. Die Nachteile der öffentlich-rechtlichen Form sind einerseits die politische Beeinflussung durch die Vertretungskörperschaften sowie die mangelnde Flexibilität und teilweise auch Effizienz. Andererseits wirken sich bei den privatrechtlichen Organisationsformen die programmierten Konflikte zwischen der Trägerschaft und der Unternehmensführung negativ aus. Das Privatrecht ist nicht zur Wahrung öffentlicher Interessen ausgelegt und der Staat verliert einen grossen Teil seines Einflusses.

¹⁸¹ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 69

¹⁸² SBB 99 (1998), S. 9

¹⁸³ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 70

¹⁸⁴ Vgl. Hug, Walter (1937), S. 134

ses auf das öffentliche Unternehmen.¹⁸⁵ Nach Beeli müssten bei der Entwicklung einer neuen Organisationsform folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Priorität der öffentlichen Funktion vor dem Erwerbsprinzip;
2. Die öffentliche Hand ist alleinige Trägerin des Unternehmens. Private sollen sich kapitalmässig beteiligen können;
3. Das Unternehmen ist autonom organisiert und wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt;
4. Die geschäftsführenden Organe werden von der Trägerschaft gewählt. Diese sind allerdings keine Amtspersonen, sondern unabhängige Willensträger;
5. Das Erreichen öffentlicher Ziele wird durch Kontroll- und Steuerungsinstrumente der Trägerschaft sichergestellt;
6. Durch die organisatorische und rechtliche Autonomie wird das Unternehmen ziel- und ergebnisorientiert geführt und gewinnt so an Flexibilität;¹⁸⁶

Den Unternehmensmerkmalen entsprechend müsste die Ausgestaltung des öffentlichen Unternehmens im Einzelfall vorgenommen werden. Bei einem öffentlichen Unternehmen, welches in Konkurrenz mit der Privatwirtschaft stünde, müssten die Flexibilität und Effizienz besonders berücksichtigt werden, bei einer Gemeinwirtschaft, bei welcher die öffentliche Aufgabe im Zentrum stünde, die strikte Durchsetzbarkeit des öffentlichen Auftrags. Es gilt aber festzustellen, dass wohl keine Idealform existiert. Die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe verlangt nach staatlicher Kontrolle, die wirtschaftliche Tätigkeit aber nach einer gewissen Autonomie. Dies bedeutet, dass ein Zielkonflikt vorliegt.¹⁸⁷

5.3 Konsequenzen für das Personalmanagement

Auch in diesem Abschnitt sollen nur die Besonderheiten öffentlicher Unternehmen im Vergleich zur Privatwirtschaft herausgearbeitet werden. Deshalb werden viele Themen ausgeklammert, die zwar schon Problembereiche öffentlicher Unternehmen darstellen, sich im Wesentlichen aber nicht von den Problemen privater Unterneh-

¹⁸⁵ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 70

¹⁸⁶ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 71

¹⁸⁷ Vgl. Beeli, Hans (1989), S. 71 f.

men unterscheiden. Aus diesem Grund werden in diesem Abschnitt unter anderem Themen wie die Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung, Personalentwicklung und der Personalfreistellung nicht behandelt.

5.3.1 Der öffentliche Dienst

Seit dem 1. Januar 2002 ist in der Schweizer Bundesverwaltung das neue Personalrecht in Kraft, welches das über 70-jährige Beamtengesetz ablöste. Somit ist der Beamtenstatus Geschichte.

Die Schweiz kannte aber auch vorher keinen öffentlichen Dienst im Sinne des klassischen Beamtentums, wie es etwa in Deutschland oder Frankreich noch besteht.¹⁸⁸

Diese Länder kennen eine Anstellung für Staatsbeamte auf Lebenszeit. Als Charakteristikum des Beamtentums in der Schweiz galt vor allem die Einrichtung der Amtsperiode. Beamte oder Beamtinnen wurden meistens für eine Amtsdauer von 4 Jahren gewählt, danach mussten sie sich einer Wiederwahl stellen, welche aber die Regel war.¹⁸⁹

In der Mehrheit der Kantone wurde der Beamtenstatus ebenfalls bereits abgeschafft und das Staatspersonal ist auf der Basis eines Kündigungssystems angestellt. Die restlichen Kantone planen eine Revision oder kennen einen eingeschränkten Beamtenstatus.¹⁹⁰ In den Gemeinden sind die Mitarbeitenden meist öffentlich-rechtlich angestellt, die Mehrzahl der Angestelltenverhältnisse kommt aber Langzeitanstellungen gleich.¹⁹¹

Dieser Wandel der Gesetzesordnungen wirkt sich auch auf die öffentlichen Unternehmen aus. Dies sei kurz an zwei der grössten öffentlichen Unternehmen der Schweiz, den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Schweizerischen Post, aufgezeigt.

Für die SBB wie für die Post gelten nach Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) bzw. Art. 15 Abs. 1 des Postorganisationsgesetzes die Bestimmungen über das Dienstverhältnis des Bundespersonals. Sieht das BPG keine speziellen Regelungen vor, gilt das Obligationenrecht. Die bei-

¹⁸⁸ Vgl. Thom, Norbert/Ritz Adrian (2000), S. 52

¹⁸⁹ Vgl. Richli, Paul (1996), S. 22

¹⁹⁰ Vgl. Eidgenössisches Personalamt (2000), [Online]

¹⁹¹ Vgl. Germann, Raimund (1998), S. 113 ff.

den Unternehmen schliessen zudem für ihren Bereich mit den Personalverbänden Gesamtarbeitsverträge (GAV) ab.¹⁹² Das Arbeitsverhältnis ist öffentlich-rechtlicher Natur¹⁹³ und in der Regel unbefristet¹⁹⁴. Die Vertragsparteien können das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen auf jeden Zeitpunkt beenden.¹⁹⁵

Mit diesen Änderungen haben die SBB und Post einen grösseren Handlungsspielraum erhalten, um sich auf zunehmend liberalisierten Märkten behaupten zu können. Sie wurden so auch in der Personalpolitik flexibler und können rascher auf Veränderungen reagieren. Der mit dem BPG möglich werdende Abschluss von öffentlich-rechtlichen Gesamtarbeitsverträgen ist in der eidgenössischen Verwaltungslandschaft etwas völlig Neues und ermöglicht eine besser Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern. Neu wurde auch ein Leistungslohn eingeführt, der sich je nach Funktion, Erfahrung und Leistung richtet. Deshalb werden regelmässige Personenbeurteilungen vom BPG verlangt, was die bessere Berücksichtigung der Leistungen der Mitarbeitenden für die Lohngestaltung ermöglicht.¹⁹⁶

5.3.2 Führungsstil und Führungskonzept

Unter Personalführung werden hier die Bemühungen verstanden, Mitarbeitende zu einem zielorientierten Handeln zu veranlassen, die Unternehmensführung wird als die zielorientierte Gestaltung von Unternehmen definiert.¹⁹⁷ Beide Bereiche sollen hier zusammen betrachtet werden, denn in der Realität sind sie miteinander verwoben. Bei der Führung eines Unternehmens soll eine gemeinsame Aufgabe erfüllt werden, also müssen die Mitarbeitenden zielorientiert, aber auf eine soziale Art und Weise, beeinflusst werden.

Das Thema Personalführung ist sehr vielschichtig und mit anderen Bereichen wie der Organisation, Kontrolle und Entscheidung vernetzt. Hier soll aber nur knapp auf diese Funktionen der Unternehmensführung eingegangen werden, denn es sind andere Abschnitte für diese Themen reserviert (s. 5.2, 5.5, 5.4.4). Zudem werden auch hier wieder nur die besonderen Unterschiede im Vergleich zu den privaten Unternehmen herausgegriffen und ihre Konsequenzen für die Führung aufgezeigt.

¹⁹² Vgl. BPG Art. 38 Abs. 1

¹⁹³ Vgl. BPG Art. 8 Abs. 1

¹⁹⁴ Vgl. BPG Art. 9 Abs. 1

¹⁹⁵ Vgl. BPG Art. 10 Abs. 1

¹⁹⁶ Vgl. Eidgenössisches Personalamt (2000), [Online]

¹⁹⁷ Vgl. Schweitzer, Marcell (1993), S. 1

„Unter einem Führungsstil versteht man eine grundsätzliche Handlungsmaxime des Vorgesetzten. Gegenüber dem in der konkreten Situation stark modifizierten Führungsverhalten bleibt der Führungsstil über einen längeren Zeitraum konstant.“¹⁹⁸ Im Wesentlichen kann davon ausgegangen werden, dass bis vor wenigen Jahrzehnten in öffentlichen Unternehmen ein autoritärer Führungsstil gepflegt wurde. Bei diesem Führungsstil handelten die Mitarbeiter auf Anweisung und ohne Entscheidungskompetenz und Mitsprache. Um sicher zu sein, dass auch alles korrekt erledigt wurde, waren starke Kontrollen die Regel. Es bestand eine klare Hierarchie, in der der Manager gegenüber seinen Untergebenen einen Informationsvorsprung besaß.¹⁹⁹ Nach militärischem Vorbild entwickelte sich eine Befehlsstruktur, wobei der absolute Gehorsam oberste Tugend war.²⁰⁰

Dieser Führungsstil gilt heute als überholt. Heutzutage geht man von einem kooperativen Führungsstil aus. Dabei wird der Entscheidungsprozess transparent gemacht, indem alle Beschäftigten an Wissen und Verantwortung teilhaben. Es handelt sich also um einen kommunikativen Führungsstil, in dem Hypothesen, Alternativen, Ziele und Einsatzmittel besprochen und Verantwortung und Aufgaben delegiert werden.²⁰¹ Aber auch heute sind noch Relikte des autoritären Führungsstils nicht überall verschwunden.

Um dem kooperativen Führungsstil endgültig zum Durchbruch zu verhelfen, kann nur Schulung helfen. „Es muss Vorgesetzten und Mitarbeitern immer wieder klargemacht werden, dass Kooperation, Delegation von Verantwortung, Verantwortungsbereitschaft, offene Kommunikation und das Ausnutzen gewählter Entscheidungsspielräume, also kurz: der kooperative Führungsstil, nicht nur die Effizienz der öffentlichen Verwaltung erhöht, sondern auch die Arbeitsfreude aller stärkt.“²⁰² Dies gilt selbstverständlich für öffentliche Unternehmen genauso.

Im Gegensatz zum Führungsstil, der die grundsätzliche Haltung des Führenden widerspiegelt, handelt es sich bei Führungskonzepten um „Aussagensysteme, die theoretische und instrumentale Aussagen über die Struktur und die Funktion zielorientierter Gestaltungsprozesse enthalten.“²⁰³

¹⁹⁸ Scholz, Christian (1994), S. 437

¹⁹⁹ Vgl. Koreimann, Dieter S. (1995), S. 62 f.

²⁰⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 158

²⁰¹ Vgl. Koreimann, Dieter S. (1995), S. 64

²⁰² Brede, Helmut (2001), S. 159

²⁰³ Schweitzer, Marcell (1993), S. 9

Es sollen hier nur zwei Führungskonzepte betrachtet werden, für welche nach Helmut Brede besonders günstige Anwendungsbedingungen in öffentlichen Unternehmen und Verwaltungen herrschen.²⁰⁴ Es handelt sich dabei um ein Totalmodell, das Management by Objectives (MbO) und um ein Partialmodell, das Management by Exception (MbE).

Beim MbO-Konzept können zwei Formen unterschieden werden, nämlich einmal die Führung durch Zielvereinbarung und dann die Führung durch Zielvorgabe. Die letzte Variante wird allerdings nicht weiter betrachtet, denn sie lässt sich mit einem kooperativen Führungsstil nicht vereinbaren.

Führung durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) ist wahrscheinlich eines der bekanntesten Führungskonzepte. In einem öffentlichen Unternehmen bedeutet die Anwendung dieses Konzepts, dass ein möglichst umfassendes Zielsystem entwickelt wird. Wichtig ist dabei, dass bei der Zielbildung sowohl die Vorgesetzten als auch die Mitarbeitenden beteiligt werden, damit das Zielsystem vom ganzen Personal als Richtschnur seines Handelns verwendet wird.²⁰⁵

Bei der Führung durch Abweichungskontrolle und Eingriff in Ausnahmefällen (Management by Exception) wird versucht, die Arbeitsbelastung von Führungskräften so gering wie möglich zu halten. Dies geschieht, indem den einzelnen Mitarbeitenden ein recht grosser Entscheidungsspielraum gelassen wird und sie erst bei der Überschreitung einer gewissen Toleranzgrenze oder aber bei unvorhergesehenen Ereignissen, also Ausnahmefällen, an ihren Vorgesetzten gelangen.²⁰⁶ Die Idee dieses Konzepts erscheint logisch und trivial, trotzdem werden in der Realität immer noch viele Vorgesetzte mit Informationen überflutet, weil immer noch der Irrglaube vorherrscht, dass der „Chef“ über alles informiert sein müsse. Allerdings verhält es sich gerade umgekehrt, denn „je stärker ein Vorgesetzter mit nicht erforderlichen Informationen beansprucht wird, um so mehr geht seine Fähigkeit verloren, sich wirklich wichtigen Dingen zu widmen.“²⁰⁷

²⁰⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 160

²⁰⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 160

²⁰⁶ Vgl. Schweitzer, Marcell (1993), S. 11

²⁰⁷ Brede, Helmut (2001), S. 161

Problematisch bei diesem Konzept dürfte wohl in der Praxis die Unterscheidung zwischen Normalfällen und den Ausnahmefällen sein.²⁰⁸ Jedoch lässt sich dieses Problem durch gute Organisation und Mitarbeiterschulung zum grössten Teil eliminieren und es wird durch die höhere Arbeitsbefriedigung der Mitarbeitenden wieder aufgewogen, denn innerhalb der Toleranzgrenze geniessen sie eine weitgehende Selbststeuerung.²⁰⁹

5.3.3 Das Motivationsproblem

Der Begriff Motivation (im unternehmerischen Kontext) lässt sich als „Zusammenspiel mehrerer über Anreize aktivierter Motive, die in einer Situation das Verhalten bestimmen“²¹⁰ definieren. Unter einem Motiv versteht man diejenige intrinsische Quelle eines Menschen, welche ihn mit Energie versorgt und sein Verhalten auf ein Ziel ausrichtet.²¹¹ In der Personalwirtschaft interessieren in erster Linie die Zusammenhänge zwischen Motivation und Arbeitsleistung sowie zwischen Motivation und Arbeitszufriedenheit. Damit ergibt sich auch ein indirekter Zusammenhang mit der Effizienz eines Unternehmens.²¹²

In öffentlichen Unternehmen ergibt sich nun das Problem, dass sich Mitarbeitende für die Erreichung von Zielen engagieren müssen, die nicht ihre eigenen sind. Als typische Reaktion auf dieses Problem versucht man zu bewirken „[...] daß mit der Verfolgung der eigenen Ziele zugleich auch die fremden gefördert werden“²¹³. Damit dies gelingt, müssen zwischen den eigenen und den zu erfüllenden Zielen Vernetzungen bestehen oder hergestellt werden. Dies führt zur bestmöglichen Steuerung, nämlich der Selbststeuerung.²¹⁴

In der Privatwirtschaft scheint die Problemlösung etwas einfacher zu sein. Hier können durch Umsatzprämien, Gewinnbeteiligungen und auch Macht und Prestige die Zielverknüpfungen oft gut erreicht werden.

Etwas anders sieht es aber meistens bei öffentlichen Unternehmen aus, denn sie handeln ja im öffentlichen Interesse und verfolgen Ziele für das Gemeinwohl. Hier

²⁰⁸ Vgl. Schweitzer, Marcell (1993), S. 11

²⁰⁹ Vgl. Koreimann, Dieter S. (1995), S. 42

²¹⁰ Thom, Norbert (1986), S. 573

²¹¹ Vgl. Meffert, Heribert (1998), S. 112

²¹² Vgl. Thom, Norbert (1999), S. 15

²¹³ Brede, Helmut (2001), S. 161

²¹⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 161

stellt sich nun aber das Problem der Messbarkeit, denn das Gemeinwohl ist kaum fassbar. Somit ist auch keine Vernetzung zwischen den Eigen- und Fremdziele möglich. Welche Anreize können unter diesen Umständen geschaffen werden, um die Verknüpfung zwischen dem Gemeinwohl und den eigenen Bedürfnissen zu erreichen?

Leistungsanreize können materieller wie auch immaterieller Art sein. Die wichtigsten Arten extrinsischer Motivation in öffentlichen Unternehmen sind:²¹⁵

- Sonderprämien (auf Grund herausragender Leistungen)
- Leistungszulagen (unterliegt den subjektiven Einflüssen des Vorgesetzten)
- Beförderungen/Herabstufungen
- Auszeichnungen/Tadel
- Gewährung/Versagen von Weiterbildungskursen
- Gewährung/Versagen von besseren Arbeitsmitteln
- Prämierung von Verbesserungsvorschlägen (betriebliches Vorschlagswesen)

Es bleibt allerdings fragwürdig, inwieweit monetäre Leistungsanreize wirken, denn es gilt anzunehmen, dass ab einem gewissen Einkommen eine zusätzliche Einkommenssteigerung zu keinen erhöhten Anstrengungen mehr führt. Bei immateriellen Anreizen, wie einem Zuwachs an Prestige, Macht, Entfaltungsmöglichkeiten oder Einfluss sieht es wiederum ganz anders aus.²¹⁶ Der Mensch handelt nicht nur, weil er dazu durch einen monetären Anreiz von aussen motiviert wird (extrinsische Motivation), sondern tut vieles von sich aus (intrinsische Motivation). So kann eine Tätigkeit selbst dem Menschen Vergnügen bereiten oder es geht ihm um das Einhalten von z.B. ethischen Normen (z.B. andern Personen nicht mutwillig schaden). Schliesslich ist der Mensch auch bereit, schwierige Wege auf sich zu nehmen, z.B. zum Erreichen eines selbst gesetzten Ziels. Intrinsische Motivation ist denn oft auch der „Motor“ für kreative und innovative Tätigkeiten, die einen strategischen Wettbewerbsvorteil darstellen. Ein Unternehmen ist somit auch auf die intrinsische Motivation seiner Mitarbeitenden angewiesen.²¹⁷

²¹⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 163; Thom, Norbert (1999), S.174 ff.

²¹⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 163

²¹⁷ Vgl. Frey, Bruno S. (2001), S. 25

Bei öffentlichen Unternehmen liegen meist qualitative Ziele vor, was das bereits angesprochene Problem der Messbarkeit mit sich bringt. Hier geht es also darum objektiv zu beantworten, ob ein vorgegebenes Ziel erreicht wurde oder nicht. Bei dieser Problemlage müssen also beobachtbare Indikatoren herangezogen werden, mit deren Hilfe man zwar keine 100% exakte, aber doch eine genügend genaue Antwort finden kann.

5.3.4 Das eingeschränkte Mitbestimmungsrecht

Das Prinzip der Mitbestimmung geht davon aus, dass nicht nur die Eigentümer eines Unternehmens, sondern auch andere Stakeholderkategorien einen Führungsanspruch geltend machen können. Das Mitbestimmungsrecht ermöglicht es den Mitarbeitenden an Entscheidungen teilzuhaben. Im Gegensatz zu Deutschland gibt es in der Schweiz keine rechtliche Normierung. Vertragliche Regelungen wurden einer verfassungsmässigen oder gesetzlichen Verankerung vorgezogen. „Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem sogenannten **Friedensabkommen**, d.h. einer Vereinbarung, die am 19.7.1937 zwischen dem Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller (ASM) und dem Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverband (SMUV) getroffen wurde.“²¹⁸ Es gibt keine einheitliche Begriffsumschreibung der Mitbestimmung. Je nach Definition sind somit die Art, Intensität und Form der Mitbestimmung verschieden. Dies wirkt sich konkret auf den Stellenwert der Mitbestimmung in der Unternehmensführung aus.²¹⁹

In öffentlichen Unternehmen, die dem öffentlichen Recht unterstehen, gilt nur eine eingeschränkte Form der Mitbestimmung. So sieht das Bundespersonalgesetz in Art. 33 Abs. 1 nur eine Mitwirkung in wichtigen Personalangelegenheiten vor. Das Mitwirkungsrecht betrifft vor allem das Recht auf Information. Der Grund für die begrenzte Mitbestimmung ist einsichtig, denn die Ziele werden ja meist extern von der Vertretungskörperschaft bestimmt.²²⁰

Bund, Kantone und Gemeinden treten oft als Träger von Unternehmen auf, die ihre Produkte meist konkurrenzlos oder zumindest mit eingeschränkter Konkurrenz auf dem Markt anbieten (z.B. SBB, Schweizerische Post). Heute ist ihr Ziel zwar ebenfalls eine angemessene Rentabilität zu erwirtschaften, doch sind sie auch zur Grundversorgung der Bevölkerung verpflichtet und auch noch zu 100% in Besitz des Bun-

²¹⁸ Rühli, Edwin (1992), S. 109

²¹⁹ Vgl. Rühli, Edwin (1992), S. 91 ff.

²²⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 166 f.

des. Investitionsentscheidungen scheinen deshalb auch heute noch mit weniger Risiko behaftet zu sein, als es bei privaten Unternehmen der Fall ist. Denn obwohl z.B. die SBB durch die Umwandlung in eine spezialrechtliche Aktiengesellschaft theoretisch konkursfähig geworden sind, ist nicht anzunehmen, dass der Bund dieses öffentliche Unternehmen im entscheidenden Zeitpunkt im Stich lassen würde, schliesslich handelt es sich um ein Unternehmen der Bedarfsdeckung.

Aus dem Gesagten folgt, dass bei öffentlichen Unternehmen die Mitbestimmung bei Kapital- und Personalentscheidungen von anderer Bedeutung ist als bei privaten Unternehmen, bei denen es bei wiederholt eintretenden betriebswirtschaftlichen Verlusten zum Konkurs kommt. Viele dieser Kapital- und Personalentscheidungen bei öffentlichen Unternehmen betreffen aber öffentliche Interessen, denn sie beeinflussen die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Das bedeutet, dass bei öffentlichen Unternehmen, deren Aufgaben nicht von der Privatwirtschaft übernommen werden können oder sollen, die Öffentlichkeit eine nicht unwesentliche Mitbestimmung erhalten muss.²²¹

Je nach dem, ob es sich bei einem öffentlichen Unternehmen um ein kapitalintensives Unternehmen handelt oder nicht, müssen auch die Mitbestimmungsrechte bei den Kapitalentscheiden entsprechend ausfallen. Bei einem kapitalintensiven Unternehmen ist das Personal weniger schnell von Erweiterungs- oder Rationalisierungsinvestitionen betroffen, weshalb die Mitbestimmung bei Kapitalentscheiden weniger wichtig scheint, als bei einem personalintensiven Unternehmen, bei dem Kapitalentscheide eine grössere Auswirkung auf die Arbeitsplätze haben. Auch der Öffentlichkeit müsste konsequenterweise eine grössere Mitbestimmung zukommen, da Kapitalentscheide die Realisierung der öffentlichen Aufgabe stark beeinflussen.²²²

5.4 Konsequenzen für die Unternehmensplanung

5.4.1 Finanzierungsformen

Unter Finanzierung wird hier die Beschaffung und Bereitstellung der finanziellen Mittel (des Kapitalvolumens) verstanden.

Es sollen jetzt die unterschiedlichen Finanzierungsformen von öffentlichen Unternehmen näher betrachtet werden. Dabei wird auf die Systematisierung der unter-

²²¹ Vgl. Eichorn, Peter (1976), S. 207

²²² Vgl. Eichorn, Peter (1976), S. 208

schiedlichen Finanzierungsarten nach den beiden typischen Kriterien, Herkunft der finanziellen Mittel und Rechtsstellung der Kapitalgeber, verzichtet. Die Einteilung der Finanzierungsarten nach Innen-/Aussenfinanzierung sowie Eigen-/Fremdfinanzierung würde bei Unternehmen im öffentlichen Sektor nicht weit führen, denn die möglichen Finanzierungsarten sind überaus vielfältig.²²³ Die folgende Darstellung folgt Helmut Brede²²⁴, die Ergebnisse werden zur besseren Übersicht tabellarisch vorangestellt.

| Gruppen von Finanzierungsformen | Stichworte | Nutzung der Finanzierungsform durch öffentliche Unternehmen | Nutzung der Finanzierungsform durch private Unternehmen |
|------------------------------------|------------------------------|---|---|
| Finanzierung aus Abgaben | Zuweisungen | (x) | |
| | Gebühren | x | |
| Zuführung durch den Träger | Eigenfinanzierung | 6 | 6 |
| | Zuschüsse zur Defizitdeckung | X | |
| Kreditfinanzierung | Kapitalmarktkredit | 6 | 6 |
| | Leasing | x | x |
| | Bausparen | x | |
| Finanzierung aus privaten Quellen | Betreibermodell | x | |
| | Konzessionsmodell | X | |
| | Materielle Privatisierung | x | |
| | Schenkung | x | x |
| Finanzierung aus Erwerbseinkünften | Sponsoring | x | |
| | Erwerbseinkünfte | 6 | 6 |
| Sonstiges | Vermögensumschichtung | x | x |
| | Mitteleinsparung | x | x |

Die für das Aufkommen wichtigsten Formen sind durch ein fettgedrucktes 6 hervorgehoben; (x) bedeutet, dass die Finanzierungsform nur unter bestimmten Bedingungen genutzt werden kann.

Tabelle 3: Finanzierungsformen²²⁵

Die Erläuterungen zu den Stichworten erfolgen in alphabetischer Reihenfolge:

Bausparen

Bausparen funktioniert so, „dass der Bausparer zuerst Einzahlungen in einen Fonds leistet, bis etwa die Hälfte der für das Bauvorhaben benötigten Summe erreicht ist. Dann erhält der Bausparer seine Einlagen samt Zinsen zurück und kann sich aus-

²²³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 101

²²⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 102 ff.

²²⁵ Quelle: in Anlehnung an Brede, Helmut (2001), S. 102

serdem von der Bausparkasse den Rest leihen.“²²⁶ Es ist allerdings fraglich, ob dieser Weg günstiger ist als der konventionelle Weg mit der Bildung von Ersparnissen und der Finanzierung des Restbetrages mit Krediten. In der Schweiz ist das Bausparen nicht so bekannt wie in Deutschland und überhaupt erst möglich seit 1999. Damals schickte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) einen Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung. Nach dem Willen der WAK sollte es den Kantonen möglich sein, zur Förderung des Wohneigentums Bausparrücklagen als Abzug von den steuerbaren Einkünften zuzulassen.²²⁷

Betreibermodell

Beim Betreibermodell finanziert, errichtet und betreibt eine Privatperson ein Unternehmen an Stelle der öffentlichen Hand. Sie agiert als Leistungsanbieter, was daran ersichtlich ist, dass sie die Leistungen des privaten Betreibers mit den Gebühren, die sie einzieht, abgilt. Dabei tritt der Private quasi als Subunternehmer der öffentlichen Hand auf, denn er kommt mit der Bevölkerung gar nie in direkten Kontakt. Dies könnte beispielsweise bei einer Kläranlage der Fall sein. Mit diesem Modell wird das Know-how der Privatwirtschaft genutzt, allerdings besteht auch eine gewisse Gefahr, dass die öffentliche Hand in Abhängigkeit des privaten Betreibers gerät.²²⁸

Eigenfinanzierung

Für öffentliche Unternehmen stellt der Zufluss von Mitteln von der Trägerschaft die wichtigste Form der Finanzierung dar. Dies kann einerseits als Kapitalanlage (= Eigenfinanzierung) oder aber als Defizitgarantie in Form eines Zuschusses erfolgen. Weshalb braucht das öffentliche Unternehmen überhaupt Eigenkapital?

Es wird sicherlich kein Eigenkapital für Haftungszwecke oder zur Aufnahme von Fremdkapital auf dem Finanzmarkt notwendig, da die öffentliche Hand ein äusserst seriöser Schuldner ist. Dass die öffentliche Trägerschaft ein, wenn auch theoretisch konkursfähiges öffentliches Unternehmen Bankrott gehen lassen würde, ist sehr unwahrscheinlich. Der Staat als Unternehmer wird also quasi immer als kreditwürdig angesehen, weshalb wohl keine Bank auf ein bestimmtes Eigenkapital - Fremdkapital - Verhältnis achten würde.

²²⁶ Brede, Helmut (2001), S. 101

²²⁷ Vgl. Parlamentsdienste (1999), [Online]

²²⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 42

Anders sieht dies gegenüber den drei anderen Funktionen des Eigenkapitals aus. Eigenkapital bedeutet für ein öffentliches Unternehmen immer eine gewisse Unabhängigkeit. Möchte z.B. ein öffentliches Unternehmen expandieren, so hat es bei der heutigen finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte kaum Aussicht auf finanzielle Unterstützung, also muss es selbst für genügend Eigenmittel besorgt sein.

Aus der Sicht der Trägerschaft wirkt die Einflussungsfunktion. Sie ist sehr wichtig, denn ein öffentliches Unternehmen hat seine Existenzberechtigung ja nur, weil ihr Träger den Wunsch hat, dass eine aus dem öffentlichen Interesse entstandene Aufgabe von einem öffentlichen Unternehmen wahrgenommen wird. Das eingebrachte Kapital ermöglicht ihm die Lenkung des Unternehmens nach seinen Wünschen.

Die dritte Funktion des Eigenkapitals, die Gewinnverteilungsfunktion, ist kaum von Bedeutung. Die Verteilung von Gewinnen liesse sich auch unabhängig von den Kapitalanteilen regeln.

Über die Höhe der jeweiligen Ausstattung mit Eigenkapital lässt sich nur sagen, dass sich die öffentlichen Unternehmen eine möglichst hohe Eigenkapitaldecke wünschen, weil sie dadurch eine starke Position erlangen und von einer grosser Autonomie profitieren. Der Träger schwankt einerseits zwischen dem gewünschten Grad der Einflussnahme und andererseits dem haushälterischen Umgang mit den öffentlichen Mitteln.²²⁹

Erwerbseinkünfte

Wie die privatwirtschaftlichen Unternehmen sollen selbstverständlich auch die öffentlichen Unternehmen den grössten Teil ihres Finanzbedarfs mittels Umsatztätigkeit erzielen. Je nach der Rolle, die dem öffentlichen Unternehmen zukommt (s. 3.4.1), ist damit zu rechnen, dass Defizite durch Zuschüsse des Trägers ausgeglichen werden müssen. In manchen Bereichen, wo wegen mangelnder kaufmännischer Rentabilität nur öffentliche Unternehmen die Lücke füllen, z.B. im öffentlichen Personenverkehr, werden die Zuschüsse dauernd benötigt.²³⁰

Gebühren

²²⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 103 f.

²³⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 104 f.

Gebühren zählen zu den öffentlichen Abgaben, welche Private kraft des öffentlichen Rechts dem Staat schulden. Die Benutzungsgebühr ist das Entgelt für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung (z.B. Spitaltaxen).²³¹ Die Gebühren sollten kostendeckend sein, allerdings ergibt sich in vielen Fällen eine Kostenunterdeckung.

Kapitalmarktkredite

Diese Form der Finanzierung ist wie bei den privaten auch bei den öffentlichen Unternehmen eine der häufigsten. Wegen der ausgezeichneten Kreditwürdigkeit der öffentlichen Hand bietet die Kapitalaufnahme keine Probleme. Allerdings gilt es zu beachten, dass sich dadurch der sog. Crowding-Out-Effekt bemerkbar machen kann. Dieser verdrängt die private Verschuldung, weil die Zinssätze ansteigen. Weiter muss beachtet werden, dass jede Verschuldung auch Tilgungs- und Zinszahlungen nach sich zieht und somit für Jahre das Budget belastet. Als unproblematisch gelten Kapitalaufnahmen für rentable Projekte, deren spätere Einkünfte für die Tilgungs- und Zinszahlungen verwendet werden können.²³²

Konzessionsmodell

Mit dem Instrument der Konzession, kann das Gemeinwesen die Leistungserstellung von einer Genehmigung abhängig machen. Ein konzessionierter Privater erwirbt durch die Konzession Rechte, die unter der Hoheit der öffentlichen Hand stehen. Damit kann sichergestellt werden, dass die öffentlichen Aufgaben auch in einer dem öffentlichen Interesse entsprechenden Art und Weise erfüllt werden. Um z.B. einen abgestimmten Strecken- und Fahrplan im öffentlichen Personennahverkehr zu garantieren, kann es sinnvoll sein, diesen Wirtschaftszweig durch Konzessionen zu steuern.²³³

Leasing

Beim Leasing werden dem öffentlichen Unternehmen Investitionsobjekte zur Nutzung überlassen. Dies kann z.B. eine Immobilie oder ein Fahrzeug sein. Somit muss nicht mehr der ganze Investitionsbetrag auf einmal aufgebracht werden, dafür müssen in

²³¹ Vgl. Häfelin, Ulrich/Müller, Georg (1998), Ziff. 2039 ff.

²³² Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 105 f.

²³³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 42; Krähenmann, Beat (1987), S. 19 f.

regelmässigen Abständen die Leasinggebühren bezahlt werden. Im Normalfall ist Leasing teurer als eine normale Kreditfinanzierung. Es kann also nur befürwortet werden, wenn für den Leasingnehmer bestimmte Vorteile resultieren, z.B. Einkaufsvorteile.²³⁴

Materielle Privatisierung

„Materielle Privatisierung bedeutet, daß die öffentliche Hand nicht einfach in das Rechtskleid zivilrechtlicher Rechtsformen schlüpft, sondern sich tatsächlich zurückzieht und das Feld der privaten Seite überlässt.“²³⁵

Mitteleinsparung

Wird Finanzierung als Massnahme zur Vergrösserung des finanziellen Spielraums gesehen, muss auch die Mitteleinsparung dazu gezählt werden. Werden die Ausgaben gekürzt, stehen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung, was wie eine zusätzliche Einnahme wirkt.²³⁶

Schenkung

Die meisten Schenkungen sind wohl Erbschaften.²³⁷ Wenn z.B. die SBB von einem begeisterten Bahnfahrer eine wertvolle Gemäldesammlung erben, bedeutet dies für die SBB vermehrte Einnahmen, vorausgesetzt sie dürfen die Gemäldesammlung weiterverkaufen. Somit gehören Schenkungen zu den Finanzierungsformen.

Sponsoring

Das Sponsoring beinhaltet ein Geschäft, welches auf einer Leistung und Gegenleistung beruht. Der Gesponserte erhält dabei zusätzliche Einnahmen, der Sponsor erhofft sich ihm entgegengebrachtes Interesse und Sympathie, also eine Werbewirkung.²³⁸

In öffentlichen Unternehmen ist Sponsoring noch nicht sehr weit verbreitet. Es kommt meist im Kulturbereich vor, z.B. Theateraufführungen oder Ausstellungen. Problema-

²³⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 106

²³⁵ Brede, Helmut (2001), S. 39

²³⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 106

²³⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 107

²³⁸ Vgl. Meffert, Heribert (1998), S. 709

tisch bei dieser Form der Finanzierung bleibt die Tatsache, dass dadurch die Unabhängigkeit des Empfängers und somit die öffentliche Aufgabe gefährdet sein kann.²³⁹

Vermögensumschichtung

Bei der Vermögensumschichtung geht es um die Freisetzung gebundenen Kapitals und somit um die Schaffung eines grösseren finanziellen Spielraums. Als Finanzierung gelten üblicherweise nur Vermögensumschichtungen, welche nur sporadisch stattfinden. Es handelt sich immer um Objekte, die das Unternehmen nicht unbedingt benötigt oder nicht mehr benötigt, wie z.B. eine Immobilie. Diese Form der Finanzierung spielt eine untergeordnete Rolle.²⁴⁰

Zuschüsse zur Defizitdeckung

Manche öffentlichen Unternehmen sind fallweise oder ständig abhängig von Zuschüssen zur Defizitdeckung durch ihre Trägerschaft. Es gibt dafür mehrere Gründe wie z.B. eine mangelnde Effizienz, schlechte Marktlage oder aber eine durch die öffentliche Aufgabe vorgegebene Preispolitik, welche die Kostendeckung nicht erlaubt. Zuschüsse sollten allerdings immer eingeschränkt werden.²⁴¹

Zuweisungen

Mit dem Begriff Zuweisungen ist vor allem der Finanztransfer von einem öffentlichen Haushalt zu einem anderen gemeint. Bei öffentlichen Unternehmen sind sie die Ausnahme, im Schienenverkehr werden etwa gemeinwirtschaftliche Lasten über Zuweisungen abgegolten.²⁴²

Zusammenfassung

Die wichtigsten Finanzierungsformen öffentlicher Unternehmen sind:²⁴³

- Erwerbseinkünfte
- Eigenfinanzierung und
- Kapitalmarktkredite

²³⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 107

²⁴⁰ Vgl. Rieger, Franz Herbert (1982) S. 462

²⁴¹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 108

²⁴² Vgl. Brede, Helmut (2001) S. 108

²⁴³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 108

Wie sich zeigt, stimmen die wichtigsten Finanzierungsformen öffentlicher und privater Unternehmen überein. Für öffentliche Unternehmen bestehen insgesamt vielfältigere Finanzierungsformen, was durch die (Mit-)Trägerschaft des Staates und die meist gemeinwohlorientierten Ziele erklärt werden kann. Jedoch sind die Grenzen der Belastung des Bürgers mit Gebühren durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (s. 4.3.3) eng gesetzt.

Da öffentliche Unternehmen meist anlageintensiv sind, sind diejenigen Unternehmen im Vorteil, welche kurzfristig Fremdkapital aufnehmen und von günstigen Konditionen profitieren können. Die rechtliche Bindung wirkt sich also auch auf die Finanzierung eines öffentlichen Unternehmens aus.²⁴⁴

Eigenkapital ist bei öffentlichen Unternehmen theoretisch entbehrlich. Allerdings ist es sowohl im Interesse des Unternehmens als auch der Trägerschaft, dass das Unternehmen mit genügend Eigenkapital ausgestattet wird. Die Eigenkapitalausstattung ist bei öffentlichen Unternehmen also nicht eine Frage der Notwendigkeit, sondern der Zweckmässigkeit.²⁴⁵

5.4.2 Projektbewertung

Das Management eines öffentlichen und eines privatwirtschaftlichen Unternehmens hat bei der Planung grundsätzlich die gleiche Problemstellung. Es geht darum, unter den verfügbaren Methoden diejenige auszuwählen, welche am besten geeignet erscheint. Allerdings bestehen für öffentliche und private Unternehmen unterschiedliche Anwendungsbedingungen. Bei manchen Planungsmethoden ist klar ersichtlich, dass sie sich für öffentliche Unternehmen eignen. Dies ist bei Methoden der Projektbewertung (Nutzen-Kosten-Untersuchungen) der Fall. Allerdings bleiben bei diesen Methoden die Schwachstellen und Grenzen für die spezifische Anwendung bei der öffentlichen Hand verborgen. Es sei angemerkt, dass der Ausdruck Projektbewertung hier in einem weiten Sinne verstanden wird, so wird z.B. auch die Verteilung von Forschungsmitteln darunter subsumiert.²⁴⁶ Bei den Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden vor allem drei Methoden bevorzugt: die **Nutzen-Kosten-Analyse**, die **Nutzwertanalyse** sowie die **Kosten-Wirksamkeits-Analyse**.²⁴⁷

²⁴⁴ Vgl. Kolbe, Lothar (1986), S. 61 f.

²⁴⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 108

²⁴⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 171

²⁴⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 171

Die traditionelle **Nutzen-Kosten-Analyse** will sowohl die Kosten als auch den Nutzen eines Projekts einander gegenüberstellen. Die einfachste Vorgehensart diese Grössen aneinander zu messen, ist die vom Projekt ausgehenden positiven Wirkungen (Nutzen) und negativen Wirkungen (Kosten) in Geldeinheiten zu bewerten. Allerdings stellt die monetäre Quantifizierung meistens grosse Probleme.²⁴⁸ Das Hauptanliegen der Nutzen-Kosten-Analyse besteht in der Prüfung eines öffentlichen Projekts, um dessen Wohlfahrtsbeitrag für die Gesellschaft zu ermitteln.²⁴⁹ In den Fällen, wo eine Quantifizierung in Geldeinheiten schwierig erscheint, wird geraten, die durch das Projekt verursachte Veränderung des Bruttoinlandprodukts²⁵⁰ als Messgrösse zu verwenden oder den zu erwartenden Nutzen²⁵¹ verbal zu beschreiben. Die Anwendung der Nutzen-Kosten-Analyse entspricht in etwa der Kapitalwertmethode in der Privatwirtschaft, dabei geht es um die Diskontierung der in der Zukunft zu erwartenden positiven und negativen Projektwirkungen.²⁵² Die Schwierigkeiten, die mit der Kosten-Nutzen-Analyse verbunden sind, führten schliesslich zur Entwicklung der Kosten-Wirksamkeits-Analyse.

Die **Kosten-Wirksamkeits-Analyse** verzichtet ganz auf den Versuch den Nutzeneffekt eines Projekts zu monetarisieren.²⁵³ Es geht hier darum, diejenige Handlungsalternative zu ermitteln, welche mit einem bestimmten Mitteleinsatz (Kosten) die beste Wirkung erzielt. Dabei wird jede Projektalternative, im Hinblick auf ihre spezifischen Subziele, anhand verschiedener nicht-monetärer Indikatoren bewertet. In dieser Form versucht die Kosten-Wirksamkeits-Analyse keine Aggregation der einzelnen Wirksamkeitsmasse zu einem Gesamtwirksamkeitsmass vorzunehmen.²⁵⁴ Allerdings kann so auch keine Rangfolge unter den Projektalternativen gebildet werden.

Etwas einfacher gestaltet sich die Aufgabe, wenn nur ein eindimensionales Zielkriterium vorliegt und somit auch nur eine Wirksamkeit zu ermitteln ist. In diesem Fall

²⁴⁸ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 83

²⁴⁹ Vgl. Hanusch, Horst/Schlumberger, Manfred (1989), Sp. 994

²⁵⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 172

²⁵¹ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 83

²⁵² Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 171

²⁵³ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 83

²⁵⁴ Vgl. Hanusch, Horst/Schlumberger, Manfred (1989), Sp. 1000

können nämlich Wirksamkeits-Kosten-Verhältnisse gebildet werden, was wiederum erlaubt eine Rangfolge unter den Projekten zu erstellen (vgl. Abbildung 10).

| Projekt | Kosten in tausend EUR | Wirksamkeit | W/K | Rang |
|---------|-----------------------------|-------------|-----|------|
| A | 100 | 200 | 2,0 | 5. |
| B | 50 | 110 | 2,2 | 4. |
| C | 50 | 130 | 2,6 | 3. |
| D | 25 | 100 | 4,0 | 1. |
| E | 25 | 75 | 3,0 | 2. |

Abbildung 10: Das Wirksamkeits-Kosten-Verhältnis²⁵⁵

Als Kritik am Wirksamkeits-Kosten-Verhältnis kann genannt werden, dass es die absolute Höhe der Wirksamkeit eines Projekts vernachlässigt und sein Anwendungsgebiet durch das eindimensionale Zielkriterium beschränkt ist.²⁵⁶

Das folgende Phasenschema der Nutzen-Kosten-Untersuchung zeigt die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der beiden eben erörterten Analysen.

²⁵⁵ Quelle: in Anlehnung an Hanusch, Horst (1994), S. 169

²⁵⁶ Vgl. Hanusch, Horst (1994), S. 169

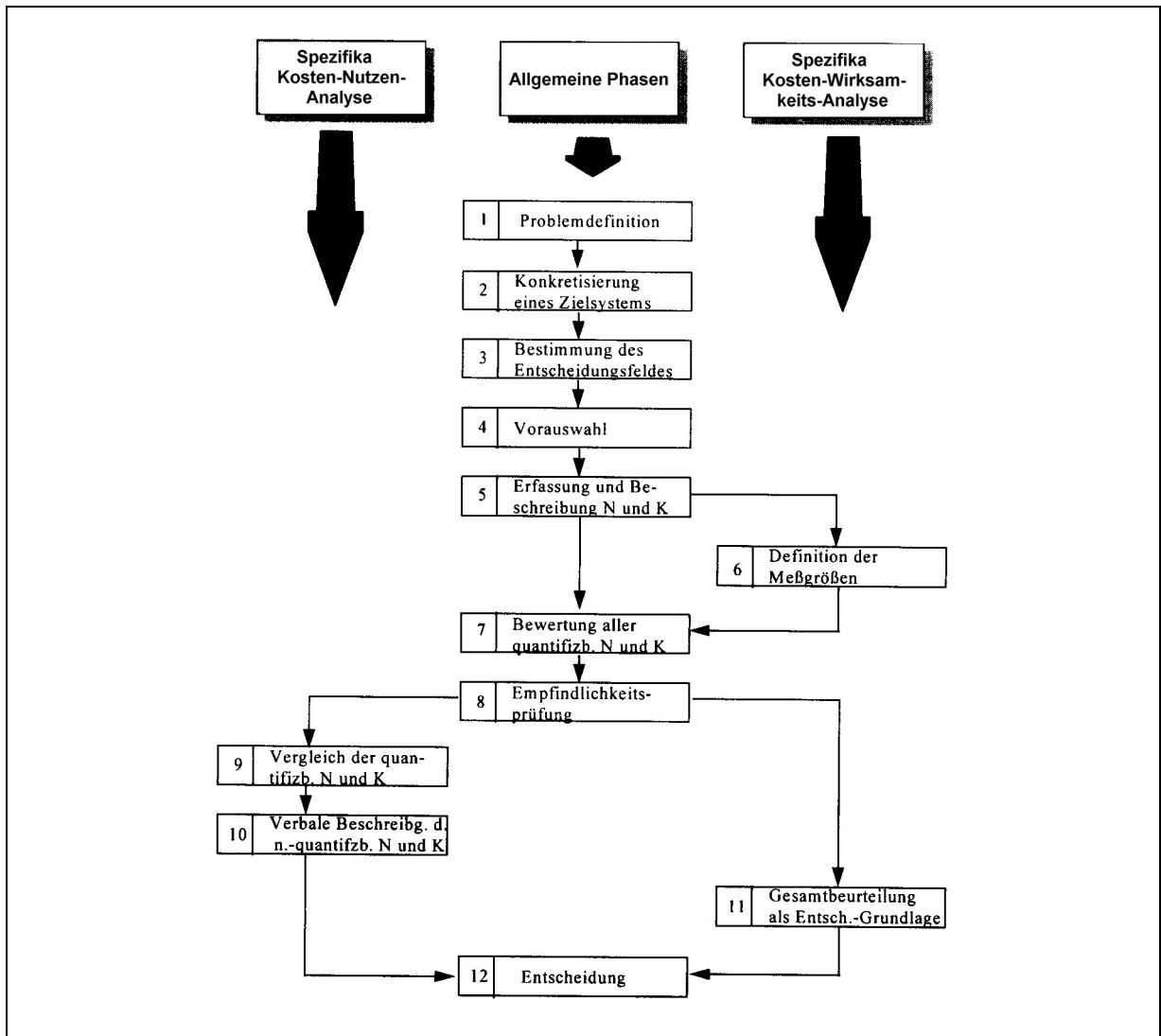


Abbildung 11: Phasenschema der Nutzen-Kosten-Untersuchungen²⁵⁷

Häufig wird die Kosten-Wirksamkeits-Analyse allerdings weitgehend wie eine Nutzwertanalyse vorgenommen. Das bedeutet, dass die Wirkungen (Nutzen und Kosten), die von einem Projekt ausgehen, in Punktwerte umgerechnet werden. Somit werden die Nutzen in Form des Nutzwertes und die Kosten direkt vergleichbar, allerdings wird ein partieller Informationsverlust in Kauf genommen, wenn die Kosten ebenfalls in Punktwerte umgerechnet werden und so von einer kardinalen auf eine ordinale Messebene gewechselt wird.²⁵⁸

²⁵⁷ Quelle: Haiber, Thomas (1997), S. 84

²⁵⁸ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 83

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse wurde in der Vergangenheit hauptsächlich im Verkehrs- und Verteidigungssektor sowie im Bildungs-, Forschungs- und Gesundheitswesen angewendet.²⁵⁹

Die **Nutzwertanalyse** hebt sich unter anderem von der Kosten-Wirksamkeits-Analyse dadurch ab, dass sie auf den Einbezug der Kosten der einzelnen Alternativen verzichtet. Für die Aussagefähigkeit einer Nutzwertanalyse ist das Zielsystem von grösster Wichtigkeit. Bei einem öffentlichen Unternehmen sollten die Projektalternativen mit dem öffentlichen Auftrag in Einklang sein. Deshalb muss das der Nutzwertanalyse zu Grunde liegende Zielsystem entweder dem Zielsystem des öffentlichen Unternehmens entsprechen oder aber aus diesem abgeleitet werden.²⁶⁰ In einem ersten Schritt müssen für jedes Ziel eine Messskala und die dazugehörigen Bestwerte und Nullpunkte festgelegt werden. Danach wird für jedes Ziel der Zielerfüllungsgrad bestimmt und mit dem Zielgewicht (Grad der Zielbedeutung) multipliziert. Es resultiert der gewichtete Zielerfüllungsgrad (Teilnutzwert). Der Nutzwert einer Projektalternative wird schliesslich durch die Aufaddierung der einzelnen gewichteten Zielerfüllungsgrade (Teilnutzen) bestimmt (vgl. Abbildung 12).

| Zielkriterium | Zielertrag | Zielerfüllungsgrad | Gewicht | Teilnutzwert | Nutzwert |
|---------------|------------|--------------------|---------|-----------------------|-----------------------|
| K_1 | k_1 | e_1 | g_1 | $N_1 = e_1 \cdot g_1$ | $N = N_1 + N_2 + N_3$ |
| K_2 | k_2 | e_2 | g_2 | $N_2 = e_2 \cdot g_2$ | |
| K_3 | k_3 | e_3 | g_3 | $N_3 = e_3 \cdot g_3$ | |

Abbildung 12: Ablaufschema einer Nutzwertanalyse für ein Alternativprojekt²⁶¹

Diese Analyseform eignet sich besonders für die Erfassung der verschiedenen Zieldimensionen eines öffentlichen Unternehmens. Zielkriterien, die monetär bewertbar sind, sollten allerdings von der Nutzwertanalyse nicht erfasst werden, da sie durch

²⁵⁹ Vgl. Hanusch, Horst (1994), S. 159

²⁶⁰ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 230

²⁶¹ Quelle: Hanusch, Horst/Schlumberger, Manfred (1989), Sp. 1000

die kardinale Messung besser geeignet sind, eine rein wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Projektes zu ermitteln.²⁶²

| | Vorteil | Nachteil |
|-----------------------------|--|--|
| Nutzen-Kosten-Analyse | <ul style="list-style-type: none"> als einzige Methode will sie Nutzen und Kosten aneinander messen | <ul style="list-style-type: none"> die Wirkung von Handlungen sind oft nicht messbar → beeinträchtigt die Aussagefähigkeit |
| Kosten-Wirksamkeits-Analyse | <ul style="list-style-type: none"> bei paarweisem Vergleich von Alternativprojekten kann sie helfen die dominante Massnahme zu eruieren | <ul style="list-style-type: none"> die verschiedenen Teilwirksamkeiten werden nicht zu einer Gesamtwirksamkeit zusammengefasst → Rangfolge unter den Projekten kann nicht erstellt werden |
| Nutzwertanalyse | <ul style="list-style-type: none"> zwingt Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor offenzulegen | <ul style="list-style-type: none"> keine Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit eines Projekts möglich |

Tabelle 4: Vor- und Nachteile der verschiedenen Nutzen-Kosten-Untersuchungen

5.4.3 Optimierungsmethoden

Bei anderen Planungsinstrumenten, den „Optimierungsmethoden“, ist nicht sofort ersichtlich, dass sie sich auch für öffentliche Institutionen eignen. Deshalb sollen sie hier ebenfalls kurz erläutert werden.²⁶³

Im Einzelnen handelt es sich dabei um die **Lineare Programmierung**, die **Netzplantechnik** und das **Entscheidungsbaumverfahren**.

Der Anwendungsbereich für **Lineare Programmierung** soll am Beispiel eines öffentlichen Transportunternehmens erläutert werden, welches im öffentlichen Personennahverkehr tätig ist.

Es sei angenommen, dass dieses Transportunternehmen seine alte Tram- und Busflotte erneuern will, die Finanzmittel aber nicht ausreichen, alle Fahrzeuge zu ersetzen. Das öffentliche Unternehmen geht von folgenden Daten aus (dabei wird angenommen, dass eine Nutzen-Kosten-Untersuchung stattgefunden hat):

²⁶² Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 229

²⁶³ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 177

Nutzen eines neuen Busses = 9 Nutzeinheiten/Bus

Nutzen eines neuen Trams = 6 Nutzeinheiten/Tram

Daraus ergibt sich die Zielfunktion:

$$N = 9 S + 6 W \rightarrow \max!$$

Legende:

| | |
|---|-------------------|
| N | Nutzeinheiten |
| S | Anzahl neue Busse |
| W | Anzahl neue Trams |

Als Nebenbedingungen, ohne die die Zielfunktion nicht erfüllt werden kann, sind die beschränkten Finanzmittel und der Mittelbedarf zu nennen. Weiter wird angenommen, dass die Fahrzeugflotte über einen Zeitraum von drei Jahren erneuert wird und dass die Angaben über die verfügbaren Mittel und den Mittelbedarf jeweils auf Periodenbeginn bezogen sind. Zudem verfallen Mittel, die nicht ausgeschöpft werden.²⁶⁴

| | | t_0 | t_1 | t_2 |
|-------------------|-----------|-------|-------|-------|
| Mittel- bedarf | für S = 1 | 6 | 4 | 3 |
| | für W = 1 | 3 | 3 | 5 |
| verfügbare Mittel | | 48 | 36 | 45 |

Tabelle 5: Mittelbedarf und –vorrat für Fahrzeugparkerneuerung²⁶⁵

Die Nebenbedingungen, die sich aus Tabelle 5 ableiten lassen, lauten also:

$$6 S + 3 W \leq 48$$

$$4 S + 3 W \leq 36$$

$$3 S + 5 W \leq 45$$

Die Lösung dieses Problems lautet:

$$S = 6$$

$$W = 4$$

$$N = 76$$

²⁶⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 178

²⁶⁵ Quelle: in Anlehnung an Brede, Helmut (2001), S. 178

Das Beispiel ist bewusst ganz einfach gehalten und somit noch einfach zu lösen. Es ist aber gut vorstellbar, dass wenn einige Komplizierungen hinzukommen, ein formelles Lösungsverfahren (hier die Simplex-Methode) aushelfen müsste. Wichtig zu sehen ist, dass Probleme solcher Art auch in öffentlichen Unternehmen lösbar sind, dass allerdings die Fähigkeiten im Unternehmen vorhanden sein müssen, ein solches Problem in Zielfunktion und Nebenbedingungen aufzulösen.²⁶⁶

Die **Netzplantechnik** wird in erster Linie zur Planung und Überwachung von Projekten eingesetzt. Sie eignet sich also auch für Probleme öffentlicher Unternehmen, „die optimal strukturierte zeitliche Abläufe aufeinanderfolgender oder parallel geschalteter Vorgänge verlangen.“²⁶⁷ Der Netzplan kann aus dem Projektstrukturplan abgeleitet werden. Dabei werden die Arbeitspakete der untersten Planungsebene in ihre einzelnen Ereignisse aufgeschlüsselt. Diese einzelnen Vorgänge werden dann zeitlich gestaffelt, indem parallel und sequenziell auszuführende Tätigkeiten ihren Beziehungen entsprechend in Gestalt eines Teilnetzes dargestellt werden. Schliesslich werden die einzelnen Teilnetze zu einem Gesamtnetz kombiniert.²⁶⁸

Die Netzplantechnik eignet sich für komplizierte Projekte, wie sie auch bei Ver- und Entsorgungsunternehmen auftreten. Dank einer vielfältigen Software zur Netzplangerierung kann heute auch der zeitliche, personelle und finanzielle Aufwand in Grenzen gehalten werden. Würde bei einem Projekt mit hohem Detaillierungsgrad und somit auch steigendem Schwierigkeitsgrad manuell vorgegangen, würde der Aufwand deutlich ansteigen.²⁶⁹

Das **Entscheidungsbaumverfahren** kennzeichnet sich ebenfalls durch seine einfache Handhabung aus. Bei diesem Verfahren geht es auch um die Anordnung von Vorgängen, allerdings steht hier die richtige Reihenfolge im Zentrum des Interesses.²⁷⁰

Dies soll hier kurz an einem Beispiel²⁷¹ veranschaulicht werden.

²⁶⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 177 ff.

²⁶⁷ Brede, Helmut (2001) S. 179

²⁶⁸ Vgl. Haiber, Thomas (1997) S. 267

²⁶⁹ Vgl. Haiber, Thomas (1997) S. 269

²⁷⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001) S. 181

²⁷¹ Vgl. Brede, Helmut (2001) S. 181 ff.

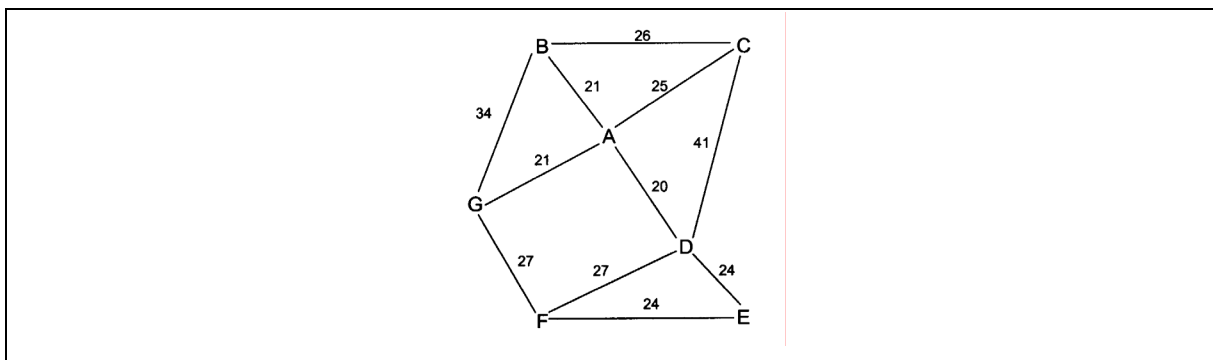


Abbildung 13: Räumliche Verteilung der Glassammelstellen²⁷²

Ein öffentliches Entsorgungsunternehmen hat den Auftrag, von der Garage A aus, sämtliche über das Stadtgebiet verteilten Glassammelstellen B, C,..., G zu leeren. Die Abbildung 13 nennt den Zeitbedarf, um von einer Glassammelstelle zur anderen zu fahren.

Nun soll die kürzeste Wegstrecke herausgefunden werden, d.h. der Verlauf der Fahrt sowie die dazugehörige Zeit. Mit der Technik des Entscheidungsbaumverfahrens findet man schliesslich durch systematisches Prüfen aller in Frage kommenden Wege eine Lösung. Die Technik liefert eine Grafik (vgl. Abbildung 14), welche wie eine auf der Seite liegende Baumkrone aussieht und auch dem Entscheidungsverfahren den Namen gab.

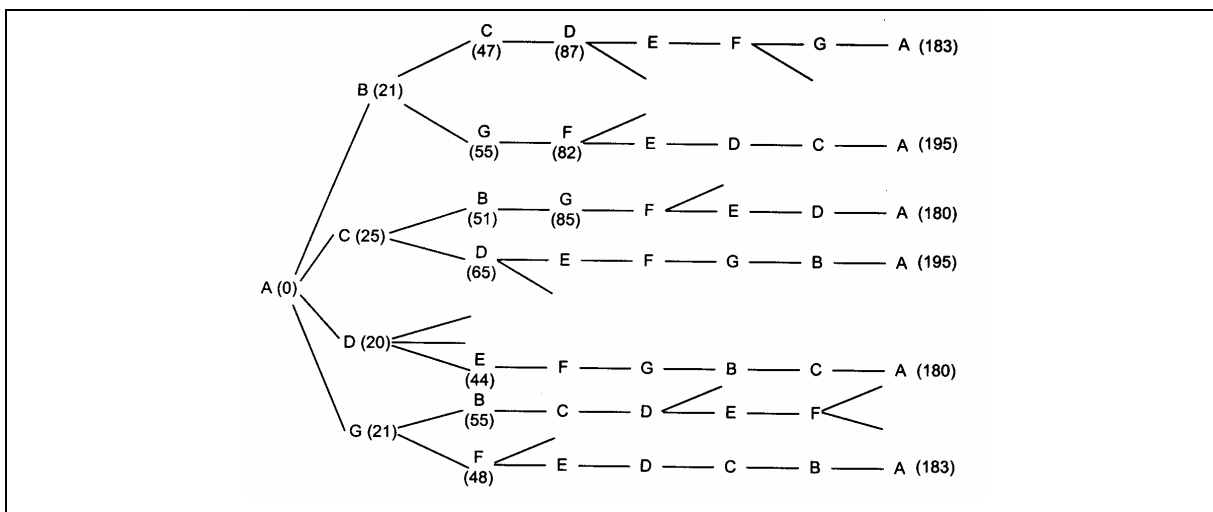


Abbildung 14: Entscheidungsbaum zur Ermittlung des optimalen Tourenplans eines öffentlichen Entsorgungsunternehmens²⁷³

²⁷² Quelle: Brede, Helmut (2001) S. 181

²⁷³ Quelle: Brede, Helmut (2001), S. 182

Bei dieser Variante des Entscheidungsbaumverfahrens werden von einem bestimmten Punkt (Garage) alle denkbaren Fahrtwege auf ihre Länge hin geprüft. Auf diese Weise findet man den kürzesten Weg. Die in der Abbildung 14 angegebenen Zahlen stehen für die beanspruchte Zeit des jeweiligen Weges. Wegstrecken, die wenig Sinn machen, weil dabei die gleiche Strecke zweimal zurückgelegt werden muss, werden in der Grafik nur angedeutet.

Die kürzeste Tour ergibt sich in diesem Beispiel, wenn die Glascontainer in der Reihenfolge A, C, B, G, F, E, D, A oder in umgekehrter Reihenfolge A, D, E, F, G, B, C, A geleert werden. Der Zeitbedarf beträgt jeweils 180 Minuten.

5.4.4 Entscheidungsverhalten

„Eine Entscheidung ist die Wahl einer optimalen Alternative bei gegebenen Zielvorstellungen unter Nebenbedingungen.“²⁷⁴

Die Entscheidungen, die in öffentlichen Unternehmen getroffen werden müssen, unterscheiden sich eigentlich nur unwesentlich von denen in der Privatwirtschaft. Dieses Kapitel könnte also ganz weggelassen werden, würde sich nicht die Vermutung aufdrängen, dass Entscheidungen in öffentlichen Unternehmen tendenziell teurer sind als in der Privatwirtschaft.²⁷⁵

Für öffentliche Unternehmen ist es ausserordentlich schwierig ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen, denn ihre Renditen können nicht mit denen der Privatwirtschaft verglichen werden.²⁷⁶ Öffentliche Unternehmen verfolgen meist gemeinwirtschaftliche Ziele, so dass die Zielerfüllung nicht in einer Rendite ausgedrückt werden kann, denn gemeinwohlorientierte Ziele sind nur unter zu Hilfenahme von Indikatoren messbar. Somit besteht die Gefahr, dass

- Kollektiventscheidungen statt Individualentscheidungen gefällt werden und
- Entscheidungen auf eventuell zu hohen hierarchischen Ebenen getroffen werden.²⁷⁷

²⁷⁴ Schweitzer, Marcell (1993), S. 62

²⁷⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 183

²⁷⁶ Vgl. Eichhorn, Peter (1975), S. 186

²⁷⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 183

Eine Gefahr von Kollektiventscheidungen besteht darin, dass versucht wird, die Verantwortung für eventuelle Fehlentscheidungen auf diese Weise zu verteilen. Kommissionen, Arbeitsgruppen, Ausschüsse etc. können Hinweise für diese Haltung sein. Kollektiventscheide sollen aber nicht allgemein kritisiert werden, denn es gibt durchaus Situationen, wo die Komplexität eines Problems diese Art der Entscheidungsfindung rechtfertigt. In Frage zu stellen sind nur diejenigen Fälle, wo durch die Angst Verantwortung zu übernehmen, Individualentscheidungen verhindert werden, indem die Entscheidungen auf immer höhere Hierarchieebenen geschoben werden. Vorstellbar ist allerdings auch, dass ein Vorgesetzter eine Entscheidung an sich zieht, obwohl sie delegiert werden könnte.²⁷⁸

Diesen Tendenzen kann begegnet werden durch

- Leistungsanreize, welche durch ein sinnvolles Anreizsystem entwickelt werden,
- Mitarbeiter- und Vorgesetztenschulung, die die Übernahme von Verantwortung sowie die Entscheidungsdelegation zu stärken versucht
- den Lernprozess, während dem ein Gefühl entwickelt werden muss, welche Ebene sich für die Entscheidung am besten eignet.

Allgemein kann gesagt werden, dass im Zweifel Entscheidungen besser an eine zu hohe Ebene abgegeben werden als an eine zu tiefe. Denn so ist es immer noch möglich die Entscheidung auf eine tiefere Hierarchieebene zu delegieren. Im umgekehrten Fall sind dann sehr grosse Anstrengungen notwendig, um die Entscheidung zu korrigieren.²⁷⁹ Allerdings scheint diese Empfehlung gerade wieder die Gefahr in sich zu bergen, dass die oberen Hierarchieebenen überlastet werden, weil aus Verantwortungsscheu eine Entscheidung lieber einmal zu viel als zu wenig an eine höhere Ebene weitergereicht wird.

5.5 Konsequenzen für die Kontrolle und Betriebsanalyse

Die Kontrolle in öffentlichen Unternehmen unterscheidet sich nur in wenigen Punkten von der Kontrolle in der Privatwirtschaft. Die Differenzen betreffen vor allem die Aus-

²⁷⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 183

²⁷⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 183 f.

richtung der Kontrolle auf die Erfüllung gemeinwohlorientierter Ziele, die Art und Weise der Kontrolle sowie die Besetzung der Kontrollorgane.²⁸⁰

5.5.1 Kontrolle und Zielerreichung

„Unter Kontrolle versteht man allgemein einen Vergleich zwischen einer normativen Komponente (Soll) und einer empirischen Komponente (Ist).“²⁸¹ Die Kontrolle stellt eine Teilfunktion des Unternehmenscontrollings dar. Das Controlling kann wiederum als die Unterstützung der Unternehmensführung durch die Zusammenfassung der betriebswirtschaftlichen Informations-, Planungs- und Kontrollaktivitäten definiert werden.²⁸²

Das gemeinwohlorientierte Handeln in öffentlichen Unternehmen beeinflusst auch stark die Kontrolle der Unternehmensaktivitäten. Bei den meist gemeinwohlorientierten Zielen öffentlicher Unternehmen besteht das Problem, dass sie sich quantitativ nicht erfassen lassen, also direkt nicht messbar sind und deshalb Indikatoren aushelfen müssen.²⁸³ Allerdings muss noch einmal betont werden, dass solange keine wirklich zuverlässige Messmethode für die Erfüllung gemeinwohlorientierter Ziele existiert, es schwierig ist, verbindende Ziele zu vereinbaren. Bei der Genauigkeit der Messung der Zielerreichung bestehen denn auch die grössten Unterschiede zu den privaten Unternehmen.²⁸⁴

5.5.2 Kontrollformen

Öffentliche Unternehmen verfügen über eine vielfältige Form der Kontrolle. Es können die interne sowie die externe Kontrolle unterschieden werden.

Bei der internen Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist in erster Linie die nachgeordnete Behörde zu nennen, die sich dafür verantwortlich zeigt. Anders sieht es bei öffentlichen Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform aus. Hier übernehmen die nach der jeweiligen Gesellschaftsform Berechtigten die Kontrollfunktion.²⁸⁵

²⁸⁰ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 184

²⁸¹ Braunschweig, Christoph (1998), S. 119

²⁸² Vgl. Meier, Harald (1998), S. 158

²⁸³ Vgl. Steinberg, Rudolf (1989), Sp. 1660

²⁸⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 185

²⁸⁵ Vgl. Steinberg, Rudolf (1989), Sp. 1663

Neben der internen Kontrolle gibt es zahlreiche externe. Dabei ist etwa an die politische Kontrolle und an die Finanzkontrolle zu denken.

Das Parlament nimmt seinen Teil der externen Kontrolle durch das Ratsplenum und noch mehr durch die Kommissionen wahr. Dabei überwacht es die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Aufgabenerfüllung und äussert auch Kritik. Das Parlament übt aber nur bei finanziellen Angelegenheiten eine Routinekontrolle aus, die restliche Kontrolle erfolgt meist reaktiv. Als Kontrollmittel kommen Interpellationen, einfache Anfragen, Untersuchungskommissionen sowie Parlamentsbeauftragte für spezielle Probleme wie der Eidgenössische Preisüberwacher oder der Datenschutzbeauftragte in Frage.²⁸⁶ Zudem müssen sich öffentliche Unternehmen auf Grund ihrer Rechtsform (Aktiengesellschaft) regelmässig externen Kontrollen unterziehen. Dabei bevorzugen öffentliche Unternehmen wie auch die öffentlichen Verwaltungen gewisse Kontrollformen gegenüber anderen. Gemäss Helmut Brede bevorzugen öffentliche Institutionen:

- Fremdkontrolle gegenüber Selbstkontrolle
- Lückenlose Kontrolle gegenüber stichprobenweiser Kontrolle
- Ex-post-Kontrolle gegenüber Ex-ante- oder begleitender Kontrolle
- laufende Kontrolle gegenüber fallweiser Kontrolle
- externe gegenüber interner Kontrolle²⁸⁷

Es gilt zu beachten, dass die bevorzugten Kontrollen immer teurer sind als die Alternativen. Dabei muss die teurere Kontrolle überhaupt nicht bessere Resultate liefern. Somit lässt sich in öffentlichen Unternehmen ein Rationalisierungspotential orten, wo überflüssige und unwirtschaftliche Kontrollformen eingesetzt werden.

5.5.3 Zur Besetzung von Kontrollpositionen

Bei öffentlichen Unternehmen ist auch oft zu beobachten, dass die Kontrollpositionen mit Politikern besetzt werden. Diese Gewohnheit birgt gewisse Gefahren in sich, denn die Kontrollqualität kann durch (partei-)politische Interessen beeinträchtigt werden. Diese Gefahr sollte nicht vernachlässigt werden, denn schaut man sich die Be-

²⁸⁶ Vgl. Steinberg, Rudolf (1989), Sp. 1660

²⁸⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 186

sonderheiten (vgl. Kp. 4) öffentlicher Unternehmen an, erscheint es besonders wichtig, dass die unabhängige Willensbildung der Kontrollorgane gewährleistet ist. Es sollte also möglichst darauf geachtet werden, dass Fachleute die anspruchsvollen Positionen der Kontrolle besetzen.²⁸⁸

5.5.4 Zum Rechnungswesen in öffentlichen Unternehmen

Bei öffentlichen Unternehmen ist der Grad der Selbständigkeit bzw. der Abhängigkeit von der Trägerschaft ganz unterschiedlich und reicht vom rein öffentlich-rechtlichen Unternehmen (ohne organisatorische und ökonomische Autonomie) bis zur privatrechtlichen Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit.²⁸⁹ Ein öffentliches Unternehmen ist je nach organisatorischer und rechtlicher Selbständigkeit auch rechnerisch mehr oder weniger selbständig.

In der Schweiz hat sich die kaufmännische Buchführung in Form der doppelten Buchhaltung in öffentlichen Gemeinwesen durchgesetzt. Dies im Gegensatz zu Deutschland, wo eine rege Diskussion um die Unterschiede zwischen der Kameralistik und der Doppik geführt wird.²⁹⁰ Die kameralistische Buchführung stellt lediglich den erzielten Einnahmen die geleisteten Ausgaben gegenüber und führt somit zur Feststellung eines Überschusses oder Fehlbetrags.²⁹¹

Die kaufmännische Buchführung ist in ihrer Logik auf die Ermittlung eines Jahresabschlusses ausgerichtet. Der Jahresabschluss besteht aus den drei Elementen Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung sowie dem Anhang.²⁹² Aus der Sicht der Trägerschaft handelt es sich bei einem solchen öffentlichen Unternehmen um einen Nettobetrieb, der bloss über die Gewinnabführung oder den Verlustausgleich mit dem Trägerhaushalt verbunden ist. Um Geldbewegungen darzustellen und die damit zusammenhängende Veränderung eines Geldmittelfonds wird eine Nebenrechnung bzw. Erweiterung benötigt, die Kapitalflussrechnung.²⁹³

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist heute für die öffentliche Hand ein wichtiges Kontroll- und Führungsinstrument. Wie eine Kosten- und Leistungsrechnung genau zu gestalten ist, kann z.B. bei Adolf Gerhard Coenenberg²⁹⁴ entnommen werden.

²⁸⁸ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 187

²⁸⁹ Vgl. Bolsenkötter, Helmut (1989), Sp. 1355

²⁹⁰ Vgl. Moser, Walter (1982), S. 42

²⁹¹ Vgl. Wiesner, Herbert (1989), Sp. 750

²⁹² Vgl. Bolsenkötter, Helmut (1989), Sp. 1356

²⁹³ Vgl. Bolsenkötter, Helmut (1989), Sp. 1360

²⁹⁴ Vgl. Coenenberg, Adolf Gerhard (1993), S. 1 ff.

Hier sollen nur die besonderen Probleme der Kosten- und Leistungsrechnung, die sich in öffentlichen Unternehmen stellen, betrachtet werden.

Als Problembereiche für öffentliche Unternehmen im Vergleich mit der Privatwirtschaft können genannt werden:²⁹⁵

- die Kostenträger-Definition
- die Leistungsmessung und
- die Internalisierung externer Effekte

Bei der Definition von Kostenträgern kann es zu Schwierigkeiten kommen, denn es ist nicht immer klar, was genau als Kostenträger geeignet ist. Dies soll anhand eines Beispiels klargemacht werden.

In einem Krankenhaus werden sehr viele verschiedene Leistungen erbracht. Diese reichen von der Unterkunft und Verpflegung bis hin zur hochkomplizierten Operation. Aber handelt es sich nun dabei um Kostenträger? Diese Einteilung wäre sicherlich viel zu grob, denn eine Hüftgelenkoperation verursacht sicherlich andere Kosten als eine Platzwunde am Kopf. Wird die Leistung als Kostenträger gewählt, erhält man hier eine vernünftige Lösung für das Kostenträger - Definitionsproblem, denn die Kosten sollen sich ja im Entgelt widerspiegeln. In diesem Beispiel würde dies also bedeuten, dass die Kostenträger für den Behandlungstyp A, B, C etc. eingerichtet würden.²⁹⁶

Auch die Leistungsmessung stellt bei den öffentlichen Unternehmen ein Problem dar. So stellt sich z.B. die Frage, wie die Menge des Abwassers, welche durch einen Kanalisationsanschluss entsorgt wird, gemessen werden könnte. Sicherlich wäre die einfachste Lösung der Einbau eines Messgerätes, erfahrungsgemäss wird darauf aber verzichtet. In der Praxis wird in solchen Fällen auf Indikatoren zurückgegriffen. Im Beispiel des Abwassers wird der Frischwasserverbrauch herangezogen. Es handelt sich dabei um einen Wahrscheinlichkeitsmassstab, denn es ist sehr wahrscheinlich, dass sich das verbrauchte Frischwasser in Abwasser umwandelt.²⁹⁷

Wie das Beispiel zeigt, ist es in solchen Fällen notwendig, Ersatzgrössen (Indikatoren) zu verwenden, wo keine direkte Messung möglich ist. Mit Indikatoren sind allerdings immer Probleme verbunden. Einerseits besteht die Möglichkeit, dass sie das

²⁹⁵ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 200

²⁹⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 201

²⁹⁷ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 202

zu Messende nur unzureichend genau abbilden, und andererseits, dass mehrere Indikatoren zur Auswahl stehen, was wiederum zu einem Entscheidungsproblem führt.

Bei der Internalisierung externer Effekte stellt sich folgendes Problem: Das Handeln der Wirtschaftssubjekte vollzieht sich in engem Kontakt mit ihrer Umwelt (vgl. 2.3.2). Dies bedeutet, dass einige Wirkungen dieses Handelns sich ausserhalb von Märkten bemerkbar machen. Diese Wirkungen nennt man externe Effekte. Die Experten²⁹⁸ auf diesem Gebiet sind sich einig, dass bei der Kosten- und Leistungsrechnung öffentlicher Unternehmen auch die externen Effekte ihres Handelns einbezogen werden sollten. Bei öffentlichen Unternehmen spielen die externen Effekte eine viel grössere Rolle als bei ihren privatwirtschaftlichen Pendanten, denn ihre Aufgabe besteht teilweise gerade in der Produktion externer Effekte.²⁹⁹

Dies kann kurz an einem Beispiel erläutert werden. Bei der Bereitstellung des öffentlichen Personennahverkehrs besteht der endogene Zweck zunächst in der Bereitstellung einer Transportkapazität. Weiter wird damit aber auch der positive externe Effekt für die Umwelt durch die Reduktion des Individualverkehrs angestrebt. Daraus resultieren weitere positive externe Effekte z.B. für die Gesundheit der Bevölkerung (weniger Emission verschmutzter Luft) oder auch für die Wirtschaft (kürzere Lieferungszeiten dank weniger Stau).

Bis heute werden externe Effekte in der Kosten- und Leistungsrechnung aber kaum berücksichtigt. Dies weniger, weil die Internalisierung der externen Effekte rechnerisch schwierig wäre, sondern viel mehr, weil für die Messung derselben wiederum Indikatoren herangezogen werden müssten, welche „das vorherrschende Bild einer vermeintlich genauen Kosten- und Leistungsrechnung trüben könnten.“³⁰⁰

Abschliessend bleibt festzuhalten, dass die Kosten- und Leistungsrechnung eines öffentlichen Unternehmens sich an derjenigen eines privatwirtschaftlichen Unternehmens orientieren muss, solange die spezifischen Probleme der „öffentlichen“ Kosten- und Leistungsrechnung nicht gelöst sind.³⁰¹

²⁹⁸ Vgl. z.B. Eichhorn, Peter (1985), S. 114 f.

²⁹⁹ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 368

³⁰⁰ Brede, Helmut (2001), S. 202 f.

³⁰¹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 203

Als **Wirkungsrechnung** bezeichnet Ernst Buschor³⁰² den organisatorischen Raum, in dem versucht wird, die effektive Wirkung (Outcome) der öffentlichen Wirtschaftstätigkeit den Kosten gegenüber zu stellen. Über lange Zeit begnügte man sich Nutzeffekte über Mengen-, Wert- oder Zeitkomponenten, also am Output, darzustellen. Allerdings ist meist nicht der Output, sondern die mit dem Output erzielte Wirkung das eigentliche Ziel öffentlicher Unternehmen. Diese durch den Output ausgelöste Wirkung wird als Outcome bezeichnet.³⁰³ Wiederum ergibt sich allerdings das Problem der Messung der erzielten Wirkung, vor allem dort, wo es sich nicht um einen quantitativen Outcome (z.B. neue Lehrstellen), sondern um einen qualitativen Outcome (z.B. Bildung und Kulturpflege durch Theater und Museen) handelt.³⁰⁴ Auch hier werden also Indikatoren zur Operationalisierung benötigt (vgl. Abbildung 15).

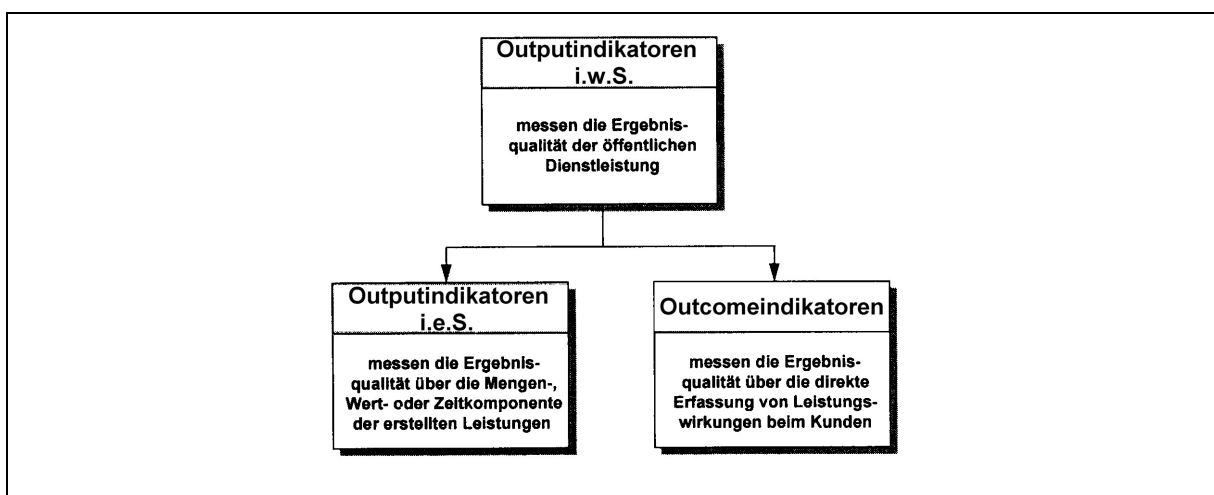


Abbildung 15: Differenzierung zwischen Outputindikatoren i.e.S. und Outcomeindikatoren³⁰⁵

Es bleibt festzuhalten, dass keine allgemeingültige Wirkungsrechnung existiert, sondern dass sie immer dem Einzelfall angepasst werden muss. „Inhaltlich gehören zur Wirkungsrechnung alle Untersuchungen und Berichte, welche die Effizienz³⁰⁶ und die Effektivität³⁰⁷ von Massnahmen und organisatorischen Einheiten betreffen.“³⁰⁸ Diese tauchen in der Literatur unter ganz verschiedenen Begriffen auf wie etwa: Projektbe-

³⁰² Vgl. Buschor, Ernst (1993), S. 253 f.

³⁰³ Vgl. Haiber, Thomas (1997), S. 411

³⁰⁴ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 207

³⁰⁵ Quelle: Haiber, Thomas (1997) S. 411

³⁰⁶ $\text{Effizienz} = \frac{\text{tatsächlicher Output bzw. Outcome}}{\text{angestrebter Output bzw. Outcome}}$

³⁰⁷ $\text{Effektivität} = \frac{\text{Outcome}}{\text{Input}}$

³⁰⁸ Brede, Helmut (2001) S. 208

wertung (vgl. 5.4.2), Evaluation, Performance Measurement, Wirtschaftlichkeitsrechnung oder Ergebnismessung. Dabei handelt es sich jeweils nicht um identische Inhalte, jedoch verfolgen alle Methoden dasselbe Ziel, nämlich die Darstellung der Ergebnisse des öffentlichen Handelns.³⁰⁹

Das „öffentliche“ Rechnungswesen ist also auf drei Säulen aufgebaut (vgl. Abbildung 16).

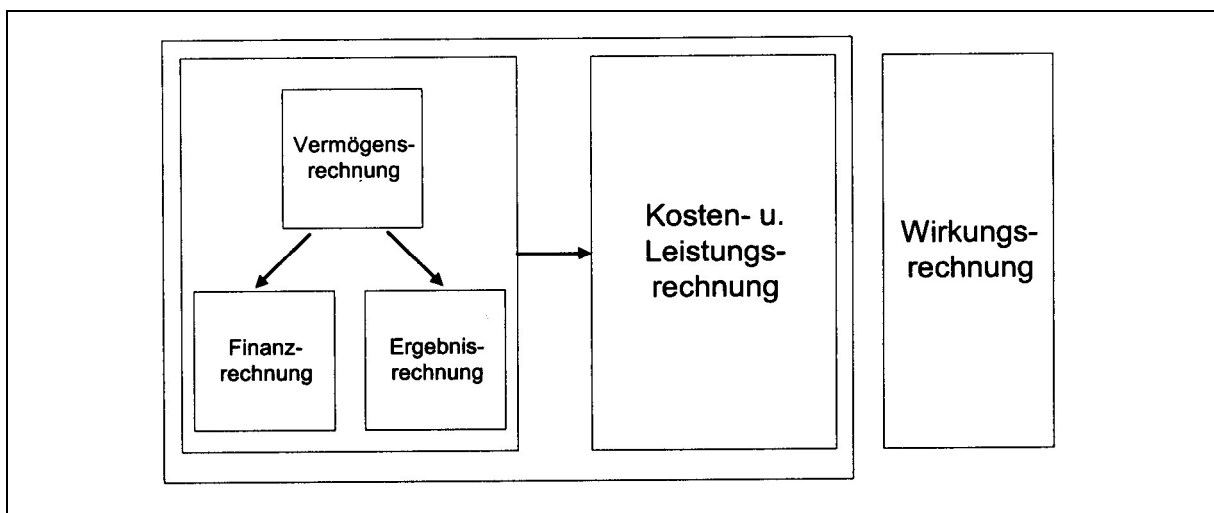


Abbildung 16: Die drei Säulen des Neuen Öffentlichen Rechnungswesens³¹⁰

Die erste Säule bilden die Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung, welche der Bilanz, Gewinn- und Erfolgsrechnung sowie der Kapitalflussrechnung in der Privatwirtschaft entsprechen. Die zweite Säule verkörpert die Kosten- und Leistungsrechnung. Diese Rechnungen können in einem systematischen Zusammenhang stehen, was durch die Umrahmung angedeutet wird. Die Pfeile widerspiegeln den Informationsfluss. Die dritte Säule, die Wirkungsrechnung, ist eigenständig, denn eine Vernetzung mit den restlichen Rechnungen ist kaum vorstellbar.³¹¹

5.5.5 Die Preis- und Gebührenpolitik

Die traditionelle Behandlung der Preistheorie in den Wirtschaftswissenschaften orientiert sich hauptsächlich an den Gegebenheiten von privaten Unternehmen, also vorwiegend an gewinnmaximierenden Institutionen.³¹² Diese Betrachtungsweise scheint

³⁰⁹ Vgl. Brede, Helmut (2001) S. 208

³¹⁰ Quelle: Brede, Helmut (2001), S. 207

³¹¹ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 207

³¹² Vgl. Bätz, Klaus (1989) Sp. 1295

für öffentliche Unternehmen wenig geeignet, ist doch der Staat in vielen Bereichen wirtschaftlich tätig, die dem Gemeinwohl dienen sollen und wo somit keine kaufmännische Rentabilität zu erwarten ist oder gar nicht angestrebt wird (z.B. Personennahverkehr, Theater, Bibliotheken). Dies bedeutet, dass die durch Modellanalysen gewonnenen betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse zum preispolitischen Instrumentarium privater Unternehmen für die besondere Situation der öffentlichen Unternehmen nur beschränkt geeignet sind.³¹³ Gemäss der folgenden Abbildung 17 ist ersichtlich, dass die Preise von öffentlichen Institutionen meist aus zwei Komponenten gebildet werden.

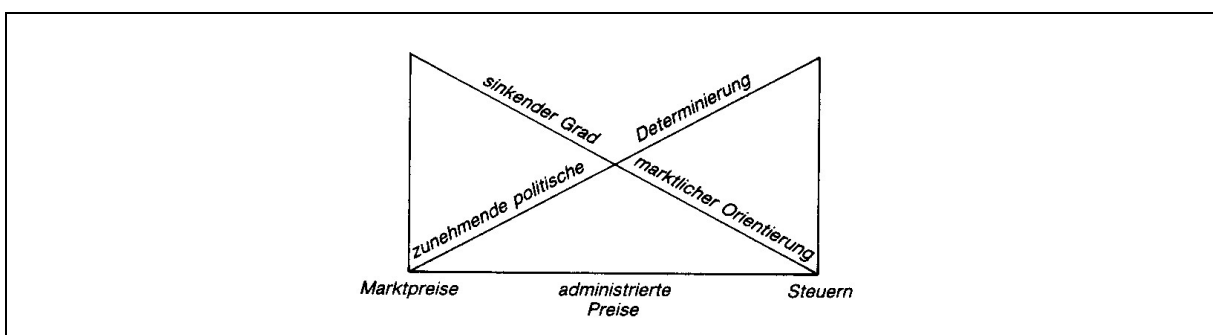


Abbildung 17: Preise öffentlicher Unternehmen³¹⁴

Einerseits wird der Preis mehr oder weniger durch die Vertretungsskörperschaft beeinflusst. Sie entscheidet über die Quantität und Qualität des zur Verfügung gestellten öffentlichen Angebots. Der Preis enthält also eine politische Komponente. Daneben beinhaltet der Preis aber auch eine marktwirtschaftliche Komponente, wenn Kostenfunktionen und Nachfragestrukturen berücksichtigt werden.³¹⁵

Es bleibt nun die Frage, ob eine klare Regel für die Preisbildungspolitik von öffentlichen Unternehmen besteht. Öffentliche Unternehmen erfüllen ganz verschiedene Funktionen (s. 3.4.1). Einmal treten sie als „Lückenfüller“ in Bereichen auf, wo kein privates Unternehmen auftritt, einmal werden sie als interventionistisches Instrument eingesetzt. Damit ist klar, dass auch die Entgeltpolitik der öffentlichen Hand je nach Funktion ein anderes Ziel verfolgt. Bei öffentlichen Unternehmen, die Kraft ihrer Hoheit theoretisch jede Preiserhöhung gegenüber dem Bürger durchsetzen könnten,

³¹³ Vgl. Bätz, Klaus (1989) Sp. 1295

³¹⁴ Bätz, Klaus (1989) Sp. 1296

³¹⁵ Vgl. Bätz, Klaus (1989), Sp. 1296

wäre es nicht gerechtfertigt den Bürger über die wirklichen Kosten hinaus zu belasten.³¹⁶ Anders sieht es etwa bei einem Unternehmen mit Konkurrenzierungsfunktion aus, wie es z.B. die Kantonalbanken darstellen. Würden sie mit ihrer Preispolitik nicht die Gewinnerzielung verfolgen, „machten sie sich des ruinösen Wettbewerbs schuldig“³¹⁷.

Somit ist klar, dass *die* Regel für die Preisbildungspolitik öffentlicher Unternehmen nicht existiert. Vielmehr muss sie von Funktionsgruppe zu Funktionsgruppe angepasst werden.

Helmut Brede empfiehlt sechs Preisregeln für öffentliche Unternehmen (vgl. Tabelle 6):

Preisregeln

- Sofern es die öffentliche Aufgabe verlangt, sind kostenunterschreitende oder -überschreitende Preise geboten.
- Bei Preisforderungen, denen sich der Bürger nicht entziehen kann, darf die Obergrenze der bloßen Kostendeckung nicht überschritten werden.
- Sofern die öffentliche Aufgabe nichts anderes verlangt, ist die Preispolitik der öffentlichen Hand wettbewerbsneutral zu gestalten.
- Sofern die öffentliche Aufgabe nichts anderes verlangt, ist die Preispolitik der öffentlichen Hand verteilungspolitisch neutral zu gestalten.
- Sofern die öffentliche Aufgabe nichts anderes verlangt, ist eine Preispolitik zu vermeiden, mit der Chancen der Einnahmenerzielung für den öffentlichen Haushalt "verschenkt" werden.
- **Letztlich darf durch die Preispolitik nie die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gefährdet werden.**

Tabelle 6: Satz von sechs Preisregeln für öffentliche Entgelte³¹⁸

Bei der Preisbildung liegt der Unterschied von öffentlichen zu privaten Unternehmen darin, dass die Privatwirtschaft ihre Preise innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung frei bilden kann, während öffentliche Unternehmen an bestimmte Preisregeln

³¹⁶ Vgl. Brede, Helmut (2001), S. 211

³¹⁷ Brede, Helmut (2001), S. 211

³¹⁸ Quelle: Brede, Helmut (2001) S. 212

gebunden sind. Die Festsetzung von Gebühren unterliegt z.B. dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (s. 4.3.3).

Ein weiterer Unterschied im Vergleich mit den privaten Unternehmen ist darin zu sehen, dass die Preise öffentlicher Unternehmen oft von der Trägerschaft genehmigt werden müssen, was die Unternehmensführung erschweren kann.³¹⁹

5.6 Fazit

Bei der Aufbau- und Ablauforganisation öffentlicher und privater Unternehmen sind keine signifikanten Differenzen auszumachen. Zudem existiert in der Schweiz kein besonderes Rechtskleid für öffentliche Institutionen.

Sei dem 1. Januar 2002 ist auf Bundesebene der Beamtenstatus Geschichte. Auch wurde er bereits in der Mehrheit der Kantone durch ein Kündigungssystem abgelöst, die restlichen Kantone planen eine Revision. Der heute vorherrschende Führungsstil in öffentlichen Unternehmen kann mit „kooperativ“ umschrieben werden, beliebte Führungskonzepte sind die Führung durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) und die Führung durch Abweichungskontrolle (Management by Exception). In öffentlichen Unternehmen äussert sich das Motivationsproblem darin, dass Eigen- und Fremdziele nicht übereinstimmen. Die Mitbestimmung ist ebenfalls beschränkt, denn die Ziele werden meistens extern, von der Vertretungskörperschaft bestimmt.

Die wichtigsten Finanzierungsformen in öffentlichen Unternehmen sind die Erwerbseinkünfte, die Eigenfinanzierung sowie die Kapitalmarktkredite. Die Nutzen-Kosten-Analyse, Nutzwertanalyse und die Kosten-Wirksamkeits-Analyse werden in öffentlichen Institutionen häufig zur Projektbewertung eingesetzt. Ebenfalls eignen sich die Lineare Programmierung, die Netzplantechnik sowie das Entscheidungsbaumverfahren als „Optimierungsmethoden“ in öffentlichen Unternehmen, auch wenn dies nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist. Weil die Erreichung gemeinwohlorientierter Ziele nur mittels Indikatoren messbar ist, d.h. nicht 100%-ig genau, besteht die Gefahr, dass Kollektiventscheidungen statt Individualentscheidungen getroffen werden und dass Entscheidungen tendenziell auf zu hohen hierarchischen Ebenen gefällt werden.

Öffentliche Unternehmen werden intern (nachfolgende Behörde) und extern (Parlament, Finanzkontrolle) kontrolliert. Dabei besteht eine Gefahr für die Kontrollqualität,

³¹⁹ Vgl. Bätz, Klaus (1989), Sp. 1297 f.

falls Kontrollorgane mit Politikern besetzt werden, die den hohen Anforderungen dieser Position nicht gerecht werden. In der Schweiz hat sich die kaufmännische Buchführung in öffentlichen Institutionen durchgesetzt. Die Probleme im Rechnungswesen betreffen vor allem die Kosten- und Leistungsrechnung, welche ein wichtiges Kontroll- und Führungsinstrument darstellt. Namentlich bestehen Probleme im Bereich der Kostenträger-Definition, der Leistungsmessung sowie der Internalisierung externer Effekte.

Die Preisbildung wird durch eine politische und marktwirtschaftliche Komponente beeinflusst. Je nach Funktion des öffentlichen Unternehmens dominiert die eine oder andere Komponente.

6 Abschliessende Bemerkungen

Was können öffentliche Unternehmen von privaten Unternehmen lernen und umgekehrt? Diese Frage soll hier zum Schluss erörtert werden.

Im Alltag wird am besten deutlich, welche Vorurteile gegenüber der Verwaltung, öffentlichen Unternehmen und auch gegenüber privaten Unternehmen vorherrschen. Diese Urteile sind meist nicht nur auf die Bevölkerung beschränkt, denn auch Angehörige von Verwaltungen und Unternehmen sind oft misstrauisch gegenüber der anderen Seite und denken kontrovers über deren Rolle.

Am einfachsten wird man sich darüber klar, was öffentliche und privaten Unternehmen voneinander lernen können, wenn man sich zunächst über die Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Institutionen bewusst wird.

6.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

In jedem Unternehmen, ob öffentlich oder privat, werden Produktionsfaktoren kombiniert, um Dienst- und Sachleistungen zu erstellen. Weiter erfolgt das Handeln in diesen Unternehmen nach dem Wirtschaftlichkeitsprinzip und schliesslich müssen öffentliche wie private Unternehmen langfristig in einem finanziellen Gleichgewicht stehen.³²⁰ Beide Unternehmenstypen besitzen also eine Leistungssphäre sowie eine Finanzsphäre. Die inneren Strukturen und Prozesse, weitgehend auch die Unter-

³²⁰ Vgl. Hieber, Fritz (1995), S. 24

nehmensanalyse, sind vergleichbar, zu denken sei an die Linien- und Stabsorganisation, die Dienstwege oder das Rechnungswesen.³²¹ Man kann also sagen, dass in gewissen Bereichen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen Parallelen bestehen.

Trotz vieler Gemeinsamkeiten bestehen aber auch deutliche Unterschiede. Während private Unternehmen weitgehend selbstbestimmt handeln können, werden öffentliche Unternehmen durch politische Einflussnahme fremdbestimmt. Steht bei der Privatwirtschaft das Gewinnstreben im Vordergrund, ist es bei öffentlichen Institutionen meistens das Gemeinwohl. Und schliesslich steht dem Prinzip des Privateigentums das Prinzip des Gemeineigentums gegenüber. Öffentliche und private Unternehmen unterscheiden sich also hauptsächlich in der Zielsetzung sowie der Selbständigkeit. (vgl. Tabelle 7).

| Unternehmenstypen | Öffentliche Unternehmen | Private Unternehmen |
|--------------------------------|--|--|
| Eigenschaften | | |
| Ziele | Bedarfsdeckung der Gemeinschaft | Gewinn, Kostendeckung |
| Selbständigkeit (Finanzierung) | Gebühren (öffentlich-rechtliche Organisationsform), Erwerbseinkünfte (privatrechtliche Organisationsform) | Erwerbseinkünfte |
| Beispiele | Ver- und Entsorgungsunternehmen, Personennah- und Fernverkehr | Handels-, Bank- und Versorgungsindustrie |

Tabelle 7: Eigenschaften von öffentlichen und privaten Unternehmen³²²

Um voneinander lernen zu können, muss man zuerst die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, Zielsetzungen sowie Denk- und Handlungsweisen des andern kennen lernen und auch verstehen. Erst dann kann man sich Gedanken machen, was unter den gegebenen Bedingungen verbessert werden könnte.³²³ Die folgende Gegenüberstellung soll die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen offenlegen.

³²¹ Vgl. Eichorn, Peter (1987), S. 132

³²² Quelle: in Anlehnung an Eichhorn, Peter (1987), S. 133

³²³ Vgl. Eichhorn, Peter (1987), S. 134

| Wirtschaftssubjekt | öffentliche Unternehmen | private Unternehmen |
|----------------------------|--|---------------------------|
| Bestimmungsfaktoren | | |
| Ziele | hauptsächlich Deckung des Allgemeinbedarfs | Gewinn, Kostendeckung |
| Finanzierung | Gebühren (öffentlich-rechtliches Rechtskleid), Erwerbseinkünfte (privatrechtliches Rechtskleid) | Erwerbseinkünfte |
| Marktform | Monopol | Konkurrenz |
| Steuerungsprinzip | politische Legitimität | marktwirtschaftl. Ordnung |
| Steuerungsinstrument | Rechtsnormen | Geld |
| Handlungsprinzip | Legalität | Produktivität |
| Handlungsinstrument | öffentliches Recht | privates Recht |
| Leistungsprinzip | Dienstprinzip | Erwerbsprinzip |
| Leistungsanreiz | sozial | monetär |
| Kontrolle | Finanzkontrolle | Erfolgskontrolle |

Tabelle 8: Determinanten von öffentlichen und privaten Unternehmen³²⁴

Die Determinanten öffentlicher und privater Unternehmen sind sehr pauschal gehalten und in der Realität teilweise nicht so strikte abgrenzbar. Dies hängt mit den vielfältigen Rechtsformen öffentlicher Unternehmen zusammen. Von einer öffentlichen Institution in einem privatrechtlichen Organisationskleid darf zu Recht angenommen werden, dass sie in weiten Teilen wie ein privates Unternehmen geführt wird, da sie eine viel grössere Autonomie genießt, als ein Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Organisationsform. Nichtsdestotrotz hilft diese Gegenüberstellung die Frage zu beantworten, was vom jeweils anderen Unternehmenstyp gelernt werden kann, auch wenn es nicht darum gehen kann, aus einem öffentlichen Unternehmen ein privates zu machen und umgekehrt.

6.2 Was öffentliche Unternehmen von privaten lernen können

Das wirtschaftliche Handeln öffentlicher Unternehmen ist teilweise immer noch zu wenig auf die Wirkungen bei den Leistungsempfängern ausgerichtet.³²⁵ Im Gegensatz zu privaten Unternehmen untersuchen öffentliche Unternehmen im Allgemeinen noch zu wenig Mittel-Zweck-Beziehungen, sie haben also einen Rückstand im funkti-

³²⁴ Quelle: in Anlehnung an Eichhorn, Peter (1987), S. 135

³²⁵ Vgl. Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000), S. 363

onalen Denken und Handeln aufzuholen. Dies bezieht sich z.B. auf Fertigungsverfahren, Führungsstil, Marktforschungsmethoden, Werbeerfolgskontrolle, usw.³²⁶

Eine weitere Stärke privater Unternehmen ist die systematische und ganzheitliche Betrachtung der Unternehmensführung. Bevor Massnahmen durchgeführt werden, fragt man sich welche Konsequenzen dies für das gesamte Unternehmen haben wird. Auch in diesem Bereich können öffentliche Unternehmen noch dazulernen.

Schliesslich werden in privaten Unternehmen auch weit mehr Alternativen erarbeitet und beurteilt. Dies geht einher mit der Informationsgewinnung, Alternativengenerierung und –evaluation (z.B. Make or Buy, Zentralisierung oder Dezentralisierung).³²⁷

Auch in diesen Bereichen besteht noch ein Aufholbedarf für öffentliche Unternehmen.

6.3 Was private Unternehmen von öffentlichen lernen können

Private Unternehmen können von öffentlichen Unternehmen lernen bei ihren Handlungen externe Effekte besser einzubeziehen, denn sie können von bedeutender finanzieller Bedeutung sein. Ebenso müssen sie lernen, ihre soziale Verantwortung besser zu übernehmen und die negativen externen Effekte offenzulegen. Schliesslich können Privatunternehmen von ihren öffentlichen Pendanten ein objektives, treuhänderisches und rücksichtsvolles Verhalten lernen.³²⁸

³²⁶ Vgl. Eichhorn, Peter (1987), S. 136

³²⁷ Vgl. Eichhorn, Peter (1987), S. 137

³²⁸ Vgl. Eichhorn, Peter (1987), S. 138

LITERATURVERZEICHNIS

Amstutz, Marc (1995)

Vom Kartellrecht der öffentlichen Unternehmen, Zürich 1995

Aubert, Jean-François (1995)

Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 2, Basel/Frankfurt a.M. 1995

Bätz, Klaus (1989)

Preisbildung öffentlicher Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1294 – 1301

Beeli, Hans (1989)

Das öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen am Beispiel der Luzerner und Zuger Kantonalbank, Luzern 1989

Berchtold, Dorothee/**Kalberer**, Daniel/**Timmermann**, Manfred (1985)

Öffentliche Unternehmungen in der Schweiz – eine Bestandesaufnahme, Zürich 1985

Bodmer, Walter (1951)

Tendenzen der Wirtschaftspolitik der eidgenössischen Orte im Zeitalter des Merkantilismus. In: Zeitschrift für Geschichte, 1. Jg. 1951, S. 562 – 598

Boelcke, Willi A. (1980)

Öffentliche Produktion. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, hrsg. v. Willi Albers, Stuttgart/New York/Tübingen/Göttingen 1980, S. 464 ff.

Bolsenkötter, Helmut (1989)

Rechnungswesen öffentlicher Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1355 – 1366

Braun, Günther E. (1989)

Organisation öffentlicher Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1233 - 1244

Braunschweig, Christoph (1998)

Unternehmensführung, München/Wien 1998

Brede, Helmut (2001)

Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, München/Wien 2001

Bundesamt für Energie, (2001)

Schweizerische Energiewirtschaft und -politik.

[Online] URL: <http://www.energie-schweiz.ch/imperia/md/content/informationen/links/7.pdf>, 22. Oktober 2001

Bundesamt für Energie, (2002)

Marktstruktur.

[Online] URL: <http://www.energie-schweiz.ch/bfe/de/energiemaerkte/energiemaerkte/elektrizitaetsmarkt/index.html>, 31. Juli 2002**Buschor**, Ernst (1993)

Thesen für das öffentliche Rechnungswesen der Zukunft. In: Das Öffentliche Rechnungswesen, hrsg. v. Helmut Brede und Ernst Buschor, Baden-Baden 1993, S. 250 – 256

Chmielewicz, Klaus (1987)

Zur Problematik einzelwirtschaftlicher Effizienzkriterien bei öffentlichen Unternehmungen. In: Öffentliche Unternehmen und ökonomische Theorie, hrsg. v. Theo Thiemeyer, Baden-Baden 1987, S. 125 - 174

Chmielewicz, Klaus (1989)

Öffentliche Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1093 - 1105

Coenenberg, Adolf Gerhard (1993)

Kostenrechnung und Kostenanalyse, 2. Auflage, Landsberg/Lech 1993

Diederich, Helmut (1989)

Ziele öffentlicher Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1856 - 1867

Eichhorn, Peter (1975)

Kriterien für die Leistungsfähigkeit von öffentlichen Unternehmen. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 177 – 188

Eichhorn, Peter (1976)

Spezifische Aspekte der Mitbestimmung in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 205 – 212

Eichhorn, Peter (1977)

Auftrag und Führung öffentlicher Unternehmen, Berlin 1977

Eichhorn, Peter (1983)

Aufgaben und Ziele öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 243 - 257

Eichhorn, Peter (1983a)

Unternehmen im Dienst des Gemeinwohls. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 235 - 242

- Eichhorn, Peter (1985)**
Essentialien der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 109 – 117
- Eichhorn, Peter (1987)**
Was können Unternehmen und Verwaltungen voneinander lernen?. In: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, hrsg. v. Peter Eichhorn, Berlin 1997, S. 131 – 140
- Eichhorn, Peter (1989)**
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1063 - 1077
- Eichhorn, Peter (2001)**
Öffentliche Dienstleistungen, Baden-Baden 2001
- Eichhorn, Peter/von Loesch, Achim (1984)**
Managementverhalten in öffentlichen Unternehmen, Baden-Baden 1984
- Eidgenössisches Personalamt, (2000)**
Argumente des Bundesrates für das Bundespersonalgesetz BPG.
[Online] URL: <http://www.personal.admin.ch/themen/bpg/d/argument.pdf>, 15. September 2000
- Eidgenössisches Personalamt, (2000a)**
Beamtenstatus in den Kantonen.
[Online] URL: <http://www.personal.admin.ch/themen/bpg/d/kantone.pdf>, 15. September 2000
- Eidgenössisches Personalamt, (2000b)**
Das BPG auf einen Blick.
[Online] URL: <http://www.personal.admin.ch/themen/bpg/d/blick.pdf>, 15. September 2000
- Frey, Bruno S. (2001)**
Die Grenzen ökonomischer Anreize. In: Neue Zürcher Zeitung, 2001, Nr. 114, S. 25
- Gabriel, Jürg Martin (1997)**
Das politische System der Schweiz, 5. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 1997
- Gerber, Walter (1928)**
Die öffentliche Unternehmung in privatwirtschaftlicher Form (1928)
- Germann, Raimund E. (1998)**
Öffentliche Verwaltung in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien 1998
- Gygi, Fritz (1986)**
Verwaltungsrecht, Bern 1986

-
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg** (1998)
Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998
- Haiber, Thomas** (1997)
Controlling für öffentliche Unternehmen, München 1997
- Hanusch, Horst** (1994)
Nutzen-Kosten-Analyse, 2. Auflage, München 1994
- Hanusch, Horst/Schlumberger, Manfred** (1989)
Nutzen-Kosten-Analyse. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 993 – 1002
- Heusser, Walter** (1949)
Die Flucht des Gemeinwesens in die privatrechtliche Unternehmung als Rechtsproblem, Zürich 1949
- Hieber, Fritz** (1995)
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Ludwigsburg/Berlin 1995
- Hirsch, Hans** (1989)
Öffentliche Güter. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1078 - 1083
- Hug, Walther** (1937)
Die rechtliche Organisation der öffentlichen Unternehmen von Kanton und Gemeinde. In: Festgabe zum 70. Geburtstag von Fritz Fleiner, hrsg. v. Walther Hug, Zürich 1937, S. 131 – 155
- Jüngling, Alfred** (1948)
Die gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen in der schweizerischen Elektrizitätswirtschaft, St. Gallen 1948
- Kolbe, Lothar** (1986)
Rechtsformen und Ziele öffentlicher Unternehmen, Mainz 1986
- Kolbeck, Rosmarie** (1980)
Unternehmen. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, hrsg. v. Willi Albers, Stuttgart/New York/Tübingen/Göttingen 1980, S. 65 ff.
- Koreimann, Dieter S.** (1995)
Management, 6. Auflage, München/Wien 1995
- Kosiol, Erich** (1969)
Aufbauorganisation. In: Handwörterbuch der Organisation, hrsg. v. Erwin Grochla, Stuttgart 1969, Sp. 172 – 191
- Krähenmann, Beat** (1987)
Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, Basel/Frankfurt a.M. 1987

- Leu, Robert E. u.a. (1997)**
Privatisierung auf kantonaler und kommunaler Ebene, 2. Auflage, Bern/Stuttgar/Wien 1997
- Meffert, Heribert (1998)**
Marketing: Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung, 8. Auflage, Wiesbaden 1998
- Meier, Harald (1998)**
Unternehmensführung, Herne/Berlin 1998
- Moser, Walter (1982)**
Kriterien zur Beurteilung der finanziellen Lage öffentlicher Gemeinwesen, St. Gallen 1982
- Parlamentsdienste (1999)**
Bausparen in der Schweiz bald möglich.
[Online] URL: http://www.parlament.ch/D/Pressemitteilungen/99_11/PM23_17_11_99_D.htm?servlet=get_content, 17. November 1999
- Redli, Markus (1984)**
Unternehmerische Führung öffentlicher Betriebe. In: Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Festschrift für Bundesrat Dr. Kurt Furgler zum 60. Geburtstag, hrsg. v. Otto K. Kaufmann, Arnold Koller und Alois Riklin, Zürich/Köln 1984, S. 197 – 203
- Richli, Paul (1996)**
Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Management, Bern 1996
- Richli, Paul/Müller Georg/Jaag Tobias (1998)**
Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 2. Auflage, Basel/Frankfurt a.M. 1998
- Rieger, Franz Herbert (1982)**
Unternehmen und öffentliche Verwaltungsbetriebe. In: Betriebswirtschaftliche Betriebe, Bd. 6, hrsg. v. Walter Endres, Berlin/Bielefeld/München 1982
- Rühli, Edwin (1992)**
Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmensführung. In: Schriftenreihe des Instituts für betriebswirtschaftliche Forschung an der Universität Zürich, Bd. 70, hrsg. v. Edwin Rühli und Jan S. Kulis-Randa, Bern/Stuttgart/Wien 1992
- Ruhnau, Heinz (1989)**
Management öffentlicher Unternehmen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 935 - 943
- Sauter-Sachs, Sybille (1992)**
Die unternehmerische Umwelt. In: Die Unternehmung, 46 Jg. 1992, Nr. 3, S. 183 – 203

Schweizerische Bundesbahnen (1998)

SBB 99, Bern 1998

Schweizerische Post (2002)

Grundsätze der Schweizerischen Post.

[Online] URL: <http://www.post.ch/SiteOnLine/DE/Accueil/1,1727,3956,00.html>,

31. Juli 2002

Schmidt, Hans-Jürgen (1995)

Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung: eine Einführung, 3. Auflage, Heidelberg 1995

Scholz, Christian (1994)

Personalmanagement: Informationsorientierte und verhaltenstheoretische Grundlagen, 4. Auflage, München 1994

Schwarz, Peter/Blümle, Ernst-Bernd (1980)

Öffentliche Betriebe in der Schweiz. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 3. Jg. 1980, Nr. 3, S. 309 – 331

Schweitzer, Marcell (1993)

Planung und Kontrolle. In: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre Bd. 2, hrsg. v. Bea, Franz Xavier/Dichtl, Erwin/Schweitzer Marcell (1993), S. 1 - 100

Sigg, Oswald (1996)

Die politische Schweiz, Zürich 1996

Steinberg, Rudolf (1989)

Verwaltungskontrolle. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 1659 – 1664

Stoffel, Walter A. (1994)

Wettbewerbsrecht und staatliche Wirtschaftstätigkeit, Freiburg (1994)

Thom, Norbert (1986)

Motivation, allgemein-berufliche. In: Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik, hrsg. v. Günter Kirchhoff, Regensburg 1986, S. 573 – 581

Thom, Norbert (1999)

Personal I, Skript zur Vorlesung Personal I, 6. Auflage, Bern 1999

Thom, Norbert (1999)

Personal II, Skript zur Vorlesung Personal II, 6. Auflage, Bern 1999

Thom, Norbert/Ritz, Adrian (2000)

Public Management, Wiesbaden 2000

Thom, Norbert/Wenger Andreas P./Zaugg Robert J. (1999)

Fälle zu Organisation und Personal, 2. Auflage, Bern/Stuttgart/Wien 1999

Thommen, Jean-Paul/Sachs, Sybille (2000)

Wirtschaft – Unternehmen – Management, Zürich 2000

Ulrich, Hans (2001)

Management: Aufsätze 1. Teil 1970 – 1981. In: Gesammelte Schriften 4, hrsg. v. Stiftung zur Förderung der systemorientierten Managementlehre, St. Gallen, Schweiz, Bd. 4, Bern/ Stuttgart/Wien 2001

Varian, Hal R. (1994)

Mikroökonomie, 3. Auflage, München/Wien 1994

Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2000)

Kennziffern und Adressen der Kantonalbanken und Netzwerkpartner.
[Online] URL: http://www.vskb.ch/vskbnet/group/Gr_Port_FuZ_d.pdf,
31.12.2000

Vogel, Stefan (2000)

Der Staat als Marktteilnehmer, Zürich 2000

Wiesner, Herbert (1989)

Kassenwesen. In: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, hrsg. v. Klaus Chmielewicz und Peter Eichhorn, Stuttgart 1989, Sp. 745 - 752

SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Oberdiessbach, 19. August 2002

André Jenni