

Staatsunternehmen im Wettbewerb: Fairplay oder Foul? – Eine Analyse aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht



Building Competence. Crossing Borders.

Prof. Dr. Reto Steiner, Dean, ZHAW School of Management and Law

XXXVII. Atelier de la Concurrence , 21. September 2021

Gliederung des Referats

1. Bedeutung staatlicher Unternehmen und deren aktuelle Steuerung
2. Problemzonen – bedingt durch die Rolle des Unternehmens als Wettbewerbsteilnehmer
3. Mögliche Lösungsansätze

Herausforderungen als Direktor einer öffentlich-rechtlichen Anstalt

- Eigentümer gibt gesetzlichen Rahmen und Leistungsauftrag vor, erwartet substantielle Eigenfinanzierung, Schaffung von «Public Value» und starke Positionierung im Markt:
 - Wie gehe ich mit meinen staatlichen und privaten Mitbewerbern um?
 - Wie nutze ich Vorteile der staatlichen Grundfinanzierung, ohne «verbotene» Querfinanzierung zu betreiben?
 - Wie erschliesse ich «neue» Marktfelder?
 - Wie fördere ich Intrapreneuership?

Zusammensetzung des Corporate Governance-Portfolios des Bundes

Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Dienstleistungen am Markt
ETH-Bereich Schw. Nationalmuseum Pro Helvetia EHB Skyguide AG SERV Identitas AG SIFEM AG IGE METAS Innosuisse SIR	FINMA Swissmedic ENSI RAB	Swisscom AG SBB AG Post AG BGRB Holding AG

Beteiligungen auf kantonaler Ebene

- 430 Aktiengesellschaften
- 28 spezialgesetzliche Aktiengesellschaften
- 214 öffentlich-rechtliche Anstalten
- 177 Genossenschaften
- 7 einfache Gesellschaften (sofern von Kanton als Beteiligung ausgewiesen)
- 4 GmbH

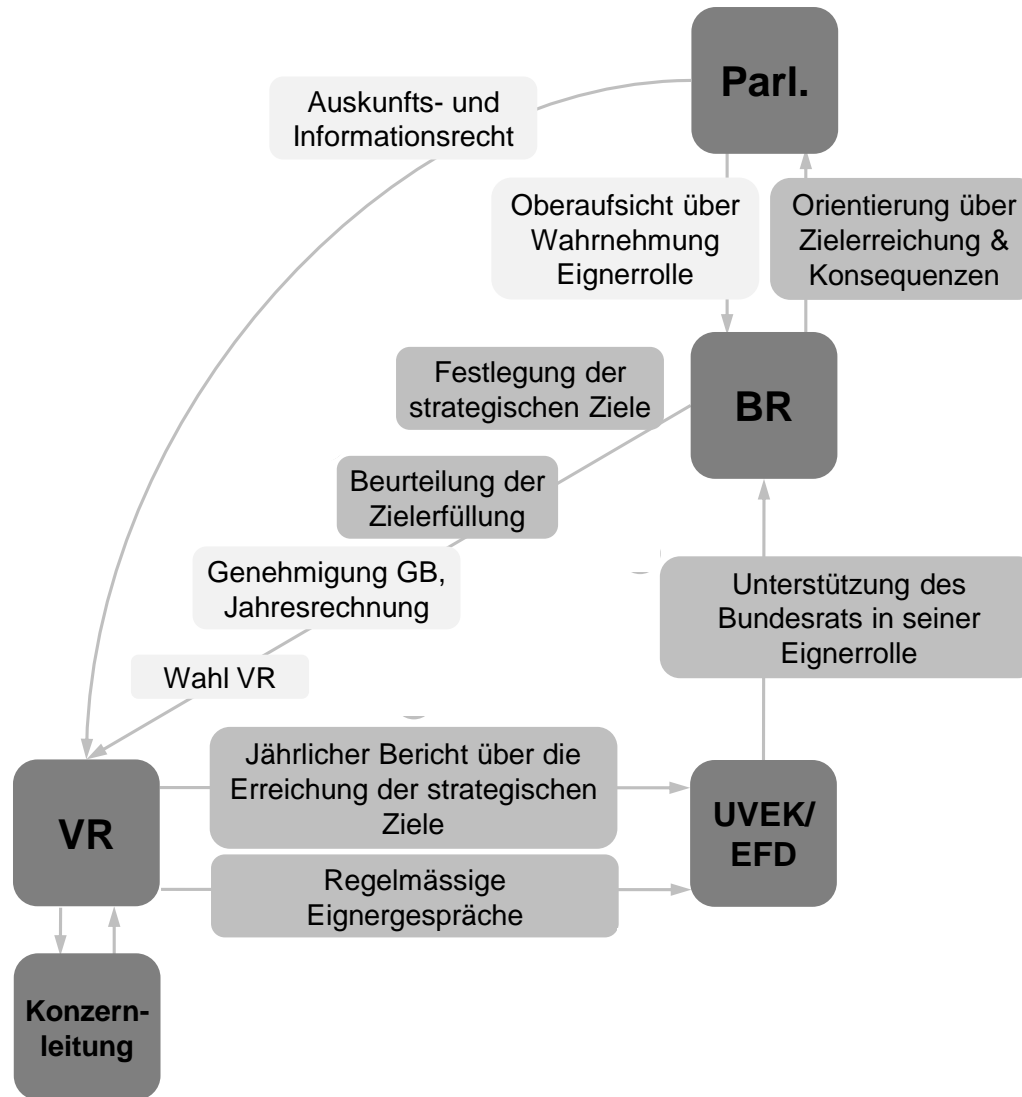
Doppelzählungen möglich, falls mehrere Kantone/Städte beteiligt

Quelle: Steiner/Saxenhofer/Kaiser/Raess Brenner 2020.

Entwicklungsparadigmen staatlicher Steuerung

	Quelle des Handelns	Steuerungsinstrument	Haupttugend	Hauptfokus der Leistungserbringung
Prozedurale Steuerung (bis 1970er Jahre)	Gesetz	Regeln	Gleichbehandlung	Für alle
Managementorientierte Steuerung (1980er Jahre)	Management	Pläne	Ziele	Zielgruppen
Marktorientierte Steuerung (1990er Jahre)	Wettbewerb	Verträge	Kosten	Preis
Netzwerk Steuerung (2000er Jahre)	Kultur	Co-Produktion	Flexibilität	Kunden

Steuerungsmodell des Bundes als Grundlage für Problemanalyse

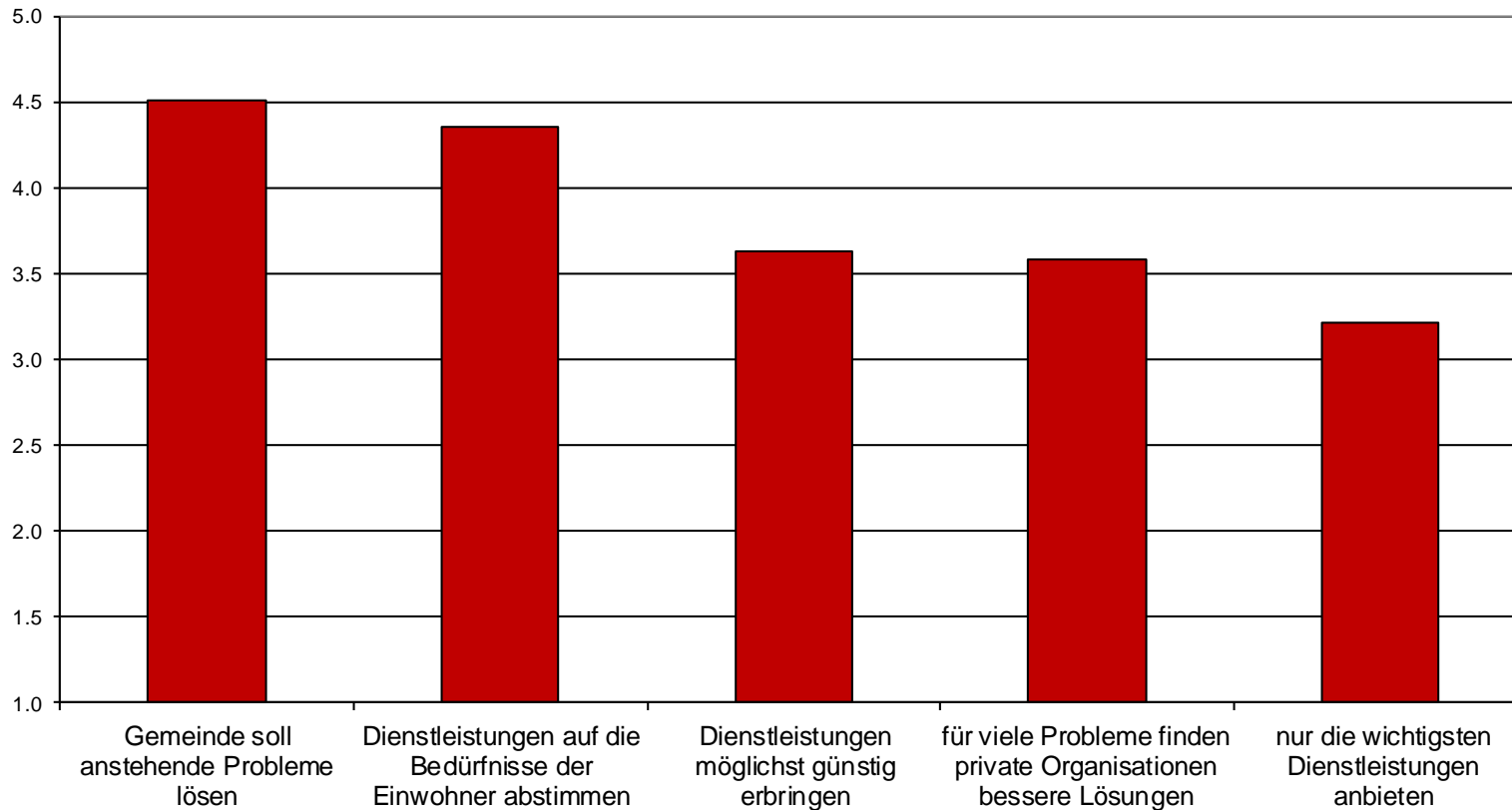


Empirische Evidenz der Governanceprobleme staatlicher Unternehmen

- **Potenzieller Rollenkonflikt der Politik:** Spannungsfeld zwischen aufgabenbezogenen und unternehmensbezogenen Zielen.
- **Strategische Ziele** sind selten priorisiert.
- **Enge Mitwirkung der Unternehmen** bei Zielfestlegung und Beurteilung der Zielerreichung – oft sehr enge Verzahnung zwischen Verwaltung und Unternehmen.
- **Interventionskultur** der Politik.

Quelle: Bach/van Thiel/Hammerschmid/Steiner 2017 und Steiner/Finger/Huber/Reist 2012.

Was wollen die Bürgerinnen und Bürger?



1 = unwichtig; 5 = sehr wichtig, N = 1690

Quelle: Ladner/Bühlmann 2007.

Zusammenfassung der Problemzonen

- **Genese**: Ökonomische Treiber vs. Public Value.
- **Organisationales Setting**: Unterschiedslos zu marktlichen Mitbewerbern vs. Politisch gewolltes Sondersetting.
- **Führung**: Unternehmerisches Handeln vs. Agieren im politischen Umfeld.
- **Accountability** staatlicher Unternehmen: Markterfolg vs. Politisch beurteilte Zielerreichung.

Mögliche Lösungsansätze

- Materielle **Privatisierung**: Aus ökonomischer Sicht bei verschiedenen Aufgaben gerechtfertigt – aber politisch zurzeit chancenlos.
- **Entflechtung**: Verlust an Verbundeffekten dürfte nicht unerheblich sein.
- **Beschränkung** des Tätigkeitsfeldes: Widerspruch zu Marktlogik eklatant.
- **Setting**, das Wettbewerbsverzerrungen vermindert: Politisch umsetzbar und im internationalen Trend, durchaus mit positiven Effekten (Fokus insbesondere auf organisationalem Rahmen, Ausgestaltung der Eignersteuerung, finanziellen Regeln und Compliance).