kpm kompetenzzentrum für public management der universität bern

INTERFACE

Institut für Systemisches Management und Public Governance
Universität St.Gallen

UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP

Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen

Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)

Bern/Luzern/St. Gallen/Lausanne, den 26. April 2019

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Andreas Lienhard [1]
Dr. Stefan Rieder [2]
Dr. Roger W. Sonderegger [3]
Prof. Dr. Andreas Ladner [4]
MA Claudia Höchner [1]
MA Manuel Ritz [2]
MSc Zilla Roose [2]

Auftragnehmer (Arbeitsgemeinschaft)

1 Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
2 Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern/Lausanne
3 Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St.Gallen
4 IDHEAP Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne

Auftraggeberin

Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

Zitiervorschlag

Lienhard, Andreas; Rieder, Stefan; Sonderegger, Roger W.; Ladner, Andreas; Höchner, Claudia; Ritz, Manuel; Roose, Zilla (2019): Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne.

Laufzeit

September 2018 bis März 2019

Inhaltsübersicht

1 Zusammenfassung **6**

2 Einleitung **8**
2.1 Ausgangslage und Auftrag 8
2.2 Gegenstand der Untersuchung 9
2.3 Zielsetzung und Fragestellung 10
2.4 Vorgehensweise und Methode 11
2.5 Aufbau des Berichts 12

3 Grundlagen der Analyse **13**
3.1 Einleitung 13
3.2 Konzeption international und Literatur 13
3.3 Bewertungskriterien 22
3.4 Konzeption Bundesebene und Rechtsgrundlagen 26

4 Umsetzung **37**
4.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente 37
4.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch 54
4.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung des Bundes im Eignermodell 64
4.4 Schnittstelle Eigner-Besteller am Beispiel der SBB 70

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen **75**
5.1 Schlussfolgerungen 75
5.2 Empfehlungen 83

Anhang **89**

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung **6**

2 Einleitung **8**
2.1 Ausgangslage und Auftrag 8
2.2 Gegenstand der Untersuchung 9
2.3 Zielsetzung und Fragestellung 10
2.4 Vorgehensweise und Methode 11
2.5 Aufbau des Berichts 12

3 Grundlagen der Analyse **13**
3.1 Einleitung 13
3.2 Konzeption international und Literatur 13
3.2.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente 13
3.2.1.1 Grundlagen 14
3.2.1.2 Besonderheiten 16
3.2.1.3 Folgerungen für Bewertungskriterien 17
3.2.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch 18
3.2.2.1 Grundlagen 18
3.2.2.2 Folgerungen für Bewertungskriterien 20
3.2.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell 21
3.2.3.1 Grundlagen 21
3.2.3.2 Folgerungen für Bewertungskriterien 22
3.3 Bewertungskriterien 22
3.4 Konzeption Bundesebene und Rechtsgrundlagen 26
3.4.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente 26
3.4.1.1 Grundlagen 26
3.4.1.2 Besonderheiten 29
3.4.1.3 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur 30
3.4.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch 32
3.4.2.1 Grundlagen 32
3.4.2.2 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur 35

3.4.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell 35
3.4.3.1 Grundlagen 35
3.4.3.2 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur 36

4 Umsetzung 37
4.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente 37
4.1.1 Beschreibung der Steuerungsinstrumente 38
4.1.2 Beschreibung der Umsetzung 45
4.1.3 Fazit 50
4.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch 54
4.2.1 Beschreibung des Informationsaustauschs 54
4.2.2 Beschreibung der Umsetzung 59
4.2.3 Fazit 61
4.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung des Bundes im Eignermodell 64
4.3.1 Beschreibung des heutigen dualen Eignermodells 64
4.3.2 Beschreibung der Umsetzung 66
4.3.3 Beurteilung eines monistischen Modells als Alternative 67
4.3.4 Fazit 68
4.4 Schnittstelle Eigner-Besteller am Beispiel der SBB 70
4.4.1 Beschreibung der Schnittstelle zwischen Besteller und Eigner im Falle der SBB 70
4.4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Schnittstelle zwischen Besteller- und Eignerrolle bei den SBB 72
4.4.3 Fazit 74

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen 75
5.1 Schlussfolgerungen 75
5.1.1 Schlussfolgerungen zu den Steuerungsinstrumenten 75
5.1.2 Schlussfolgerungen zum Informationsaustausch 77
5.1.3 Schlussfolgerungen zur Rollenteilung des Bundes im Eignermodell 79
5.1.4 Schnittstelle Eigner – Besteller 81
5.1.5 Gesamtwürdigung 82
5.2 Empfehlungen 83
5.2.1 Empfehlungen zu Steuerungsinstrumenten 83
5.2.2 Empfehlungen zum Informationsaustausch 85
5.2.3 Empfehlungen zur Rollenteilung des Bundes im Eignermodell 86
5.2.4 Empfehlungen zur Eigner- und Bestellerrolle am Beispiel der SBB 87
5.2.5 Weitere Empfehlungen 88

Anhang 89
A 1 Liste der interviewten Personen 90
A 2 Literatur- und Dokumentenverzeichnis 91
A 3 Erfüllung der Bewertungskriterien 97
A 4 Analyse der Konzeption international und der Literatur sowie der Konzeption und der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene 103

1 Zusammenfassung

Ausgangslage

Der Bundesrat war in den letzten Jahren verschiedentlich mit Fragen der Corporate Governance der bundesnahen Unternehmen konfrontiert. In einem besonderen Spannungsfeld stehen dabei bundeseigene Unternehmen, die als privatrechtliche oder spezialgesetzliche Aktiengesellschaften organisiert sind, Dienstleistungen am Markt anbieten und oftmals auch Leistungen für den Bund im Rahmen von Leistungsaufträgen erbringen. Bei diesen Unternehmen gestaltet sich die Steuerung durch den Bund als Eigner besonders anspruchsvoll. Akzentuiert wurde dies etwa durch die öffentliche Diskussion rund um die Post: Wie Untersuchungen zeigten, wurden bei der Post ungerechtfertigt Subventionen bezogen. Die RUAG war mit einem Cyber-Angriff konfrontiert. Bei der Swisscom gab es einen Datenverlust und bei den SBB stellten sich Fragen bezüglich Interessenbindungen im Verwaltungsrat.

Vor diesem Hintergrund wurde einem Expertenteam der Auftrag erteilt, die Steuerung der vier bundesnahen Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom durch den Eigner zu analysieren. Im Fokus standen dabei drei Untersuchungsgegenstände: Die Steuerungsinstrumente, die dem Eigner zur Verfügung stehen, der Informationsaustausch zwischen Eigner und bundesnahen Unternehmen und die Arbeitsteilung der Bundesstellen im Rahmen des dualen Eignermodells. Ergänzend wurden am Fall der SBB die Schnittstellen zwischen dem Bund als Eigner und Besteller untersucht.

Zielsetzung und Vorgehensweise

Ziel des Auftrags war es, die Konzeption und die Umsetzung der Corporate Governance des Bundes für die vier bundesnahen Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom zu überprüfen. Dabei galt es auch aufzuzeigen, ob und gegebenenfalls wie die Corporate Governance des Bundes konzeptionell und praktisch optimiert werden sollte. Der Fokus der Untersuchung lag auf der Eignerrolle des Bundes.

Um die Zielsetzung zu erreichen, wurde zunächst eine Analyse der theoretischen Grundlagen vorgenommen (konzeptionelle Grundlagen auf der internationalen Ebene und Literatur mit Bezug zur Corporate Governance). Die Ergebnisse der Analyse der konzeptio-

nellen Grundlagen auf der internationalen Ebene und der Literatur führten zu einer Zusammenstellung von Bewertungskriterien. Daraufhin wurden die konzeptionellen Grundlagen und die Rechtsgrundlagen auf Bundesebene untersucht und mit den Bewertungskriterien abgeglichen. Anschliessend fanden total 20 Interviews statt, bei denen 30 Personen befragt werden konnten. Die Resultate der Grundlagenanalyse, die empirischen Ergebnisse sowie die Überprüfung der Bewertungskriterien wurden eingehend ausgewertet und schliesslich zu einer Gesamtbewertung verdichtet. Basierend darauf wurden insgesamt 14 Empfehlungen formuliert.

Ergebnis

Die Analyse der drei Untersuchungsgegenstände sowie der Schnittstelle zwischen Eigner- und Bestellerrolle am Beispiel der SBB lässt insgesamt ein positives Fazit zur Corporate Governance des Bundes zu: Die Steuerung der vier bundesnahen Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom durch den Bund, der Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und Eignerstellen sowie die Funktionsfähigkeit des dualen Eignermodells haben sich grundsätzlich bewährt. Die bestehenden Instrumente reichen grundsätzlich aus, um die Eignerrolle wahrnehmen zu können. Die heutige Ausgestaltung des Informationsaustauschs ermöglicht dem Eigner den Zugang zu allen wichtigen Informationen im Unternehmen. Das Eignermodell funktioniert in der Praxis weitgehend gut. Selbst gut funktionierende Steuerungsmechanismen und Organisationsmodelle können indessen Fehlverhalten nie gänzlich verhindern.

Trotz des insgesamt positiven Befunds muss auf Optimierungspotenziale hingewiesen werden. Insbesondere der Umgang mit Zielkonflikten, die knapp bemessenen Ressourcen der Eignerstellen und die Asymmetrie bei der Wahrnehmung der Eignerrolle zwischen UVEK/VBS einerseits und EFD andererseits bieten Ansatz für Weiterentwicklungen. Zudem sollte eine systematische gesetzliche Verankerung der Steuerungselemente und eine Systematisierung die Steuerungsabläufe erwogen werden.

Ausgehend von diesen Optimierungspotenzialen wurden insgesamt 14 Empfehlungen formuliert. Sechs beziehen sich auf die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente, drei auf den Informationsaustausch, zwei auf die Ausgestaltung des dualen Eignermodells, eine auf die Schnittstelle zwischen Eigner und Besteller im Falle der SBB und zwei weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Weiterentwicklung der Grundlagen der Corporate Governance sowie auf zusätzlichen Abklärungsbedarf.

2 Einleitung

2.1 Ausgangslage und Auftrag

Der Bundesrat war in den letzten Jahren verschiedentlich mit Fragen der Corporate Governance der bundesnahen Unternehmen konfrontiert. In einem besonderen Spannungsfeld stehen dabei bundeseigene Unternehmen, die als privatrechtliche oder spezialgesetzliche Aktiengesellschaften organisiert sind, Dienstleistungen am Markt anbieten und oftmals gleichzeitig Leistungen für den Bund im Rahmen von Leistungsaufträgen erbringen. Bei diesen Unternehmen gestaltet sich die Steuerung durch den Bund als Eigner besonders anspruchsvoll.

Akzentuiert wurde die Frage der Steuerung bundesnaher Unternehmen durch den Eigner durch öffentliche Diskussionen im Jahre 2018: Es zeigte sich, dass die Post ungerechtfertigt Subventionen bezogen hat. Der RUAG wurde die Verrechnung zu hoher Kosten zu Lasten des Bundes vorgeworfen und die Bewältigung eines Cyber-Angriffs auf das Unternehmen wurde öffentlich diskutiert. Bei der Swisscom wurde ein unberechtigter Zugriff auf Kundendaten bekannt und bei den SBB gab ein umstrittenes Mandat der Verwaltungsratspräsidentin zu Diskussionen Anlass. Diese Vorkommnisse wurden unter anderem durch externe Sachverständige, aber auch durch Organe des Parlaments vertieft untersucht.[1]

[1] Vgl. dazu Kellerhals Carrard (2018): PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG vom 31. Mai 2018; Donatsch, Andreas; Bachmann Stephan A.J., Uhlmann, Felix (2018): Gutachten PostAuto Schweiz AG erstattet zuhanden Präsident der Schweizerischen Post AG, 29. Mai 2018; Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2018): Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, BBl 2018 4575–4604; Geschäftsprüfungskommission des Ständerats (2018): Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 28. August 2018, BBl 2018 7827–7850; Swisscom (2018): Swisscom verschärft Sicherheitsmassnahmen für Kundenangaben, Medienmitteilung, 7. Februar 2018, Bern.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat entschieden, die Corporate Governance des Bundes grundsätzlich untersuchen zu lassen. Dabei galt es nicht, die Ergebnisse der bereits bestehenden Untersuchungen zu den oben genannten Vorfällen nochmals zu verifizieren. Vielmehr sollte die Diskussion um die bundesnahen Unternehmen zum Anlass genommen werden, die Steuerung der bundesnahen Unternehmen durch den Bund als Eigner einer konzeptionellen und empirischen Analyse zu unterziehen. Der Bundesrat hat daher das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, zusammen mit dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) eine externe Analyse in Auftrag zu geben. In deren Fokus standen vier als Aktiengesellschaften organisierte Unternehmen (Post, RUAG, SBB, Swisscom), die sich vollständig oder mehrheitlich in Bundesbesitz befinden und überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen. Bei diesen Unternehmen gestalten sich die Steuerung und die Umsetzung der Corporate Governance besonders anspruchsvoll. Gründe dafür sind unter anderem die Rollenvielfalt des Staats und damit verbundene potentielle Spannungsverhältnisse, Entwicklungen am Markt (bspw. verstärkter Wettbewerb in der Telekommunikation), die hohe Komplexität (bspw. das umfangreiche Schienennetz und die damit verbundenen Unterhaltskosten der Infrastruktur bei den SBB) sowie die intensive politische Beobachtung der vier genannten Unternehmen (etwa die Service Public-Debatte bei der Post oder die Produktion und der Unterhalt von Rüstungsgütern durch die RUAG).

Das EFD hat eine Arbeitsgemeinschaft mit der Untersuchung der Steuerung der bundesnahen Unternehmen beauftragt. Dieser Arbeitsgemeinschaft gehörten folgende vier Institutionen an: Das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (kpm; Projektleitung), Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern/Lausanne (Co-Projektleitung), das Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) und das Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) der Universität Lausanne.

Die Steuerung der bundesnahen Unternehmen wurde aus einer interdisziplinären Perspektive untersucht. Diese schliesst die Sicht der Rechtswissenschaft, des Public Management und der Politikwissenschaft ein. Der vorliegende Bericht stellt kein Rechtsgutachten dar.

2.2 Gegenstand der Untersuchung

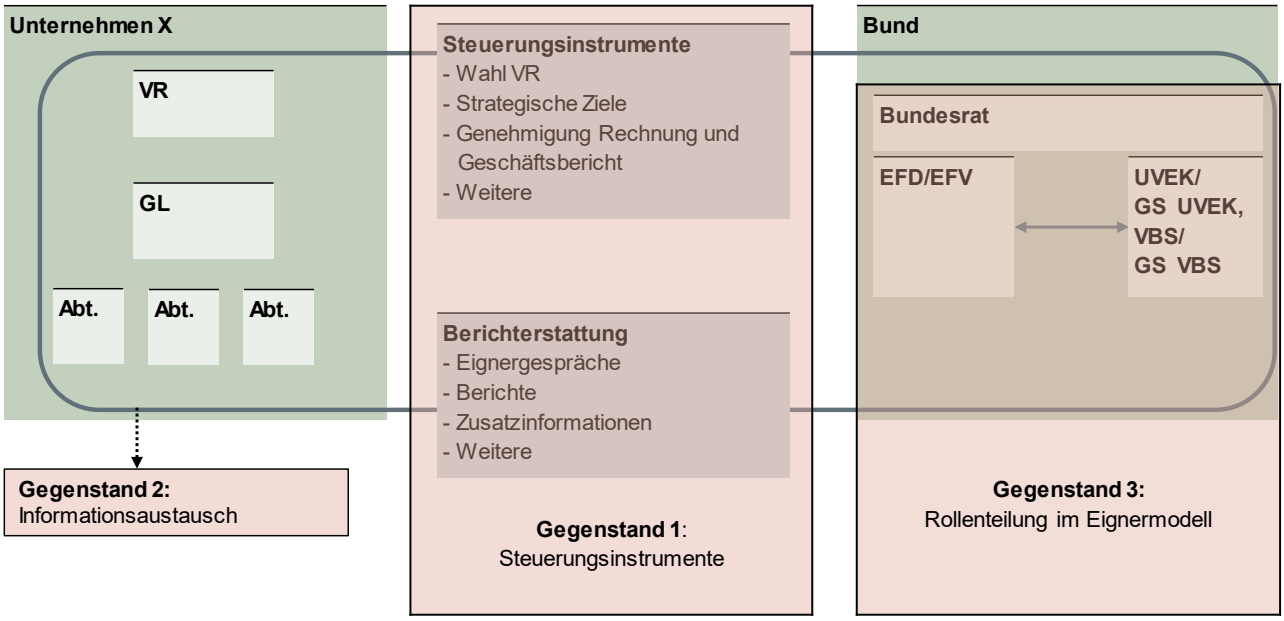
Die Untersuchung bezog sich auf die Rolle des Bundes als Eigner. Die Rolle als Besteller wurde lediglich punktuell und insbesondere im Rahmen von Schnittstellen zur Eignerrolle berücksichtigt. Die Analyse hat sich mit drei Untersuchungsgegenständen befasst, die für die vier bundesnahen Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom untersucht worden sind:

- *Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente.* Dieser Gegenstand umfasste die Konzeption und Umsetzung der Steuerungsinstrumente, die dem Bund als Eigner bei der Steuerung seiner Unternehmen zur Verfügung stehen.
- *Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch.* Dieser Gegenstand umfasste die Konzeption und Umsetzung des Informationsaustauschs zwischen dem Eigner und seinen Unternehmen, konkret der Umfang des Informationsaustauschs, dessen Rhythmus und der Zugang des Eigners zu Informationen bei den bundesnahen Unternehmen.
- *Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell.* Dieser Gegenstand beinhaltete die Konzeption und die praktische Umsetzung der Arbeitsteilung der Bundesstellen bei der Wahrnehmung der Eignerrolle.

Eine Vertiefung zur Schnittstelle beim Bund als Eigner der Unternehmen einerseits und als Besteller von Leistungen bei seinen Unternehmen andererseits wurde am Beispiel der

SBB vorgenommen. Die folgende Darstellung D 2.1 gibt eine schematische Übersicht über die drei zentralen Untersuchungsgegenstände.

D 2.1: Untersuchungsgegenstände



Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

Nicht Gegenstand der Untersuchung waren die Rolle des Parlaments als Oberaufsichtsbehörde in Bezug auf die Steuerung der bundesnahen Unternehmen, die Rolle der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) bei der Prüfung der bundesnahen Unternehmen sowie die Frage der Haftung und der Finanzierung des Bundes in Zusammenhang mit der Tätigkeit seiner Unternehmen. Im Weiteren waren die verschiedenen Rollen der Aufsichtsbehörden des Bundes – namentlich diejenigen von Regulierungs- beziehungsweise Marktaufsichtsbehörden – sowie auch die Untersuchung der eingangs zu diesem Abschnitt beschriebenen Vorkommnisse bei Post, RUAG, SBB und Swisscom nicht Gegenstand der Untersuchung.

2.3 Zielsetzung und Fragestellung

Ziel des Auftrags war es, die Konzeption und die Umsetzung der Corporate Governance des Bundes für die vier Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom zu überprüfen. Dabei galt es auch aufzuzeigen, ob und gegebenenfalls wie die Corporate Governance des Bundes konzeptionell und praktisch optimiert werden sollte.

Ausgehend von den Gegenständen und der Zielsetzung liessen sich folgende zentrale Leitfragen der Untersuchung formulieren:

- *Fragestellungen zu Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente.* Welche Instrumente stehen dem Bund zur Steuerung seiner Unternehmen heute zur Verfügung? Wie ist die Konzeption dieser Instrumente (Vollständigkeit, Bedeutung, Ausgestaltung) zu beurteilen? Wie bewähren sich die Instrumente in der Praxis? Kann der Bund mittels der bestehenden Instrumente seine Eignerrolle wahrnehmen? Inwiefern besteht Optimierungsbedarf bezüglich der Steuerungsinstrumente?
- *Fragestellungen zu Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch.* Wie ist der Informationsaustausch konzeptionell gestaltet? In welchem Rhythmus werden Informationen zwischen dem Eigner und seinen Unternehmen ausgetauscht? Stehen dem Eigner die von ihm benötigten Informationen in genügendem Umfang und rechtzeitig

zur Verfügung? Inwiefern besteht Optimierungsbedarf bezüglich des Informationsaustauschs?
- *Fragestellungen zu Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell.* Wie ist das Eignermodell konzeptionell wie praktisch bei den vier Unternehmen ausgestaltet? Wie ist die Aufgabenteilung zwischen den Bundesstellen konzeptionell und praktisch geregelt? Stehen den Bundesstellen genügend Ressourcen zur Wahrnehmung der Eignerrolle zur Verfügung? Gibt es Optimierungspotenzial bezüglich der Ausgestaltung des heute praktizierten dualen Eignermodells?

Am Beispiel der SBB wurden zusätzlich Fragen zur Schnittstelle beim Bund in seiner Rolle als Besteller und Eigner untersucht: Welche Schnittstellen bestehen zwischen der Rolle des Bundes als Eigner und jener als Besteller? Wie werden allfällige Probleme an diesen Schnittstellen konzeptionell und in der Praxis bewältigt? Welche Instrumente werden dabei eingesetzt? Gibt es Optimierungsbedarf und wenn ja, wie lässt sich dieser beschreiben?

2.4 Vorgehensweise und Methode

Die Vorgehensweise der Untersuchung und die dabei eingesetzten Methoden lassen sich in fünf Arbeitsschritte unterteilen:

- In einem *ersten Arbeitsschritt* wurden die Ziele, Fragestellungen und Vorgehensweisen gemeinsam mit der Auftraggeberin diskutiert und bereinigt. Insbesondere wurden die Gegenstände der Untersuchung definiert und abgegrenzt sowie die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner für Arbeitsschritt drei festgelegt.
- In einem *zweiten Arbeitsschritt* wurden die theoretischen Grundlagen analysiert und geprüft, welche Erkenntnisse und Anforderungen sich daraus aus heutiger Sicht als Best Practice für die Corporate Governance von bundesnahen Unternehmen ergeben. Bei den theoretischen Grundlagen handelt es sich insbesondere um Dokumente der OECD sowie um nationale und internationale Public Corporate Governance-Literatur. Als Ergebnis resultierten 37 Bewertungskriterien,[2] die im Rahmen der weiteren Arbeitsschritte für die Überprüfung dienten. Im Weiteren wurden Rechtsgrundlagen des Bundes, konzeptionelle Grundlagen des Bundes zur Steuerung der bundesnahen Unternehmen sowie Dokumente der Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom analysiert und ein erster Abgleich zur Best Practice vorgenommen. Eine Liste der verwendeten Literatur und Dokumente sowie daraus abgeleitete Bewertungskriterien finden sich im Anhang.
- In einem *dritten Schritt* wurden total 20 qualitative Interviews durchgeführt, bei denen insgesamt 30 Personen befragt werden konnten. Die Gespräche wurden mittels eines Leitfadens strukturiert, der für den jeweiligen Kontext der Interviews spezifiziert worden ist. Die Gespräche wurden elektronisch aufgezeichnet und entlang den zentralen Leitfragen qualitativ ausgewertet. Befragt wurden die beim Bund mit Eigneraufgaben betrauten Personen auf politischer, strategischer und fachtechnischer Ebene. Im Weiteren wurden die Führungsspitzen und die für den fachtechnischen Austausch mit dem Eigner zuständigen Stellen der vier Unternehmen interviewt. Ergänzend wurden Gespräche mit den Sekretariatsleitungen parlamentarischer Kommissionen, mit der EFK, mit einer Revisionsgesellschaft sowie mit dem Bundesamt für Verkehr (Schnittstelle zur Bestellerrolle) durchgeführt. Eine Liste der befragten Personen befindet sich im Anhang.

---

2 Die Bewertungskriterien enthalten teilweise Subkriterien, womit insgesamt 58 Kriterien bestehen.

- In einem *vierten Schritt* wurde eine Zwischenberichterstattung vorgenommen und der Stand der Untersuchung sowie erste wichtige Ergebnisse mit der Auftraggeberin besprochen.
- Schliesslich wurden in einem *fünften Schritt* die Ergebnisse aus den vorangegangenen Arbeitsschritten zusammengefasst. Dabei wurden die Ergebnisse der Grundlagenanalyse, der empirischen Arbeiten gemeinsam mit der Überprüfung der Bewertungskriterien im Untersuchungsteam eingehend ausgewertet und schliesslich zu einer Gesamtbewertung verdichtet. Basierend darauf wurden insgesamt 14 Empfehlungen formuliert. Diese wurden mit der Auftraggeberin diskutiert und in Form des hier vorliegenden Schlussberichts finalisiert.

2.5 Aufbau des Berichts

Der Gesamtbericht enthält neben der Zusammenfassung und dieser Einleitung in *Kapitel 3* die Ergebnisse der Grundlagenanalyse. Insbesondere enthält er die Liste der Bewertungskriterien, die für die empirische Untersuchung bedeutsam sind und für die Bewertung der Umsetzung herangezogen worden sind. *Kapitel 4* beinhaltet den empirischen Teil, in dem die Umsetzung der Eignerrolle detailliert beschrieben wird. Zudem werden in diesem Kapitel die Schnittstellen zwischen Eigner und Besteller anhand des Beispiels der SBB untersucht. *Kapitel 5* beinhaltet schliesslich die Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Alle Kapitel sind entlang der drei Untersuchungsgegenstände und der damit verbundenen Fragestellungen strukturiert. Im Anhang befinden sich die Liste der interviewten Personen (A 1), das Literatur- und Dokumentenverzeichnis (A 2), die Liste der Bewertungskriterien mit den Angaben über deren Erfüllung (A 3) sowie die umfassende Grundlagenanalyse mit Quellenangaben (A 4).

3 Grundlagen der Analyse

3.1 Einleitung

Nachstehend werden die wesentlichen Ergebnisse der Analyse der konzeptionellen Grundlagen auf der internationalen Ebene und der Literatur sowie der konzeptionellen Grundlagen und der Rechtsgrundlagen des Bundes zusammengefasst. Das Vorgehen gestaltete sich wie folgt:

- Es wurde zunächst eine Übersicht über die bestehende Literatur und die konzeptionellen Grundlagen (insbesondere der OECD) erstellt. Diese wurden anschliessend entlang der Untersuchungsgegenstände analysiert.
- Daraus resultierte eine umfassende Analyse mit Quellenangaben, die sich im Anhang A 4befindet.
- Aus dieser Analyse konnten allgemeine Erkenntnisse für eine Idealform der Ausgestaltung der Corporate Governance gewonnen werden, die in diesem Kapitel in verdichteter Form dargestellt werden (vgl. Abschnitt 3.2).
- Die Erkenntnisse führten zu einer Liste von Bewertungskriterien für die Corporate Governance, die in diesem Kapitel in tabellarischer Form dargestellt werden (vgl. Abschnitt 3.3)
- Basierend auf der Liste der Bewertungskriterien erfolgte ein erster Abgleich zwischen den konzeptionellen Grundlagen international und der Literatur einerseits und den konzeptionellen Grundlagen sowie den Rechtsgrundlagen auf Bundesebene andererseits (vgl. Abschnitte 3.4.1.3, 3.4.2.2 und 3.4.3.2).

Die Analyse, die Erkenntnisse, die Bewertungskriterien und der Abgleich gliedern sich entlang der drei Untersuchungsgegenstände (Steuerungsinstrumente, Informationsaustausch sowie Rollenteilung im Eignermodell).

3.2 Konzeption international und Literatur

3.2.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente

Es werden zunächst die Grundlagen und anschliessend einige Besonderheiten in Bezug auf die Steuerungsinstrumente dargestellt.

3.2.1.1 Grundlagen

In der Literatur wird der Erlass eines *Rahmengesetzes* beziehungsweise von Querschnittserlassen mit Vorschriften, beispielsweise zur Führung, zur Kontrolle, zur Effizienz oder zur Transparenz öffentlicher Unternehmen, empfohlen. *Organisationserlasse* (und auch Querschnittserlasse) sollen so weit als möglich im Sinne der Einheitlichkeit harmonisiert werden. Darin sollen die Verantwortlichkeiten klar zugeteilt werden. Der Bund kann auf den Einzelfall zugeschnittene Regelungen erlassen, er soll sich jedoch wo möglich an den bewährten Strukturen des Gesellschaftsrechts orientieren (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.9 ff.).

Bei der *Rechtsform* der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann der Eigner seine Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten weitgehend selbst festlegen und das Aktienrecht gelangt subsidiär zur Anwendung. Gewisse Autoren bevorzugen für öffentliche Unternehmen die Rechtsform der spezialgesetzlichen, und andere Autoren diejenige der privatrechtlichen Aktiengesellschaft (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.11 f.).

In Bezug auf die Steuerungsinstrumente werden von der OECD insbesondere eine *klare Eignerpolitik* bezüglich Auswahl und Begründung von Beteiligungen sowie die Festlegung *klarer Aufgaben und strategischer Ziele* für öffentliche Unternehmen erwartet. Bezüglich Aufgaben, Organisation und Steuerung öffentlicher Unternehmen werden *klare Rechtsgrundlagen* verlangt. Der Rechtsrahmen für öffentliche Unternehmen soll ein «level playing field» ermöglichen und Vorschriften sollen sich grundsätzlich nach der Best Practice der Privatwirtschaft richten. Wettbewerbsverzerrungen gilt es zu vermeiden. Von der OECD wird eine *effektive Wahrnehmung der Eignerrolle* erwartet. Zudem soll sichergestellt sein, dass *alle Aktionäre gleichbehandelt und die Minderheitsaktionäre geschützt* werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.1 ff.).

Klare strategische Vorgaben sollen gemäss der Literatur sicherstellen, dass sich öffentliche Unternehmen an der Gewährleistung der Aufgabenerfüllung, und nicht bloss am wirtschaftlichen Erfolg orientieren. Durch die Vorgabe von *strategischen Zielen* als Grundlage für die Unternehmensstrategie nimmt der Staat Einfluss auf die unentziehbaren und unübertragbaren Oberleitungskompetenzen des Verwaltungsrats. Eine entsprechende spezialgesetzliche Grundlage vorausgesetzt *können* die strategischen Ziele für das Unternehmen als rechtlich verbindlich erklärt werden. Andernfalls dienen die strategischen Ziele bloss aber immerhin vorab dem Eigner als Grundlage für die Wahrnehmung der Eignerrechte sowie der Transparenz. Die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit kann insbesondere Konsequenzen in Bezug auf die Haftung entfalten (faktische Organstellung; siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.1 ff., insb. Ziff. 1.2.1.5).

Die strategischen Ziele sollen mit dem Unternehmen gemeinsam formuliert werden. Teilweise werden *aufgabenbezogene und unternehmensbezogene* strategische Ziele vorgegeben. Zwischen diesen besteht ein potenzielles Spannungsfeld. Aufgabenbezogene Ziele werden teilweise kritisch betrachtet, da sie mit den Zielen des Leistungsbestellers kollidieren und den Handlungsspielraum des Verwaltungsrats einschränken können. Der Staat soll sich auf diejenigen strategischen Vorgaben beschränken, die eine wirkungsvolle strategische Steuerung sicherstellen. Die Ziele sollen vom Eigner *gewichtet und priorisiert* werden. Zudem soll auf Zielkonflikte eingegangen werden – insbesondere bezüglich Eignerziele (strategische Ziele) und Bestellerziele (Leistungsaufträge). Teilweise wird auch in der Literatur auch eine (unternehmensübergreifende) *Gesamtstrategie* (Eignerstrategie/Eignerpolitik/Beteiligungsstrategie) angeregt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.2 ff., insb. Ziff. 1.2.1.5).

Bezüglich der Wahl der *Verwaltungsratsmitglieder* werden von der OECD im Hinblick auf eine professionelle Unternehmensleitung systematische Verfahren gefordert. Auch in der Literatur wird für die Wahl des *Verwaltungsrats* ein Rekrutierungsprozess verlangt. Die Verwaltungsratsmitglieder sollen gestützt auf ein Anforderungsprofil und aufgrund ihrer Qualifikationen gewählt werden. Sie sollen nicht dem Trägergemeinwesen angehören und nebst Fachwissen über ein politisches Sensorium verfügen. Es sollen keine Gefälligkeitsmandate vergeben werden. Diversität, beispielsweise in Bezug auf Geschlecht oder Bildungshintergrund, gilt es zu fördern. Der Verwaltungsrat soll so zusammengesetzt sein, dass *objektive und unabhängige Entscheide* getroffen werden können. Die Rolle des Verwaltungsrats soll klar definiert und – in Anlehnung an das Gesellschaftsrecht – in der Gesetzgebung verankert sein. Der Verwaltungsrat ist unter anderem für ein hinreichendes *Kontrollsystem und Risikomanagement* verantwortlich. Für die Verwaltungsratsmitglieder sollten spezifische *Aus- und Weiterbildungsangebote* zur Verfügung stehen. Bezüglich der Evaluation beziehungsweise der Sicherstellung der *Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit* des Verwaltungsrats sind entsprechende Mechanismen vorzusehen. Zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit können beispielsweise Selbstevaluationen eingeführt werden. Auch sollen *Vergütungssysteme* in Bezug auf Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder eingerichtet und offengelegt werden. *Staatsvertretungen* in den Verwaltungsräten sollen insbesondere aufgrund des doppelten Pflichtennexus nur mit Zurückhaltung eingesetzt werden. Gewisse Autoren lehnen die Entsendung von Staatsvertretungen gänzlich ab (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.9, 1.2.1.13.1 ff.).

Bei der Wahrnehmung der Eignerrolle muss der Eigner die *Autonomie* der Unternehmen respektieren. Der Eigner soll sich *nicht in das Tagesgeschäft einmischen*. In den Autonomiebereichen sollen denn auch keine fachlichen *Weisungen* erfolgen. Im Bereich der unentziehbaren und unübertragbaren Kompetenzen des Verwaltungsrats dürfen grundsätzlich ebenfalls keine Weisungen erteilt werden. Allfällige spezifische Weisungsrechte sind im Organisationserlass zu verankern. Auch bei allfälligen Weisungen bleibt der Verwaltungsrat an das Gesellschaftsinteresse gebunden. Gegen unzweckmässige Weisungen des Eigners kann sich der Verwaltungsrat wehren. Eine Möglichkeit besteht darin, *Staatsvertretungen* einzusetzen, die staatlichen Weisungen unterliegen. Von gewissen Autoren wird die Entsendung einer Staatsvertretung jedoch abgelehnt. Nimmt der Staat massgeblich Einfluss auf die Willensbildung, auf Entscheide und Beschlussfassungen des Verwaltungsrats, kann er in eine *faktische Organstellung* gelangen und verantwortlich beziehungsweise haftbar werden. Nicht nur durch Weisungen, sondern auch durch Eignergespräche oder durch die Zustellung von Verwaltungsratsprotokollen an den Eigner besteht eine gewisse Gefahr der *Verwischung von Verantwortlichkeiten* (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.5, 1.1.1.7 f., 1.2.1.1, 1.2.1.13 ff.).

In den *Statuten* soll das Unternehmen ebenfalls auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung beziehungsweise einen bestimmten öffentlichen Zweck ausgerichtet werden, um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Gewisse Autoren legen dar, dass durch die Festlegung des öffentlichen Zwecks in den Statuten das verbotene Weisungsrecht im Bereich der unentziehbaren und unübertragbaren Kompetenzen des Verwaltungsrats relativiert würde. Diese Problematik kann durch die Verankerung des öffentlichen Zwecks im Organisationserlass gelöst werden. In den Statuten können zudem die *staatlichen Einwirkungs- und Kontrollrechte konkretisiert* werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.13.1).

Durch die Gründung eines öffentlichen Unternehmens und die damit verbundene Gewährung der Autonomie wechselt gemäss der Literatur die bei der Zentralverwaltung übliche Dienstaufsicht zu einer *Organisations-/Verbandsaufsicht*. Sie ist im Vergleich zur Zentralverwaltung entsprechend beschränkt. Da sich dadurch die demokratische Legitimation

reduziert, werden als Ausgleich *wirksame Aufsichtsmechanismen* – auch über das unternehmensinterne Kontrollsystem und Risikomanagement – bei der Steuerung von öffentlichen Unternehmen gefordert (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.1).

Eine aussagekräftige *Berichterstattung,* insbesondere zur Erfüllung der strategischen Ziele, ist essentiell. Es sollen *Berichtssysteme* eingeführt werden, mit denen die Leistungen der Unternehmen und die Einhaltung der Vorgaben periodisch überprüft werden. Die Risiken müssen vom Eigner (nach einem Risikotoleranzsystem) beispielsweise mit einem Benchmarking-Tool überwacht werden. Zudem soll der Eigner dafür sorgen, dass die Unternehmen *Risikomanagementsysteme und Compliance-Programme* einführen und diese regelmässig überprüfen. Auch das Verhalten der Unternehmen in Bezug auf deren *Integrität* und der Vorbeugung von *Korruption* soll *überwacht* werden. Es wird eine *wirksame oberste Rechnungskontrollbehörde* vorausgesetzt. Der Eigner soll zudem gemäss der Konzeption der OECD mit der *externen Abschlussprüfung im Dialog* stehen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.1, 1.1.1.6 f., 1.2.2.4).

Im Rahmen der Berichterstattung auf Bundesebene kommt den *Eignergesprächen* eine zentrale Funktion zu. Diese dienen dem Informationsaustausch zwischen dem Eigner und dem Unternehmen. Gleichzeitig können gemeinsame politische Standpunkte festgelegt werden. Allerdings können Eignergespräche insbesondere aufgrund der Gleichbehandlungspflicht der Minderheitsaktionäre sowie aufgrund der Pflicht zur Ad-hoc-Publizität problematisch sein (vgl. dazu Abschnitt 3.4). Zudem können sie die demokratische Legitimation weniger gut herstellen, weil die Transparenz fehlt. Durch Eignergespräche werden jedoch offene Dialoge und eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Eigner gefördert (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.7).

3.2.1.2 Besonderheiten

Steuerung bei Dienstleistungen am Markt

Bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt soll die Steuerung mittels *unternehmensbezogenen strategischen Zielen* im Vordergrund stehen. Die Eignerrolle kommt insbesondere bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt zum Tragen, da andere Einheiten, wie beispielsweise diejenigen mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter, in grösserem Ausmass im Zusammenhang mit anderen Rollen (bspw. Bestellerrolle) gesteuert und beaufsichtigt werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.1, vgl. dazu auch Ziff. 1.2.1.5).

Im Wettbewerb stehende Einheiten sollen in der Regel denselben Voraussetzungen unterliegen wie ihre Konkurrenten. Es soll gewährleistet sein, dass dort, wo öffentliche und private Unternehmen im Wettbewerb stehen, *gleiche Rahmenbedingungen* gelten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.1).

Holdingstrukturen

Gründet ein öffentliches Unternehmen Tochterfirmen, hält das Gemeinwesen eine Unternehmensgruppe. Das Gemeinwesen muss sich entscheiden, ob es die Unternehmensgruppe selbstständig (jedes Unternehmen wird eigenständig geführt) oder als Konzern (Muttergesellschaft bzw. Stammhaus führt Unternehmensgruppe) führt, was insbesondere Einfluss auf die Haftung hat (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.2).

Bei der Führung einer Unternehmensgruppe muss aus den verschiedenen Führungsmodellen (Zentralisierung, Dezentralisierung, Mischform) eines ausgewählt werden. Abgesehen von dieser Aussage wird in der Literatur vor allem die Frage diskutiert, ob zwischen dem

Staat und seinen ausgelagerten Verwaltungsträger Konzernverhältnisse bestehen. Dies wird grösstenteils verneint (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.2).

Zur Steuerung bei Holdingstrukturen finden sich weder in den Dokumenten der OECD noch in der Literatur beziehungsweise den untersuchten Dokumenten weitergehende Ausführungen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.2).

Schnittstellen/Zielkonflikte Eigner/Besteller/Subventions- resp. Konzessionsgeber

Die Eigner- und die Bestellerziele sind zu *koordinieren und zu priorisieren*. Bei sich widersprechenden Vorgaben soll der Bundesrat Prioritäten setzen. Auf *Zielkonflikte* wird auf Bundesebene nicht oder zu wenig eingegangen. Der Bundesrat ist indessen dafür verantwortlich, dass die verschiedenen Rollen als Eigner und Besteller angemessen ausgeübt werden, klar voneinander abgegrenzt und untereinander koordiniert sind (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.3).

Rolle und Prüfauftrag Revisionsstelle

Für die *Wahl der Revisionsstelle* sollen *Verfahren* eingerichtet werden. Die Rechnungslegungsstandards öffentlicher Unternehmen sollen sich nach den international anerkannten Standards börsenkotierter Unternehmen richten. Der Eigner soll gemäss der Konzeption der OECD als Alleinaktionär einen *kontinuierlichen Dialog* mit der externen Revisionsstelle führen, wodurch die Verantwortung des Verwaltungsrats jedoch nicht beeinträchtigt werden darf. Ist der Staat nicht Alleinaktionär, muss das Prinzip der Gleichbehandlung der Aktionäre respektiert werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.2.4).

Der Revisionsstelle können *weitere Aufgaben* als die Prüfung der ordnungsgemässen Rechnungslegung öffentlicher Unternehmen übertragen werden. Die Prüfung der Zweckmässigkeit der Geschäftsführung ist jedoch nicht Aufgabe der Revisionsstelle und Geschäftsgeheimnisse müssen gewahrt bleiben. Der genaue Prüfungsinhalt muss klar sein und festgehalten werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.2.4).

3.2.1.3 Folgerungen für Bewertungskriterien

Werden die bisherigen Ausführungen zusammengefasst, so lassen sich in Hinblick auf die Formulierung von Bewertungskriterien sechs Schlussfolgerungen ziehen:

- *Rahmengesetzgebung/Harmonisierung*: Für allgemeingültige Regelungen soll ein *Rahmengesetz* erlassen werden respektive die *Querschnittserlasse* sollen aufeinander *abgestimmt* sein. Die Steuerungsinstrumente der verschiedenen Unternehmen sollen so weit als möglich harmonisiert werden.
- *Rechtsform*: Als *Rechtsform* für öffentliche Unternehmen steht die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Vordergrund. Bei Unternehmen, die mehrheitlich am Markt tätig sind, kommt die privatrechtliche Aktiengesellschaft in Betracht. Bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft richten sich die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des Bundes nach Privatrecht, während er bei den spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten selbst festlegen kann. Es empfiehlt sich die *spezialgesetzliche Aktiengesellschaft*, da insbesondere in Bezug auf die strategischen Ziele vom Aktienrecht abgewichen wird.
- *Aufgaben, Eignerpolitik und strategische Ziele*: Die Aufgaben der Unternehmen sollen im Organisationserlass und in den Statuten transparent festgelegt werden. Der Eigner soll eine *Eignerpolitik* erlassen. Der Eigner soll klare, mittelfristige *strategische Ziele* erlassen, die mit dem Unternehmen gemeinsam festgelegt werden. Dabei soll auf Zielkonflikte eingegangen werden. Die strategischen Ziele sollen priorisiert und mit anderen Zielen koordiniert werden. Die Steuerung bei am Markt tätigen Unternehmen soll hauptsächlich mit unternehmensbezogenen strategischen Zielen erfolgen.

- *Aufsicht und Autonomie:* Die Aufsicht des Eigners beschränkt sich auf eine *Organisationsaufsicht*. Die *Autonomiebereiche* der Unternehmen müssen respektiert werden. Einmischungen des Eigners in das Tagesgeschäft der Unternehmen sollen unterbleiben. Minderheitsaktionäre sollen geschützt werden und die *Gleichbehandlung der Aktionäre* soll sichergestellt sein.
- *Zusammensetzung und Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats*: Für die Wahl des *Verwaltungsrats* sollen professionelle Wahlverfahren mit Anforderungsprofilen eingerichtet werden. Die Diversität der Verwaltungsratsmitglieder soll gefördert werden. Mitglieder der höchsten politischen Instanzen sollen nicht Mitglieder des Verwaltungsrats sein. Staatsvertretungen (die instruiert werden können) sollen nur mit Zurückhaltung eingesetzt werden. Für die Verwaltungsratsmitglieder sollten Aus- beziehungsweise Weiterbildungsangebote zur Verfügung stehen. Es sollen Mechanismen eingerichtet werden, mit denen die Funktionsfähigkeit und die Unabhängigkeit des Verwaltungsrats regelmässig überprüft werden. In Bezug auf Interessenskonflikte im Verwaltungsrat sollen entsprechende Vorschriften bestehen. Zudem sollen Vergütungssysteme eingerichtet werden.
- *Berichterstattung und Überwachung*: Mittels funktionierenden *Berichtsystemen und Überwachungsmassnahmen* soll der Eigner die Unternehmen beaufsichtigen. Der kontinuierliche Austausch mit dem Unternehmen soll sichergestellt sein. Das Risikopotential der Unternehmen soll dem Eigner bekannt sein. Der Eigner soll sicherstellen, dass die Unternehmen Standards in Bezug auf Integrität und Antikorruption einhalten. Er ist dafür zuständig, dass die Unternehmen Risikomanagementsysteme und Compliance-Programme eingeführt haben, die durch die Unternehmen regelmässig überprüft werden. Der Eigner sorgt zudem gemäss der Konzeption der OECD für einen regelmässigen Austausch mit der externen Revisionsstelle.

3.2.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch

3.2.2.1 Grundlagen

Informationsumfang

Der Eigner soll zur Wahrnehmung seiner Interessen sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig erhalten. Dies kann unter anderem mit Berichtsystemen sichergestellt werden. Der Eigner soll eine *Offenlegungs- und Transparenzpolitik* erstellen, wobei sich die Offenlegungspflichten des Unternehmens mindestens mit denen börsenkotierter Unternehmen decken sollen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.1, 1.1.1.6 f., 2.1.2.1).

Informationszugang

Sämtliche Aktionäre – auch Minderheitsaktionäre – sollen über einen *gleichberechtigten Zugang zu den notwendigen Informationen* aus dem Unternehmen verfügen. Der Staat als Eigner soll daher dafür sorgen, dass alle Unternehmen, an denen er beteiligt ist, über Verfahren und Mechanismen verfügen, die den gleichberechtigten Informationszugang für alle Anteilseigner gewährleisten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.1.3).

Bei *privatrechtlichen Aktiengesellschaften* ist der Eigner den anderen Aktionären grundsätzlich gleichgestellt. Dabei sind die *Gleichbehandlungspflicht der Aktionäre sowie die Sorgfalts- und Treuepflicht (insb. die Verschwiegenheitspflicht) des Verwaltungsrats* bei der Informationsherausgabe zu respektieren. Eine *privilegierte Informationsherausgabe* nur an gewisse Aktionäre *im Einzelfall* ist gemäss der Literatur möglich, wenn sie auf einem sachlichen Grund beruht, den Gesellschaftsinteressen nicht zuwiderläuft, verhältnismässig ist und die Minderheitsaktionäre keine Nachteile dadurch erfahren (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2).

In Bezug auf den privilegierten Zugang des Eigners auf Informationen sind die Meinungen in der Literatur indessen geteilt. In einem Teil der ausgewerteten Grundlagen wird postuliert, dass bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften *kein grundsätzlicher Anspruch des Eigners auf generellen Zugang zu privilegierten Informationen besteht*. Ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft vollständig durch den Staat beherrscht, entfällt die Problematik wesensgemäss. Es bleibt jedoch sicherzustellen, dass die Interessen der Gesellschaft gewahrt bleiben (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2).

Andere Autoren befürworten eine privilegierte Informationsherausgabe an den Staat als Grossaktionär einer privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaft unter der Voraussetzung, dass sich dieser zur Geheimhaltung verpflichtet und er die Informationen lediglich zur Überprüfung der Aufgabenerfüllung verwendet. Gerechtfertigt werde dies dadurch, dass der Staat seine Anteilsscheine nicht ohne weiteres veräussern darf respektive er die Aktien langfristig hält (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.1.1).

Bei *börsenkotierten Aktiengesellschaften* kommen zu den aktienrechtlichen Bestimmungen die kapitalmarktrechtlichen Vorgaben hinzu. Hier ist *insbesondere die Ad-hoc-Publizitätspflicht* relevant, die verlangt, dass alle Marktteilnehmende gleichzeitig über wichtige kursrelevante Informationen informiert werden müssen. Nicht kursrelevante Informationen können an einzelne Aktionäre herausgegeben werden, wenn sachliche Gründe (bspw. Analystengespräch) dafür bestehen. Die Vertiefung, Erörterung oder Ergänzung bereits bekannter kursrelevanter Informationen wird ebenfalls als zulässig erachtet. Eine *selektive Informationsherausgabe von kursrelevanten Informationen* ist gemäss der Literatur nur *in Ausnahmefällen* möglich, wenn die Voraussetzungen eines Bekanntgabeaufschubs erfüllt sind, die vertraulichen Informationen geschützt werden und ein sachlicher Grund dafür besteht. Falls das Gemeinwesen privilegierte, kursrelevante Informationen von einem börsenkotierten öffentlichen Unternehmen erhält, muss es die Information geheim halten und es darf keinen Handel mit den Wertpapieren vornehmen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.1.3).

Auch diesbezüglich bestehen indessen abweichende Aussagen in der Literatur: Gewisse Autoren befürworten eine Herausgabe kursrelevanter Informationen an das Gemeinwesen, wenn dieses die Informationen vertraulich behandelt und jeglichen Handel unterlässt. Auch die SIX-Group hat sich 2012 dafür ausgesprochen, dass eine Vorinformation der Exekutive über kursrelevante Informationen zulässig ist (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.1.3).

Eine weitere Möglichkeit des Informationszugangs besteht darin, dass sich der Bund Informationen durch eine *Staatsvertretung* beschafft. Aus dem Rechtsverhältnis zwischen Staatsvertretungen und dem Gemeinwesen können sich Informations- und Rechenschaftsablagepflichten ergeben. Bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 762 OR befürwortet die herrschende Lehre eine Lockerung der Verschwiegenheitspflicht der Staatsvertretung. Dabei wird jedoch nur an die Exekutive des Gemeinwesens Bericht erstattet, die ihrerseits der Geheimhaltungspflicht unterliegt. Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften ist umstritten, inwiefern die Staatsvertretung der Verschwiegenheitspflicht unterliegt, falls der Staat nicht Alleinaktionär ist (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2).

Ein wesentlicher Teil der Informationen, die der Staat für die strategische Steuerung eines öffentlichen Unternehmens benötigt, bildet nicht Gegenstand der aktien- und kapitalmarktrechtlichen Informationsrechte. Der Bund kann sich mit *spezialgesetzlichen Grundlagen* in den Organisationserlassen privilegierte Informationsrechte sichern, die über die ordentlichen Informationsrechte hinausgehen. Für den Bund besteht allenfalls auch die

Möglichkeit, bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften mittels Sonderbestimmungen vom Aktienrecht abzuweichen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.2.1.11, 2.2.2.1.2).

Der Bund muss sich zur *Geheimhaltung* gegenüber dem Unternehmen verpflichten und er darf die erhaltenen Informationen *nicht missbräuchlich* beziehungsweise *lediglich zur Überprüfung der strategischen Ziele* verwenden. Bei letzterem ist insbesondere die Finanzmarktinfrastrukturgesetzgebung zu berücksichtigen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.1.2.1).

Durch den *Dialog mit der externen Revisionsstelle* sollte dem Eigner keinen Zugang zu schutzwürdigen Informationen gewährt werden und die geltenden Regelungen bezüglich schutzwürdigen und vertraulichen Informationen sollten eingehalten werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.1.2.1).

Zusätzliche Informationen

Gemäss der Literatur kann der Bund fehlende Informationen gestützt auf *aktienrechtliche Bestimmungen* herausverlangen, eine *Staatsvertretung* einsetzen, (nicht dem VR angehörende) *Personen an Verwaltungsratssitzungen* senden oder *spezialgesetzliche Regelungen* für den Informationszugang erlassen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.2). Auch mittels *Eignergesprächen* und *informellen Kontakten* kann der Staat an fehlende Informationen gelangen.

Die Durchsetzung der privilegierten Informationsherausgabe gemäss den aktienrechtlichen Bestimmungen ist indessen limitiert, weil das Auskunftsrecht nur an der Generalversammlung geltend gemacht werden kann und beim Einsichtsrecht die Informationen ebenfalls grundsätzlich nur an der Generalversammlung bekannt gegeben werden. Soweit der Bund Alleinaktionär ist, könnte er allerdings jederzeit eine ausserordentliche Generalversammlung einberufen. Bei einer Staatsvertretung könnte die Geheimhaltungspflicht problematisch sein, wenn Minderheitsaktionäre bestehen oder die Gesellschaft an der Börse kotiert ist. Gegen die Teilnahme an Verwaltungsratssitzungen von nicht dem Verwaltungsrat angehörigen Personen kann sich jedes Verwaltungsratsmitglied wehren, wobei die Mehrheit entscheidet (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.2).

Informationsfluss zwischen Eigner und Unternehmen

Der *Informationsfluss* zwischen dem Eigner und dem Unternehmen soll *genau dokumentiert* sein (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.1.5).

Die Informationsflüsse zwischen Eigner und Unternehmen können verschieden ausgestaltet sein. Dabei kann zwischen Fremdinformation (öffentliches Unternehmen informiert von sich aus) und Selbstinformation (Ausübung von Auskunfts- und Einsichtsrechten) unterschieden werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.2.2.3).

Informationsfluss zwischen Eigner und Fachämtern

Der Informationsfluss zwischen den Fachämtern und dem Eigner wird weder von der OECD noch in der Literatur näher behandelt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.1.5, 2.2.2.3).

3.2.2.2 Folgerungen für Bewertungskriterien

Werden die bisherigen Ausführungen zusammengefasst, so lassen sich in Hinblick auf die Formulierung von Bewertungskriterien drei Schlussfolgerungen ziehen.

- *Informationsumfang und -zeitpunkt*: Der Eigner soll sicherstellen, dass er *sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig* erhält. Er soll eine *Transparenz- und Offenlegungspolitik* in Bezug auf die öffentlichen Unternehmen, an denen er beteiligt ist, erstellen. Die Offenlegungsgrundsätze der öffentlichen Unternehmen sollen sich mindestens mit denjenigen börsenkotierter Unternehmen decken. Bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt werden hohe Standards in Bezug auf Transparenz und Offenlegung (insb. bezüglich Kosten und Einnahmen) verlangt.
- *Privilegierte Informationsrechte*: Der Bund kann sich mittels *spezialgesetzlicher Grundlagen* Informationsrechte sichern, die über diejenigen des Aktienrechts hinausgehen. Die *Gleichbehandlung der Aktionäre* und – bei börsenkotierten Unternehmen – die *kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlung* sollen berücksichtigt werden. Der Eigner ist für die *Geheimhaltung* der erhaltenen Informationen zuständig. Er soll die Informationen *nicht missbräuchlich* beziehungsweise *lediglich zur Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele* verwenden.
- *Dokumentation*: Der *Informationsfluss* zwischen den Unternehmen und dem Bund soll *lückenlos dokumentiert* sein. Es soll zudem klar sein, wie fehlende Informationen beschafft werden.

3.2.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell

3.2.3.1 Grundlagen

Ausgestaltung des Eignermodells

Der Staat soll ein aktiver und informierter Eigner sein und für eine effektive Ausübung der Aktionärsrechte sorgen. Die *Zuständigkeit für die Ausübung der Eignerrechte* soll *klar* und schriftlich festgelegt sein (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.1.1.1, 3.1.1).

Von der OECD empfohlen wird – insbesondere bei am Wettbewerb tätigen Unternehmen – die *Zentralisierung der Eignerfunktion* bei *einer* Behörde, d.h. die Einführung des monistischen Eignermodells. Dadurch wird die konsequente Umsetzung der Eignerpolitik gefördert und eine klare Trennung der Eignerfunktion von anderen Aktivitäten des Staats ermöglicht. Mit der Zentralisierung der Eignerfunktion kann die Eignerpolitik konsequent umgesetzt und die Eigentümerfunktion klar von anderen Aktivitäten des Staats getrennt werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1,).

Ist die Einführung eines monistischen Modells nicht möglich, soll gemäss der OECD eine *Koordinationsstelle* eingerichtet werden. Die Koordinationsstelle koordiniert Massnahmen und Aktivitäten verschiedener Eignerstellen und ist etwa für die Vereinheitlichung der Verfahren zuständig (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1).

Die Weltbank weist auf das *duale* (zwei für Eignerrolle zuständige Departemente) oder *dezentralisierte* Modell (kein spezifisches Departement zuständig für Eignerrolle) als traditionelle Modelle hin, die in mehreren Ländern gegenüber dem zentralen Modell oder dem Modell mit einer Koordinationsstelle bevorzugt würden. Gemäss der Weltbank ist bei den dualen und dezentralisierten Modellen der Fokus auf die Eignerrolle zu gering und die Verantwortlichkeiten der öffentlichen Unternehmen werden zu wenig wahrgenommen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.2.1).

Soweit mehrere Departemente mit der Eignerrolle betraut sind (*duales Modell*), kann dies gemäss der Literatur aufgrund der damit verbundenen Kenntnisvielfalt und Meinungsaustausches vorteilhaft sein. Auf der anderen Seite sind damit potenzielle Interessenkollisionen verbunden, insbesondere, wenn eines der Departemente zugleich mit der Bestellerrolle betraut ist. Die Gesamtkoordination (insb. Eigner- und Bestellerrolle) kommt letztlich der Regierung zu (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.2.1 f.).

Der Eigner soll jedenfalls über *Fachkräfte mit entsprechenden Kompetenzen und klaren Vorstellungen von ihren Aufgaben* verfügen. Für die mit der Eignerfunktion betrauten Fachkräfte sollen *Verhaltensstandards* eingeführt werden, in welchen beispielsweise auch das Anstellungsverfahren oder Weiterbildungen dieser Fachkräfte geregelt werden. Mit entsprechenden Mechanismen soll sichergestellt werden, dass kein Missbrauch öffentlicher Unternehmen zu persönlichen oder unangemessenen politischen Zwecken erfolgt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1).

Der Staat soll die Möglichkeit haben, *externe Beratung* beanspruchen zu können und allenfalls gewisse Aspekte der Eignerfunktion extern erfüllen zu lassen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1).

Rollenteilung Eignerstellen und Fachämter

Die Eignerrolle des Staats soll *institutionell* von anderen Rollen des Staats *getrennt* werden. Die Eignerstellen und die für die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung verantwortlichen Fachämter sollen demnach institutionell getrennt sein (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1, 3.2.2).

3.2.3.2 Folgerungen für Bewertungskriterien

Aus den bisherigen Ausführungen lassen sich in Hinblick auf die Formulierung von Bewertungskriterien drei Schlussfolgerungen ziehen.

- Wahl des Eignermodells: Es sollen ein *monistisches Eignermodell oder eine zentrale Koordinationsstelle* für die Wahrnehmung der Eignerrechte eingeführt werden.
- *Institutionelle Trennung und Zuständigkeiten*: Die *Eignerrolle* soll *institutionell von anderen Rollen des Staats getrennt* sein. Der Staat als aktiver Eigner soll sicherstellen, dass die *Aktionärsrechte effektiv ausgeübt* werden. Die *Zuständigkeiten* für die Ausübung der Steuerungsinstrumente sollen *klar* sein.
- *Ausgestaltung der Eignerstellen*: Für die Wahrnehmung der Eignerrechte braucht es *genügend Ressourcen und Fachkräfte* mit entsprechenden Kompetenzen, die klare Vorstellungen von ihren Aufgaben haben. Für diese Fachkräfte sollen *Verhaltensstandards* eingeführt werden.

3.3 Bewertungskriterien

Aus den internationalen konzeptionellen Grundlagen (insb. OECD) sowie der Literatur (vgl. Abschnitte 3.2.1 bis 3.2.3) lassen sich allgemeine Bewertungskriterien zu den drei Hauptuntersuchungsgegenständen (Steuerungsinstrumente; Informationsaustausch; Rollenteilung im Eignermodell) sowie zu Zielkonflikten der verschiedenen Rollen des Staats ableiten. Diese Kriterien sind allgemeiner Natur, bei deren Umsetzung den nationalen Eigenheiten hinreichend Rechnung getragen werden kann und muss. Die nachfolgende Darstellung fasst die Bewertungskriterien zusammen.

D 3.1: Bewertungskriterien zu den Steuerungsinstrumenten

Bewertungskriterium	
Rechtsrahmen/Organisationsform	
A1	A1.1: Für allgemeingültige Regelungen besteht ein Rahmengesetz, von dem nur in Einzelfällen abgewichen wird.
	A1.2: Ansonsten werden Querschnittserlasse systematisch aufeinander abgestimmt.
A2: Die Steuerungsinstrumente der verschiedenen Unternehmen sind so weit als möglich harmonisiert.	
A3	A3.1: Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmen werden im Organisationserlass und in den Statuten klar umschrieben.
	A3.2: Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden.
A4	A4.1: Die Auswahl der Rechtsform ist begründet.
	A4.2: Da in Bezug auf die Steuerungsinstrumente vom Aktienrecht abgewichen werden muss, empfiehlt sich grundsätzlich die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft.
Eignerpolitik	
A5: Es besteht eine klare Eignerpolitik, die vom Eigner erstellt und kommuniziert wurde.	
Strategische Ziele	
A6	A6.1: Strategische Ziele sind mittelfristig ausgerichtet.
	A6.2: Sie werden gemeinsam mit dem Unternehmen festgelegt.
	A6.3: Zielkonflikte werden gelöst.
	A6.4: Es erfolgt eine Priorisierung der Ziele.
A7	A7.1: Die Leistungen der Unternehmen und die Einhaltung der Vorgaben werden kontinuierlich überwacht. Dazu sind Berichtssysteme eingerichtet.
	A7.2: Das Verhalten des Unternehmens in Bezug auf Integrität und auf die Vermeidung von Korruption wird überwacht.
	A7.3: Das Risikopotential der Unternehmen wird überwacht (bspw. mit Benchmarking-Tools).
	A7.4: Es ist sichergestellt, dass die Unternehmen Risikomanagementsysteme und Compliance-Programme eingeführt haben und sie diese regelmässig überprüfen.
	A7.5: Der regelmässige Austausch mit den Unternehmen ist sichergestellt (bspw. durch Eignergespräche).
Autonomiebereiche	
A8	A8.1: Es ist sichergestellt, dass Autonomiebereiche der Unternehmen und entsprechende Zuständigkeiten respektiert werden.
	A8.2: Es wird nicht in das Tagesgeschäft des Unternehmens eingegriffen.
	A8.3: Die Aufsicht beschränkt sich auf eine Organisationsaufsicht.
Minderheitsaktionäre	
A9: Minderheitsaktionäre werden geschützt und die Gleichbehandlung der Aktionäre ist sichergestellt	
Verwaltungsrat	

Bewertungskriterium	
A10	A10.1: Für die Wahl des Verwaltungsrats sind professionelle Verfahren eingerichtet und es besteht ein entsprechendes Anforderungsprofil.
	A10.2: Die Diversität, bspw. in Bezug auf Geschlecht oder Fachbereiche im Verwaltungsrat, wird gefördert.
	A10.3: Staatsvertretungen werden mit Zurückhaltung eingesetzt. Es nehmen keine Mitglieder höchster politischer Gremien Einsitz in den Verwaltungsrat.
A11: Es sind Mechanismen eingeführt, mit denen die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats überprüft wird.	
A12: Es bestehen Vorschriften in Bezug auf Interessenskonflikte im Verwaltungsrat (oder in der Geschäftsleitung).	
A13: Es sind Vergütungssysteme für die Vergütungen von Verwaltungsratsmitgliedern eingerichtet.	
Steuerung von Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt	
A14: Die Steuerung mit unternehmensbezogenen Zielen steht bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Vordergrund.	
Steuerung bei Holdingstrukturen	
A15: Die Besonderheiten bei der Steuerung bei Holdingstrukturen/Konzernen sind klar.	
Rolle und der Prüfauftrag der externen Revisionsstelle bei am Markt tätigen und öffentlichen Aufgaben erfüllenden Unternehmen	
A16: Die Rolle und der Auftrag (inkl. allfälligen erweiterten Prüfungsaufträgen) der externen Revisionsstelle sind klar festgehalten.	
A17: Ein kontinuierlicher Dialog des Eigners mit der externen Revisionsstelle ist sichergestellt, wobei das Gleichbehandlungsprinzip der Aktionäre und die Verantwortung des Verwaltungsrats respektiert werden.	
A18: Zusätzlich zu der externen Revision kann die oberste Rechnungskontrollbehörde Prüfungen bei öffentlichen Unternehmen durchführen.	

Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

D 3.2: Bewertungskriterien zum Informationsaustausch

Bewertungskriterium	
Zur Verfügung zu stellende Informationen und Regelung Informationsumfang	
B1	B1.1: Es liegt eine Transparenz- und Offenlegungspolitik des Eigners vor.
	B1.2: Die Offenlegungsgrundsätze der Unternehmen decken sich mindestens mit denjenigen börsenkotierter Unternehmen.
B2: Der Eigner erhält sämtliche Informationen, die zur Überprüfung der Erfüllung der strategischen Ziele erforderlich sind.	
Regelung Informationszugang	
B3: Der Eigner erhält sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig.	
B4	B4.1: Es ist sichergestellt, dass der Eigner Zugang zu den sachdienlichen Informationen hat.
	B4.2: Mittels Spezialgesetz sichert sich der Eigner nötigenfalls privilegierte Informationsrechte, die über diejenigen des Aktienrechts hinausgehen.
B5	B5.1: Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird berücksichtigt.
	B5.2: Bei börsenkotierten Gesellschaften wird zudem die kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungspflicht berücksichtigt.

Bewertungskriterium
Geheimhaltung und Verwendung der Informationen
B6: Der Eigner stellt die Geheimhaltung der erhaltenen Informationen sicher.
B7: Der Eigner verwendet die erhaltenen Informationen nicht missbräuchlich bzw. lediglich zur Überprüfung der strategischen Ziele.
Regelung Informationsflüsse (zwischen Eigner und Unternehmen)
B8: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und dem Unternehmen ist lückenlos dokumentiert.
Beschaffung fehlender Informationen
B9: Es ist klar, wie sich der Eigner fehlende Informationen beim Unternehmen beschafft.
Spezifische Anforderungen in Bezug auf die Informationen bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt
B10: Es werden hohe Standards in Bezug auf Transparenz und Offenlegung – insbesondere bezüglich Kosten und Einnahmen – gewährleistet.

Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

D 3.3: Bewertungskriterien zur Rollenteilung des Bundes im Eignermodell

Bewertungskriterium	
Rollenteilung zwischen Eignerstellen und Fachämtern	
C1	C1.1: Die verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen sind institutionell getrennt.
	C1.2 Die Eignerrolle des Staats ist von der Bestellerrolle (Fachamt) institutionell getrennt.
Ausgestaltung Eignermodell	
C2	C2.1: Die Eignerrechte werden durch eine zentrale Stelle ausgeübt (monistisches Modell).
	C2.2 Allenfalls ist eine Koordinationsstelle eingerichtet.
	C2.3: Es ist sichergestellt, dass der Staat ein aktiver Eigner ist und die Aktionärsrechte effektiv ausgeübt werden.
C3: Die Zuständigkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente in der Eignerpolitik sind klar.	
C4: Es sind genügend Ressourcen vorhanden, damit der Staat seine Eignerrolle aktiv wahrnehmen kann.	
C5	C5.1 Die mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen verfügen über Fachkräfte mit entsprechenden Kompetenzen, genügend Ressourcen und klaren Vorstellungen von ihren Aufgaben.
	C5.2: Es sind Verhaltensstandards für die mit Eignerfunktionen betrauten Personen eingeführt.
Gesamtkoordination	
C6: Die Regierung sorgt für eine Gesamtkoordination der verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen.	

Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

D 3.4: Bewertungskriterien bezüglich Zielkonflikten der verschiedenen Rollen des Staats
Bewertungskriterium
Schnittstellen und Zielkonflikte zwischen den Rollen des Staats als Eigner/Besteller/Subventions- bzw. Konzessionsgeber
D1: Die Eigner- und Bestellerziele werden koordiniert.
D2: Zielkonflikte zwischen Eigner- und Bestellerzielen werden gelöst.
D3: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und den Fachämtern ist klar und wird ebenfalls dokumentiert.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

3.4 Konzeption Bundesebene und Rechtsgrundlagen

3.4.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente

3.4.1.1 Grundlagen

Konzeption Bundesebene

In den konzeptionellen Grundlagen des Bundes werden insbesondere drei Steuerungsinstrumente des Bundes als Eigner von bundesnahen Unternehmen genannt: die *Festlegung der strategischen Ziele, die Wahl des Verwaltungsrats und die Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung.* Über diese drei Instrumente hinaus verfügt der Bundesrat über *weitere Instrumente, wie insbesondere die Eignergespräche* oder den Antrag an die Bundesversammlung für die Änderung des Organisationserlasses. Ferner bestehen *aktienrechtliche Instrumente,* wie die Festsetzung der Dividende oder der Erlass der Statuten. Bei Fehlentwicklungen kann der Bund beispielsweise die strategischen Ziele ändern oder etwa die Genehmigung des Geschäftsberichts verweigern (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.1).

Gegenstand der mittelfristigen *strategischen Ziele* sind unternehmensbezogene und aufgabenbezogene Ziele. Sie werden vom Bundesrat auf vier Jahre festgelegt. Aufgabenbezogene Ziele werden vom Bundesrat als «untrennbar mit dem Bundeseigentum» betrachtet. Aufgrund der Autonomie der Unternehmen und der Verantwortlichkeitswahrung sollen indessen detaillierte Vorgaben in den strategischen Zielen ausbleiben. Strategische Ziele sollen in enger Abstimmung mit dem betroffenen Unternehmen erlassen werden. Teilweise wird in den Grundlagen darauf hingewiesen, dass die Ziele nur schwer im Voraus priorisiert werden könnten; diese Aufgabe komme dem Verwaltungsrat zu. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften sollen gemäss dem Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht die strategischen Ziele als rechtlich verbindlich erklärt werden und es ist eine entsprechende Rechenschaftspflicht festzuhalten. Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften entfalten die strategischen Ziele keine rechtliche, jedoch faktisch eine bindende Wirkung (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.11).

Bezüglich der *Rechtsform* wird grundsätzlich die privatrechtliche Aktiengesellschaft empfohlen, insbesondere weil weniger Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen privatem und öffentlichem Recht bestehen würden als bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft. Zudem ist die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft als solche nicht privatisierungsfähig. Spezialgesetzliche Mischformen sollen nur ausnahmsweise und mit entsprechender Begründung möglich sein. In den konzeptionellen Grundlagen auf Bundesebene wird die Schaffung von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften mit der erhöhten Verbindlichkeit der strategischen Ziele und dem privilegierten Informationszugang durch den Bund gerechtfertigt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.2).

Für die Wahl des *Verwaltungsrats* soll ein Anforderungsprofil für einzelne Mitglieder, für das Gremium und für das Präsidium erstellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

sich die Mitglieder mit der Stossrichtung der strategischen Ziele des Bundesrats identifizieren könnten. Sowohl das nötige fachliche und betriebliche Wissen als auch eine angemessene Vertretung der Geschlechter und Sprachregionen sind sicherzustellen. Es sollen Verfahren bei Interessenskonflikten im Verwaltungsrat festgelegt werden. Mitarbeitende der Verwaltung sollen nur ausnahmsweise Einsitz in die Verwaltungsräte bundesnaher Unternehmen nehmen. *Staatsvertretungen* im Verwaltungsrat sollen nur dort eingesetzt werden, wo dies notwendig erscheint. Da bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften die strategischen Ziele verbindlich vorgegeben werden können, fällt die Entsendung einer Staatsvertretung weniger ins Gewicht (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.8.2 ff.).

Autonomiebereiche der bundesnahen Unternehmen sollen respektiert werden. Das Ausmass der Autonomie ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen und aus der Rechtsform der Einheit. Grenzen der Autonomie ergeben sich gemäss den konzeptionellen Grundlagen auf Bundesebene aus den Aufsichts- und Mitwirkungsrechten des Bundesrats. Im Autonomiebereich der bundesnahen Unternehmen dürfen jedenfalls keine Weisungen erlassen werden. Dies begründet sich damit, dass bei bundesnahen Unternehmen bloss eine Organisationsaufsicht (im Unterschied zur weitergehenden Dienstaufsicht in der Zentralverwaltung) besteht (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.3 f.).

Rechtsgrundlagen Bundesebene

Es bestehen einerseits *Querschnittserlasse* (insb. RVOG/RVOV, BPG/BPV[3]), die für die bundesnahen Unternehmen einen Rahmen schaffen. So sieht beispielsweise Art. 8 Abs. 5 RVOG den Erlass strategischer Ziele vor. In den *Organisationserlassen* (SBBG, TUG, POG, BGRB[4]) werden die Organisation und die Aufgaben der bundesnahen Unternehmen geregelt. Zudem werden in den Fachgesetzen wie (bspw. PG[5]) die Aufgaben sämtlicher im betreffenden Politikbereich tätigen Unternehmen umschrieben (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.1, 1.4.1.3).

SBB, Post und Swisscom sind als spezialgesetzliche (öffentlich-rechtliche) Aktiengesellschaften konstituiert. Die RUAG Holding AG (Beteiligungsgesellschaft) wird in Art. 3 Abs. 1 BGBR als privatrechtliche Aktiengesellschaft bezeichnet. Zugleich werden allerdings in Art. 3 Abs. 1bis BGRB strategische Ziele vorgesehen und in Art. 3 Abs. 1bis und 1ter BGRB wird der Verwaltungsrat dazu verpflichtet, diese umzusetzen. Insofern kann die Auffassung vertreten werden, dass es sich auch bei der RUAG Holding AG um eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft handelt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3).

Die Festlegung der *strategischen Ziele* durch den Bundesrat ist bei allen vier Unternehmen im Organisationserlass festgehalten (Art. 7 Abs. 1 POG, Art. 3 Abs. 1bis BGRB, Art. 8

---

3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010); Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010); Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (PBG; SR 172.220.1); Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV; SR 172.220.111.3).

4 Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010 (Postorganisationsgesetz; POG; SR 783.1); Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes vom 10. Oktober 1997 (BGRB; SR 934.21); Bundesgesetz über die Schweizer Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31); Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997 (Telekommunikationsunternehmungsgesetz; TUG; SR 784.11).

5 Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0).

Abs. 1 SBBG, Art. 6 Abs. 3 TUG). Dass der Verwaltungsrat zuständig für die Umsetzung der strategischen Ziele und die Berichterstattung über deren Erreichung ist, wird in Art. 7 Abs. 3 POG, Art. 3 Abs. 1ter BGRB sowie in Art. 8 Abs. 2 SBBG festgelegt. Im TUG findet sich hingegen keine entsprechende Bestimmung; eine solche soll jedoch mit der Revision des FMG erlassen werden, wobei die Zuständigkeit des Verwaltungsrats für die Umsetzung der strategischen Ziele nicht explizit festgehalten werden soll. Aus der Entstehungsgeschichte der erwähnten Bestimmungen in den Organisationserlassen kann gefolgert werden, dass den strategischen Zielen bei diesen Unternehmen – anders als in der Konzeption des Bundesrats und in der Literatur vertreten sowie aus dem Wortlaut zu schliessen – keine rechtliche Verbindlichkeit zukommen soll (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3).

Bei den bundesnahen Unternehmen ist der Bundesrat zuständig für die *Ausübung der Aktionärsrechte* und des Wahlrechts des Bundes als Mehrheitsaktionär an der Generalversammlung. In Art. 10 Abs. 1 SBBG und Art. 8 TUG ist festgehalten, dass sich die Befugnisse der Generalversammlung nach dem OR[6] richten. Art. 4 POG enthält einen generellen Verweis auf das OR, sofern nichts anderes bestimmt wird. Das BGRB enthält weder einen allgemeinen Verweis auf das OR, noch einen Verweis auf das OR in Bezug auf die Befugnisse der Generalversammlung. In allen vier untersuchten Statuten wurde von Art. 712 Abs. 2 OR Gebrauch gemacht und es ist festgelegt, dass die Generalversammlung nebst der Wahl des Verwaltungsrats für die Wahl des Präsidiums des Verwaltungsrats zuständig ist (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3).

Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Wahl des *Verwaltungsrats* respektive für die von der Generalversammlung zu wählenden Vertretungen sowie die Entsendung der *Staatsvertretung* (gemäss Art. 762 OR) ist in Art. 8j Abs. 1 RVOV festgehalten. Die Pflicht des Bundesrats, ein entsprechendes Anforderungsprofil zu erstellen und seine Wahl beziehungsweise die Bestimmung darauf abstützend vorzunehmen, ist in Art. 8j Abs. 2 RVOV verankert. Auf Bundesebene wurde ein Musteranforderungsprofil unter anderem für die Verwaltungsräte bundesnaher Unternehmen erlassen. Bei den Unternehmen Post, SBB und Swisscom wurden entsprechende Anforderungsprofile veröffentlicht (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.9, 1.4.1.1).

Bei der Swisscom können gemäss Ziffer 6.1.3 der Statuten der Swisscom AG zwei *Staatsvertretungen* in den Verwaltungsrat abgeordnet werden. Gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes handelt es sich dabei um eine Staatsvertretung gemäss Art. 762 OR. Im TUG wurde das Recht, eine Staatsvertretung zu entsenden, nicht verankert. In Art. 4 Abs. 1 BGRB wird festgehalten, dass der Bund seinen Interessen entsprechend im Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft vertreten ist. Bei der Post und den SBB ist weder in den Organisationserlassen noch in den Statuten ein Entsendungsrecht für Staatsvertretungen vorgesehen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.2, 1.4.1.3.2, 1.4.1.3.4).

In Art. 6a Abs. 3 BPG sowie in Art. 11 Abs. 2 der Kaderlohnverordnung[7] sind bezüglich Nebenbeschäftigungen Regelungen betreffend Interessenskonflikte im Verwaltungsrat zu finden. Weder in den Organisationserlassen noch in den Statuten der vier untersuchten Unternehmen finden sich indessen ausdrückliche Bestimmungen zu Interessenskonflikten

6 Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220).

7 Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes vom 19. Dezember 2003 (Kaderlohnverordnung; SR 172.220.12).

im Verwaltungsrat. Art. 8 Abs. 2 POG sowie Art. 15 Abs. 6 der Statuten der Schweizerischen Post AG halten lediglich fest, dass kein Mitglied des Verwaltungsrats der Geschäftsleitung angehören darf. Der Bundesrat hat jedoch aufgrund eines Berichts der GPK-S unlängst dargelegt, dass die Überprüfung der Interessensbindungen der Verwaltungsratsmitglieder verstärkt werden soll (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.9, 1.4.1.1, 1.4.1.3.1).

Die Vergütungen des Verwaltungsrats werden in Art. 6a BPG sowie in der Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung) geregelt. In Bezug auf die Vergütung des obersten Kaders bestehen auf Bundesebene Musterbestimmungen für die Statuten bundesnaher Unternehmen. Die erwähnte Kaderlohnverordnung ist für die Swisscom nicht anwendbar, sondern es gelangen die privatrechtlichen Bestimmungen im OR zur Anwendung (Art. 6a Abs. 6 BPG). Zudem gilt für die Swisscom die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV; siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.1).[8]

3.4.1.2 Besonderheiten

Steuerung bei Dienstleistungen am Markt

Einheiten mit Dienstleistungen am Markt sollen gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes ebenfalls hauptsächlich mit *unternehmensbezogenen Zielen* gesteuert werden, da die Aufgabenerfüllung weitgehend durch den Markt bestimmt wird. Der politische Steuerungsbedarf ist tief und besteht lediglich im Bereich der Grundversorgung (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.1).

Die Einheiten mit Dienstleistungen am Markt sollen gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes in der Rechtsform einer *privatrechtlichen Aktiengesellschaft* ausgestaltet werden und nur in Ausnahmefällen soll eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft errichtet werden. Den Unternehmen soll es ermöglicht werden, Kooperationen und Beteiligungen einzugehen. Diesbezügliche Einschränkungen können bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften im Organisationserlass oder in den strategischen Zielen festgehalten werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.1).

Holdingstrukturen

Den konzeptionellen Grundlagen des Bundes konnten keine Aussagen zu der Steuerung in Holdingsstrukturen entnommen werden. In Bezug auf die RUAG wird in Art. 4 BGRB festgehalten, dass der Bund im Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft seinen Interessen entsprechend vertreten sein muss (Abs. 1) und die Beteiligungsgesellschaft in den Verwaltungsräten der Rüstungsgesellschaften ebenfalls ihren Interessen entsprechend vertreten sein muss (Abs. 2). Daraus lässt sich schliessen, dass die RUAG als Konzern geführt wird (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.2, 1.4.2.2).

Schnittstellen/Zielkonflikte Eigner/Besteller/Subventions- resp. Konzessionsgeber

Die Steuerung des Bundesrats soll aus einer *Gesamtsicht* erfolgen. Der Bundesrat muss eine Interessenabwägung zwischen den verschiedenen Interessen (und allfälligen Interessenkonflikten) des Bundes vornehmen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.1).

Bei der rechtlichen Verselbstständigung der Rüstungsbetriebe wurde potenziellen Interessenkonflikten zwischen der Eigner- und Bestellerrolle des Bundes vorgebeugt, indem eine

8 Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013 (VegüV; SR 221.331).

zwischengeschaltete Finanz- und Strategieholdinggesellschaft errichtet wurde (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.3).

Mit Ausnahme dieser beiden Aussagen liessen sich in den untersuchten konzeptionellen Grundlagen des Bundes sowie den entsprechenden Erlassen keine spezifischen Regelungen bezüglich Schnittstellen und Zielkonflikte zwischen den Rollen des Bundes als Eigner/Besteller/Subventions- resp. Konzessionsgeber ermitteln (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.3, 1.4.2.3).

Rolle und Prüfauftrag Revisionsstelle

Die externe Revision wird bei den bundesnahen Unternehmen gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes umfassend durch das Aktienrecht geregelt. Bei der *ordentlichen Revision* (Art. 728 ff. OR) wird geprüft, ob die Jahresrechnung und allenfalls die Konzernrechnung den gesetzlichen Vorgaben, den Statuten und dem definierten Rechnungslegungsstandard entsprechen. Auch der Antrag des Verwaltungsrats an die Generalversammlung in Bezug auf die Verwendung des Bilanzgewinns sowie das Vorhandensein eines internen Kontrollsystems werden geprüft. Die Revisionsstelle muss einen umfassenden Bericht zuhanden des Verwaltungsrats und einen zusammenfassenden Bericht zuhanden der Generalversammlung abliefern (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.2.4, 1.4.2.4).

Die gesetzlich festgelegten Prüf- und Berichterstattungspflichten der Revisionsstelle können durch die Statuten und die Generalversammlung *erweitert* werden (Art. 731a Abs. 1 OR). Überdies können Zusatzdienstleistungen vertraglich mit dem Revisionsorgan vereinbart werden. In den untersuchten Statuten finden sich keine erweiterten Prüfaufträge an die Revisionsstelle. In zwei Statuten (SBB und Post) wird ausdrücklich festgehalten, dass eine ordentliche Revision durchgeführt wird (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.2.4, 1.4.1.3).

3.4.1.3 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur

Die *Aufgaben beziehungsweise die Zwecke* bundesnaher Unternehmen auf Bundesebene sind in den Organisationserlassen (bzw. in den Fachgesetzen wie bspw. im PG) und in den Statuten der Unternehmen festgehalten. Eine Spezifizierung (insb. hinsichtlich öffentlicher Aufgabe und allfälligen weiteren privatwirtschaftlichen Tätigkeiten) in den Organisationserlassen wäre teilweise wünschbar. Ein Rahmengesetz in Bezug auf die bundesnahen Unternehmen, wie es die Literatur teilweise empfiehlt, wurde nicht erlassen. Indessen bestehen Querschnittserlasse mit gewissen für alle Unternehmen geltenden Regelungen, wobei sich einzelne Elemente (bspw. Eignergespräche) nicht in den Rechtsgrundlagen finden. Die Organisationserlasse und Statuten der Unternehmen sind lediglich teilweise harmonisiert beziehungsweise aufeinander abgestimmt. Eine Eignerpolitik, wie sie unter anderem die OECD empfiehlt, besteht auf Ebene des Bundes nicht. Indessen bestehen diverse Dokumente wie der Corporate Governance-Bericht oder die Umsetzungsplanung, die Elemente einer Eignerpolitik enthalten.

Auf Bundesebene werden den Unternehmen – wie von der OECD und der Literatur empfohlen – *strategische Ziele* vorgegeben. Die Zuständigkeit des Bundes für den Erlass strategischer Ziele wurde gesetzlich verankert. Zudem bestehen spezialgesetzliche Grundlagen in den Organisationserlassen für die Festlegung der strategischen Ziele. Es werden sowohl unternehmens- als auch aufgabenbezogene strategische Ziele vorgegeben, wobei die aufgabenbezogenen Ziele in der Literatur umstritten sind. Der Bund nimmt keine Priorisierung und Gewichtung der strategischen Ziele vor und er geht nicht auf Zielkonflikte

ein. Bis anhin ist bei der Post, den SBB und der RUAG im Organisationserlass festgehalten, dass die Unternehmen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele erstatten müssen. Bei der Swisscom ist eine entsprechende Gesetzesänderung in Vorbereitung.

Die Zuständigkeit des Bundesrats für die Wahl des *Verwaltungsrats* bundesnaher Unternehmen und seine Pflicht, ein entsprechendes Anforderungsprofil zu erlassen, sind auf Verordnungsebene festgehalten. Zudem wird in den Organisationserlassen diesbezüglich auf die Zuständigkeit der Generalversammlung beziehungsweise auf das OR verwiesen. Es besteht ein Musteranforderungsprofil und die Anforderungsprofile der Unternehmen SBB, Post und Swisscom sind öffentlich zugänglich. Soweit ersichtlich besteht jedoch kein systematisches Verfahren für die Wahl des Verwaltungsrats. Mechanismen in Bezug auf die Evaluation und die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit des Verwaltungsrats wurden soweit ersichtlich keine eingerichtet. Ebenso wenig bestehen Vorgaben für Aus- beziehungsweise Weiterbildungsangebote für Verwaltungsratsmitglieder. Es bestehen zwar insbesondere Vorschriften in Bezug auf Nebenbeschäftigungen der Verwaltungsräte. Vorschriften in Bezug auf sonstige Interessenkonflikte oder Ausstandsregeln bestehen (abgesehen vom CG-Bericht des Bundesrats, 6. Leitsatz) indessen nicht.

Staatsvertretungen werden nur ausnahmsweise in die Verwaltungsräte bundesnaher Unternehmen abgeordnet. Dies entspricht den Meinungen aus der Literatur, wobei gewisse Autoren den Einsatz von Staatsvertretungen gänzlich ablehnen. Es nehmen in Übereinstimmung mit den internationalen Vorgaben und der Aussagen in der Literatur keine Mitglieder der höchsten politischen Instanzen Einsitz in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen.

Vergütungssysteme wurden auf Verordnungsebene eingerichtet. Dabei gelangt für börsenkotierte Gesellschaften ein anderes System zur Anwendung als bei Gesellschaften ohne Börsenkotierung. In den Organisationserlassen wird lediglich bei der Post auf die entsprechende Verordnung verwiesen. Der Bund hat in diesem Zusammenhang Musterbestimmungen für die Statuten bundesnaher Unternehmen erlassen. Diese Musterbestimmungen wurden von den SBB, der RUAG und der Post in die Statuten aufgenommen.

Unter den vier untersuchten Unternehmen befinden sich drei spezialgesetzliche und (jedenfalls nach der Konzeption) eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (RUAG). Die *Gründe für die Wahl* unterschiedlicher Organisationsformen sind nicht schlüssig erkennbar. Es wurden auf den Einzelfall zugeschnittene Regelungen erlassen, insgesamt orientiert sich der Bund jedoch in Übereinstimmung mit der Literatur an den bewährten Strukturen des Gesellschaftsrechts. In den Organisationserlassen von Post, SBB und Swisscom wird denn auch auf die Bestimmungen des OR verwiesen.

Aus den konzeptionellen Grundlagen des Bundes und den spezifischen Rechtsgrundlagen liessen sich keine Schlüsse ziehen, wie *Holdingstrukturen* geführt werden.

Die *Berichtsysteme*, mit denen die Leistungen der Unternehmen und die Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben überwacht werden können, sind in Übereinstimmung mit der Empfehlung der OECD grundsätzlich vorhanden. Inwiefern der Bund als Eigner das Verhalten der Unternehmen in Bezug auf Integrität und Korruption überwacht, geht aus den untersuchten Rechtsgrundlagen und konzeptionellen Grundlagen nicht hervor. Auch geht daraus nicht hervor, inwieweit der Eigner dafür sorgt, dass die Unternehmen Compliance-Programme eingeführt haben. Inwiefern sichergestellt ist, dass alle Aktionäre gleichbehandelt und die Minderheitsaktionäre geschützt werden, ist aufgrund der konzeptionellen Grundlagen ebenfalls unklar.

Die Wahl der *Revisionsstelle* ist im Obligationenrecht verbindlich geregelt. Zu prüfen wäre allerdings, ob der Auftrag der Revisionsstelle erweitert werden sollte.

3.4.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch

3.4.2.1 Grundlagen

Zur Verfügung zu stellende Informationen

Der Bundesrat verfügt insbesondere über die Berichterstattung des Verwaltungsrats (hauptsächlich über die Erreichung der strategischen Ziele), den Geschäftsbericht und den Bericht der externen Revisionsstelle. Zudem kann er Fachaufsichtsberichte der Fachämter beiziehen. Dafür bestehen im Rahmen der Eignerrolle aber keine expliziten gesetzlichen Grundlagen. Überdies hinaus stellen gewisse Unternehmen dem Bund die Traktandenliste sowie die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen zu. Diesbezüglich besteht ebenfalls keine explizite gesetzliche Grundlage (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.3.2).

In Bezug auf die *Berichterstattung über die Zielerreichung sowie auf die Zurverfügungstellung der notwendigen Informationen* für deren Überprüfung wurden auf Bundesebene *spezialgesetzliche Grundlagen in den Organisationserlassen* erstellt, die vom Aktienrecht abweichen. So bestimmen Art. 7 Abs. 3 POG, Art. 3 Abs. 1ter BGRB und Art. 8 Abs. 2 SBBG, dass der Verwaltungsrat dem Bundesrat jährlich (BGRB und SBBG) Bericht über die Zielerreichung erstattet und ihm die zur Überprüfung notwendigen Unterlagen zur Verfügung stellt. Bei der Post wird in den Statuten zudem erwähnt, dass der Verwaltungsrat auch zwischen den Generalversammlungen für den «laufenden Kontakt und den offenen Informationsaustausch mit dem Mehrheitsaktionär sowie den übrigen Aktionären» zuständig ist (Art. 17 Abs. 4 der Statuten der Schweizerischen Post). Zudem wird in Art. 17 Abs. 3 Bst. k der Statuten der Schweizerischen Post erneut dargelegt, dass der Verwaltungsrat für die Informationsübermittlung bezüglich strategischer Ziele zuständig ist. In Ziffer 9 der Statuten der SBB ist festgehalten, dass der Verwaltungsrat «den zuständigen Behörden auf deren Anfrage alle Informationen zur Verfügung (stellt), die diese für die Festlegung und Kontrolle der strategischen Ziele als erforderlich erachten.» Dass der Verwaltungsrat dem Bundesrat jährlich nach Abschluss des Geschäftsjahres Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele erstatten muss, ist ebenfalls in den jeweiligen strategischen Zielen des Bundesrats für die vier untersuchten Unternehmen festgehalten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3, 2.4.5).

Bei der Swisscom bestehen keine gesetzlichen Grundlagen, mit denen von den Informationsrechten vom Aktien- respektive Kapitalmarktrecht abgewichen würde. Im Rahmen der Teilrevision des neuen FMG ist jedoch geplant, Art. 6 Abs. 3 TUG in Bezug auf die Berichterstattung und die Zurverfügungstellung von Informationen mit der gleichen Formulierung, wie sie die anderen Organisationserlasse enthalten, zu ergänzen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3.4, 2.4.5).

Informationszugang

Aktienrechtliche Auskunfts- und Einsichtsrechte können nur geltend gemacht werden, soweit sie *zur Ausübung der Aktionärsrechte notwendig* sind (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.4.3.1).

Bei *privatrechtlichen Aktiengesellschaften* bestimmt das *Aktienrecht*, welche Informationen das Unternehmen und die externe Revisionsstelle im Rahmen der Rechenschaftsablage dem Aktionariat zukommen lassen müssen. Im Aktienrecht wird ein vierstufiges Informationskonzept festgelegt: Art. 696 OR regelt die Bekanntgabe von Grundinformationen, Art. 697 OR sieht weitergehende Einsichts- und Informationsrechte der Aktionäre vor, Art. 702 Abs. 3 OR erlaubt den Aktionären die Einsichtnahme in die Protokolle der GV und schliesslich besteht gemäss Art. 697a ff. OR die Möglichkeit, eine Sonderprüfung

einzuleiten. Gemäss den aktienrechtlichen Bestimmungen stellen die zu wahrenden Geschäftsgeheimnisse und sonstige schutzwürdige Interessen der Gesellschaft Schranken für den Informationszugang dar. Die *Sorgfalts- und Treuepflicht des Verwaltungsrats* (insb. die Verschwiegenheitspflicht der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder) setzen dem Informationszugang Grenzen. Ein privilegierter Informationszugang wird zudem erschwert durch die *Gleichbehandlung der Aktionäre*. Die Einräumung eines privilegierten Informationsstatus zu Gunsten grösserer Aktionäre (dauerhafte Informationsvorteile und Erhalt von strategischen Informationen) ist mit dem Aktienrecht nicht vereinbar (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.4.2).

Bei *börsenkotierten Gesellschaften* gelangt zusätzlich zum Aktienrecht das Kapitalmarktrecht zur Anwendung. Im Kapitalmarktrecht gibt es *weitergehende Veröffentlichungspflichten* als im Aktienrecht (bspw. wird die jährliche Veröffentlichung des Geschäftsberichts und des Berichts der Revisionsstelle vorgeschrieben). Zudem ist im Kotierungsreglement die *Ad-hoc-Bekanntgabepflicht* verankert, nach der der Markt über sämtliche wesentliche *kursrelevante Tatsachen* bei deren Eintreten zu informieren ist. Informationen in Bezug auf die strategischen Ziele sowie andere Unternehmensinformationen gelten als *Insiderinformationen* im Sinne des FinfraG, die grundsätzlich nicht weitergeleitet werden dürfen. Ist jedoch die Person, die eine solche Information empfängt, «zur Erfüllung ihrer gesetzlichen oder vertraglichen Pflichten auf die Kenntnis der Insiderinformation angewiesen», ist die Mitteilung zulässig (vgl. Art. 128 Bst. a FinfraV). Bei der privilegierten Informationsherausgabe sind die *möglichen Sanktionen* von Art. 162 StGB und Art. 154 FinfraG zu beachten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.4.2).

Bei *spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften* kann der Informationszugang besonders geregelt werden (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.2, 2.3.3).

Auch wenn eine *Staatsvertretung* im Verwaltungsrat des Unternehmens eingesetzt wird, können die Informationen nicht unbeschränkt übermittelt werden. Eine Staatsvertretung darf nur Informationen weitergeben, die zur Wahrung der Bundesinteressen notwendig sind. Bei einer nichtkotierten Gesellschaft kann die Staatsvertretung gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes dem Bund Informationen bezüglich der Erreichung der strategischen Ziele übermitteln, ohne dass es dafür eine spezialgesetzliche Grundlage bräuchte. Dies begründe sich darin, dass der Bund auf die staatliche Aufgabenerfüllung und somit auf das Interesse der Gesellschaft orientiert sei und ein sachlicher Grund bestehe. Bei börsenkotierten Gesellschaften ist die Ad-hoc-Bekanntgabepflicht zu berücksichtigen. Die Entsendung einer Staatsvertretung in eine börsenkotierte Gesellschaft kann mittels spezialgesetzlicher Grundlage erfolgen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.3.3).

Bei der Swisscom informiert die lediglich in den Statuten erwähnte Staatsvertretung über die Traktanden der Verwaltungsratssitzungen und liefert allenfalls Beilagen. Für die Übermittlung der Informationen durch die Staatsvertretung bei der Swisscom gibt es keine spezialgesetzliche Grundlage im Organisationserlass; es wird auf Art. 762 OR verwiesen. Gemäss den Statuten der Swisscom haben die Vertreter des Bundes im Verwaltungsrat die gleichen Rechte und Pflichten wie die von der Generalversammlung gewählten. Diese dürfen privilegierte Informationen nur unter gewissen, bereits erwähnten Voraussetzungen bekannt geben (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.10, 1.4.1.3.4, 2.3.3).

Zusätzliche Informationen

Weder in den konzeptionellen Grundlagen des Bundes noch in den Rechtsgrundlagen wird Bezug auf das Nachverlangen von fehlenden Informationen genommen. Die spezialgesetzlichen Grundlagen in den Organisationserlassen halten lediglich fest, dass die für die

Überprüfung der Zielerreichung notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen sind. Es wird *nicht geregelt,* wie der Bund als Eigner sich fehlende Informationen beschaffen soll (so sind insbesondere die Eignergespräche und die damit verbundene Informationsherausgabe nicht gesetzlich geregelt). Da das Aktienrecht subsidiär anwendbar ist, können fehlende Informationen jedoch gestützt auf das Aktienrecht nachverlangt werden. Dabei ist indessen die Gleichbehandlungspflicht der Aktionäre zu beachten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3, 2.3.3 f., 2.4.4).

Informationsfluss zwischen Eigner und Unternehmen

Wie bereits erwähnt wird bei der Post, der RUAG und den SBB *spezialgesetzlich in den Organisationserlassen* geregelt, dass der Verwaltungsrat dem Bundesrat *Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele* erstattet und «ihm die zur Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung stellt» (vgl. Abschnitt 3.3.1.1). Bei der Swisscom ist eine entsprechende Regelung ebenfalls geplant. Weder in den Organisationserlassen noch in den Statuten sind Angaben zum Zeitpunkt und zum genauen Inhalt der Berichterstattung vorhanden. In den strategischen Zielen des Bundesrats für die Post (2017−2020), die SBB (2015−2018) und die Swisscom (2018−2021) wird präzisiert, dass die Berichterstattung über die Zielerreichung nach Abschluss jedes Geschäftsjahres erfolgt. In den strategischen Zielen des Bundesrats für die RUAG (2016−2019) wird der Zeitpunkt der Berichterstattung über die Zielerreichung nicht festgehalten; es wird jedoch zusätzlich eine Berichterstattung über den Geschäftsverlauf verlangt. Bei der Post und (etwas weniger weitgehend) bei den SBB wird der Informationsaustausch mit dem Eigner in den Statuten erwähnt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3).

Mehrmals jährlich finden *Eignergespräche* zwischen der Verwaltung und dem Unternehmen statt und einmal pro Jahr werden Zielerreichungsgespräche geführt. Die Eignergespräche sind gesetzlich nicht verankert; diese werden in den strategischen Zielen des Bundesrats für die Unternehmen Post (2017−2020) und SBB (2015−2018) als vierteljährliche Informationsaustausche und in den strategischen Zielen des Bundesrats für die RUAG Holding AG (2016−2019) als quartalsweise Aussprachen erwähnt. In den strategischen Zielen des Bundesrats für die Swisscom (2018−2021) werden «regelmässig stattfindende Analysten- und Investorengespräche» erwähnt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.8.2, 1.4.1.3, 2.3.5).

Der Bundesrat muss rechtzeitig über zweckdienliche Informationen verfügen. *Informelle Austauschmöglichkeiten* zwischen dem Bund und dem Unternehmen sind notwendig, da die Beurteilung aufgabenbezogener Ziele aufgrund nicht klar fassbaren Elementen (wie bspw. Produktqualität oder Innovationsfreudigkeit) schwierig ist und da der Bund eine politische Verantwortung für die Unternehmen trägt. Diesbezüglich muss er regelmässig parlamentarische Anfragen sowie Fragen von den Medien und der Öffentlichkeit beantworten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.11, 2.3.5).

Auf *Sachbearbeiterebene* besteht ein intensiver informeller Austausch. Zudem besteht auf der *Ebene der Unternehmensspitze* ein regelmässiger Austausch mit der Eignerstelle, einzelnen Bundesratsmitgliedern und Parlamentsmitgliedern (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.3.5).

Gemäss den konzeptionellen Grundlagen auf Bundesebene stellen die Unternehmen der Verwaltung in der Regel sämtliche geforderten Unterlagen zur Verfügung (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.3.3).

Informationsfluss zwischen Eigner und Fachämtern

Zum Informationsfluss zwischen den Fachämtern und dem Eigner finden sich weder in den konzeptionellen Grundlagen des Bundes noch in den Rechtsgrundlagen Hinweise (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 2.3.5, 2.4.5).

3.4.2.2 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur

Der Bund hat bis anhin noch keine Offenlegungs- und Transparenzpolitik für öffentliche Unternehmen erlassen, wie dies unter anderem die OECD empfiehlt.

Gesetzliche Grundlagen für die Übermittlung von Informationen in Bezug auf die strategischen Ziele und deren Erfüllung finden sich in den jeweiligen Organisationserlassen (bei der Swisscom ist eine entsprechende Bestimmung geplant, wobei die Zuständigkeit des Verwaltungsrats für die Umsetzung der strategischen Ziele nicht explizit aufgenommen wird). In den Statuten finden sich lediglich bei der Post und den SBB Bestimmungen zum Informationsaustausch mit den zuständigen Verwaltungsstellen beziehungsweise dem Mehrheitsaktionär. Detaillierte Vorgaben in Bezug auf die Informationsübermittlung, beispielsweise welche Informationen wann geliefert werden müssen oder etwa wie fehlende Informationen beschafft werden, finden sich weder in den Organisationserlassen noch in den Statuten. Die strategischen Ziele des Bundesrats für die vier untersuchten Unternehmen enthalten diesbezüglich gewisse Angaben und sie halten die Eignergespräche (Post und SBB: «vierteljährlicher Informationsaustausch»; RUAG: «quartalsweise Aussprachen»; Swisscom: «regelmässige Analysten- und Investorengespräche») fest. Die Verankerung der Eignergespräche lediglich in den strategischen Zielen erscheint aus rechtsstaatlicher Sicht ungenügend, handelt es sich doch dabei um ein zentrales Steuerungsinstrument.

Ein zentraler Punkt ist, dass der Bund für eine entsprechende Geheimhaltung der erhaltenen Informationen der Unternehmen sorgt. Zudem darf er die Informationen nicht missbräuchlich, sondern nur zur Überprüfung der Erreichung der strategischen Ziele verwenden. Entsprechende Bestimmungen finden sich teilweise in den Querschnittserlassen. Ob diese Bestimmungen genügen, wurde nicht untersucht.

Inwiefern die Gleichbehandlung der Aktionäre sowie die kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungspflicht bei der Informationsübermittlung berücksichtigt werden, ist unklar. Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird lediglich in den strategischen Zielen der Swisscom in Zusammenhang mit der Berichterstattung erwähnt.

3.4.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell

3.4.3.1 Grundlagen

Ausgestaltung Eignermodell

Grundsätzlich ist der Bundesrat dafür verantwortlich, in Kenntnis der verschiedenen Interessenlagen und Rollen des Bundes sowie unter Prioritätensetzung die notwendigen Entscheide zu treffen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 1.3.1.1, 3.3.1). Die Ausgestaltung des Eignermodells soll sich an diesen Vorgaben ausrichten.

Die *monistische Variante* wäre gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes an sich am geeignetsten, um eine transparente Darstellung und eine ausreichende Berücksichtigung der Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Rollen und die Befolgung einer Konzernoptik sicherzustellen. Bei dieser Variante bestehe jedoch die grösste Distanz zwischen der für die Eignerpolitik zuständige Stelle und den Fachämtern, die über aufgabenspezifisches Wissen verfügen. Entweder müsste sich daher die mit der Eignerpolitik befasste Stelle eigenes aufgabenspezifisches Wissen aneignen oder sie müsste den Informationsfluss vom Fachamt mit entsprechendem Aufwand sicherstellen. Die monistische

Variante würde demnach gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes tendenziell einen höheren Personaletat bedingen. Aus Effizienzgründen, aufgrund der erhöhten Sachkunde und weil sich auch beim *dualen Modell* durch die Einsetzung einer spezifischen Stelle Interessenskonflikte reduzieren liessen, entschied sich der Bundesrat bei den bundesnahen Unternehmen für das duale Modell, wie dies auch bei rund einem Viertel der OECD-Staaten der Fall ist (Fachdepartement und EFV; siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.1.1, 3.3.1).

Die Unterschiede des Eignermodells bei den vier verschiedenen Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom ergeben sich lediglich aus den Organisationsverordnungen der Fachdepartemente. Das Eignermodell als solches ist nicht gesetzlich geregelt (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.4).

Generelle Regelungen in Bezug auf Verhaltensstandards, die auch für mit Eignerfunktionen betraute Angestellte gelten, finden sich in Art. 94a ff. BPV sowie in weiteren Dokumenten wie beispielsweise dem Verhaltenskodex Bundesverwaltung oder departementsinternen Verhaltenspflichten (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.4).

Rollenteilung Eignerstellen und Fachämter

Für die Fachämter ist das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung zentraler Ansatzpunkt, während die Eignerstellen auch betriebswirtschaftliche Überlegungen miteinbeziehen. Die mit der Wahrung der *Eigneraufgaben* betraute Stelle im Fachdepartement sollte *wenn möglich keine Aufgaben der Fachaufsicht oder der Leistungsbestellung* wahrnehmen (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.3.2).

Im Gesetz ist die Rollenteilung zwischen den Eignerstellen und den Fachämtern nicht explizit geregelt. Lediglich in den strategischen Zielen des Bundesrats für die SBB (2015−2018) findet sich im Einleitungstext der Hinweis, dass der Bund dafür sorgt, dass seine Rollen und Kompetenzen als Eigner, Besteller, Regulator und Aufsichtsbehörde getrennt sind (siehe dazu im Einzelnen Anhang 4, Ziff. 3.3.2).

3.4.3.2 Wesentliche Unterschiede zur Konzeption international und Literatur

Sowohl von der OECD als auch in der Literatur werden insbesondere bei den unternehmerisch tätigen öffentlichen Unternehmen das monistische Eignermodell und allenfalls die Einsetzung einer Koordinationsstelle empfohlen. Auf Stufe des Bundes besteht ein duales Eignermodell (Fachdepartement und EFV), wobei der Bundesrat für die strategischen Ziele verantwortlich und für die Überprüfung deren Einhaltung zuständig ist.

Bezüglich der Ausgestaltung des Eignermodells enthalten die Organisationsverordnungen der Fachdepartemente zwar einzelne Bestimmungen in Bezug auf die Zuständigkeiten. Das Eignermodell insgesamt ist jedoch gesetzlich nicht verankert. Auch in Bezug auf die Rollenteilung zwischen den Eignerstellen und den Fachämtern liessen sich keine expliziten rechtlichen Bestimmungen ermitteln.

Ebenso fällt eine gewisse Diskrepanz zwischen der Gesamtverantwortung des Bundesrats und der departementalen Ausgestaltung des Eignermodells auf. Der Bundesrat ist indessen sowohl für die Koordination der verschiedenen Rollen des Bundes als auch für die Eignerrolle zuständig.

Es bestehen zwar keine spezifischen, aber generelle Verhaltensstandards, an die sich die mit Eignerfunktionen betrauten Personen halten müssen. Dieser Bereich wird in Art. 94a ff. BPV geregelt. Zudem existieren weitere Dokumente wie beispielsweise der Verhaltenskodex Bundesverwaltung oder departementsinterne Verhaltenspflichten.

4 Umsetzung

Kapitel 4 enthält die empirischen Ergebnisse zur Umsetzung der Corporate Governance. Die im Folgenden präsentierten Resultate basieren auf der Auswertung der total 20 Interviews und der Auswertung von Dokumenten. Dabei handelt es sich um öffentliche und interne Unterlagen (bspw. Protokolle von Eignergesprächen), die den Autoren/-innen von Seiten der Auftraggeberin überlassen worden sind.

Die Auswertung der Interviews und Dokumente gestaltete sich wie folgt: Es wurden alle Gespräche protokolliert und anschliessend entlang der Untersuchungsgegenstände ausgewertet. Die folgende Darstellung beschreibt somit die Umsetzung der Corporate Governance, wie sie sich aus der Perspektive der Interviewten darstellt. Dabei werden die Aspekte dargestellt, die sich unter Berücksichtigung aller Interviews und im Abgleich mit den vorhandenen Dokumenten als wesentlich für die Umsetzung erwiesen haben. Die Darstellung muss nicht notwendigerweise mit der Einschätzung der Autoren/-innen übereinstimmen. Vielmehr geht es darum, die Umsetzung der Corporate Governance und die dabei auftretenden Stärken und Schwächen aus Sicht der Beteiligten möglichst gut abzubilden.

Gestützt auf diese Darstellung und gemeinsam mit den Ergebnissen aus Kapitel 3 werden am Schluss jedes Abschnitts die in Kapitel 3 vorgestellten Kriterien aufgenommen und einer ersten Überprüfung unterzogen. Die Schlussfolgerungen der Autoren/-innen aus der Gesamtheit der Ergebnisse finden sich in Kapitel 5.

4.1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente

Dieses Kapitel hat die Steuerung der bundesnahen Unternehmen durch den Eigner zum Gegenstand. Zunächst wird dargelegt, welche Instrumente dem Bund für die Steuerung zur Verfügung stehen und wie diese in der Praxis umgesetzt werden. Der Abschnitt schliesst mit einem Fazit und der Überprüfung der in Kapitel 3 entwickelten Bewertungskriterien. Die Ausführungen basieren zum einen auf einer Dokumentenanalyse und zum anderen auf der Auswertung der durchgeführten Interviews.

4.1.1 Beschreibung der Steuerungsinstrumente

Basierend auf der Dokumentenanalyse konnten neun Instrumente identifiziert werden, die der Bund für die Steuerung seiner Unternehmen einsetzt. Zwei weitere Steuerungsinstrumente kommen nicht bei allen vier untersuchten Unternehmen zum Einsatz. Die folgende Darstellung D 4.1 gibt einen Überblick über die Steuerungsinstrumente. Diese lassen sich in folgende Gruppen einteilen: Instrumente der Planung, Instrumente der Berichterstattung und weitere Instrumente. In der rechten Spalte ist jeweils vermerkt, welche Behörde für die Umsetzung des Instruments zuständig ist. Für eine vertiefte Darstellung der Grundlagen wird auf Kapitel 3 verwiesen. Die mit den Instrumenten befassten Stellen beim Bund werden unter dem Begriff Eignerstellen zusammengefasst. Dabei gilt es zu unterscheiden zwischen der strategischen und der fachtechnischen Steuerung durch den Eigner. Die strategische Steuerung wird insbesondere durch die zuständige Departementsleitung respektive die Leitung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und den Bundesrat wahrgenommen. Die fachtechnische Steuerung durch den Eigner erfolgt durch das Generalsekretariat des zuständigen Fachdepartements respektive durch die Finanzdienste der Abteilung Ausgabenpolitik und den Rechtsdienst bei der EFV. Die entsprechenden Abläufe und die Arbeitsteilung sind in Abschnitt 4.2 und Abschnitt 4.3 im Detail ausgeführt.

D 4.1: Übersicht über die Instrumente, die für die Steuerung der bundesnahen Unternehmen zur Verfügung stehen

Instrument		Beteiligte Stelle
Planung		
1	Gesetzgebung	National- und Ständerat, Stimmvolk
2	Wahl des Verwaltungsrats	Generalversammlung
3	Formulierung der strategischen Ziele über vier Jahre (sog. Eignerziele)	Eignerstellen**, Bundesrat, National- und Ständerat
Berichterstattung		
4	Gespräche zwischen Eigner und Unternehmen	Eignerstellen**, Verwaltungsrat, Unternehmensleitung, Stelle für Eignerbeziehungen bei den Unternehmen
4.1	Eignergespräche	Strategische und fachtechnische Eignerstellen**, Unternehmensleitung
4.2*	Vorbereitungsgespräche zu den Eignergesprächen (auch Fachgruppensitzungen genannt)	Fachtechnische Eignerstellen, Stelle für Eignerbeziehungen bei den Unternehmen
4.3	Ad-hoc-Gespräche zwischen Eigner und Unternehmen	Strategische Eignerstellen, Verwaltungsrat, Unternehmensleitung
4.4	Informeller Austausch auf Sachbearbeiterebene	Fachtechnische Eignerstellen, Stelle für Eignerbeziehungen bei den Unternehmen
4.5*	Strategieworkshop	Strategische und fachtechnische Eignerstellen**, Unternehmen, Unternehmensleitung
5*	Benennung von bis zu zwei Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat; Austausch und Instruktion	Eignerstellen**, Bundesrat
6	Berichte zur Zielerreichung	Verwaltungsrat an Eignerstellen** und Bundesrat
7	Kenntnisnahme des Berichts zur Erreichung der strategischen Ziele	National- und Ständerat, Aufsichtskommissionen

Instrument		Beteiligte Stelle
8	Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung	Generalversammlung
9	Externe Revision und Berichterstattung im Rahmen der Revision	Externe Revisionsstelle, gewählt durch die Generalversammlung
Weitere Instrumente		
10	Weitere Aktionärsrechte (bspw. Statuten)	Generalversammlung

Legende: * = Diese Instrumente bestehen nicht bei allen vier Unternehmen, ** = Die einzelnen Stellen, die für die Anwendung der Instrumente zuständig sind, sind weiter hinten in Darstellung D 4.3 detailliert aufgeführt.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

Die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente wird wie folgt beschrieben:

Gesetzgebung (Instrument 1)
Das Parlament erlässt die Querschnitts-[9] sowie die Organisations- und Facherlasse[10], welche die Unternehmen betreffen. Diese sind in Kapitel 3 eingehend beschrieben.

Wahl des Verwaltungsrats (Instrument 2)
Die Wahl des Verwaltungsrats obliegt gemäss dem Obligationenrecht der Generalversammlung.[11] Da der Bund bei der Post, der RUAG und den SBB alleiniger Aktionär und bei der Swisscom Mehrheitsaktionär ist, liegt die Wahl des Verwaltungsrats in seiner Kompetenz.

Die Gespräche haben gezeigt, dass der Prozess der Wahl der Verwaltungsratsmitglieder in der Umsetzung wenig formalisiert ist (vgl. dazu auch Kapitel 3). Es ist nicht schriftlich festgehalten, welche Stellen auf Seiten des Eigners in welcher Phase der Wahlvorbereitung welche Rolle einnehmen. In der Praxis hat es sich so eingespielt, dass im Vorfeld einer Wahl Gespräche zwischen der Unternehmensleitung und dem Eigner stattfinden, wobei beiden ein Vorschlagsrecht für geeignete Personen zukommt. Nachdem sich die beiden Seiten geeinigt haben, wird die Person dem Gesamtbundesrat vorgeschlagen und, sofern von diesem gutgeheissen, anschliessend von der Generalversammlung gewählt. Heute setzen sich die Verwaltungsräte der Unternehmen aus sechs bis zehn Personen zusammen.

Für die Verwaltungsräte der Post, der SBB und der Swisscom bestehen öffentlich zugängliche Anforderungsprofile, die definieren, welchen Ansprüchen die Gremien gerecht werden müssen.[12] Gemäss den Gesprächen bestehen solche auch für Verwaltungsräte der RUAG, die aber offenbar nicht publiziert sind. Auf 2020 tritt ein Entscheid des Bundesrats von 2013 in Kraft, der diese Ansprüche weiter ausdehnt und beispielsweise fordert, dass beide Geschlechter und die Sprachregionen der Schweiz entsprechend verschiedener

9 Bspw. RVOG oder BPG.
10 POG, BGRB, SBBG und TUG sowie bspw. PG.
11 Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR.
12 Vgl. https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/steuerung.html, Zugriff am 21. Januar 2019.

Richtwerte vertreten sein müssen.[13] Namentlich bei der Swisscom finden zudem Prüfungen bezüglich der Funktionalität des Verwaltungsrats statt.

Formulierung der strategischen Ziele (sog. Eignerziele) über vier Jahre (Instrument 3)
Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz legt fest, dass der Bundesrat für die vier Unternehmen strategische Ziele festlegt.[14] In den jeweiligen Organisationserlassen wird bestimmt, dass diese Ziele jeweils für den Zeitraum von vier Jahren gelten.[15]

Die Erarbeitung der strategischen Ziele wird zunächst von den für die fachtechnische Eignerrolle zuständigen Stellen geleitet und dann mit den in den Unternehmen zuständigen fachtechnischen Stellen besprochen. In den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die strategischen Ziele in den früheren Jahren wesentlich stärker durch die Unternehmen geprägt worden seien. Deren Einfluss auf die Formulierung der strategischen Ziele hat in den letzten Jahren gemäss Interviews abgenommen. Die Unternehmen sind allerdings nach wie vor stark in den Erarbeitungsprozess der strategischen Ziele eingebunden.

Neben den Eignerstellen und den Unternehmen sind mindestens zwei weitere Institutionen in die Zielformulierung eingebunden. Einerseits steht dem Parlament die Möglichkeit zu, dem Bundesrat Aufträge zu erteilen für die Erarbeitung oder Änderung der strategischen Ziele.[16] Im vorliegenden Kontext wichtig ist diesbezüglich die Forderung des Parlaments von 2012, die Ziele allgemeiner zu formulieren.[17] Neben dem Parlament können sich auch die Besteller zu den Zielen äussern.

Seit den ersten Ausgestaltungen der strategischen Ziele haben sich deren Form und Inhalt verändert. Früher waren die Ziele stärker operativ ausgerichtet. Seit der Forderung des Parlaments vom Jahr 2012 sind die Ziele allgemeiner formuliert und stärker strategisch ausgerichtet worden. Zudem werden bei den SBB die Ziele des Eigners und die Ziele des Bestellers seit der letzten Leistungsvereinbarung zum Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur getrennt. Insgesamt sind sich die strategischen Ziele der vier untersuchten Unternehmen in Bezug auf Umfang und Inhalt sehr ähnlich.

Gespräche zwischen Eigner und Unternehmen (Instrument 4)
Es ist in den jeweiligen strategischen Zielen der bundesnahen Unternehmen vorgesehen, dass sich die Unternehmen in regelmässigen Abständen mit dem Eigner austauschen. Dafür stehen dem Eigner und den Unternehmen vier Gefässe zur Verfügung.

Es sind zunächst die *Eignergespräche* zu nennen (intern auch als Eignerrapport bezeichnet). Sie finden bei der Post, der RUAG und den SBB viermal jährlich und bei der Swisscom dreimal jährlich statt. An den Gesprächen nehmen Vertreterinnen und Vertreter der strategischen und fachtechnischen Eignerstellen (Spitze der Fachdepartemente, Spitze

---

13 Vgl. *https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-50856.html*, Zugriff am 17. Dezember 2018.

14 Art. 8 Abs. 5 RVOG.

15 Art. 8 Abs. 1 SBBG, Art. 3 Abs. 1bis BGRB, Art. 6 Abs. 3 TUG sowie Art. 7 Abs. 1 POG.

16 Art. 28 Abs. 1bis Bst. b Ziff. 2 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10).

17 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zur vom 8. Mai 2012, BBl 2012 8550, Empfehlung 1; auf die Behandlung der strategischen Ziele im Parlament wird nicht näher eingegangen, weil dies nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

der EFV, Generalsekretariate der Fachdepartemente und Zuständige der Abteilung Ausgabenpolitik der EFV) teil. Die Unternehmen sind in unterschiedlicher Zusammensetzung an den Eignergesprächen präsent: Immer anwesend sind das Präsidium des Verwaltungsrats und der/die CEO. Sie werden je nach Thema durch weitere Führungspersonen, wie etwa den/die CFO oder andere, begleitet. Wo vorhanden, nehmen Staatsvertretungen im Verwaltungsrat und die für die Zusammenarbeit mit dem Eigner verantwortliche Person an den Gesprächen teil. Bei der RUAG ist zudem die Bestellerstelle anwesend. Dies war bei den SBB früher ebenfalls der Fall, wurde aber vor einigen Jahren geändert. Bei der Erarbeitung der Traktandenliste können sowohl die Eignerstellen als auch die Unternehmen Traktanden einbringen. Die Dauer der Eignergespräche liegt zwischen 60 und 120 Minuten. Im Zentrum stehen meist grössere Projekte, welche die Unternehmen verfolgen. Normalerweise fliessen bei diesen Gesprächen Informationen von den Unternehmen zum Eigner.

Die Eignergespräche werden durch Gespräche auf der fachtechnischen Ebene vorbereitet. Im Folgenden werden diese Treffen als *Vorbereitungsgespräche* bezeichnet. Sie sind unterschiedlich ausgestaltet: Bei der RUAG und den SBB sind die Vorbereitungsgespräche formalisiert. Jeweils vor den Eignergesprächen findet ein Austausch statt zwischen den fachtechnischen Eignerstellen und den im Unternehmen für den Austausch mit den Eignern zuständigen Personen. Die Swisscom und die Post kennen keine solche formalisierten Vorgespräche. Bei der Post finden sie ad hoc statt. Es ist aber geplant, die Gespräche zu formalisieren (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.2).

Bei allen vier Unternehmen besteht die Möglichkeit von *Ad-hoc-Gesprächen* auf strategischer Ebene. Grundsätzlich sind diese Gespräche weder institutionalisiert noch formalisiert. Es werden weder Traktandenlisten noch Protokolle erstellt. Eine gewisse Regelmässigkeit dieser Austausche ist bei der RUAG zu beobachten, bei der sich die Departementsleitung des VBS und das Verwaltungsratspräsidium jeweils nach den Eignergesprächen unter vier Augen besprechen. An diesen eher kurzen Gesprächen werden wichtige Aktualitäten besprochen wie beispielsweise die Besetzung des Verwaltungsrats.

Bei allen vier Unternehmen kommt es zu *informellem Austausch* zwischen den fachtechnischen Eignerstellen und den Unternehmen auf Sachbearbeiterebene. Diese sind bedarfsabhängig und stets themenbezogen.[18]

Bei der RUAG tauschen sich Eigner und Unternehmen an einem *Strategieworkshop* aus. Das Instrument wurde beim Wechsel der Departementsleitung des VBS 2016 und insbesondere in Hinblick auf eine mögliche Entflechtung der RUAG geschaffen. Der Workshop wird einmal jährlich durchgeführt. An diesem nehmen Mitglieder des Verwaltungsrats der RUAG, Vertretende der strategischen und fachtechnischen Eignerstelle einschliesslich der Departementsleitung des VBS teil. Geleitet werden die Workshops vom Generalsekretariat des VBS. Besprochen werden beispielsweise die Reorganisation der RUAG und die damit einhergehenden Risiken und Chancen oder die Beziehung der RUAG zur Armee.

[18] Vgl. Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2012, BBl 2012 8545–8554.

Benennung von bis zu zwei Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat; Austausch und Instruktion (Instrument 5)

Bei der RUAG[19] und der Swisscom[20] steht dem Bund die Möglichkeit offen, bis zu zwei Vertretungen in den Verwaltungsrat zu entsenden und diese zu instruieren. Aktuell nutzt der Bund diese Möglichkeit nur bei der Swisscom und ernennt seit 1996 eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat, die keine Angehörige der Verwaltung ist. Der Informationsfluss zwischen der Swisscom und dem Bund ist aufgrund des kapitalmarktrechtlichen Gleichbehandlungsprinzips sowie der Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre anders als bei den anderen drei untersuchten Unternehmen. Der Grund für die Einsetzung der Staatsvertretung ist in der Entwicklung der Gesetzgebung zu suchen: Die Staatsvertretung war bereits bei der Gründung der Swisscom vorgesehen, bevor das kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungsprinzip in Kraft getreten ist. Es wurde anschliessend beim Erlass spezialgesetzlicher Regelungen für den Informationsfluss öffentlicher Unternehmen darauf verzichtet, eine entsprechende spezialgesetzliche Regelung im TUG zu erstellen, da bereits eine Staatsvertretung eingesetzt war.[21]

Zwischen dem Bund − vertreten durch die Leitung der EFV und einer Vertretung des GS UVEK − und seiner Vertretung im Verwaltungsrat der Swisscom findet vor jeder der jährlichen acht bis zehn Verwaltungsratssitzungen ein kurzer Austausch statt. Vorgängig verfasst die Staatsvertretung ein kurzes Informationsschreiben zum aktuellen Geschehen innerhalb des Unternehmens. Der Eigner hat die Möglichkeit, die Staatsvertretung zu instruieren; er hat davon bisher aber soweit ersichtlich nur einmal Gebrauch gemacht.[22]

Berichte zur Zielerreichung (Instrument 6)

Die Organisationserlasse sehen vor, dass die Verwaltungsräte dem Bundesrat jährlich über die Erreichung der strategischen Ziele Bericht erstatten.[23] Zu diesem Zweck verfassen die vier Unternehmen jeweils anfangs März einen Bericht zuhanden des Eigners.

Der Bundesrat hat weiter die Aufgabe, die Bundesversammlung periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele zu informieren.[24] Gemäss dieser Vorgabe verfassen die fachtechnischen Eignerstellen – das GS VBS respektive das GS UVEK zusammen mit der zuständigen Sektion in der Abteilung Ausgabenpolitik und dem Rechtsdienst der EFV – im Anschluss an den Bericht der Unternehmen zwei weitere Berichte:

- *Ausführlicher Bericht über die Zielerreichung zuhanden der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beider Räte.* In diesem Bericht wird jedes Ziel diskutiert und der Erfüllungsgrad mit einem Symbol versehen (die Darstellung weicht bei der RUAG davon ab, ist aber sinngemäss die gleiche). Dieser Bericht wird vom Bundesrat an die GPK und die FK weitergeleitet.

---

19 Art. 4 Abs. 1 BGRB sowie Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Rüstungsbetriebe des Bundes (BGRB) vom 16. April 1997, BBl 1997 III 792, 794.

20 Ziff. 6.1.3 der Statuten der Swisscom AG (Version vom 7. April 2014).

21 Vgl. Bundesrat (2009): Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl 2009 2677.

22 Im Jahr 2005 wurde die Staatsvertretung instruiert, im Verwaltungsrat der Swisscom gegen eine Beteiligung am irischen Telekommunikationsunternehmen Eircom zu stimmen (vgl. dazu Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats [2006]: Untersuchung zu den Entscheiden des Bundesrats vom 23. November 2005 betreffend das Unternehmen Swisscom AG: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 28. März 2006, BBl 2006 5173–5220).

23 Bspw. Art. 3 Abs. 1ter BGRB.

24 Art. 148 Abs. 3bis ParlG.

– *Kurzbericht über die Erreichung der strategischen Ziele.* Dieser Bericht geht zur Kenntnisnahme an das Parlament und wird veröffentlicht.

Inhalte der beiden genannten Berichte sind das Jahresergebnis der Unternehmen, die Erreichung der strategischen Ziele, die Ergebnisse der Revision, Anträge der Unternehmen an die Generalversammlung und die Beschlüsse des Bundesrats zu diesen Anträgen. Die beiden Berichte sind Teil des Beschlussantrags an den Bundesrat und werden von diesem gutgeheissen und anschliessend an die entsprechenden Kommissionen beziehungsweise an das Parlament weitergeleitet. Der Beschlussantrag an den Bundesrat beinhaltet ausserdem folgende Elemente:

– Berichte der Verwaltungsräte über die Erreichung der strategischen Ziele zur Kenntnisnahme durch den Bundesrat.
– Geschäftsberichte der Unternehmen zur Weiterleitung an GPK und FK.
– Antrag ans Fachdepartement (in Absprache mit der EFD) zur Bestimmung der Vertretung des Bundes an der GV der Unternehmen (bei allen vier Unternehmen) sowie die Bevollmächtigung und die Instruktion dieser Vertretung zur Annahme der Anträge des Verwaltungsrats (bei Post, SBB, Swisscom).
– Information an die Unternehmen über den Beschluss des Bundesrats durch das jeweilige Fachdepartement.

Kenntnisnahme des Berichts zur Erreichung der strategischen Ziele durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beziehungsweise die Bundesversammlung (Instrument 7)

Der erweiterte Bericht des Bundesrats wird durch die beiden zuständigen Kommissionen – GPK und FK beider Räte – zur Kenntnis genommen. Der öffentlich zugängliche Kurzbericht wird der Bundesversammlung zugestellt.

Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung durch die Generalversammlung (Instrument 8)

Zusätzlich zu den Berichten zu den strategischen Zielen verfassen die Unternehmen ebenfalls Geschäftsberichte, in denen auch die Jahresrechnungen enthalten sind. Diese werden, gestützt auf das Obligationenrecht, von der Generalversammlung genehmigt.[25]

Revision und Berichterstattung im Rahmen der Revision (Instrument 9)

Die Revisionsstelle wird, gestützt auf das Obligationenrecht, von der Generalversammlung gewählt.[26] Dabei muss es sich um eine/-n zugelassene/-n Revisor/-in handeln.[27] Die Revisionsstelle hat zu prüfen, ob die Jahresrechnung und gegebenenfalls die Konzernrechnung den gesetzlichen Vorschriften, den Statuten und dem gewählten Regelwerk entsprechen. Sie hat dem Verwaltungsrat einen umfassenden Bericht mit Feststellungen über die Rechnungslegung, das interne Kontrollsystem (IKS) sowie die Durchführung und das Ergebnis der Revision vorzulegen.[28] Der Generalversammlung erstattet die Revisionsstelle einen zusammenfassenden Bericht und gibt eine Empfehlung ab, ob die Jahresrechnung

25 Art. 689 OR.
26 Art. 698 Abs. 2 OR.
27 Art. 727b Abs. 2 OR.
28 Art. 728b Abs. 1 OR.

und die Konzernrechnung mit oder ohne Einschränkungen zu genehmigen oder zurückzuweisen sind.[29] Die Generalversammlung nimmt schliesslich den zusammenfassenden Revisionsbericht zur Kenntnis.[30]

In der vorliegenden Untersuchung wurde die Revision exemplarisch anhand der SBB analysiert. Die Erkenntnisse aus den Gesprächen zur Umsetzung der Revision sind daher nicht zwingend auf alle vier Unternehmen übertragbar. Bei den SBB wird die Revision über eine öffentliche Ausschreibung vergeben. Gesetzlich ist vorgesehen, dass die Revisionsleitung alle sieben Jahre wechselt[31]. Die Revision prüft die Finanzrechnung nach festgelegten Standards. Sie prüft auch, ob ein IKS besteht.[32] Ob dieses IKS funktioniert, wird hingegen nicht geprüft. Auch die Subventionsrechnung des Unternehmens wird nicht in die Revision einbezogen. Aus den Interviews ergab sich aber der Hinweis, dass bei der RUAG und der Post in der Vergangenheit verschiedentlich eine Erweiterung des Revisionsmandats vorgenommen worden ist. Die Kompetenz zur Ausweitung des Revisionsmandats kommt der Generalversammlung zu.[33] Überdies können Zusatzdienstleistungen vertraglich mit dem Revisionsorgan vereinbart werden.

Weitere Aktionärsrechte (Instrument 10)

Dem Bund stehen als einziger Aktionär oder Mehrheitsaktionär der Unternehmen gemäss Obligationenrecht weitere Aktionärsrechte zu. Darunter fallen unter anderem die folgenden Befugnisse:

- Erlass und Änderung der Statuten (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 1 OR).
- Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinns (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 4 OR).
- Auskunfts- und Einsichtsrechte (Art. 696 ff. OR).
- Einleitung einer Sonderprüfung (Art. 697a ff. OR).

Während der Bund von den erstgenannten Rechten an den Generalversammlungen Gebrauch macht, ist dies, soweit aus den durchgeführten Erhebungen ersichtlich, bezüglich der anderen Rechte bisher nicht der Fall gewesen.

Unterschiede bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente bei den vier bundesnahen Unternehmen

Insgesamt zeigte sich in der Untersuchung, dass die Instrumente über die vier Unternehmen hinweg grösstenteils einheitlich ausgestaltet sind. Es bestehen einzelne Unterschiede, die an dieser Stelle nochmals kurz zusammengefasst werden sollen. Abgesehen von der Vorbereitung der Eignergespräche ergeben sich alle Unterschiede aus den Eigenheiten der Unternehmen und deren Rechtsform oder aus der aktuellen Situation:

- *Generalversammlungen:* Während der Bund an der Post, der RUAG und den SBB 100 Prozent der Aktien hält, sind es bei der Swisscom mit 50,95 Prozent die Mehrheit. Die Swisscom ist unter den vier Unternehmen die einzige börsenkotierte Unternehmung, deren verbleibende 49,05 Prozent der Aktien sich auf eine grosse Anzahl Aktionäre verteilen, die alle zur Generalversammlung eingeladen werden und grundsätzlich die-

29 Art. 728b Abs. 2 OR.
30 Art. 729b Abs. 1 OR.
31 Art. 730a Abs. 2 OR.
32 Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR.
33 Art. 731a Abs. 1 OR.

selben Mitwirkungsrechte geniessen wie der Bund. In den Interviews wurde ausgeführt, dass sich die Minderheitsaktionäre der speziellen Situation der Aktienmehrheit des Bundes bewusst sind und diese akzeptieren.

- *Staatsvertretungen im Verwaltungsrat:* Bei der RUAG und der Swisscom verfügt der Bund über die Möglichkeit, eine bis zwei Personen als Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat zu mandatieren, sich mit diesen auszutauschen und diese bei Bedarf zu instruieren. Der Bund macht von der Möglichkeit der Mandatierung bei der Swisscom Gebrauch, hat bisher aber mit einer Ausnahme darauf verzichtet, die Staatsvertretung zu instruieren.[34]
- *Strategieworkshops:* Vor dem Hintergrund einer angedachten Veränderung der Firmenstruktur der RUAG hat der damalige Departementsvorsteher einen Strategieworkshop geschaffen, der einmal jährlich durchgeführt wird. Unter Anwesenheit der Führungsspitzen von VBS und EFV und mehrerer Verwaltungsratsmitglieder werden in diesem Workshop zentrale strategische Fragen betreffend künftiger Entwicklungen besprochen.
- *Vorbereitungsgespräche Eignergespräche:* Zwei der vier Unternehmen kennen einen formalisierten Austausch zur Vorbereitung der Eignergespräche auf einer fachtechnischen Stufe (RUAG und SBB). In diesen Vorbereitungstreffen werden wichtige Traktanden besprochen, um die Eignergespräche zu erleichtern. Bei der Post und der Swisscom finden solche Besprechungen spontan bei Bedarf statt. Bei der Post ist eine Systematisierung der Vorbereitungsgespräche zum Zeitpunkt dieser Untersuchung in Vorbereitung.

4.1.2 Beschreibung der Umsetzung

Im Folgenden wird beschrieben, wie sich die Umsetzung der Steuerungsinstrumente in der Praxis gestaltet. Zunächst wird ein allgemeiner Befund vorgestellt, bevor auf die Umsetzung der einzelnen Instrumente eingegangen wird. Der Abschnitt schliesst mit einem Fazit.

Allgemeiner Befund der Umsetzung der Instrumente

Insgesamt zeigten sich die Befragten in den Interviews zufrieden mit den Instrumenten, die dem Bund zur Steuerung der bundesnahen Unternehmen zur Verfügung stehen. Es wurde mehrfach erwähnt, dass die Instrumente zusammen einen Kanon bilden, in welchem sie sich gegenseitig ergänzen. Befragt nach der relativen Bedeutung der Steuerungsinstrumente ergaben sich folgende Prioritäten: Als besonders bedeutsam werden die Wahl des Verwaltungsrats, die Formulierung der strategischen Ziele, die Eignergespräche und die Gesetzgebung bezeichnet.

Die Liste der Steuerungsinstrumente wurde von den Befragten in den Interviews als vollständig beurteilt. Es fehlten keine Instrumente in der Aufzählung und es bestehe kein Bedarf nach weiteren Instrumenten, um eine gute Steuerung der Unternehmen sicherzustellen. Optimierungsbedarf sehen die Befragten eher in der Umsetzung und Anwendung der Instrumente.

Eine Kritik, die in fast allen Interviews geäussert wurde, adressiert die Ressourcen, die dem Bund zur Wahrnehmung seiner Rolle als Eigner zur Verfügung stehen. Zwar seien die Personen, die beim Bund mit der Wahrnehmung der fachtechnischen Steuerung der Unternehmen betraut sind, durchaus kompetent, diese Rolle auszufüllen. Doch mangle es ihnen an personellen Ressourcen und an themenbezogenem Know-how. Dies trifft gemäss den Befragten auf alle fachtechnischen Eignerstellen zu, zeige sich jedoch am deutlichsten

[34] Vgl. Fussnote 22.

beim GS UVEK. Für eine vertiefte Darstellung dieser Thematik wird an dieser Stelle auf Abschnitt 4.3 verwiesen.

Schliesslich wurde in den Gesprächen mehrfach darauf hingewiesen, dass bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen sei, wie stark ein Unternehmen im Wettbewerb agiere, wie hoch der Subventionsanteil des Unternehmens sei und welche politische Bedeutung dem Unternehmen in Bezug auf den Service Public zukomme.

Im Folgenden wird näher auf die Umsetzung der einzelnen Instrumente eingegangen.

Gesetzgebung (Instrument 1)

Mit der heutigen Ausgestaltung der Gesetzgebung scheinen die meisten Befragten grundsätzlich zufrieden zu sein, auch wenn dieser Aspekt in den Interviews keinen grossen Raum eingenommen hat. Von Seiten der RUAG wurde betont, dass das Gesetz, wie es zum Zeitpunkt der Ausgliederung erlassen wurde, in einer sehr positiven Weise einfach und kurzgehalten sei, aber dennoch alle wichtigen Punkte enthalte.

Der einzige genannte Kritikpunkt ist, dass sich die Gesetzgebung zu Zielkonflikten auf Seiten des Eigners kaum äussert und die Ziele nicht priorisiert. Die Unternehmen würden sich eine entsprechende Prioritätenordnung wünschen, namentlich was das Spannungsfeld zwischen Ertragszielen und Zielen des Service Public angeht. Auf Seiten der Eignerstellen haben die Interviews gezeigt, dass eine Lösung der Zielkonflikte in der Gesetzgebung als wenig zielführend erachtet wird. Vielmehr müssten die Zielkonflikte und Prioritäten immer aufs Neue ausgehandelt werden, auch zwischen den verschiedenen Eignerstellen.

Wahl des Verwaltungsrats (Instrument 2)

Die Befragten stimmen in der Einschätzung überein, dass die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder eines der wichtigsten Instrumente des Bundes bei der Steuerung der bundesnahen Unternehmen darstellt. Diese Einschätzung leitet sich aus der grossen Bedeutung ab, die dem Verwaltungsrat bei der Steuerung der Unternehmen und Entwicklung der Unternehmen zukommt.

Die Befragten sind im Allgemeinen zufrieden mit der Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern: Bisher sei es gelungen, fähige Personen in diese Gremien zu wählen. Es sei bei der Wahl auch kaum zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Unternehmen und Eigner gekommen. Um eine optimale Selektion sicherzustellen, verfügen die Unternehmen über unterschiedliche Instrumente. Dazu zählen Kompetenzprofile und Fähigkeitsmatrizen, die bei der Rekrutierung von Personen Anwendung finden. Auf Seiten der Eignerstellen wurden insbesondere folgende Kriterien genannt, die zentral für die Auswahl von Verwaltungsratsmitgliedern seien: Sie sollten zusätzlich zu den Fachkompetenzen über genügend Zeit für das Amt verfügen, gut vernetzt sein und sich gegenüber der Geschäftsleitung behaupten können.

In den Gesprächen wurde ein wichtiger Kritikpunkt im Zusammenhang mit der Bestellung der Verwaltungsratsmitglieder aufgeworfen: Das Fehlen eines formalisierten Verfahrens bei der Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern auf Seiten des Eigners steht gemäss den Befragten in einem Widerspruch zur hohen Bedeutung des Steuerungsinstruments. So könne es dazu kommen, dass die Eignerstellen bei Fach- und Finanzdepartement nicht gleichberechtigt in den Prozess der Wahl einbezogen werden: Der Prozess wird aus Sicht des Finanzdepartements stark durch die Fachdepartemente geführt und die EFV als Eignerstelle im Finanzdepartement werde teilweise erst sehr spät in den Prozess einbezogen.

Dies stehe im Widerspruch zum Grundgedanken des dualen Eignermodells. Es würde daher von vielen Befragten begrüsst, wenn der Ablauf bei der Wahl von Personen in den Verwaltungsrat der Unternehmen klar festgelegt und schriftlich festgehalten würde.

Die Auswertung der Grundlagen in Kapitel 3 hat gezeigt, dass die Funktionalität des Verwaltungsrats, beispielsweise mittels einer Selbstevaluation, periodisch zu überprüfen wäre.[35] Gemäss den durchgeführten Interviews und den zur Verfügung stehenden Dokumenten findet eine solche Überprüfung der Funktionalität des Verwaltungsrats bei den vier untersuchten Unternehmen (mit Ausnahme der Swisscom) nicht systematisch statt.

Formulierung der strategischen Ziele (sog. Eignerziele) über vier Jahre (Instrument 3)

Die strategischen Ziele sind nach einhelliger Meinung aller Befragten ebenfalls eines der zentralen Steuerungsinstrumente des Eigners. Da der Verwaltungsrat für die Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrats zu sorgen hat,[36] nimmt er diese in der Regel als Grundlage für seine eigenen Ziele an die Unternehmensführung. Grundsätzlich zeigen sich die Befragten zufrieden mit der Ausgestaltung und Anwendung des Instruments. Dieses habe sich über die Zeit positiv entwickelt, man habe aus den Erfahrungen gelernt und die Ziele hätten in Bezug auf die Klarheit des Inhalts und die Möglichkeit zur Überprüfung an Qualität gewonnen.

Neben der positiven Beurteilung haben die Gespräche folgende Kritikpunkt an den strategischen Zielen ergeben:

- *Verortung der strategischen Ziele zwischen strategischer und operativer Ebene*: Die Beurteilungen der Befragten gehen auseinander, wenn es um die Frage geht, ob die strategischen Ziele stufengerecht auf der Achse zwischen strategisch abstrakt und operativ konkret angesiedelt seien. Während insbesondere die Befragten seitens des Eigners die «Flughöhe» durchaus angemessen finden, stimmen die Vertretenden der Unternehmen dieser Einschätzung eher weniger zu. Die Ziele sind gemäss den Aussagen einiger Befragten zu wenig strategisch orientiert und würden zu stark ins operative Geschäft der Unternehmen eingreifen.
- *Innere Kohärenz:* Gemäss den Befragten bestehen innerhalb der strategischen Ziele Konflikte. Insbesondere widersprechen sich Ertrags- beziehungsweise Verschuldungsziele und die Ziele des Service Public. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass die Ziele untereinander nicht in einer Hierarchie stehen. Es ist nicht klar, welches Ziel wichtiger ist.
- *Äussere Kohärenz:* Es bestehen Konflikte zwischen den Eignerzielen und den Vorgaben anderer Bundesstellen, die Aufgaben in den Bereichen der Aufsicht, der Marktregulierung sowie der Vergabe von Aufträgen und Konzessionen wahrnehmen. Genannt wurden unter anderem die Preisüberwachung, die Wettbewerbskommission, die Postkommission, die Kommunikationskommission, das Bundesamt für Kommunikation sowie die Bestellerstellen (Armasuisse und BAV; auf die Schnittstelle zwischen Besteller und Ersteller wird in Abschnitt 4.4 vertieft eingegangen). Alle diese Behörden formulieren Ziele, die nach Ansicht der Befragten bei den Unternehmen den strategischen Eignerzielen des Bundes mindestens zu Teilen widersprechen. Für die Unternehmen ist es in der Folge nicht möglich, allen Vorgaben des Bundes gerecht zu werden, was als frustrierend empfunden wird. Vor diesem Hintergrund fordert ein Teil der

35 OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 71; vgl. auch OECD, Leitsätze 2015, S. 30, 87; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 17 sowie Art. 13 und 15 des Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance von Economie Suisse (Stand 2016).

36 Vgl. bspw. Art. 8 Abs. 2 SBBG.

Unternehmen, dass der Bund seine Vorgaben in Einklang bringe und sie erst dann an die Unternehmen richte. Von Seiten der Eignerstellen wird dieser Vorschlag als unrealistisch beurteilt.

- *Verbindlichkeit:* Ungeachtet der Wichtigkeit der strategischen Ziele werden die Ziele der Swisscom als nicht verbindlich beurteilt. Bei den anderen drei untersuchten Unternehmen gelten die strategischen Ziele gemäss den Befragten als verbindliche Vorgabe für den Verwaltungsrat.
- *Indikatoren:* Die Ziele sind meist mit Indikatoren hinterlegt, anhand deren die Erfüllung überprüft werden kann. Diese Indikatoren wurden in verschiedenen Gesprächen als teilweise ungeeignet kritisiert. Ferner sei nicht geklärt, was die Konsequenzen einer Zielverfehlung sind.
- *Diskussion der Ziele im Bundesrat*: In den Interviews wurde auch die Frage aufgeworfen, wie intensiv sich der Bundesrat mit den Zielen befassen würde. Angesichts der potentiellen Zielkonflikte zwischen Eignerzielen und weiteren Vorgaben des Bundes kommt dem Bundesrat als Entscheidgremium eine bedeutende Rolle zu. Wie weit diese Rolle in der Praxis wahrgenommen wird, konnte allerdings in der vorliegenden Untersuchung nicht vertieft untersucht werden.

Gespräche (sog. Eignergespräche) zwischen Eigner und Unternehmen (Instrument 4)

Die Befragten sind sich darin einig, dass auch die Eignergespräche eines der zentralen Steuerungsinstrumente darstellen. Mit der Frequenz der Eignergespräche sind alle Befragten zufrieden und sehen keinen Bedarf, die Zahl der Gespräche zu erhöhen. Bei der Form hingegen fallen die Beurteilungen ambivalent aus. Die grundsätzlichen Bewertungen sind positiv, doch wurden bedeutsame Kritikpunkte geäussert:

- *Dominanz der Unternehmen:* Verschiedene Befragte äusserten die Einschätzung, dass den Unternehmen bei der Ausgestaltung der Eignergespräche ein (zu) grosses Gewicht zukommt. Aufgrund der dem System inhärenten Informationsasymmetrie (vgl. dazu Abschnitt 4.2), haben die Unternehmen gegenüber den Eigner einen erheblichen Informationsvorsprung. Sie haben deshalb einen starken Einfluss darauf, welche Punkte auf die Traktandenliste gesetzt werden. Es liegt oftmals in ihrem Ermessen, welche Informationen präsentiert werden und welche nicht. Einzelne Befragte gehen davon aus, dass die Berichterstattung teilweise sehr selektiv und im Sinne des eigenen Nutzens der Unternehmen erfolge.
- *Unterdotierte Eignerstellen:* Um die präsentierten (teilweise sehr komplexen) Informationen kritisch hinterfragen zu können, bedürfe es seitens der Eigners genügend Ressourcen in Form von Personal und Know-how. Diese seien oftmals nicht im benötigten Umfang vorhanden, was die Möglichkeiten der Eignerstellen, die Informationen der Unternehmen zu prüfen und zu durchleuchten, negativ beeinflusse. Letztlich wirke sich dies negativ aus auf die Steuerung der Unternehmen durch den Bund. Vor dem Hintergrund dieser Kritikpunkte wurde von den Befragten angeregt, den fachtechnischen Eignerstellen des Bundes mehr Ressourcen (Personal, Know-how und Finanzen) zur Verfügung zu stellen, damit sie ihre Rolle als Eigner der Unternehmen besser wahrnehmen können.
- *Wenig Raum für übergeordnete Fragen:* Seitens der Unternehmen wurde bemängelt, dass die Eignergespräche wenig Raum bieten würden für die Besprechung langfristiger strategischer Fragen. Aus Eignersicht wird diese Kritik nur teilweise geteilt.
- *Fehlende Vorgaben zum Einsatz und zur Berichterstattung von internen Führungsinstrumenten:* Neben den Vorgaben in den strategischen Zielen zum Einsatz von Instrumenten zum Risikomanagement gibt es nur wenige Vorgaben zum Einsatz weiterer unternehmensinterner Führungsinstrumente wie Compliance-Management oder IKS. Auch über die risikobezogene Berichterstattung zuhanden des Eigners ist wenig vorgegeben. Daher wird in den Gesprächen teilweise bemängelt, dass nur die Existenz der

Instrumente des Risikomanagements thematisiert würden, nicht hingegen die Ergebnisse des Instruments.[37]

Ergänzend werden die Ergebnisse zu den weiteren Instrumenten im Umfeld der Eignergesprächen betrachtet. Die Vorbereitungsgespräche zu den Eignergesprächen sowie die Ad-hoc-Gespräche zwischen Unternehmen und Eigner wurden in den Interviews als nützlich beschrieben. Sie scheinen unter den Befragten unumstritten zu sein. Die Bedeutung der Unterredungen zwischen Fachtepartementsleitung und Verwaltungsratspräsident der RUAG wird unterschiedlich beurteilt. Seitens des Unternehmens gelten sie als nützlich, aber nicht als zentral, während sie für die Eignerstellen eine hohe Bedeutung haben. Auch der informelle Austausch auf Sachbearbeiterebene wird als positiv bewertet.

Der Strategieworkshop, der nur bei der RUAG stattfindet, wurde in den Gesprächen von allen involvierten Seiten als ein gutes Instrument bewertet. Es wurde jedoch angemerkt, dass dieser nicht als Steuerungsinstrument geschaffen wurde, sondern mit Blick auf die Entflechtung der Strukturen der RUAG. Somit wird er voraussichtlich auch wieder abgeschafft, wenn die weitere Entwicklung der RUAG geklärt ist. Aus theoretischer Sicht lässt sich festhalten, dass solche Strategieworkshops weder spezialgesetzlich noch statutarisch vorgesehen und in der vom Aktienrecht vorgesehenen Kompetenzverteilung systemfremd sind.

Benennung von Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat; Austausch und Instruktion (Instrument 5)

Von den Befragten wird die Möglichkeit der Benennung von Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat der Swisscom und der RUAG als nicht besonders wichtiges Steuerungsinstrument beurteilt. Die Befragten seitens des Eigners schätzen zwar den Informationsaustausch mit der Vertretung bei der Swisscom und die Möglichkeit, diese bei Bedarf zu instruieren. Die praktische Bedeutung dieser Möglichkeit ist bisher gering, da sie selten wird. Eine Instruktion ist, soweit ersichtlich, bisher einmal erfolgt.[38]

Einige Befragte betrachten das Instrument der Staatsvertretung gar als überflüssig, und zwar aus folgenden Gründen: Wenn es erstens gelingt, gute Personen in den Verwaltungsrat zu wählen, brauche es keine instruierte Staatsvertretung. Zweitens würden bei Unstimmigkeiten selbst zwei mandatierte Staatsvertretungen im Verwaltungsrat nicht ausreichen, um die Mehrheitsverhältnisse zu ändern.

Berichte zur Zielerreichung (Instrument 6)

Die Berichterstattung erfolgt gemäss den konzeptionellen Vorgaben und verläuft für die meisten Befragten zufriedenstellend. Kritisiert werden Aspekte, die bereits früher im Bericht aufgegriffen worden sind: Diese betreffen die Unklarheit der Konsequenzen bei Nichterreichen der Ziele, mangelhafte Indikatoren und die zu knappen Ressourcen beim Eigner zur gründlichen Prüfung der Berichte. Von Seiten der Unternehmen wird die grosse Zahl von Berichten kritisiert, die sie für verschiedene Bundesstellen zu erstellen hätten und die sich inhaltlich teilweise überschneiden würden.

---

[37] In Bezug auf das Risikomanagement hat sich ab 2016 eine Änderung ergeben: Der Standard ISO 31000 oder ein vergleichbarer internationaler Standard wurde vom Eigner als Vorgabe für das Risikomanagement definiert. Diese Vorgabe wurde zuerst bei Skyguide und anschliessend bei allen bundesnahen Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt in den strategischen Zielen vorgegeben. Die Unternehmen haben den Eigner über die wichtigsten Risiken zu informieren.

[38] Vgl. Fussnote 22.

Kenntnisnahme des Berichts zur Erreichung der strategischen Ziele durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen beziehungsweise durch die Bundesversammlung (Instrument 7)
Dieser Prozess war nicht Gegenstand der Untersuchung und wurde daher nicht analysiert.

Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung durch die Generalversammlung (Instrument 8)
Zu diesem Instrument gab es weder positive noch negative Rückmeldungen im Rahmen der Interviews. Da die Dauer der Generalversammlungen bei den sich ausschliesslich im Bundesbesitz befindenden Unternehmen Post und SBB in der Regel 30 Minuten kaum überschreiten, ist dieser Befund wenig erstaunlich.

Externe Revision und Berichterstattung im Rahmen der Revision (Instrument 9)
Die externe Revision ist gemäss den Interviews ein wichtiges Instrument für die Führung der Unternehmen. Auch stimmen die Befragten überein, dass heute nicht alle Möglichkeiten einer Revision ausgeschöpft werden. Ein Teil der Befragten befürwortet denn auch eine Ausdehnung des Revisionsmandats. In ihrer aktuellen Ausgestaltung prüft die Revision insbesondere nicht den subventionsrechtlichen Teil der Unternehmen. Auf die Frage, ob eine Ausweiterung der externen Revision auf den subventionsrechtlichen Teil sinnvoll sei, äussert sich die Mehrheit positiv: Es wird darin ein Mehrwert für die Steuerung der Unternehmen erkannt. Allerdings gilt es dabei gewisse Herausforderungen zu bewältigen: Erstens müsste zunächst festgelegt werden, nach welchen Kriterien die Revision zu erfolgen hätte. Zweitens wäre eine Abstimmung mit der bestehenden Prüfung der Subventionstatbestände (dies betrifft vor allem die Prüfungen durch das BAV bei Post und SBB) vorzunehmen.

Weitere Aktionärsrechte (Instrument 10)
Diese weiteren Rechte des Bundes als alleiniger oder Mehrheitsaktionär scheinen unter den Befragten nicht umstritten zu sein. Die Vorgaben des Eigners werden von den Unternehmen zur Kenntnis genommen und umgesetzt.

4.1.3 Fazit

Werden Konzeption und Umsetzung der Steuerungsinstrumente betrachtet, so führt dies zu folgendem Befund: Die Analyse von Dokumenten und die Interviews haben gezeigt, dass die wesentlichen Steuerungsinstrumente vorhanden und bei den vier Unternehmen grösstenteils einheitlich ausgestaltet sind. Einzelne Abweichungen zeigten sich, liessen sich jedoch zumeist durch spezifische Charakteristika der Unternehmen erklären. In einigen wenigen Punkten unterscheidet sich die Ausgestaltung der Instrumente: So etwa wird einzig bei der RUAG ein Strategieworkshop durchgeführt, die Vorbereitungsgespräche sind nur bei der RUAG und den SBB formalisiert und die Möglichkeit zur Entsendung von Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat besteht nur bei RUAG und Swisscom. Die Befragten stimmen dennoch weitgehend überein, dass die bestehenden Instrumente für den Eigner ausreichen, um die Unternehmen zu steuern.

Insgesamt erachten die Befragten die strategischen Ziele, die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder, die Eignergespräche und die Gesetzgebung als die zentralen Steuerungsinstrumente für den Eigner. Es wurde aber mehrfach betont, dass alle Instrumente wichtig sind und das Zusammenspiel zu einer guten Unternehmenssteuerung führe. Es bedarf den Interviewten zufolge keiner weiteren Instrumente, um die Steuerung wahrnehmen zu können.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Funktionsfähigkeit der Steuerung massgeblich von der Ressourcenausstattung der Eignerstellen abhängt. Letztere wird momentan als zu gering beurteilt. Verbesserungspotential lässt sich auch bei den Prozessen zur Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern ausmachen, bei der Priorisierung der strategischen Eignerziele, bei der Ausgestaltung der externen Revision, bei der Berichterstattung über die Ergebnisse der internen Führungsinstrumente und bei den Möglichkeiten zur Diskussion strategischer Fragen im Rahmen der Eignergespräche.

Auf der Basis der Grundlagen in Kapitel 3 und der in diesem Abschnitt dargelegten empirischen Erhebungen wurden die Bewertungskriterien zu den Steuerungsinstrumenten überprüft und zur folgenden Bewertung verdichtet.

D 4.2: Erfüllung der Bewertungskriterien bei der Steuerung durch den Eigner und die Instrumente in der Praxis

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Rechtsrahmen/Organisationsform			
A1	A1.1: Für allgemeingültige Regelungen besteht ein Rahmengesetz, von dem nur in Einzelfällen abgewichen wird.	+/-	Es gibt zwar kein Rahmengesetz, aber verschiedene Querschnittserlasse (insb. RVOG und RVOV, BPG und BPV, ParlG, FKG). Einzelne Elemente (bspw. die Eignergespräche) finden sich nicht in den Rechtsgrundlagen.
	A1.2: Ansonsten werden Querschnittserlasse systematisch aufeinander abgestimmt.	+	Die verschiedenen Querschnittserlasse sind mehrheitlich aufeinander abgestimmt.
A2: Die Steuerungsinstrumente der verschiedenen Unternehmen sind so weit als möglich harmonisiert.		+/-	Es bestehen einzelne Unterschiede, im Grossen und Ganzen sind die Instrumente aber einheitlich ausgestaltet.
A3	A3.1: Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmen werden im Organisationserlass und in den Statuten klar umschrieben.	+/-	In den jeweiligen Organisationserlassen und den Unternehmensstatuten ist klar festgehalten, welches der Zweck und die Aufgaben der Unternehmen sind. Teilweise wäre eine Spezifizierung wünschbar.
	A3.2: Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden.		Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
A4	A4.1: Die Auswahl der Rechtsform ist begründet.	+/-	Die Wahl der Rechtsformen ist nicht durchwegs schlüssig begründet, bzw. entspricht nicht dem CG-Bericht des Bundesrats.
	A4.2: Da in Bezug auf die Steuerungsinstrumente vom Aktienrecht abgewichen werden muss, empfiehlt sich grundsätzlich die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktien-gesellschaft.	+/-	Post, SBB und Swisscom sind spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, die RUAG ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.
Eignerpolitik			
A5: Es besteht eine klare Eignerpolitik, die vom Eigner erstellt und kommuniziert wurde.		+	Es besteht zwar keine für sämtliche Unternehmen geltende Eignerpolitik. Hingegen sind mit dem CG-Bericht des Bundesrats, dem Zusatzbericht, den Erläuterungen der EFV sowie der Umsetzungsplanung konzeptionelle Grundlagen für die Organisation und Steuerung der Unternehmen vorhanden.
Strategische Ziele			

Bewertungskriterium		Erfüllung	
A6	A6.1: Strategische Ziele sind mittelfristig ausgerichtet.	+	Die strategischen Ziele werden jeweils für vier Jahre festgelegt.
	A6.2: Sie werden gemeinsam mit dem Unternehmen festgelegt.	+	Die Festlegung erfolgt unter Einbezug der Unternehmen.
	A6.3: Zielkonflikte werden gelöst.	+/-	Auf Zielkonflikte wird zu wenig eingegangen.
	A6.4: Es erfolgt eine Priorisierung der Ziele.	-	Die Ziele sind untereinander nicht priorisiert.
Berichterstattung und Überwachungsmassnahmen			
A7	A7.1: Die Leistungen der Unternehmen und die Einhaltung der Vorgaben werden kontinuierlich überwacht. Dazu sind Berichtssysteme eingerichtet.	+/-	Die Leistungen der Unternehmen werden regelmässig überwacht, wozu die Unternehmen Berichte verfassen. Das System basiert aber weitgehend auch auf Vertrauen und nicht auf Kontrolle.
	A7.2: Das Verhalten des Unternehmens in Bezug auf Integrität und die Vermeidung von Korruption wird überwacht.		Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
	A7.3: Das Risikopotential der Unternehmen wird überwacht (bspw. mit Benchmarking-Tools).	+/-	Risiken werden zu wenig systematisch offengelegt bzw. thematisiert.
	A7.4: Es ist sichergestellt, dass die Unternehmen Risikomanagementsysteme und Compliance-Programme eingeführt haben und sie diese regelmässig überprüfen.	+/-	Es bestehen wenig Vorgaben darüber, welche unternehmensinternen Führungsinstrumente, wie Compliance-Management anzuwenden sind und wie weit über deren Ergebnisse dem Eigner zu berichten ist.
	A7.5: Der regelmässige Austausch mit den Unternehmen ist sichergestellt (bspw. durch Eignergespräche).	+	Mit allen vier Unternehmen wird drei- bis viermal jährlich ein Eignergespräch geführt.
Autonomiebereiche			
A8	A8.1: Es ist sichergestellt, dass Autonomiebereiche der Unternehmen und entsprechende Zuständigkeiten respektiert werden.	+	Die strategischen Ziele des Bundes respektieren den Autonomiebereich der Unternehmen.
	A8.2: Es wird nicht in das Tagesgeschäft des Unternehmens eingegriffen.	+	Es wird grundsätzlich nicht ins Tagesgeschäft der Unternehmen eingegriffen.
	A8.3: Die Aufsicht beschränkt sich auf eine Organisationsaufsicht.	+	Die Aufsicht richtet sich an die Unternehmen als solche.
Minderheitsaktionäre			
A9: Minderheitsaktionäre werden geschützt und die Gleichbehandlung der Aktionäre ist sichergestellt.		+	Die Rolle der Minderheitsaktionäre ist im Obligationenrecht geregelt und es besteht diesbezüglich ein Bewusstsein bei den Unternehmen wie auch beim Eigner. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
Verwaltungsrat			
A10	A10.1: Für die Wahl des Verwaltungsrats sind professionelle Verfahren eingerichtet und es besteht ein entsprechendes Anforderungsprofil.	+/-	Es gibt zwar Anforderungsprofile. Hingegen besteht kein formalisierter Prozess, nach dem Verwaltungsratsmitglieder vorgeschlagen und gewählt werden.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
	A10.2: Die Diversität im Verwaltungsrat, bspw. in Bezug auf Geschlecht oder Fachbereiche, wird gefördert.	+/-	Die Diversität wird ab 2020 stärker gefördert.
	A10.3: Staatsvertretungen werden mit Zurückhaltung eingesetzt. Es nehmen keine Mitglieder höchster politischer Gremien Einsitz in den Verwaltungsrat.	+	Nur in einem der vier Unternehmen gibt es im Verwaltungsrat eine Staatsvertretung und es nehmen keine Mitglieder höchster politischer Gremien Einsitz in den Verwaltungsrat.
A11: Es sind Mechanismen eingeführt, mit denen die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats überprüft wird.		-	Es gibt keine solchen systematisch angewendeten Mechanismen.
A12: Es bestehen Vorschriften in Bezug auf Interessenskonflikte im Verwaltungsrat (oder in der Geschäftsleitung).		+/-	Es bestehen insbesondere Vorschriften in Bezug auf Nebenbeschäftigungen der Verwaltungsräte im BPG und in der Kaderlohnverordnung. Vorschriften in Bezug auf sonstige Interessenskonflikte oder Ausstandsregeln bestehen nicht (abgesehen vom CG-Bericht des Bundesrats, 6. Leitsatz).
A13: Es sind Vergütungssysteme für die Vergütungen von Verwaltungsratsmitgliedern eingerichtet.		+	Es bestehen nebst einer Regelung im BPG eine Kaderlohnverordnung sowie eine Vergütungsverordnung. Zudem enthalten die Statuten der Unternehmen diesbezügliche Bestimmungen.
Steuerung von Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt			
A14: Die Steuerung mit unternehmensbezogenen Zielen steht bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Vordergrund.		+	Alle vier Unternehmen werden mit unternehmensbezogenen Zielen geführt. Hinzu kommen richtigerweise auch aufgabenbezogene Ziele.
Steuerung bei Holdingstrukturen			
A15: Die Besonderheiten bei der Steuerung bei Holdingstrukturen/Konzernen sind klar.		+/-	Die Holdingstrukturen werden in den Konzepten des Bundes nicht explizit berücksichtigt. In der Praxis scheinen Holdingstrukturen kein wesentlicher Hinderungsgrund darzustellen.
Rolle und der Prüfauftrag der externen Revisionsstelle bei am Markt tätigen und öffentlichen Aufgaben erfüllenden Unternehmen			
A16: Die Rolle und der Auftrag (inkl. allfälligen erweiterten Prüfungsaufträgen) der externen Revisionsstelle sind klar festgehalten.		+/-	Die Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind im Wesentlichen im Obligationenrecht geregelt. Zu prüfen wären allfällige Erweiterungen des Revisionsmandats (insb. hinsichtlich des Subventionsbereichs).
A17: Ein kontinuierlicher Dialog des Eigners mit der externen Revisionsstelle ist sichergestellt, wobei das Gleichbehandlungsprinzip der Aktionäre und die Verantwortung des Verwaltungsrats respektiert werden.			Die Revisionsstelle wird vom Verwaltungsrat beauftragt und berichtet dem Verwaltungsrat und der Generalversammlung. Gemäss schweizerischem Recht hat die Revisionsstelle Organcharakter. Das Kriterium A17 ist insofern nicht anwendbar.
A18: Zusätzlich zu der externen Revision kann die oberste Rechnungskontrollbehörde Prüfungen bei öffentlichen Unternehmen durchführen.		+	Die EFK kann Prüfungen vornehmen.

Legende: + = erfüllt; +/- = teilweise erfüllt; - = es bestehen bedeutsame Mängel.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

4.2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch

Dieses Kapitel hat den Informationsaustausch zwischen Eigner und bundesnahen Unternehmen zum Gegenstand. Es werden die konzeptionellen Grundlagen des Informationsaustauschs aufgezeigt und die Ausgestaltung des Informationsaustauschs in der Praxis untersucht. Das Kapitel schliesst mit einem Fazit. Als Basis dienen die Analyse von Dokumenten sowie Ergebnisse aus den Interviews.

4.2.1 Beschreibung des Informationsaustauschs

Basis des Informationsaustauschs zwischen den Unternehmen und dem Eigner sind in erster Linie zwei Steuerungsinstrumente: Einerseits sind dies die Gespräche zwischen dem Eigner und den Unternehmen inklusive dem informellen Austausch auf Sachbearbeiterebene (vgl. Instrument 4, Abschnitt 4.1.1), andererseits der jährliche Bericht des Verwaltungsrats der Unternehmen zuhanden des Bundesrats (vgl. Instrument 6, Abschnitt 4.1.1) Bei der Swisscom spielt die Staatsvertretung im Verwaltungsrat des Unternehmens eine zusätzliche Rolle beim Informationsaustausch (vgl. Instrument 5, Abschnitt 4.1.1).

Die folgende Darstellung D 4.3 stellt die institutionalisierten Elemente zur Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den Unternehmen und dem Eigner im Jahresverlauf dar. Je nach Unternehmen umfasst dieser sieben (Swisscom) bis 13 (RUAG) wiederkehrende Elemente.[39]

[39] Die Teilnahme der Staatsvertretung an den Verwaltungsratssitzungen der Swisscom wird in der Darstellung nicht separat aufgeführt.

D 4.3: Schematische Darstellung des Informationsflusses zwischen Eigner und Unternehmen

Jahres-verlauf		Instrument	Post	RUAG	SBB	Swiss-com
Q I	1a	**Vorbereitungssitzung/Fachgruppensitzung 1** GS Fachdepartement, EFV, operative Unternehmensvertretende		●	●	
	1b	**Eignergespräch 1** (auch Eignerrapport genannt) Departementsleitung und GS Fachdepartement (UVEK bzw. VBS), Direktion und Finanzdienst (II bzw. III) EFV, CEO und VRP Unternehmen, weitere Unternehmensvertretende	●	●	●	●
Q II	2a	**Strategieworkshop** Departementsleitung und GS Fachdepartement (VBS), Direktion EFV, VR Unternehmen		●		
	2b	**Vorbereitungssitzung/Fachgruppensitzung 2**		●	●	
	2c	**Eignergespräch 2**	●	●	●	
Q III	3a	**Vorbereitungssitzung/Fachgruppensitzung 3**		●	●	
	3b	**Eignergespräch 3**	●	●	●	●
Q IV	4a	**Vorbereitungssitzung/Fachgruppensitzung 4**		●	●	
	4b	**Eignergespräch 4**	●	●	●	●
Q I (t_{+1})	5	**Geschäftsbericht Unternehmen**	●	●	●	●
	6	**Bericht des Unternehmens zur Erreichung der strategischen Ziele** VRP der Unternehmen an Eigner	●	●	●	●
	7	**Beschluss Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele** Durch BR	●	●	●	●
	8	**Bericht Bundesrat über die Erreichung der strategischen Ziele im Vorjahr** Ausführlicher Bericht an parlamentarische Aufsichtskommissionen, Kurzbericht an Parlament	●	●	●	●

Legende: ● = Instrument ist vorhanden.

Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

Im Folgenden werden einzelne Elemente des Informationsflusses näher erläutert.

Vorbereitungsgespräche zu den Eignergesprächen (Gespräche auf Fachebene)

Dieses Element ist bei den vier Unternehmen unterschiedlich ausgestaltet. Bei der RUAG und den SBB existieren institutionalisierte Vorbereitungssitzungen. Es sind in erster Linie die Unternehmen, die Traktanden in die Gespräche einbringen. Bei den SBB nennt sich dieses Gremium «Fachgruppe Finanzen Bund – SBB». Teilnehmende seitens des Eigners sind die mit fachtechnischen Aufgaben im Rahmen der Eignerstrategie betrauten Personen vom Generalsekretariat des UVEK und der zuständigen Sektion der Abteilung Ausgabenpolitik der EFV. Falls es ein Traktandum der Sitzung erfordert, können auch weitere Personen, beispielsweise von Seiten des BAV, beigezogen werden. Bei den SBB nehmen der Delegierte für Public Affairs und Regulation – also die operative Stelle der Unternehmung für die Pflege der Eignerbeziehung – sowie mindestens zwei weitere Personen der Abtei-

lung Finanzen an den Gesprächen teil. Die Vorbereitungsgespräche respektive Fachgruppensitzungen finden rund zwei Wochen vor den Eignergesprächen statt und dienen dazu, diese vorzubereiten. Dazu werden einzelne Traktanden vorbesprochen. Bei der Vorbereitungssitzung zwischen RUAG und Eigner sind jeweils zwei Vertretende der EFV aus der Abteilung Ausgabenpolitik, die Leitung Corporate Governance des GS VBS sowie der CFO und der Vice President Owner Relations der RUAG anwesend. Im Gegensatz zur Fachgruppe Finanzen zwischen Bund und SBB werden diese Gespräche nicht protokolliert.[40]

Bei der Post und der Swisscom gibt es kein institutionalisiertes Gremium, um die Eignergespräche vorzubereiten. Gemäss den Interviews sind jedoch Überlegungen im Gange, diese Gespräche auch bei der Post zu institutionalisieren. Heute findet bei der Post alle vier bis sechs Wochen ein Austausch zwischen Unternehmen und Fachreferentin des UVEK statt.

Bei allen vier Unternehmen sind Ad-hoc-Gespräche zwischen den fachtechnisch tätigen Eignerstellen beim Bund und den Unternehmen bei Bedarf möglich. Ein solches kann sich insbesondere aus kurzfristigen Ereignissen bei den Unternehmen (bspw. Veränderungen bzgl. Beteiligungen) oder durch aktuelle politische Geschehnisse (bspw. Vorstösse im Parlament) ergeben. Die Unternehmensleitung, der Verwaltungsrat oder die für die Eignerbeziehungen verantwortliche Person kann dabei direkt an die Eignerstellen gelangen und umgekehrt.

Eignergespräche

Wie bereits in Abschnitt 4.1.1 ausgeführt, finden bei allen Unternehmen ausser der Swisscom jährlich vier Eignergespräche statt – bei der Swisscom sind es drei. Die Eignergespräche verlaufen entlang einer Traktandenliste und die Ergebnisse werden grösstenteils protokolliert. Das VBS führt neben den Protokollen der Eignergespräche eine Pendenzenliste zu den Gesprächen.[41] Im Unterschied zu den Vorbereitungssitzungen auf Fachebene nehmen auf der Seite des Eigners zusätzlich die Departementsleitung und die Leitung des Generalsekretariats des Fachdepartements (VBS oder UVEK) sowie eine Vertretung der Direktion der EFV teil.[42] Bei der RUAG nimmt aktuell zudem eine ranghohe Vertretung der Armee – entweder der Chef der Armee oder der Chef Armeestab – an den Gesprächen teil. Für die Departementsleitung des UVEK, deren Generalsekretär/-in und der Direktion der EFV ergibt dies gegenwärtig jährlich elf Teilnahmen an Eignergesprächen; für die Departementsleitung des VBS, deren Generalsekretär/-in und die Direktion der EFV je vier Eignergespräche.

Die Eignergespräche haben primär eine retrospektive Ausrichtung. Beispielsweise werden dem Eigner Informationen zum Geschäftsgang im vergangenen Geschäftsjahr beziehungsweise Quartal oder zu aktuellen Herausforderungen präsentiert. In der Regel verläuft der Informationsfluss von den Unternehmen hin zum Eigner. Dieser hat die Möglichkeit, Rückfragen zu stellen oder eigene Themen einzubringen. Wiederkehrende bedeutsame Themen werden teilweise standardmässig traktandiert. Ein Beispiel dafür ist die Beteiligung der Swisscom am italienischen Telekommunikationsunternehmen Fastweb.

---

40 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2018): Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, BBl 2018 4575–4604.

41 Vgl. Ebd., BBl 2018 4594.

42 Teilnehmende seitens Unternehmen siehe Abschnitt 4.1.1.

Bei der RUAG ist nach den Eignergesprächen ein kurzes Gespräch zwischen der Departementsleitung des VBS und dem Verwaltungsratspräsidium vorgesehen, das nicht protokolliert wird. In den Jahren 2016 und 2017 wurde die Möglichkeit eines persönlichen Gesprächs an jeweils drei von vier Sitzungen genutzt. Dieses Vier-Augen-Gespräch ist bei den anderen Unternehmen nicht institutionalisiert.

Strategieworkshop

Ein Instrument, das nur bei der RUAG besteht, ist der einmal jährlich stattfindende Strategieworkshop. An diesem werden strategische Themen, wie die mögliche Entflechtung der RUAG, diskutiert (vgl. zur Entstehung Abschnitt 4.1.1). Gemäss den Interviews wurde der Workshop nicht zuletzt darum eingeführt, um Raum für prospektive Diskussionen zu schaffen. Die Eignergespräche werden von den Interviewten als stark retrospektiv beschrieben und würden aufgrund der kurzen Dauer wenig Raum für prospektive Diskussion bieten.

Geschäftsbericht

Jeweils im Februar oder März veröffentlichen die vier bundesnahen Unternehmen einen öffentlichen Bericht über das vergangene Geschäftsjahr. Dieser enthält jeweils Informationen zur Unternehmenslage, zur Corporate Governance beziehungsweise Corporate Responsibility, einen Finanzbericht inklusive konsolidierter Jahresrechnung, eine konsolidierte Bilanz, einen Bericht der Revisionsstelle, eine Übersicht über ausgewählte Kennzahlen im Fünfjahresverlauf und weitere Finanzinformationen[43] sowie weitere Informationen zu den Unternehmen. Für das Jahr 2016 umfassten die Jahresberichte der vier Unternehmen 86 (Post) bis 252 Seiten (Swisscom).

Bericht zur Erreichung der strategischen Ziele

Gegen Ende des ersten Quartals verfasst der Verwaltungsrat der Unternehmen einen Bericht zuhanden des Eigners über die Erreichung der strategischen Ziele im vergangenen Geschäftsjahr (vgl. dazu auch Abschnitt 4.1). Dieser ist entlang den strategischen Zielen strukturiert und zeigt auf, welche Anstrengungen das Unternehmen unternommen hat, um diese zu erreichen. Zu den meisten Zielen sind Indikatoren definiert, die helfen, die Erreichung der strategischen Ziele zu beurteilen. Post, RUAG und Swisscom geben zu jedem strategischen Ziel eine Einschätzung zu dessen Erreichung ab.[44] Die SBB nehmen eine Hauptbeurteilung der Erreichung der strategischen Ziele anhand von 18 Indikatoren vor, die sich aus den strategischen Zielen ableiten und deren Wert jeweils mit jenem des Vorjahres verglichen wird. Weiter legen die Unternehmen im Bericht aktuelle und zukünftige Herausforderungen dar. Für das Geschäftsjahr 2016 umfassten diese Berichte zwischen minimal 17 (im Falle der RUAG) und maximal 59 Seiten (im Falle der Post). Der Bericht ist nicht öffentlich zugänglich und geht über die Eignerstellen an den Bundesrat, der den Bericht zur Kenntnis nimmt.

Berichterstattung zuhanden Bundesrat, Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen und Öffentlichkeit

Das zuständige Fachdepartement verfasst in Zusammenarbeit mit der EFD im Anschluss an den oben erwähnten Bericht der Unternehmen einen Beschlussantrag zuhanden des

43 Die Post veröffentlicht jeweils zusätzlich zum Geschäftsbericht einen separaten Finanzbericht.

44 Einschätzung jeweils in den drei Kategorien: «erreicht/erfüllt», «mehrheitlich erreicht/erfüllt», «nicht erreicht/erfüllt».

Gesamtbundesrats.[45] Dieser beinhaltet zunächst einen kurzen Überblick über die Zielerreichung im Geschäftsjahr. Anschliessend werden die Anträge des Verwaltungsrats an die Generalversammlung der Unternehmen des laufenden Jahrs beschrieben und beurteilt. Beilagen des Beschlussantrags sind das Beschlussdispositiv, die Geschäftsberichte der Unternehmen zur Weiterleitung an GPK und FK, die Berichte der Unternehmen zur Erreichung der strategischen Ziele, der Kurzbericht des Bundesrats an das Parlament, der Bericht des Bundesrats zuhanden der GPK und der FK sowie eine Medienmitteilung. Im Fall der RUAG gibt es keinen separaten Bericht für den Beschlussantrag an den Bundesrat.

Der Bericht zuhanden der GPK und der FK, der nach Gutheissung des Bundesrats an diese weitergeleitet wird, beinhaltet im Wesentlichen die gleichen Informationen wie der Beschlussantrag zuhanden des Bundesrats, ist jedoch mit detaillierteren Informationen zur Erreichung der strategischen Ziele versehen. Der Kurzbericht an das Parlament, der ebenfalls durch den Bundesrat gutgeheissen wird, umfasst maximal vier Seiten. Er beinhaltet die praktisch identischen Inhalte in verdichteter Form und ist öffentlich zugänglich.

Unterschiede bei der Ausgestaltung des Informationsaustauschs bei den vier untersuchten Unternehmen

Bei allen vier Unternehmen bilden die Eignergespräche, der Geschäftsbericht und die Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele die gemeinsame Basis des Informationsaustauschs. In drei Punkten bestehen aber Unterschiede zwischen den Unternehmen, die an dieser Stelle zusammengefasst werden:

- *Vorbereitung der Eignergespräche*: Während bei der RUAG und den SBB institutionalisierte Treffen auf Fachebene zur Vorbereitung der Eignergespräche bestehen, existieren diese bei der Swisscom und der Post nicht, wobei im Fall der Post die Institutionalisierung dieser Gespräche geplant ist.
- *Strategieworkshop*: Dieser ist nur bei der RUAG institutionalisiert und existiert bei den anderen Unternehmen nicht.
- *Gespräch zwischen VR (oder Verwaltungsratspräsident/-in) und Departementsleitung*: Im Anschluss an die Eignergespräche zwischen der RUAG und dem Eigner gibt es die Möglichkeit eines bilateralen Treffens zwischen dem Verwaltungsratspräsidium der RUAG und der Departementsleitung des VBS. Bei den SBB besucht die Departementsleitung des UVEK einmal jährlich den Gesamtverwaltungsrat der SBB. Bei der Post und der Swisscom gibt es keine institutionalisierten Treffen zwischen Verwaltungsrat und Departementsleitung.

Einen Sonderfall bezüglich des Informationsflusses stellt die Swisscom dar. Insbesondere bei diesen drei Punkten bestehen Unterschiede zu den anderen drei Unternehmen:

- *Anzahl Eignergespräche:* Zwischen Swisscom und dem Eigner gibt es drei Eignergespräche, bei den drei anderen Unternehmen deren vier.
- *Zugang zu Protokollen der Verwaltungsratssitzungen*: Bei den SBB und der Post hatten die Eignerstellen des UVEK und der EFV bis Ende 2018 Zugang zu den Verwaltungsratsprotokollen. Ende 2018 fand ein Wechsel in Bezug auf die Weitergabe der Protokolle statt: Ab diesem Zeitpunkt verzichtete der Eigner auf die Zustellung der Protokolle, wie dies bei der RUAG bereits seit einiger Zeit gängige Praxis ist. Bei der

[45] Es gibt einen separaten Bericht für die RUAG sowie einen gemeinsamen Bericht für die Post, die SBB und die Swisscom.

Swisscom erhält die Staatsvertretung Zugang zu den Protokollen der Verwaltungsratssitzungen.

- *Staatsvertretungen im Verwaltungsrat:* Die Staatsvertretung hat im Verwaltungsrat der Swisscom die gleichen Rechte und Pflichten wie die von der Generalversammlung gewählten Verwaltungsratsmitglieder.[46] Entsprechend hat die Staatsvertretung auch Einsicht in die Protokolle des Verwaltungsrats. Vor den Verwaltungsratssitzungen findet ein Gespräch zwischen der Staatsvertretung und der Leitung «Group Strategy & Board Services» der Swisscom statt. Dabei werden die Traktanden durchgesprochen und die Staatsvertretung aus Fachsicht auf speziell kritische Elemente hingewiesen. Ausserdem tauscht sich die Staatsvertretung vor jeder Verwaltungsratssitzung mit der Direktion der EFV und dem GS UVEK aus. Die Staatsvertretung ist zudem im Revisionsausschuss der Swisscom vertreten.
- *Bund nicht Alleinaktionär:* Im Gegensatz zu den anderen drei Unternehmen ist die Swisscom börsenkotiert und der Bund ist nicht Alleinaktionär, sondern besitzt lediglich rund 51 Prozent der Aktienanteile. Die Swisscom muss sicherstellen, dass sie die anderen Aktionäre nicht benachteiligt. Bei börsenkursrelevanten Sachverhalten hat die Swisscom die Pflicht, alle Aktionäre darüber zu informieren.

Wie bereits bei der Diskussion der Steuerungsinstrumente wird angesichts dieser Unterschiede die Frage aufgeworfen, ob der Informationsaustausch differenziert ausgestaltet sein sollte, je nachdem wie nahe ein Unternehmen am Markt tätig ist (vgl. Abschnitt 4.1).

4.2.2 Beschreibung der Umsetzung

In diesem Abschnitt wird beschrieben, wie der Informationsumfang, der Informationszugang und der Informationsrhythmus in der Praxis beurteilt werden. Entsprechend fliessen in erster Linie die Ergebnisse der Interviews in diesen Abschnitt ein.

Allgemeiner Befund

Insgesamt beurteilen die interviewten Personen den Informationsumfang, den Informationszugang und den Informationsrhythmus als positiv. Dieses positive Resultat lässt sich in dreierlei Hinsicht differenzieren:

- *Informationsasymmetrie vorhanden:* Die Befragten sind sich einig, dass eine gewisse Informationsasymmetrie zwischen den Unternehmen und dem Eigner besteht. Es sei inhärent, dass das Unternehmen gegenüber dem Eigner einen Informationsvorsprung besitze. Ausserdem liefern die Unternehmen Informationen teilweise relativ spät. Der Eigner besitzt beschränkte Ressourcen, um die Informationen zu verarbeiten. Jedoch liesse sich die Informationsasymmetrie auch mit einer grossen Ressourcenausstattung beim Eigner oder mit den besten Instrumenten nicht komplett beseitigen. Entsprechend wichtig sei ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Eigner und den Unternehmen, damit der Eigner Zugang zu den für ihn relevanten Informationen hat.
- *Informationsfluss wird durch Unternehmen dominiert*: Insbesondere die Traktandenliste der Eignergespräche werde aufgrund des Informationsvorsprungs seitens der Unternehmen von diesen massgeblich beeinflusst. Die Unternehmen haben entsprechend einen Spielraum, welche Informationen sie dem Eigner weitergeben.
- *Informationsasymmetrie auch innerhalb der Unternehmen vorhanden:* In den Interviews weisen mehrere Personen darauf hin, dass innerhalb der Unternehmen eine ähn-

[46] Ziff. 6.1.3 der Statuten der Swisscom AG (Stand: 7. April 2014).

liche Informationsasymmetrie existiere wie zwischen dem Unternehmen und dem Eigner: nämlich zwischen Verwaltungsrat/Geschäftsleitung und den operativ tätigen Personen in den verschiedenen Bereichen im Unternehmen.

Im Folgenden werden die Befunde zum Informationsaustausch näher ausgeführt.

Informationsumfang

Die befragten Personen beurteilen den Umfang an Informationen, die die Unternehmen dem Eigner zur Verfügung stellen, als adäquat. Die Informationen, die die Eigner erhalten würden, seien komplett und präzise. Je nach Leitung des entsprechenden Fachdepartements werden allerdings unterschiedlich viele Informationen bei den Unternehmen eingefordert. Obwohl der Umfang an Informationen für den Eigner insgesamt als angemessen beurteilt wird, lassen die Interviews Optimierungspotenziale erkennen:

- *Informationstiefe*: Für die EFV wäre ein vertiefter Einblick in das finanzielle Quartalsreporting, aufgeteilt nach Sparten der Unternehmen, wünschenswert. Die EFV sei durchaus in der Lage, die entsprechenden Kennzahlen zu interpretieren. Andererseits erscheint mindestens einem Unternehmen die aktuelle Informationstiefe als eher zu weitgehend. Bei Unternehmen mit Holdingstrukturen wird in den Interviews eine umfassendere Information zu den Tochtergesellschaften gefordert, insbesondere zu den mit den Beteiligungen verbundenen Risiken.
- *Agenda Setting durch Eigner*: Heute versuche der Eigner in erster Linie die Informationen, die von den Unternehmen geliefert werden, zu verarbeiten und zu interpretieren. Das heisst, die Unternehmen bestimmen in hohem Masse die Themensetzung, was zu Lücken im Informationsumfang führen kann. Der Eigner müsste daher verstärkt eigene Themen setzen und in den Eignergesprächen auf die Traktandenliste setzen.
- *Weitergabe der Protokolle des Verwaltungsrats an den Eigner*: Bei der Post und den SBB wurden die Protokolle des Verwaltungsrats bis Ende 2018 an die Eignerstellen übermittelt. Diese werteten diese Protokolle in der Praxis aber offenbar nicht aus und es erfolgte auch keine Rückmeldung oder Positionsbezug dazu. Damit verliere der Informationsfluss einen Teil seiner Bedeutung. Er kann sich im Falle der Weitergabe der Protokolle sogar negativ auswirken, indem die Verantwortlichkeiten zwischen dem Verwaltungsrat des Unternehmens und dem Eigner verwischt werden.
- *Geringer Austausch zu strategischen Themen*: Der heutige Informationsumfang sei primär auf Rechenschaftsablage ausgerichtet. Für vertiefende, fachliche oder strategische Diskussionen reichen die heutigen Eignergespräche gemäss mehreren Aussagen nicht aus. Entsprechend wäre es wertvoll, dass der Eigner einmal jährlich mit dem Topmanagement der Unternehmen über strategische Themen sprechen würde. Dabei sollten nach Aussagen in den Interviews sowohl die Spitzen des Finanzdepartements als auch jene der Fachdepartemente an den Gesprächen teilnehmen. Die bestehenden Gefässe beim VBS und den SBB könnten möglicherweise als Ansatzpunkt für den verstärkten strategischen Austausch bilden.[47]
- *Doppelspurigkeiten in Berichterstattung*: Einzelne Befragte empfinden die Anzahl Berichte, die sie zuhanden verschiedener Bundesstellen verfassen müssen, als zu hoch. Doppelspurigkeiten in der Berichterstattung sollten analysiert und nach Möglichkeit eliminiert werden.

[47] Bei der SBB trifft sich der gesamte Verwaltungsrat des Unternehmens einmal jährlich mit dem Eigner, was als sehr wertvoll erachtet wird. Beim VBS findet einmal im Jahr ein strategischer Workshop statt.

Informationszugang

Bezüglich des Informationszugangs wird von allen Seiten betont, dass die Unternehmen dem Eigner keine Informationen vorenthalten würden. Der Eigner erhält die gleichen Zahlen, die den Unternehmen intern zur Verfügung stehen. Eine gewisse Informationsasymmetrie sei aber dennoch unvermeidbar und liege auch innerhalb des Unternehmens vor.

Der Informationszugang ist im Falle der börsenkotierten Swisscom besonders geregelt: Es bestehen Compliance-Regelungen, die der Eigner unterzeichnen muss. Teilweise frage das Unternehmen nach, inwiefern gewisse Informationen zur Wahrnehmung der Eignerrolle notwendig sind, bevor die Informationen bereitgestellt werden. Insbesondere durch die Staatsvertretung, die sich vor jeder der elf Verwaltungsratssitzungen mit der Direktion der EFV und dem GS UVEK austauscht, sei der Informationsfluss zwischen Unternehmen und Eigner immer gewährleistet. Bei besonders sensiblen Themen werden die Anzahl Teilnehmende an den Sitzungen minimiert oder Teile der Berichte oder Protokolle geschwärzt, um das Risiko zu mindern, dass Insiderinformationen an die Öffentlichkeit gelangen. Bei Börsenkursrelevanz werden alle Aktionäre informiert (Ad-hoc-Publizität).

Die Holdingstrukturen werden von den meisten Befragten nicht als Problem für den Informationsfluss/Informationszugang wahrgenommen. In der Führung sei die Struktur gemäss einer befragten Person nicht der entscheidende Faktor. Holdingstrukturen würden Informationsfluss zwar etwas verkomplizieren, aber nicht substantiell behindern.

Trotz insgesamt positiver Bewertung des Informationszugangs gilt es, auf zwei Kritikpunkte hinzuweisen.

- Der Zeitpunkt der Information wird teilweise kritisiert. Der Eigner müsse Informationen, die für die Vorbereitung der Eignergespräche notwendig sind, früher erhalten.
- Namentlich die SBB liefern gewisse Informationen erst auf Nachfrage. Für den Eigner wäre es einfacher, wenn er diese Zahlen ungefragt erhalten würde.

Rhythmus des Informationsaustauschs

Die Befragten sind mit dem momentanen Rhythmus des Informationsaustauschs zufrieden. Die jährlich vier Eignergespräche – beziehungsweise drei bei der Swisscom – werden von allen Befragten als adäquat beurteilt. Der geringere Rhythmus bei der Swisscom sei insofern gerechtfertigt, als der Eigner via Staatsvertretung im Verwaltungsrat Zugang zu den relevanten Informationen habe und zwischen den Eignerrapporten beziehungsweise vor jeder Verwaltungsratssitzung auf Fachebene Kontakt bestehe. Um die Eignergespräche noch besser vorbereiten zu können, sind in Zukunft bei der Post institutionalisierte Vorbereitungssitzungen auf Fachebene, ähnlich wie bei der RUAG und den SBB, geplant.

4.2.3 Fazit

Insgesamt kann zu Informationsumfang, Informationszugang und zum Informationsrhythmus ein positives Fazit gezogen werden. Aus den Gesprächen hat sich ergeben, dass der Eigner Zugang zu allen wichtigen Informationen der Unternehmen hat und dass der Rhythmus des Informationsaustauschs adäquat ist.

Gleichwohl bleiben einige Kritikpunkte am Informationsaustausch bestehen. Aus Sicht des Eigners ist die teilweise zu kurzfristige Zustellung von Informationen zu nennen und die in Einzelfällen nicht ausreichende Qualität der Informationen. Quartalszahlen könnten der EFV besseren Aufschluss über die Unternehmensentwicklung bieten. Ferner müsste der Eigner den Informationsfluss in Zukunft aktiver beeinflussen und eigene Schwerpunktthemen setzen, um die Dominanz der Unternehmen bezüglich Informationsfluss und

Themensetzung zu mildern. Die Weitergabe der Verwaltungsratsprotokolle wird als wenig hilfreich betrachtet, weil dadurch eher Verantwortungen verwischt, als Informationsasymmetrien gemildert werden. Der Informationsaustausch sollte zudem mehr Raum für die Diskussion strategischer Themen bieten. Weiter kann festgestellt werden, dass die Abläufe, insbesondere bei der Vorbereitung der Eignergespräche, nicht systematisiert sind und je nach Unternehmen unterschiedlich ausfallen.

Wenig lässt sich in Bezug auf die Bedeutung des informellen Austauschs zwischen Eigner und Unternehmen sagen, der namentlich über Ad-hoc-Sitzungen auf strategischer wie fachtechnischer Ebene stattfindet (vgl. dazu Abschnitt 4.1). Auf der einen Seite erlaubt der informelle Austausch eine rasche und effektive Koordination zwischen Eigner und Unternehmen. In den Interviews wurde dieser Aspekt denn auch positiv hervorgehoben. Namentlich der informelle Austausch auf der obersten strategischen Ebene birgt prinzipiell aber auch die Gefahr, dass die formale Steuerung unterlaufen wird, was vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit und der Kontrolle von strategischen Entscheiden nicht unproblematisch sein kann.

Es hat sich schliesslich gezeigt, dass das gegenseitige Vertrauen der Grundpfeiler des Informationsaustauschs bildet. Auch durch die besten Instrumente könne eine Informationsasymmetrie zwischen Unternehmen und Eigner nicht vermieden werden. Jedoch könnten gezielte Massnahmen helfen, den Informationsaustausch zu verbessern.

Auf der Basis der Grundlagen in Kapitel 3 und der in diesem Abschnitt dargelegten empirischen Erhebungen wurden die Bewertungskriterien zu den Steuerungsinstrumenten überprüft und zur folgenden Bewertung verdichtet.

D 4.4: Erfüllung der Bewertungskriterien beim Informationsfluss in der Praxis

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Zur Verfügung zu stellende Informationen und Regelung Informationsumfang			
B1	B1.1: Es liegt eine Transparenz- und Offenlegungspolitik des Eigners vor.	+/-	Der Eigner berichtet öffentlich über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen. Richtlinien bezüglich des Umgangs mit Informationen bestehen indessen nicht (bspw. bezüglich Minderheitsaktionären).
	B1.2: Die Offenlegungsgrundsätze der Unternehmen decken sich mindestens mit denjenigen börsenkotierter Unternehmen.		Die Unternehmen veröffentlichen einen detaillierten Geschäftsbericht. Inwieweit diese Informationen für die Öffentlichkeit den Anforderungen an börsenkotierte Unternehmen entsprechen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
B2: Der Eigner erhält sämtliche Informationen, die zur Überprüfung der Erfüllung der strategischen Ziele erforderlich sind.		+	Die Unternehmen liefern die nötigen Informationen, damit der Eigner die Erreichung der strategischen Ziele prüfen kann.
Regelung Informationszugang			
B3: Der Eigner erhält sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig.		+/-	Teilweise kommen die Informationen für den Eigner zu spät, um sich noch adäquat auf die Sitzungen/Eignergespräche vorbereiten zu können.
B4	B4.1: Es ist sichergestellt, dass der Eigner Zugang zu den sachdienlichen Informationen hat.	+	Der Zugang zu sachdienlichen Informationen ist in der Praxis bei allen vier Unternehmen gewährleistet.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
	B4.2: Mittels Spezialgesetz sichert sich der Eigner nötigenfalls privilegierte Informationsrechte, die über diejenigen des Aktienrechts hinausgehen.	+	Bei Post, RUAG und SBB ist spezialgesetzlich geregelt, dass dem Eigner die zur Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Bei der Swisscom ist eine solche Regelung geplant. Bei der Post und bei den SBB wird der Informationsaustausch mit dem Eigner zudem in den Statuten erwähnt.
B5	B5.1: Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird berücksichtigt.	+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung der obligationenrechtlichen Vorgaben bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
	B5.2: Bei börsenkotierten Gesellschaften wird zudem die kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungspflicht berücksichtigt.	+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung der kapitalmarkrechtlichen Vorgaben bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
Geheimhaltung und Verwendung der Informationen			
B6: Der Eigner stellt die Geheimhaltung der erhaltenen Informationen sicher.		+	Es bestehen verschiedene Geheimhaltungsvorschriften (insb. BPG, BGÖ, FinfraG, StGB). Keine Indizien, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Ob diese Vorschriften genügen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
B7: Der Eigner verwendet die erhaltenen Informationen nicht missbräuchlich bzw. lediglich zur Überprüfung der strategischen Ziele.		+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.
Regelung Informationsflüsse (zwischen Eigner und Unternehmen)			
B8: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und dem Unternehmen ist lückenlos dokumentiert.		+/-	Alle Eignergespräche und die Fachgruppensitzung zwischen Unternehmen und Eigner werden grundsätzlich protokolliert, der weitere Austausch hingegen nicht.
Beschaffung fehlender Informationen			
B9: Es ist klar, wie sich der Eigner fehlende Informationen beim Unternehmen beschafft.		+	Die Beschaffung fehlender Informationen erfolgt in erster Linie durch den direkten Kontakt zwischen Personen der Unternehmen und des Eigners, die mit fachtechnischen Aufgaben im Zusammenhang mit der Eignerstrategie betraut sind. In der Praxis funktioniert dies grundsätzlich gut.
Spezifische Anforderungen in Bezug auf die Informationen bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt			
B10: Es werden hohe Standards in Bezug auf Transparenz und Offenlegung – insbesondere bezüglich Kosten und Einnahmen – gewährleistet.		+	Der Geschäftsbericht der Unternehmen enthält diverse Finanzinformationen. Unter anderem werden die Erfolgsrechnung und Leistungen der öffentlichen Hand dokumentiert.

Legende: + = erfüllt; +/- = teilweise erfüllt; - = es bestehen bedeutsame Mängel.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

4.3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung des Bundes im Eignermodell

In diesem Kapitel wird das Eignermodell des Bundes beschrieben und dargelegt, wie die eingeführten Steuerungsinstrumente (siehe Abschnitt 4.1) eingesetzt und zu den beschriebenen Informationsflüssen führen (siehe Abschnitt 4.2). Im ersten Teil wird das heutige duale Modell beschrieben und die Herkunft der aktuellen Ausprägung dargelegt. Im nächsten Abschnitt wird die heutige Umsetzung des Eignermodells beschrieben. Anschliessend wird kurz auf das monistische Modell eingegangen. Im abschliessenden Fazit werden anhand einer Tabelle die erarbeiteten Erkenntnisse dargelegt und die Erfüllung der bereits eingeführten Bewertungskriterien beurteilt.

Dieses Kapitel basiert auf folgenden beiden Grundlagen: Zum einen wurde eine Dokumentenanalyse der Grundlagen der Corporate Governance des Bundes durchgeführt und die Literatur zur Governance von öffentlichen Unternehmen ausgewertet. Zum anderen diente die Auswertung der Interviews als Basis für die Beschreibung der Umsetzung und für die Beurteilung des Eignermodells.

4.3.1 Beschreibung des heutigen dualen Eignermodells

Das aktuell praktizierte Eignermodell basiert weitgehend auf den Grundlagen des Corporate Governance-Berichts 2006 und den dort eingeführten Leitsätzen. Für die Steuerung mit den strategischen Zielen sind dabei folgende Leitsätze relevant:

- Leitsatz 16: Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister bezüglich der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben (Auszug).
- Leitsatz 17: Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrats. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.

Zur Rollenteilung wurde im Corporate Governance-Bericht des Bundesrats (2006) die aktuell diskutierten Modelle (monistisch bzw. dual) bereits besprochen und auch dargelegt, dass die OECD eine zentrale Lösung (monistisches Modell) vorschlägt.

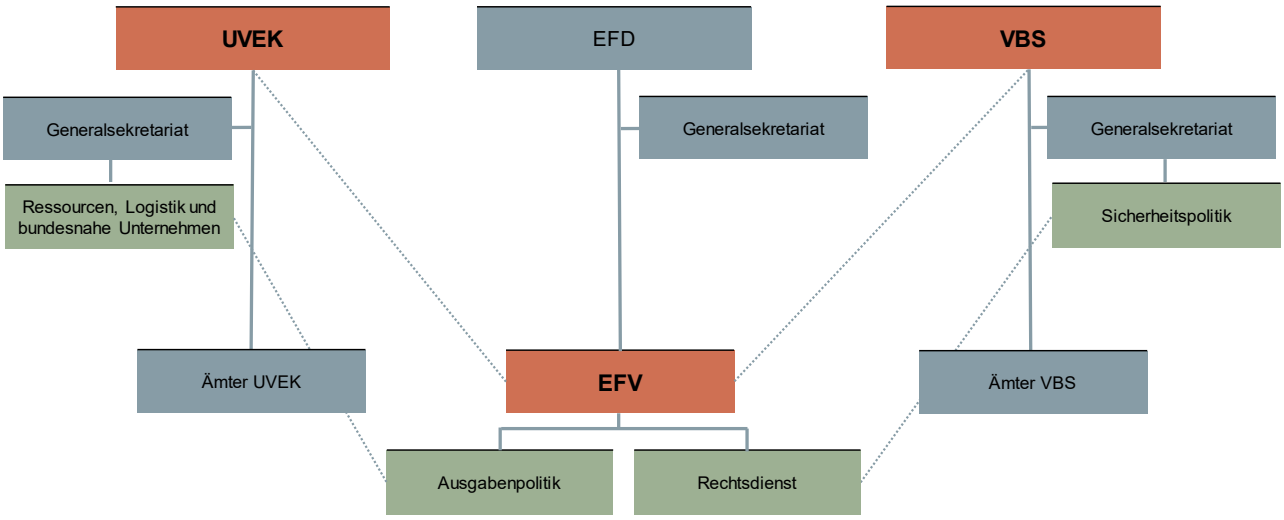
Das duale Modell, wie es auf Bundesebene umgesetzt wird, sieht folgende Aufgabenverteilung bei der Zusammenarbeit der Fachdepartemente mit der EFV vor: «Innerhalb dieser Zusammenarbeit ist das Fachdepartement federführend, insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, bei der Ausarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die EFV ist demgegenüber federführend namentlich im Bereich der Pensionskassen, der Aktien(ver)käufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben und der Gewinnausschüttung»[48]. In der Umsetzung nehmen seither und konzeptionsgemäss die Fachdepartemente die Gewährleistersicht und die EFV die finanzwirtschaftliche Perspektive wahr.

Das eingesetzte duale Modell sorgt mit der Zweiteilung der Verantwortung für einen Ausgleich bei den Eigentümer- und Fachinteressen, was im Kontext dieser Untersuchung mit

[48] Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8295.

dem Begriff «Checks and Balances» umschrieben wird. Indem das Fachdepartement die Verantwortung bei Fachthemen und die EFV die Finanzverantwortung wahrnimmt, findet im Rahmen der Vorbereitung von strategischen Zielen oder für Reporting-/Eignergespräche vorab eine Koordination der verschiedenen Interessen innerhalb der Bundesverwaltung statt. Es ist das Ziel des dualen Modells, eine abgestimmte Position des Eigners zu erzielen, bevor in die Diskussion mit dem Unternehmen eingetreten wird.

D 4.5: Schematische Darstellung der Ausgestaltung des dualen Modells bei den vier Unternehmen



Legende: Duales Modell bei den untersuchten Unternehmen.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

Die schematische Darstellung des dualen Modells fokussiert auf die Rollenteilung innerhalb der Verwaltung. Die rot unterlegten Felder visualisieren, dass an diesen Stellen die strategische Steuerung der Beteiligungen im Vordergrund steht. Sie beschäftigen sich insbesondere mit der Entwicklung der Unternehmen, wobei im Wesentlichen zu unterscheiden ist, dass bei der Departementsleitung UVEK und VBS die fachlichen Themen und bei der Leitung der EFV die finanzbezogenen Aspekte im Vordergrund stehen. Die grün unterlegten Felder zeigen diejenigen Stellen, welche fachtechnische Aufgaben für die Steuerung der bundesnahen Unternehmen übernehmen. Konkret wird an diesen Stellen für die Bereitstellung von Unterlagen gesorgt und die Besprechungen vorbereitet.

Im Rahmen der Untersuchungen wurde klar, dass eine Systemänderung vorgenommen wurde, indem seit 2010 die Wahrnehmung der Eignerrolle der Departementsleitung obliegt, was zuvor in grossen Teilen vom Generalsekretariat übernommen wurde.

In mehreren Interviews ist dieser Tatbestand als «Asymmetrie» erkannt und thematisiert worden: Bei Reportings/Eignergesprächen nimmt von fachlicher Seite damit auch das verantwortliche Mitglied des Bundesrats teil und übernimmt dabei auch regelmässig den Lead. In einzelnen Interviews wurde in diesem Zusammenhang kritisiert, dass sich die EFV teilweise spät im Prozess einbringe und sich daher nicht genügend mit den Inhalten auseinandersetzen könne.

Der Bundesrat sorgt als Kollegialbehörde für die Verabschiedung der strategischen Ziele. In diesem Gremium werden auch die Berichte zu den strategischen Zielen zur Kenntnis genommen und darüber entschieden, mit welchen Informationen das Parlament bedient wird. Mit welcher Intensität sich der Bundesrat mit diesen Geschäften befasst, lässt sich anhand der verfügbaren Unterlagen nicht überprüfen.

Die Eignerrolle wird in der heute gelebten Praxis in den Departementen von folgenden Stellen wahrgenommen:

- Departementsleitungen (Bundesratsmitglied der Fachdepartemente; für die untersuchten Unternehmen UVEK und VBS): Die Eignerrolle wird im Rahmen der Eignergespräche durch die jeweiligen Departementsleitungen wahrgenommen.
- Generalsekretariate Fachdepartemente: Im Rahmen der Interviews konnte erkannt werden, dass die verantwortlichen Generalsekretariate einen starken Fokus auf fachliche Themen im Rahmen der Eignerrolle legen.
- EFV: In der EFV findet eine Fokussierung auf die Eignerrolle im engeren Sinne statt unter Einbezug von personal- und finanzwirtschaftlichen Aspekten.

In den Interviews wurde erhoben, wieviel personelle Ressourcen für die Steuerung der bundesnahen Unternehmen in den Departementen zur Verfügung stehen:

- Post/SBB/Swisscom: 240 Stellen-Prozent (inkl. Skyguide)
- RUAG: 100 Stellen-Prozent
- EFV: 265 Stellen-Prozent (für Post, RUAG, SBB und Swisscom)

Post/SBB/Swisscom: Seitens der mit der Wahrnehmung der Eignerrolle betrauten Stellen des UVEK wurden die folgenden Angaben gemacht: Das UVEK beschäftigt drei Personen, welche die Funktion der Eignerrolle wahrnehmen gegenüber der Post, den SBB, der Swisscom und der im Rahmen dieser Untersuchung nicht untersuchten Skyguide. Gesamthaft stehen diesen drei Personen 240 Stellenprozente zur Verfügung, die mehrheitlich, jedoch nicht ausschliesslich für die Erfüllung der Eignerrolle zur Verfügung stehen, da alle drei Personen zusätzlich weitere Aufgaben wahrnehmen. Gemäss den Aussagen in den Interviews reichen diese Stellenprozent bei normalem Betrieb aus, um der Eignerrolle nachzukommen. Bei Krisenfällen, wie beispielsweise 2018 bei Postauto, müssen beinahe die gesamten 240 Stellenprozent für die Wahrnehmung der Eignerrolle aufgewendet werden. In solchen Momenten sind die personellen Ressourcen gemäss den Interviews zu knapp bemessen.

In allen Interviews wurde eingebracht, dass für eine optimale Steuerung der bundesnahen Unternehmen die aktuellen personellen Ressourcen eher nicht oder nur dann genügen, wenn keine besonderen Herausforderungen zu bewältigen sind (courant normal).

4.3.2 Beschreibung der Umsetzung

In allen vier untersuchten Unternehmen des Bundes wird das duale Modell im Prinzip der Konzeption von 2006 umgesetzt, seit 2010 jedoch mit Einbezug von Departementsleitungen. Im Rahmen der Interviews wurden folgende *Stärken* des dualen Modells eingebracht und argumentiert:

- Das duale Modell bewährt sich, weil das Fachdepartement bei finanziellen Themen auf die EFV angewiesen ist und umgekehrt die EFV sich bei fachlichen Themen auf das Fachdepartement verlassen kann. Diese Sichtweise wird mit wenigen Ausnahmen von den meisten interviewten Personen geteilt.
- Dadurch dass die die Finanzverwaltung bei sämtlichen bundesnahen Unternehmen involviert ist und auch mit der Weiterentwicklung des Modells betraut ist, nimmt sie eine Koordinationsfunktion wahr.
- Durch die Teilnahme von Fachdepartement und EFV an den Eignergesprächen sind unterschiedliche Betrachtungsweisen in der Diskussion mit einbezogen. Offene Punkte können thematisiert und gelöst werden.

- Die bei den SBB bestehenden Zielkonflikte bezüglich Eignersicht und Gewährleistersicht können mit Diskussionen zwischen UVEK und EFV, welche bei den Vorbereitungen verwaltungsintern geführt werden, gelöst werden.

Im Rahmen der Interviews wurden aber auch *Herausforderungen* erwähnt, die bezüglich einer allfälligen weiteren Entwicklung des dualen Modells relevant sein könnten:

- Die Verantwortung für die strategischen Ziele liegt beim Bundesrat, der als Kollegialbehörde darüber zu entscheiden hat. Bei allfälligen Zielkonflikten ist es wichtig, dass er zur Sicherung des Prozesses Entscheide trifft beziehungsweise Hinweise gibt, wie mit den Zielkonflikten umzugehen ist.
- Zur Sicherstellung einer aus Eignersicht konsistenten Steuerung der bundesnahen Unternehmen ist für eine genügende Ausstattung mit Stellenprozenten, insbesondere für den Normalbetrieb, zu sorgen. Neben dieser Kapazitätssicht ist jedoch auch dafür zu sorgen, dass die für die Steuerungsaufgaben eingesetzten Personen über die nötigen fachlichen Kompetenzen verfügen. Die Interviews zeigten, dass für die untersuchten Unternehmen die verantwortlichen Stellen unterdotiert sind.
- Neben der Kapazitätsthematik hat sich im Rahmen der Interviews gezeigt, dass die hierarchische Positionierung der mit den fachtechnischen Aufgaben betrauten Ansprechpersonen in den Eignerstellen zu prüfen ist. Damit ein Austausch mit den bundesnahen Unternehmen auf «Augenhöhe» stattfinden kann, ist eine hierarchische Anhebung zu prüfen.
- An den Eignergesprächen nimmt teilweise die Departementsleitung teil; von Seite EFD ist die verantwortliche Departementsleitung jedoch nicht mit einbezogen. Dies führt zu der bereits beschriebenen Asymmetrie, die von mehreren interviewten Personen konkret als Handicap beurteilt wird.
- Aus Sicht der Unternehmen besteht die Gefahr, dass die beiden Seiten des Bundes (Fach- und Finanzsicht) bei offenen Punkten oder gar Zielkonflikten gegeneinander «ausgespielt» werden könnten.
- Das duale Modell bietet keinen konzeptionellen Ansatz bei den Rollenkonflikten des Bundes, wenn neben den Eignerinteressen noch andere Themen zu bewältigen sind (Bestellung von Leistungen, Regulierung von Märkten usw.).
- In der Praxis scheint sich die EFV im Prozess relativ spät einzubringen, was die Diskussionen in den Eignergesprächen zu belasten scheint. Der Grund ist wahrscheinlich systembedingt, indem der Lead beim Fachdepartement liegt und das EFV erst später mit einbezogen wird.
- Die Umsetzung und letztlich der Erfolg des Modells hängen insbesondere auch von den Kompetenzen und vom Engagement der involvierten Personen ab.

4.3.3 Beurteilung eines monistischen Modells als Alternative

Der Aufbau eines monistischen Modells mit den Ausprägungen der OECD-Richtlinien (2015) würde eine Konzentration der Eignersicht an einer zentralen Stelle in der Verwaltung mit sich bringen. Im schweizerischen Kontext wären für die Umsetzung eines monistischen Modells grundsätzlich folgende drei Varianten denkbar:

- EFD: Die Verantwortung für die Steuerung der Beteiligungen könnte für alle Unternehmen im EFD angesiedelt werden. Die Koordination mit den Fachdepartementen würde in der Folge vom EFD aus geschehen. Diese Variante würde insbesondere vereinfachen, dass alle Steuerungsinstrumente gleichmässig und in allen Beteiligungen gleich umgesetzt würden (Eignerstellen im EFD).

- Fachdepartemente: Die Gesamtverantwortung für die Steuerung der bundesnahen Unternehmen könnte in einem Fachdepartement angesiedelt werden. Um erkannte Rollenkonflikte (bspw. Besteller- versus Eignerrolle) zu umgehen, wäre es denkbar, die Beteiligungssteuerung einem anderen Departement zu übertragen.
- Beteiligungssteuerung: Schaffung einer neuen Einheit zur Steuerung der Beteiligungen, wobei an dieser Stelle nicht weiter vertieft wird, wie dies getan werden könnte.

Bei allen drei Varianten ist es von Bedeutung, dass die verantwortlichen Verwaltungsbehörden über genügend Fachkompetenz und genügend personelle Kapazitäten verfügen, damit sie in allen Zielkategorien fähig sind, die Beteiligung zu führen. Die Priorisierung der Ziele (fachbezogene versus finanzielle Ziele) müsste an dieser Stelle vorgenommen werden.

Eine Überführung des dualen Modells in ein monistisches Modell würde zu einer grösseren Reorganisation in den Fachdepartementen und im EFD führen. Zu beachten ist, dass die verantwortlichen Personen für die Corporate Governance-Themen sich für die fachbezogenen Themen mit den Fachdepartementen geeignet abzusprechen und die Meetings vorzubereiten hätten.

In den Interviews wurden folgende *Stärken* eines monistischen Modells eingebracht:

- Es könnte sich eine Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung auf die Themen Führung, Steuerung und Aufsicht der Unternehmen des Bundes konzentrieren und sich darauf spezialisieren.
- Die Steuerungsinstrumente würden in allen bundesnahen Unternehmen gleich umgesetzt.

Im Rahmen der Interviews wurden folgende *Herausforderungen* für die Realisierung eines monistischen Modells erwähnt:

- Nur wenige Personen können sich eine Umsetzung in Form eines monistischen Modells vorstellen.
- Die im dualen Modell ausgeprägten Checks and Balances müssten in einem monistischen Modell anders gestaltet werden.
- Es könnte die Gefahr bestehen, dass, je nach organisatorischer Zuordnung, finanzielle oder fachliche Ziele ein stärkeres Gewicht erhalten.
- Im monistischen Modell bleibt die Schnittstellen-Thematik bezüglich den Rollen Regulator und/oder Besteller bestehen und müsste auf eine andere Weise gelöst werden.
- Würde die Verantwortung im EFD angesiedelt, müsste sich das verantwortliche Mitglied des Bundesrats mit allen Beteiligungen beschäftigen und müsste in der Folge an den Eignergesprächen teilnehmen.
- Bei Zielkonflikten ist es wichtig, dass zur Sicherung des Prozesses Entscheide getroffen werden, die auch umgesetzt werden.
- Mehrere interviewte Personen vermuten, dass beim monistischen Modell mehr Themen auf Bundesratsebene entschieden werden müssten.
- Auch beim monistischen Modell ist die Ressourcenthematik im Auge zu behalten und dafür zu sorgen, dass genügend Kapazität für die Steuerung der Unternehmen zur Verfügung steht.

4.3.4 Fazit

In der heutigen Umsetzung der Steuerung der bundesnahen Unternehmen ist, entgegen der Konzeption eines monistischen Modells in der Vorstellung der OECD, keine Eignerstelle installiert, welche die Verantwortung trägt. Die Steuerung der Unternehmen ist,

gesamthaft betrachtet, jedoch gut eingespielt und ist in Teilaspekten zu optimieren. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- Bei der Steuerung von Beteiligungen sind die finanzielle wie auch die inhaltliche Sicht abzustimmen: Mit der aktuellen Umsetzung finden Absprachen und Koordinationen zwischen EFV und Fachdepartementen statt. Damit werden die Checks and Balances realisiert.
- Als Herausforderung ist die ungleiche Verteilung bei der Wahrnehmung der Eignerrolle zwischen UVEK/VBS einerseits und EFD andererseits zu beachten.
- Die mit der Wahrnehmung der Eignerrolle betrauten Behörden sind mit genügend Ressourcen auszustatten.

Bei der Einführung eines monistischen Modells, bei dem insbesondere die theoretische Konzeption überzeugt (bspw. klare Rollenteilungen Eigner, Besteller, Regulator, Aufsicht), ist hingegen die praktische Umsetzung als besondere Herausforderung zu qualifizieren, indem der Einbezug der fachlichen und inhaltlichen Perspektive sorgfältig zu konzipieren wäre.

Auf der Basis der Grundlagen in Kapitel 3 und der in diesem Abschnitt dargelegten empirischen Erhebungen wurden die Bewertungskriterien zu den Steuerungsinstrumenten überprüft und zur folgenden Bewertung verdichtet.

D 4.6: Erfüllung der Bewertungskriterien beim Eignermodell in der Praxis

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Rollenteilung zwischen Eignerstellen und Fachämtern			
C1	C1.1: Die verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen sind institutionell getrennt.	+	Die verschiedenen Institutionen zur Wahrnehmung der Rollen des Bundes sind in unterschiedlichen Institutionen/Bereichen angesiedelt.
	C1.2 Die Eignerrolle des Staats ist von der Bestellerrolle (Fachamt) institutionell getrennt.	+/-	Zwar sind Eigner und Besteller auf Stufe der Institutionen getrennt, befinden sich aber im gleichen Departement.
Ausgestaltung Eignermodell			
C2	C2.1: Die Eignerrechte werden durch eine zentrale Stelle ausgeübt (monistisches Modell).	-	Es wird ein duales Modell praktiziert.
	C2.2 Allenfalls ist eine Koordinationsstelle eingerichtet.	-	Es besteht keine Stelle für die Koordination aller Eignerinteressen bezüglich der bundesnahen Unternehmen, auch wenn die EFV gewisse Koordinationsaufgaben wahrnimmt.
	C2.3: Es ist sichergestellt, dass der Staat ein aktiver Eigner ist und die Aktionärsrechte effektiv ausgeübt werden.	+	Die entsprechenden Verantwortlichkeiten sind im dualen Modell mit konkreten Instrumenten festgelegt, die zur Anwendung gelangen.
C3: Die Zuständigkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente in der Eignerpolitik sind klar.		+/-	Die Verantwortlichkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente sind zwar auf zwei unterschiedliche Stellen verteilt. Beide Stellen sind für die Anwendung der Instrumente verantwortlich. Die Verantwortlichkeiten sind allerdings nicht durchwegs rechtlich festgelegt.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
C4: Es sind genügend Ressourcen vorhanden, damit der Staat seine Eignerrolle aktiv wahrnehmen kann.		+/-	Die fachtechnischen Stellen zur Wahrnehmung der Eignerinteressen sind teilweise unterdotiert.
C5	C5.1 Die mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen verfügen über Fachkräfte mit entsprechenden Kompetenzen und klaren Vorstellungen von ihren Aufgaben.	+/-	Die beauftragten fachtechnischen Stellen verfügen nicht durchwegs über die notwendigen Fachkräfte, um die Eignerinteressen wahrzunehmen. Es besteht eine Asymmetrie im dualen Modell.
	C5.2: Es sind Verhaltensstandards für die mit Eignerfunktionen betrauten Personen eingeführt.	+	Es sind generelle Verhaltensstandards vorhanden (insb. Art. 94a ff. BPV sowie Verhaltenskodex Bundesverwaltung). Diese betreffen indessen soweit ersichtlich nicht spezifisch die Eignerfunktion.
Ausgestaltung Eignermodell			
C6: Die Regierung sorgt für eine Gesamtkoordination der verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen.		+/-	Der Bundesrat nimmt die Eignerfunktion insbesondere beim Beschluss der strategischen Ziele sowie bei der Berichterstattung wahr. Zudem ist er für die weiteren Rollen verantwortlich (bspw. Bestellen von Regulierungsbehörden). Optimierungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Abstimmung zwischen der Eignerrolle und der Bestellerrolle (siehe dazu Darstellung D 4.8).

Legende: + = erfüllt; +/- = teilweise erfüllt; - = es bestehen bedeutsame Mängel.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

4.4 Schnittstelle Eigner-Besteller am Beispiel der SBB

Der Bund hat zusätzlich zu seiner Rolle als Eigner teilweise auch eine Bestellerrolle bei den Unternehmen wahrzunehmen. Am Beispiel der SBB wird dargestellt, wie sich die Schnittstellen zwischen der Eigner- und Bestellerrolle konzeptionell darstellen. Anschliessend wird die Umsetzung in der Praxis beleuchtet und zum Schluss des Kapitels ein Fazit gezogen sowie die Erfüllung der Bewertungskriterien beurteilt. Grundlage des Kapitels bilden einerseits die Auswertung von Dokumenten und die Interviews, die im Rahmen der Untersuchung geführt wurden. Andererseits wurde die Evaluation zu den Leistungsvereinbarungen im Bereich der Eisenbahninfrastrukturbetreiberinnen herbeigezogen.[49]

4.4.1 Beschreibung der Schnittstelle zwischen Besteller und Eigner im Falle der SBB

Der Bund ist Alleineigentümer der SBB. Gleichzeitig bestellt er bei den SBB Leistungen für den Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur. Die SBB sind zudem für den Ausbau der Bahninfrastruktur verantwortlich, auf die hier aber nicht näher eingegangen wird. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf die Bestellung von Leistungen zum Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur.

[49] Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin; Lienhard, Andreas; Haefeli, Ueli (2018): Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), KPM-Schriftenreihe Nr. 68, Bern.

Verhältnis zwischen Besteller und Ersteller beim Betrieb und Unterhalt der Bahninfrastruktur der SBB

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Evaluation der Leistungsvereinbarung zwischen BAV und SBB.[50] Die Grundlagen für die heutige Konzeption gehen auf die Bahnreform 1 zurück, in deren Rahmen die SBB 1999 als Aktionärsgesellschaft verselbstständigt wurde. Damit einher ging eine Schärfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und SBB: Während der Bund sich auf die Formulierung von politischen und finanziellen Vorgaben beschränkt, wurde die operative Umsetzung des Betriebs und Unterhalts des Schienennetzes dem verselbstständigten Unternehmen überlassen. Somit wurden die SBB zu einer sogenannten *Erstellerin,* während der Bund als *Besteller* im Bereich der Bahninfrastruktur auftritt. Das Verhältnis zwischen Besteller und Ersteller wird durch eine Leistungsvereinbarung geregelt. Darin wird die Bestellung in Umfang und Inhalt festgelegt und der dafür vom Bund zu entrichtende Preis definiert. Ebenso legt die Leistungsvereinbarung fest, wie die Umsetzung und die Qualität der Leistungserbringung überwacht werden. Ansprechpartner seitens des Bundes ist das Bundesamt für Verkehr (BAV), welches die Aushandlungen der Leistungsvereinbarungen mit den SBB übernimmt. Seit 1999 wurden sechs Leistungsvereinbarungen zwischen den SBB und dem BAV abgeschlossen. Die aktuelle Leistungsvereinbarung hat eine Laufzeit von 2017 bis 2020 und umfasst einen Subventionsbetrag von rund 7.6 Milliarden Franken.

2014 wurde mit der Annahme der Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) der Bahninfrastrukturfonds (BIF) geschaffen. Aus diesem werden seither sowohl Unterhalt als auch Ausbau der Bahninfrastruktur bezahlt. Dauerhaft gespeist wird der Fonds durch Kantonsbeiträge in der Höhe von 500 Millionen Franken, Beiträge des Bundes (allgemeine Bundeskasse) und weitere teilweise befristete Finanzquellen (insb. Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer). Die Bundesversammlung legt die Mittel fest, die der Bund in den BIF einzahlt und die ihm jährlich und ihm Rahmen eines vierjährigen Zahlungsrahmens entnommen werden dürfen. Basierend auf dem Zahlungsrahmen vereinbart das BAV anschliessend mit den SBB den Betrag, der im Rahmen der Leistungsvereinbarung für den Unterhalt und Betrieb des Schienennetzes investiert werden kann.

Herausforderungen in Bezug auf die Besteller- und Eignerrolle des Bundes

Betrachten wir die analysierten Grundlagen, so können auf Grund der Doppelrolle des Bundes als Eigner und Besteller Kohärenzprobleme auftreten.[51] Diese lassen sich wie folgt beschreiben:

- *Kohärenzproblem 1: Konflikt zwischen Eigner- und Bestellerzielen.* Während der Eigner in seiner Rolle in erster Linie am Fortbestand der SBB interessiert ist, möchte der Besteller eine effiziente und effektive Erfüllung des Schienenunterhalts erreichen. Der Eigner strebt eine möglichst grosse finanzielle Unterstützung des Unternehmens an, während der Besteller die Ausgaben möglichst tief halten möchte. Im Falle der SBB sind solche Zielkonflikte auf Grund der heutigen Eigentumsverhältnisse systemimmanent.
- *Kohärenzproblem 2: Übersteuerung des Bestellers durch den Eigner.* Der Eigner kann, sofern hierarchisch dem Besteller übergeordnet, dessen Ziele übersteuern. Dies ist im Falle der SBB möglich, weil bei Uneinigkeit zwischen den SBB und dem BAV der Entscheid der Departementsleitung des UVEK obliegt. Zum UVEK gehören sowohl das BAV als Besteller als auch das Generalsekretariat als Eignerstelle. Eine Übersteuerung des Eigners durch den Besteller ist grundsätzlich ebenfalls denkbar,

50 Ebd. S. 131−144.

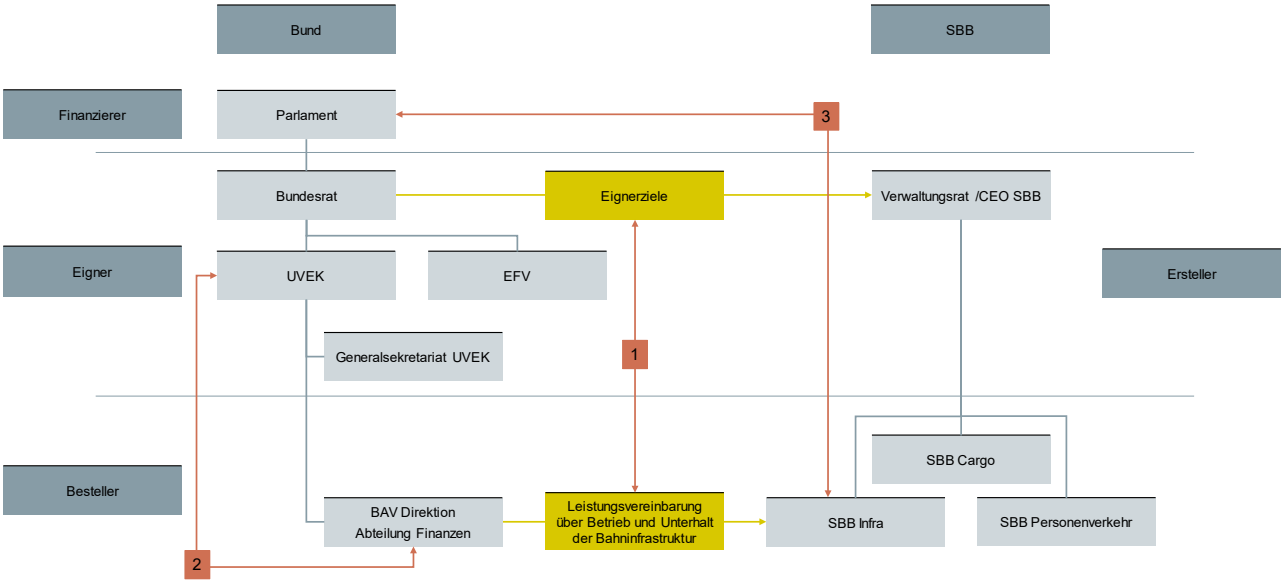
51 Ebd. S. 132−134.

aber weniger wahrscheinlich, da die Eignerrolle im dualen Modell nicht nur vom UVEK, sondern auch von der EFD wahrgenommen wird.

- *Kohärenzproblem 3: Übersteuerung des Bestellers durch das Parlament*. Durch Lobbying im Parlament können die SBB (und auch andere Bahnen) den Besteller übersteuern, indem sie einen anderen Parlamentsbeschluss erwirken, der die Bestellung des BAV beeinflusst. Dieser Aspekt wurde im vorliegenden Bericht nicht weiter thematisiert, weil die Rolle des Parlaments nicht Gegenstand der Untersuchung ist und es sich nicht um ein Corporate Governance-spezifisches Problem handelt.

Während sich das erste Kohärenzproblem ex-ante, also vor Vertragsabschluss stellt, treten die Kohärenzprobleme zwei und drei ex-post auf. Die folgende Darstellung D 4.7 zeigt die beiden Rollen des Bundes und die möglichen Kohärenzprobleme schematisch auf. Die Kohärenzprobleme sind in der Grafik rot markiert. Gelb markiert sind die Prozesse zur Erstellung der Leistungsvereinbarung.

D 4.7: Übersicht über die Besteller- und Eignerrolle des Bundes und mögliche Kohärenzprobleme



Legende: Die Nummern geben an, zwischen welchen Organen des Bundes die drei Probleme entstehen.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP, basierend auf Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin; Lienhard, Andreas; Haefeli, Ueli (2017): Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), KPM-Schriftenreihe Nr. 68, Bern, S. 135.

Die genannten Kohärenzprobleme sind den Vertragspartnern bekannt. Entsprechend wurden Anstrengungen unternommen, die Kohärenzprobleme zu mildern. Die Einführung von FABI war ein Schritt in diese Richtung: Bei den Verhandlungen über die Leistungsvereinbarung nimmt seit 2014 seitens des Bestellers ausschliesslich das BAV an den Verhandlungen teil. Auf der anderen Seite ist das BAV nicht mehr an den Eignergesprächen mit den SBB beteiligt. Schliesslich wurden seit 2017 die Ziele der Leistungsvereinbarung und die Eignerziele getrennt in zwei verschiedenen Dokumenten festgehalten. Zuvor waren die Ziele der Leistungsvereinbarung in den Eignerzielen enthalten gewesen.

4.4.2 Ausgestaltung und Umsetzung der Schnittstelle zwischen Besteller- und Eignerrolle bei den SBB

Zunächst lässt sich festhalten, dass seitens der SBB die beschriebenen Massnahmen zur Trennung der Eigner- und Bestellerrolle als positiv beurteilt wird. Namentlich der Vorschlag, das BAV nicht mehr an den Eignergesprächen zu beteiligen, ging denn auch von

den SBB aus. Auch die Trennung der Eignerziele von den Zielen der Leistungsvereinbarung nehmen die Vertretenden der SBB als Schritt in die richtige Richtung wahr. Diese Trennung hat aber aus Sicht des Unternehmens nur bedingt zu einer Lösung der Zielkonflikte zwischen Eigner und Besteller geführt. Wie bereits in Abschnitt 4.1 festgehalten, wären dafür eine Abstimmung und Priorisierung der Ziele und eine aktive Diskussion des Umgangs mit Zielkonflikten notwendig. Dies ist bedeutsam, weil die Beiträge an die SBB im Rahmen der Leistungsvereinbarung das Betriebsergebnis der SBB massgeblich beeinflussen können. Die Befragten des Unternehmens äusserten vor diesem Hintergrund den Wunsch, dass Eigner und Besteller potenzielle Konflikte zunächst untereinander klären und erst danach zuhanden der SBB kommunizieren sollten.

Die interviewten Personen sowohl seitens des Bestellers als auch des Eigners räumen indessen ein, dass es in der Praxis nicht möglich sei, diese Konflikte seitens des Bundes vollständig zu lösen. Vielmehr bleibe ein Gegensatz zwischen Eigner- und Bestellerzielen bestehen, der in der Praxis immer wieder neu zu bewältigen sei. In der gegenwärtigen Konzeption der Eigner- und Bestellerrolle des Bundes sei ein solcher Konflikt immanent und müsse ausgehalten werden. Die Departementsleitung beim UVEK würde die Trennung zwischen Besteller- und Erstellerrolle respektieren und sich nicht in die Verhandlungen zwischen SBB und BAV einmischen.

Zusammenfassend zeigen sich aus der geschilderten Situation in der Praxis zwischen Besteller und Eigner im Wesentlichen folgende Schnittstellenprobleme:

- Seitens BAV wird erstens die Trennung zwischen Besteller und Eigner bei den Eignergesprächen kritisiert: Es wird betont, dass das fachliche Know-how des Bestellers bei der Formulierung der strategischen Ziele nicht genügend berücksichtigt werde, worunter die Abstimmung zwischen Eigner- und Bestellerzielen leiden würde.
- Zweitens wurde in den Interviews die Frage aufgeworfen, ob die heutigen Eignerstellen angesichts ihrer beschränkten Ressourcen in der Lage seien, ohne direkte Unterstützung des BAV in den Eignergesprächen einen angemessenen Gegenpart zu den Vertretungen des Unternehmens einzunehmen. Diese Einschätzung wird teilweise auch von den Befragten bei den SBB geteilt.
- Drittens monieren die Befragten bei den SBB, dass der Eigner oftmals nicht rechtzeitig über Entscheide im Rahmen der Leistungsvereinbarung informiert sei. Dies betreffe nicht nur die Leistungsvereinbarung, sondern beispielsweise auch die Vergabe von Konzessionen. Die interviewten Personen seitens des Bestellers und des Eigners weisen darauf hin, dass im Rahmen der regelmässigen Eignergespräche genügend Gelegenheiten vorhanden seien, Informationen auszutauschen.
- Viertens lässt sich festhalten, dass sich bei Konflikten zwischen dem BAV und den SBB im Rahmen der Verhandlungen über die Leistungsvereinbarung die Trennung zwischen Besteller und Ersteller nicht mehr vollständig aufrechterhalten lässt (solche Konflikte treten in der Vergangenheit meist dann auf, wenn Uneinigkeiten über die Höhe der Abgeltungen im Rahmen der Leistungsvereinbarungen aufgetreten sind). In diesen Fällen muss die Leitung des UVEK entscheiden. Je nach befragter Person wird dann entweder die Eignersicht oder Bestellersicht zu stark gewichtet.

Über mögliche Ansätze zur Lösung dieser Schnittstellenprobleme gehen die Meinungen auseinander. Während die Befragten beim BAV eine Teilnahme an den Eignergesprächen begrüssen würden, erachten dies die Interviewten bei den SBB und den Eignerstellen als wenig sinnvoll. Eigner und Besteller sind jeweils der Meinung, dass eine Einmischung des anderen in die eigene Beziehung zum Unternehmen nicht angezeigt sei.

4.4.3 Fazit

Es lässt sich festhalten, dass das Kohärenzproblem eins (Konflikt zwischen Eigner- und Bestellerzielen) nur teilweise gelöst ist: Zielkonflikte bestehen und werden namentlich aus Sicht der SBB nur ungenügend gelöst. Das Kohärenzproblem zwei (Übersteuerung des Bestellers durch den Eigner) ist auf Grund der Ausgestaltung des heutigen dualen Modells systemimmanent. In der Praxis versuchen alle Parteien, dieses Schnittstellenproblem möglichst klein zu halten. Namentlich der Spitze des UVEK wird in diesem Kontext ein hohes Mass an Fairness und Objektivität attestiert. Dennoch bleibt die Gefahr einer Übersteuerung bestehen und wird von einem Teil der Beteiligten in der Praxis auch so wahrgenommen. Insgesamt haben die Interviews ergeben, dass die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Eigner und Besteller heute für alle Beteiligten nicht vollständig zufriedenstellend gelöst ist und dass keine Einigkeit über die Lösung der Schnittstellenprobleme besteht.

Auf der Basis der Grundlagen in Kapitel 3 und der in diesem Abschnitt dargelegten empirischen Erhebungen wurden die Bewertungskriterien zu den Steuerungsinstrumenten überprüft und zur folgenden Bewertung verdichtet.

D 4.8: Erfüllung der Bewertungskriterien bei der Schnittstelle zwischen Eigner und Besteller

Bewertungskriterium	Erfüllung	
Schnittstellen und Zielkonflikte zwischen den Rollen des Staats als Eigner/Besteller/Subventions- bzw. Konzessionsgeber		
D1: Die Eigner- und Bestellerziele werden koordiniert.	+/-	Fachamt und Unternehmen kritisieren teilweise die ungenügende Koordination der Eigner- und Bestellerziele (fehlende Priorisierung).
D2: Zielkonflikte zwischen Eigner- und Bestellerzielen werden gelöst.	+/-	Die Formalisierung der Zielvorgaben ist gegeben. Die Trennung der personellen Verantwortung ist gegeben. Die institutionelle Trennung der Verantwortlichkeit ist vorhanden, aber die Institutionen befinden sich im gleichen Departement. Die formale Trennung der strategischen Ziele von den Bestellerzielen ist gegeben. Zielkonflikte werden in den strategischen Zielen nur teilweise thematisiert.
D3: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und den Fachämtern ist klar und wird ebenfalls dokumentiert.	-	Eine Dokumentation des Informationsflusses zwischen dem Eigner und den Fachämtern ist soweit ersichtlich nicht vorhanden.

Legende: + = erfüllt; +/- = teilweise erfüllt; - = es bestehen bedeutsame Mängel.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Schlussfolgerungen

Aus der Analyse der Grundlagen (Auswertung der konzeptionellen Grundlagen auf der internationalen Ebene und der Literatur sowie der konzeptionellen Grundlagen und der Rechtsgrundlagen des Bundes) und der Überprüfung von total 37 Bewertungskriterien[52] auf der Basis der empirischen Ergebnisse (Auswertung von Unterlagen und Durchführung von 20 Interviews) können die nachfolgenden Schlussfolgerungen abgeleitet werden. Diese sind nach den Untersuchungsgegenständen geordnet.

5.1.1 Schlussfolgerungen zu den Steuerungsinstrumenten

Die Grundlagenanalyse hat verdeutlicht, dass die heutige Steuerung der vier untersuchten Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom sich aus der staatlichen Gewährleistungsverantwortung ableitet. Die Aufsicht über die vier Unternehmen beschränkt sich aufgrund der Verselbstständigung und der damit eingeräumten Autonomie auf eine von einer gewissen Distanz geprägten Organisationsaufsicht. Diese ist im Vergleich zur Zentralverwaltung entsprechend beschränkt. Die Steuerung der vier Unternehmen erfolgt mittels elf Instrumenten, wobei der Wahl des Verwaltungsrats, den strategischen Zielen, den Eignergesprächen sowie der Genehmigung von Geschäftsbericht und Jahresrechnung eine besonders hohe Bedeutung zukommt.

Die Steuerung der bundesnahen Unternehmen ist in der Querschnittgesetzgebung (insb. RVOG und RVOV, BPG und BPV) respektive in den entsprechenden Organisationserlassen (POG, BGRB, SBBG, TUG) geregelt. Subsidiär erfolgt die Steuerung bei den spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften SBB, Post und Swisscom nach OR und den Statuten, bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft RUAG Holding AG überwiegend nach OR und den Statuten. Bei allen vier Unternehmen (auch bei der privatrechtlich organisierten RUAG Holding AG) sind strategische Ziele vorgesehen, die vom Verwaltungsrat umzusetzen sind und über deren Erreichung er dem Bundesrat zu berichten hat.

[52] Bzw. einschliesslich der Subkriterien insgesamt 58 Bewertungskriterien.

Aus den konzeptionellen Grundlagen und der Literatur wurden 18 Bewertungskriterien zur Beurteilung der Steuerungsinstrumente abgeleitet, die sich aus total 32 Subkriterien zusammensetzen. Werden die Subkriterien zum Massstab genommen, ergibt sich folgender Befund: 13 der 32 Subkriterien wurden als erfüllt bewertet. Diese betreffen insbesondere die gemeinsam mit den Unternehmen festgelegten strategischen Ziele, der regelmässige Austausch zwischen Eigner und Unternehmen, die Gewährleistung der Autonomie der Unternehmen und der weitestgehende Verzicht auf den Eingriff in das Tagesgeschäft sowie der zurückhaltende Einsatz von Staatsvertretungen in den Verwaltungsräten.

Als teilweise erfüllt können 14 der 32 Subkriterien gelten. Diese umfassen beispielsweise das Fehlen eines Rahmengesetzes für bundesnahe Unternehmen, die nicht schlüssig begründete Wahl der Rechtsform, der nicht erweiterte Auftrag der Revision, die nur teilweise Thematisierung des Umgangs mit Zielkonflikten in den strategischen Zielen, die weniger auf einer eingehenden Überwachung, sondern weitgehend auf Vertrauen basierter Überprüfung der Vorgaben, die fehlende Berücksichtigung der Besonderheiten bei Unternehmen mit Holdingstrukturen sowie die teilweise fehlende Systematisierung der Verfahren bei der Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats.

Als nicht erfüllt bewertet wurden 2 Subkriterien; und zwar das Fehlen einer Priorisierung der strategischen Ziele und das Fehlen von Mechanismen zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Mitglieder des Verwaltungsrats. Die Bewertung von 3 weiteren Subkriterien war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Insgesamt führt die Untersuchung der Steuerungsinstrumente zu einem positiven Befund: Es steht dem Eigner eine sinnvolle und genügende Anzahl von Instrumenten zur Verfügung, mit denen er die Unternehmen steuern kann. Die Anwendung der Instrumente funktioniert in der Praxis gut. Es bedarf keiner zusätzlichen Instrumente seitens des Eigners. Trotz dieses positiven Befunds lassen sich sechs Optimierungspotenziale erkennen:

- Ein *erstes* Optimierungspotenzial betrifft die Rechtsgrundlagen. Es ist aus den Grundlagen nicht schlüssig nachzuvollziehen, weshalb bei den vier Unternehmen drei Mal die Form einer spezialrechtlichen AG und einmal die Form einer privatrechtlichen AG gewählt worden ist. Im Weiteren hat sich gezeigt, dass gewisse Elemente der Steuerung nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind. Insbesondere sind die wichtigen Eignergespräche rechtlich nicht verankert und es bestehen Unsicherheiten bezüglich der Verbindlichkeit der strategischen Ziele. Zudem sind die Tätigkeitsfelder der Unternehmen (öffentliche Aufgabe und allfällige weitere privatwirtschaftliche Tätigkeiten) sowie die Zulässigkeit von Beteiligungen und Bildung von Tochterunternehmen teilweise relativ offen formuliert.
- Es besteht *zweitens* ein Bedarf nach einer Priorisierung beziehungsweise Gewichtung der strategischen Ziele und einer expliziten Auseinandersetzung mit Zielkonflikten im Rahmen der strategischen Ziele. Sowohl die Analyse der Grundlagen wie auch die Erhebungen zur Umsetzung der Steuerungsinstrumente haben gezeigt, dass diesbezüglich ein Optimierungspotential vorhanden ist. Dabei geht es keineswegs um eine Einebnung von Zielkonflikten. Vielmehr sollen Zielkonflikte benannt und die Entscheidungsverfahren bei der Bewältigung von Zielkonflikten explizit festgelegt werden.
- Es muss *drittens* festgehalten werden, dass die Prozesse zwischen dem Eigner und den Unternehmen, namentlich der Prozess zur Wahl der Verwaltungsräte, sowie die Inhalte und die Abfolge der Eignergespräche und deren Vorbereitung über alle Unternehmen betrachtet wenig systematisch geregelt sind (zu letzterem vgl. die Ausführungen im nächsten Abschnitt). Dies ist angesichts der unbestritten hohen Bedeutung dieser beiden Instrumente erstaunlich. Es besteht aufgrund der geringen Systematisierung der Prozesse die Gefahr, dass nicht alle Eignerstellen des Bundes früh genug in die Wahl

der Verwaltungsräte eingebunden werden und dass die Unternehmen ein Übergewicht bei der Ausgestaltung der Prozesse erhalten.

- *Viertens* bedarf die externe Revision einer Überprüfung. Die Aufgaben und die Rolle der externen Revision sind heute zwar klar festgehalten und das entsprechende Bewertungskriterium darf als erfüllt betrachtet werden. Gemäss den Ergebnissen der Analyse stellt sich aber insbesondere an der Schnittstelle zur Bestellerrolle die Frage, ob der Auftrag der externen Revision nicht auf den Subventionsbereich ausgeweitet und mit den Kontrollen der Fachämter, insbesondere des BAV, koordiniert werden sollte. Bei der Post wurde die Ausweitung der externen Revision auf den Subventionsbereich inzwischen beschlossen.
- *Fünftens* beinhalten die strategischen Ziele zwar Vorgaben zum Einsatz von Instrumenten zum Risikomanagement. Darüber hinaus gibt es aber wenige Vorgaben darüber, welche weiteren unternehmensinternen Führungsinstrumente wie Compliance-Management oder IKS anzuwenden sind und wie weit dem Eigner über deren Ergebnisse zu berichten ist. Ferner besteht die Möglichkeit, die strategischen Ziele mit näheren Vorgaben zu Rechnungslegung zu ergänzen (bspw. hinsichtlich Spartenrechnungen).
- *Sechstens* hat sich gezeigt, dass die Steuerung je nach Marktnähe und Subventionsanteil der Unternehmen weiter differenziert werden müsste. Entsprechende Hinweise ergeben sich bereits aus dem Corporate Governance-Bericht, insbesondere im Zusammenhang mit der Aufgabentypologie und dem 16. Leitsatz bezüglich der strategischen Ziele.[53]

In Bezug auf die Holdingstrukturen sowie auf die Eignerpolitik kommt die Analyse nicht zu eindeutigen Schlussfolgerungen.

- *Holdingstrukturen*: Bezüglich bundesnaher Unternehmen bestehen keine besonderen konzeptionellen Grundlagen. Gefragt, wie sich die Holdingstrukturen auf die Führung in der Praxis auswirken würden, konnten keine negativen Beobachtungen festgestellt werden, obwohl die Holdingstruktur formal und auch faktisch zu einer höheren Komplexität führt.
- *Eignerpolitik*: Von der OECD wird eine umfassende, alle Unternehmen einbindende Eignerpolitik der öffentlichen Hand gefordert. Beim Bund ist eine solche nicht vorhanden. In den Interviews wird dieser Aspekt selten angesprochen, ein expliziter Bedarf scheint sich im Kontext der vier untersuchten Unternehmen offenbar nicht zu ergeben. Dies könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass der Corporate Governance-Bericht des Bundesrats, dessen Zusatzbericht, die Erläuterungen der EFV sowie die Umsetzungsplanung mindestens teilweise als Eignerpolitik interpretiert werden können. Dennoch kann die Frage aufgeworfen werden, ob es für den Bund nicht sinnvoll wäre, eine umfassende, explizite Eignerpolitik in Bezug auf alle seine Unternehmen zu entwerfen, wie dies in einigen Kantonen der Fall ist.[54]

5.1.2 Schlussfolgerungen zum Informationsaustausch

Die Auswertung der Grundlagen zeigt, dass nur ein gut informierter Eigner seine Steuerungsfunktion wahrnehmen kann. Die Unternehmen sind dementsprechend verpflichtet, dem Eigner aktiv und rechtzeitig die relevanten Informationen zukommen zu lassen. Bei

---

53 Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8234, 8278.

54 So verfügt beispielsweise der Kanton Luzern über eine Strategie für die Gesamtheit seiner Beteiligungen an Unternehmen.

Bedarf kann der Eigner zusätzliche Informationen verlangen. Zentral für den Informationsaustausch sind die Ausgestaltung der strategischen Ziele und die Eignergespräche. Weiter sind Auskunfts- und Einsichtsrechte wesentliche Voraussetzungen für den Eigner, um rechtzeitig zu hinreichenden Information zu gelangen. Der Informationsfluss soll klar dokumentiert werden. Von der Dokumentation ausgenommen ist wesensgemäss der informelle Austausch. Dieser kann vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit von Entscheiden und in Hinblick auf die Kontrolle nicht unproblematisch sein.

Mittels einer Staatsvertretung im Verwaltungsrat besteht die Möglichkeit, den Informationsaustausch laufend sicherzustellen. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften können die Informationsrechte nötigenfalls gezielt erweitert werden. Das Gebot der Gleichbehandlung der Aktionäre (insb. auch Gleichzeitigkeit von Informationsflüssen) gilt dabei im Grundsatz aber auch für bundesnahe Unternehmen. Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 620 ff. OR kommen dem Staat als Aktionär grundsätzlich keine privilegierten Informationsrechte zu. Informationsschranken ergeben sich ferner aus der Verschwiegenheitspflicht der Verwaltungsratsmitglieder (insb. im Zusammenhang mit Geschäftsgeheimnissen) sowie (bei börsenkotierten Gesellschaften) aus dem Kapitalmarktrecht (insb. Ad-hoc-Publizitätspflicht). Diese Schranken sind auch für allfällige Staatsvertretungen zu beachten, was in der Literatur indessen umstritten ist.

Gewisse Informationspflichten beziehungsweise -rechte können sich bereits aus der Querschnittsgesetzgebung (insb. RVOG) oder sogar aus dem Verfassungsrecht ergeben. In den Organisationserlassen sowie in den strategischen Zielen werden besondere Berichterstattungspflichten beziehungsweise Informationsrechte vorgesehen.[55] Bei der Post und den SBB (wenn auch weniger weitgehend) werden Informationspflichten zusätzlich in den Statuten festgehalten.

Aus diesen Grundlagen wurden 10 Bewertungskriterien mit total 13 Subkriterien abgeleitet, um den Informationsfluss beurteilen zu können. 9 der 13 Subkriterien wurden erfüllt. Namentlich der Umfang und der Zugang zu Informationen, aber auch die Vorkehrungen zur Geheimhaltung und zur Beschaffung fehlender Informationen sowie die Gewährleistung von Transparenz und Offenlegung seitens der Unternehmen wurden positiv bewertet.

Als nur teilweise erfüllt bewertet wurden 3 Subkriterien. Sie betreffen die rechtzeitige Bereitstellung der Informationen durch die Unternehmen, die Transparenz- und Offenlegungspolitik seitens Eigner und die lückenlose Dokumentation des Informationsflusses zwischen Eigner und Unternehmen. Die Bewertung eines weiteren Subkriteriums war nicht Gegenstand der Untersuchung. Ferner zeigten die durchgeführten Gespräche und die Auswertung der Unterlagen, dass trotz der an sich guten Ausgestaltung des Informationsaustauschs eine Asymmetrie der Information zwischen Eigner und Unternehmen bestehen bleibt.

Insgesamt führt die Untersuchung zum Schluss, dass der Informationsaustausch zwischen Eigner und Unternehmen positiv zu bewerten ist: Der Informationsumfang, der Informationszugang und der Informationsrhythmus sind angemessen. Namentlich die Zahl und der Rhythmus der Gespräche zwischen Eignerstellen und Unternehmensführung können als durchaus intensiv bezeichnet werden.[56] Die Interviews haben ferner gezeigt, dass die

---

55 Bezüglich der Swisscom ist dies im Rahmen der laufenden Revision des FMG vorgesehen.

56 Es finden pro Jahr mindestens drei bis vier Gespräche zwischen den Unternehmensspitzen und den strategischen Eignerstellen des Bundes statt.

Holdingstrukturen in der Praxis den Informationsaustausch offenbar nicht negativ beeinflussen. Es bleibt dennoch eine Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen bestehen, die heute nicht zuletzt mit Vertrauen bewältigt wird: Die Eignerstellen gehen davon aus, dass ihnen die Unternehmen keine Informationen bewusst vorenthalten. Darüber hinaus lassen sich folgende Aspekte benennen, welche die Informationsasymmetrie verstärken:

- Die Agenda der Eignergespräche ist nicht durchwegs systematisch strukturiert und wird daher stark durch die Unternehmen dominiert. Diese setzen die wichtigen Themen, was die Informationsasymmetrie verstärkt.
- Informationen der Unternehmen zu den Eignergesprächen werden teilweise kurzfristig geliefert, was dem Eigner die Vorbereitung auf die Gespräche erschwert, vor allem wenn es sich um umfangreiche und komplexe Gegenstände handelt.
- Die Eignergespräche sind eher retrospektiv ausgerichtet und lassen (mit Ausnahme von Strategieworkshops bei der RUAG) eher wenig Raum für prospektive Themen.
- Die Eignergespräche sind über alle vier Unternehmen insgesamt wenig systematisiert. Es bestehen Unterschiede in Bezug auf die Periodizität, die Zusammensetzung der Teilnehmenden und die Protokollierung der Ergebnisse.

Wohl um die Informationsasymmetrie zu mildern, wurden bei den SBB und der Post (bis Ende 2018) direkt und bei der Swisscom indirekt über die Staatsvertretung die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen an den Eigner übermittelt. Gemäss den Ergebnissen aus den Interviews kann dieser Informationsaustausch die Asymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen indessen nicht mildern, im Gegenteil: Die Protokolle enthalten auf der einen Seite diverse Informationen, die zur Wahrnehmung der Eignerrolle nur bedingt relevant sind und daher für den Eigner nur einen beschränkten Nutzen aufweisen. Auf der anderen Seite verwischt die Zustellung dieser Protokolle die Verantwortlichkeiten zwischen Verwaltungsrat und Eigner. Da sich die Eignerstellen in der Praxis offenbar nicht zu den Protokollen äussern, bleibt deren Weiterleitung in seiner Bedeutung unklar.

In Bezug auf die Bedeutung des informellen Austauschs zwischen Eignerstellen und Unternehmen lässt die Analyse keine näheren Schlüsse zu. Es ist unbestritten, dass namentlich auf Stufe der Unternehmensspitze und den Spitzen der Departemente informelle Kontakte gepflegt werden. Diese können positive Auswirkungen haben im Sinne eines raschen Informationsflusses und einer effektiven Koordination zwischen Eigner und Unternehmen. Informelle Kontakte können aber mangels Dokumentation auch zur Intransparenz von Entscheiden führen (fehlende Nachvollziehbarkeit und Kontrollmöglichkeit) und somit die formale Steuerung unterlaufen.

5.1.3 Schlussfolgerungen zur Rollenteilung des Bundes im Eignermodell

Gemäss den Leitlinien der OECD sollte die Eignerfunktion von anderen Funktionen institutionell getrennt werden. Dazu wird ein monistisches Modell empfohlen, bei dem eine einzige Behörde die Eignerfunktion übernimmt. Dadurch können gemäss OECD Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Rollen vermieden werden. Jedenfalls muss die Eignerstelle über genügend Ressourcen verfügen, um ihre Rolle wahrnehmen zu können, sowohl in personeller als auch in fachlicher Hinsicht.

Der Bundesrat hat sich gemäss seinem Corporate Governance-Bericht bezüglich den Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom aus Effizienzgründen für ein duales Eignermodell entschieden. Es galt, Doppelspurigkeiten bei der Eignerstelle und den Fachbehörden zu vermeiden. Auf die Schaffung einer Stelle für die Gesamtkoordination der Eignerrolle des Bundes wurde ebenfalls verzichtet; diese Aufgabe kommt somit letztlich dem Gesamtbundesrat zu. Dieser behandelt die strategischen Ziele und die Berichterstattung

dazu im Rahmen der üblichen Verfahren bei Bundesratsgeschäften. Wie intensiv sich der Bundesrat mit der Steuerung der Unternehmen befasst, konnte in der vorliegenden Untersuchung nicht ermittelt werden. Weder die Unterlagen noch die Interviews ergaben diesbezüglich nähere Hinweise darauf.

Das Eignermodell des Bundes ist teilweise auf Verordnungsstufe geregelt (OV-UVEK bzw. OV-VBS); bezüglich der Aufgaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung im Eignermodell besteht keine spezifische rechtssatzmässige Regelung. Ebenso wenig wird die Rollenteilung zwischen den Eignerstellen und den Fachämtern spezifisch festgelegt.

Die empirischen Analysen haben es erlaubt, die aus der Theorie abgeleiteten 6 Bewertungskriterien respektive die total 10 Subkriterien zu überprüfen. Erfüllt werden total 3 Subkriterien. Dazu zählt die institutionelle Trennung der verschiedenen Rollen des Staats beispielsweise als Eigner, Besteller, Aufsichtsbehörde und Regulator der Unternehmen. Ebenso ist im heutigen Modell sichergestellt, dass der Staat seine Rolle als Eigner und die damit verbundenen Aktionärsrechte effektiv ausüben kann. Schliesslich liegen Verhaltensstandards vor, an die sich auch mit der Eignerfunktion betrauten Personen halten müssen.

5 Subkriterien wurden teilweise erfüllt: Das duale Modell erlaubt keine vollumfängliche institutionelle Trennung zwischen Eigner und Besteller, weil Eigner und Besteller zwar in verschiedenen Organisationseinheiten angesiedelt sind, diese aber letztendlich vom gleichen Departement (dem UVEK bzw. VBS) geführt werden (vgl. dazu auch weiter hinten im Bericht). Ausserdem sind die Verantwortlichkeiten bei der Ausübung der Steuerungsinstrumente zwar auf unterschiedliche Stellen verteilt, jedoch sind diese nicht durchwegs rechtlich festgelegt. Die Analyse hat weiter gezeigt, dass die fachtechnischen Eignerstellen bei der EFV, dem GS UVEK und dem GS VBS nicht über ausreichende personelle Kapazitäten und fachliche Kompetenzen verfügen. Die entsprechende Ressourcenausstattung wird in den allermeisten Interviews als zu schmal beurteilt. Schliesslich wird eine Asymmetrie bei der Ausgestaltung des dualen Modells zwischen Finanzdepartement und Fachdepartementen beobachtet: Die Fachdepartemente verfügen im heutigen dualen Modell über ein stärkeres Gewicht als das Finanzdepartement.

Nicht erfüllt werden 2 Subkriterien. Sie betreffen einerseits das Fehlen einer einzigen Eignerstelle beim Bund und das Fehlen einer Koordinationsstelle für alle Eignerinteressen des Bundes.

Wenn die Ergebnisse aus den Interviews betrachtet werden, wird indessen deutlich, dass die betroffenen Stellen beim Bund wie auch bei den Unternehmen das duale Modell als grundsätzlich praktikabel erachten und es einem monistischen Modell vorziehen. Besonders positiv hervorgestrichen wird in den Interviews, dass Checks and Balances zwischen der fachlichen und finanziellen Eignersicht im dualen Eignermodell bestehen. Dabei wird seitens der Unternehmen auch nicht verschwiegen, dass das duale Modell den Unternehmen mehr Einflussmöglichkeiten eröffnet als ein monistisches Modell. Trotz der guten Akzeptanz in der Praxis weist die heutige Ausgestaltung des dualen Modells vier wesentliche Optimierungspotenziale auf:

- *Erstens* besteht eine Asymmetrie zwischen den beiden Eignerstellen: Die Fachdepartemente sind beim heute praktizierten dualen Modell dominierend. Dies gilt insbesondere bezüglich der Vertretung des Eigners, die beim zuständigen Mitglied des Bundesrats und dem GS UVEK beziehungsweise dem GS VBS angesiedelt ist. Demgegenüber ist das Finanzdepartement mit der Direktion der EFV und mit der Sektion

Ausgabenpolitik mit Unterstützung des Rechtsdiensts EFV mit entsprechenden Aufgaben betraut. Diese Konstellation ergibt sich nicht etwa aus einer konzeptionellen Vorgabe: Vielmehr ist sie das Resultat der Ausgestaltung des dualen Modells durch die jeweiligen Departementsführungen in der Praxis. Das heisst, das duale Modell kann durchaus anders ausgestaltet werden, zumal es keine spezifischen gesetzlichen Vorgaben zu dessen Ausgestaltung gibt.

- *Zweitens* verfügen die fachtechnischen Stellen im GS UVEK beziehungsweise im GS VBS und in der EFV über zu wenig Ressourcen, um ihre Rolle optimal ausfüllen zu können (vgl. dazu auch die Ausführungen weiter vorne). Zusammen mit den Schlussfolgerungen zur Informationsasymmetrie und der fehlenden Systematisierung der Eignergespräche (vergleiche dazu die Ausführungen in den zwei vorangegangenen Abschnitten) befinden sich die fachtechnischen Eignerstellen des Bundes gegenüber den Unternehmen zu stark im Hintertreffen.
- *Drittens* ist die Rolle des Eigners und des Bestellers zwar innerhalb des Fachdepartements auf verschiedene Bundesbehörden verteilt (GS UVEK und BAV bzw. GS VBS und Armasuisse). In der Praxis treten aber immer wieder Rollenkonflikte auf, die innerhalb des gleichen Departements gelöst werden müssen. Dies ist gemessen an den theoretischen Vorgaben nicht optimal (vgl. dazu auch die Ausführungen im nächsten Abschnitt).
- *Viertens* ist die Rollenteilung der Departemente (EFD, UVEK, VBS) der Ämter und Generalsekretariate (EFV, Fachämter, GS) im Eignermodell rechtlich nicht vollständig umschrieben, wie es organisationsrechtlich indiziert wäre.

5.1.4 Schnittstelle Eigner – Besteller

Die Frage der Schnittstelle zwischen Eigner- und Bestellerrolle des Bundes wurde am Fall der SBB näher untersucht. In diesem Bereich ist die Bestellerrolle des Bundes im Bereich der Bahninfrastruktur besonders bedeutsam: Es werden dafür rund 7,6 Milliarden Franken für den Zeitraum 2017 bis 2020 zur Verfügung gestellt. Eine vergleichbare Situation besteht lediglich bei der Post, wobei hier auch die Kantone als Besteller auftreten und die Beiträge des Bundes vergleichsweise kleiner ausfallen.

Die Auswertung der Grundlagen zeigt, dass Zielkonflikte zwischen Eigner- und Bestellerzielen eine zentrale Problematik darstellen (vgl. dazu auch die Ausführungen zur Priorisierung der strategischen Ziele). Teilweise wird eine (unternehmensübergreifende) *Gesamtstrategie* angeregt, welche die Bestellerrolle einschliesst. Die Eigner- und die Bestellerziele sind aber mindestens zu koordinieren und die Ziele zu priorisieren, wofür der Bundesrat verantwortlich ist. Bei der rechtlichen Verselbstständigung der Rüstungsbetriebe sollten potenziellen Interessenkonflikten zwischen der Eigner- und Bestellerrolle des Bundes vorgebeugt werden, indem eine zwischengeschaltete Finanz- und Strategieholdinggesellschaft errichtet wurde. Im Übrigen lassen sich in den untersuchten konzeptionellen Grundlagen und Erlassen des Bundes keine weiteren spezifischen Regelungen in Bezug auf die Schnittstellen zwischen Eigner und Besteller finden.

Auf der Basis der konzeptionellen Grundlagen konnten 3 Bewertungskriterien formuliert werden, um die Schnittstelle zwischen Besteller und Eigner im Falle der SBB bewerten zu können. Gemäss Auswertung der Interviews und mit Rückgriff auf bestehende Untersuchungen[57] lässt sich festhalten, dass 2 Bewertungskriterien nur teilweise erfüllt sind. So

[57] Rieder, Stefan; Roose, Zilla; Thorshaug, Kristin; Lienhard, Andreas; Haefeli, Ueli (2018): Evaluation der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Infrastrukturbetreiberinnen. Bericht zuhanden des Bundesamts für Verkehr (BAV), KPM-Schriftenreihe Nr. 68, Bern, S. 135–138.

funktioniert die *Koordination* der Eigner- und Bestellerziele nicht reibungslos. Grund dafür ist ein Dilemma: Auf der einen Seite wurde eine Trennung der Eigner- und Bestellerrolle in Bezug auf die SBB vorgenommen, indem die Eigner- und der Bestellerziele entflochten wurden und das BAV als Bestellerin nicht mehr an die Eignergespräche eingeladen wird. Auf der anderen Seite bleiben die Ziele des Eigners mit jenen des Bestellers materiell verbunden insbesondere was das finanzielle Ergebnis der SBB angeht: Die Entschädigungen für die Bestellungen bestimmen das Betriebsergebnis der SBB wesentlich mit. Entsprechend wird von den SBB eine Abstimmung der Eigner- und Bestellerziele auf Seiten des Bundes gefordert. Das BAV macht seinerseits geltend, dass es sich eine solche Koordination nicht leisten könne, weil seine fachliche Kompetenz bei der Formulierung der Eignerziele zu wenig berücksichtigt würden und es im Prozess der Zieldefinition nicht involviert sei. Auch *Zielkonflikte* zwischen Eigner- und Bestellerzielen werden nicht vollständig gelöst. Zielkonflikte treten bei den SBB namentlich zwischen dem Wohlergehen des Unternehmens einerseits (Eignerinteressen) und der effizienten Verwendung der Subvention aus dem Bahninfrastrukturfonds andererseits (Bestellerinteressen) auf. Um Rollenkonflikte zu vermeiden, wurde eine institutionelle Trennung zwischen Eigner und Besteller vollzogen (vgl. oben). Dennoch ergeben sich Rollenkonflikte durch den Umstand, dass Besteller wie Eigner im gleichen Departement angesiedelt sind und letztendlich die Departementsspitze bei Streitfragen entscheiden muss. Im Rahmen des heutigen dualen Eignermodells lässt sich dieses Problem nicht gänzlich beseitigen.

Als nicht erfüllt gilt soweit ersichtlich das Bewertungskriterium der Dokumentation des Informationsflusses zwischen Eigner und Fachämtern, die für die Bestellerrolle verantwortlich sind.

Insgesamt führt dies zur Schlussfolgerung, dass die Problematik zwischen Eigner und Besteller durch verschiedene Massnahmen (Abstimmung der Zielvorgaben, institutionelle Trennung der Rollen) bisher nur teilweise gelöst werden konnte. Die Koordination der Eigner- und Bestellerziele bleibt eine Herausforderung, ebenso die Ansiedelung von Eigner- und Bestellerinstitutionen im gleichen Departement sowie der Informationsfluss zwischen Fachämtern und Eignerstellen.

5.1.5 Gesamtwürdigung

Die Analyse der drei Untersuchungsgegenstände sowie der Schnittstelle zwischen Eigner- und Bestellerrolle am Beispiel der SBB lässt insgesamt ein positives Fazit zur Corporate Governance des Bundes zu. Die Steuerung der vier Unternehmen Post, RUAG, SBB und Swisscom durch den Bund, der Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und Eignerstellen sowie die Funktionsfähigkeit des dualen Eignermodells haben sich grundsätzlich bewährt. Die bestehenden Instrumente reichen grundsätzlich aus, um die Eignerrolle wahrnehmen zu können. Die heutige Gestaltung des Informationsaustauschs ermöglicht dem Eigner den Zugang zu allen wichtigen Informationen im Unternehmen. Das Eignermodell funktioniert in der Praxis weitgehend gut. Selbst gut funktionierende Steuerungsmechanismen und Organisationsmodelle können indessen Fehlverhalten nie gänzlich verhindern.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass die Ausgestaltung der Eignerrolle durch den Bund gewisse Optimierungspotenziale aufweist. Insbesondere der Umgang mit Zielkonflikten, die knapp bemessenen Ressourcen der Eignerstellen und die Asymmetrie bei der Wahrnehmung der Eignerrolle zwischen UVEK/VBS einerseits und EFD andererseits bieten Ansatz für Weiterentwicklungen. Zudem sollte eine systematische gesetzliche Verankerung von Steuerungselementen und eine Systematisierung der Steuerungsabläufe erwogen werden.

5.2 Empfehlungen

Ausgehend von den Schlussfolgerungen konnten 14 Empfehlungen hergeleitet werden.

5.2.1 Empfehlungen zu Steuerungsinstrumenten

In Bezug auf die Steuerungsinstrumente lassen sich folgende Empfehlungen formulieren.

E1 Anpassung der Rechtsgrundlagen

In Hinblick auf die heutigen Querschnitts- wie auch die Organisationserlasse wurde festgestellt, dass gewisse Elemente der Steuerung nicht, nur partiell oder je nach Unternehmen unterschiedlich geregelt sind. Im Weiteren ist nicht ersichtlich, weshalb spezialrechtliche oder privatrechtliche Aktiengesellschaften als Rechtsformen gewählt worden sind, zumal auch bei den spezialrechtlichen Aktiengesellschaften meist auf die Regelungen des OR verwiesen wird beziehungsweise auch bei der privatrechtlichen AG (RUAG Holding AG) spezialgesetzlich strategische Ziele und die Berichterstattung an den Bundesrat vorgesehen sind. In dem Sinne wird folgendes empfohlen:

- *Ergänzung der Querschnittserlasse*: Es wird empfohlen (soweit keine rein privatrechtliche AG vorliegt), die Verbindlichkeit der strategischen Ziele klar zu regeln sowie die Eignergespräche gesetzlich zu verankern. Ferner wird in Anbetracht der organisationsrechtlichen Bedeutung empfohlen, die Rollenteilung der Departemente (EFD, UVEK, VBS) der Ämter und Generalsekretariate (EFV, Fachämter, GS) im Eignermodell rechtlich zu umschreiben (RVOV oder Organisationsverordnung der Departemente).
- *Ergänzung der Organisationserlasse:* Es wird empfohlen, die Organisationserlasse noch deutlicher zu harmonisieren (bspw. Aufgaben des Verwaltungsrats). Die spezialgesetzliche AG soll dabei als Grundform dienen, von der nur aus besonderen Gründen abgewichen werden kann. Im Weiteren wird empfohlen, in den Organisationserlassen die Tätigkeitsfelder der Unternehmen (öffentliche Aufgabe und allfällige weitere privatwirtschaftliche Tätigkeiten) klarer zu umschreiben und Angaben zur Zulässigkeit von Beteiligungen und Bildung von Tochterunternehmen zu formulieren beziehungsweise nötigenfalls zu präzisieren.

E2 Priorisierung der strategischen Ziele und Befassung mit Zielkonflikten

Die strategischen Ziele bilden ein zentrales Steuerungsinstrument des Eigners. Allerdings sind die Ziele nicht priorisiert und es wird aus Sicht der Autoren/-innen zu wenig auf Zielkonflikte und deren Bewältigung eingegangen. Auf diesen Umstand wurde bereits in früheren Untersuchungen hingewiesen.[58] Da Zielkonflikte untrennbar mit den Leistungen der vier Unternehmen verbunden sind, wird zu deren Milderung und zum Umgang mit ihnen folgendes empfohlen:

- Es wird empfohlen, die strategischen Ziele der Unternehmen zu priorisieren oder zu gewichten.
- Zielkonflikte sollten in den strategischen Dokumenten explizit angesprochen und erörtert werden.
- Es sollte ersichtlich sein, wie Eigner und Unternehmen mit den Zielkonflikten in der Praxis umzugehen haben.
- Es wird empfohlen, wo immer möglich überprüfbare Indikatoren zu definieren, um die Diskussion um die Zielkonflikte und die Zielerreichung zu vereinfachen.

---

58 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2012): Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2012, BBl 2012 8550, Empfehlung 1.

– Es wird empfohlen, insbesondere bezüglich Gegenstand und Periodizität klare Vorgaben für die Berichterstattung zu formulieren (vgl. auch E5).

E3 Verfahren der Wahl der Verwaltungsräte sowie der Überprüfung der Funktionsfähigkeit stärker systematisieren

Die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder stellt ein zentrales Element der Steuerung der Unternehmen durch den Eigner dar. Bisher sind die mit der Wahl verbundenen Abläufe aber noch wenig systematisch festgehalten worden. Eine periodische Beurteilung der Funktionalität des Verwaltungsrats wird soweit ersichtlich nicht systematisch durchgeführt. Dies führt die Autoren/-innen zu folgenden Empfehlungen:

– Es wird empfohlen, den Prozess zur Vorbereitung der Wahl der Verwaltungsräte zu systematisieren und sicherzustellen, dass die verschiedenen Eignerstellen frühzeitig und gleichberechtigt in den Prozess eingebunden werden.
– Es wird empfohlen, Mechanismen zur Überprüfung der Funktionsfähigkeit und Regelungen zur Sicherstellung der Unabhängigkeit beziehungsweise zum Umgang mit Interessenskonflikten der Mitglieder des Verwaltungsrats zu prüfen. Dies kann auf der Basis der bestehenden Anforderungsprofile mittels systematischer Assessments der Kandidatinnen und Kandidaten vor der Wahl und vor der Wiederwahl erfolgen. Im Weiteren ist eine hinreichende Aus- und Weiterbildung der Mitglieder des Verwaltungsrats wichtig.

E4 Ausweitung des Mandats der externen Revision

Die externe Revision im Auftrag des Verwaltungsrats beschränkte sich bisher auf die obligationenrechtlich zwingend vorgesehene Prüfung der Jahresrechnung. Namentlich die Verwendung der Subventionen war nicht Gegenstand der externen Revision. Nur in Ausnahmefällen wurde der Auftrag der externen Revision ausgeweitet (bspw. bei der RUAG). Angesichts des Umfangs der bestellten Leistungen und der missbräuchlichen Buchhaltungspraxis bei der Post, aber auch in Hinblick auf weitere für den Eigner relevante Bereiche führt dies zu folgender Empfehlung:

– Es wird empfohlen, das Mandat der externen Revision insbesondere auf den Subventionsbereich, aber auch auf andere für den Eigner relevante Aspekte zu erweitern. Die Ausweitung der Revision soll insbesondere in Abstimmung mit der internen Revision und der Revision der Fachämter erfolgen.[59]

E5 Berichterstattung

Die Berichterstattung der Unternehmen an die Eignerstellen ist eine zentrale Grundlage der Aufsicht. Zusätzlich zu Angaben über das Erreichen der strategischen Ziele besteht die Möglichkeit, weitere Informationen insbesondere zu bestehenden oder potenziellen Risiken, zu Beteiligungen oder Tochtergesellschaften sowie zur internen Aufsicht offenzulegen. Entsprechend ergibt sich die Empfehlung, ausgewählte Elemente der Berichterstattung zu konkretisieren und von den Unternehmen Angaben zu folgenden Punkten zu verlangen:

– Ausgestaltung und Ergebnisse des IKS, des Risikomanagements, der Audits (bspw. im Bereich der IT) und der Compliance.
– Informationen zu Tochterunternehmen und Beteiligungen (bei Holdingstrukturen) sowie der damit verbundenen Risiken.

[59] Im Fall der Post wurde im Dezember 2018 beschlossen, das externe Revisionsmandat auf den Subventionsbereich auszuweiten.

– Ergänzende Informationen zur Rechnungslegung wie beispielsweise eine Spartenrechnung.

E6 Differenzierte Ausgestaltung des Steuerungsinstrumentariums

Nicht alle Unternehmen sind den Marktkräften gleich intensiv ausgesetzt. Entsprechend unterschiedlich ist der Steuerungsbedarf der Politik. Dies gilt umso mehr, wenn ein Unternehmen an der Börse kotiert ist oder wenn auf der anderen Seite die Finanzierung massgeblich über Subventionen erfolgt. Davon ausgehend, dass insbesondere die Marktnähe bereits im Corporate Governance-Bericht im Zusammenhang mit der Steuerung thematisiert worden ist, lässt sich in verallgemeinerter Form folgende Empfehlung ableiten:

– Es gilt bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zu berücksichtigen, wie stark ein Unternehmen im Wettbewerb agiert, wie hoch der Subventionsanteil des Unternehmens ist und welche politische Bedeutung dem Unternehmen im Service public zukommt. Je nach dem kann die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente durch den Eigner unterschiedlich ausfallen (unterschiedlicher Rhythmus, unterschiedliche Informationsdichte, unterschiedliche Ausweitung der Revision usw.). Die Steuerungsinstrumente an sich sollen indessen bei allen Unternehmen im Wesentlichen die gleichen sein.

5.2.2 Empfehlungen zum Informationsaustausch

Wie im Falle eines Eigentümer-Unternehmens-Verhältnisses durchaus üblich, besteht eine Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen. Um die Asymmetrie zu mildern, können die Ressourcen auf Seiten des Eigners erhöht werden. Dazu wird im nächsten Abschnitt eine eigene Empfehlung formuliert. An dieser Stelle liegt der Fokus auf der Systematisierung des Informationsprozesses, der beitragen kann, die Informationsasymmetrie zu mildern.

E7 Systematisierung des Informationsaustauschs im Rahmen der Eignergespräche

Der Informationsaustausch zwischen Eigner und Unternehmen im Rahmen der Eignerrapporte und der Vorbereitungsgespräche hat sich offenbar bewährt. Das Instrument der Eignergespräche kann aber wie folgt optimiert werden, um die Informationsasymmetrie zu mildern:

– Es wird empfohlen, die Abläufe im Rahmen der Eignergespräche zu systematisieren. Dazu gehört eine frühzeitige Festlegung der Termine und der Traktandenlisten für die Eignergespräche auf fachtechnischer und strategischer Ebene. Ausreichende Fristen zur Meldung der Traktanden und der Lieferung von Unterlagen können die Vorbereitungszeit der Eigner erhöhen. Die Definition von Standardthemen, wie beispielsweise die Risikobeurteilung oder der Geschäftsverlauf bei Tochterunternehmen (bei Holdingstrukturen), erlauben es dem Eigner, Themen zur Diskussion zu stellen, ohne dass dies explizit gefordert und begründet werden müsste.
– Es ist zu prüfen, ob die Durchführung der Eignergespräche bei allen vier Unternehmen vereinheitlicht werden sollte: Es wird eine systematische Durchführung von Vorbereitungsgesprächen auf fachtechnischer Ebene gefolgt von Eignerrapporten auf der strategischen Ebene empfohlen. Der Rhythmus der Gespräche kann wie heute entweder auf drei oder vier Monate festgelegt werden.
– Es wird empfohlen, die Agenda der Eignergespräche so zu gestalten oder zu erweitern, dass sie in der Praxis verstärkt Raum bietet für prospektive Betrachtungen.
– Es wird empfohlen, die Vorbereitungsgespräche zu den Eignergesprächen zu institutionalisieren und zu protokollieren, wie dies heute schon bei den Vorbereitungsgesprächen bei den SBB und bei allen Eignergesprächen der vier Unternehmen der Fall ist.

E8 Auf Zustellung der Protokolle der Verwaltungsratssitzungen verzichten

Bei drei der vier Unternehmen hatten die Eignerstellen bis Ende 2018 direkten oder indirekten Zugang zu den Verwaltungsratsprotokollen der Unternehmen.[60] Dies führte in der Praxis aber kaum zur Reduktion der Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmen. Vielmehr droht eher eine Verwischung der Verantwortung. Daraus ergibt sich folgende Empfehlung:

- Es wird empfohlen, die Zusendung der Protokolle der Verwaltungsratssitzungen der Unternehmen an den Eigner auf ihre Bedeutung und ihren Nutzen im Informationsaustausch zu überprüfen und, je nach Ergebnis, auf eine Zusendung in Zukunft zu verzichten. Gemäss den Informationen ist diese Empfehlung per Ende 2018 bereits umgesetzt worden.

E9 Informeller Kontakt

Die Untersuchung hat gezeigt, dass informelle Kontakte zwischen den Spitzen der Unternehmen (Verwaltungsrat und Geschäftsleitung) und einzelnen Bundesräten stattfinden. Zu den Auswirkungen dieser Kontakte lässt die Untersuchung keine Schlüsse zu. Aus Governance-Sicht ist aber Achtsamkeit geboten. In Einklang mit einer Empfehlung der GPK-N[61] kann daher folgende Empfehlung ausgesprochen werden:

- Es wird Zurückhaltung beim informellen Austausch zwischen den Spitzen von Eigner und Unternehmen empfohlen. Die informellen Kontakte dürfen die Anwendung der Steuerungsinstrumente und den Austausch im Rahmen der bestehenden Gefässe des Informationsaustauschs nicht abwerten oder unterlaufen. Der Informationsaustausch muss nachvollziehbar und kontrollierbar sein.

5.2.3 Empfehlungen zur Rollenteilung des Bundes im Eignermodell

Bezüglich des Eignermodells stehen sich zwei Standpunkte gegenüber: Der theoretische Standpunkt legt die Schaffung eines monistischen Modells oder einer Koordinationsstelle für alle bundesnahen Unternehmen nahe. In der Praxis hat sich hingegen das duale Modell bewährt und es weist mit den Checks and Balances zwischen finanzieller und fachlicher Perspektive durchaus eine konzeptionelle Stärke auf. Vor diesem Hintergrund werden die folgenden zwei Empfehlungen formuliert, die aus Sicht der Autoren/-innen ein Ganzes bilden und gemeinsam umzusetzen sind, soll das duale Modell weitergeführt werden.

E10 Duales Modell beibehalten und optimieren

Auch wenn das duale Modell nicht dem Idealmodell der OECD entspricht, hat sich dessen Ausgestaltung beim Bund grundsätzlich bewährt. Indessen bestehen in verschiedener Hinsicht Optimierungspotenziale:

- Es wird empfohlen, das duale Modell im Grundsatz beizubehalten. Damit wird zwar im Vergleich zur Theorie eine Inkonsistenz bei der Rollenteilung zwischen Finanzdepartement und Fachdepartementen (zwei statt nur eine Eignerstelle) sowie zwischen Eigner- und Bestellerrolle (Eigner und Besteller befinden sich im gleichen Departement) hingenommen. Allerdings hat das heutige Modell aus Effizienzüberlegungen

60 Ab Ende des Jahres 2018 wird auf eine Zustellung der Verwaltungsratsprotokolle verzichtet.

61 Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (2018): Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, BBl 2018 4600, Empfehlung 3.

Vorteile und es führt zu einer sinnvollen Abwägung zwischen finanzieller und fachlicher Sicht. Die entsprechenden Rollen des Finanzdepartements und der Fachdepartemente können demzufolge grundsätzlich beibehalten werden.

- Die Gesamtverantwortung für die Eignerrolle, aber auch für alle übrigen Aufgaben des Bundes im Zusammenhang mit seinen Unternehmen, liegt beim Bundesrat als Kollegialbehörde. Er sorgt für die Koordination allfälliger gegenläufiger Interessen. Die bestehenden Unterlagen äussern sich indessen nicht näher zu dieser Gesamtverantwortung. Es wird deshalb empfohlen, die Ausgestaltung der Rolle des Gesamtbundesrats als Steuerungsorgan zu konkretisieren, insbesondere bezüglich der Formulierung der strategischen Ziele und der Befassung mit der Berichterstattung. Es geht dabei nicht um eine Anpassung der Verfahren zur Vorbereitung von Bundesratsgeschäften. Vielmehr soll geklärt werden, mit welcher Intensität sich der Bundesrat mit den strategischen Zielen befasst und inwieweit er Entscheide bei Zielkonflikten treffen will.
- Es wird empfohlen, das im Sinne der Empfehlungen optimierte Eignermodell rechtlich besser abzustützen.

E11 Asymmetrie im dualen Modell beseitigen und fachtechnische Ressourcen erhöhen

Die heutige Asymmetrie zwischen Fachdepartementen und EFD muss beseitigt werden. Es wird in diesem Zusammenhang folgendes empfohlen:

- Es ist eine partielle Modifikation der Rollenteilung (im Sinne der Federführung) vorzunehmen, wonach die Eignerrolle im engeren Sinne (insb. Finanzen, Erträge, Vermögen, Verwaltungsrat, Personal, Rechnungslegung) beim EFD und die Gewährleistungsrolle (insb. strategische Tätigkeitsschwerpunkte, Berichterstattung) bei den Fachdepartementen liegt.
- Die *strategische* Eignerrolle soll durch die jeweiligen Spitzen der Departemente wahrgenommen werden. Dabei können sich die Spitzen der Departemente durchaus auf die Teilnahme an ein oder zwei Eignergesprächen pro Jahr beschränken und die übrigen Gespräche den Spitzen der Generalsekretariate respektive der Leitung der EFV übertragen (wie dies in früheren Jahren praktiziert worden ist).
- Die *fachtechnischen* Eignerstellen in der EFV und im GS UVEK respektive im GS VBS sind personell sowie fachlich zu verstärken und deren Ansprechpersonen hierarchisch höher zu positionieren

5.2.4 Empfehlungen zur Eigner- und Bestellerrolle am Beispiel der SBB

Die Interessen des Eigners und jene des Bestellers sind immanent verschieden und Konflikte lassen sich letztlich nicht vermeiden. Allerdings scheint es vor dem Hintergrund der Empfehlung E2 sinnvoll, eine stärkere Koordination der Eigner- und Bestellerziele und damit mindestens eine bessere Benennung allfälliger Zielkonflikte vorzunehmen.

E12 Besteller in einem klar definierten Rahmen in die Eignergespräche einbinden

Bezüglich des Eigner-Besteller-Verhältnisses ergeben sich damit folgende Empfehlungen:

- Es wird empfohlen zu prüfen, das BAV (wieder) stärker bei der Formulierung und Überprüfung der strategischen Ziele einzubinden, ohne dass es indessen unmittelbar mit der Eignerolle befasst wird.
- Es wird empfohlen, dass das Generalsekretariate UVEK vermehrt Informationen von seitens des BAV einholt und dieses bei Bedarf zu den entsprechenden Traktanden an die Eignergespräche einlädt. Dies hätte neben der besseren Koordination der Eigner- und Bestellerziele den Vorteil, dass die fachliche Kompetenz des BAV durch den Eigner gezielt abgerufen werden kann.

5.2.5 Weitere Empfehlungen

Auf einer den drei Untersuchungsgegenständen übergeordneten Ebene ergeben sich aufgrund der Analyse zwei weitere Empfehlungen.

E13 Aktualisierung des Corporate Governance-Berichts

Der Corporate Governance-Bericht des Bundesrats[62], der erläuternde Bericht der EFV[63] dazu sowie der Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate Governance-Bericht[64] bilden auch heute noch eine zentrale konzeptionelle Grundlage zur Steuerung der Bundesunternehmen. Seit deren Publikation wurden indessen zahlreiche Erfahrungen gesammelt und es haben sich sowohl in Theorie wie Praxis neue Erkenntnisse ergeben.

- Es wird empfohlen, den Corporate Governance-Bericht des Bundesrats respektive die darin enthaltenen Leitsätze zu aktualisieren und auch die entsprechenden Erläuterungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung anzupassen.
- Die Aktualisierung des Berichts kann einhergehen mit der Anpassung der empfohlenen rechtlichen Anpassungen (Empfehlung 1 und 10) oder diesen vorausgehen.

E14 Prüfung von weiteren Abklärungen

Es sind bei der Analyse der Grundlagen weitere Themen aufgetaucht, die unklar geregelt sind oder einer vertieften Analyse bedürften. Die Autoren/-innen empfehlen daher Vertiefungen zu folgenden Themen:

- Nähere rechtliche Abklärung der Zulässigkeit des privilegierten Informationsflusses an den Mehrheitseigner seitens der Unternehmen und der Revisionsstellen bei *privatrechtlichen* Aktiengesellschaften beziehungsweise bei börsenkotierten Unternehmen (in der Literatur bestehen diesbezüglich unterschiedliche Auffassungen). Bei *spezialgesetzlichen* Aktiengesellschaften erübrigen sich derartige Abklärungen wesensgemäss weitgehend.
- Abklärung eines allfälligen Regelungsbedarfs bezüglich der Handhabung vertraulicher Unternehmensinformationen (insbesondere soweit Regelungen zum Amtsgeheimnis und zur Vertraulichkeit der Bundesratssitzungen nicht ausreichend).
- Nähere Abklärung der Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung bei Holding-/ Konzernstrukturen bundesnaher Unternehmen (diesbezüglich bestehen kaum Grundlagen).

---

62 Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, BBl 2006 8233–8304.

63 Eidgenössische Finanzverwaltung (2006): Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 13. September 2006, Bern.

64 Bundesrat (2009): Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl 2009 2659–2720.

Anhang

A 1 Liste der interviewten Personen

Organisation	*Name*	*Funktion*
BAV	Peter Füglistaler Pierre-André Meyrat	Direktor BAV Stv. Direktor, Leiter Abteilung Finanzierung
EFV	Serge Gaillard Karl Schwaar	Direktor Stv. Direktor, Leiter Abteilung Ausgabenpolitik
EFV	Frank Schley Jacqueline Cortesi Thomas Marthaler	Leiter Sektion Finanzdienst II - Verkehr, Energie und Kommunikation Juristin Abteilung Rechtsdienst Stv. Leiter Sektion Finanzdienst III - Sicherheit und Migration
EFK	Michel Huissoud	Direktor
Ernst & Young (Revisionsstelle SBB)	Florian Baumgartner	Associate Partner, Leiter Wirtschaftsprüfung Region Mittelland
Parlament	Stefan Koller	Kommissionssekretär der Finanzkommission des Nationalrats sowie der Finanzdelegation
Parlament	Stefan Senn	Kommissionssekretär der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen beider Räte
Post	Urs Schwaller	Verwaltungsratspräsident
Post	Markus Schumacher	Leiter Corporate Center
RUAG	Remo Lütolf Urs Breitmeier	Verwaltungsratspräsident CEO
RUAG	Alexandre Schmidt	Vice President Eignerbeziehung
SBB	Monika Ribar Andreas Meyer	Verwaltungsratspräsidentin Vorsitzender der Konzernleitung
SBB	Bernhard Meier	Leiter Public Affairs und Regulation
SBB	Philippe Gauderon	Leiter Infrastruktur
Swisscom	Hansueli Loosli Urs Schaeppi	Verwaltungsratspräsident CEO
Swisscom	Martin Vögeli	Leiter Group Strategy und Board Services
UVEK	Doris Leuthard Toni Eder	Departementsvorsteherin (bis Dezember 2018) Leiter Generalsekretariat (bis Dezember 2018)
UVEK	Guido Vasella Urs Weber	Generalsekretariat, Leiter Stab bundesnahe Unternehmen Generalsekretariat, Fachreferent Stab bundesnahe Unternehmen
VBS	Guy Parmelin Nathalie Goumaz	Departementsvorsteher (bis Dezember 2018) Leiterin Generalsekretariat (bis Dezember 2018)
VBS	Stephan Rothenbühler	Generalsekretariat, Leiter Beteiligungsmanagement und Corporate Governance (bis November 2018)

A 2 Literatur- und Dokumentenverzeichnis

BERNIER, LUC/REEVES, EOIN, The Continuing Importance of State Owned Enterprise in the Twenty-First Century: Challenges for Public Policy, in: Annals of Public and Co-operative Economics, 89 (2018), S. 453–458 (zit. BERNIER/REEVES, Challenges for Public Policy).

BIAGGINI, GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Kommentar, 2. Auflage, Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, BV-Kommentar).

BÖCKLI, PETER/BÜHLER, CHRISTOPH B., Vorabinformation an Grossaktionäre: Möglichkeiten und Grenzen nach Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, in: SZW, 77 (2005), S. 101–112 (zit. BÖCKLI/BÜHLER, Vorabinformation an Grossaktionäre).

BOLZ, URS/LIENHARD, ANDREAS/GREUTER, HANS, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, in: SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Bern 2018, S. 67–114 (zit. BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische AG's).

BÜHLER, CHRISTOPH B., Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften: Regelungsanliegen und -instrumente, in: GesKR, 2018, S. 355–362 (zit. BÜHLER, Spezialgesetzliche AG's).

BÜHLER, CHRISTOPH B., Eigenheiten der Corporate Governance von Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, in: SJZ, 107 (2011), S. 513–521 (zit. BÜHLER, CG bei AG's mit staatlicher Beteiligung).

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats über die "halbstaatlichen" Unternehmungen, VPB 54.36 10. November 1989 (zit. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats).

BUNDESRAT, Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004, BBl 2004 4569–4644 (zit. BUNDESRAT, Bericht Service public).

BUNDESRAT, Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben: Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233–8304 (zit. BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht).

BUNDESRAT, Bericht über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbstständigten Betrieben vom 25. Juni 1997, nicht publiziert (zit. BUNDESRAT, Bericht Aufsicht).

BUNDESRAT, Botschaft zum Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) vom 20. Mai 2009, BBl 2009 5265–5308 (zit. BUNDESRAT, Botschaft POG).

BUNDESRAT, Botschaft zur Revision des Fernmeldegesetzes vom 6. September 2017, BBl 2017 6559-6704 (zit. BUNDESRAT, Botschaft Revision FMG).

BUNDESRAT, Botschaft zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, FABI) vom 18. Januar 2012, BBl 1577–1754 (zit. BUNDESRAT, Botschaft FABI).

BUNDESRAT, Parlamentarische Initiative: Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten, Bericht vom 29. März 2010 der Finanzkommission des Nationalrats: Stellungnahme des Bundesrats vom 19. Mai 2010, BBl 2010 3413–3418 (zit. BUNDESRAT, Parlamentarisches Instrumentarium).

BUNDESRAT, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2012: Stellungnahme des Bundesrats vom 14. November 2012, BBl 2012 9209–9218 (zit. BUNDESRAT, Praxis des Bundes bei der Steuerung).

BUNDESRAT, Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG. Bericht der Geschäftsprüfungskommission vom 8. Mai 2018: Stellungnahme des Bundesrats vom 28. September 2018, BBl 2018 6369–6374 (zit. BUNDESRAT, Stellungnahme Cyber-Angriff RUAG).

BUNDESRAT, Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. Bericht der GPK vom 28. August 2018: Stellungnahme des Bundesrats vom 24. Oktober 2018, BBl 2018 7851–7856 (zit. BUNDESRAT, Stellungnahme Interessenbindungen in den VR).

BUNDESRAT, Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, BBl 2009 2659–2720 (zit. BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht).

BURRI, BORIS, Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten des Bundes: Grundlegende Ausgestaltung, Vorgaben des Bundesrats und bestehen bleibende Problembereiche, NDS Diplomarbeit, Biel 2007 (zit. BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht).

DAENIKER, DANIEL/DETTWILER, EMANUEL, Selektive Information von Grossaktionären: Aktien-, kapitalmarkt- und strafrechtliche Aspekte, in: ROLF SETHE/ ANDREAS HEINEMANN/ RETO M. HILTY/ PETER NOBEL/ ROGER ZÄCH (Hrsg.), Kommunikation, Bern 2011, S. 19–34 (zit. DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre).

DONATSCH, ANDREAS/BACHMANN, STEPHAN A. J./UHLMANN, FELIX, Gutachten PostAuto Schweiz AG: erstattet zuhanden Präsident der Schweizerischen Post AG 29.05.2018 (zit. DONATSCH/BACHMANN/UHLMANN, Gutachten PostAuto).

EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation des EFV-Rechtsdienst zuhanden der Experten betr. den ihnen erteilten Auftrag zur Überprüfung der Praxis der Steuerung von bundesnahen Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt: Entwicklung seit dem CG-Bericht (2006) und dem Umsetzungsbericht (2009) betr. die Bundesunternehmen RUAG, Post, SBB und Swisscom (Stand: 4. September 2018) (zit. EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG).

EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 13. September 2006 (zit. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht).

EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes: Fassung für Dienstleister mit Monopolcharakter und als Empfehlung für Anstalten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (zit. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele).

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK, Bundesnahe Betriebe, <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe.html>, zuletzt abgerufen am 28.1.2019 (zit. EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK, Bundesnahe Betriebe).

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes (zit. EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, Muster-Anforderungsprofil).

EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT, Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen: Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 23. November 2016 «Honorare und Löhne des obersten Kaders in den bundesnahen Unternehmen und Anstalten; Steuerungsmöglichkeiten» (zit. EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT, Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten).

FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarische Initiative: Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten: Bericht der Finanzkommission des Nationalrats vom 29. März 2010, BBl 2010 3377–3408 (zit. FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium).

FORSTMOSER, PETER/MÜLLER, GEORG, Rechtsgutachten betreffend Fragen im Zusammenhang mit Kantonsvertretungen in Verwaltungs- und Stiftungsräten von kantonalen Unternehmen und Institutionen, Zürich 2007 (zit. FORSTMOSER/MÜLLER, Kantonsvertretungen).

FREUDIGER, PATRICK, Anstalt oder Aktiengesellschaft? Dissertation, Bern 2016 (zit. FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft).

G20, G20 High-Level Principles for Preventing and Managing 'Conflict of Interest' in the Public Sector 2018 (zit. G20, High Level Principles).

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2012, BBl 2012 8545–8554 (zit. GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung).

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Untersuchung zu den Entscheiden des Bundesrats vom 23. November 2005 betreffend das Unternehmen Swisscom AG: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 28. März 2006, BBl 2006 5173–5220 (zit. GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Entscheide des Bundesrats betreffend das Unternehmen Swisscom AG).

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, BBl 2018 4575–4604 (zit. GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG).

GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATS, Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB: Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 28. August 2018, BBl 2018 7827–7850 (zit. GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATS, Überwachung Interessenbindungen VR).

GUTZWILLER, ROMAN, Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung, Dissertation, Zürich 2017 (zit. GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates).

HAMDORF, KAI/MORADI KARKAJ, SANAZ, Die Verantwortlichkeit der Bundesregierung für teilprivatisierte Unternehmen im Kontext demokratischer Legitimation, in: DVBl, 133 (2018), S. 823–830 (zit. HAMDORF/MORADI KARKAJ, Verantwortlichkeit Bundesregierung).

HILB, MARTIN/HÖSLY, BALZ/MÜLLER, ROLAND, Wirksame Führung und Aufsicht von Öffentlichen Unternehmen, 1. Auflage, Bern 2013 (zit. HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht).

KELLERHALS CARRARD, PostAuto. Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrats der Schweizerischen Post AG vom 31. Mai 2018 (zit. KELLERHALS CARRARD, Untersuchungsbericht PostAuto).

LIENHARD, ANDREAS, Grundlagen der Public Corporate Governance, in: SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht, Bern 2009, S. 43–77 (zit. LIENHARD, Grundlagen PCG).

LIENHARD, ANDREAS, Leitplanken für öffentliche Unternehmen, in: Die Volkswirtschaft, 91 (2018), S. 4–7 (zit. LIENHARD, Leitplanken).

LIENHARD, ANDREAS/MÄCHLER, AUGUST/ZIELNIEWICZ, AGATA, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017 (zit. LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht).

LIENHARD, ANDREAS/WICHTERMANN, JÜRG, Public Corporate Governance, in: ANDREAS BERGMANN/ DAVID GIAUQUE/ DANIEL KETTIGER/ ANDREAS LIENHARD/ ERIK NAGEL/ ADRIAN RITZ/ RETO STEINER (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 823–854 (zit. LIENHARD/WICHTERMANN, PCG).

MEIER-HAYOZ, ARTHUR/FORSTMOSER, PETER/SETHE, ROLF, Schweizerisches Gesellschaftsrecht: Mit neuem Firmen- und künftigem Handelsregisterrecht und unter Einbezug der Aktienrechtsreform, 12. Auflage 2018 (zit. MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Schweizerisches Gesellschaftsrecht).

MÜLLER, GEORG, Die Aufsicht über die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten im Kanton Zürich, in: ZBl, 110 (2009), S. 473–498 (zit. MÜLLER, Aufsicht Anstalten Kanton Zürich).

ODERMATT, LUZIAN, Art. 178 Bundesverwaltung, in: SOPHIE WEERTS/ COLLETTE ROSSAT-FAVRE/ CHRISTINE GUY-ECABERT/ ANNE BENOIT/ ALEXANDRE FLÜCKIGER (Hrsg.), Révision imaginaire de la Constitution fédérale, S. 325–330 (zit. ODERMATT, Art. 178 BV).

OECD, OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2005, 2006. Auflage, Paris 2005 (zit. OECD, Leitsätze 2005).

OECD, Corporate Governance Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership 2010 (zit. OECD, Accountability and Transparency).

OECD, Corporate Governance Boards of Directors of State-Owned Enterprises: An Overview of National Practices, Paris 2013 (zit. OECD, Boards of Directors, National Practices 2013).

OECD, Financing state-owned enterprises: An overview of national practices, Paris 2014 (zit. OECD, Financing state-owned enterprises).

OECD, G20/OECD principles of corporate governance, Paris 2015 (zit. OECD, G20/OECD Grundsätze Corporate Governance).

OECD, OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, 2016. Auflage, Paris 2015 (zit. OECD, Leitsätze 2015).

OECD, State-owned enterprise governance: A stocktaking of government rationales for enterprise ownership, Paris 2015 (zit. OECD, Government Rationales).

OECD, Risk management by state-owned enterprises and their ownership, Paris 2016 (zit. OECD, Risk management).

OECD, State-owned enterprises as global competitors: A challenge or an opportunity? Paris 2016 (zit. OECD, State-owned enterprises as global competitors).

OECD, Draft recommendation of the Concil on Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises, 2019 (zit. OECD, ACI Guidelines Entwurf).

OECD, Ownership and Governance of State-Owned Enterprises: A Compendium of National Practices 2018 (zit. OECD, Ownership and Governance, National Practices).

OECD, Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices 2018 (zit. OECD, Boards of Directors, National Practices 2018).

OECD, State-owned enterprises and corruption: What are the risks and what can be done?, Paris 2018 (zit. OECD, State-owned enterprises and corruption).

RACK, MANFRED, Die Pflicht zur «erweiterten» Compliance-Prüfung beim Jahresabschluss in Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung, in: Compliance Berater, 6 (2018), S. 409–412 (zit. RACK, «Erweiterte» Compliance-Prüfung).

RIEDER, STEFAN/ROOSE, ZILLA/THORSHAUG, KRISTIN/LIENHARD, ANDREAS/HAEFELI, UELI, Evaluation 2017 der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und Infrastrukturbetreiberinnen, KPM-Schriftenreihe Nr. 68, Bern 2018 (zit. RIEDER et al., Evaluation BAV 2017).

SCHEDLER, KUNO/MÜLLER, ROLAND/SONDEREGGER, ROGER W., Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis, 3. Auflage, Bern 2016 (zit. SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht).

SCHENKER, URS/CHERNAYA, VIKTORIYA, Tesla und Elon Musk - Tweet zwischen Ad-hoc-Meldung und Marktmanipulation, in: GesKR, 2018, S. 491–497 (zit. SCHENKER/CHERNAYA, Tweet zwischen Ad-hoc Meldung und Marktmanipulation).

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats 25.03.2009 (zit. SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Umsetzungsplanung).

STEINER, RETO/FINGER, MATTHIAS/HUBER, ETIENNE/REIST, PASCAL, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Bern 2012 (zit. STEINER et al., Praxis des Bundes bei der Steuerung).

STÖCKLI, ANDREAS, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen: Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Fribourg, Dissertation, Bern 2012 (zit. STÖCKLI, Behördenmitglieder).

TSCHANNEN, PIERRE/ZIMMERLI, ULRICH/MÜLLER, MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014 (zit. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allg. Verwaltungsrecht).

VERHOEST, KOEN/VAN THIEL, SANDRA/BOUCKAERT, GEERT/LAEGREID, PEER, Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries, Hampshire 2012 (zit. VERHOEST et al., Government Agencies).

WALDMEIER, DAVID, Insolvenz verselbständigter Verwaltungseinheiten von Bund und Kantonen: Unter besonderer Berücksichtigung staatlicher Einstandspflichten, Dissertation, Zürich/St. Gallen 2018 (zit. WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten).

WORLD BANK, Corporate governance of state-owned enterprises: A Toolkit, Washington, D.C 2014 (zit. WORLD BANK, CG of state-owned enterprises).

A 3 Erfüllung der Bewertungskriterien

DA 1: Erfüllung der Bewertungskriterien

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Rechtsrahmen/Organisationsform			
A1	A1.1: Für allgemeingültige Regelungen besteht ein Rahmengesetz, von dem nur in Einzelfällen abgewichen wird.	+/-	Es gibt zwar kein Rahmengesetz, aber verschiedene Querschnittserlasse (insb. RVOG und RVOV, BPG und BPV, ParlG, FKG). Einzelne Elemente (bspw. die Eignergespräche) finden sich nicht in den Rechtsgrundlagen.
	A1.2: Ansonsten werden Querschnittserlasse systematisch aufeinander abgestimmt.	+	Die verschiedenen Querschnittserlasse sind mehrheitlich aufeinander abgestimmt.
A2: Die Steuerungsinstrumente der verschiedenen Unternehmen sind so weit als möglich harmonisiert.		+/-	Es bestehen einzelne Unterschiede, im Grossen und Ganzen sind die Instrumente aber einheitlich ausgestaltet.
A3	A3.1: Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmen werden im Organisationserlass und in den Statuten klar umschrieben.	+/-	In den jeweiligen Organisationserlassen und den Unternehmensstatuten ist klar festgehalten, welches der Zweck und die Aufgaben der Unternehmen sind. Teilweise wäre eine Spezifizierung wünschbar.
	A3.2: Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden.		Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
A4	A4.1: Die Auswahl der Rechtsform ist begründet.	+/-	Die Wahl der Rechtsformen ist nicht durchwegs schlüssig begründet, bzw. entspricht nicht dem CG-Bericht des Bundesrats.
	A4.2: Da in Bezug auf die Steuerungsinstrumente vom Aktienrecht abgewichen werden muss, empfiehlt sich grundsätzlich die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktien-gesellschaft.	+/-	Post, SBB und Swisscom sind spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, die RUAG ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft.
Eignerpolitik			
A5: Es besteht eine klare Eignerpolitik, die vom Eigner erstellt und kommuniziert wurde.		+	Es besteht zwar keine für sämtliche Unternehmen geltende Eignerpolitik. Hingegen sind mit dem CG-Bericht des Bundesrats, dem Zusatzbericht, den Erläuterungen der EFV sowie der Umsetzungsplanung konzeptionelle Grundlagen für die Organisation und Steuerung der Unternehmen vorhanden.
Strategische Ziele			
A6	A6.1: Strategische Ziele sind mittelfristig ausgerichtet.	+	Die strategischen Ziele werden jeweils für vier Jahre festgelegt.
	A6.2: Sie werden gemeinsam mit dem Unternehmen festgelegt.	+	Die Festlegung erfolgt unter Einbezug der Unternehmen.
	A6.3: Zielkonflikte werden gelöst.	+/-	Auf Zielkonflikte wird zu wenig eingegangen.
	A6.4: Es erfolgt eine Priorisierung der Ziele.	-	Die Ziele sind untereinander nicht priorisiert.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Berichterstattung und Überwachungsmassnahmen			
A7	A7.1: Die Leistungen der Unternehmen und die Einhaltung der Vorgaben werden kontinuierlich überwacht. Dazu sind Berichtssysteme eingerichtet.	+/-	Die Leistungen der Unternehmen werden regelmässig überwacht, wozu die Unternehmen Berichte verfassen. Das System basiert aber weitgehend auch auf Vertrauen und nicht auf Kontrolle.
	A7.2: Das Verhalten des Unternehmens in Bezug auf Integrität und die Vermeidung von Korruption wird überwacht.		Nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
	A7.3: Das Risikopotential der Unternehmen wird überwacht (bspw. mit Benchmarking-Tools).	+/-	Risiken werden zu wenig systematisch offengelegt bzw. thematisiert.
	A7.4: Es ist sichergestellt, dass die Unternehmen Risikomanagementsysteme und Compliance-Programme eingeführt haben und sie diese regelmässig überprüfen.	+/-	Es bestehen wenig Vorgaben darüber, welche unternehmensinternen Führungsinstrumente, wie Compliance-Management anzuwenden sind und wie weit über deren Ergebnisse dem Eigner zu berichten ist.
	A7.5: Der regelmässige Austausch mit den Unternehmen ist sichergestellt (bspw. durch Eignergespräche).	+	Mit allen vier Unternehmen wird drei- bis viermal jährlich ein Eignergespräch geführt.
Autonomiebereiche			
A8	A8.1: Es ist sichergestellt, dass Autonomiebereiche der Unternehmen und entsprechende Zuständigkeiten respektiert werden.	+	Die strategischen Ziele des Bundes respektieren den Autonomiebereich der Unternehmen.
	A8.2: Es wird nicht in das Tagesgeschäft des Unternehmens eingegriffen.	+	Es wird grundsätzlich nicht ins Tagesgeschäft der Unternehmen eingegriffen.
	A8.3: Die Aufsicht beschränkt sich auf eine Organisationsaufsicht.	+	Die Aufsicht richtet sich an die Unternehmen als solche.
Minderheitsaktionäre			
A9: Minderheitsaktionäre werden geschützt und die Gleichbehandlung der Aktionäre ist sichergestellt.		+	Die Rolle der Minderheitsaktionäre ist im Obligationenrecht geregelt und es besteht diesbezüglich ein Bewusstsein bei den Unternehmen wie auch beim Eigner. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
Verwaltungsrat			
A10	A10.1: Für die Wahl des Verwaltungsrats sind professionelle Verfahren eingerichtet und es besteht ein entsprechendes Anforderungsprofil.	+/-	Es gibt zwar Anforderungsprofile. Hingegen besteht kein formalisierter Prozess, nach dem Verwaltungsratsmitglieder vorgeschlagen und gewählt werden.
	A10.2: Die Diversität im Verwaltungsrat, bspw. in Bezug auf Geschlecht oder Fachbereiche, wird gefördert.	+/-	Die Diversität wird ab 2020 stärker gefördert.
	A10.3: Staatsvertretungen werden mit Zurückhaltung eingesetzt. Es nehmen keine Mitglieder höchster politischer Gremien Einsitz in den Verwaltungsrat.	+	Nur in einem der vier Unternehmen gibt es im Verwaltungsrat eine Staatsvertretung und es nehmen keine Mitglieder höchster politischer Gremien Einsitz in den Verwaltungsrat.

Bewertungskriterium	Erfüllung	
A11: Es sind Mechanismen eingeführt, mit denen die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrats überprüft wird.	-	Es gibt keine solchen systematisch angewendeten Mechanismen.
A12: Es bestehen Vorschriften in Bezug auf Interessenskonflikte im Verwaltungsrat (oder in der Geschäftsleitung).	+/-	Es bestehen insbesondere Vorschriften in Bezug auf Nebenbeschäftigungen der Verwaltungsräte im BPG und in der Kaderlohnverordnung. Vorschriften in Bezug auf sonstige Interessenskonflikte oder Ausstandsregeln bestehen nicht (abgesehen vom CG-Bericht des Bundesrats, 6. Leitsatz).
A13: Es sind Vergütungssysteme für die Vergütungen von Verwaltungsratsmitgliedern eingerichtet.	+	Es bestehen nebst einer Regelung im BPG eine Kaderlohnverordnung sowie eine Vergütungsverordnung. Zudem enthalten die Statuten der Unternehmen diesbezügliche Bestimmungen.
Steuerung von Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt		
A14: Die Steuerung mit unternehmensbezogenen Zielen steht bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Vordergrund.	+	Alle vier Unternehmen werden mit unternehmensbezogenen Zielen geführt. Hinzu kommen richtigerweise auch aufgabenbezogene Ziele.
Steuerung bei Holdingstrukturen		
A15: Die Besonderheiten bei der Steuerung bei Holdingstrukturen/Konzernen sind klar.	+/-	Die Holdingstrukturen werden in den Konzepten des Bundes nicht explizit berücksichtigt. In der Praxis scheinen Holdingstrukturen kein wesentlicher Hinderungsgrund darzustellen.
Rolle und der Prüfauftrag der externen Revisionsstelle bei am Markt tätigen und öffentlichen Aufgaben erfüllenden Unternehmen		
A16: Die Rolle und der Auftrag (inkl. allfälligen erweiterten Prüfungsaufträgen) der externen Revisionsstelle sind klar festgehalten.	+/-	Die Rolle und der Auftrag der externen Revisionsstelle sind im Wesentlichen im Obligationenrecht geregelt. Zu prüfen wären allfällige Erweiterungen des Revisionsmandats (insb. hinsichtlich des Subventionsbereichs).
A17: Ein kontinuierlicher Dialog des Eigners mit der externen Revisionsstelle ist sichergestellt, wobei das Gleichbehandlungsprinzip der Aktionäre und die Verantwortung des Verwaltungsrats respektiert werden.		Die Revisionsstelle wird vom Verwaltungsrat beauftragt und berichtet dem Verwaltungsrat und der Generalversammlung. Gemäss schweizerischem Recht hat die Revisionsstelle Organcharakter. Das Kriterium A17 ist insofern nicht anwendbar.
A18: Zusätzlich zu der externen Revision kann die oberste Rechnungskontrollbehörde Prüfungen bei öffentlichen Unternehmen durchführen.	+	Die EFK kann Prüfungen vornehmen.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Zur Verfügung zu stellende Informationen und Regelung Informationsumfang			
B1	B1.1: Es liegt eine Transparenz- und Offenlegungspolitik des Eigners vor.	+/-	Der Eigner berichtet öffentlich über die Erreichung der strategischen Ziele der Unternehmen. Richtlinien bezüglich des Umgangs mit Informationen bestehen indessen nicht (bspw. bezüglich Minderheitsaktionären).

Bewertungskriterium		Erfüllung	
	B1.2: Die Offenlegungsgrundsätze der Unternehmen decken sich mindestens mit denjenigen börsenkotierter Unternehmen.		Die Unternehmen veröffentlichen einen detaillierten Geschäftsbericht. Inwieweit diese Informationen für die Öffentlichkeit den Anforderungen an börsenkotierte Unternehmen entsprechen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
B2: Der Eigner erhält sämtliche Informationen, die zur Überprüfung der Erfüllung der strategischen Ziele erforderlich sind.		+	Die Unternehmen liefern die nötigen Informationen, damit der Eigner die Erreichung der strategischen Ziele prüfen kann.
Regelung Informationszugang			
B3: Der Eigner erhält sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig.		+/-	Teilweise kommen die Informationen für den Eigner zu spät, um sich noch adäquat auf die Sitzungen/Eignergespräche vorbereiten zu können.
B4	B4.1: Es ist sichergestellt, dass der Eigner Zugang zu den sachdienlichen Informationen hat.	+	Der Zugang zu sachdienlichen Informationen ist in der Praxis bei allen vier Unternehmen gewährleistet.
	B4.2: Mittels Spezialgesetz sichert sich der Eigner nötigenfalls privilegierte Informationsrechte, die über diejenigen des Aktienrechts hinausgehen.	+	Bei Post, RUAG und SBB ist spezialgesetzlich geregelt, dass dem Eigner die zur Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Bei der Swisscom ist eine solche Regelung geplant. Bei der Post und bei den SBB wird der Informationsaustausch mit dem Eigner zudem in den Statuten erwähnt.
B5	B5.1: Die Gleichbehandlung der Aktionäre wird berücksichtigt.	+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung der obligationenrechtlichen Vorgaben bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
	B5.2: Bei börsenkotierten Gesellschaften wird zudem die kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungspflicht berücksichtigt.	+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Betreffend die rechtskonforme Umsetzung der kapitalmarkrechtlichen Vorgaben bestehen in der Literatur gewisse Unsicherheiten.
Geheimhaltung und Verwendung der Informationen			
B6: Der Eigner stellt die Geheimhaltung der erhaltenen Informationen sicher.		+	Es bestehen verschiedene Geheimhaltungsvorschriften (insb. BPG, BGÖ, FinfraG, StGB). Keine Indizien, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird. Ob diese Vorschriften genügen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.
B7: Der Eigner verwendet die erhaltenen Informationen nicht missbräuchlich bzw. lediglich zur Überprüfung der strategischen Ziele.		+	Es gibt keine Indizien, die darauf hinweisen, dass dieses Bewertungskriterium nicht eingehalten wird.
Regelung Informationsflüsse (zwischen Eigner und Unternehmen)			
B8: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und dem Unternehmen ist lückenlos dokumentiert.		+/-	Alle Eignergespräche und die Fachgruppensitzung zwischen Unternehmen und Eigner werden grundsätzlich protokolliert, der weitere Austausch hingegen nicht.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
Beschaffung fehlender Informationen			
B9: Es ist klar, wie sich der Eigner fehlende Informationen beim Unternehmen beschafft.		+	Die Beschaffung fehlender Informationen erfolgt in erster Linie durch den direkten Kontakt zwischen Personen der Unternehmen und des Eigners, die mit fachtechnischen Aufgaben im Zusammenhang mit der Eignerstrategie betraut sind. In der Praxis funktioniert dies grundsätzlich gut.
Spezifische Anforderungen in Bezug auf die Informationen bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt			
B10: Es werden hohe Standards in Bezug auf Transparenz und Offenlegung – insbesondere bezüglich Kosten und Einnahmen – gewährleistet.		+	Der Geschäftsbericht der Unternehmen enthält diverse Finanzinformationen. Unter anderem werden die Erfolgsrechnung und Leistungen der öffentlichen Hand dokumentiert.
Bewertungskriterium		Erfüllung	
Rollenteilung zwischen Eignerstellen und Fachämtern			
C1	C1.1: Die verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen sind institutionell getrennt.	+	Die verschiedenen Institutionen zur Wahrnehmung der Rollen des Bundes sind in unterschiedlichen Institutionen/Bereichen angesiedelt.
	C1.2 Die Eignerrolle des Staats ist von der Bestellerrolle (Fachamt) institutionell getrennt.	+/-	Zwar sind Eigner und Besteller auf Stufe der Institutionen getrennt, befinden sich aber im gleichen Departement.
Ausgestaltung Eignermodell			
C2	C2.1: Die Eignerrechte werden durch eine zentrale Stelle ausgeübt (monistisches Modell).	-	Es wird ein duales Modell praktiziert.
	C2.2 Allenfalls ist eine Koordinationsstelle eingerichtet.	-	Es besteht keine Stelle für die Koordination aller Eignerinteressen bezüglich der bundesnahen Unternehmen, auch wenn die EFV gewisse Koordinationsaufgaben wahrnimmt.
	C2.3: Es ist sichergestellt, dass der Staat ein aktiver Eigner ist und die Aktionärsrechte effektiv ausgeübt werden.	+	Die entsprechenden Verantwortlichkeiten sind im dualen Modell mit konkreten Instrumenten festgelegt, die zur Anwendung gelangen.
C3: Die Zuständigkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente in der Eignerpolitik sind klar.		+/-	Die Verantwortlichkeiten für die Ausübung der Steuerungsinstrumente sind zwar auf zwei unterschiedliche Stellen verteilt. Beide Stellen sind für die Anwendung der Instrumente verantwortlich. Die Verantwortlichkeiten sind allerdings nicht durchwegs rechtlich festgelegt.
C4: Es sind genügend Ressourcen vorhanden, damit der Staat seine Eignerrolle aktiv wahrnehmen kann.		+/-	Die fachtechnischen Stellen zur Wahrnehmung der Eignerinteressen sind teilweise unterdotiert.

Bewertungskriterium		Erfüllung	
C5	C5.1 Die mit der Wahrung der Eignerinteressen beauftragten Stellen verfügen über Fachkräfte mit entsprechenden Kompetenzen und klaren Vorstellungen von ihren Aufgaben.	+/-	Die beauftragten fachtechnischen Stellen verfügen nicht durchwegs über die notwendigen Fachkräfte, um die Eignerinteressen wahrzunehmen. Es besteht eine Asymmetrie im dualen Modell.
	C5.2: Es sind Verhaltensstandards für die mit Eignerfunktionen betrauten Personen eingeführt.	+	Es sind generelle Verhaltensstandards vorhanden (insb. Art. 94a ff. BPV sowie Verhaltenskodex Bundesverwaltung). Diese betreffen indessen soweit ersichtlich nicht spezifisch die Eignerfunktion.
Ausgestaltung Eignermodell			
C6: Die Regierung sorgt für eine Gesamtkoordination der verschiedenen Rollen des Staats in Bezug auf öffentliche Unternehmen.		+/-	Der Bundesrat nimmt die Eignerfunktion insbesondere beim Beschluss der strategischen Ziele sowie bei der Berichterstattung wahr. Zudem ist er für die weiteren Rollen verantwortlich (bspw. Bestellen von Regulierungsbehörden). Optimierungsbedarf besteht insbesondere bezüglich der Abstimmung zwischen der Eignerrolle und der Bestellerrolle (siehe dazu Darstellung D 4.8).
Bewertungskriterium		Erfüllung	
Schnittstellen und Zielkonflikte zwischen den Rollen des Staats als Eigner/Besteller/Subventions- bzw. Konzessionsgeber			
D1: Die Eigner- und Bestellerziele werden koordiniert.		+/-	Fachamt und Unternehmen kritisieren teilweise die ungenügende Koordination der Eigner- und Bestellerziele (fehlende Priorisierung).
D2: Zielkonflikte zwischen Eigner- und Bestellerzielen werden gelöst.		+/-	Die Formalisierung der Zielvorgaben ist gegeben. Die Trennung der personellen Verantwortung ist gegeben. Die institutionelle Trennung der Verantwortlichkeit ist vorhanden, aber die Institutionen befinden sich im gleichen Departement. Die formale Trennung der strategischen Ziele von den Bestellerzielen ist gegeben. Zielkonflikte werden in den strategischen Zielen nur teilweise thematisiert.
D3: Der Informationsfluss zwischen dem Eigner und den Fachämtern ist klar und wird ebenfalls dokumentiert.		-	Eine Dokumentation des Informationsflusses zwischen dem Eigner und den Fachämtern ist soweit ersichtlich nicht vorhanden.

Legende: + = erfüllt; +/- = teilweise erfüllt; - = es bestehen bedeutsame Mängel.
Quelle: Darstellung kpm/Interface/IMP-HSG/IDHEAP.

A 4 Analyse der Konzeption international und der Literatur sowie der Konzeption und der Rechtsgrundlagen auf Bundesebene

Inhaltsübersicht

1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente 104
1.1 Konzeption international 104
1.2 Literatur 111
1.3 Konzeption Bundesebene 135
1.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene 152

2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch 167
2.1 Konzeption international 167
2.2 Literatur 168
2.3 Konzeption Bundesebene 176
2.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene 180

3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell 183
3.1 Konzeption international 183
3.2 Literatur 184
3.3 Konzeption Bundesebene 187
3.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene 189

1 Untersuchungsgegenstand 1: Steuerungsinstrumente

1.1 Konzeption international

1.1.1 Grundlagen

1.1.1.1 Hauptaufgaben des Eigners

Bei den Aufgaben des Eigners kann es sich grundsätzlich sowohl um eher finanzielle Vorgaben wie Gewinnziele oder Kapitalstrukturvorgaben als auch um Aufgabenerfüllungsziele handeln.[1] Die Hauptaufgaben des Eigners sind die folgenden:[2]

- Sicherstellung der Vertretung an der Generalversammlung und Ausübung der entsprechenden Stimmrechte.
- Einrichtung klar strukturierter, transparenter und leistungsbasierter Verfahren für die Bestellung der Verwaltungsratsmitglieder (bei Mehrheitsbeteiligung oder als Alleinaktionär) sowie aktive Mitwirkung bei der Bestellung sämtlicher Verwaltungsratsmitglieder (Board-Mitglieder) der staatseigenen Unternehmen und Förderung von Vielfalt der Mitglieder.
- Allgemeine Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen wie beispielsweise Zielvorgaben oder Risikotoleranzniveaus festlegen und überwachen.
- Einführung von Berichtssystemen, die eine periodische Beobachtung, Prüfung und Evaluierung der Leistungen staatseigener Unternehmen sowie die Überprüfung der Einhaltung massgeblicher Corporate-Governance-Standards erlauben.
- Festlegung einer Offenlegungspolitik für staatseigene Unternehmen, wo die offenzulegenden Informationen, geeignete Kanäle der Offenlegung und Verfahren zur Gewährleistung der Informationsqualität festgehalten sind.
- Kontinuierlicher Dialog mit externen Abschlussprüfern und spezifischen staatlichen Kontrollinstanzen (sofern durch das Rechtssystem und den Umfang der staatlichen Unternehmensbeteiligung möglich).
- Einrichtung von Vergütungssystemen für die Verwaltungsratsmitglieder (Boards) staatseigener Unternehmen, die den mittel- und langfristigen Interessen der Unternehmen förderlich sind und mit denen qualifizierte Fachkräfte angeworben und motiviert werden können.

Der Staat als aktiver und informierter Eigner sollte sicherstellen, dass die Anforderungen an öffentliche Unternehmen klar festgehalten werden (bspw. mittels klaren strategischen Zielen oder mittels klaren gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Verantwortlichkeit öffentlicher Unternehmen).[3] Korruptionsrisiken sollten überwacht werden und die Integrität öffentlicher Unternehmen sollte gewährleistet werden.[4] Es sollten Verfahren einge-

1 OECD, Leitsätze 2015, S. 12.

2 OECD, Leitsätze 2005, S. 33-36; OECD, Leitsätze 2015, S. 21, 44-51; vgl. zur Berichterstattung und Offenlegungspolitik auch OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 13.

3 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 12–13; vgl. auch OECD, State-owned enterprises and corruption, S. 97.

4 G20, High Level Principles, S. 3; vgl. auch OECD, State-owned enterprises and corruption, S. 96-97.

richtet werden, die beim Verdacht oder bei tatsächlichen Korruptionsfällen zur Anwendung gelangen.[5] Der Rechtsrahmen sollte ein «level playing field» ermöglichen und Vorschriften, beispielsweise in Bezug auf die Verantwortlichkeit des Unternehmens, sollten sich nach den Best Practices der Privatwirtschaft richten.[6]

Externe und interne Berichte in Bezug auf das öffentliche Unternehmen sollten durch den Eigner überwacht werden. Jegliche finanzielle Unterstützung des Staats an öffentliche Unternehmen sollte offengelegt werden. Um das gesamte Risikopotential der Unternehmen einschätzen zu können, können benchmarking tools eingesetzt werden.[7] Der Staat als Eigner sollte dafür sorgen, dass die Unternehmen Risikomanagementsysteme anwenden und regelmässig überprüfen. Auch sollte der Staat öffentliche Unternehmen dazu ermutigen, eine hohe überbetriebliche Integritätskultur zu fördern.[8] Die Rechtsgrundlagen für Ermittlungen und strafrechtliche Verfolgungen sollten auch bei öffentlichen Unternehmen anwendbar sein. Die Bestimmungen zur Corporate Governance und entsprechende Ansprüche sollten rechtlich durchsetzbar sein.[9] Zudem sollten Inputs aus der Öffentlichkeit, der Bürger und der Medien sowie aus der Business-Branche gefordert und einbezogen werden (bspw. in Bezug auf Korruptionsverdacht oder bei der Entwicklung von effizienten Integritätsmechanismen).[10]

Die oberste Rechnungskontrollbehörde kann zusätzlich zu der externen Revision finanzielle Flüsse zwischen dem Staat und öffentlichen Unternehmen sowie die Ausübung der Eignerfunktion durch den Staat überprüfen. Zudem kann überprüft werden, ob ein adäquates Risikomanagement und Integritätsmechanismen eingerichtet wurden, um die öffentlichen Aufgaben zu erreichen.[11]

1.1.1.2 Wichtigste Instrumente des Eigners

Wichtigste Instrumente des Eigners sind eine klare und beständige Strategie beziehungsweise Eignerpolitik für das Unternehmen, die Festlegung allgemeiner sogenannter Mandate und Zielsetzungen für staatseigene Unternehmen, ein systematisches Verfahren für den Vorschlag der Verwaltungsratsmitglieder (Board-Mitglieder) sowie eine effektive Ausübung der festgelegten Eignerrechte.[12]

1.1.1.3 Ausübung Eignerrechte

Die Eignerrechte sind entsprechend der Rechtsform des staatseigenen Unternehmens auszuüben. Der Staat sollte sich bei Mehrheitsbeteiligungen grundsätzlich wie jeder andere Grossaktionär verhalten.[13]

Gemäss den OECD-Grundsätzen der Corporate Governance gibt es vier grundlegende Rechte der Aktionäre:[14]

- Teilnahme an und Ausübung des Stimmrechts bei Generalversammlungen.

---

5 OECD, State-owned enterprises and corruption, S. 97.
6 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 12–13; vgl. auch G20, High Level Principles, S. 3.
7 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 13.
8 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 13–17; vgl. auch G20, High Level Principles, S. 4.
9 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 18.
10 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 19; G20, High Level Principles, S. 5.
11 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 18; vgl. auch G20, High Level Principles, S. 5.
12 OECD, Leitsätze 2005, S. 27; OECD, Leitsätze 2015, S. 38-39.
13 OECD, Leitsätze 2005, S. 32.
14 Ebd., S. 32.

- Rechtzeitige und wiederkehrende Offenlegung relevanter, hinlänglicher Informationen über das Unternehmen.
- Wahl und Absetzung von Verwaltungsratsmitgliedern.
- Genehmigung ausserordentlicher Transaktionen.

Der Staat darf seine Stellung als Mehrheitsaktionär nicht missbrauchen und beispielsweise Ziele verfolgen, die nicht im Interesse des Unternehmens sind und für andere Aktionäre Nachteile darstellen könnten. Zur Vorbeugung kommt beispielsweise die Einführung qualifizierter Mehrheitserfordernisse für bestimmte Entscheide in Betracht.[15] Es sollten Leitlinien für die Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre ausgearbeitet werden.[16]

1.1.1.4 Eignerpolitik

In der Eignerpolitik werden unter anderem die Beweggründe für die staatliche Beteiligung an einem Unternehmen, die Funktion des Staats bei der Leitung und Überwachung staatseigener Unternehmen, die Umsetzung der Eignerpolitik sowie die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der staatlichen Organe, die bei der Umsetzung mitwirken, festgelegt.[17] Idealerweise ist die Eignerpolitik in einem konzisen «high level policy document» («Grundsatzerklärung») ausgestaltet.[18] In einigen OECD-Mitgliedstaaten ist die Eignerpolitik beispielsweise in einem Beschluss (decision)/einer Ausführungsverordnung (regulation)/einem Dekret (decree) (bspw. Norwegen) oder in der Gesetzgebung (specific legislation) (bspw. Argentinien und Deutschland) geregelt. Einige Staaten haben eine Grundsatzerklärung (policy statement) ausgearbeitet (bspw. Irland und Holland).[19]

1.1.1.5 Festlegung Zielsetzungen

Der Staat sollte allgemeine Zielsetzungen für Unternehmen in vollem Staatsbesitz erlassen. Diese beschreiben die langfristigen Zielsetzungen des staatseigenen Unternehmens respektive dessen Aufgaben, während die Leistungsziele konkrete Vorgaben finanzieller, operativer und nichtfinanzieller Natur sind.[20] Deren Umsetzung sollte er regelmässig überwachen.[21] Diese Ziele werden in den OECD-Staaten üblicherweise in besonderer Gesetzgebung (supplementary legislation), in Ausführungsverordnungen (regulations) oder in Richtlinien (policies) vorgegeben.[22] Allgemeine Zielsetzungen sollten nur korrigiert werden, wenn sich der Auftrag grundlegend geändert hat.[23]

Ist der Staat Mehrheitsaktionär oder übt er einen beherrschenden Einfluss auf das Unternehmen aus, sollten die Unternehmensziele veröffentlicht werden. Über die Umsetzung der Ziele sollte das Unternehmen Bericht erstatten. Dabei sollte ein Katalog grundlegender

---

15 OECD, Leitsätze 2005, S. 38; OECD, Leitsätze 2015, S. 61-62; vgl. dazu auch OECD, Accountability and Transparency, S. 101-104.

16 OECD, Leitsätze 2005, S. 38; OECD, Accountability and Transparency, S. 103; OECD, Leitsätze 2015, S. 62.

17 OECD, Leitsätze 2015, S. 19; vgl. auch OECD, Leitsätze 2005, S. 27.

18 In diesem Dokument sollte klargestellt werden, weshalb der Staat ein staatseigenes Unternehmen besitzt. Die Gründe sollten nach Prioritäten gegliedert sein, OECD, Ownership and Governance, National Practices, S. 16, 18.

19 OECD, Ownership and Governance, National Practices, S. 17; vgl. auch OECD, Government Rationales, S. 11-12.

20 OECD, Leitsätze 2015, S. 47; bezüglich finanzieller Ziele: OECD, Financing state-owned enterprises, S. 26 ff.

21 OECD, Leitsätze 2015, S. 47.

22 OECD, Government Rationales, S. 12.

23 OECD, Leitsätze 2015, S. 39.

globaler Ziele erstellt werden und das Unternehmen sollte angeben, wie es zwischen potenziell widersprüchlichen Zielen abwägt.[24] Die Ziele sollten durch das Unternehmen und den Eigner gemeinsam festgelegt werden.[25] Für die Umsetzung der Ziele sollte das Unternehmen über umfassende operative Autonomie verfügen.[26] Der Staat sollte sich nicht in das Tagesgeschäft staatseigener Unternehmen einmischen.[27]

1.1.1.6 Offenlegungspflichten

Staatseigene Unternehmen sollten dieselben Rechnungslegungs-, Offenlegungs-, Compliance- und Rechnungslegungsgrundsätze wie börsenkotierte Unternehmen anwenden und hohen Transparenzstandards folgen.[28] Sie sollten mindestens die gleichen Offenlegungspflichten einhalten wie börsenkotierte Unternehmen.[29]

Das staatseigene Unternehmen sollte adäquate Richtlinien bezüglich Offenlegung und Transparenz entwickeln.[30] In den Richtlinien sollte offengelegt werden, welche Informationen wie und wem bekannt gegeben werden.[31] Der Eigner sollte das staatseigene Unternehmen über die Vorgaben an Offenlegung und Transparenz informieren.[32] Er sollte eine Transparenz- und Offenlegungspolitik für staatseigene Unternehmen erstellen. Dabei sollten die rechtlichen und die regulatorischen Regelungen sowie allfällige Lücken im Vergleich zur empfehlenswerten Praxis und den Börsenzulassungsanforderungen berücksichtigt werden.[33]

1.1.1.7 Berichtssystem

Der Eigner sollte dafür sorgen, dass die Aktivitäten und Leistungen der staatseigenen Unternehmen kontinuierlich überwacht werden (bspw. mittels eines systematischen Benchmarking-Verfahrens). Zudem sollte er sicherstellen, dass für alle staatseigenen Unternehmen angemessene externe Rechnungslegungssysteme vorhanden sind.[34]

Staatseigene Unternehmen sollten Verhaltenskodizes, welche sich an hohen ethischen Standards orientieren, erlassen und Compliance-Programme einrichten.[35] Sie sollten ein

---

24 OECD, Leitsätze 2005, S. 49.

25 OECD, Accountability and Transparency, S. 116.

26 OECD, Leitsätze 2015, S. 20; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 16–17; vgl. auch G20, High Level Principles, S. 4.

27 OECD, Leitsätze 2015, S. 44; vgl. auch OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 14.

28 OECD, Leitsätze 2015, S. 73.

29 Ebd., S. 74.

30 OECD, Accountability and Transparency, S. 121.

31 Ebd., S. 121.

32 Ebd., S. 95.

33 OECD, Leitsätze 2015, S. 49.

34 Ebd., S. 48.

35 OECD, Leitsätze 2005, S. 43-44, in den Verhaltenskodizes sollte sich das Unternehmen dazu verpflichten, geltende inländische Vorschriften sowie allgemeinere Verhaltensregeln wie z.B. die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen einzuhalten; vgl. auch OECD, Leitsätze 2015, S. 49, 70-71.

System der Innenrevision einrichten.[36] Der Eigner sollte die Unternehmen zu diesen Massnahmen verpflichten.[37] Risiken sollten von allen Beteiligten verstanden, beaufsichtigt und angemessen kommuniziert werden.[38]

1.1.1.8 Weisungen

Die Weisungsbefugnis des Staats als Eigner gegenüber dem Unternehmen beziehungsweise dem Verwaltungsrat sollte sich auf strategische Fragen und Orientierungen (und öffentliche Politikziele[39]) beschränken. Die Öffentlichkeit sollte darüber informiert werden, welche Weisungsbefugnisse des Staats bestehen beziehungsweise «in welchen Bereichen und bei welchen Arten von Entscheidungen» Weisungen erteilt werden dürfen.[40]

1.1.1.9 Verwaltungsrat

Der Eigner sollte dafür sorgen, dass den staatseigenen Unternehmen professionelle Boards zur Verfügung stehen. Dafür sollte ein strukturiertes Nominierungsverfahren geschaffen werden, wo der Eigner aktiv mitwirkt. Dieses Verfahren sollte sich auf ausdrückliche Kompetenzanforderungen und -evaluationen stützen. Dem Board sollte es ermöglicht werden, dem Eigner Empfehlungen, beispielsweise zu den festgelegten Anforderungsprofilen von Board-Mitgliedern, zu geben.[41]

Die Rolle des Verwaltungsrats sollte klar definiert und in der Gesetzgebung – in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Gesellschaftsrecht – verankert sein.[42] Es sollten keine Unterschiede zwischen den Haftungsverpflichtungen der einzelnen Mitglieder des Boards bestehen. Die Best-Practice-Empfehlungen für den privaten Sektor sollten übernommen werden, um das Verantwortungsbewusstsein des Boards zu fördern und ihm zu ermöglichen, effektive Arbeit zu leisten.[43] Die Boards sollten in ihrer Grösse beschränkt werden, wobei diverse Kriterien, wie beispielsweise das Risikoprofil des Unternehmens, berücksichtigt werden müssen.[44] In den OECD-Mitgliedstaaten bestehen die Boards in der Regel aus fünf bis acht Mitgliedern.[45]

Das Board sollte so zusammengesetzt sein, dass ein objektives und unabhängiges Urteil ermöglicht wird. Die Mitglieder sollten dieselben gesetzlichen Pflichten haben und aufgrund ihrer Qualifikationen nominiert werden.[46] Sie sollten unabhängig sein und über einschlägige Kompetenzen und Erfahrungen verfügen.[47] Der Vorsitzende des Boards muss

36 OECD, Leitsätze 2005, S. 46; OECD, Leitsätze 2015, S. 92-93.
37 OECD, Leitsätze 2015, S. 49.
38 OECD, Ownership and Governance, National Practices, S. 74; OECD, Risk management, S. 9.
39 OECD, Leitsätze 2015, S. 39.
40 OECD, Leitsätze 2005, S. 27; vgl. auch OECD, Leitsätze 2015, S. 39.
41 OECD, Leitsätze 2015, S. 45; vgl. auch OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 13–19; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 16–17.
42 OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 30; OECD, Boards of Directors, National Practices 2013, S. 24-25.
43 OECD, Leitsätze 2015, S. 84.
44 OECD, Leitsätze 2015, S. 84; OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 65.
45 OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 65.
46 OECD, Leitsätze 2015, S. 84.
47 OECD, Leitsätze 2015, S. 87; vgl. zur Unabhängigkeit der Verwaltungsratsmitglieder OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 9.

zudem über spezifische Kompetenzen, wie beispielsweise Führungsstärke oder persönliche Effizienz, verfügen.[48] Bei staatseigenen Unternehmen mit wirtschaftlichen Aktivitäten wird empfohlen, Board-Mitglieder mit entsprechendem geschäftlichem, finanziellem und sektorbezogenem Fachwissen einzusetzen.[49] Zudem sollten die Board-Mitglieder in diesem Fall möglichst aus dem privaten Sektor stammen.[50] Für die Verwaltungsratsmitglieder sollten spezifische Aus- beziehungsweise Weiterbildungsangebote zur Verfügung stehen.[51] Die Vergütungssysteme der Board-Mitglieder sollten die Marktbedingungen widerspiegeln.[52]

Allfällige Interessenskonflikte sind offenzulegen und es sollten Massnahmen eingeführt werden, um die politische Einflussnahme auf die Board-Mitglieder zu verhindern.[53] Diversität, beispielsweise in Bezug auf Geschlecht oder den Bildungshintergrund, sollte gefördert werden. In unmittelbarer Beziehung zur Exekutivgewalt stehende Personen (Staats- und Regierungschefs sowie Minister) sollten nicht Einsitz im Board nehmen, da die Unabhängigkeit ihres Urteils bezweifelt werden kann.[54] Auch Politiker, die Einfluss auf die betrieblichen Bedingungen eines öffentlichen Unternehmens nehmen können, sollten nicht Teil des Verwaltungsrats sein.[55] Üben staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Aktivitäten aus, sollten Mitglieder der politischen Instanzen (Regierung und Legislative) nicht Einsitz in das Board nehmen. Dies bedeutet indessen nicht, dass Staatsbedienstete oder andere öffentliche Amtsträger nicht Mitglieder des Boards sein dürfen.[56] Es sollten Mechanismen, welche die Evaluierung und Sicherstellung der Wirksamkeit und Unabhängigkeit des Boards erlauben (bspw. Begrenzung der möglichen Mandatserneuerungen oder Ausstattung des Boards mit genügend Ressourcen), eingeführt werden.[57] Beispielsweise können Selbstevaluationen oder externe Evaluationen eingeführt werden.[58]

1.1.1.10 Vergütungssystem

Verfolgen staatseigene Unternehmen überwiegend wirtschaftliche Ziele und sind sie in einem wettbewerbsorientierten Umfeld tätig, sollten marktüblichen Board-Vergütungen eingesetzt werden, um hochqualifizierte Board-Mitglieder anzuwerben und zu halten.[59]

1.1.2 Besonderheiten

1.1.2.1 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Für Privatunternehmen geltende Regelungen sollten auch für staatseigene Unternehmen gelten. Gesetze und Rechtsvorschriften sollten nicht unnötig zwischen staatseigenen Unternehmen und deren Konkurrenten unterscheiden.[60]

---

48 OECD, Leitsätze 2015, S. 88.
49 Ebd., S. 86.
50 Ebd., S. 87.
51 OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 22.
52 Ebd., S. 70.
53 OECD, Leitsätze 2015, S. 88; vgl. auch OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 17.
54 OECD, Leitsätze 2015, S. 86; vgl. auch OECD, Boards of Directors, National Practices 2013, S. 12; OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 64-65.
55 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 16.
56 OECD, Leitsätze 2015, S. 88.
57 OECD, Leitsätze 2015, S. 87; vgl. auch OECD, Boards of Directors, National Practices 2013, S. 15; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 17.
58 OECD, Boards of Directors, National Practices 2018, S. 71.
59 OECD, Leitsätze 2015, S. 51.
60 Ebd., S. 22.

1.1.2.2 Holdingstrukturen

Zu den Holdingstrukturen äussert sich die OECD in ihren Publikationen soweit ersichtlich nicht.

1.1.2.3 Schnittstellen/Zielkonflikte Eigner-/Bestellerrolle

Allgemeine Vergabevorschriften haben für alle Unternehmen, auch für staatseigene, gleich zu gelten.[61] Transaktionen zwischen staatseigenen Unternehmen und dem Staat haben unter den gleichen Voraussetzungen zu erfolgen wie Transaktionen zwischen jeglichen anderen Marktteilnehmenden.[62]

Auf die Zielkonflikte des Staats als Eigner, Besteller und Subventions- respektive Konzessionsgeber in Bezug auf öffentliche Unternehmen geht die OECD in ihren Publikationen soweit ersichtlich nicht näher ein.

1.1.2.4 Rechnungslegung und Rolle der Revisionsstelle

Die externe Revisionsstelle stellt dem Eigner eine «externe, unabhängige und qualifizierte Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen» zur Verfügung.[63] Für die Wahl der externen Revisionsstelle sollten transparente Verfahren eingerichtet werden.[64]

Der Eigner sollte als Alleinaktionär einen kontinuierlichen Dialog mit den externen Abschlussprüfern aufrechterhalten. Ist das Unternehmen börsenkotiert und/oder ist der Staat nicht Alleinaktionär, muss das Prinzip der Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre respektiert werden.[65] Durch den Dialog darf die Verantwortung des Boards nicht beeinträchtigt werden.[66]

Der Eigner sollte dafür sorgen, dass geeignete Rechnungslegungssysteme vorhanden sind. Dadurch sollte dem Eigner ein «den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen» vermittelt werden, damit er rechtzeitig reagieren und allenfalls selektiv eingreifen kann.[67] Alle staatseigenen Unternehmen sollten ihre Jahresabschlussberichte gemäss den Best-Practice-Standards in Bezug auf die Rechnungslegungs- und -Prüfungsgrundsätze vornehmen.[68] Die Rechnungslegungsstandards sollten sich nach den international anerkannten Standards für börsenkotierte Unternehmen richten.

Ohne entsprechenden Auftrag sollte von der externen Revisionsstelle nicht erwartet werden, dass diese in Bezug auf Korruption und unregelmässige Praktiken ermittelt. Diesbezügliche Auffälligkeiten sollte sie jedoch melden.[69]

---

61 OECD, Leitsätze 2005, S. 21.
62 OECD, Leitsätze 2015, S. 65.
63 Ebd., S. 50.
64 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 18.
65 OECD, Leitsätze 2005, S. 35; OECD, Leitsätze 2015, S. 50.
66 OECD, Leitsätze 2015, S. 50.
67 OECD, Leitsätze 2005, S. 34.
68 OECD, Leitsätze 2005, S. 47; OECD, Leitsätze 2015, S. 79.
69 OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 18.

1.2 Literatur

1.2.1 Grundlagen

1.2.1.1 Steuerung allgemein

In der internationalen Literatur wird der hohe Stellenwert von öffentlichen Unternehmen für die Wirtschaft hervorgehoben.[70] Bei der Steuerung öffentlicher Unternehmen sind folgende Grundsätze zu beachten: 1. Gewährleistungs-Optik (optimale Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen Leistungen im Vordergrund); 2. Strategische Vorgaben (Politik muss klare strategische Vorgaben machen); 3. Management by Exception (politische Überlegungen können im Einzelfall ausnahmsweise auf operative Entscheide einwirken); 4. Transparenz (grosse Transparenz kann die verminderten Einflussmöglichkeiten der Politik kompensieren); 5. Vermeidung von Interessenskonflikten (Ämterkumulationen sind zu vermeiden); 6. Keine Einsitznahme von Exekutivmitgliedern im Verwaltungsrat eines öffentlichen Unternehmens; 7. Orientierung an der Privatwirtschaft (Praktiken der Privatwirtschaft sollen soweit zweckmässig beigezogen werden).[71]

Die Weltbank nennt folgende Schlüsselelemente für die Corporate Governance von staatseigenen Unternehmen: 1. Einrichtung eines Rechts- und Regulierungsrahmens für staatseigene Unternehmen; 2. Einrichtung von Mechanismen, die eine effektive staatliche Aufsicht und Verantwortlichkeit des Eigners sicherstellen; 3. Einrichtung von Überwachungs- und Berichtssystemen; 4. Sicherstellung der finanziellen und fiskalischen Disziplin der Unternehmen; 5. Professionalisierung der Verwaltungsräte; 6. Sicherstellung angemessene Offenlegung und Transparenz 7. Schutz der Minderheitsaktionäre.[72]

Die Steuerung verselbstständigter Einheiten sollte nicht hierarchisch, sondern partnerschaftlich ausgeübt werden.[73] Der Staat sollte den verselbstständigten Einheiten klare Verantwortungsgrenzen setzen. Bei der Steuerung können auch Instrumente wie Leistungsgespräche oder die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses eingesetzt werden.[74]

Die Einwirkungs- und Kontrollpflichten (Ingerenzpflichten) werden in Deutschland «unabhängig von Art und Umfang der jeweiligen Aufgabe aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Prinzipien – dem Demokratieprinzip, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 IV GG abgeleitet. Sämtliche staatliche Tätigkeit (inkl. erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand) muss demokratisch legitimiert sein. Daraus folgt, dass sich der Staat hinreichende Kontroll- und Einwirkungsrechte bei öffentlichen Unternehmen sichern muss.[75] Auch um die Rechtsstaatlichkeit der Aufgabenerfüllung sicherzustellen, müssen ausreichende Kontroll- und Einwirkungsrechte des Staats bestehen.[76]

Aus dem Demokratieprinzip können in der Schweiz zwar keine unmittelbaren verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Steuerung öffentlicher Unternehmen abgeleitet werden,

---

70 Vgl. dazu BERNIER/REEVES, Challenges for Public Policy.

71 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 36-37.

72 WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. xxiii-xxv.

73 VERHOEST ET AL., Government Agencies, S. 428.

74 Ebd., S. 429.

75 HAMDORF/MORADI KARKAJ, Verantwortlichkeit Bundesregierung, S. 828.

76 Ebd., S. 829 (der Staat kann sich nicht durch gewählte privatrechtliche Handlungsformen von seinen rechtsstaatlichen Bindungen befreien).

dieses Prinzip kann jedoch unter anderem im Rahmen der organisatorischen Ausgestaltung der Unternehmen beigezogen werden.[77] Das Rechtsstaatsprinzip sowie das Leistungs- und Wirtschaftsstaatsprinzip verlangen eine sinnvolle Verknüpfung der Aufgaben und der organisatorischen Ausgestaltung eines ausgelagerten Verwaltungsträgers.[78]

Mit der Auslagerung benötigt das öffentliche Unternehmen Autonomie, das heisst eine «erhebliche Entscheidungsfreiheit sowohl bezüglich Organisation als auch bezüglich der Aufgabenerfüllung».[79] Dadurch wird die «Kette demokratischer Legitimation» verlängert.[80] Als Ausgleich werden Steuerungsmechanismen eingesetzt.[81] Die Autonomie und die Steuerung beziehungsweise Aufsicht stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.[82] Die Bestimmung der «Grenze zwischen der Selbstständigkeit und der eigenen Verantwortung der Unternehmensleitung einerseits und den Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten des Muttergemeinwesens andererseits» wird als «Kernfrage des Organisationsrechts öffentlicher Unternehmen» bezeichnet.[83] Es sollten Sicherheitsmechanismen eingeführt werden, mit denen unzulässige Interventionen der Regierung verhindert werden.[84]

Ein Autonomiebereich besteht dort, wo die Aufsichtsbehörde über keinerlei Weisungsbefugnisse verfügt.[85] Ob und wann ein Autonomiebereich beziehungsweise eine Entscheidungsfreiheit der ausgelagerten Einheit besteht und somit Zugriffs- oder Weisungsrechte der beaufsichtigten Stelle entfallen, ist abhängig von den gesetzlichen Bestimmungen und dem Organisationserlass.[86]

Durch die Gewährung der Autonomie nimmt die Intensität der Aufsicht ab: Die bei der Zentralverwaltung übliche Dienstaufsicht wird zur Verbandsaufsicht.[87] Bei der Verbandsaufsicht ist lediglich der Verwaltungsträger als solcher Adressat und nicht etwa Personen und Einheiten innerhalb des Verwaltungsträgers, wie dies bei der Dienstaufsicht der Fall ist. Fachliche Weisungen im Autonomiebereich sind zu vermeiden und es ist grundsätzlich eine blosse Rechtsaufsicht auszuüben. Es ist jedoch möglich, den staatlich beherrschten Verwaltungsträger besonderen Steuerungsmechanismen zu unterwerfen.[88] In den Autonomiebereichen sollten keine Zweckmässigkeitsprüfungen durchgeführt werden und es bestehen Zurückhaltungspflichten.[89]

---

77 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 189.

78 Ebd., S. 202-203.

79 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 56.

80 WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 96.

81 WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 96; vgl. auch LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 57.

82 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 90.

83 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 185.

84 WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. 24.

85 WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 93.

86 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 50.

87 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 61.

88 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allg. Verwaltungsrecht, S. 42; vgl. auch FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 95-96; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 209 legt dar, dass bei öffentlichen Unternehmen in Anlehnung an die deutsche Lehre von der "Inhaberaufsicht" gesprochen werden sollte.

89 WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 93-94, 102.

Die Steuerung ausgelagerter Verwaltungsträger erfolgt mittels drei Steuerungskreisläufen: Das Parlament legt politische Zielsetzungen fest, die Regierung setzt die Zielsetzungen des Parlaments in strategische Zielsetzungen um und der Verwaltungsträger übersetzt die strategischen Zielsetzungen in unternehmerische Ziele. Alle drei Organe sind verantwortlich für die Überprüfung der Einhaltung der festgelegten Ziele.[90] Die strategische Ausrichtung muss innerhalb des politisch relevanten Kontextes immer wieder fokussiert, gestaltet und kommuniziert werden. Somit wird das Unternehmen «von einer politischen Mehrheit stets im Sinne eines permanenten Konsenses» mitgetragen und es kann zielgerichtet wirken.[91]

Durch die Aufgabenübertragung an ein öffentliches Unternehmen ist die Exekutive im Wesentlichen dafür zuständig, die politische Kontrolle über das Unternehmen auszuüben. Dazu stützt sie sich auf ihre eigene Aufsicht sowie auf das Controlling des Unternehmens.[92] Im Rahmen der Aufsicht über öffentliche Unternehmen muss die Exekutive dafür sorgen, dass ihre Eignerziele umgesetzt werden und dass das öffentliche Unternehmen die Rahmenbedingungen und Leitplanken einhält.[93] Die Exekutive überprüft, ob die Eignerziele korrekt umgesetzt worden sind und falls dies nicht der Fall ist, ergreift sie Massnahmen.[94] Die Aufsicht der Exekutive über öffentliche Unternehmen ist eine indirekte Aufsicht, da der Autonomiebereich der Unternehmen respektiert werden muss.[95] Wesentliche Instrumente der Aufsicht der Exekutive sind ein Beteiligungsspiegel (Übersicht über alle Beteiligungen mit Datenblatt je Beteiligung), Grundlagen für regelmässige Reportings sowie Controlling-Gespräche.[96]

In Bezug auf die strategische Steuerung stehen dem Staat regulatorische, aktionärsrechtliche und informelle Instrumente zur Verfügung. Zudem kann er Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat entsenden und strategische Ziele festlegen.[97]

Es lassen sich drei Steuerungsformen ermitteln: Steuerung durch Zweckprogrammierung (oder Zielvorgaben), Steuerung durch Einwirkung und Steuerung durch Kontrolle.[98]

Es kann im Weiteren zwischen präventiven, begleitenden und repressiven Aufsichtsmittel (bzw. Steuerungsinstrumenten) unterschieden werden: Unter die präventiven Aufsichtsmittel fallen die Entsendung von Behördenvertretungen in Leitungsgremien von ausgelagerten Verwaltungsträgern, der Erlass von Weisungen, strategische Zielvorgaben sowie Eigentümerstrategien und auch die Mitwirkung bei der Aufgaben- und Finanzplanung. Weiter gehören dazu gewisse Genehmigungshandlungen, beispielsweise bei Statuten oder Reglementen. Die begleitende Aufsicht richtet sich auf hängige Geschäfte und kann auch

90 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 57; vgl. auch LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 840.
91 HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 106.
92 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 157.
93 Ebd., S. 57, vgl. zum Begriff der Aufsicht auch S. 157.
94 Ebd., S. 58, vgl. zum Begriff des Controlling auch S. 157-158.
95 Ebd., S. 163.
96 Ebd., S. 164, vgl. dazu S. 164-167 sowie für eine Checkliste für die Aufsicht S. 167-168, 182.
97 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 137-140.
98 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 100; vgl. auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 207.

Kontrollbesuche beinhalten. Repressive Aufsicht schliesslich zeichnet sich durch behördliche Genehmigungshandlungen wie korrigierende Eingriffe, Sanktionen oder die Nicht-Wiederwahl von Mitgliedern der Leitungsgremien aus.[99]

Die Aufsicht gegenüber ausgelagerten Einheiten beschränkt sich aufgrund der Autonomie grundsätzlich auf die sogenannte Organisationsaufsicht (auch etwa Verbandsaufsicht genannt); Adressat der Aufsicht ist mithin die Unternehmung als solche und nicht deren Einheiten und Personal.[100] Dies hat auch Auswirkungen auf andere Aufsichtsmechanismen (Akzessorietät), wie namentlich die Rechnungskontrollbehörden, die sich im Wesentlichen auf eine risikoorientierte Prüfung der Unternehmung fokussieren.[101]

Eine generelle Aufsichtskompetenz der Exekutive ergibt sich bereits aus dem Verfassungsrecht (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) und dem Gesetz (Prinzip der Generalermächtigung). Schranken der allgemeinen Kontroll-, Weisungs- und Selbsteintrittsrechte ergeben sich bei öffentlichen Unternehmen dabei aus den gesetzlichen Autonomiebereichen. Einige Autoren vertreten eine abweichende Auffassung und halten dafür, dass keine allgemeine Aufsichtskompetenz besteht und sich das Aufsichtsinstrumentarium im Wesentlichen auf das gesetzlich festgehaltene Instrumentarium beschränken muss (Enumerationsprinzip).[102]

Die Aufsicht ist eng verwoben mit der Steuerung der Einheit.[103] Allfällige Aufsichtsdefizite werden durch ein transparentes Rechnungslegungssystem oder ein institutionalisiertes Controlling und Reporting zu schliessen versucht. Steht die Einheit im Wettbewerb, besteht zusätzlich eine Kontrolle durch die Konkurrenz.[104]

Die Aufsicht richtet sich grundsätzlich nach den Kriterien der Recht-, Ordnungs- und Zweckmässigkeit sowie nach der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit.[105] Die im Finanzhaushaltsrecht verankerten Grundsätze des rechtmässigen, wirtschaftlichen und sparsamen Handelns sowie des sorgsamen Umgangs mit dem Vermögen gelten auch im Bereich der Steuerung von Beteiligungen.[106]

Mindestens die Grundzüge des Steuerungssystems sind gesetzlich zu verankern.[107]

1.2.1.2 Aussen- und Binnensteuerung

Wesentliche Besonderheit der *Public* Corporate Governance (PCG) ist die Aussensteuerung, welche die Binnensteuerung ergänzt.[108] Es bestehen gegensätzliche Interessen zwischen der Eigentümerebene (principals) und der Führungsebene (agents), was zu einem

---

99 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 91-92; vgl. dazu auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 210, welcher in Bezug auf den Zeitpunkt der Aufsicht noch die vorgängige, die begleitende und die nachträgliche Aufsicht erwähnt.

100 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 61.

101 LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, S. 380; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 346.

102 WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 100, ausführlich dazu S. 100-103.

103 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 20.

104 Ebd., S. 20-21.

105 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 91.

106 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 80.

107 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 20-22, 53, 55.

108 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 48-49.

Spannungsverhältnis führt. Lösungsansätze dazu werden durch die Corporate Governance geliefert.[109] Bei der internen Corporate Governance geht es beispielsweise um die Strukturierung der Organe und etwa um das Verhältnis des Verwaltungsrats zu der Geschäftsleitung, aber auch um seine Zusammenarbeit mit der internen und der externen Revision. Die externe Corporate Governance bezieht sich nebst dem Markt insbesondere auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung. Im Bereich der Binnensteuerung gelten die Grundsätze der Corporate Governance grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen.[110] Bei der Aussensteuerung jedoch ergeben sich bei öffentlichen Unternehmen Besonderheiten:[111]

- Das aktienrechtliche Paritätsprinzip wird durch spezifische Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens, wie die Festlegung strategischer Ziele oder die Bestimmung der Vergütungspolitik, relativiert.
- Zudem besteht für den Staat die Möglichkeit, Vertretungen in den Verwaltungsrat zu entsenden, wobei ein doppelter Pflichtnexus» entstehen kann.
- Das öffentliche Unternehmen muss nicht nur wirtschaftlichen Erfolg anstreben, sondern ich insbesondere auch am öffentlichen Interesse respektive an einem Grundversorgungsauftrag orientieren.
- Der Staat nimmt bei Alleineigentum sämtliche Eigentümerrechte wahr. Dadurch erfüllt die Generalversammlung nicht die vorgesehene Kontrollfunktion im Rahmen der unternehmensinternen Gewaltenteilung.

Gute Public Corporate Governance beinhaltet entwickelte Instrumente bezüglich der Aussensteuerung sowie auch der Innensteuerung eines öffentlichen Unternehmens.[112] Unter die Steuerungsinstrumente seitens des Staats (Aussensteuerung) fallen etwa das Gesetz, Gesamt- und Sachplanungen, Budgetierungen, Finanzbeschlüsse sowie Leistungsvereinbarungen und strategische Ziele des Eigners. Auch die Ressourcen können ein wesentliches Steuerungsinstrument darstellen.[113] Die Innensteuerung umfasst auf übergeordnete Vorgaben abgestimmte Unternehmensstrategien, regelmässige Risikoprüfungen sowie die Einrichtung interner Kontrollsysteme.[114]

Die Umsetzung der Public Corporate Governance muss situativ erfolgen und die jeweiligen Besonderheiten eines Unternehmens sind zu berücksichtigen.[115]

Im Rahmen der «New Public Corporate Governance» wurde das «KISS-Prinzip» entwickelt: 1. Keep it situated (Kontext-Dimension); 2. Keep it strategic (Gestaltungsdimen-

---

[109] BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 515, für diese Denkansätze wurde auf die Leitideen der Gewaltenteilung und auf staatswissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen.

[110] Ebd., S. 516.

[111] Ebd., S. 516-520.

[112] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 92.

[113] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 58-59; vgl. auch BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 92.

[114] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 92.

[115] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 38.

sion); 3. Keep it integrated (Board-Management-Dimension); 4. Keep it controlled (Evaluations-Dimension).[116] Dieses Modell kann noch durch eine fünfte Dimension, «Keep it communicated" (Kommunikations-Dimension), ergänzt werden.[117]

Bei der Analyse der Umsetzung der PCG-Grundsätze auf Kantons- und Gemeindeebene konnten folgende Grundsätze zur Best Practice entwickelt werden: 1. Jährliche Portfoliobewertung auf der Ebene der Exekutive; 2. Eignerstrategie und Controllingsystem für zentrale Beteiligungen; 3. Angemessenes Risikomanagement, wobei die Exekutive die oberste Verantwortung trägt; 4. Konzentration auf das Wesentliche; 5. Harmonisierung der Organisation und des Controllings bei grösseren Portfolios; 6. Angemessene Berichterstattung an die Öffentlichkeit; 7. Ausgewogenes Verhältnis zwischen Steuerungsanspruch und Wahrung der Autonomie beziehungsweise der unternehmerischen Eigenverantwortung des Unternehmens; 8. Einbezug der Finanzkontrollen und deren Kompetenzen.[118] Die Exekutive muss die finanziellen Risiken des Unternehmens einschätzen können. Öffentliche Unternehmen sollten ihre Rechnungslegung nach international anerkannten Standards (bspw. IPSAS, IFRS, Swiss GAAP FER) richten. Zusätzlich zu der jährlichen Rechnungslegung gibt es die Möglichkeit regelmässiger Zwischenberichte an den Eigner.[119]

Aufgrund von bisherigen Erfahrungen können insbesondere vier Problembereiche der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen erkannt werden:[120]

- Die Corporate Governance richtet sich zu wenig auf Besonderheiten öffentlicher Unternehmen aus.
- Die strategische Ausrichtung des Verwaltungsrats von öffentlichen Unternehmen ist ungenügend und die Kompetenzen- beziehungsweise Aufgaben- und Rollenabgrenzung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ist unklar.
- Die Auswahl, Zusammensetzung, Beurteilung, Honorierung und Förderung der Leitungsgremien (VR und GL) ist verbesserungswürdig in Bezug auf die Professionalität.

1.2.1.3 Politische Dimension

Während in privaten Unternehmen die Kunden, der Wettbewerb und der Markt Einfluss auf den Erfolg oder Misserfolg eines Unternehmens haben, kommt bei öffentlichen Unternehmen eine politische Dimension hinzu.[121] Öffentliche Unternehmen erbringen in der Regel einen Service public und haben dadurch eine besondere Verantwortung. Zudem gehören sie durch die staatliche Beteiligung zum Staat und unterliegen der demokratischen Kontrolle.[122]

Ausgelagerte Einheiten unterliegen im Autonomiebereich zwar nicht der direkten Aufsicht, jedoch einer «Art Rechenschaftspflicht gegenüber Politik und Öffentlichkeit».[123]

---

[116] HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 4.

[117] Ebd., S. 111.

[118] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 93-94.

[119] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 134-135.

[120] HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 3.

[121] Ebd., S. 107.

[122] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 35.

[123] BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 28.

Die Politik hat ein legitimes Interesse, Einfluss auf öffentliche Unternehmen zu nehmen.[124] Die Verpolitisierung eines öffentlichen Unternehmens stellt jedoch eine latente Gefahr dar.[125] Indem das Unternehmen seine Strategie transparent und verständlich macht und in der Öffentlichkeit, der Politik und der Verwaltung das Verständnis und den Fokus für das Unternehmen schärft, kann es einer Verpolitisierung entgegenwirken.[126]

Zudem können so notwendige Veränderungen des Unternehmens einfacher vorgenommen werden.[127] Eine permanente Kommunikation des Leitungsgremiums mit der Öffentlichkeit und der Politik ist für ein öffentliches Unternehmen notwendig.[128] Die Öffentlichkeit und die Politik müssen den Zweck, die Positionierung, die Aufgaben, das Tätigkeitsspektrum sowie die Organisation und die Führung eines öffentlichen Unternehmens nachvollziehen können. Dies insbesondere, weil bei öffentlichen Unternehmen ein «demokratisches Defizit» besteht, das mit nachvollziehbarer und verständlicher Kommunikation sowie mit hoher Transparenz ausgeglichen werden kann.[129] Steuerungsinstrumente bei öffentlichen Unternehmen können Transparenz sowie demokratische Legitimation herstellen.[130]

1.2.1.4 Eignerstrategie

Man kann zwischen der Geschäftsstrategie, der Unternehmensstrategie und der Eignerstrategie unterscheiden.[131] Die Eignerstrategie ist ein Gesamtkonzept, wo der Staat beispielsweise die Risiko- und Innovationsneigung oder Wachstumsziele sowie die Dividendenpolitik des Unternehmens festhalten kann. Sie dient dem Eigner als Orientierung und dem Unternehmen als Handlungsvorgabe.[132] In der Eignerstrategie hat der Eigner beziehungsweise die Exekutive als Gesamtgremium die Absicht zu definieren, die er mit der Beteiligung an einem Unternehmen verfolgt und er muss Rahmenbedingungen in Bezug auf die Ziele und die Art ihrer Erreichung festlegen.[133] Mittels der Eignerstrategie, die sich eine Stufe höher als die Unternehmensstrategie befindet, kann der Staat als Allein- oder Mehrheitsaktionär die angestrebte strategische Entwicklungsrichtung des Unternehmens, die Rahmenbedingungen sowie seine Wertvorstellungen in Form von normativen Grundsätzen festlegen.[134]

---

[124] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 35.

[125] HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 109, vgl. S. 106-110.

[126] Ebd., S. 110.

[127] Ebd., S. 116-118.

[128] Ebd., S. 111.

[129] Ebd., S. 120.

[130] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 35.

[131] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 26-28.

[132] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 361, die Eignerstrategie stellt ein flexibel einsetzbares und dynamisches Instrument dar, welches mittels langfristigen Zielsetzungen kurzfristige politische Richtungswechsel verhindern kann; vgl. dazu auch GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 33-36; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 113; für Mustervorlagen s. HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 94-102; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 115-122, 138-140, 285-289.

[133] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 29.

[134] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 361.

Die Eignerstrategie wird von der Exekutive in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Unternehmen entwickelt und dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreitet.[135] Die Einflussnahme des Eigners mittels Eignerstrategien/-zielen ist im Rahmen moderner Public Corporate Governance verbreitet.[136]

1.2.1.5 Strategische Ziele

Nebst der Eignerstrategie, die für das Unternehmen nicht rechtlich verbindlich ist, kann der Staat dem Unternehmen konkrete strategische Ziele vorgeben. Ist dies in einem Spezialgesetz festgehalten, sind die strategischen Ziele für das Unternehmen rechtlich verbindlich.[137] Ohne spezialgesetzliche Grundlage sind die strategischen Ziele aufgrund von Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR für die Unternehmen nicht verbindlich. Diesfalls dienen die strategischen Ziele bloss aber immerhin vorab dem Eigner als Grundlage für die Wahrnehmung der Eignerrechte sowie der Transparenz. Es gibt verschiedene Theorien zu der Formulierung der strategischen Ziele.[138] Es können nicht alle strategierelevanten Vorgänge in einem Unternehmen im Voraus geplant und beeinflusst werden. Gewisse strategische Vorgänge sind sowohl vom Verwaltungsrat als auch von der Geschäftsleitung – und erst recht vom Staat als Aktionär – beschränkt beherrschbar.[139] Bei der Formulierung von Zielvorgaben und Performanzkriterien sollte ferner beachtet werden, dass gewisse öffentliche Güter nicht messbar sind.[140]

Unter die Oberleitung der Gesellschaft (Art. 716a Abs. 1 OR), welche eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Verwaltungsrats darstellt, fällt auch die strategische Führung der Aktiengesellschaft.[141] Durch die Vorgabe von strategischen Zielen nimmt der Staat Einfluss auf die unentziehbaren Oberleitungskompetenzen des Verwaltungsrats – zumindest, wenn sich die Zielvorgaben nicht nur auf die Eignerstrategie beziehen, sondern auch auf Bereiche der Unternehmensstrategie. Gestützt auf spezialgesetzliche Grundlagen (spezialgesetzliche Aktiengesellschaft) ist dies (wie soeben dargelegt) zulässig. Die strategische Handlungsfähigkeit des Unternehmens wird dadurch jedoch eingeschränkt.[142] Werden die strategischen Ziele rechtlich verbindlich festgelegt, haften die Leitungsorgane des Unternehmens insoweit nicht, wenn sich die Ziele nachträglich als schadhaft erweisen.[143] Diesfalls kann sich allenfalls eine Haftung des Staats aus faktischer Organschaft ergeben.[144] Selbst bei spezialgesetzlich vorgesehenen strategischen Zielen ist indessen denkbar, dass diesen gegenüber dem Unternehmen nicht rechtliche Verbindlichkeit zukommt, was sich indessen aus den Rechtsgrundlagen beziehungsweise den Materialien dazu klar ergeben muss.

---

[135] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 57.

[136] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 95.

[137] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 249, 251, 261.

[138] Ebd., S. 37-41.

[139] Ebd., S. 435-436.

[140] VERHOEST ET AL., Government Agencies, S. 430-431; vgl. ausführlich zu der Festlegung von strategischen Zielen WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. 101-130.

[141] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 81.

[142] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 360; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 327-328.

[143] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 278.

[144] Vgl. GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 395−399, vgl. auch LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 846−847.

Der Staat kann sowohl unternehmensbezogene als auch aufgabenbezogene Ziele vorgeben.[145] Es ist zentral, dass die strategischen Ziele mit dem Unternehmen gemeinsam formuliert werden und nicht einseitig von der Exekutive festgelegt werden. Der Staat muss den «Grad der Zielerreichung» regelmässig analysieren und mit dem Unternehmen besprechen.[146] Die strategischen Ziele richten sich primär an den Verwaltungsrat (strategische Führungsebene) des öffentlichen Unternehmens und nehmen Einfluss auf die mittelfristige strategische Entwicklung des Unternehmens.[147]

Auf Bundesebene besteht ein Spannungsfeld zwischen unternehmensbezogenen und aufgabenbezogenen Zielen bei der Steuerung durch den Eigner.[148] Der Bundesrat ist der Ansicht, dass für die Steuerung öffentlicher Unternehmen beide Arten von Zielen benötigt werden, während teilweise vertreten wird, dass nur unternehmensbezogene strategische Ziele erlassen werden sollten.[149] Durch den Erlass aufgabenbezogener strategischer Ziele schränkt der Bundesrat indessen den Handlungsspielraum und die Kompetenzen des Verwaltungsrats in materieller Hinsicht ein.[150] Die Vorgabe von aufgabenbezogenen Zielen im Rahmen der Eignerrolle wird auch kritisch betrachtet, weil der Bundesrat dabei eher in der Rolle des Leistungsbestellers im Zuständigkeitsbereich der Einheit agiere.[151]

Beim Erlass der strategischen Ziele auf Bundesebene kann das Parlament mitwirken.[152] Dass das Parlament eigenständig strategische Ziele ausarbeitet und vorgibt, wäre mit der Kompetenzaufteilung innerhalb des Bundes nicht vereinbar. Eine direkte Einflussnahme des Parlaments auf die Strategie eines öffentlichen Unternehmens ist konsequenterweise nicht vorgesehen.[153]

In einem Expertenbericht zuhanden der PVK aus dem Jahr 2012 wurde festgehalten, dass über die Hälfte der Ziele auf Bundesebene systemfremd, nicht stufengerecht oder nicht in der Form eines strategischen Ziels formuliert waren.[154] Eine Gewichtung und Priorisierung der Ziele fehlte. Zudem wurde nicht auf Zielkonflikte eingegangen.[155]

---

145 Ebd., S. 256-257.

146 Ebd., S. 259.

147 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 113.

148 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 6; vgl. dazu auch GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 87-90.

149 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 6-7, 35-36.

150 Ebd., S. 35, 41

151 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 39, unterschieden wird zwischen Leistungsbestellungen im Verantwortungsbereich der Einheit und solchen im Verantwortungsbereich des Bundes. Die Aufsicht über Leistungen im Verantwortungsbereich der Einheit beschränke sich auf Rechenschaftsprüfungen und erfolge in der Regel durch den Bundesrat. Die Aufsicht über Bestellungen im Verantwortungsbereich des Bundes sei in der Regel umfassender und werde v.a. durch Fachdepartemente ausgeübt, S. 41.

152 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 6-7.

153 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 275.

154 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 21, so gab es z.B. Ziele, welche zu den Kernaufgaben des Verwaltungsrats gehörten, welche bereits im Gesetz festgehalten wurden oder welche in die Verantwortung der Politik oder des Regulators gehörten.

155 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 22, 39-40; vgl. auch SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 114.

1.2.1.6 Berichtssystem

Die Rechenschaftsablage ausgelagerter Verwaltungsträger gegenüber dem Eigner erfolgt durch ein transparentes und stufengerechtes Reporting.[156]

Den Steuerungsinstrumenten steht ein Reportingsystem gegenüber.[157] Darin sind Angaben über die Umsetzung der Vorgaben, die Erfüllung von Leistungs- und Wirkungszielen sowie über die Rechnungslegung nach anerkannten Standards auszuweisen.[158]

Das jährliche Reporting der Unternehmen ist ein zentrales Instrument zur Überprüfung der Zielerreichung.[159] Die Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele folgen inhaltlich einer vergleichbaren Logik. Grundlage dafür bilden die von den Unternehmen erhobenen Kennzahlen.[160]

Die in der Verwaltung zuständige Einheit für die Wahrnehmung der Eignerrolle soll über ihre eigenen Leistungen bei der Steuerung sowie über die Zielerreichung der Unternehmen Rechenschaft ablegen.[161] Die Berichterstattung über die Zielerreichung wird nach einer ersten Einschätzung durch das Generalsekretariat des Fachdepartements und die EFV sowie nach einem Eignergespräch mit dem Unternehmen mit einem Beurteilungsbericht für die GPK und die FK seitens des Eigners ergänzt.[162] Die eigenständige Beurteilung der Zielerreichung, die der Bund erstellt, weicht jeweils nur geringfügig von der Beurteilung der Unternehmen über die Erfüllung der strategischen Ziele ab.[163]

1.2.1.7 Eignergespräche

Eignergespräche werden zwischen dem Staat beziehungsweise zwischen der Exekutive/dem Departement und den jeweiligen Vertretungen des Unternehmens geführt. Sie zielen darauf ab, einen aktiven Dialog herzustellen und bezwecken zudem, dass der Staat seine Erwartungen und Absichten näher erläutern kann.[164] Der Staat kann dadurch an strategierelevante Informationen gelangen und es können strategierelevante Elemente diskutiert und gemeinsam festgelegt werden. Die Eignergespräche dienen auch der Herstellung eines Vertrauensverhältnisses.[165] Sie können unterschiedlich ausgestaltet sein (bspw. bedarfsabhängige Ad-hoc-Gespräche oder auch institutionalisierte Gespräche). Die Verhandlungsergebnisse der Gespräche sind rechtlich nicht verbindlich.[166] Die Eignergespräche dienen insbesondere der gegenseitigen Information, wobei gleichzeitig auch gemein-

---

[156] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 92.
[157] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 60.
[158] LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 841.
[159] STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 23-24.
[160] Ebd., S. 27.
[161] Ebd., S. 29.
[162] Vgl. ebd., S. 35.
[163] Ebd., S. 40.
[164] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 285.
[165] Ebd., S. 288-289.
[166] Ebd., S. 285.

same politische Standpunkte festgelegt werden können. Die Autonomiebereiche der Unternehmen sind dabei zu respektieren.[167] Auch bei rein privaten Aktiengesellschaften finden vor allem mit Grossaktionären und institutionellen Investoren informelle Gespräche statt.[168]

Eignergespräche können aufgrund der Gleichbehandlungspflicht der Minderheitsaktionäre (Art. 717 Abs. 2 OR) sowie aufgrund der Pflicht zur Ad-hoc-Publizität problematisch sein.[169] Zudem kann der Einfluss der Eignergespräche auf den Verwaltungsrat die Verantwortlichkeitsbereiche verwischen.[170]

1.2.1.8 Informelle Steuerungsmöglichkeiten

In der Praxis ist die Steuerung öffentlicher Unternehmen regelmässig von informellen Absprachen beeinflusst. Das Einvernehmen zwischen den Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und öffentlichen Unternehmen hat einen Einfluss auf das Ausmass der Formalisierung von Steuerung.[171]

Informelle Steuerungsinstrumente ermöglichen dem Staat, eine unkomplizierte Deponierung seiner Anliegen und eine «Feinabstimmung» in Bezug auf die strategischen Vorgaben vorzunehmen. Offene und ehrliche Dialoge zwischen dem Eigner und den Vertretungen des Unternehmens ermöglichen eine konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Die informellen Steuerungsinstrumente sind jedoch weniger transparent und nachvollziehbar.[172]

Der Staat kann das Unternehmen auch durch politischen Druck zu einem bestimmten Handeln bewegen. So kann er etwa die Öffentlichkeit in die entsprechende Diskussion miteinbeziehen. Er kann auch beispielsweise über die Medien eine öffentliche Debatte auslösen. Die Anwendung politischer Instrumente widerspricht jedoch dem Gedanken der Entpolitisierung und es ergeben sich verschiedene Problemfelder, wie etwa die Gefahr von Reputationsschäden. Auch können sich durch den Einsatz informeller Steuerungsinstrumente Vermischungen der Verantwortlichkeiten ergeben.[173]

1.2.1.9 Rechtsetzende Erlasse

Gutes Organisationsrecht beinhaltet klar zugeteilte Verantwortlichkeiten und eine klare Zuständigkeitsordnung.[174] Es besteht die Möglichkeit, ein «Corporate-Governance-Gesetz» zu erlassen, das die Bestimmungen in den Querschnittserlassen (bspw. RVOG, ParlG, FKG) vereint.[175] Das Fürstentum Liechtenstein beispielsweise hat nach einer Analyse der Corporate Governance ein derartiges «Rahmengesetz» erlassen.[176] Damit konnten die zahlreichen Spezialgesetze entlastet werden und die Harmonisierung von vielen

---

[167] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 169, vgl. zu möglichen im Eignergespräch zu behandelnden Themenbereichen S. 169-170, 183.

[168] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 287.

[169] Ebd., S. 289-293.

[170] STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 38, 41.

[171] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 34.

[172] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 298-299.

[173] Ebd., S. 295-298.

[174] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 80.

[175] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 70; LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 850.

[176] HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 56; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 103.

unübersichtlichen Regelungen wurde ermöglicht. Die Erfahrungen im Fürstentum Liechtenstein haben gezeigt, dass der Erlass eines solchen Rahmengesetzes zielführend ist.[177] In einem solchen Rahmengesetz können Vorschriften zur Führung (bspw. Kriterien zur Abwahl eines Verwaltungsratmitglieds oder Unvereinbarkeitsbestimmungen), zur Kontrolle (bspw. Erlass einer Eignerstrategie, Definition der Kontrollmöglichkeiten der Exekutive), zur Effizienz (bspw. Bestimmungen bezüglich Protokollführung und -aufbewahrung) sowie auch zur Transparenz (bspw. Pflichtangaben im Jahresbericht) gemacht werden.[178] Nur in Ausnahmefällen soll im Organisationserlass von den Vorgaben des Rahmengesetzes abgewichen werden.[179]

1.2.1.10 Organisationserlass

Für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung bedarf es gemäss Art. 178 Abs. 3 BV einer spezialgesetzlichen Grundlage. Die betreffenden Organisationserlasse legen insbesondere die Organisation und die Aufgaben fest. Im Organisationserlass sind insbesondere folgende Komponenten zu regeln: Rechtsform/Sitz/Firma, Organe, Zweck und Unternehmensziele, Aufgabenübertragung (gesetzlicher Leistungsauftrag), Steuerungsinstrumente, Finanzierung, Beteiligungen/Tochterfirmen, besondere Aufsichts-/Oberaufsichtsrechte, Rechnungswesen und Gewinnverwendung, Personalwesen, Haftung, Steuern/Versicherungen, anwendbares Recht im Verhältnis zu Dritten/Kontrahierungspflichten, Rechtsetzungsbefugnisse, Rechtsschutz, Schluss- und Übergangsbestimmungen.[180] Bereits bei der Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen ist auf die Wettbewerbsneutralität zu achten (bspw. Quersubventionierungsverbote, transparente Rechnungslegung, Trennung von Geschäftsbereichen, Begrenzung des Tätigkeitsfelds, keine Finanzierungs- und Steuerprivilegien, Aufteilung der Unternehmen, Verzicht auf Staatsgarantien und auf Informationsvorteile).[181]

1.2.1.11 Rechtsformen und anwendbare gesetzliche Grundlagen

Die Rechtsform des ausgelagerten Verwaltungsträgers bildet eine wesentliche Grundlage für die Steuerung und hat Einfluss auf die Steuerungsinstrumente respektive auf die Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten des Gemeinwesens.[182] Sie wird auch als Steuerungselement bezeichnet.[183] Der Staat kann entweder eine privatrechtliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR errichten, sich an einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 OR beteiligen oder es kann eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft im Sinne von Art 763 OR errichtet werden.[184]

---

177 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 103.

178 HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 60-65.

179 Ebd., S. 76-77, Abweichungen können gemacht werden, damit den besonderen Anforderungen einzelner öffentlicher Unternehmen Rechnung getragen werden kann.

180 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 67-68.

181 LIENHARD, Leitplanken, S. 4-6, mit weiteren Hinweisen.

182 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 79-80.; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 91.

183 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 404.

184 BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 514, auf Kantonsebene werden die Kantone bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften durch Art. 763 OR eingeschränkt; BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 356-357; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 70.

Bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR sind die Grundzüge der Organisation und der Steuerung durch das Obligationenrecht vorgegeben.[185] Dem Staat kommen in diesem Fall keine Sonderrechte zu, ausser diese sind in einer «besonderen und rechtsgenügenden öffentlich-rechtlichen Sonderbestimmung» festgehalten.[186] Das zwingende Aktienrecht stellt eine «generelle Schranke für die Ausgestaltung der Einwirkungs- und Kontrollrechte des Staates» dar.[187] Allfällige Eignerziele richten sich bei Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR an die (allenfalls mandatierten) Vertretungen in den Verwaltungsräten – und nicht an die Unternehmung selbst.[188] Rechtsformen des Privatrechts können «strukturelle Defizite hinsichtlich der verfassungsrechtlich gebotenen demokratischen Rückbindung an das Muttergemeinwesen» aufweisen.[189]

Gewisse Autoren vertreten die Ansicht, dass die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nur subsidiär nebst der privatrechtlichen Aktiengesellschaft eingesetzt werden sollte. Andere Autoren bevorzugen die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft.[190] Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft auf Bundesebene gilt gegenüber der privatrechtlichen Aktiengesellschaft als staatsnäher.[191] Teilweise wird pointiert die Auffassung vertreten, dass anstelle von (auch spezialgesetzlichen) Aktiengesellschaften Anstalten, Stiftungen und Körperschaften errichtet werden sollten, da die Steuerung mittels strategischen Zielen nur «symbolischen Charakter» habe.[192]

Bei börsenkotierten Aktiengesellschaften müssen nebst den aktienrechtlichen Vorgaben auch die Vorschriften des Kapitalmarktrechts berücksichtigt werden.[193]

1.2.1.12 Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann das Gemeinwesen öffentlich-rechtliche Vorgaben (bspw. Organisationserlasse für die Art und Weise der öffentlichen Aufgabenerfüllung) erlassen, wodurch ein verstärkter Einfluss auf die Leistungserbringung genommen werden kann.[194]

---

185 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 81; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 125-126.

186 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 71, 133-134, dabei beschränkt sich der Gesetzgeber auf "punktuelle Eingriffe in die Ordnung des Obligationenrechts" (z.B. Verpflichtung des Verwaltungsrats zur Umsetzung der staatlichen Strategieziele), S. 82.

187 Ebd., S. 126.

188 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 64-65.

189 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 281.

190 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 82, vgl. auch S. 86, 416-419; die spezialgesetzliche Aktiengellschaft wird bevorzugt von STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 117, 386, 700, wobei auf S. 140-141 insbesondere die grossen gestalterischen Spielräume öffentlich-rechtlicher Organisationsformen betont wird; vgl. zu der Wahl der geeigneten Rechtsform auch SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 90-95; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 91-118.

191 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 66-67, bei der Post wurde aufgrund besserer Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes sowie der für die Öffentlichkeit erkennbare Staatsnähe die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft gewählt.

192 ODERMATT, Art. 178 BV, S. 327-329.

193 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 132.

194 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 82.

Der Bund kann aufgrund seiner Zivilrechtskompetenz gemäss Art. 122 BV sowie aufgrund seiner Organisationskompetenz gemäss Art. 178 Abs. 3 BV die bestehenden Gesellschaftsformen im Einzelfall abändern und öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Sonderregeln erlassen.[195] Spezialgesetzliche Vorschriften des Bundes gehen dem Gesellschaftsrecht vor.[196] Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann der Staat seine Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten weitgehend selbst festlegen und das Aktienrecht gelangt lediglich subsidiär zur Anwendung.[197] Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft richtet sich in erster Linie nach dem Organisationserlass und, sofern solche vorhanden sind, nach den Statuten.[198] Bei der Errichtung einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft orientiert sich der Staat an den bewährten Strukturen gemäss dem Obligationenrecht, wodurch der Regelungsaufwand minimiert und die funktionale Zweckmässigkeit garantiert ist. Gleichzeitig kann er auf die Aufgabenerfüllung und den Einzelfall zugeschnittene Regelungen im Rahmen der Corporate Governance erlassen.[199] Für staatliche Kompetenzen, die über die im Gesellschaftsrecht statuierten Aktionärskompetenzen hinausgehen, braucht es eine formell-gesetzliche Grundlage.[200] Die Steuerungsinstrumente (Leistungsauftrag und -vereinbarung, Eignerstrategie) sowie auch die Aufsichtsrechte bedürfen einer spezialgesetzlichen Grundlage, wobei letztere bei gleichen Aufgabentypen harmonisiert werden soll.[201] Um die Steuerungselemente des Gemeinwesens bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften zu ermitteln, müssen sowohl die spezialgesetzlichen als auch die aktienrechtlichen Grundlagen beachtet werden.[202]

Einwirkungsmöglichkeiten bei einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft können etwa Weisungsrechte gegenüber Verwaltungsratsmitgliedern, Mitentscheidungs- und Einspruchsrechte sowie Genehmigungs- und Widerspruchsvorbehalte in Bezug auf Finanz- und Sachentscheide sein.[203]

1.2.1.13 Aktionärsrechte

Bei Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR kann die Regierung dem Unternehmen keine verbindliche Eignerstrategie vorgeben. Sie kann diese jedoch in der Generalversammlung bekannt geben und/oder an ihre allfällige Vertretung im Verwaltungsrat richten.[204]

---

[195] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 357; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 127-128; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 142, 287, zudem S. 125-126, wo u.a. dargelegt wird, dass es Stimmen gebe, die Abweichungen des Bundesgesetzgebers von den normierten Gesellschaftstypen im Interesse der Rechtssicherheit nur in Ausnahmefällen zulassen.

[196] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 287.

[197] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 356-357; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 78; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 143, 387.

[198] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 80.

[199] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 358.

[200] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 131.

[201] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 67-68.

[202] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 387.

[203] Ebd., S. 389-390.

[204] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 64-65.

Die Rechte von Minderheitsaktionären sind zu respektieren und die Gleichbehandlung aller Aktionäre sollte sichergestellt sein.[205] Falls es Minderheitsaktionäre gibt, kann das Gemeinwesen mit diesen beispielsweise Aktionärbindungsverträge abschliessen.[206]

Der Staat kann für die Wahrnehmung seiner Funktion als Aktionär im Rahmen der Aktionärsrechte grundsätzlich nicht verantwortlich gemacht werden.[207] Wenn der Staat jedoch massgeblich auf die Willensbildung, auf Entscheide und Beschlussfassungen des Verwaltungsrats einwirkt, kann er in eine faktische Organstellung gelangen und verantwortlich beziehungsweise haftbar werden.[208]

Will der Staat als Mehrheitsaktionär durchsetzen, dass die von ihm beherrschte Gesellschaft eine spezifische strategische Ausrichtung vornimmt, kann er den Gesellschaftszweck entsprechend anpassen.[209]

1.2.1.13.1 Statuten

Bei der Ausgestaltung der Statuten (vgl. Art. 626 OR) eines öffentlichen Unternehmens kann möglichen Interessenskonflikten entgegengewirkt werden.[210] Auch in den Statuten kann das öffentliche Unternehmen auf einen bestimmten öffentlichen Zweck ausgerichtet werden, um die Aufgabenerfüllung sicherzustellen.[211] Zudem können die dem Staat vorbehaltenen Kontroll- und Einflussmöglichkeiten durch konkrete Bestimmungen in den Statuten in Bezug auf die Organisation, Zuständigkeiten und Verfahrensbestimmungen konkretisiert werden.[212] Die Statuten können auch Bezug zur Eignerstrategie nehmen oder – falls keine gesetzlichen Regelungen vorhanden sind – die Eignerstrategie direkt vorsehen. Die präzise Festlegung des Gesellschaftszwecks in den Statuten wird bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften auch als eine zwingende Voraussetzung zur Errichtung einer «steuerungstauglichen Gesellschaft» betrachtet. Nur somit könne das öffentliche Interesse zum Eigeninteresse der Gesellschaft werden.[213]

Die Statuten können gewisse Rechte und Pflichten an die Generalversammlung delegieren. Der Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung kann jedoch nur sehr beschränkt ausgedehnt werden. Beispielsweise dürfen die Statuten keine Genehmigung der Generalversammlung von Investitionsentscheiden einer bestimmten Grössenordnung vorsehen, weil dadurch die Kompetenzen von Verwaltungsrat und Generalversammlung verwischt würden.[214] In den Statuten kann die Verfolgung öffentlicher Interessen beim Gesell-

---

[205] WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. 243.

[206] Vgl. FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 116-117; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 337, der weitere Möglichkeiten zur Sicherung der Stimmrechtsmacht des Gemeinwesens nennt wie z.B. Stimmrechtsbeschränkungen.

[207] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 389, 394.

[208] Ebd., S. 395, ausführlich S. 395-418.

[209] Ebd., S. 359-360.

[210] LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 838.

[211] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 361; vgl. auch GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 155-157; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 113-114; vgl. ausführlich dazu STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 312-327.

[212] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 361.

[213] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 311.

[214] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 84-85.

schaftszweck verankert werden. Damit kann das an sich verbotene Weisungsrecht im Bereich der unentziehbaren und unübertragbaren Kompetenzen des Verwaltungsrats relativiert werden.[215]

1.2.1.13.2 Wahl externe Revisionsstelle

Auf Bundesebene ist der Bundesrat als Allein- beziehungsweise Mehrheitsaktionär (im Rahmen der Generalversammlung) zuständig für die Wahl der externen Revisionsstelle.[216] Die Statuten und die Generalversammlung können die Organisation der Revisionsstelle eingehender regeln und deren Aufgaben erweitern (Art. 731a Abs. 1 OR).

1.2.1.13.3 Wahl Verwaltungsrat

Der Wahl des Verwaltungsrats kommt zentrale Bedeutung zu bei der Steuerung ausgelagerter Verwaltungsträger. Der Staat kann als Mehrheits- oder Alleinaktionär dessen Zusammensetzung bestimmen.[217] Er kann zudem spezifische organisatorische Vorgaben festlegen. Dies verschafft ihm weitgehende Einflussmöglichkeiten.[218]

Die Regierung hat nebst dem Wahl- und Abberufungsrecht weitere Möglichkeiten, den Verwaltungsrat dazu zu bringen, in ihrem Interesse zu handeln (bspw. Verweigerung der Décharge oder Nichtgenehmigung der Vergütung).[219]

Die Ausgestaltung des Verwaltungsrats ist zentral. Für dessen Mitglieder ist ein Anforderungsprofil zu erstellen und es ist darauf zu achten, dass keine Gefälligkeitsmandate vergeben werden.[220] Je komplexer das Tätigkeitsumfeld des öffentlichen Unternehmens ist, desto vielfältiger sollte die Zusammensetzung des Verwaltungsrats (strategische Führungsebene) sein.[221] Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats sollte auf die Fachbereiche (verschiedene Disziplinen) sowie auf die Heterogenität (Durchmischung bezüglich Geschlecht und Alter) geachtet werden.[222] Im Vordergrund für die Auswahl sollten Fachkenntnisse, Erfahrung und ein politisches Empfindungsvermögen stehen.[223] Die Verwaltungsratsmitglieder sollten über dasselbe Know-how verfügen wie die Geschäftsleitungsmitglieder, damit sie ihre Funktionen wirksam ausüben können. Für grosse öffentliche Unternehmen werden 7 bis 9 Verwaltungsratsmitglieder empfohlen.[224] Die Regierung sollte einen Rekrutierungsprozess vorsehen.[225] Allenfalls können externe Spezialisten für

---

215 Ebd., S. 85-86.

216 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 37.

217 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 114.

218 Vgl. GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 162.

219 Ebd., S. 171, vgl. ausführlich zu den Sanktionsmöglichkeiten des Aktionärs S. 183-195.

220 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 63; LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 842; vgl. auch BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 93; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 164-165; vgl. ausführlich zum Anforderungsprofil SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 188-189; zum Anforderungsprofil vgl. auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 430-431, zu den Anforderungen s. auch 677-683.

221 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 187.

222 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 188; vgl. auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 678.

223 LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 842.

224 HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 14, 18 schlagen max. 7 Mitglieder vor; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 186-187, schlagen 7 bis 9 Mitglieder vor und verweisen auf Autoren, die maximal 9 Mitglieder empfehlen.

225 HILB/HÖSLY/MÜLLER, Führung und Aufsicht, S. 81.

die Suche und Auswahl von geeigneten Kandidaten beigezogen werden.[226] Eine alternative Möglichkeit ist die Einsetzung eines Nominations-Ausschusses (je eine Fachperson aus dem Bereich Personalmanagement, dem Bereich Corporate Governance und eine Person mit Branchenkenntnissen).[227]

1.2.1.14 Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat erstellt und setzt die Unternehmensstrategie um und er ist zuständig für die Besetzung, Beaufsichtigung und Führung der Geschäftsleitung (Operative Führungsebene), das Risikomanagement (Risk Management), das Controlling und das Interne Kontrollsystem (IKS).[228] Der Verwaltungsrat ist auch zuständig für den Erlass eines Organisationsreglements.[229]

Die Qualität der Führungs- und Managementkompetenzen der Leitungsorgane ist zentral für die Leistung der verselbstständigten Einheit.[230] Durch einen Integritätskodex kann dafür gesorgt werden, dass die Geschäftsleitung für hohe ethische Standards und effektive interne Kontrollmechanismen verantwortlich ist.

Das Obligationenrecht statuiert unübertragbare und unentziehbare Aufgaben des Verwaltungsrats (Art. 716a Abs. 1 OR).[231] Der Bund kann mittels Spezialgesetz von den zwingenden Bestimmungen des OR abweichen.[232] So kann er dem Verwaltungsrat auch vorschreiben, dass er die Geschäftsführung im Rahmen eines Organisationsreglements delegieren muss (vgl. Art. 12 SBBG und Art. 10 Abs. 1 TUG). Gemäss dem Aktienrecht würde dieser Entscheid im Ermessen des Verwaltungsrats liegen. Auch bestimmte Beschlüsse aus dem Kompetenzbereich des Verwaltungsrats kann sich das Gemeinwesen vorbehalten (bspw. Beschlüsse über bestimme Umstrukturierungen oder in Bezug auf die Vergütungen).[233]

1.2.1.15 Staatsvertretungen

Die Entsendung von Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat eines öffentlichen Unternehmens ist ein zentrales Steuerungsinstrument des Staats, insbesondere wenn damit ein Weisungsrecht einhergeht.[234] Das Gemeinwesen kann auch Vertretungen in den Verwaltungsrat entsenden, wobei diese Vertretungen über die gleichen Rechte verfügen wie die von der Generalversammlung gewählten Verwaltungsratsmitglieder.[235] Der Begriff der Staatsvertretung wird in der juristischen Literatur nicht einheitlich verwendet. Der Bundesrat unterscheidet zwischen Staatsvertretungen im engeren und im weiteren Sinn. Staatsvertretungen im engeren Sinn werden durch Vertrag oder Gesetz verpflichtet, die

---

[226] Ebd., S. 77.

[227] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 190.

[228] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 57, vgl. ausführlich zu der Funktion, den Aufgaben und den Instrumenten des Verwaltungsrats S. 197-203, S. 219-246 sowie S. 257-279. Die Herausforderungen für Verwaltungsräte öffentlicher Unternehmen werden auf den S. 279-280 dargelegt; ebenzu den Aufgaben des Verwaltungsrats vgl. auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 406-408.

[229] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 105-106.

[230] VERHOEST ET AL., Government Agencies, S. 431, 432.

[231] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 84.

[232] BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 357.

[233] Ebd., S. 360-361.

[234] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 212.

[235] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 96.

Interessen des Bundes zu vertreten.[236] Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften zu unterscheiden ist zwischen der Vertretung gemäss Art. 762 OR (entsandter Vertreter) und der Vertretung gemäss Art. 707 Abs. 3 OR (gewählter Vertreter).[237] Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften ist im Spezialgesetz beziehungsweise Organisationserlass festzulegen, welches Organ auf welche Weise Vertretungen des Gemeinwesens in den Verwaltungsrat bestellt.[238]

Ein Teil der Lehre lehnt es ab, eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat Einsitz nehmen zu lassen – dies insbesondere wegen potenzieller Interessenkollisionen bei Regierungsmitgliedern wegen des doppelten Pflichtnexus.[239] Grundsätzlich sollten dementsprechend Personen, die dem Trägergemeinwesen angehören, keinen Einsitz in den Verwaltungsrat nehmen.[240]Andere Autoren sind der Meinung, dass dies je nach Einzelfall entschieden werden müsse.[241] Aufgrund der hohen politischen Bedeutung einzelner Aufgabenfelder gibt es Fälle, wo sich die Exekutive direkt im Verwaltungsrat vertreten lässt. In diesem Fall sind Mandatsverträge mit der Vertretung abzuschliessen.[242] Nach herrschender Lehre gehen bei Interessenskonflikten des Verwaltungsrats die Gesellschaftsinteressen vor.[243] Es wird jedenfalls empfohlen, dieses Instrument zurückhaltend einzusetzen.[244]

Das Gemeinwesen haftet grundsätzlich für entsendete Verwaltungsratsmitglieder.[245] Da durch eine Entsendung zwei Kategorien von Verwaltungsräten geschaffen werden und sich das Haftungsrisiko für das Gemeinwesen erhöht beziehungsweise Verantwortlichkeiten verwischt werden, widerspricht dies den Grundsätzen einer guten Public Corporate

---

236 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 410-411.

237 Ebd., S. 411-412, 435.

238 Ebd., S. 437.

239 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 63; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 695 legt dar, dass ein Staatsvertreter nur bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften mit kantonaler Beteiligung als notwendig erscheint. Die Einsitznahme von Behördenmitgliedern in Verwaltungsräten sei mit zahlreichen Problemen verbunden, vgl. S. 694; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 125.

240 Obwohl gewisse Argumente für Behördenmitglieder im Verwaltungsrat sprechen, besteht die Gefahr von Interessenskollisionen und allenfalls des doppelten Pflichtennexus, LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 63; vgl. dazu aber LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 842; BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 104-105; vgl. ausführlich zu dieser Thematik SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 122-131, welche einen Vertreter der Exekutive im Verwaltungsrat ebenfalls ablehnen; vgl. insbesondere auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 621, 624.

241 FORSTMOSER/MÜLLER, Kantonsvertretungen, S. 31-33; vgl. am Beispiel öffentlich-rechtlicher Anstalten des Kantons Zürich MÜLLER, Aufsicht Anstalten Kanton Zürich, S. 495, 498.

242 LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 838-839; BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 362.

243 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 85; vgl. aber BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 362, der festhält, dass u.U. auch die Interessen des delegierenden Gemeinwesens vorgehen können.

244 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 243-245; ausführlich zu den Vor- und Nachteilen einer Vertretung des Gemeinwesens im Verwaltungsrat s. STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 685-696.

245 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 211.

Governance.[246] Die Entsendung staatlicher Vertretungen in den Verwaltungsrat ist mit mehreren rechtlichen und faktischen Problemen verbunden.[247] So kann die Pflicht des Verwaltungsrats, alle Aktionäre gleich zu behandeln, durch die Weitergabe von Informationen an den Staat, jedoch nicht an andere Aktionäre, verletzt werden. Die Vertretung kann zudem Interessens- und Pflichtenkollisionen unterliegen. Schliesslich kann der Staat durch die Staatsvertretung in eine faktische Organstellung eintreten.[248] Um dem entgegenzuwirken, könnte der Staat den Gesellschaftszweck gezielt hinsichtlich der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen formulieren.[249]

Aus Bundesebene soll nur dann eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat Einsitz nehmen, wenn der Bund seine Interessen anders nicht angemessen wahrnehmen kann oder wenn das Anforderungsprofil des Leitungsorgans dies nahelegt.[250] Bei der Swisscom entsendet der Bund eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat. Da die Informationsflüsse zwischen dem Verwaltungsratspräsidium und der Verwaltung auch ohne Staatsvertretung intensiv sind, ist der Zusatznutzen aus einer inhaltlichen Perspektive beschränkt.[251]

1.2.1.16 Einflüsse auf Verwaltungsrat

Weisungen des Eigners an die Verwaltungsratsmitglieder werden durch das OR in Bereichen mit Ermessensspielraum bei vollständig beherrschten Aktiengesellschaften grundsätzlich zugelassen. Die Tragweite des Weisungsrechts ist jedoch in der Lehre umstritten und gesellschaftsrechtlich können sich Schwierigkeiten ergeben.[252] Weisungen können mittels Mandatsverträgen erteilt werden oder es erfolgt eine Verpflichtung, dass die öffentlichen Interessen bestmöglich gewahrt werden. Im Tagesgeschäft sind ebenfalls Weisungen denkbar. Auch bei erteilten Weisungen behält der Verwaltungsrat seine aktienrechtliche Verantwortung.[253] Weisungen im Bereich der zwingenden Aufgaben des Verwaltungsrats (Art. 716a OR) sind grundsätzlich unzulässig.[254] Weisungsbefugnisse sind im Organisationserlass (Spezialgesetz) ausdrücklich festzuhalten.[255]

Sind bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften Weisungen vorgesehen, müssen verschiedene Aspekte wie beispielsweise Vorgaben des Aktienrechts (Treuepflicht sowie unentziehbare und unübertragbare Aufgaben des Verwaltungsrats, doppelter Pflichtennexus) oder bestehende Mittel zur Vorbeugung von Pflichtenkonflikten beachtet werden.[256] Das Aktienrecht lässt eine Weisungsbindung von Verwaltungsratsmitgliedern zu, sofern sich die Weisungen mit den Gesellschaftsinteressen decken. Bei Vertretungen gemäss Art. 762 OR sind Weisungen wesensgemäss grundsätzlich zulässig ist.[257] Bei spezialgesetzlichen

246 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 96-97.
247 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 164.
248 Ebd., S. 235-238.
249 Ebd., S. 238.
250 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 37.
251 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 36.
252 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 83-84, Weisungen müssen sowohl mit den Gesellschaftsinteressen als auch mit der Rechtsordnung übereinstimmen. Zu beachten ist, dass Weisungen des Gemeinwesens im Bereich des Verwaltungsrats Haftungspflichten nach sich ziehen können, S. 87.
253 Ebd., S. 84.
254 Ebd., S. 84.
255 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 50.
256 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 449.
257 Ebd., S. 458-459.

Aktiengesellschaften kann sich das Weisungsrecht aus dem Gesetz oder aus dem Rechtsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Staatsvertretung ergeben.[258] Der überwiegende Teil der Lehre erachtet Weisungen bei Staatsvertretungen nur in denjenigen Bereichen als zulässig, in denen der Vertretung ein freier Ermessensspielraum zusteht.[259]

Für den Verwaltungsrat ist seine Treuepflicht (Art. 717 Abs. 1 OR) massgebend.[260] Die Gesellschaftsinteressen gehen grundsätzlich vor.[261] Auch bei vom Gemeinwesen entsandten Verwaltungsratsmitgliedern setzen die Gesellschaftsinteressen und die Organpflichten des Verwaltungsrats der Weisungsbefolgungspflicht Grenzen.[262] Die Staatsvertretung hat die Weisungen unter anderem vor dem Gesichtspunkt des doppelten Pflichtennexus zu prüfen, bevor sie diese umsetzt.[263]

Gegen unzweckmässige Weisungen oder Eingriffe des Eigners kann sich der Verwaltungsrat zur Wehr setzen. So kann er beispielsweise Vorgaben, die gegen die Statuten verstossen oder den Gesellschaftsinteressen zuwiderlaufen, verweigern.[264] Auch kann er Beschlüsse der Generalversammlung anfechten, wenn diese gegen das Gesetz oder die Statuten verstossen.[265]

Auf Bundesebene spricht man von einem kooperativen Verständnis der Zusammenarbeit zwischen Eigner und Unternehmen. Der Eigner erhält sowohl die Traktandenlisten als auch die Verwaltungsratsprotokolle und fordert bei Bedarf ergänzende Auskünfte ein. Die Verantwortlichkeiten werden indessen dadurch verwischt, was als problematisch beurteilt wird.[266]

1.2.1.17 Vergütungen

Die Grundsätze der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) finden oftmals auch für nicht börsenkotierte Unternehmen Anwendung. Auf Bundesebene soll in den Statuten verankert werden, dass die Generalversammlung künftig im Voraus die Obergrenze für die Entlohnung des obersten Leitungsorgans, dessen Präsidium sowie der Geschäftsleitung festlegen kann.[267] Es ist umstritten, inwiefern die VegüV auf spezialgesetzliche Aktiengesellschaften des Bundes, die an der Börse kotiert sind, Anwendung findet.[268]

---

[258] Ebd., S. 476.

[259] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 219, vgl. auch S. 215-217.

[260] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 96; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 346.

[261] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 216.

[262] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 96.

[263] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 222-223.

[264] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 98.

[265] Ebd., S. 98-99.

[266] STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 38, 41.

[267] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 97, bei Geschäftsleitungen darf der variable Lohnanteil maximum 50% und die Nebenleistungen dürfen nicht mehr als 10% des fixen Lohns betragen.

[268] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 160-161.

Es ist möglich, einen Entschädigungsausschuss einzusetzen, der sich aus unabhängigen und nicht exekutiven Verwaltungsratsmitgliedern zusammensetzt. Dieser achtet auf markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigungen der Verwaltungsratsmitglieder.[269]

1.2.2 Besonderheiten

1.2.2.1 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Am Markt tätige Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung müssen gleichzeitig flexibel und marktfähig sein, aber auch die entsprechenden rechtlichen und politischen Vorgaben berücksichtigen.[270]

Die Eignerrolle kommt insbesondere bei öffentlichen Unternehmen, die am Markt tätig sind, zum Tragen. Einheiten, die nicht am Markt tätig sind, werden weniger durch Eignervorgaben, sondern mehr im Zusammenhang mit anderen Rollen (insbesondere Bestellerrolle) gesteuert und beaufsichtigt.[271] Bei staatlichen Aktiengesellschaften, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, steht dementsprechend die strategische Steuerung mittels unternehmensbezogener Ziele im Zentrum. In der Praxis gibt der Bund bei solchen Einheiten nebst der strategischen Stossrichtung auch finanzielle Ziele, personalpolitische Leitplanken sowie Leitplanken für Beteiligungen und Kooperationen vor.[272]

Steht ein ausgelagerter Verwaltungsträger im Wettbewerb mit anderen Anbietern in einem regulierten Markt, so ist eine vom Eigner unabhängige Behörde einzusetzen, welche die Regulierungsfunktion ausübt.[273]

Im Wettbewerb stehende Verwaltungsträger sollten in der Regel denselben Voraussetzungen unterworfen sein wie ihre Konkurrenten.[274]

Die Aufsicht des Bundesrats im Rahmen der Rolle als Leistungsbesteller bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt richtet sich nach den entsprechenden gesetzlich und vertraglich festgehaltenen Bestimmungen.[275] Die Fachaufsicht bei Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, kann nur diejenigen Leistungen überprüfen, die im Rahmen des staatlichen Leistungsauftrags oder einer Konzession erbracht werden.[276]

1.2.2.1.1 Privatrechtliche Aktiengesellschaft

Insbesondere bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 620 ff. OR werden den staatlichen Steuerungsmöglichkeiten Grenzen durch das Privatrecht und allenfalls das

---

269 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 212, ausführlich zur Entschädigung der Verwaltungsratsmitglieder S. 212-217.

270 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 67-68.

271 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 22-23.

272 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 258.

273 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 62.

274 Ebd., S. 65, wobei insbesondere die Grundrechtsbindung und -trägerschaft, die Finanzierung, die Steuerpflicht sowie das Wettbewerbsrecht erwähnt werden.

275 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 24-25.

276 Ebd., S. 26-27, z.B. bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht kann praktisch die umfassende Tätigkeit überprüft werden, wenn diese Bestandteil des gesetzlichen Leistungsauftrags ist.

Kapitalmarktrecht gesetzt. Die für private Unternehmen geltenden Vorschriften der Corporate Governance und allenfalls die für börsenkotierte Unternehmen geltenden Regelungen können ebenfalls zur Anwendung gelangen.[277]

1.2.2.1.2 Börsenkotierte Aktiengesellschaft

Der politische Einfluss wird bei börsenkotierten Unternehmen aufgrund aktien- und finanzmarktrechtlicher Vorschriften des Bundesrechts sowie der Regulierungsvorschriften durch die Börse nochmals zusätzlich eingeschränkt. So müssen die Anlegerinnen und die Anleger gleichbehandelt werden und es bestehen spezifische Meldepflichten (bspw. Offenlegung der Beteiligungen). Auch besteht eine Pflicht zur Unterbreitung eines Angebots zum Kauf, falls $33^1/_3$ Prozent der Stimmrechte überschritten werden und die Vorgaben des anwendbaren Kotierungsreglements (bspw. bezüglich Ad-hoc-Publizität und Berichterstattung) sind zu respektieren. Zudem findet die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) Anwendung.[278]

1.2.2.2 Holdingstrukturen

Zwischen dem Staat und dem ausgelagerten Verwaltungsträger besteht grundsätzlich kein Konzernverhältnis.[279] Eine andere Auffassung hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen die Einstufung des Gemeinwesens und ihren Gesellschaften als Konzern, wobei sich die Frage nach den Folgerungen stellt.[280] Bei Konzernverhältnissen verfügt die Muttergesellschaft über ein Weisungsrecht an die Organe der von ihr beherrschten Tochtergesellschaft im Rahmen deren Gesellschaftszwecks und des Ermessens des Verwaltungsrats. Zudem besteht eine Berichterstattungspflicht.[281] Mittels Konzernweisungen kann in die strategische Führung der Konzernuntergesellschaft eingegriffen werden.[282] Das Gemeinwesen als Muttergesellschaft würde bei Annahme eines Konzernverhältnisses über verbesserte Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten verfügen.[283]

Grundsätzlich wird kein Konzernverhältnis zwischen dem Staat und seinen öffentlichen Unternehmen angenommen. Die konzernrechtlichen Grundsätze (bspw. in Bezug auf den Umgang mit strategierelevanten Informationen) können jedoch beigezogen werden, wenn die Aktiengesellschaft zu 100 Prozent vom Staat beherrscht ist.[284]

---

277 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 64, dabei handelt es sich um den Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance der Economiesuisse (für private Unternehmen) und um die Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance (Corporate Governance-Richtlinie, RLCG) der SWX Swiss Exchange (für börsenkotierte Unternehmen); BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 93.

278 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 89-90.

279 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 45-48; BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 86; ausführlich zum Begriff, der Arten sowie der rechtlichen Zulässigkeit von Konzernen STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 296-304.

280 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 307.

281 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 86

282 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 127.

283 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 295.

284 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 72-73, 126-132; vgl. zum Beizug der konzernrechtlichen Grundsätze auch STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 308.

Bei Konzernkonstellationen stellen Konzernweisungen ein zulässiges Steuerungsinstrument der Konzernleitung dar. Die Konzernspitze kann einzelnen Organmitgliedern der Konzernuntergesellschaft konkrete Einzelfallweisungen erteilen. Der Verwaltungsrat der Konzernuntergesellschaft muss jedoch primär die Gesellschaftsinteressen verfolgen.[285]

Gründet ein öffentliches Unternehmen Tochterfirmen und hält das Gemeinwesen somit eine Unternehmensgruppe, muss das Gemeinwesen sich entscheiden, ob es die Unternehmensgruppe selbstständig als Unternehmensgruppe (jedes Unternehmen wird selbstständig geführt) oder als Konzern (Muttergesellschaft bzw. Stammhaus führt Unternehmensgruppe) führt.[286] Entscheidet sich das Gemeinwesen für die Führung einer Unternehmensgruppe, gibt es verschiedene Modelle, wie die Führung gestaltet werden kann (Zentralisierung, Dezentralisierung, Mischform).[287]

1.2.2.3 Zielkonflikte/Schnittstellen Eigner-/Bestellerrolle

Der Staat ist gleichzeitig Gesetzgeber, Regulierer, Besteller, Gewährleister und Eigner in Bezug auf öffentliche Unternehmen. Dies kann zu Interessenskollisionen führen.[288] Wenn der Staat als Besteller einen Auftrag nicht an ein öffentliches, sondern an ein privates Unternehmen vergibt, besteht ein Spannungsverhältnis zu der Eignerrolle, die sich auf die Rentabilität des öffentlichen Unternehmens ausrichtet. Auch wenn der Staat als Gewährleister handelt und auf nachhaltige Aufgabenerfüllung abzielt, können Interessenskollisionen mit der Eignerrolle entstehen.[289] Insbesondere die Rollen des Staats als Eigner und als Regulierer sind klar voneinander zu trennen.[290]

Bei privaten Unternehmen zielen Eigner vor allem die langfristige Wertsteigerung des Unternehmens an. Für öffentliche Unternehmen soll jedoch gleichzeitig auch die Aufgabenerfüllung im Fokus stehen.[291] Der Bundesrat ist verantwortlich dafür, dass sämtliche der verschiedenen Rollen adäquat ausgeübt werden und er muss prüfen, «ob und wie die Rollen untereinander koordiniert werden und ob bei sich mitunter widersprechenden Vorgaben transparente Prioritätensetzungen getroffen werden». Auch muss er überprüfen, ob die Zuständigkeiten und Kompetenzen der verschiedenen beteiligten Akteure optimal zugeteilt und voneinander abgegrenzt wurden.[292] Wenn die verschiedenen Rollen auf derselben staatlichen Ebene angesiedelt sind oder sie sich in der gleichen Gewalt konzentrieren, sind diese zu koordinieren und mittels organisatorischen Massnahmen voneinander zu trennen, damit Interessenskonflikte vermieden werden können.[293]

Häufig werden zwischen dem Gemeinwesen und dem öffentlichen Unternehmen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen (bspw. bei den SBB). In diesen werden konkrete

---

285 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 224-225.

286 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 173-177.

287 Ebd., S. 178-179.

288 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 49; LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 825; BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 75; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 66; vgl. ausführlich zu den verschiedenen Rollen BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 22-27; vgl. insbesondere zu den Rollen des Bundes als Eigner und als Besteller gegenüber der SBB RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 177-178.

289 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 49.

290 WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. 69, 79.

291 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 5-6.

292 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 27-28.

293 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 212.

Leistungen, die das Unternehmen zu erbringen hat, definiert und es werden die Rahmenbedingungen sowie die Finanzierung (Subvention) festgelegt. Das Unternehmen muss regelmässig Bericht über die Leistungserfüllung erstatten.[294] Die Leistungsvereinbarung wird in der Regel durch das Fachdepartement (Fachamt) in der Bestellerrolle in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Unternehmen respektive dem Verwaltungsrat entwickelt. Das Verhältnis beziehungsweise die Abstimmung zwischen Leistungsvereinbarungen und strategischen Zielen hat in der Vergangenheit bereits Fragen aufgeworfen.[295]

Zwischen Leistungsvereinbarungen und strategischen Zielen – und damit zwischen der Besteller- und der Eignerrolle – kann ein Spannungsverhältnis bestehen.[296] Zwischen den strategischen Zielen des Bundesrats an die Post in Bezug auf die Sicherung/Steigerung des Unternehmenswerts (Vorgaben des Eigners) und der Sichtweise des BAV (als Besteller), nach der eine systematische Gewinnerzielung nicht erforderlich beziehungsweise zulässig ist, besteht ein Zielkonflikt.[297] In der Praxis besteht bei den SBB die «Gefahr einer Übersteuerung» des Bestellers durch den Eigner bei Konflikten, da die Departementsleitung des UVEK schlichten muss und das GS UVEK die Eignerrolle wahrnimmt.[298] Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, sollten die Instrumente zur Überwachung der Eigner- und Bestellerziele getrennt werden, der Eigner sollte auf jegliche Einflussnahme ins Tagesgeschäft des Unternehmens beziehungsweise Erstellers verzichten und die aufgaben- und unternehmensbezogenen Ziele sind zu priorisieren, das heisst Eigner- und Bestellerziele sind gegeneinander abzuwägen.[299] Zudem sollten die Zielvorgaben formalisiert werden und die Ziele des Eigners und des Bestellers sollten formal getrennt werden. In der Praxis würden keine oder zu wenig Bemühungen unternommen, bestehende Widersprüche beziehungsweise Konflikte zwischen den strategischen Zielen und den Zielen der Leistungsvereinbarung zu lösen.[300]

Im Weiteren sollte die Verantwortlichkeit für die Eigner- und Bestellerfunktion getrennt werden.[301]

1.2.2.4 Rolle und Prüfauftrag externe Revisionsstelle

Grundsätzlich prüft die aktienrechtliche Revisionsstelle lediglich die obligatorische Rechnungslegung. Die Geschäftsführung des Unternehmens insgesamt bildet nicht Gegenstand der Prüfung.[302] Der Revisionsstelle eines öffentlichen Unternehmens können erweiterte Aufgaben als die Prüfung der ordnungsgemässen Rechnungslegung übertragen werden (vgl. Art. 731a Abs. 1 OR). Die Prüfung der Zweckmässigkeit der Geschäftsführung ist

294 BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 361-362.

295 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 47, fraglich war z.B. ob Leistungsvereinbarungen die strategischen Vorgaben konkretisieren oder ob sie sich lediglich auf Leistungsbestellungen im Zuständigkeitsbereich des Bundes fokussieren sollten, vgl. auch S. 48; vgl. auch RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 175-189.

296 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 19, bei den SBB war dies der Fall, indem z.B. konkrete Strukturvorgaben wie die Standorte der Güterbahnhöfe in der Leistungsvereinbarung festgehalten waren.

297 DONATSCH/BACHMANN/UHLMANN, Gutachten PostAuto, S. 21.

298 RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 29, 179.

299 Ebd., S. 186, zur Umsetzung dieser Massnahmen auf Bundesebene vgl. S. 186-189.

300 Ebd., S. 181-182, zur Umsetzung dieser Massnahmen auf Bundesebene vgl. S. 182-185.

301 Ebd., S. 179.

302 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 352.

indessen ausgeschlossen und Geschäftsgeheimnisse müssen gewahrt bleiben.[303] Aufgaben der Geschäftsführung, der Oberleitung des Unternehmens oder der internen Revision dürfen der externen Revisionsstelle nicht übertragen werden.[304]

In Deutschland wird bei Unternehmen in privater Rechtsform mit öffentlicher Beteiligung die Jahresabschlussprüfung durch den Abschlussprüfer um die Vollzugsprüfung erweitert. Das Compliance-Management dieser Unternehmen wird nicht nur auf Eignung und Funktionsfähigkeit geprüft, sondern auch dessen Vollzug wird einer Prüfung unterzogen.[305] Das Gemeinwesen muss von den Unternehmensorganen verlangen, dass ein erweiterter Prüfungsauftrag an den Abschlussprüfer erteilt wird. Der Abschlussprüfer wird dazu verpflichtet, festzustellen, ob die Geschäfte der Gesellschaft im vergangenen Geschäftsjahr «mit der erforderlichen Sorgfalt, das heisst auch mit der gebotenen Wirtschaftlichkeit und – was für eine Compliance-Prüfung wichtig ist – in Übereinstimmung mit den Gesetzen, der Satzung, den Beschlüssen der Haupt- und Gesellschafterversammlung, des Aufsichtsrats und seiner Ausschüsse sowie der Geschäftsordnung für den Vorstand» ausgeführt wurden.[306] Die Verpflichtung, Zwischenrevisionen durchzuführen, stellt ein exemplarisches Beispiel einer Erweiterung des Revisionsmandats dar.[307] Bei Kantonalbanken in Privatrechtsform beispielsweise wird von der Erweiterung des Mandats der Revisionsstelle Gebrauch gemacht: Die Statuten sehen vor, dass jährlich ein Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank beziehungsweise der Haftungsrisiken des Kantons erstellt werden muss.[308]

1.3 Konzeption Bundesebene

1.3.1 Grundlagen

1.3.1.1 Steuerung allgemein

Das Eigentum des Bundes an öffentlichen Unternehmen wird im Kern durch seine Gewährleistungsverantwortung begründet.[309] Der Bund hat eine doppelte Verantwortung in Bezug auf diese Unternehmen: Einerseits muss er die Leistungsfähigkeit der Unternehmen erhalten und andererseits muss er die Versorgungsziele gewährleisten. Diese doppelte Verantwortung nimmt der Bund langfristig durch Gesetze und Ausführungsbestimmungen wahr. Mittelfristig gibt er den Unternehmen dafür strategische Ziele vor. Im Sinne der kurzfristigen Feinabstimmung führt er regelmässige Eignergespräche mit den Unternehmen durch.[310] Zudem können auch bilaterale Gespräche zwischen den Departementsvorstehenden und den Verwaltungsratspräsidenten als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden.[311] Der Bundesrat verfügt im Wesentlichen über drei Instrumente zur Wahrnehmung

303 Ebd., S. 357.
304 Ebd., S. 357.
305 RACK, «Erweiterte» Compliance-Prüfung, S. 409.
306 Ebd., S. 411.
307 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 356-357.
308 Ebd., S. 357.
309 BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9211.
310 BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9212; vgl. auch GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4592-4595.
311 Vgl. z.B. zur RUAG GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4595-4596.

seiner Eignerinteressen: die Wahl des Verwaltungsrats, die Festlegung der strategischen Ziele sowie die Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung.[312]

Der Bundesrat verfügt über unterschiedliche Instrumente bei Fehlentwicklungen: Er kann die unternehmensbezogenen beziehungsweise aufgabenseitigen Ziele ergänzen oder ändern, die Genehmigung des Geschäftsberichts verweigern, die Entlastung des Verwaltungsrats beziehungsweise der externen Revisionsstelle verweigern, den Verwaltungsrat oder die externe Revisionsstelle abberufen und ersetzen, Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber einzelnen Organen der Gesellschaft geltend machen oder einen Antrag an die Bundesversammlung für die Änderung des Organisationserlasses stellen.[313] Bei Krisensituationen kann das Steuerungsmodell, das sich auf mittelfristige strategische Zielvorgaben stützt, an seine Grenzen stossen. Es ist deshalb beispielsweise vorgekommen, dass der Bundesrat bei aussergewöhnlichen Situationen direkt via Staatsvertretung interveniert hat.[314] Dies wurde kritisiert[315] und der Bundesrat wurde aufgefordert, Voraussetzungen für Abweichungen vom Steuerungsmodell mittels konkreten Eingriffen beziehungsweise Einzelfallinterventionen zu definieren.[316] Eine direkte Einflussnahme auf den Verwaltungsrat durch den Bundesrat mittels Instruktion der Staatsvertretung ist soweit ersichtlich lediglich einmal vorgekommen, während indirekte Eingriffe in den Verantwortungsbereich des Verwaltungsrats vereinzelt vorgenommen wurden.[317] Im Jahr 2018 wurde die praktische Umsetzung des Steuerungsmodells in Bezug auf die RUAG erneut kritisiert.[318]

Die Steuerung von verselbstständigten Einheiten muss aus einer Gesamtsicht folgen, welche in der Regel nur der Bundesrat wahrnehmen kann. Auch für die Interessensabwägung der verschiedenen Interessen des Bundes ist grundsätzlich der Bundesrat zuständig. Die Verwaltung bereitet die Entscheidgrundlagen zu Handen des Bundesrats so vor, dass dieser bewusst Prioritäten setzen und entscheiden kann.[319]

---

312 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8.

313 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 60, 22b. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:
– Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben;
– Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts;
– Verweigerung der Entlastung;
– Abberufungen oder Ersatz von Personen;
– Verantwortlichkeitsansprüche;
– Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung».

314 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 26, vgl. auch S. 33-34, eine direkte Intervention des Staatsvertreters erfolgte in Bezug auf Swisscom, die das Telekommunikationsunternehmen Eircom übernehmen wollte.

315 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Entscheide des Bundesrats betreffend das Unternehmen Swisscom AG, S. 5208.

316 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8554.

317 Der direkte Eingriff mittels Instruktion des Staatsvertreters kam im Fall Eircom vor; einen indirekten Eingriff gab es z.B. in Bezug auf den Streik in Bellinzona infolge der Schliessung des Industriewerks, vgl. BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9216-9217; STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 3, 28, 33.

318 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4599.

319 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8294.

1.3.1.2 Rechtsform

Die Wahl der Rechtsform wird als Ausgangspunkt für die Gestaltung der Steuerungselemente bezeichnet.[320]

Für Einheiten, die überwiegend preisfinanziert am (allenfalls regulierten) Markt agieren, keinerlei hoheitlichen Leistungen anbieten und die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Selbstständigkeit erfüllen, ist die privatrechtliche Aktiengesellschaft vorzusehen.[321] Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften werden das Organisationsrecht und somit die Einflussmöglichkeiten des Bundes als Eigner weitgehend durch das Privatrecht festgelegt.[322] Diesfalls richten sich die Kontrollmöglichkeiten des Bundes als Aktionär zwingend nach Aktienrecht.[323] Der Bund verfügt somit grundsätzlich über dieselben Einfluss- und Informationsrechte wie die übrigen Aktionäre. Ausnahme bildet dabei Art. 762 OR, nach dem der Bund Vertretungen in den Verwaltungsrat entsenden kann. Die Wahrnehmung der Aktionärsrechte erfolgt im Rahmen der Generalversammlung.[324]

Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft kann sich der Bund im Hinblick auf seine Eignerrolle gesetzliche Einfluss- und Informationsrechte einräumen, die bei privatrechtlichen Organisationsformen nicht zulässig wären.[325] Eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft rechtfertigt sich durch die erhöhte Verbindlichkeit der strategischen Ziele und den privilegierten Informationszugang durch den Bund.[326] Unter Berücksichtigung der Aufgabenvielfalt des Bundes sollen spezialgesetzliche Mischformen ausnahmsweise und mit entsprechender Begründung zulässig sein.[327] Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft als Mischform zwischen privatem und öffentlichem Recht kann indessen zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gilt als öffentlich-rechtliche Organisationsform.[328] Sie wurde unmittelbar durch ein Gesetz (Spezialgesetz) errichtet. Nebst dem Spezialgesetz beziehungsweise dem Organisationserlass gelangen die Statuten zur Anwendung und subsidiär das Aktienrecht.[329] Aufgrund der Bindung an das Spezialgesetz ist die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft weniger flexibel und ausbaufähig als die privatrechtliche Aktiengesellschaft. Teilweise bestehen Unklarheiten in Bezug auf die Rechtsanwendung (bspw. bei Verantwortlichkeitsansprüchen). Insbesondere bei

---

320 Ebd., S. 8267.

321 Ebd., S. 8286.

322 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8267; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 13.

323 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8279.

324 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 48.

325 Ebd., S. 11-12, 48.

326 SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT, Umsetzungsplanung, S. 16.

327 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8268-8269; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 18, 1. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:
a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten;
b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
c. die nicht hoheitlich handeln; und
d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen.
Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.»

328 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 16-17.

329 Ebd., S. 17.

einer Börsenkotierung wird die privilegierte Stellung des Bundes in Bezug auf die Informations- und Einflussrechte problematisch.[330] Da eine staatliche Beteiligung an einer spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft erforderlich ist, ist diese «nicht uneingeschränkt privatisierungsfähig».[331]

Die Aktiengesellschaften unter den verselbstständigten Einheiten erbringen mehrheitlich kommerzielle Leistungen. Zulässige kommerzielle Haupt- und Nebenleistungen werden in der Regel durch den gesetzlichen Gesellschaftszweck bestimmt. Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften richtet sich die Zulässigkeit von Rechtsgeschäften nach Aktienrecht, wobei der statutarische Zweck massgebend ist.[332]

Aktiengesellschaften müssen bei der Rechnungslegung mindestens die Vorschriften des Aktienrechts einhalten.[333]

1.3.1.3 Autonomie

Öffentliche Unternehmungen verfügen über eine gewisse Autonomie (Handlungsfreiheit bezüglich Organisation und Aufgabenerfüllung). Diese zeigt sich dadurch, dass die Leitungsorgane in eigener Verantwortung handeln und sie im Rahmen der Vorgaben, beispielsweise in Rechtssätzen oder in Statuten, über einen weitgehenden Entscheidungsspielraum verfügen.[334] Eine Einheit gilt als autonom, wenn sie innerhalb der staatlichen Vorgaben «ein verhältnismässig grosses Mass an Selbstständigkeit, das heisst Entscheidungsfreiheit» geniesst. In Bezug auf den Autonomiebereich entfällt namentlich das Weisungsrecht des Bundes.[335] Das Ausmass der Autonomie ergibt sich aus den jeweiligen Rechtsgrundlagen und nicht allein aus der Rechtsform der Einheit.[336] Grenzen der Autonomie ergeben sich aus den Aufsichts- und Mitwirkungsrechten der übergeordneten Behörden: Die übergeordnete Behörde kann reine Aufsichtsfunktionen (bspw. Abnahme von Geschäftsberichten, Weisungserteilungen bei rechtswidriger oder unzweckmässiger Geschäftsführung) oder auch Mitwirkungsrechte (bspw. Teilnahme von Staatsvertretungen an Organsitzungen, Genehmigung von Einzelakten)vorbehalten. Durch die Beteiligung an der Entscheidfindung einer untergeordneten Institution wird die Unbefangenheit/Unabhängigkeit der beaufsichtigenden Behörde beeinträchtigt.[337] Das Privat- und allenfalls das Kapitalmarktrecht setzen den Einflussmöglichkeiten weitere Grenzen.[338]

1.3.1.4 Aufsicht

Aufsicht wird verstanden als Überprüfen und Überwachen als Bestandteil der Führungsaufgaben. Der Begriff «Kontrolle» wird auch für die Aufsichtstätigkeit des Bundes im Rahmen seiner Eignerrolle verwendet.[339] Kontrolle umfasst die *rückblickende* Überprüfung von Entscheidungen und Prozessen (laufende Vorgänge oder nachträglicher Soll-Ist-

330 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8268.
331 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 17.
332 Ebd., S. 43.
333 Ebd., S. 78.
334 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. II.2.a.
335 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 48.
336 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. II.2.b.
337 Ebd., E. II.2.d.
338 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8281.
339 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 58; BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 23.

Vergleich). Die Kontrolle kann verwaltungsintern oder extern (insb. durch die EFK) erfolgen.[340] Die Evaluation gilt als Sonderform der Kontrolle, die einen Untersuchungsgegenstand vertieft überprüft oder unter bestimmten Aspekten systematisch untersucht.[341]

Als mögliche Aufsichtsmittel genannt werden die Einsichts- und Auskunftsrechte, die Abnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung, die Prüfung der Buchführung, Wahl- und Vertretungsrechte, die Genehmigung von Statuten, Reglementen usw., die Genehmigung von Budget, Finanzbeschlüssen oder Sachentscheiden, Weisungsrechte, Einspruchsrechte von Behördenvertretungen, die konzessionsrechtliche Aufsicht, die stiftungsrechtliche Aufsicht sowie administrative Massnahmen wie beispielsweise ein Entzug des Auftrags oder die Ersatzvornahme bei Untätigkeit.[342]

Bei ausgelagerten Verwaltungsträgern ist das Aufsichts- und Interventionsrecht des Bundesrats im Vergleich zu demjenigen bei der Zentralverwaltung eingeschränkt.[343]

Gegenüber der Zentralverwaltung nimmt der Bundesrat eine Dienstaufsicht wahr, während er sich bei den verselbstständigten Einheiten auf die Organisationsaufsicht beschränkt. Dies hat unter anderem zur Folge, dass er keine Weisungen im Autonomiebereich der verselbstständigten Einheiten erlassen darf.[344]

Zentrales Merkmal der Aufsichtskonzeption des Bundesrats ist die Trennung der politischen und der unternehmerischen Verantwortung.[345] Bei rechtlichen Verselbstständigungen wird die direkte Aufsicht des Bundesrats ergänzt durch die Kontrolle durch die Konkurrenz, die strategischen Ziele und die zusätzliche Verantwortung und Kompetenz des Verwaltungsrats. Allfällige Defizite im Bereich der Aufsicht können mit anderen Instrumenten wie beispielsweise mit einem transparentem Rechnungslegungssystem nach definierten Standards sowie mit einem institutionalisierten Controlling und Reporting gedeckt werden.[346] Die Kompetenz- und Verantwortungsdelegation im Rahmen der Verselbstständigung darf nicht «über die Hintertür von Aufsichtsmassnahmen» wieder zurückgenommen werden.[347]

Auch ohne spezialgesetzliche Grundlage kann davon ausgegangen werden, dass sich die Aufsicht über «parastaatliche» Einheiten stets nach den Kriterien der Rechtmässigkeit und der Zweckmässigkeit der Aufgabenerfüllung richtet. Zweckmässigkeitsprüfungen finden ihre Grenzen in der Autonomie der Unternehmen.[348] Hinzu kommen auf der anderen Seite die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit (vgl. Art. 26 ParlG). Die Prüfung der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit wird primär durch die EFK vorgenommen.[349]

---

340 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 8.

341 Ebd., S. 9.

342 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. III.2.b-m.

343 Ebd., E. III.1.c.

344 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 57-58, mit zusätzlichen Ausführungen.

345 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 17.

346 Ebd., S. 24.

347 Ebd., S. 24.

348 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, S. E. III.1. f.

349 Ebd., E. III.1.f., in Einzelfällen (wie z.B. bei der SRG) muss sich die Überprüfung der Zweckmässigkeit eng beschränken.

Bei Aktiengesellschaften, an deren Aktienkapital der Bund beteiligt ist, bezieht sich die Aufsicht des Bundes insbesondere darauf, die Eignerinteressen wahrzunehmen.[350] In der Tendenz liegt dabei der Schwerpunkt auf einer Überprüfung ex post. Durch die Verselbstständigung wurde die laufende Beaufsichtigung betrieblicher Abläufe an den Verwaltungsrat delegiert. Die Kontrolle des Bundesrats hat zwei Ziele: Einerseits geht es um den Werterhalt beziehungsweise die Wertsteigerung des Unternehmens und dessen Leistungsfähigkeit (unternehmensbezogene Kontrolle) und anderseits um die Gewährleistung einer Aufgabenerfüllung, die auf das Gemeinwohl ausgerichtet ist (aufgabenseitige Kontrolle).[351]

1.3.1.5 Controlling

Controlling beinhaltet das Instrumentarium zur Steuerung von Prozessen und reicht von der Zielbestimmung am Anfang, über die Planung und die Durchführung von Massnahmen bis hin zur Schlussbeurteilung über die Zielerreichung mit einem Soll-Ist-Vergleich. Das Controlling ist zentral für die Führung und liegt im Verantwortungsbereich der jeweiligen Führungsinstanz. Es kann zwischen strategischem und operativem Controlling unterschieden werden.[352]

Die verselbstständigte Einheit ist dafür zuständig, ein internes Controlling über die Zielerreichung aufzubauen. Dieses muss Auskünfte über die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe geben können. Dieses interne Controlling ist mit einem äusseren Controlling des Bundesrats zu ergänzen, welches einerseits die Autonomie der Einheit respektiert, aber Fehlentwicklungen erkennen und nötigenfalls eingreifen kann. Grundlage für das äussere Controlling sind die strategischen Ziele des Bundesrats.[353]

Das Controlling bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften erfolgt mittels der aktienrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften sind die strategischen Ziele des Bundesrats zentraler Anknüpfungspunkt des Controllings.[354]

1.3.1.6 Organe

Bei den (privat- und spezialgesetzlichen) Aktiengesellschaften sind die Generalversammlung, der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung sowie die externe Revisionsstelle als Organe vorzusehen. [355] Die Kompetenzen der grundsätzlich voneinander personell unabhängigen Organe richten sich nach dem Aktienrecht. Auch deren Wahl und Abberufung richten sich nach den aktienrechtlichen Bestimmungen.[356]

---

350 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 59.

351 Ebd., S. 59.

352 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 8-9, strategisches Controlling fokussiert auf die Überprüfung der Aufgaben und deren Erfüllung (Resultate, Produkte), während das operative Controlling darauf konzentriert, ob die Aufgaben richtig erfüllt werden.

353 FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3382-3383.

354 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2708, 22a. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Bundesrats die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Bundesrats vor. Dieses Controlling des Bundesrats untersteht der Oberaufsicht die Bundesversammlung».

355 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 24.

356 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8286.

Die Kompetenzen der Organe sind «im Sinne von checks and balances» so aufzuteilen, dass deren optimales Zusammenwirken sichergestellt und Doppelspurigkeiten vermieden werden.[357] Die verschiedenen Organe sind in der Regel personell unabhängig voneinander.[358]

Dem Bund wird durch die Festlegung der Grösse und der Zusammensetzung der Organe, die Wahl respektive Abberufung der Organmitglieder und die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Organen eine bedeutende Einflussnahme auf die verselbstständigten Einheiten ermöglicht.[359]

Bei den Aktiengesellschaften wie den SBB, der RUAG oder der Swisscom bestehen die vom OR zwingend vorgeschriebenen Organe (Generalversammlung, Verwaltungsrat, externe Revisionsstelle) sowie ein operativ verantwortliches Organ. Der Verwaltungsrat und die externe Revisionsstelle werden von der Generalversammlung gewählt, während die Geschäftsleitung (geschäftsführendes Organ) vom Verwaltungsrat gewählt wird. Das geschäftsführende Organ bei der Post wird ebenfalls durch den Verwaltungsrat gewählt.[360] Das Aktienrecht sieht für die Generalversammlung und den Verwaltungsrat nicht delegierbare Kompetenzen vor.[361]

1.3.1.7 Aktionärsrechte

Der Bundesrat kann seinen Einfluss im Verwaltungsrat und/oder als Hauptaktionär in der Generalversammlung geltend machen.[362] Bei Fehlentwicklungen kann die Generalversammlung im Rahmen des Aktienrechts Massnahmen ergreifen. So kann sie beispielsweise jederzeit und ohne Begründung Verwaltungsratsmitglieder abberufen (Art. 705 OR) oder sie kann etwa eine Sonderprüfung veranlassen (Art. 697a OR).[363]

Sowohl bei privatrechtlichen als auch bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften richtet sich die Gewinnermittlung und -verwendung nach Aktienrecht.[364] Dividenden dürfen demnach erst nach «erfolgter Äufnung der gesetzlichen und statutarischen Reserven» festgelegt werden. Die Generalversammlung entscheidet auf Antrag des Verwaltungsrats über die Gewinnverwendung.[365]

1.3.1.8 Weisungsrechte

Ist der Bund an einer öffentlichen Unternehmung beteiligt und verfügt er über gesellschaftsrechtliche Partizipationsmöglichkeiten, soll er seinen Einfluss grundsätzlich darüber geltend machen.[366] Allfällige Weisungsrechte gegenüber ausgelagerten Verwaltungsträgern sollen sich auf entsprechende Rechtsgrundlagen stützen.[367]

---

357 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 25.

358 Ebd., S. 25, vgl. 3. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.»

359 Ebd., S. 21.

360 Ebd., S. 22-23.

361 Ebd., S. 22.

362 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 18.

363 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8280, 8287; vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 67.

364 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 76.

365 Ebd., S. 78.

366 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. III.2.h.

367 Ebd., E. III.2.h.

1.3.1.8.1 Statuten

Seinen Einfluss auf den Verwaltungsrat übt der Bund als Allein- oder Hauptaktionär insbesondere auch bei der Ausgestaltung der Statuten aus.[368] Der Bundesrat sorgt beim Erlass der Statuten für eine klare Regelung im Umgang mit Interessenskonflikten im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung.[369] Muster-Statuten bestehen soweit ersichtlich indessen nicht.

Das Eidgenössische Personalamt hat Musterbestimmungen erlassen in Bezug auf die Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen, die sich auf die Löhne und Honorare des obersten Kaders unter anderem in bundesnahmen Unternehmen bezieht. Darin wird auf Art. 6a BPG und die Kaderlohnverordnung Bezug genommen.[370]

1.3.1.8.2 Wahl des Verwaltungsrats

Bei der Ausübung seines Wahlrechts soll der Bundesrat berücksichtigen, dass sich die Verwaltungsratsmitglieder mit der Stossrichtung der strategischen Ziele identifizieren können und damit die Bundesinteressen angemessen vertreten werden.[371]

Die Mitglieder des Verwaltungsrats sollen vom Bundesrat auf Grundlage eines Anforderungsprofils gewählt werden, damit sichergestellt werden kann, dass diese über das nötige fachliche und betriebliche Wissen verfügen und ihre Funktion in eigener Verantwortung ausüben können.[372] Nur unter Berücksichtigung des Aufgabenportefeuilles lässt sich eruieren, welche Fähigkeiten eines Verwaltungsratsmitglieder erforderlich sind. Allgemein lässt sich festhalten, dass der Verwaltungsrat sowohl über fach- beziehungsweise branchenspezifisches als auch über betriebswirtschaftliches Wissen verfügen muss. Auch muss Know-how im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens vorhanden sein, damit die Bilanz, die Erfolgsrechnung und Erläuterungsberichte der Revisionsstelle verstanden werden und der Verwaltungsrat in der Lage ist, konkrete Schlüsse daraus zu ziehen.[373] Ein Verwaltungsratsmitglied muss in der Lage sein, «im kritischen Gedankenaustausch mit dem operativ verantwortlichen Organ» sich eine eigene Meinung zu bilden.[374] Im Muster-Anforderungsprofil des Bundes wird zwischen Anforderungen an das Kollegium, an das einzelne Mitglied und an das Präsidium unterschieden. Beim Kollegium werden die Gewährleistung der Festlegung und Durchsetzung von Firmenstrategien, die Funktionsfähigkeit als Team sowie Branchenkenntnisse und Fachwissen verlangt. Beim einzelnen Mitglied werden unter anderem die Bereitschaft, die strategischen Ziele des Bundesrats umzusetzen, persönliche Integrität oder auch verschiedene Fach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen vorausgesetzt. Das Präsidium muss zusätzlich weitere Elemente

---

368 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 19.

369 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8286.

370 EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT, Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten.

371 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8269, vgl. auch S. 8286; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 26.

372 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8269, 8271; vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 26 sowie 5. Leitsatz der 37 Leitsätze der EFV: «Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung
– der Geschlechter; und
– der Sprachregionen der Schweiz.»

373 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 26.

374 Ebd., S. 26.

wie beispielsweise umfassende Erfahrung oder hohe Entschlusskraft und Durchsetzungsvermögen einbringen können.[375]

Der Bundesrat sorgt bei der Ausübung seines Wahlrechts für eine angemessene Vertretung der Geschlechter und der Sprachregionen der Schweiz.[376] In einem Bundesratsbeschluss hat der Bundesrat Richtwerte für den Anteil der Landessprachen und eine Zielquote in Bezug auf die Geschlechterverteilung in den Verwaltungsräten definiert.[377]

Ein Verwaltungsrat soll genügend gross sein, damit die Mitglieder ausreichend Erfahrung und Wissen aus verschiedenen Bereichen einbringen und die Leitungs- und Kontrollfunktionen unter sich verteilen können. Zudem soll er genügend klein sein, damit eine effiziente Willensbildung möglich ist.[378] Grundsätzlich ist ein Verwaltungsrat von sieben bis maximal neun Mitgliedern einzurichten.[379]

Der Bund setzt sich dafür ein, dass bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften Bestimmungen in Bezug auf das Verfahren bei Interessenskonflikten im Verwaltungsrat (und in der Geschäftsleitung) in den Statuten aufgenommen werden. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften können entsprechende Bestimmungen im Organisationserlass (Spezialgesetz) festgehalten werden.[380]

1.3.1.9 Verwaltungsrat

Die Unternehmensführung und die Finanzverantwortung sind Aufgaben des Verwaltungsrats. Seine Hauptaufgaben bestehen aus der Umsetzung der vom Bundesrat vorgegebenen strategischen Ziele in die Unternehmensstrategie sowie aus der Kontrolle und Unterstützung der Geschäftsleitung.[381] Nur wenn starke und fachlich kompetente Verwaltungsräte eingesetzt wurden, kann sich der Bundesrat auf die Vorgabe von strategischen Zielen beschränken. Darum wurde sowohl für den gesamten Verwaltungsrat als auch für die einzelnen Mitglieder Anforderungsprofile erlassen (bspw. bei Post und Swisscom).[382] Aktuell sind Anforderungsprofile für den Verwaltungsrat, die einzelnen Mitglieder sowie auch für das Präsidium der Unternehmen Post, SBB und Swisscom publiziert.[383] Bei der RUAG wurden soweit ersichtlich keine Anforderungsprofile veröffentlicht.

In der Privatwirtschaft ist eine Tendenz zu beobachten, die Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats zu reduzieren. Damit konnten das Engagement der einzelnen Mitglieder sowie die Funktionsfähigkeit des Gesamtgremiums gesteigert und die Gefahr von Interessenskonflikten verringert werden. Bei der Swisscom, den SBB und der Post wurde die Anzahl der Verwaltungsratsmitglieder auf neun Personen beschränkt.[384]

---

375 EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, Muster-Anforderungsprofil.

376 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2707 sowie 5. Leitsatz (vgl. Fussnote 68).

377 EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 11.

378 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 24.

379 Ebd., S. 25.

380 Ebd., S. 29.

381 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 18.

382 Ebd., S. 19.

383 Vgl. EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK, Bundesnahe Betriebe.

384 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 20.

Für Verwaltungsratsmitglieder (und auch Geschäftsleitungsmitglieder) besteht gemäss Art. 717 OR eine Treuepflicht gegenüber der Gesellschaft. Eine Ausstandspflicht eines Verwaltungsratsmitglieds bei Interessenskonflikten sieht das OR nicht direkt vor.[385] Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften muss der Bundesrat dafür sorgen, dass dies in den Statuten beziehungsweise im Organisationsreglement implementiert wird.[386] Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften ist im Organisationserlass festzuhalten, dass die Interessen der Gesellschaft durch den Verwaltungsrat (und die Geschäftsleitung) gewahrt werden müssen und bei Interessenskonflikten in den Ausstand getreten werden muss beziehungsweise bei dauerhaften Interessenskonflikten keine Mitgliedschaft möglich ist.[387]

In Bezug auf Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen hat die GPK des Ständerats 2018 verschiedene Empfehlungen formuliert. Unter anderem erwartet die GPK des Ständerats, dass die Mandate der Verwaltungsräte durch den Bund überprüft werden.[388] Die Überprüfung von Interessensbindungen der Verwaltungsratsmitglieder durch den Bundesrat soll verstärkt werden. Die Prüfung von Drittmandaten durch den Bund als Eigner beschränkt sich weitgehend darauf, im Rahmen von Wahlen oder von Wiederwahlen die Frage nach Drittmandaten zu stellen und bei Unklarheiten nachzufragen.[389]

1.3.1.10 Staatsvertretung

Mit der Entsendung einer Staatsvertretung in Verwaltungsräte soll die Wahrung der Interessen des Bundes mittels der personellen Verbindung zur Aktiengesellschaft sichergestellt werden.[390] Staatsvertretungen haben insbesondere die «Verknüpfung von politischer und betrieblicher Steuerung zu gewährleisten und die finanziellen Interessen des Bundes zu wahren.»[391] Bei der «Neubestellung» von Staatsvertretungen steht aufgrund der Aufgaben des Verwaltungsrats die politische Zugehörigkeit weniger im Fokus. Vielmehr wird auf konzeptionelle, fachliche und persönliche Stärken abgestellt. Je nach Unternehmen können die Anforderungen unterschiedlich priorisiert oder ergänzt werden (bspw. Branchen- und Marktkenntnisse national und international, unternehmerische Erfahrung usw.).[392] Vorgesehen war, Führungspersönlichkeiten aus dem für die Aufsicht zuständigen Departement als Staatsvertretungen einzusetzen.[393]

Staatsvertretungen haben grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Verwaltungsräte. Auch sie müssen die Interessen der Gesellschaft wahren (Art. 717 Abs. 1 OR). Ein Teil der Lehre schliesst aus Art. 762 Abs. 3 OR auf den Vorrang des Gesellschaftsinteresses, während ein anderer Teil der Lehre aus Art. 762 Abs. 4 OR auf den

---

385 Eidgenössische Finanzverwaltung, Erläuternder Bericht, S. 23−24.

386 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 27, vgl. 6. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus».

387 EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 27 sowie 6. Leitsatz der 37 Leitsätze.

388 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES STÄNDERATS, Überwachung Interessenbindungen VR, S. 16-22, zu der Überprüfung der Mandate vgl. Empfehlung 4, S. 19-20.

389 BUNDESRAT, Stellungnahme Interessenbindungen in den VR, S. 7856.

390 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2668, vgl. zum Beispiel eines Mandats an einen Bundesvertreter S. 2668-2669.

391 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 19.

392 Ebd., S. 19.

393 Ebd., S. 19.

Vorrang der öffentlichen Interessen schliesst. Herrschend ist die Theorie des «doppelten Pflichtennexus», wonach die Pflichten der Staatsvertretung als Verwaltungsratsmitglied vorgehen, die öffentlichen Interessen jedoch im Rahmen des Ermessens eines Verwaltungsratsmitglieds berücksichtigt werden können.[394] Konfliktsituationen können vermieden werden, wenn der Bundesrat seine Weisungen an die Staatsvertretung «im Rahmen des vom Gesellschaftszweck reflektierten öffentlichen Interesses» erteilt und das VR-Mandat entsprechend ausgestaltet.[395]

Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften kann der Bund gestützt auf Art. 762 OR Staatsvertretungen in den Verwaltungsrat Einsitz nehmen lassen.[396] Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften fällt die Einsitznahme von Staatsvertretungen im Verwaltungsrat der Gesellschaft weniger in Betracht, da dem Verwaltungsrat in diesem Fall rechtlich verbindliche strategische Ziele vorgegeben werden können.[397]

Sowohl bei gewählten als auch bei abgeordneten Staatsvertretungen gemäss Art. 762 OR kann es sich auch um Staatsvertretungen im engeren Sinn (instruierbare Staatsvertretungen) handeln.[398] Instruierbare Staatsvertretungen sind gesetzlich (vgl. dazu Art. 20 BPG) oder vertraglich verpflichtet, die Interessen des Bundes im Verwaltungs-/Institutsrat zu vertreten. Es kann sich dabei um Mitarbeitende der Bundesverwaltung oder um Dritte handeln.[399]

Gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats sollen instruierbare Staatsvertretungen nur dort eingesetzt werden, wo «das Anforderungsprofil des Leitungsorgans oder der Steuerungsbedarf des Bundes dies nahelegen.»[400] Aufgrund der Gefahr des «doppelten Pflichtennexus» soll der Bund nur noch instruierbare Staatsvertretungen einsetzen, wo dies notwendig ist. Die Notwendigkeit ergibt sich aus dem Anforderungsprofil (spezifisches Wissen der Staatsvertretung) oder aus dem Steuerungsbedarf des Bundes.[401] Bei der Instruktion der Staatsvertretung ist der Bundesrat sehr zurückhaltend: Lediglich bei Geschäften, die im Widerspruch zu den strategischen Zielen stehen beziehungsweise geraten können, sowie bei Geschäften mit grosser politischer Tragweite behält sich der Bundesrat Instruktionen vor.[402]

---

394 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2679.

395 Ebd., S. 2680.

396 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 13.

397 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8286; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 33.

398 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 29-30.

399 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8271; vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 29.

400 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8271, vgl. auch S. 8286; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 32-33, vgl. auch 9. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.»

401 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8272; vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 31.

402 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Entscheide des Bundesrats betreffend das Unternehmen Swisscom AG, S. 5190.

Die Wahl beziehungsweise Entsendung von Mitarbeitenden aus der Verwaltung als Staatsvertretung kann problematisch sein, da die Verwaltung oftmals auch die Rollen der Fachaufsicht und der Leistungsbestellerin innehat. Die personelle Verflechtung zwischen der Verwaltung und der verselbstständigten Einheit kann auf ein Minimum reduziert werden, wenn Mitarbeitende der Verwaltung nur noch ausnahmsweise in den Verwaltungsrat entsendet beziehungsweise gewählt werden.[403]

Bei der Swisscom sind zwei Staatsvertretungen vorgesehen. Diese können – im Gegensatz zu den übrigen Verwaltungsratsmitgliedern – vom Eigner instruiert werden, wobei letzterer die Haftung übernimmt.[404] Ansprechpartner der gegenwärtig *einen* Staatsvertretung bei der Swisscom sind der Direktor der EFV und das Generalsekretariat des UVEK.[405]

1.3.1.11 Strategische Ziele

Die strategischen Ziele dienen als Vorgabe gegenüber den Verwaltungsräten der Unternehmen und gleichzeitig binden sie auch den Eigner selbst.[406] Durch die Selbstbindung des Eigners wird Transparenz und Verlässlichkeit geschaffen. Der Bund erteilt den Unternehmen mit den strategischen Zielen einen Auftrag. Dieser ist vom eigentlichen Leistungsauftrag, der vom Gesetz- beziehungsweise Verordnungsgeber festgehalten wird, abzugrenzen.[407] Den strategischen Zielen kommt eine dreifache Funktion zu: sie stellen das «oberste dynamische Instrument zur Steuerung der verselbstständigten Einheiten» dar, sie sind der Anknüpfungspunkt für die parlamentarische Oberaufsicht und die Mitwirkung des Parlaments und sie bilden zusammen mit der Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele ein «logisches Ganzes».[408]

Mit der parlamentarischen Initiative zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten wurde der Bundesrat gesetzlich verpflichtet, alle verselbstständigten Einheiten mit strategischen Zielen zu steuern.[409] Überdies hinaus müssen die strategischen Ziele in den jeweiligen Organisationserlassen verankert sein, damit die Einheiten in die Pflicht genommen werden können, diese umzusetzen und beim Controlling mitzuwirken.[410]

Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften sind die strategischen Ziele im Spezialgesetz beziehungsweise Organisationserlass als rechtlich verbindlich für den Verwaltungsrat und die Unternehmung zu erklären und es ist eine entsprechende Rechenschaftspflicht festzuhalten.[411] Für die Spezialregelung wird vom Bundesrat folgende Formulierung vorgeschlagen: «Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre fest, welche Ziele der Bund mit seiner Beteiligung an der Unternehmung erreichen will. Der Verwaltungsrat sorgt für die Umsetzung dieser Ziele des Bundesrats im Unternehmen. Er erstattet dem Bundesrat Bericht

---

403 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 32.

404 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 20.

405 EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 9.

406 BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 17.

407 BUNDESRAT, Bericht Service public, S. 4584.

408 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele, S. 2.

409 Art. 8 Abs. 5 RVOG, FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3387-3388, 3399; BUNDESRAT, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3415.

410 FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3393, 3401.

411 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8287; BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2693, vgl. auch S. 2675.

über deren Erreichung und stellt ihm die zur Überprüfung der Zielerreichung notwendigen Informationen zur Verfügung.»[412]

Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften entfalten die strategischen Ziele keine rechtliche, jedoch eine faktisch bindende Wirkung.[413] Dies begründet sich darin, dass die Vorgabe von strategischen Zielen in den unentziehbaren Kompetenzbereich des Verwaltungsrats gemäss Art. 716a OR eingreift.[414] Da der Bund als Allein- oder Mehrheitsaktionär den Verwaltungsrat abwählen könnte, ist es allerdings in dessen Interesse, die Vorgaben nicht zu missachten.[415] Strategische Ziele bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften dienen dem Bund als Grundlage für die Ausübung seiner Eigner- beziehungsweise Aktionärsrechte sowie für die allfällige Instruktion einer Staatsvertretung. Zudem zeigen sie dem Verwaltungsrat die Absichten des Haupt-/Mehrheitsaktionärs auf und sie schaffen Transparenz gegenüber Drittinvestoren.[416] Zuständig für den Erlass der strategischen Ziele ist grundsätzlich der Bundesrat.[417] Die strategischen Ziele werden nicht einseitig vom Bund vorgegeben, sondern sie werden in enger Abstimmung mit der entsprechenden Einheit entworfen.[418] Beim Erlass der strategischen Ziele hat der Bundesrat Finanzierungsbeschlüsse des Parlaments bei namhaften finanziellen Bundesbeiträgen (bspw. ETH-Bereich[419]) zu berücksichtigen.[420]

Der Bundesrat beschliesst die strategischen Ziele für einen Zeitraum von vier Jahren. Das Generalsekretariat des Fachdepartements ist zuständig für die Vorbereitung des Geschäfts, wobei eine Konsultation diverser Akteure erfolgt.[421] Die Grundlageninformationen für die Erarbeitung der strategischen Ziele werden mehrheitlich durch das Unternehmen selbst geliefert.[422]

---

412 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2675.

413 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8278; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 57.

414 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 49.

415 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8278.

416 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 49.

417 Ebd., S. 55, vgl. 17. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrats. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.»

418 FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3387; BUNDESRAT, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3416; zudem wird eine Ämterkonsultation durchgeführt, EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele, S. 3.

419 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 56.

420 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8287.

421 Vgl. STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 12-13, so werden die Entwürfe für die strategischen Ziele vom GS UVEK und der EFV vorbereitet und an einem Eignergespräch besprochen. Anschliessend können sich Personalverbände, die KVF und allenfalls der Regulator dazu äussern. Ein konsolidierter Entwurf geht anschliessend in die Ämterkonsultation.

422 Ebd., S. 13, radikale Änderungen der Ziele stellen die Ausnahme dar.

Die Eignerziele umfassen nebst strategischen Stossrichtungen des Unternehmens insbesondere auch finanzielle Ziele.[423] Inwiefern auch sozial- oder regionalpolitische Ziele erlassen werden sollen, muss bei jeder rechtlichen Verselbstständigung neu eruiert werden.[424] Gegenstand der mittelfristigen strategischen Ziele sind unternehmensbezogene (betriebliche Entwicklung der Einheit) und aufgabenseitige (in Bezug auf die Aufgabenerfüllung) Ziele.[425]

Aufgabenseitige Ziele ergänzen die Spezialgesetze und die Ausführungserlasse.[426] Je stärker die Aufgabenerfüllung durch den Markt gesteuert wird, desto weniger sollte die Schwerpunktsetzung auf die aufgabenbezogenen Ziele gelegt werden.[427] Inwiefern aufgabenbezogene Ziele nötig sind, hängt von verschiedenen Aspekten (Detaillierungsgrad des Gesetzes, Unabhängigkeit in der Erfüllung der Aufgaben, externe Standards, Markt, Finanzierung über allgemeine Steuermittel) ab.[428] Insbesondere dort, wo der verselbstständigten Einheit ein bedeutender Entscheidungsspielraum in Bezug auf wichtige Modalitäten der Aufgabenerfüllung zukommt, wo die Erfüllung der Aufgabe zu einem grossen Teil mit Steuergeldern finanziert wird oder wo aus der Aufgabenerfüllung ein erhebliches Risiko für den Bund erwachsen kann, besteht Bedarf nach aufgabenseitigen Zielen.[429] Die Festlegung von aufgabenbezogenen Zielen ist eine «notwendige Konsequenz der politischen Entscheidung, auf eine vollständige Privatisierung dieser Unternehmen (Post, SBB, Swisscom) zu verzichten.»[430] Der Bundesrat erachtet die aufgabenbezogenen Ziele als «untrennbar mit dem Bundeseigentum verbunden».[431]

Unternehmensbezogene strategische Ziele sollten folgende Elemente aufweisen: Grundzüge der Geschäftspolitik, Positionierung am Markt resp. im Aufgabenbereich, Entwicklungsschwerpunkte, Finanzen, Risikopolitik und Beteiligungs-/Kooperationspolitik.[432] Aufgabenseitige Ziele sollten die Schwerpunkte der Aufgabenerfüllung sowie qualitative

[423] BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 14.

[424] Ebd., S. 15.

[425] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8276 mit zusätzlichen Ausführungen; FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3386; GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8547-8548; vgl. 16. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:
– nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird;
– in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird;
– mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann.
Die Zielerreichung wird nach den Kriterien und der Periodizität gemessen, die im Rahmen der strategischen Ziele festgelegt worden sind.»

[426] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 51.

[427] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8276.

[428] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 50-51.

[429] Ebd., S. 51, 53, vgl. 16. Leitsatz (Fussnote 423).

[430] BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9216.

[431] Ebd., S. 9217.

[432] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 54-55.

und/oder quantitative Aspekte der Aufgabenerfüllung von strategischer Bedeutung enthalten.[433] Detaillierte Vorgaben in den strategischen Zielen sollten ausbleiben, da diese die betriebliche Autonomie der verselbstständigten Einheit und die Verantwortlichkeiten zwischen dem Bund und der Einheit verwischen würden.[434] Zwar können grundsätzlich auch Leistungsvorgaben Gegenstand strategischer Ziele sein. Erfolgt die Leistungserstellung jedoch in einem Wettbewerbsumfeld, soll sie grundsätzlich nicht Gegenstand der strategischen Ziele sein.[435]

Die EFV hat eine Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele (insb. bei Dienstleistern mit Monopolcharakter und als Empfehlung für Anstalten mit Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht) erlassen.[436] Einer Harmonisierung der strategischen Ziele sind jedoch Grenzen gesetzt, da immer auf die spezifischen Voraussetzungen und Erfordernisse einer einzelnen Einheit Rücksicht genommen werden muss.[437] Strategische Ziele konkretisieren das übergeordnete Gesetz und müssen konsistent zu anderen übergeordneten Bestimmungen (bspw. Fachgesetz) sein. Sie können «programmatisch umfassend» oder «spezifisch und enger» formuliert werden und sollten mit einem Set von Indikatoren unterlegt werden.[438] Bezüglich Aufbau wird Folgendes empfohlen: 1. Einleitung, 2. Strategische Schwerpunkte (programmatische Schwerpunkte sowie aufgaben- und unternehmensbezogene Ziele), 3. Finanzielle Ziele, 4. Personal- und vorsorgepolitische Ziele, 5. Kooperationen und Beteiligungen, 6. Anpassungen der strategischen Ziele, 7. Berichterstattung. Im Anhang, der in der Regel nicht veröffentlicht wird, sind die Kennzahlen und die Indikatoren aufzuführen.[439]

Der Bundesrat kann die Ziele nur schwer im Voraus priorisieren und dadurch Widersprüche zwischen aufgaben- und unternehmensbezogenen Zielen auflösen. Er sieht den Verwaltungsrat in der Pflicht, «angesichts gegenläufiger Anforderungen von Markt, Regulator, Aktionär und anderen Anspruchsgruppen das bestmögliche Ergebnis für das Unternehmen zu erreichen.»[440]

Die Methoden zur Messung der Erreichung der strategischen Ziele werden vorgängig festgelegt. Die Erreichung der strategischen Ziele wird auch während der Leistungsperiode und nicht nur am Ende gemessen.[441]

Die Berichterstattung über die Erfüllung strategischer Ziele erfolgt mit Kurzberichten an die Öffentlichkeit und mit vertieften Berichten an die parlamentarischen Aufsichtskommissionen. Die EFV erlässt jährlich Weisungen über die Berichterstattung des Bundesrats

---

[433] Ebd., S. 55.

[434] Ebd., S. 51.

[435] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8277, 8287; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 54.

[436] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele.

[437] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele, S. 2.; vgl. auch EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 5-6.

[438] EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Mustervorlage für den Erlass strategischer Ziele, S. 3.

[439] Ebd., S. 4-11.

[440] BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9213.

[441] BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2708 sowie 16. Leitsatz (Fussnote 425).

in Bezug auf die Zielerreichung der öffentlichen Unternehmen. Zudem werden intern entsprechende Muster zur Verfügung gestellt.[442] Für die Überprüfung der Zielerreichung stellt der Verwaltungsrat die Berichte (Bericht über Zielerreichung, Geschäftsbericht und Jahresrechnung) dem Generalsekretariat des Fachdepartements und der EFV zu. Die beiden Departemente erörtern die Berichte zuerst zu zweit und anschliessend in einem Eignergespräch auch mit Vertretungen des Unternehmens. Aufgrund dessen stellt das UVEK in Absprache mit dem EFV entsprechende Anträge an den Bundesrat.[443]

Da die Beurteilung aufgabenbezogener Ziele aufgrund nicht klar fassbaren Elementen wie Innovationsfreudigkeit oder Produktqualität schwierig ist, muss zusätzlich zur schriftlichen Berichterstattung ein Austausch zwischen dem Unternehmen und dem Eigner bestehen. Dieser erfolgt, damit die «Unschärfe und Willkürlichkeit bei der Einschätzung der unternehmerischen Leistungen und Risiken» abgebaut werden kann.[444] Da der Bund eine politische Mitverantwortung für die Unternehmen Post, SBB und Swisscom trägt und regelmässig parlamentarische Anfragen sowie Fragen von den Medien und der Öffentlichkeit beantworten muss, ist ein vertiefter Informationsaustausch nötig.[445]

Das Parlament sollte «im Interesse einer stufengerechten Kompetenz- und Verantwortungsregelung zwischen Legislative und Exekutive» nicht direkt auf die strategischen Ziele Einfluss nehmen können.[446] Der Bundesrat unterbreitet die strategischen Ziele dem Parlament, welches diese zur Kenntnis nimmt. Das Parlament kann dem Bundesrat Aufträge zu der Ausgestaltung strategischer Ziele unterbreiten, wobei der Bundesrat von diesen nur abweichen darf, wenn er dies begründet (vgl. Art. 28 ParlG).[447]

1.3.2 Besonderheiten

1.3.2.1 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Für Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist grundsätzlich die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzusehen.[448] Nur in Ausnahmefällen und mit ausreichender Begründung soll eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft errichtet werden.[449]

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen werden in der Aufgabenerfüllung in erster Linie durch den (regulierten) Wettbewerb gesteuert. Private Beteiligungen sind grundsätzlich zugelassen.[450] Bei Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, kann die Nähe zum Bund Wettbewerbsverzerrungen oder Benachteiligungen der übrigen Wettbewerbsteilnehmenden zur Folge haben. Dem kann mit einer Auslagerung entgegengewirkt werden. Der politische Steuerungsbedarf bei solchen Einheiten ist tiefer, da der Markt im

[442] EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 7.
[443] Vgl. STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 23-24.
[444] BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9216.
[445] Ebd., S. 9216.
[446] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8278.
[447] FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3397-3398.
[448] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8235.
[449] Ebd., S. 8286.
[450] Ebd., S. 8249.

Wesentlichen Qualität und Quantität der Leistungen bestimmt. Lediglich im Bereich der Grundversorgung besteht politischer Steuerungsbedarf.[451]

Den Einheiten, die mehrheitlich Dienstleistungen am Markt erbringen, soll es ermöglicht werden, Kooperationen und Beteiligungen einzugehen. Beteiligungen sollen führungsmässig angemessen betreut und langfristig zur Steigerung oder Sicherung des Unternehmenswerts beitragen können. Der Risikoaspekt ist angemessen zu berücksichtigen.[452] Privatwirtschaftliche Aktiengesellschaften können Kooperationen und Beteiligungen gemäss Aktienrecht und somit im Rahmen ihrer Zweckbestimmung eingehen.[453] Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften sind Einschränkungen in Bezug auf Beteiligungen und Kooperationen denkbar, wobei dies im Organisationserlass oder in den strategischen Zielen festzuhalten wäre.[454]

Bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt sind schlanke Strukturen vorzusehen.[455]

Da der Bund bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften, die Dienstleistungen am Markt erbringen, keine rechtlich verbindlichen Ziele vorgeben kann, sind Staatsvertretungen denkbar.[456]

Wo Dienstleistungen am Markt betroffen sind, ist eine Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an verselbstständigte Einheiten aufgrund der Wettbewerbsneutralität ausgeschlossen.[457]

Einheiten mit Dienstleistungen am Markt werden eher mit unternehmensbezogenen denn mit aufgabenbezogenen Vorgaben geführt, da die Aufgabenerfüllung weitgehend durch den Markt bestimmt wird.[458] Die Einheiten mit Dienstleistungen am Markt verfügen über ein privatrechtliches Personal- und Pensionskassenstatut[459] und ihre vorsorgerechtlichen

---

451 Ebd., S. 8264.

452 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8275, 8287; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 44, vgl. 14. Leitsatz der 37 Leitsätze: «[…] Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen».

453 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 44.

454 Ebd., S. 46.

455 Ebd., S. 29, vgl. 2. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.»

456 Ebd., S. 33.

457 Ebd., S. 43.

458 Ebd., S. 57.

459 29. Leitsatz der 37 Leitsätze: «[…] Verselbständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut. Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.»; EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 46; ausführlich zum Steuerungselement Personalstatut: BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2689-2692.

Regelungen unterstehen daher keiner Genehmigungspflicht.[460] Eine Steuerung in diesem Bereich erfolgt über die Vorgaben in den strategischen Zielen.[461] Personalpolitische Vorgaben können bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften ferner im Organisationsgesetz oder mittels Genehmigung der Ausführungsbestimmungen des Verwaltungsrats gemacht werden.[462]

1.3.2.2 Holdingstrukturen

Aus den konzeptionellen Grundlagen des Bundes zur Public Corporate Governance konnten keine spezifischen Aussagen zu Holdingsstrukturen ermittelt werden.

1.3.2.3 Zielkonflikte und Schnittstellen Eigner-/Bestellerrolle

Der Corporate-Governance-Bericht nennt vier verschiedene Rollen des Bundes: die Eignerrolle, die Rolle des Bundes als Träger der Fachaufsicht, die Rolle des Bundes als Träger der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sowie die Rolle des Bundes als Leistungsbesteller am Markt.[463] Als Eigner ist der Bund an einer «nachhaltigen Wertsteigerung» der öffentlichen Unternehmen interessiert.[464] Unter anderem zwischen der Eigner- und der Bestellerrolle besteht ein potenzielles Spannungsverhältnis: In seiner Rolle als Leistungsbesteller hat der Bund Interesse am wirtschaftlich attraktivsten Angebot eines Unternehmens und als Eigner möchte der Bund die Leistungen bei seinen eigenen verselbstständigten Einheiten beziehen.[465]

Erfüllt ein Privatrechtssubjekt eine öffentliche Aufgabe aufgrund einer Konzession, untersteht es einer «spezifischen konzessionsrechtlichen Aufsicht». Es besteht die Möglichkeit, in der Konzession oder in den entsprechenden Rechtsgrundlagen bestimmte Aufsichtsmassnahmen festzulegen. Das schärfste Aufsichtsmittel ist der Widerruf der Konzession infolge Nichtbeachtung der Auflagen in der Konzession.[466]Bei der rechtlichen Verselbstständigung der Rüstungsbetriebe wurde potenziellen Interessenskonflikten zwischen der Eigner- und der Bestellerrolle des Bundes vorgebeugt, indem eine zwischengeschaltete Finanz- und Strategieholdinggesellschaft errichtet wurde.[467]

---

[460] BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2705, vgl. 29 Leitsatz (Fussnote 149) sowie 34. Leitsatz der 37 Leitsätze: «[…] Für verselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist ein privatrechtliches Pensionskassenstatut vorzusehen. Die Art des Pensionskassenstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.»

[461] Ebd., S. 2681, 37. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Der Bund macht den verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Rahmen der strategischen Ziele vorsorgepolitische Vorgaben.»

[462] Ebd., S. 2692, ausführlich: S. 2692-2695, vgl. auch 32. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Der Bund macht den verselbständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.»

[463] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8288.

[464] BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 14.

[465] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8289.

[466] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. III.2.k.

[467] BUNDESRAT, Bericht Aufsicht, S. 20-21.

1.3.2.4 Rolle und Prüfauftrag Revisionsstelle

Die externe Revision wird bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften umfassend durch das Aktienrecht geregelt.[468] Die Mindestinhalte der Berichterstattung der externen Revision wird durch das Gesetz bestimmt (vgl. Art. 662 ff. OR sowie Art. 729 f. OR).[469] Es wird erwogen, eine reglementarische Rotationspflicht der Revisionsstelle vorzusehen.[470]

1.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene

1.4.1 Grundlagen

1.4.1.1 Steuerung allgemein

Gemäss Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV *beaufsichtigt* der Bundesrat die Bundesverwaltung und die anderen Träger von Bundesaufgaben. Gemäss Art. 178 Abs. 1 BV *leitet* der Bundesrat hingegen lediglich die Bundesverwaltung und nicht auch die Träger ausserhalb der Bundesverwaltung. Durch die Ausgliederung aus der Verwaltung erhalten verselbstständigte Aufgabenträger Autonomie und verfügen über Gestaltungsspielräume. Intensität und Aufsichtsmittel werden dabei v.a. durch den Gesetzgeber bestimmt.[471] Ein gleich wie bei der Zentralverwaltung weitgehendes Aufsichts- und Interventionsrecht, welches sich auf die Verfassung stützt, wird unter anderem bei bundesnahen Unternehmen verneint. Aus Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV fliesst jedoch gemäss den konzeptionellen Grundlagen des Bundes ein minimales Aufsichtsrecht, welche die «laufende Beobachtung der Aufgabenerfüllung und den Erlass nicht verpflichtender Weisungen (Empfehlungen und dergleichen)» umfasst.[472]

Für die Übertragung von Verwaltungsaufgaben auf Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung bedarf es gemäss Art. 178 Abs. 3 BV einer spezialgesetzlichen Grundlage. Die betreffenden Organisationserlasse (SBBG, TUG, POG, BGRB[473]) legen insbesondere die Organisation und die Aufgaben der Träger von Verwaltungsaufgaben fest.[474] Zudem werden in den Fachgesetzen wie (bspw. PG[475]) die Aufgaben sämtlicher im betreffenden Politikbereich tätigen Unternehmen umschrieben.

Art. 8 Abs. 4 RVOG bestimmt, dass der Bundesrat Träger von Verwaltungsaufgaben, die nicht der Bundesverwaltung angehören, nach Massgabe der besonderen Bestimmungen beaufsichtigt Gemäss Art. 24 Abs. 3 RVOV richtet sich die Aufsicht über Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, aber Bundesaufgaben wahrnehmen (vgl. Art. 2 Abs. 4 RVOG), nach dem jeweiligen Grad der Au-

---

468 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 28.

469 Ebd., S. 62.

470 EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 6.

471 BIAGGINI, BV-Kommentar, S. 1409.

472 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. III.1.c und d.

473 Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010 (Postorganisationsgesetz; POG; SR 783.1); Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes vom 10. Oktober 1997 (BGRB; SR 934.21); Bundesgesetz über die Schweizer Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31); Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997 (Telekommunikationsunternehmungsgesetz; TUG; SR 784.11).

474 LIENHARD, Grundlagen, S. 67 f.

475 Postgesetz vom 17. Dezember 2010 (PG; SR 783.0).

tonomie und wird «in Gegenstand, Umfang und Grundsätzen durch die Spezialgesetzgebung geregelt». Aufgrund von Art. 24 Abs. 3 RVOV erfolgt die Aufsicht über Träger von Verwaltungsaufgaben auf Bundesebene nicht umfassend.[476]

Soweit dies zweckmässig ist, legt der Bundesrat gemäss Art. 8 Abs. 5 RVOG strategische Ziele für verselbstständigte Einheiten fest. Beim Erlass dieser Bestimmung wurde im Bericht der Finanzkommission des Nationalrats «Parlamentarische Initiative: Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten» festgehalten, dass der Bundesrat damit in Konkretisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen die mittelfristig zu erreichenden Ziele festsetzt und deren Erreichung durch die Unternehmensführung kontrolliert.[477] Um die Unternehmungen «bezüglich der Umsetzung der strategischen Ziele und ihre(r) Mitwirkung beim Controlling des Bundesrates in die Pflicht nehmen zu können, braucht es entsprechende Grundlagen im Organisationserlass.»[478] Der Bundesrat hält in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht fest, dass mit der Verankerung der strategischen Ziele ein Führungsinstrument konsolidiert wird, das sich bewährt hat.[479] Daraus lässt sich schliessen, dass – eine entsprechende Grundlage im Organisationserlass vorausgesetzt – den strategischen Zielen grundsätzlich verbindlicher Charakter zukommt, wie dies auch der Bundesrat bereits im Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht festgehalten hat (vgl. Ziff. 1.3.1.11). Massgeblich ist indessen die Regelung im jeweiligen Organisationserlass.

Gemäss Art. 8j Abs. 1 RVOV ist der Bundesrat zuständig für die Wahl von «Vertretungen des Bundes in Organisationen des öffentlichen Rechts» (Bst. b) sowie von «nach Artikel 762 des Obligationenrechts abzuordnenden Vertretungen des Bundes in Organisationen des privaten Rechts» und für die Bestimmung der von der Generalversammlung zu wählenden Vertretungen (Bst. c). Gemäss Art. 8j Abs. 2 RVOV muss der Bundesrat für jede Organisation ein Anforderungsprofil erstellen, welches die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen einer Vertretung definiert. Sein Wahl- und Bestimmungsrecht übt er gestützt auf dieses Anforderungsprofil aus. Auf Bundesebene besteht ein Musteranforderungsprofil für Verwaltungs- beziehungsweise Institutsräte.[480] Bei den Unternehmen Post, SBB und Swisscom wurden entsprechende Anforderungsprofile publiziert.[481] Bezüglich der RUAG wurde soweit ersichtlich kein Anforderungsprofil publiziert.

Gemäss Art. 8k Abs. 1 RVOV wird ein Verzeichnis unter anderem mit der Angabe der Vertretungen des Bundes in Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts erstellt.

In Art. 6a BPG werden die Entlöhnungen sowie weitere Vertragsbedingungen des obersten Kaders und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes geregelt. In Art. 6a Abs. 1 Bst. a BPG wird festgehalten, dass der Bund Grundsätze über den Lohn des obersten Kaders und des in vergleichbarer Höhe entlöhnten Personals der SBB (Ziff. 1) sowie «von anderen Unternehmen und Anstalten des Bundes, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten diesem Gesetz unterstehen» (Ziff. 2). Gemäss Art. 6a Abs. 1 Bst. b und c BPG erlässt der Bund Grundsätze über das Honorar der Mitglieder des Verwaltungsrats oder vergleichbaren obersten Leitungsorganen der Einheiten gemäss

476 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 18-19.

477 FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3385.

478 Ebd., Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3401.

479 BUNDESRAT, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3415−3416.

480 EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT, Muster-Anforderungsprofil.

481 EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK, Bundesnahe Betriebe.

Bst. a und er erlässt entsprechende Grundsätze für die ausgewogene Vertretung der Sprachgemeinschaften für diese Personen beziehungsweise Organe.

Die Kaderlohnverordnung (KadLV) regelt die Entlöhnung des obersten Kaders und des Verwaltungsrats der Post und der SBB (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a und j sowie Art. 3 ff. KadLV). Privatrechtliche Unternehmen wie die RUAG, die vom Bund stimmen- und kapitalmässig beherrscht werden und ihren Sitz in der Schweiz haben, unterstehen sinngemäss ebenfalls der Kaderlohnverordnung (Art. 6a Abs. 6 BPG). Bei börsenkotierten Unternehmen wie der Swisscom ist die Kaderlohnverordnung nicht anwendbar, sondern es finden die Art. 663b^{bis} und Art. 663c Abs. 3 OR Anwendung (vgl. Art. 6a Abs. 6 BPG). Zudem ist in diesen Fällen die VegüV anwendbar (Art. 1 Abs. 1 VegüV).

Art. 11 der Kaderlohnverordnung bezieht sich auf Nebenbeschäftigungen des obersten Kaders und allfällige Interessenskonflikte diesbezüglich. Nebenbeschäftigungen müssen demnach dem obersten Leitungsorgan und allenfalls dem Departement kommuniziert werden. Allenfalls müssen die Nebenbeschäftigungen durch den Bundesrat bewilligt werden (Art. 11 Abs. 3 Kaderlohnverordnung).

Der Bundesrat erstellt jährlich einen Bericht an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Verhältnisse in den Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnreporting).

1.4.1.2 Aktionärsrechte

Der Bundesrat nimmt im Rahmen seiner Eignerfunktion bei privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern die Aktionärsrechte wahr.[482] Die Rechte und Pflichten des Aktionärs sind umfassend in den Art. 660 ff. OR geregelt.[483] Die Generalversammlung als oberstes Organ der Aktiengesellschaft verfügt über die oberste normsetzende Gewalt (Statuten), befindet über die Kapitalausstattung sowie über Gewinnausschüttungen und ist zuständig für die Wahl beziehungsweise Abberufung der Exekutiv- und Prüforgane.[484] Ist der Staat Mehrheits- oder Alleinaktionär, kann er die Aktiengesellschaft dadurch (durch die Aktionärsrechte) beherrschen respektive (durch die Wahl des Verwaltungsrats) beherrschen lassen. Die Generalversammlung fasst Beschlüsse und vollzieht Wahlen gemäss Art. 703 OR mit der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktienstimmen. Bei gewissen zentralen Beschlüssen sind gemäss Art. 704 Abs. 1 OR zwei Drittel der vertretenen Stimmen und die absolute Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerten (qualifizierte Mehrheit) erforderlich.[485] Die Befugnisse der Generalversammlung werden in Art. 698 Abs. 2 OR festgelegt. Darüber hinaus stehen ihr weitere Beschlusskompetenzen zu, die entweder im Gesetz (bspw. Art. 650 ff. OR oder 732 OR) oder in den Statuten festgehalten sein können.[486] Als Aktionär genehmigt das Gemeinwesen den Lagebericht sowie die Konzern- beziehungsweise die Jahresrechnung (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 3 und 4 OR). Weiter beschliesst es über die Verwendung des Bilanzgewinns und insbesondere über die Festsetzung der Dividende und der Tantieme (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 4 OR). In den Statuten können dem Gemeinwesen weitere Kompetenzen eingeräumt werden (Art. 698 Abs. 2 Ziff. 6 OR). Bei

[482] LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 64.

[483] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 94.

[484] Ebd., S. 83.

[485] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 113; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 335.

[486] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 332, wo weitere gesetzliche Beschlusszuständigkeiten aufgelistet sind.

delegierbaren Kompetenzen anderer Organe ist auch eine Beschlussdelegation an die Generalversammlung möglich.[487] Die Änderung des Gesellschaftszwecks muss von der Generalversammlung mit mindestens zwei Drittel der vertretenen Stimmen und der absoluten Mehrheit der vertretenen Aktiennennwerte beschlossen werden (Art. 704 Abs. 1 Ziff. 1 OR). Wurde der Gesellschaftszweck im Spezialgesetz beziehungsweise Organisationserlass verankert,[488] muss dieses angepasst werden.

Der Bundesrat ist als Eigner zuständig für die Wahl und für allfällige Abberufungen der Verwaltungsratsmitglieder (vgl. Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 sowie Art. 705 Abs. 1 OR).[489] In den Statuten kann dem Gemeinwesen ein Vorschlagsrecht in Bezug auf die Wahl von Verwaltungsratsmitgliedern als Gruppenvertreter i.S. von Art. 709 Abs. 2 OR eingeräumt werden.[490] Es wird zudem dargelegt, dass das Gemeinwesen gestützt auf Art. 707 Abs. 3 OR eigene Vertretungen in den Verwaltungsrat wählen kann.[491] Für die Wahl des Verwaltungsratspräsidenten ist der Verwaltungsrat zuständig, wobei die Statuten die Generalversammlung als zuständig erklären können (Art. 712 OR). Es kann zwischen Staatsvertretungen, die gemäss Art. 762 OR entsandt wurden und Staatsvertretungen, die von der Generalversammlung gestützt auf Art. 698 OR gewählt wurden, unterschieden werden.[492] Bei Staatsvertretungen gemäss Art. 762 OR müssen die Statuten oder das Spezialgesetz beziehungsweise der Organisationserlass die Entsendung vorsehen.[493]

Der Staat kann die Vertretung mit seiner Stimmkraft an der Generalversammlung wählen, eine Vertretung gemäss Art. 762 OR abordnen oder gestützt auf eine spezialgesetzliche Grundlage eine Vertretung entsenden.[494] Die Statuten können zudem vorsehen, dass die Generalversammlung auch zuständig für die Wahl des Verwaltungsratspräsidiums ist (Art. 712 Abs. 2 OR). Bei Gesellschaften, die unter die VegüV fallen, ist die Wahl des Präsidiums zwingend durch die Generalversammlung vorzunehmen (Art. 4 Abs. 1 VegüV).[495]

Die Revisionsstelle wird durch die Generalversammlung gewählt (Art. 730 Abs. 1 OR). Die Generalversammlung kann die Revisionsstelle jederzeit und mit sofortiger Wirkung abberufen (Art. 730a Abs. 4 OR).

In Art. 716a Abs. 1 OR sind die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats festgehalten. Der Verwaltungsrat ist verantwortliches Organ für die strategische Führung der Gesellschaft (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR) und er ist zuständig für die Bestellung, Abberufung und Führung der Geschäftsleitung (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 4 und 5 OR).

---

487 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 114.

488 Vgl. STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 61.

489 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 63.

490 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 339.

491 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 114; vgl. zu weiteren Möglichkeiten der Teilhabe des Gemeinwesens an der Bestellung von Verwaltungsratsmitgliedern: STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 339-341.

492 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 29.

493 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2667, 2669.

494 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 210; vgl. STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 339-341.

495 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 162-163, aufgrund der Kompetenzen des Verwaltungsratspräsidiums kann dessen Besetzung u.a. strategierelevant sein.

1.4.1.3 Öffentliche Unternehmen

1.4.1.3.1 Die Schweizerische Post AG

Die Post ist gemäss Art. 2 Abs. 1 POG eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (vgl. auch Art. 1 der Statuten der Schweizerischen Post AG). Gemäss Art. 3 Abs. 1 POV sorgt das UVEK im Einvernehmen mit der EFV dafür, dass in den Statuten der Schweizerischen Post AG Regelungen zur Steuerung und Kontrolle der Erfüllung der Verpflichtung zur Grundversorgung enthalten sind. Der Zweck (Beförderung von Postsendungen und Stückgütern sowie damit zusammenhängende Dienstleistungen, Erbringung von Finanzdienstleistungen sowie von Diensten im regionalen Personenverkehr und damit zusammenhängende Dienstleistungen) ist in Art. 3 Abs. 1 POG statuiert. Auch in Art. 2 der Statuten der Schweizerischen Post AG ist der Zweck definiert. Dafür wurde der Wortlaut von Art. 3 Abs. 1-3 POG übernommen und es wurden Ergänzungen insbesondere in Bezug auf die Übertragung der Verpflichtung zur Grundversorgung und entsprechenden Transferzahlungen festgehalten. Art. 4 POG hält fest, dass die aktienrechtlichen Vorgaben des OR gelten, sofern das POG nichts anderes bestimmt.

Gemäss Art. 6 POG ist der Bund Aktionär der Post und er muss über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen (s. auch Art. 7 der Statuten der Schweizerischen Post AG). Der Bundesrat legt für jeweils vier Jahre die strategischen Ziele fest, die der Bund als Eigner der Post erreichen möchte (Art. 7 Abs. 1 POG). Bevor er die strategischen Ziele verabschiedet, konsultiert der Bundesrat die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung (Art. 7 Abs. 2 POG). Gemäss Art. 7 Abs. 3 POG ist der Verwaltungsrat für die Umsetzung der strategischen Ziele und die Berichterstattung an den Bundesrat über die Erreichung dieser Ziele zuständig und er stellt dem Bundesrat die notwendigen Informationen für die Überprüfung zur Verfügung (vgl. auch Art. 17 Abs. 3 Bst. k der Statuten der Schweizerischen Post). Gemäss Art. 17 Abs. 4 der Statuten der Schweizerischen Post AG sorgt der Verwaltungsrat für den «laufenden Kontakt und den offenen Informationsaustausch mit dem Mehrheitsaktionär sowie den übrigen Aktionären». Gemäss den strategischen Zielen des Bundesrats für die Schweizerische Post AG (2017-2020) richten sich die strategischen Ziele an die Post und die Postkonzerngesellschaften. Die Berichterstattung der Post an Vertretungen des Bundes wird in Ziffer 7 der strategischen Ziele des Bundesrats für die Schweizerische Post AG (2017−2020) geregelt: Die Post pflegt demnach vierteljährlich den Austausch mit dem Bund und erstattet nach Abschluss des jeweiligen Geschäftsjahres Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele.

Gemäss der Botschaft zum POG erfüllen die strategischen Ziele grundsätzlich zwei Funktionen: Zum einen setzt der Eigner der Post damit Vorgaben für die unternehmerische Tätigkeit und zum anderen bindet sich der Eigner mit den strategischen Zielen gegenüber der Post.[496] Die Formulierung von Art. 7 Abs. 3 POG ist an den Formulierungsvorschlag im Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht angelehnt, worin auch festgehalten wird, dass die strategischen Ziele unter anderem für den Verwaltungsrat von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften verbindlich sind.[497] Die Botschaft zum POG bestimmt allerdings, dass darauf verzichtet wurde, die strategischen Ziele für den Verwaltungsrat als verbindlich zu erklären. Die strategischen Ziele entfalten dementsprechend keine rechtliche Verbindlichkeit gegenüber der Unternehmung. Bei Missachtung der strategischen Ziele riskiere der Verwaltungsrat jedoch seine Abberufung oder Abwahl.[498] Folgt man der Argumentation in der Botschaft zum POG, ist davon auszugehen,

[496] BUNDESRAT, Botschaft POG, S. 5281.

[497] BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2675, 2693.

[498] BUNDESRAT, Botschaft POG, S. 5293.

dass die strategischen Ziele für die Post (anders als gemäss der Konzeption des Bundesrats vorgesehen; s. dazu Ziff. 1.3.1.11) keine rechtliche Verbindlichkeit entfalten.

Organe der Post sind gemäss Art. 8 Abs. 1 POG die Generalversammlung, der Verwaltungsrat und die Revisionsstelle (s. auch Art. 8 der Statuten der Schweizerischen Post AG). Die Geschäfts- beziehungsweise Konzernleitung wird nicht erwähnt. Gemäss Art. 8 Abs. 2 POG darf kein Mitglied des Verwaltungsrats der Geschäftsleitung angehören (s. auch Art. 15 Abs. 6 der Statuten der Schweizerischen Post AG). Das Personal der Post soll gemäss Art. 8 Abs. 3 POG angemessen im Verwaltungsrat vertreten werden (vgl. auch Art. 15 Abs. 3 der Statuten der Schweizerischen Post).

Art. 9 POG regelt die Anstellungsverhältnisse, wobei Art. 9 Abs. 4 POG in Bezug auf die Mitglieder der Leitungsorgane und andere vergleichbar entlöhnte Personen auf Art. 6a BPG verweist (vgl. auch Art. 5 POV). Art. 19 der Statuten der Schweizerischen Post AG bestimmt, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats Anspruch auf aufgewendete Auslagen und eine ihrer Tätigkeit und Verantwortung entsprechende Honorierung haben. Schliesslich bezieht sich Art. 11 POG auf die Rechtsbeziehungen und die Haftung der Post.

Art. 9-14 der Statuten der Schweizerischen Post AG enthalten Bestimmungen zu der Generalversammlung. Die Befugnisse der Generalversammlung finden sich in Art. 9 der Statuten der Schweizerischen Post AG, wobei in diesem der Wortlaut von Art. 698 Abs. 2 OR widergegeben und damit ergänzt wird, dass die Generalversammlung für die Wahl und Abberufung der Verwaltungsratsmitglieder, der Revisionsstelle sowie des Verwaltungsratspräsidenten zuständig ist. Zudem wurden im Jahr 2018 Bestimmungen zu den Vergütungen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung in Art. 9 der Statuten der Schweizerischen Post aufgenommen.

Bestimmungen zum Verwaltungsrat finden sich in den Art. 15-19 der Statuten der Schweizerischen Post AG. Der Verwaltungsrat besteht aus sieben bis neun Mitgliedern, wobei die Anzahl der Mitglieder bei Bedarf vorübergehend erhöht werden kann (Art. 15 Abs. 1 der Statuten der Schweizerischen Post AG). Die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats werden in Art. 17 Abs. 3 der Statuten der Schweizerischen Post AG festgehalten, wobei der Wortlaut von Art. 716a OR übernommen und insbesondere in Bezug auf die Information und die Berichterstattung bezüglich der strategischen Ziele ergänzt wird. Der Verwaltungsrat ist gemäss Art. 4 POV zuständig für die einheitliche Führung der Post und der Postkonzerngesellschaften.

Art. 20-23 der Statuten der Schweizerischen Post AG enthalten Bestimmungen zu der Geschäftsleitung. Art. 24-25 beziehen sich auf die Revisionsstelle, wobei diese die Jahresrechnung ordentlich im Sinne der Bestimmungen des Obligationenrechts prüft. Die Jahresrechnung und die Gewinnverteilung werden in Art. 26-27 der Statuten der Schweizerischen Post AG geregelt. Die Schlussbestimmungen finden sich in Art. 28-31 der Statuten der Schweizerischen Post AG, wobei Art. 31 auf das Obligationenrecht verweist, soweit das POG keine andere Regelung getroffen hat

1.4.1.3.2 RUAG Holding AG

Gemäss Art. 1 Abs. 1 BGRB kann der Bundesrat zur Sicherstellung der Ausrüstung der Armee Rüstungsunternehmen betreiben, privatrechtliche Aktiengesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen. Zudem wird der Bundesrat mit Art. 1 Abs. 1 BGRB ermächtigt, im Namen des Bundes privatrechtliche Aktiengesellschaften zu gründen, an solchen Gesellschaften Beteiligungen zu erwerben und zu veräussern. Der Zweck der RUAG (Erwerb, Verwaltung und Verwertung von Beteiligungen an anderen Unternehmen sowie

Sicherstellung der Ausrüstung der Armee) wird in Art. 2 der Statuten der RUAG Holding AG ebenfalls festgehalten und darüber hinaus präzisiert.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 BGRB ist der Bundesrat dafür zuständig, jeweils für vier Jahre die strategischen Ziele der privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaft festzulegen (Art. 3 Abs. 1bis BGRB). Gemäss Art. 3 Abs. 1ter BGRB ist der Verwaltungsrat für die Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrats bei den Rüstungsunternehmen zuständig. Zudem erstattet er dem Bundesrat jährlich Bericht über die Zielerreichung und er stellt ihm die nötigen Informationen für die Überprüfung der Zielerreichung zur Verfügung. Art. 2 der Statuten der RUAG Holding AG bestimmt, dass die Gesellschaft im Rahmen ihrer Tätigkeiten die Eignerstrategie des Bundesrats beachtet. Gemäss der Einführung zu den strategischen Zielen des Bundesrats für die RUAG Holding AG (2016−2019) führt der Bundesrat die RUAG mit längerfristigen Zielen. Ziffer 5.1 der strategischen Ziele des Bundesrats für die RUAG Holding AG (2016−2019) bestimmt, dass der Verwaltungsrat den Aktionär einmal pro Jahr über den Geschäftsverlauf und die Erreichung der strategischen Ziele informiert. In Ziffer 5.2 wird festgehalten, dass zwischen dem Aktionär und dem Verwaltungsrat quartalsweise Aussprachen durchgeführt werden, wobei sich der Bundesrat durch das VBS und das EFD vertreten lassen kann. Die RUAG Holding AG (Beteiligungsgesellschaft) wird in Art. 3 Abs. 1 BGBR als privatrechtliche Aktiengesellschaft bezeichnet. Indessen werden allerdings in Art. 3 Abs. 1bis BGRB[499] strategische Ziele vorgesehen und in Art. 3 Abs. 1bis und 1ter BGRB[500] wird der Verwaltungsrat dazu verpflichtet, diese umzusetzen. Insofern kann die Auffassung vertreten werden, dass es sich auch bei der RUAG Holding AG um eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft handelt.

Art. 3 BGRB wurde im Rahmen der parlamentarischen Initiative 07.494 geändert, wobei die Führung mittels strategischen Zielen sowie die entsprechende Berichterstattung in das Gesetz aufgenommen wurden. Mit dieser «kleinere[n] Rechtsänderung» sollten bestehende Lücken geschlossen und die strategischen Ziele beziehungsweise die Berichterstattung wie bei anderen verselbstständigten Einheiten gesetzlich verankert werden.[501] Damit die Unternehmen beziehungsweise die RUAG «in die Pflicht» genommen werden könne, die strategischen Ziele umzusetzen, wurden gemäss dem Bericht zur Initiative 07.494 entsprechende Rechtsgrundlagen im Organisationserlass benötigt.[502] Solche wurden mit der Änderung von Art. 3 BGRB eingeführt. Die strategischen Ziele werden im entsprechenden Bericht zur Initiative 07.494 als Planungsvorgaben charakterisiert, wodurch der Bundesrat die gesetzlichen Rahmenbedingungen konkretisiert.[503] Der Bundesrat hat im Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht festgehalten, dass die strategischen Ziele für privatrechtliche Aktiengesellschaften «wohl nicht rechtlich, aber faktisch bindende Wirkung» entfalten würden.[504] Es ist insofern davon auszugehen, dass die strategischen Ziele für die RUAG (anders als gemäss der Konzeption des Bundesrats [s. dazu Ziff. 1.3.1.11] für spezialgesetzliche Aktiengesellschaften [s. dazu soeben] vorgesehen) nicht rechtlich verbindlich sind.

---

499 Eingefügt durch Ziff. I 5 des BG vom 17. Dez. 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten, in Kraft seit 1. Jan. 2012.

500 S. Ebd.

501 FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3378, 3383.

502 Ebd., S. 3401.

503 Ebd., S. 3384−3385.

504 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2693.

Gemäss Art. 3 Abs. 3 BGRB muss die Bundesversammlung einer Abtretung der Kapital- und Stimmenmehrheit des Bundes an Dritte zustimmen. Art. 3-6 der Statuten der RUAG Holding AG enthalten Bestimmungen zum Aktienkapital sowie zu den Aktien.

Art. 7 der Statuten der RUAG Holding AG enthält Grundsätze der Entlöhnung der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder sowie vergleichbar entlöhntes Personal.

Gemäss Art. 8 der Statuten der RUAG Holding AG sind die Organe der Gesellschaft die Generalversammlung, der Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Die Geschäfts- beziehungsweise Konzernleitung wird nicht erwähnt. Art. 9 der Statuten der RUAG Holding AG enthält die unübertragbaren Befugnisse beziehungsweise Pflichten der Generalversammlung, welche – mit Ausnahme der Abnahme des Berichts der Revisionsstelle und Bestimmungen zu Vergütungen – alle ebenfalls in Art. 698 Abs. 2 OR festgehalten sind. Zudem werden weitere Befugnisse der Generalversammlung, wie die Behandlung des Antrags auf Sonderprüfung und die Abnahme des Sonderprüfungsberichts (Art. 697a ff. OR), ebenfalls in Art. 9 der Statuten der RUAG Holding AG statuiert. Art. 10-17 der Statuten der RUAG Holding AG enthalten Regelungen zur Generalversammlung (bspw. Einberufung, Beschlussfassung). In Art. 16 der Statuten der RUAG Holding AG wird das Auskunfts- und Einsichtsrecht der Aktionäre festgelegt, wozu die Formulierungen von Art. 697 Abs. 1 und 3 OR wörtlich übernommen wurden. Art. 17 der Statuten der RUAG Holding AG legt schliesslich das Recht der Aktionäre, eine Sonderprüfung einzuleiten, fest, wobei die Formulierung von Art. 697a Abs. 1 OR übernommen würde.

Der Bund ist im Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft seinen Interessen entsprechend vertreten (Art. 4 Abs. 1 BGRB) und die Beteiligungsgesellschaft ist in den Verwaltungsräten der Rüstungsunternehmen ihren Interessen entsprechend vertreten (Art. 4 Abs. 2 BGRB). Die Bestimmungen über den Verwaltungsrat finden sich in Art. 18-27 der Statuten der RUAG Holding AG. Gemäss Art. 18 der Statuten der RUAG Holding AG besteht der Verwaltungsrat aus mindestens drei Mitgliedern. In Art. 20 der Statuten der RUAG Holding AG sind die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben sowie zusätzliche Obliegenheiten des Verwaltungsrats festgelegt. Diese stimmen mit denjenigen von Art. 716a Abs. 1 OR überein und ergänzen diese noch. So wird beispielsweise zusätzlich zur Oberleitung der Gesellschaft und der Erteilung von Weisungen festgelegt, dass die Entwicklung der strategischen Ziele unter Beachtung der Eignerstrategie des Bundesrats, die Festlegung der Mittel zur Erreichung derselben sowie die Festlegung der Geschäftspolitik ebenfalls zu den unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrats gehören (Art. 20 Ziff. 1 der Statuten der RUAG Holding AG). Die Vergütung des Verwaltungsrats wird in verschiedenen Bestimmungen der Statuten der RUAG Holding AG (vgl. bspw. Art. 7, 9, 15, 20) erwähnt.

Art. 28 der Statuten der RUAG Holding AG bestimmt, dass die Generalversammlung eine Revisionsstelle wählt und deren Amtsdauer ein Jahr beträgt. Zudem wird auf die gesetzlichen Bestimmungen von Art. 727 bis 731a OR verwiesen. Art. 29-31 der Statuten der RUAG Holding AG beziehen sich auf den Geschäftsbericht und die Gewinnverteilung, wobei für die Verwendung des Jahresgewinns auf die Art. 671 ff. OR verwiesen wird. In den Schlussbestimmungen (Art. 32-34 der Statuten der RUAG Holding AG) verweist Art. 34 auf die Bestimmungen des Obligationenrechts, soweit die Statuten keine Bestimmungen enthalten.

1.4.1.3.3 Schweizerische Bundesbahnen SBB

Gemäss Art. 2 Abs. 1 SBBG sind die SBB eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (vgl. auch Ziffer 1 der Statuten der SBB). Der Zweck der SBB (Erbringen von Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr sowie in damit zusammenhängenden Bereichen als Kernaufgabe)

ist in Art. 3 Abs. 1 SBBG festgehalten (vgl. auch Ziffer 2 der Statuten der SBB). Gemäss Art. 7 Abs. 1 SBBG ist der Bund Aktionär der SBB, wobei er gemäss Art. 7 Abs. 3 SBBG jederzeit die kapital- und stimmenmässige Mehrheit besitzen muss. In Art. 8 SBBG ist festgehalten, dass der Bundesrat für jeweils vier Jahre die für den Bund als Eigner zu erreichenden strategischen Ziele festlegen muss. Der Verwaltungsrat ist gemäss Art. 8 Abs. 2 SBBG für die Umsetzung der strategischen Ziele und für die jährliche Berichterstattung an den Bundesrat über die Zielerreichung zuständig. Zudem stellt er die notwendigen Informationen für die Überprüfung der strategischen Ziele zur Verfügung. Die Pflicht des Verwaltungsrats der Zurverfügungstellung der Informationen für die Festlegung und die Kontrolle der strategischen Ziele wird auch in Ziffer 9 der Statuten der SBB festgehalten. In den strategischen Zielen des Bundesrats für die SBB (2015−2018) ist festgehalten, dass der Bund sich zu längerfristigen, konsistenten Zielvorgaben im Vierjahresrhythmus verpflichtet. Ebenfalls in den strategischen Zielen des Bundesrats für die SBB (2015−2018) ist in Ziffer 6 festgehalten, dass die SBB vierteljährlich mit Vertretungen des Bundes einen Informationsaustausch pflegt und der Verwaltungsrat dem Bundesrat jährlich nach Abschluss des Geschäftsjahres Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele erstattet.

Beim Erlass des SBBG bestimmte Art. 8 SBBG, dass die Ziele für jeweils vier Jahre in einer Leistungsvereinbarung festgehalten werden.[505] Infolge FABI wurden die Leistungsvereinbarungen und die strategischen Ziele getrennt. Die strategischen Ziele regeln gemäss der entsprechenden Botschaft das Verhältnis zwischen dem Bund als Eigner und den SBB, wobei der Bund festlegt, welche Ziele die SBB erreichen sollte. Die Formulierung von Art. 8 SBBG lehnte sich an diejenigen für die Post und die Swisscom an.[506] Es ist insofern davon auszugehen, dass die strategischen Ziele für die SBB (anders als gemäss der Konzeption des Bundesrats vorgesehen; s. dazu Ziff. 1.3.1.11) nicht rechtlich verbindlich sind.

Organe der SBB sind gemäss Art. 9 SBBG die Generalversammlung, der Verwaltungsrat, die Generaldirektion sowie die Revisionsstelle. Ziffer 4 der Statuten der SBB hält fest, dass die Organe die Generalversammlung, der Verwaltungsrat, die Konzernleitung und die Revisionsstelle sind. Die Konzernleitung übernimmt die Funktionen der Generaldirektion.

Art. 10 Abs. 1 SBBG hält fest, dass sich die Befugnisse der Generalversammlung nach den aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts richten. Ziffer 5 der Statuten der SBB wiedergeben die Vorgaben von Art. 698 Abs. 2 OR und ergänzen diese (insbesondere mit der Wahl und Abberufung des Verwaltungsratspräsidenten sowie mit der Festlegung der Obergrenze des Gesamtbetrags der Honorare und Entlohnungen). Ziffern 5 bis 8 der Statuten der SBB enthalten Bestimmungen zur Generalversammlung. Gemäss Art. 10 Abs. 2 SBBG nimmt der Bundesrat die Befugnisse der Generalversammlung wahr, solange der Bund alleiniger Aktionär bleibt. Die ersten Statuten können gemäss Art. 10 Abs. 3 SBBG im Rahmen der Vorgaben des SBBG durch die Generalversammlung geändert werden.

Art. 11 SBBG bestimmt, dass der Verwaltungsrat die gemäss Art. 716a Abs. 1 OR unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben hat, soweit das SBBG nichts Anderes festlegt. Die Vorgaben von Art. 716a Abs. 1 OR werden in Ziffer 9 der Statuten der SBB wörtlich übernommen und insbesondere mit den Vorgaben der strategischen Ziele und mit

[505] AS 1998 2848.

[506] BUNDESRAT, Botschaft FABI, S. 1690.

der Berichterstattung über Honorare und Entlohnungen ergänzt. Die Mitglieder des Verwaltungsrats müssen gemäss Art. 11 Abs. 2 SBBG nicht Aktionäre sein. Gemäss Ziffer 9 der Statuten der SBB besteht der Verwaltungsrat grundsätzlich aus neun Mitgliedern. Das Personal muss im Verwaltungsrat angemessen vertreten werden (Art. 11 Abs. 3 SBBG sowie Ziffer 9 Statuten der SBB). Art. 12 Abs. 1 SBBG sieht vor, dass der Verwaltungsrat die Geschäftsführung mittels Organisationsreglement auf die Generaldirektion überträgt (vgl. auch Ziffer 8 der Statuten der SBB) und legt gewisse Inhalte des Organisationsreglements fest. Ziffer 10 der Statuten der SBB enthält Bestimmungen in Bezug auf die Konzernleitung.

In Bezug auf die Vergütung des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung der SBB wurden die Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen der EFD in die Statuten der SBB übernommen. Das SBBG enthält keine Bestimmung diesbezüglich.

Gemäss Art. 13 SBBG wählt die Generalversammlung die Revisionsstelle (Abs. 1), wobei sich deren Aufgaben nach Art. 728 ff. OR richten (Abs. 2). In Ziffer 11 der Statuten der SBB wird bezüglich der Revisionsstelle auf die Vorschriften von Art. 727 ff. OR verwiesen und es wird festgehalten, dass eine ordentliche Revision der Jahres- und der Konzernrechnung durchgeführt wird. Die Amtsdauer der Revisionsstelle beträgt ein Jahr (Ziffer 11 der Statuten der SBB).

Art. 14 SBBG sowie Ziffer 13 der Statuten der SBB bestimmen, dass die Art. 752 ff. OR in Bezug auf die Verantwortlichkeit gelten. Art. 15 f. OR enthalten Regelungen in Bezug auf das Personal. Art. 22 Abs. 1 SBBG sieht vor, dass die aktienrechtlichen Vorschriften des OR sowie das FusG sinngemäss gelten, sofern das SBBG keine abweichenden Bestimmungen enthält (vgl. für die subsidiäre Anwendung des Aktienrechts auch Ziffer 15 der Statuten der SBB).

1.4.1.3.4 Swisscom AG

Die Swisscom ist gemäss Art. 2 Abs. 1 TUG eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Die Organisation richtet sich nach dem TUG, nach den Statuten sowie nach den aktienrechtlichen Vorschriften. Der Zweck (Anbieten von Fernmelde- und Rundfunkdiensten sowie damit zusammenhängenden Produkten und Dienstleistungen) ist in Art. 3 Abs. 1 TUG sowie in Ziffer 2 der Statuten der Swisscom AG statuiert. Art. 3 Abs. 2 TUG und Ziffer 2 der Statuten der Swisscom AG sehen vor, dass die Swisscom sämtliche Rechtsgeschäfte, die der Gesellschaftszweck mit sich bringt, tätigen darf (bspw. Beteiligungen an Gesellschaften oder Zusammenarbeit mit Dritten). Art. 4 TUG bestimmt, dass die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts zur Anwendungen gelangen, soweit das TUG nichts anderes bestimmt. Der Bund ist Aktionär der Swisscom und er muss die kapital- und stimmenmässige Mehrheit haben (Art. 6 Abs. 1 TUG sowie Ziffer 3.4 der Statuten der Swisscom AG).

Der Bundesrat legt jeweils für vier Jahre fest, welche Ziele der Bund als Hauptaktionär zur Erreichung vorsieht (Art. 6 Abs. 3 TUG). In den Statuten der Swisscom werden die strategischen Ziele nicht erwähnt. In der Einleitung zu den strategischen Zielen des Bundesrats für die Swisscom AG (2018−2021) ist festgehalten, dass sich die (längerfristigen, konsistenten und im Vierjahresrhythmus vorgegebenen) strategischen Ziele an die Swisscom AG und ihre Gruppengesellschaften in der Schweiz und im Ausland richten. Gemäss Ziffer 6.1 der strategischen Ziele des Bundesrats für die Swisscom AG (2018−2021) pflegt die Swisscom einen Informationsaustausch mit Vertretungen des Bundes «entsprechend den regelmässig stattfindenden Analysten- und Investorengesprä-

chen», wobei der Gleichbehandlung der Aktionäre Rechnung getragen werden müsse. Zudem bestimmt Ziffer 6.2 der strategischen Ziele, dass der Verwaltungsrat dem Bundesrat jährlich nach Abschluss des Geschäftsjahres Bericht über die Zielerreichung erstattet.

Im Rahmen der Revision des Fernmeldegesetzes ist eine Änderung von Art. 6 Abs. 3 TUG geplant. Neu sollen auch die Berichterstattung des Verwaltungsrats an den Bundesrat über die Erreichung der strategischen Ziele und die Zurverfügungstellung der für die Überprüfung der Erreichung dieser Ziele notwendigen Unterlagen gesetzlich verankert werden. Nicht verankert werden soll, dass der Verwaltungsrat zuständig für die Umsetzung der strategischen Ziele ist.[507] Aufgrund letzterem ist davon auszugehen, dass die strategischen Ziele für die Swisscom (anders als gemäss der Konzeption vorgesehen; s. dazu Ziff. 1.3.1.11) keine rechtliche Verbindlichkeit entfalten sollen.

Organe der Swisscom sind die Generalversammlung, der Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung sowie die Revisionsstelle (Art. 7 TUG sowie Ziffer 4 der Statuten der Swisscom AG). In Bezug auf die Befugnisse der Generalversammlung gelangen die aktienrechtlichen Vorschriften des OR zur Anwendung (Art. 8 TUG). Ziffer 5.1 der Statuten der Swisscom AG präzisiert die Befugnisse der Generalversammlung und weicht in einzelnen Bestimmungen von Art. 698 Abs. 2 OR ab beziehungsweise ergänzt diesen. Beispielsweise wird in Ziffer 5.1. Bst. c der Statuten der Swisscom AG zusätzlich zu den in Art. 698 Abs. 2 OR erwähnten Befugnissen festgelegt, dass die Generalversammlung für die Wahl und Abberufung der Mitglieder des Vergütungsausschusses zuständig ist. Ziffern 5.2 bis 5.5.8 der Statuten der Swisscom AG enthalten Bestimmungen zu der Generalversammlung (bspw. Einberufung, Traktandierungsrecht, Beschlussfassung).

Gemäss Art. 9 Abs. 1 TUG hat der Verwaltungsrat die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben inne, die in Art. 716a Abs. 1 OR festgehalten sind, wobei die spezialgesetzlich vorgesehenen strategischen Ziele zu beachten sind. In den Statuten wird die Formulierung von Art. 716a Abs. 1 OR in Ziffer 6.2.3 wörtlich übernommen und ergänzt mit Bst. h und i, die sich auf die Kapitalerhöhung beziehen. Art. 9 Abs. 2 TUG widergibt Art. 716a Abs. 2 OR und hält fest, dass der Verwaltungsrat die Vorbereitung und die Ausführung seiner Beschlüsse oder die Überwachung von Geschäften Ausschüssen oder einzelnen Mitglieder zuweisen kann und dass er für eine angemessene Berichterstattung an seine Mitglieder zu sorgen hat. Gemäss Art. 9 Abs. 3 TUG ist dem Personal des Unternehmens eine angemessene Vertretung im Verwaltungsrat zu gewähren. In den Statuten finden sich in den Ziffern 6.1 - 6.5.4 Bestimmungen zum Verwaltungsrat. Beispielsweise bestimmt Ziffer 6.1.1, dass der Verwaltungsrat aus sieben bis neun Mitgliedern besteht und die Anzahl der Mitglieder vorübergehend erhöht werden darf, wenn Bedarf besteht. Gemäss Ziffer 6.1.3 hat der Bund das Recht, zwei Vertretungen in den Verwaltungsrat abzuordnen, welche die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die übrigen Verwaltungsratsmitglieder.

Art. 10 TUG regelt die Aufgaben der Geschäftsleitung. Ziffern 7.1 und 7.2 der Statuten der Swisscom AG enthalten Bestimmungen zur Geschäftsleitung und ihrer Vergütung. Ziffern 8.1 - 8.3.5 der Statuten der Swisscom AG enthalten gemeinsame Bestimmungen für Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung (bspw. in Bezug auf Vergütungen oder auf externe Mandate).

Die Kaderlohnverordnung ist für die Swisscom nicht anwendbar, sondern es gelangen die privatrechtlichen Bestimmungen im OR zur Anwendung (Art. 6a Abs. 6 BPG). Zudem

[507] BUNDESRAT, Botschaft Revision FMG, S. 6660-6661.

gilt für die Swisscom die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV; vgl. dazu auch Kaderlohnreporting 2017, S. 3). Die Vergütungen des Verwaltungsrats der Swisscom werden ebenfalls nicht im Organisationserlass, sondern lediglich unter den Ziffern 6.4 und 6.5 der Statuten der Swisscom AG erwähnt, wobei kein Verweis auf die VegüV erfolgt. Bei Swisscom wird ein Vergütungsausschuss eingesetzt. Die Vergütung der Geschäftsleitung wird lediglich in den Statuten der Swisscom AG geregelt, wobei Anspruch auf eine der Tätigkeit und Verantwortung entsprechenden Vergütung besteht.

Gemäss Art. 11 TUG richten sich die Aufgaben der Revisionsstelle nach den aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Die (staatlich beaufsichtigte) Revisionsstelle wird durch die Generalversammlung gewählt und die Amtsdauer beträgt ein Geschäftsjahr, wobei eine Wiederwahl möglich ist (vgl. Ziffer 9 der Statuten der Swisscom AG). Die Aufgaben der Revisionsstelle bestimmen sich nach den gesetzlichen Vorgaben.

Gemäss Art. 12 TUG richtet sich die Rechnungslegung nach den aktienrechtlichen Vorschriften. Art. 13 TUG bezieht sich auf die Reservenbildung und Art. 14 TUG bestimmt, dass die Generalversammlung im Rahmen des Gewinnverwendungsbeschlusses eine Dividende vom Bilanzgewinn feststellt (vgl. auch Ziffer 11 der Statuten der Swisscom AG).

Die Besteuerung von Swisscom wird in Art. 15 TUG geregelt. Art. 16 f. TUG enthalten Regelungen in Bezug auf das Personal. In Art. 18 f. TUG sind Bestimmungen zu den Rechtsbeziehungen, zur Haftung sowie zum Verfahren festgehalten.

Da die Swisscom börsenkotiert ist, finden kapitalmarktrechtliche Bestimmungen Anwendung. So muss sie sich beispielsweise an die Ad-hoc-Publizitätspflicht (Art. 53 des Kotierungsreglements) sowie an das Verbot des Ausnützens von Insiderinformationen (vgl. Art. 154 FinfraG) halten.

1.4.2 Besonderheiten

1.4.2.1 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Die Steuerung bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt wird nicht einheitlich in einem Rahmengesetz geregelt. Bei den Einheiten mit Dienstleistungen am Markt können sich die Regelungen unterscheiden, je nachdem, ob es sich um eine privatrechtliche oder eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft handelt und ob diese börsenkotiert ist oder nicht.

1.4.2.2 Holdingstrukturen

In Bezug auf die RUAG wird in Art. 4 BGRB lediglich festgehalten, dass der Bund im Verwaltungsrat der Beteiligungsgesellschaft seinen Interessen entsprechend vertreten sein muss (Abs. 1) und die Beteiligungsgesellschaft in den Verwaltungsräten der Rüstungsgesellschaften ebenfalls ihren Interessen entsprechend vertreten sein muss (Abs. 2). Zur Steuerung bei Holdingstrukturen finden sich ansonsten keine gesetzlichen Grundlagen.

1.4.2.3 Zielkonflikte/Schnittstellen Eigner-/Bestellerrolle

Der Umgang mit Zielkonflikten und Schnittstellen zwischen dem Bund als Eigner und Besteller beziehungsweise Subventions- oder Konzessionsgeber wird soweit ersichtlich weder in den Querschnitts- noch in den Organisationserlassen geregelt.

1.4.2.4 Rolle und Prüfauftrag Revisionsstelle

Die aktienrechtlich statuierten Vorschriften zur Revision (Art. 727 ff. OR) sind bei privat- und grundsätzlich auch bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften massgeblich. Die gesellschaftsrechtlich vorgesehene Revisionsstelle ist externes Systemkontrollorgan. Zudem

kann eine interne Finanzkontrolle (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 3 OR) eingerichtet werden. Die EFK kann als aktienrechtliche Revisionsstelle eingesetzt werden (Art. 730 Abs. 3 OR).[508]

Werden durch die Revision Verstösse gegen das Gesetz, die Statuten oder das Organisationsreglement festgestellt, müssen die Revisoren den Verwaltungsrat schriftlich benachrichtigen und bei gewissen Fällen die Generalversammlung darüber in Kenntnis setzen (Art. 728c OR). Es wird unterschieden zwischen der ordentlichen und der eingeschränkten Revision.[509] Bei der ordentlichen Revision wird geprüft, ob die Jahresrechnung und allenfalls die Konzernrechnung den gesetzlichen Vorgaben, den Statuten und dem definierten Rechnungslegungsstandard entsprechen (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 1 OR). Auch der Antrag des Verwaltungsrats an die Generalversammlung in Bezug auf die Verwendung des Bilanzgewinns sowie das Vorhandensein eines internen Kontrollsystems (IKS) werden geprüft (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 2 und 3 OR). Im Rahmen der ordentlichen Revision muss die Revisionsstelle einen umfassenden Bericht zuhanden des Verwaltungsrats (Art. 728b Abs. 1 OR) sowie einen zusammenfassenden Bericht zuhanden der Generalversammlung (Art. 728b Abs. 2 OR) abliefern.

Die Revisionsstelle wahrt das Geheimnis ihrer Feststellungen, ausser sie ist zur Bekanntgabe verpflichtet (Art. 730b Abs. 2 Satz 1 OR). Die Verschwiegenheitspflicht der Revisoren gegenüber den Aktionären ist streng. Die Geschäftsgeheimnisse der Gesellschaft sind sowohl bei der Berichterstattung als auch bei der Erstattung von Anzeigen und bei der Auskunftserteilung an die Generalversammlung zu schützen (Art. 730b Abs. 2 Satz 2 OR).[510] Wenn es nicht um den Kern von Geschäftsgeheimnissen geht und eine berechtigte Frage eines Aktionärs besteht, können die Auskunftsrechte gegenüber den Aktionären der Geheimhaltungspflicht vorgehen. Zudem ist es möglich, dass der Verwaltungsrat die Revisionsstelle von der Geheimnispflicht entbindet.[511] Bei festgestellten Verstössen (vgl. Art. 728c OR) unterliegt die Revisionsstelle ebenfalls nicht der Schweigepflicht.[512]

Art. 731a OR ermöglicht die Erweiterung der Prüf- und Berichterstattungspflichten der Revisionsstelle. Bei privatrechtlich organisierten Kantonalbanken beispielsweise ist im Gesetz und in den Statuten zusätzlich ein jährlicher Spezialbericht zur Eigenmittel- und Risikosituation der Bank beziehungsweise zu den Haftungsrisiken des Kantons vorgesehen. Auch können etwa Zwischenrevisionen vorgesehen werden.[513] Überdies können Zusatzdienstleistungen vertraglich mit dem Revisionsorgan vereinbart werden. Der Revisionsstelle dürfen jedoch keine Aufgaben zugeordnet werden, die dem Verwaltungsrat obliegen oder die ihre Unabhängigkeit gefährden (Art. 731a Abs. 2 OR).

Unabhängig davon können der Verwaltungsrat oder die Geschäftsleitung der Revisionsstelle Aufträge gemäss Art. 400 OR beispielsweise für Schwerpunktprüfungen erteilen. Die Generalversammlung kann zur Prüfung der Geschäftsführung oder einzelner Elemente davon gemäss Art. 731a Abs. 3 OR Sachverständige ernennen. In der Regel ergreifen die Aktionäre diese Massnahme nur, wenn «starke Hinweise auf ein heilloses Durcheinander auf der Ebene von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, Unregelmässigkeiten

508 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 347.
509 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 348-349.
510 Ebd., S. 355.
511 Ebd., S. 355.
512 Ebd., S. 356.
513 Ebd., S. 356-357.

oder eine grobe Vernachlässigung der Auskunftspflicht durch den Verwaltungsrat» bestehen.[514]

Die Organisationserlasse der Swisscom und der SBB enthalten Bestimmungen, die in Bezug auf die Revisionsstelle auf das Obligationenrecht verweisen (Art. 11 TUG, Art. 13 Abs. 2 SBBG). Das POG bestimmt lediglich in Art. 8 Abs. 1 POG, dass die Revisionsstelle ein Organ der Post ist. Das BGRB äussert sich nicht zur Revisionsstelle der Holdinggesellschaft. In den Statuten der Swisscom wird festgelegt, dass sich die Aufgaben der Revisionsstelle nach den gesetzlichen Vorgaben richten (Ziffer 9). Die Statuten der RUAG verweisen in Art. 26 ebenfalls auf Bestimmungen des OR. In den Statuten der SBB wird ebenfalls auf die gesetzlichen Vorgaben verwiesen und es wird dargelegt, dass eine ordentliche Revision durchgeführt wird (Ziffer 11). Auch gemäss Art. 24 der Statuten der Post prüft die Revisionsstelle die Jahresrechnung ordentlich im Sinne der Bestimmungen des Obligationenrechts.

[514] Ebd., S. 358-359.

2 Untersuchungsgegenstand 2: Informationsaustausch

2.1 Konzeption international

2.1.1 Anforderungen Informationen Dienstleistungen am Markt

Üben staatseigene Unternehmen wirtschaftliche Tätigkeiten aus und erfüllen sie gleichzeitig öffentliche Politikziele, ist die Gewährleistung hoher Standards in Bezug auf Transparenz und Offenlegung bezüglich der Kosten und Einnahmen erforderlich. Somit können letztere auch den wichtigsten Aktivitätsbereichen zugeordnet werden.[515]

2.1.2 Zur Verfügung zu stellende Informationen

2.1.2.1 An den Eigner

Damit der Eigner sachlich fundierte Entscheide treffen kann, muss sichergestellt sein, dass er sämtliche sachdienliche Informationen rechtzeitig erhält.[516] Dazu sollten Mechanismen eingeführt werden, die ein regelmässiges Monitoring der Aktivitäten und Leistungen staatseigener Unternehmen sicherstellen.[517] Der Eigner sollte Informationen, die er als beherrschender Anteilseigner oder Board-Mitglied erlangt, nicht missbräuchlich verwenden.[518]

Durch den Dialog mit dem externen Abschlussprüfer (Revisionsstelle) darf der Staat nicht bevorzugt werden, wobei die geltenden Vorschriften bezüglich Vorzugsinformationen und vertrauliche Informationen beachtet werden müssen.[519] Dem Eigner darf dadurch kein Zugang zu schutzwürdigen Informationen gewährt werden. Geltende Regelungen bezüglich schutzwürdigen und vertraulichen Informationen sind grundsätzlich einzuhalten.[520]

2.1.2.2 An die Aktionäre

Staatseigene Unternehmen sollten ihre Aktionäre identifizieren und sie über wichtige Ereignisse und bevorstehende Generalversammlungen informieren. Der Verwaltungsrat ist dafür verantwortlich, dass das Unternehmen seinen Informationspflichten gegenüber den Aktionären nachkommt.[521] Staatseigene Unternehmen sollten sich dabei nicht nur an die allgemeinen Informationspflichten halten, sondern sie sollten allenfalls darüber hinausgehende Informationen zur Verfügung stellen, sofern dies der Vertrauensbildung und der Glaubwürdigkeit dient. Sofern möglich, kann eine aktive Information der Minderheitsaktionäre dafür sorgen, dass wichtige Entscheide akzeptiert werden.[522] Bei börsenkotierten Unternehmen kann den Minderheitsaktionären die Zusicherung gegeben werden, dass ihre Interessen berücksichtigt werden und der Staat kann besondere Vorkehrungen wie die Möglichkeit besonderer Mitwirkungsrechte einführen.[523]

Die Mindestanforderungen, über welche die Aktiengesellschaften Informationen herausgeben sollen, sind in den OECD-Grundsätzen zur Corporate Governance definiert. Es sollte insbesondere auch angegeben werden, ob sich das Unternehmen an einen Corporate-

---

[515] OECD, Leitsätze 2015, S. 22.; vgl. zur Offenlegung und Transparenz auch OECD, State-owned enterprises as global competitors, S. 124, 142.

[516] OECD, Leitsätze 2005, S. 34.

[517] OECD, Leitsätze 2015, S. 48.

[518] Ebd., S. 63.

[519] OECD, Leitsätze 2005, S. 35; OECD, Leitsätze 2015, S. 50-51.

[520] OECD, Leitsätze 2015, S. 51.

[521] OECD, Leitsätze 2005, S. 39; OECD, Leitsätze 2015, S. 63.

[522] OECD, Leitsätze 2005, S. 39; OECD, Leitsätze 2015, S. 63.

[523] OECD, Leitsätze 2005, S. 39-40.

Governance-Kodex hält und bei der Vergütung der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder sollten personenbezogene Daten wie beispielsweise Abfindungen oder Altersversorgungsregelungen offengelegt werden.[524]

2.1.3 Regelung Informationszugang

Der Eigner sollte sicherstellen, dass alle Unternehmen mit staatlicher Beteiligung Verfahren beziehungsweise Mechanismen einführen, die einen einfachen und gleichberechtigten Zugang aller Aktionäre zu den notwendigen Informationen sicherstellen.[525] Grundsätzlich sollten wesentliche Informationen allen Anteilseignern gleichzeitig offengelegt werden.[526]

Auch Minderheits- oder sonstige Anteilseignern sollten die notwendigen Informationen zugänglich gemacht werden, damit sie sachlich fundierte Entscheide treffen können.[527] Die Rechte und das Prinzip der Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre muss bei börsenkotierten Unternehmen oder bei Unternehmen, die nur im Teilbesitz des Staats sind, beachtet werden.[528]

Der Eigner sollte nicht weitergehend an unternehmerischen Entscheiden mitwirken oder Informationszugang haben als es ihm gemäss seiner Kapitalbeteiligung erlaubt ist.[529]

2.1.4 Zusätzliche Informationen nachverlangen

Die OECD gibt soweit ersichtlich keine Empfehlungen ab, wie der Eigner fehlende Informationen nachverlangen sollte.

2.1.5 Informationsflüsse

Die Kommunikation beziehungsweise der Informationsfluss zwischen dem Eigner und dem Unternehmen sollte genau dokumentiert sein. Dadurch wird Transparenz geschaffen und allenfalls kann dies präventive Auswirkung haben und allfällige Ermittlungen erleichtern.[530]

Aus den Publikationen der OECD lassen sich keine konkreten Hinweise finden, wie die Informationsflüsse zwischen den Fachämtern und dem Eigner geregelt werden sollten. Es besteht lediglich die Vorschrift, dass die Eignerfunktion institutionell von anderen Rollen des Staats zu trennen ist (siehe dazu im Weiteren Ziff. 3).

2.2 Literatur

2.2.1 Anforderungen Informationen Dienstleistungen am Markt

Aus der Literatur lassen sich soweit ersichtlich keine spezifischen Anforderungen an Informationen bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt entnehmen.

---

[524] OECD, Leitsätze 2005, S. 48; vgl. für die aktuellen Grundsätze zu Corporate Governance OECD, G20/OECD Grundsätze Corporate Governance; vgl. auch OECD, Leitsätze 2015, S. 74.
[525] OECD, Leitsätze 2005, S. 37-39.
[526] OECD, Leitsätze 2015, S. 24, 63.
[527] Ebd., S. 63.
[528] Ebd., S. 50.
[529] Ebd., S. 63.
[530] OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 12.

2.2.2 Zur Verfügung zu stellende Informationen

Der Staat ist bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR grundsätzlich gleichgestellt wie andere Aktionäre.[531] Indessen kann ihm eine Sonderstellung zukommen, wenn die Aktiengesellschaft vollständig von ihm beherrscht ist.[532]

Die zu wahrenden Geschäftsgeheimnisse stellen sowohl für das Auskunfts- als auch für das Einsichtsrecht ausdrückliche Schranken dar. Der Verwaltungsrat ist oberster Geheimnisträger einer Aktiengesellschaft. Es kann zwischen absoluten (bspw. unter das Bank- oder Börsengeheimnis fallende) und relativen (bspw. spezifische Geschäfte betreffende) Geschäftsgeheimnissen unterschieden werden.[533]

Ein wesentlicher Teil der Informationen, die der Staat für die strategische Steuerung eines öffentlichen Unternehmens benötigt, ist nicht Gegenstand der ihm zustehenden gesetzlichen Informationsrechte. Der Staat ist auf zusätzliche und vertiefte Informationen des Verwaltungsrats oder der Geschäftsleitung angewiesen. Diese kann er über eine Staatsvertretung im Verwaltungsrat oder über institutionalisierte Reportings erhalten. Problematisch sind dabei die Gleichbehandlungspflicht der Aktionäre (Art. 717 Abs. 2 OR) sowie die Sorgfalts- und Treuepflicht der Verwaltungsratsmitglieder (Art. 717 Abs. 1 OR), aufgrund der die Verwaltungsräte einer Verschwiegenheitspflicht unterliegen.[534] Ist der Staat Alleinaktionär, stellt die Gleichbehandlungspflicht der Aktionäre keine Probleme dar.[535]

Auch eine Staatsvertretung, die im Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 ff. OR Einsitz nimmt, darf ihr internes Wissen über das Unternehmen nicht an den Staat weitergeben.[536] Anders verhält es sich bei gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften gemäss Art. 762 OR.[537] Aus dem Rechtsverhältnis zwischen der Staatsvertretung und dem Gemeinwesen können sich Informations- und Rechenschaftsablagepflichten ergeben. Das Gemeinwesen kann von seiner Vertretung auch Informationen verlangen, die das Geschäftsgeheimnis tangieren.[538] Absolute Geschäftsgeheimnisse dürfen indessen auch von einer entsandten Staatsvertretung nicht bekannt gegeben werden.[539]

---

[531] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 83; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 170.

[532] BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 83.

[533] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 119.

[534] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 153-154, 324.

[535] Ebd., S. 306, 332.

[536] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 171.

[537] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 336-340; BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 96.

[538] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 482, 485, der auch auf eine Minderheitsmeinung verweist, nach der die Verschwiegenheitspflicht des Vertreters bei privatrechtlichen AG's nicht gelockert werden darf.

[539] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 122.

Dem Bundesrat sind der Bericht des Verwaltungsrats über die Erreichung der strategischen Ziele, der Geschäftsbericht, der Prüfbericht der Revisionsstelle und allfällige Berichte der EFK vorzulegen. Als problematisch wird die Abhängigkeit der Verwaltung von den Daten der Unternehmen eingestuft.[540]

Öffentliche Unternehmen stehen in besonderem Masse unter Beobachtung der Öffentlichkeit und der Medien. In der Regel pflegen sie daher eine mit börsenkotierten Aktiengesellschaften nahezu vergleichbare Informationspolitik.[541]

2.2.2.1.1 Privatrechtliche Aktiengesellschaft

Die Informationsrechte bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften richten sich nach dem Aktienrecht, wobei bei börsenkotierten Aktiengesellschaften noch die Vorschriften des Kapitalmarktrechts hinzukommen. Dabei stehen der privilegierten Informationsherausgabe Art. 717 Abs. 1 und 2 OR entgegen.[542]

Das Aktienrecht regelt die Informationsherausgabe an Aktionäre bei nicht börsenkotierten Unternehmen relativ zurückhaltend.[543] Dies ist unter anderem dadurch begründet, dass Aktionäre in der Regel keinen Treue- und Verschwiegenheitspflichten gegenüber der Gesellschaft unterstehen.[544] Die Informationsvermittlung an den Aktionär erfolgt fast nur im Vorfeld der Generalversammlung und während dieser. Die wichtigsten Informationen sind aus dem Geschäftsbericht ersichtlich.[545] Im Aktienrecht stehen die Informationsrechte allen Aktionären in gleichem Umfang zu, unabhängig davon, ob der Aktionär nur eine Aktie besitzt oder ob er Mehrheitsaktionär ist. Gemäss den gesetzlichen Grundlagen hat kein Aktionär das Recht auf einen Informationsvorsprung.[546]

Die herrschende Lehre indessen bezeichnet das informationelle Gleichbehandlungsgebot der Aktionäre als relativ.[547] Eine informationelle Ungleichbehandlung, das heisst die Versorgung gewisser Aktionäre mit mehr Informationen, ist zulässig, wenn dies aus sachlichen Gründen erfolgt, dem Gesellschaftsinteresse nicht zuwiderläuft beziehungsweise durch dieses verlangt wird und das Verhältnismässigkeitsprinzip eingehalten wird. Zudem dürfen die übrigen Aktionäre keine Nachteile dadurch erfahren.[548] Die Grösse der Beteiligung allein sollte allerdings zu keinen Informationsprivilegien führen, jedoch können beispielsweise durch ihre Organstellung mit der Gesellschaft verbundene Aktionäre Anspruch auf zusätzliche Informationen haben. Bei letzteren gelten gesetzliche Treue- und

---

[540] STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 28-29, ein direkter Zugang zu Daten internationaler Branchenorganisationen könnte dem entgegenwirken. Das statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) könne allenfalls die Datenaufbereitung und -analyse vornehmen.

[541] BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 519-520, als Beispiele werden u.a. die SBB, die RUAG sowie die Post aufgeführt; BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 359.

[542] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 329-330.

[543] BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 519

[544] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 364.

[545] BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 519.

[546] DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 23

[547] DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 26; GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 304, 315; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 120; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 370.

[548] BÖCKLI/BÜHLER, Vorabinformation an Grossaktionäre, S. 109; DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 27; vgl. auch GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 304-305.

Verschwiegenheitspflichten.[549] Falls keine solchen Geheimhaltungsverpflichtungen bestehen, müssen die Informationsempfänger vertraglich dazu verpflichtet werden, die Informationen geheim zu halten.[550] Gewisse Autoren erlauben ferner eine privilegierte Informationsherausgabe an einen Grossaktionär, wenn sich der zur Geheimhaltung verpflichtete Grossaktionär dazu verpflichtet, seine Aktien für eine bestimmte Zeit zu halten.[551] Werden sämtliche Aktien von einem einzigen Aktionär gehalten, bestehen keine Probleme in Bezug auf die Gleichbehandlung der Aktionäre.[552] Der Bundesrat erachtet ein Informationsprivileg bei nicht börsenkotierten Aktiengesellschaft unter bestimmten Voraussetzungen als zulässig, wobei sich gewisse Autoren dieser Ansicht angeschlossen haben. Andere Autoren erlauben dem Staat eine privilegierte Informationsherausgabe, wenn eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat Einsitz nimmt und dieser die Informationen übermittelt.[553]

Die privilegierte Informationsherausgabe an den Staat wird teilweise auch deshalb als zulässig erachtet, weil dieser die von ihm gehaltenen Anteilsscheine nicht ohne Weiteres veräussern dürfe.[554] Das Gemeinwesen sei von daher mit einem Grossaktionär, der seine Aktien für eine bestimmte Zeit hält, vergleichbar. Voraussetzung für die privilegierte Informationsherausgabe sei, dass das Gemeinwesen die Informationen zur Überprüfung der Aufgabenerfüllung verwendet und es sich zur Geheimhaltung gegenüber des Unternehmens verpflichtet.[555] Es wird die Auffassung vertreten, dass der Staat im Einzelfall in Bezug auf die Informationsherausgabe privilegiert behandelt werden kann, wenn gewisse Voraussetzungen (sachlicher Grund, wesentliche Gesellschaftsinteressen, Verhältnismässigkeit, andere Aktionäre werden nicht ungerechtfertigt benachteiligt) erfüllt sind.[556] Verwaltungsrat und Geschäftsleitung haben in diesem Fall geeignete Schutzmassnahmen zu treffen und die Informationsweiterleitung ist sowohl in sachlicher als auch in adressatenmässiger Hinsicht auf das Notwendige zu beschränken.[557]

2.2.2.1.2 Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Der Staat kann sich mittels spezialgesetzlicher Grundlagen privilegierte Informationsrechte sichern.[558] Zudem können sich bereits aus der Aufsichtsverantwortung besondere Informationspflichten beziehungsweise -rechte ergeben.[559] Die generelle Regelung von Art. 8 Abs. 5 RVOG reicht als gesetzliche Grundlage für erweiterte Informationsrechte des Staats nicht aus. Diejenige in Art. 3 Abs. 1ter BGRB stellt hingegen eine genügende Gesetzesgrundlage dar.[560]

549 DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 27-28.
550 Ebd., S. 29.
551 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 373.
552 Ebd., S. 372.
553 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 326-329.
554 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 373.
555 Ebd., S. 373-374.
556 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 333.
557 Ebd., S. 334.
558 BÜHLER, Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, S. 359.
559 Vgl. WALDMEIER, Insolvenz verselbstständigter Verwaltungseinheiten, S. 100-103.
560 FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 131.

2.2.2.1.3 Börsenkotierte Unternehmen

Bei börsenkotierten Unternehmen ist sicherzustellen, dass die in Art. 154 FinfraG und in Art. 162 StGB statuierten Grenzen eingehalten werden.[561] Nebst der strafrechtlichen Insidernorm gemäss Art. 154 FinfraG muss auch der aufsichtsrechtliche Insidertatbestand gemäss Art. 142 Abs. 1 Bst. b. FinfraG beachtet werden.[562] Im Fall der Mitteilung einer Insiderinformation (vgl. Art. 142 Abs. 1 Bst. b FinfraG) eines bundesnahmen Unternehmens an den Bund als Eigner dürfte währenddessen die Ausnahmeregelung von Art. 128 Bst. a FinfraV zur Anwendung gelangen.

Die dem Staat bekannt gegebenen strategierelevanten Informationen dürfen jedenfalls lediglich zur Überprüfung der Strategieziele beziehungsweise der strategischen Ausrichtung des Unternehmens verwendet werden.[563]

Das Kapitalmarktrecht verlangt die «sofortige, laufende und allgemeine Veröffentlichung von Informationen». Publikumsgesellschaften müssen zwingend Zwischenberichte erstatten, potenziell kursrelevante Fakten ad hoc bekannt geben, Management-Transaktionen laufend offenlegen und bestimmte Schlüsselinformationen im Geschäftsbericht publizieren.[564] In der Regel verlangt die Ad-hoc-Publizitätspflicht, dass alle Marktteilnehmer über wichtige Informationen gleichzeitig informiert werden müssen.[565] Das Unternehmen muss den Markt über «sämtliche erhebliche kursrelevanten Tatsachen, die in seinem Tätigkeitsbereich eingetreten und nicht öffentlich bekannt sind», in Kenntnis setzen.[566]

Auch im Kapitalmarktrecht herrscht indessen keine absolute informationelle Gleichbehandlung der Marktteilnehmenden, es wird jedoch ein «level playing field» gefordert.[567] Es muss jedoch bei der selektiven Informationsherausgabe ein strengerer Massstab angewendet werden als bei privat gehaltenen Gesellschaften, um Missbräuche zu vermeiden. Sowohl bei der Ausnahmesituation eines Bekanntgabeaufschubs als auch sonst ist es denkbar, dass eine börsenkotierte Aktiengesellschaft nur einzelnen Aktionären Informationen erteilt. Dies geht jedoch nur bei nicht potenziell kursrelevanten Informationen und wenn sachliche Gründe dafür bestehen (bspw. bei Investoren- und Analystengesprächen).[568]

Die selektive Informationsherausgabe an den Staat von kursrelevanten Tatsachen ist nur in Ausnahmefällen möglich, wenn die Voraussetzungen eines Bekanntgabeaufschubs erfüllt sind, die vertraulichen Informationen geschützt werden und ein sachlicher Grund für die Vorzugsbehandlung besteht. Der Staat muss die Information geheim halten und darf

---

561 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 334.

562 SCHENKER/CHERNAYA, Tweet zwischen Ad-hoc Meldung und Marktmanipulation, S. 495.

563 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 342.

564 BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 519; vgl. ausführlich dazu auch DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 24-25.

565 DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 27.

566 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 375, vgl. Art. 53 KR.

567 BÖCKLI/BÜHLER, Vorabinformation an Grossaktionäre, S. 110; DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 31; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 376-377, solange bekannte kursrelevante Tatsachen erörtert, ergänzt oder vertieft werden, wird das "level playing field" nicht verletzt.

568 DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 31-32.

keinen Handel mit den Wertpapieren des betroffenen Unternehmens vornehmen.[569] Werden bereits bekannte Informationen gegenüber einem Grossaktionär verdichtet oder vertieft, ist dies zulässig.[570]

Ein Teil der Lehre erachtet einen privilegierten Informationszugang des Gemeinwesens mit Blick auf die verfassungsrechtlich abgestützte Auskunftspflicht selbst in kapitalmarktrelevanten Fällen nicht als kategorisch ausgeschlossen.[571] Bei Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, kann ausgeschlossen werden, dass das Gemeinwesen seine Aktien ohne Weiteres veräussert und es privilegiert erhaltene Informationen ausnutzt. Wenn das Gemeinwesen jeglichen Handel unterlasse und es privilegiert erhaltene Informationen vertraulich behandle, stehe einem privilegierten Informationsaustausch auch in Bezug auf kursrelevante Informationen unter kapitalmarktrechtlichen Voraussetzungen nichts entgegen.[572] Unter den gleichen Voraussetzungen dürften Staatsvertretungen das Gemeinwesen über die Interna des Unternehmens informieren.[573]

Die SIX-Group erachtet eine Vorabinformation der Regierung über grundsätzlich kursrelevante Informationen als zulässig. Die Exekutivmitglieder müssen den Verwaltungsrat (strategische Führungsebene) informieren, wenn sie Tatsachen als im öffentlichen Interesse betrachten und Dritten mitteilen wollen. Vor der Veröffentlichung solcher Tatsachen muss der Verwaltungsrat die Ad-hoc-Relevanz dieser Information prüfen und allenfalls eine Ad-hoc-Mitteilung gegenüber der SIX vornehmen.[574]

2.2.2.1.4 Informationskonzept

Die Gesellschaft sollte eine Informationsstrategie errichten sowie Informationsregelungen. Auskünfte, die einzelnen Aktionären erteilt wurden, sind zu dokumentieren.[575]

Es wird empfohlen, auf Unternehmensebene ein Informationskonzept auszuarbeiten. In diesem sollte die Weiterleitung strategierelevanter Informationen geregelt werden. Idealerweise resultiert aus dem Informationskonzept eine vertragliche Vereinbarung zwischen Eigner und Unternehmen, damit dieses verbindlich ist. Zudem wäre es ebenfalls vorteilhaft, wenn die nichtstaatlichen Aktionäre dem Informationskonzept zustimmen.[576] In Bezug auf vertrauliche Informationen wird das Need-to-know-Prinzip empfohlen, welches statuiert, dass dem Staat «so wenige vertrauliche Informationen wie möglich und so viele vertrauliche Informationen wie nötig» weitergeleitet werden.[577] Informationsadressaten sollten v.a. die Regierung und gegebenenfalls das zuständige Departement sein. Da das Parlament seine Tätigkeit öffentlich ausübt, wird es als Informationsadressat als ungeeignet bezeichnet.[578] Anders ist dies in Bezug auf die parlamentarischen Aufsichtskommissionen beziehungsweise -delegationen zu beurteilen.

---

[569] GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 292-293.
[570] BÖCKLI/BÜHLER, Vorabinformation an Grossaktionäre, S. 111.
[571] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 121.
[572] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 377-378.
[573] Ebd., S. 378.
[574] SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 171.
[575] DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 28-29.
[576] Ausführlicher dazu GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 346-350.
[577] Ebd., S. 348.
[578] Ebd., S. 349.

2.2.2.2 Zusätzliche Informationen nachverlangen

Die Durchsetzung der Herausgabe von privilegierten Informationen kann problematisch sein, da das Auskunftsrecht (Art. 697 Abs. 1 OR) an der Generalversammlung geltend gemacht werden muss und das Einsichtsrecht (Art. 697 Abs. 2 OR) zwar jederzeit ausgeübt werden kann, die entsprechenden Informationen jedoch grundsätzlich an der Generalversammlung erteilt werden.[579] Werden dem Gemeinwesen als Allein- oder Hauptaktionär gewisse Informationen verweigert, könnte es jederzeit eine ausserordentliche Generalversammlung (Art. 699 Abs. 2 und 3 OR) verlangen.[580] Zudem gibt es für das Gemeinwesen weitere Möglichkeiten, wie es unterjährig zu den Informationen gelangt. Es kann dafür eine Staatsvertretung einsetzen (wobei die Geheimhaltungspflicht des Verwaltungsrats problematisch sein könnte) oder es können Personen, die nicht dem Verwaltungsrat angehören, an Sitzungen des Verwaltungsrats teilnehmen. Der Bundesgesetzgeber kann schliesslich öffentlich-rechtliche Regelungen über den Informationszugang erlassen.[581]

An der Generalversammlung können Aktionäre vom Verwaltungsrat Informationen über die Gesellschaft verlangen. Möchte ein Aktionär Einsicht in Geschäftsbücher und Korrespondenzen des Unternehmens, benötigt er eine Ermächtigung der Generalversammlung oder eine Erlaubnis des Verwaltungsrats.[582]

2.2.2.3 Informationsflüsse

Gewisse Länder wie beispielsweise England haben besondere Formen von Beteiligungsmanagements (account management) eingeführt, um den Kontakt und den Informationsfluss zwischen dem Eigner beziehungsweise den Departementen (ministries) und den verselbstständigten Einheiten sicherzustellen.[583] In kleineren Ländern wie beispielsweise Estland beruhen die Beziehungen des Staats zu den verselbstständigten Einheiten auf vorwiegend informaler Basis und werden mittels personellen Kontakten und Vertrauen aufrechterhalten. Ein solches Vertrauensverhältnis kann auch beispielsweise mit offener Kommunikation oder intensivem Networking gebildet werden. Der Aufbau von Vertrauen braucht jedoch ein grosses Engagement von beiden Seiten. Sowohl zu wenig Vertrauen als auch zu viel Vertrauen seitens des Eigners können sich negativ auf das Verhalten der ausgelagerten Einheit auswirken.[584]

Der Informationsfluss zwischen dem Gemeinwesen und dem Unternehmen kann sehr verschieden ausgestaltet sein und auch unterschiedliche Formen haben. Man unterscheidet zwischen der Selbstinformation (Ausübung von Auskunfts- und Einsichtsrechten) und der Fremdinformation (öffentliches Unternehmen informiert von sich aus). Zudem kann der Informationsaustausch ad hoc oder mittels festgelegten Prozessen erfolgen. Schliesslich können Informationsbegehren des Gemeinwesens an das oberste Leitungsorgan des Unternehmens in seiner Gesamtheit oder an Vertretungen des Gemeinwesens in diesem Organ gerichtet werden.[585]

---

[579] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 381.

[580] FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 119.

[581] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 381-382, 481.

[582] DAENIKER/DETTWILER, Information Grossaktionäre, S. 24.

[583] VERHOEST ET AL., Government Agencies, S. 427.

[584] Ebd., S. 428.

[585] STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 478.

Informations-, Auskunfts- und Einsichtsrechte des Gemeinwesens gegenüber öffentlichen Unternehmen können sich aus Verfassung, Gesetz oder aus einem Rechtsverhältnis zwischen dem Gemeinwesen und einem Mitglied des Leitungsorgans ergeben.[586]

In Bezug auf die Informationsherausgabe besteht die Gefahr, dass das Gemeinwesen in seiner Rolle als Gewährleister nebst aufgabenbezogenen Informationen gleichzeitig Informationen anfordert und ausnutzt, die ihm für seine Eignerrolle dienen. Dies kann problematisch in Bezug auf die Gleichbehandlung der Aktionäre sein.[587]

Damit der Informationsfluss unter dem Jahr sichergestellt ist, stellen die Unternehmen dem Generalsekretär des UVEK sowie dem Direktor der EFV die Traktandenliste sowie die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen zu. Der Verwaltung soll damit erlaubt werden, in Einzelfällen vorgängig einzuschreiten und auf politisch sensible Themen hinzuweisen.[588] Dadurch, dass die Verwaltung die Protokolle der Verwaltungsratssitzungen erhält, trägt sie zwar dem Risikoaspekt zielführend Rechnung. Allfällige Eingriffe in den Verantwortungsbereich des Verwaltungsrats werden dadurch jedoch zumindest in Kauf genommen.[589]

Bei der Swisscom, wo der Bund eine Staatsvertretung in den Verwaltungsrat entsendet, findet vor den Verwaltungsratssitzungen eine Sitzung zwischen dem GS UVEK, der EFV und der Staatsvertretung statt. Die Staatsvertretung informiert die Verwaltung über die Traktanden und liefert allenfalls Beilagen. Ohne die Staatsvertretung könnte die Verwaltung nicht zu den Informationen gelangen, ohne das Gleichbehandlungsgebot der Minderheitsaktionäre bei börsenkotierten Aktiengesellschaften zu verletzen.[590] Obwohl eine Staatsvertretung eingesetzt wird, finden regelmässige Gespräche zwischen dem GS UVEK, der EFV und dem Verwaltungsratspräsidenten der Swisscom statt.[591]

Zwischen dem GS UVEK und dem Unternehmen findet auch auf der Sachbearbeitungsebene ein intensiver (teilweise täglicher) Kontakt statt. Auch zwischen dem GS UVEK und der Unternehmensspitze besteht regelmässiger Kontakt auf informeller Ebene, wobei in der Regel Schnittstellenthemen zwischen Politik und Unternehmen thematisiert werden. Zudem nehmen die Unternehmen von sich aus regelmässig mit Bundesrats- oder Parlamentsmitgliedern Kontakt auf, um Themen in Bezug auf die Rahmenbedingungen oder die gesetzlichen Grundlagen zu besprechen.[592]

Die informellen Austausche zwischen dem Unternehmen und der Verwaltung sind gesetzlich nicht in dieser Intensität vorgesehen.[593] Es wäre zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene für die Zustellung der Traktandenlisten und der Protokolle der Verwaltungsratssitzungen ausreichend sind.[594]

---

586 Ebd., S. 478-479.

587 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 316-317, vgl. auch S. 325.

588 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 26, direkte Interventionen der Verwaltung waren im Jahr 2012 jedoch selten.

589 Ebd., S. 30.

590 Ebd., S. 26.

591 Ebd., S. 26.

592 Ebd., S. 26-27.

593 Ebd., S. 35.

594 Ebd., S. 30.

Es stellt sich die Frage nach dem Informationsfluss zwischen den Fachämtern und den Eignerstellen. Soweit ersichtlich finden sich dazu in der Literatur kaum nähere Aussagen.

2.3 Konzeption Bundesebene

2.3.1 Anforderungen Informationen Dienstleistungen am Markt

Aus den Grundlagen des Bundes konnten keine Aussagen zu den spezifischen Anforderungen an Informationen bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt ermittelt werden.

2.3.2 Zur Verfügung zu stellende Informationen

Eine sinnvolle Aufsicht kann nur ausgeübt werden, wenn die beaufsichtigende Behörde im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit – und sofern es notwendig ist – Einsicht in Dokumente der unterstellten Einheit nehmen und zweckdienliche Auskünfte verlangen kann.[595]

Das Aktienrecht bestimmt, welche Informationen das Unternehmen und die externe Revisionsstelle im Rahmen der Rechenschaftsablage dem Aktionariat zukommen lassen müssen. Zusätzliche Informationen, die sich ausschliesslich an den Allein- oder Mehrheitsaktionär richten, könnten die Rechte von Minderheitsaktionären oder allenfalls Bestimmungen des Kapitalmarktrechts verletzen.[596]

Für die unternehmensbezogene Kontrolle stehen dem Bundesrat die Berichterstattung des Verwaltungsrats (hauptsächlich über die Erreichung der unternehmensbezogenen Ziele), der Geschäftsbericht sowie der Bericht der externen Revisionsstelle zur Verfügung. Für die aufgabenseitige Kontrolle verfügt der Bundesrat insbesondere über die Berichterstattung des Verwaltungsrats (hauptsächlich über die Erreichung der aufgabenseitigen Ziele) sowie über die Berichterstattung der EFK. Überdies hinaus kann er Fachaufsichtsberichte der Fachämter beiziehen.[597]

Der Verwaltungsrat von Swisscom, SBB, Post und RUAG lässt dem Bundesrat jährlich einen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele zukommen. Dieser Bericht ist allfälligen anderen Aktionären oder anderen Anlegern (bei einer Börsenkotierung) nicht zugänglich. Der Verwaltungsrat muss sich bei dieser Berichterstattung an den Bundesrat an die aktien- und allenfalls an die kapitalmarktrechtlichen Vorgaben halten.[598] Wird der Empfänger privilegierter Informationen gegenüber den anderen Aktionären substantiell bevorzugt, ist die Herausgabe der Informationen aktienrechtlich nicht zulässig. Die Einräumung eines privilegierten Informationsstatus zu Gunsten grösserer Aktionäre (dauerhafte Informationsvorteile und Erhalt von strategischen Informationen) ist bereits mit dem

---

595 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats, E. III.2.b.

596 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8279-8280.

597 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 60, vgl. auch S. 63 sowie 18. Leitsatz der 37 Leitsätze: «Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:
– die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele;
– der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats;
– der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts);
– der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt.
Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.»

598 Ebd., S. 66-67.

Aktienrecht nicht vereinbar. Das Kapitalmarktrecht schliesst dies erst recht aus. Eine seltene Ausnahme könnte dann bestehen, wenn eine grosse Transaktion in der Schlussphase vorbereitet wird, die ohne Einbezug des Hauptaktionärs nicht vorgenommen werden könnte. Dem Hauptaktionär würde in diesem Fall vertraglich eine «echte» Insiderstellung zugehalten werden.[599]

«Aus börsenrechtlicher Sicht werden Informationen über die Erreichung der strategischen Ziele und andere Unternehmensinformationen der kotierten Swisscom an den Bund von Artikel 142 des Finanzmarktinfrastrukturgesetzes vom 19. Juni 201594 (FinfraG) erfasst. Die Mitteilung einer Insiderinformation fällt aber nicht unter Artikel 142 Absatz 1 Buchstabe b FinfraG (Mitteilungsverbot), wenn die Informationen zur Erfüllung von gesetzlichen Pflichten (insb. Ausübung von gesetzlichen Aufsichts- und Kontrollfunktionen) notwendig sind (Art. 128 Bst. a der Finanzmarktinfrastrukturverordnung vom 25. November 2015).»[600]

2.3.3 Regelung Informationszugang

Das Privatrecht und – bei börsenkotierten Unternehmen – das Kapitalmarktrecht setzen der Informationsmöglichkeiten des Bundes klare Grenzen.[601]

Das Prinzip der Gleichbehandlung der Aktionäre im Aktienrecht (Art. 717 Abs. 2 OR) und im Kapitalmarktrecht (Art. 1 BEHG) grenzt die privilegierte Informationsherausgabe an Gross- und Mehrheitsaktionäre ein.[602]

Ohne gesetzliche Grundlage können die Unternehmen nicht verpflichtet werden, bei der Berichterstattung «im gewünschten Umfange mitzuwirken». Es sollte geregelt sein, welche Unterlagen wann und mit welchem Inhalt geliefert werden müssen.[603]

Der Geheimbereich von Gesellschaften hat sich zusehends verkleinert. Börsenkotierte Aktiengesellschaften können sich nur dann auf Geschäftsgeheimnisse berufen, wenn es im Fall von deren Bekanntmachung um Wettbewerbsnachteile geht.[604]

Die Staatsvertretung darf Informationen an den Bund nicht unbeschränkt übermitteln. Bei börsenkotierten Aktiengesellschaften darf die Staatsvertretung dem Bund grundsätzlich keine privilegierten Informationen übermitteln, ausser es geht um gewichtige Geschäfte, die den Einbezug des Hauptaktionärs erfordern. Zudem ist die Ad-hoc-Bekanntgabepflicht zu beachten (Art. 72 KR). Wenn die Staatsvertretung lediglich dem Bund kursrelevante Informationen übermittelt, riskieren sie sowie die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung strafrechtliche Sanktionen im Falle eines Ausnutzens dieser Informationen.[605] Übermittelt die Staatsvertretung Insiderinformationen an ihre Ansprechpartner (Direktor/-in EFV und Generalsekretariat UVEK), dürfen diese die erhaltenen Informationen lediglich an diejenigen Personen weiterleiten beziehungsweise lediglich denjenigen Personen zugänglich machen, die die Informationen zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten benötigen.[606] Überdies hinaus hat der Bund klare Ansprechpersonen definiert, die sich mit

[599] Ebd., S. 66-67.
[600] BUNDESRAT, Botschaft Revision FMG, S. 6661.
[601] BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8281.
[602] BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2671-2672.
[603] FINANZKOMMISSION DES NATIONALRATS, Parlamentarisches Instrumentarium, S. 3393.
[604] BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2671.
[605] Ebd., S. 2674.
[606] EFV-RECHTSDIENST, Dokumentation Entwicklung CG, S. 9.

der Swisscom austauschen. Die Swisscom führt Insiderlisten, die herausgegeben werden könnten, falls eine Untersuchung durchgeführt werden würde.[607]

Bei nichtkotierten Gesellschaften darf der Verwaltungsrat dem Bund als Grossaktionär privilegierte Informationen übermitteln, wenn dies im Gesellschaftsinteresse liegt und ein sachlicher Grund dafür besteht.[608]

Sowohl bei nichtkotierten als auch bei kotierten Aktiengesellschaften könnte die Staatsvertretung Art. 162 StGB verletzen, falls die Weitergabe der Informationen nicht notwendig war zur Wahrung der Bundesinteressen.[609] Die Staatsvertretung verletzt hingegen weder das Aktien- noch das Kapitalmarktrecht, wenn sie bereits bekannte Informationen, die unterhalb der Schwelle der Kursrelevanz liegen, erläutert, vertieft oder verdichtet.[610]

Bei einer Entsendung einer Staatsvertretung in den Verwaltungsrat einer börsenkotierten Aktiengesellschaft besteht die überzeugendste Möglichkeit darin, dass eine spezialgesetzliche Grundlage dafür geschaffen wird. [611]

Eine Staatsvertretung einer nichtkotierten Gesellschaft darf dem Bund privilegierte Informationen im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele übermitteln, da dieser auf staatlichen Aufgabenerfüllung und somit auch auf das Interesse der Gesellschaft ausgerichtet ist. Ein sachlicher Grund für die Informationsübermittlung liegt ebenfalls vor, da «die Privilegierung unter der Bedingung des zweckgerichteten Gebrauchs der Informationen zur Überprüfung der strategischen Ziele nicht übermässig ist.» Demzufolge braucht es keine spezialgesetzliche Grundlage für die privilegierte Informationsherausgabe.[612]

Die Lehre hat sich bei der privilegierten Informationsherausgabe an Aktionäre bis anhin auf private Aktionäre konzentriert. Zu prüfen wären beispielsweise Fragen in Bezug auf Art. 762 OR und dessen Vereinbarkeit mit den kapitalmarktrechtlichen Vorgaben sowie die Frage, inwiefern öffentlich-rechtliche Körperschaften privilegierte Informationen beanspruchen dürfen, damit sie die Umsetzung der öffentlichen Interessen durch die Gesellschaft kontrollieren können.[613]

Die Verwaltungsratspräsidenten und die CEO's der Unternehmen Post, SBB und Swisscom legten 2012 übereinstimmend dar, der Verwaltung in der Regel alle geforderten Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Die Verwaltung gehe vertrauensvoll mit den ihr zugestellten Informationen um.[614]

2.3.4 Zusätzliche Informationen nachverlangen

Aus den konzeptionellen Grundlagen des Bundes konnten keine Aussagen ermittelt werden, die sich auf das Nachverlangen von fehlenden Informationen beziehen.

---

607 Ebd., S. 9.
608 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2674.
609 Ebd., S. 2674.
610 Ebd., S. 2674.
611 Ebd., S. 2675-2676.
612 Ebd., S. 2678.
613 Ebd., S. 2679.
614 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 25.

2.3.5 Informationsflüsse

Für die Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion muss der Bundesrat rechtzeitig über zweckdienliche Informationen verfügen. Die Informationen müssen zu jenem Moment vorliegen, an dem der Bundesrat eine Überprüfung ex post vornehmen möchte.[615]

Einmal pro Jahr findet auf Bundesebene ein Zielerreichungsgespräch zwischen der Verwaltung und den Unternehmen statt und mehrmals jährlich finden Eignergespräche mit den Unternehmen Post, SBB und Swisscom statt. Die Traktandenliste wird vom Generalsekretariat des Fachdepartements in Absprache mit der EFV festgelegt. In der Regel tritt die Verwaltung einheitlich gegenüber den Unternehmen auf.[616] An den Eignergesprächen nehmen in der Regel das Generalsekretariat des Fachdepartements, der Direktor der EFV sowie der Verwaltungsratspräsident und der CEO teil. Sie werden von den Stabsmitarbeitenden unterstützt. Auch die Departementsvorsteherin UVEK beteiligt sich mitunter an den Sitzungen.[617] Bei der RUAG finden ebenfalls Eignergespräche statt und es wurden zudem in den letzten Jahren sogenannte Strategie-Workshops durchgeführt, die als besondere Form von Eignergesprächen gesehen werden.[618]

Zudem besteht auf Sachbearbeiterebene ein intensiver informeller Austausch zwischen dem Generalsekretariat und dem entsprechenden Unternehmen. Auch auf Stufe der Unternehmensspitze besteht regelmässiger Austausch mit dem Generalsekretariat, einzelnen Bundesratsmitgliedern sowie Parlamentsmitgliedern. Diese informellen Kontakte sind im Gesetz nicht vorgesehen – insbesondere nicht in dieser Intensität.[619] Die teilweise bestehende Intransparenz der Austausche zwischen den Unternehmen und den einzelnen Bundesratsmitgliedern beziehungsweise die damit verbundene Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess wird als problematisch eingestuft.[620] Bereits im Jahr 2012 hat die GPK den Bundesrat dazu eingeladen, den informellen Informationsaustausch auf Systemkonformität zu überprüfen.[621] In seiner Stellungnahme ging der Bundesrat auf den regelmässigen Informationsaustausch ein, thematisierte jedoch den informellen Informationsaustausch nicht ausführlich.[622]

Im Jahr 2018 hat die GPK erneut festgestellt, dass informeller Informationsaustausch im Rahmen der Steuerung der RUAG stattfand und nicht transparent gemacht wurde. Bemängelt wurde die «offenbar wenig formalisierte Einflussnahme über bilaterale Kontakte und

615 EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, Erläuternder Bericht, S. 59.

616 Vgl. STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 25, eine Ausnahme gab es z.B. bei der Gewinnausschüttung, wo die Departemente erst nach dem Entscheid des Bundesrates einheitlich auftraten.

617 Vgl. STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 37; vgl. zu den Eignergesprächen bei der RUAG GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4592-4595.

618 BUNDESRAT, Stellungnahme Cyber-Angriff RUAG, S. 6370-6371.

619 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8552; vgl. insbesondere zu den Eignergesprächen und auch zum informellen Austausch zwischen den Unternehmensspitzen und den Bundesratsmitgliedern GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4592-4596.

620 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 37-38.

621 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8553.

622 BUNDESRAT, Stellungnahme Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 9215-9216.

die fehlende Protokollierung dieser Gespräche.»[623] Der Bundesrat hat daraufhin in Aussicht genommen, dass die Transparenz bei den Steuerungsinstrumenten verbessert werden soll.[624]

Aus den konzeptionellen Grundlagen des Bundes liessen sich soweit ersichtlich keine Aussagen zum Informationsfluss zwischen den Fachämtern und dem Eigner finden.

2.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene

2.4.1 Anforderungen Informationen Dienstleistungen am Markt

Es bestehen keine gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Anforderungen an Informationen, die sich insbesondere auf Einheiten mit Dienstleistungen am Markt beziehen.

2.4.2 Zur Verfügung zu stellende Informationen

Aktionäre haben Informationsrechte in Bezug auf die Einladung zur Generalversammlung (Art. 700 Abs. 2 OR) und auf die Bekanntgabe des Geschäfts- und Revisionsberichts (Art. 696 Abs. 1 OR). Bei Publikumsgesellschaften haben die Aktionäre zudem das Recht auf Bekanntgabe des Vergütungsberichts sowie des Prüfungsberichts der Revisionsstelle über den Vergütungsbericht (Art. 13 Abs. 3 VegüV).[625]

Art. 696 ff. OR legen ein dreistufiges Informationskonzept fest: Zuerst wird die Bekanntgabe von Grundinformationen wie beispielsweise des Geschäftsberichts in Art. 696 OR geregelt. Anschliessend sieht Art. 697 OR weitergehende Informationsrechte für die Aktionäre vor (Auskunftsrechte an der Generalversammlung sowie – mit Ermächtigung der Generalversammlung oder durch Beschluss des Verwaltungsrats und unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse – Einsichtsrechte). Schliesslich besteht gemäss Art. 697a ff. OR das Recht auf eine Sonderprüfung.[626] Wird die Einsichtnahme in das Protokoll der Generalversammlung (Art. 702 Abs. 3 OR) ebenfalls in das Informationskonzept einbezogen, kann von einem vierstufigen Informationskonzept ausgegangen werden.[627]

Das Aktienrecht enthält in Art. 696 ff. OR Auskunfts- und Einsichtsrechte der Aktionäre sowie deren Recht, eine Sonderprüfung einzuleiten. Daneben tritt bei börsenkotierten Aktiengesellschaften das Kapitalmarktrecht, das im Wesentlichen die sofortige und allgemeine Veröffentlichung via Internet oder Presse verlangt, in Kraft. Art. 64 Kotierungsreglement (KR) legt fest, dass der Geschäftsbericht mit dem Bericht der Revisionsorgane jährlich zu veröffentlichen ist. Gemäss Art. 65 KR muss ein (nicht revidierter) Halbjahresabschluss veröffentlicht werden. Zudem ist in Art. 72 KR die Ad-hoc-Bekanntgabepflicht verankert, nach der über sämtliche wesentliche kursrelevante Tatsachen zu informieren ist. Art. 72 KR bezweckt, Insidergeschäfte im Sinne von Art. 161 StGB zu vermindern (Art. 161 StGB wurde mittlerweile aufgehoben, vgl. AS 2013 1109), die Gleichbehandlung der Anleger sicherzustellen sowie die Effizienz des Kapitalmarktes zu verbessern. Auch Management-Transaktionen in Beteiligungsrechte der Gesellschaft müssen veröffentlicht werden (Art. 74a KR).[628] Die SIX-Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance (RLCG) enthält Bestimmungen zur Informationsherausgabe börsenkotierter Gesellschaften. Überdies hinaus enthält Art. 663b^{bis} OR Vorschriften über die

---

623 GESCHÄFTSPRÜFUNGSKOMMISSION DES NATIONALRATS, Cyber-Angriff RUAG, S. 4598-4599.

624 BUNDESRAT, Stellungnahme Cyber-Angriff RUAG, S. 6373.

625 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 152.

626 Bspw. STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 364-366; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 117-118.

627 MEIER-HAYOZ/FORSTMOSER/SETHE, Schweizerisches Gesellschaftsrecht, S. 510.

628 BUNDESRAT, Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, S. 2670-2671.

Offenlegung von Vergütungen und Art. 20 BEHG verlangt von bedeutenden Aktionären oder Aktionärsgruppen die Publikation der Über- oder Unterschreitung der Meldeschwellen.[629]

Die Gleichbehandlungspflicht der Aktionäre (Art. 717 Abs. 2 OR) sowie die Sorgfalts- und Treuepflicht der Verwaltungsratsmitglieder (Art. 717 Abs. 1 OR) müssen bei der Informationsherausgabe berücksichtigt werden. Sie stehen einer privilegierten Informationsherausgabe entgegen.[630]

Art. 154 FinfraG und Art. 162 StGB sehen Sanktionen vor, falls Insiderinformationen ausgenützt beziehungsweise Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse verraten werden. Behördenmitglieder beziehungsweise Beamte sind zudem an das Amtsgeheimnis gemäss Art. 320 StGB gebunden. Angestellte des Bundes unterstehen gemäss Art. 22 BPG dem Berufsgeheimnis, dem Geschäfts- und dem Amtsgeheimnis.

2.4.3 Regelung Informationszugang

2.4.3.1 Privatrechtliche Aktiengesellschaften

Art. 697 Abs. 1 OR ist ein selbstständiger Aktionärsanspruch und beim Auskunftsrecht besteht grundsätzlich keine sachliche Beschränkung, erst bei der Informationsvermittlung können Beschränkungen (bspw. zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse) entgegengehalten werden.[631] Auskunfts- und Einsichtsrechte können nur geltend gemacht werden, soweit sie zur Ausübung der Aktionärsrechte notwendig sind.[632] Grenzen der Informationsvermittlung an die Aktionäre setzen die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und anderen schutzwürdigen Interessen der Gesellschaft (Art. 697 Abs. 2 und 3 OR) und die Gleichbehandlung der Aktionäre (Art. 717 Abs. 2 OR).[633] Ist das Gemeinwesen Mehrheits-, aber nicht Alleinaktionärin, kommt der aktienrechtliche Minderheitenschutz zur Anwendung. Dabei müssen alle Aktionäre gleich behandelt werden, wenn die Statuten nichts anderes vorsehen (Art. 627 Ziff. 9 OR). Insbesondere verfügen alle Aktionäre über die gleichen Informationsrechte. Sämtliche Vorschriften betreffend den Minderheitenschutz wie Auskunfts- und Einsichtsrechte oder Traktandierungsrechte müssen eingehalten werden.[634]

Das Unternehmen kann die Auskunftserteilung verweigern, wenn dadurch Geschäftsgeheimnisse oder andere schutzwürdige Gesellschaftsinteressen gefährdet werden (Art. 697 Abs. 2 OR).

2.4.3.2 Börsenkotierte Aktiengesellschaften

Die Informationslage des Aktionärs wird bei börsenkotierten Aktiengesellschaften ergänzt durch kapitalmarktrechtliche Informationspflichten. Dabei kommt die kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungspflicht dazu (vgl. Art. 1 Abs. 2 FinfraG), die strenger ist als die in Art. 717 Abs. 2 OR statuierte Gleichbehandlungspflicht.[635]

---

629 Ebd., S. 2671.

630 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 329-330.

631 Gewisse Lehrmeinungen sehen nur Dokumente gemäss Art. 696 OR von der Auskunftspflicht erfasst, STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 366-367.

632 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 366; FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 118.

633 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 368, vgl. S. 368-372.

634 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 88.

635 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 305; vgl. auch FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft, S. 120; STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 374.

Im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen sind insbesondere die periodische Berichterstattung und Rechnungslegung (Art. 49-51 KR; Kotierungsreglement) sowie die Ad-hoc-Publizität (Art. 53 KR) aus dem Kapitalmarktrecht relevant.[636]

2.4.4 Zusätzliche Informationen nachverlangen

Möchte ein Aktionär bei einer nicht börsenkotierten Aktiengesellschaft weitergehende Informationen erhalten, kann er diese selbst herausverlangen (vgl. Art. 697 OR) oder den Antrag an die Generalversammlung stellen, eine Sonderprüfung einzuleiten (vgl. Art. 697a ff. OR).[637]

Als ultima ratio kann die Exekutive beispielsweise bei einer Gefährdungslage für die öffentliche Sicherheit das Unternehmen mit einem formellen Entscheid das Unternehmen zur Herausgabe von Informationen zwingen – diese Massnahme kann jedoch gegenüber allen Organisationen und Körperschaften angewendet werden (vgl. Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV).[638]

2.4.5 Informationsflüsse

Gemäss Art. 7 Abs. 3 POG erstattet der Verwaltungsrat dem Bundesrat Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele «und stellt ihm die zur Überprüfung notwendigen Informationen zur Verfügung».

Gemäss Art. 3 Abs. 1ter BGRB erstattet der Verwaltungsrat dem Bundesrat «jährlich Bericht über die Zielerreichung und stellt die notwendigen Informationen für die Überprüfung der Zielerreichung zur Verfügung».

Gemäss Art. 8 Abs. 2 SBBG erstattet der Verwaltungsrat dem Bundesrat «jährlich Bericht über die Zielerreichung und stellt die notwendigen Informationen für deren Überprüfung zur Verfügung».

Mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Artikel 6 Abs. 3 TUG wird eine explizite gesetzliche Grundlage für diesen Informationsfluss geschaffen.

Der Informationsfluss zwischen den Fachämtern und dem Eigner wird gesetzlich nicht geregelt.

---

636 STÖCKLI, Behördenmitglieder in Führungs- und Aufsichtsgremien, S. 375.

637 BÜHLER, CG bei Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, S. 519.

638 SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht, S. 172.

3 Untersuchungsgegenstand 3: Rollenteilung im Eignermodell

3.1 Konzeption international

3.1.1 Ausgestaltung Eignermodell

Innerhalb der Verwaltung sollte die Zuständigkeit für die Ausübung der Rechte des Eigners klar definiert werden (Einrichtung einer Koordinationsstelle oder Zentralisierung der Eignerfunktion).[639] Die Eignerrechte sollten durch eine einzige Behörde (Eigentumsträger) ausgeübt werden. Besteht diese Möglichkeit nicht, sollte eine Koordinationsstelle diese Rechte ausüben.[640] Der Begriff des Eigentumsträgers kann sich entweder auf «ein einzelnes staatliches Eigentumsorgan, eine Koordinierungsstelle oder ein Ministerium beziehen, bei dem beziehungsweise der die Verantwortung für die Ausübung der staatlichen Eigentümerfunktion liegt.[641]

Vor allem bei staatseigenen Unternehmen, die am Wettbewerb tätig sind, ist die Zentralisierung der Eignerfunktion wichtig.[642] Durch die Zentralisierung der Eignerfunktion kann die Eignerpolitik konsequent umgesetzt werden, es können «Expertentools» eingerichtet werden und die Eigentümerfunktion kann klar von anderen Aktivitäten des Staats getrennt werden.[643]

In den OECD-Staaten bestehen fünf verschiedene Eignermodelle (zentralisiertes Modell, duales Modell, twin track, Koordinationsstelle, dezentralisiertes Modell).[644] Unter 31 OECD-Staaten haben 50 Prozent das zentralisierte Modell eingeführt, 25 Prozent haben sich für das duale Modell entschieden und 14 Prozent arbeiten mit einer Koordinationsstelle.[645] Beim zentralen Modell besteht eine zentrale Stelle, die für die Entscheide verantwortlich ist. Dies kann beispielsweise eine Holdinggesellschaft sein oder eine zentrale Beteiligungsstelle (ownership agency). Das duale Modell zeichnet sich dadurch aus, dass ein Linien-Departement (line ministry) für das staatseigene Unternehmen zuständig ist und für finanzielle Belange des Unternehmens ist ein anderes Departement – in der Regel das Finanzdepartement – verantwortlich.[646] Beim Modell der zentralen Koordinationsstelle ist letztere dafür verantwortlich, die Aktivitäten und Massnahmen der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen zu harmonisieren und zu koordinieren. Zudem soll der Koordinationsstelle die Ausarbeitung einer allgemeine Politik in Bezug auf Unternehmensbeteiligungen sowie spezifischer Leitlinien und die Vereinheitlichung der Verfahren der verschiedenen mit Eignerfunktionen betrauten Stellen obliegen.[647]

Der Eigner sollte über Fachkräfte mit juristischen, finanziellen, wirtschaftlichen und Managementkenntnissen verfügen, die eine klare Vorstellung von ihren Aufgaben und Pflichten gegenüber den staatseigenen Unternehmen haben. Zudem sollte der Eigner über Fachkräfte verfügen, die über Fachwissen über die spezifischen Verpflichtungen einiger der beaufsichtigten staatseigenen Unternehmen verfügen. Auch sollte es dem Eigner möglich

639 OECD, Leitsätze 2005, S. 30; OECD, Leitsätze 2015, S. 41; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 11–12.
640 OECD, Leitsätze 2015, S. 20, vgl. auch S. 41; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 11.
641 OECD, Leitsätze 2015, S. 18.
642 OECD, Leitsätze 2005, S. 30.
643 OECD, Leitsätze 2015, S. 41.
644 OECD, Ownership and Governance, National Practices, S. 24.
645 Ebd., S. 24, ausführlich dazu S. 26-31.
646 Ebd., S. 32.
647 OECD, Leitsätze 2015, S. 41-42.

sein, externe Beratung zu beanspruchen und definierte Aspekte seiner Eigentümerfunktion an Externe zu übertragen.[648]

Es sollten Verhaltensstandards für die mit der Eignerfunktion betrauten Personen eingeführt werden, die sicherstellen, dass das öffentliche Interesse und die Integrität öffentlicher Unternehmen zentral sind. In den Verhaltensstandards sollten beispielsweise die Anstellungsverfahren sowie Weiterbildungen der mit der Eignerfunktion betrauten Personen geregelt werden. Zudem sollten Mechanismen eingeführt werden, mit denen der Missbrauch öffentlicher Unternehmen zu persönlichen oder unangemessenen politischen Zwecken verhindert und Integrität sichergestellt wird (bspw. Verbot von Finanzierung politischer Aktivitäten durch öffentliche Unternehmen).[649]

3.1.2 Rollenverteilung Eignerstellen und Fachämter

Die Eigentümerrolle des Staats ist institutionell von anderen Rollen des Staats, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen der staatlichen unternehmerischen Tätigkeit und insbesondere auf die Marktregulierung haben könnten, zu trennen.[650] Rechtliche sowie «ungeschriebene Hindernisse» für eine Auftragsvergabe, die fair ist, sollten beseitigt werden. In Bezug auf die Trennung zwischen den verschiedenen Rollen des Staats bei staatseigenen Unternehmen sollten sowohl vermutete als auch tatsächlich bestehende Interessenskonflikte berücksichtigt werden.[651] Die Eignerstelle sollte mit der Anti-Korruptions-Stelle im Austausch in Bezug auf die Prävention von Korruption oder irregulären Praktiken stehen.[652]

3.2 Literatur

3.2.1 Ausgestaltung Eignermodell

In den meisten von 30 untersuchten Ländern wird die Rolle des Eigners durch ein einziges Departement (ministry) ausgeübt.[653] In wenigen Ländern bestehen neben dem Departement noch weitere Stellen wie beispielsweise das Parlament (vgl. bspw. USA und Frankreich für gewisse Einheiten), die Einfluss auf die Steuerung und die Aufsicht haben. Sind mehrere Stellen bei der Aufsicht und der Steuerung involviert, kann dies zu Koordinationsproblemen führen. In diesem Fall sollte ein Departement eine Koordinationsfunktion innehaben.[654]

Das dezentralisierte und das dualistische Eignermodell waren bisher verbreitete Eignermodelle. Es ist zu beobachten, dass mehrere Länder diese Modelle nun durch das zentralisierte Modell oder durch eine Koordinationsstelle (advisory modell) ablösen, um den Fokus zu schärfen und die Professionalität sicherzustellen.[655] Bei den dualen und dezentralisierten Modellen sei der Fokus auf die Eignerrolle zu gering und auch die Verantwortlichkeiten der öffentlichen Unternehmen würden zu wenig wahrgenommen.

---

[648] OECD, Leitsätze 2005, S. 32, z.B. könnten Externe mit der Durchführung von Evaluationen oder mit der Ausübung von Vollmachtstimmrechten beauftragt werden; OECD, Leitsätze 2015, S. 41, 44.

[649] OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 10–12; vgl. auch G20, High Level Principles, S. 3.

[650] OECD, Leitsätze 2005, S. 30; OECD, Leitsätze 2015, S. 22; vgl. auch OECD, State-owned enterprises as global competitors, S. 123; OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 11–12.

[651] OECD, Leitsätze 2015, S. 54.

[652] OECD, ACI Guidelines Entwurf, S. 12.

[653] VERHOEST ET AL., Government Agencies, S. 425.

[654] Ebd., S. 426.

[655] WORLD BANK, CG of state-owned enterprises, S. 71.

In der Schweiz ist nach der Grundkonzeption die Regierung zuständig für die Wahrnehmung der Eignerrolle, wobei sie vom entsprechenden Fachdepartement und vom Finanzdepartement unterstützt wird.[656] Verwaltungsstellen, die über ausreichende Fachkompetenzen und Kenntnisse über das jeweilige Unternehmen verfügen, sind von zentraler Bedeutung für die Steuerung der öffentlichen Unternehmen.[657]

Zur Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion benötigt die Regierung geeignete Strukturen. Eine wichtige Funktion können spezialisierte Controllingdienste in der Verwaltung übernehmen.[658] Es besteht die Möglichkeit, ein zentrales Beteiligungsmanagement einzurichten.[659]

Für die Wahrnehmung der Eignerrolle innerhalb der Verwaltung sind folgende drei Varianten denkbar: 1. Monistische Variante (zentrale, von den Fachdepartementen organisatorisch getrennte Stelle); 2. Duale Variante (Fachdepartement und Finanzdepartement); 3. Dezentrale Variante (jeweiliges Fachdepartement). Auf Bundesebene erfolgt die Wahrnehmung der Eignerrolle je nach Art der ausgelagerten Aufgabe:[660] Bei Einheiten, die Dienstleistungen am Markt respektive Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, wird die duale Variante gewählt. Die monistische Variante wurde abgelehnt, weil diese hinsichtlich des Ressourcenbedarfes die weniger effiziente Variante darstelle.[661] Ein monistisches System hätte jedoch wesentliche Vorzüge, wobei zu beachten bleibt, dass ein Wechsel auf dieses System weitreichende Konsequenzen haben könnte.[662]

Beim dualen Modell wird der Bundesrat bei der Wahrnehmung seiner Eignerrolle vom Generalsekretariat des Fachdepartements sowie von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unterstützt.[663] Das GS UVEK ist zuständig für den Steuerungsprozess und die EFV gibt sowohl zu den strategischen Zielen als auch im Kontrollprozess jeweils ihre Sichtweise bekannt, wobei sie sich insbesondere auf die finanziellen Aspekte konzentriert.[664] Bezüglich Finanzaufsicht kann der Bundesrat zusätzlich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beiziehen.[665] Dadurch können die verschiedenen Sichtweisen der aufgaben- und unternehmensbezogenen Steuerung transparent gemacht und durchdiskutiert werden.[666] Die Verantwortung für die Aufsicht liegt beim Bundesrat.[667] Bei einer vermehrt unternehmensbezogenen Steuerung wäre zu prüfen, ob ein Departement alleine für die Wahrnehmung der Eignersteuerung zuständig sein könnte oder ob allenfalls eine staatliche Beteiligungsgesellschaft eingesetzt werden sollte. Somit könnte das Know-how gebündelt und die Konsistenz der Steuerung gestärkt werden.[668]

---

656 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 57.

657 LIENHARD/WICHTERMANN, PCG, S. 841.

658 BOLZ/LIENHARD/GREUTER, Einflussnahme der Politik auf städtische Aktiengesellschaften, S. 93.

659 LIENHARD, Grundlagen PCG, S. 57.

660 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 110-111.

661 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 42.

662 Vgl. für die SBB: RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 30-31, wobei in diesem Fall die EFV als geeignete Stelle für die Wahrnehmung der Eignerrolle genannt wird.

663 Vgl. STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 8 (Analyse mit Fokus auf SBB, Post und Swisscom).

664 Ebd., S. 37.

665 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 17.

666 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 18-20.

667 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 17.

668 STEINER ET AL., Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, S. 20.

Gemäss einer 2012 durchgeführten Evaluation verfügten weder das GS UVEK noch die EFV über die nötigen Ressourcen, um die Zielerreichung der Unternehmen mit eigenen Erhebungen zu messen.[669] Innerhalb beider Departemente waren je drei Vollzeitstellen mit der Wahrnehmung der Eigneraufgaben betraut.[670] Es besteht eine grosse Vertrauenskultur, die vor dem Hintergrund von Informationsasymmetrien zu beurteilen ist. Das Verhalten und die Leistungen der Unternehmen werden jedoch von der Bevölkerung und den Medien kritisch verfolgt, was die Problematik etwas entschärft.[671]

3.2.2 Rollenverteilung Eignerstellen und Fachämter

Fallbeispiel SBB: Das BAV war an den Eignergesprächen mit den SBB beteiligt.[672] Dies wurde als problematisch erachtet, da das BAV dadurch bei der Festlegung und Beurteilung der Ziele mitwirkte, aber gleichzeitig jedoch auch die Fachaufsicht über sämtliche Transportunternehmen ausübte.[673] Mittlerweile nimmt das BAV nicht mehr an den Eignergesprächen mit der SBB teil.[674]

Aufgrund der potenziellen Rollenkonflikte sind die für die Ausübung der Eignerrolle zuständige Stelle und die für die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung verantwortliche Stelle institutionell zu trennen.[675]

Die Rolle als Träger der Fachaufsicht bezieht sich auf die Gewährleistung der fachlich korrekten (inkl. rechtmässigen) und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Ansatzpunkt sind die Rechtsnormen und geprüft wird, ob der definierte Leistungsauftrag eingehalten wird. Sie dürfte sich weitgehend auf eine ex-post-Kontrolle beschränken und insbesondere prüfen, ob die internen Aufsichtsmechanismen (interne Aufsichts-, Controlling-, Reportingsysteme) der ausgelagerten Einheit eine wirtschaftliche und fachlich korrekte Aufgabenerfüllung sicherstellen. Gewisse Leistungen wie beispielsweise Leistungen der Grundversorgung werden unmittelbar überwacht.[676] Die Rolle des Gewährleisters umfasst die Rollen der Fachaufsicht, der Leistungsbestellung und der Regulierung. Dem Bundesrat kommt im Rahmen der Steuerung einer konkreten Einheit die Verantwortung zu für eine Gesamtsicht, welche die Sichtweisen der Gewährleister- und der Eignerrolle vereint und eine «Konzernoptik» einnimmt.[677]

Der Bundesrat sollte die verselbstständigten Einheiten nicht bloss aus der Eignerrolle heraus beaufsichtigen, sondern es sollten – auf einer höheren Stufe – auch die Ergebnisse der Fachaufsicht miteinbezogen werden.[678] Die Rolle des Bundes als Träger der Fachaufsicht

669 Ebd., S. 24.
670 Ebd., S. 37.
671 Ebd., S. 39.
672 Der Fokus der Analyse liegt auf der Eignerrolle des Bundes, Ebd., S. 13, 25.
673 Ebd., S. 19.
674 RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 184.
675 GUTZWILLER, Einflussmöglichkeiten des Staates, S. 109; vgl. auch RIEDER ET AL., Evaluation BAV 2017, S. 182.
676 BURRI, Aufsicht und Oberaufsicht, S. 26.
677 Ebd., S. 27, welcher zudem noch die Gewährleisterrolle im weiten Sinn nennt, welche die "überdachende Gesamtverantwortung die Aufgabe der optimalen organisationsrechtlichen Konzeption eines Kontrollsystems" umfasse.
678 Ebd., S. 41.

wird im Corporate-Governance-Bericht nicht erörtert und es fehlen Leitsätze oder Ausführungen zu der Fachaufsicht.[679]

Auf Bundesebene besteht die Vorstellung, dass im Fachdepartement eine Stelle mit Vorbereitungs- und Koordinationsarbeiten im Rahmen der Eignerpolitik betraut sein sollte, welche unter anderem nach Möglichkeit nicht mit Tätigkeiten der Fachaufsicht oder mit Leistungsbestellungen betraut ist. Die Fachaufsicht muss indessen unabhängig von der Eignersicht ausgeübt werden. Resultate der Fachaufsicht dürfen nicht bereits auf Verwaltungs- beziehungsweise Departementsebene, sondern sollen erst auf Regierungs- beziehungsweise Bundesratsebene in die Gesamtoptik einfliessen (ausser der Bundesrat delegiert seine Aufsichts- und Steuerungsaufgaben an ein Departement).[680]

3.3 Konzeption Bundesebene

3.3.1 Ausgestaltung Eignermodell

In Bezug auf die verselbstständigten Einheiten wählt der Bundesrat die Organe, er erlässt strategische Ziele und er übt die Kontrolle aus, indem er sich insbesondere im Rahmen periodischer Berichterstattungen und Rechenschaftsablagen über die Erfüllung der vorgegebenen Ziele informieren lässt. Bei der Kontrolle der Aktiengesellschaften (wie der Swisscom oder der SBB) wird der Bundesrat durch das jeweilige Fachdepartement und das EFD unterstützt. Im Auftrag des Bundesrats sind die Departemente zuständig für das Controlling, wobei sie dem Bundesrat ihre Analysen der Unterlagen, die die Aktiengesellschaften bei ihnen einreichen, unterbreiten.[681]

Eignerpolitische Geschäfte müssen auf Verwaltungsebene so organisiert und koordiniert werden, dass die verschiedenen Interessen und Rollen des Bundes für politische Entscheidträger transparent gemacht werden und entsprechend Entscheide in Kenntnis der unterschiedlichen Interessenlagen und unter bewusster Prioritätensetzung getroffen werden können.[682]

Für die Wahrnehmung der eignerpolitischen Geschäfte standen drei Varianten für die interne Rollenverteilung zur Auswahl: die monistische Variante, die duale Variante sowie die dezentrale Variante.[683] Bei der monistischen Variante ist eine zentrale Verwaltungsstelle zuständig, um die eignerpolitischen Geschäfte vorzubereiten und zu koordinieren. Diese Verwaltungsstelle ist organisatorisch getrennt von den Fachdepartementen beziehungsweise von Stellen mit Funktionen der Fach-, Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht oder der Leistungsbestellung.[684] Bei der dualen Variante werden die Vorbereitung und die Koordination der eignerpolitischen Geschäfte durch ein Fachdepartement sowie durch die EFV wahrgenommen. Das Fachdepartement ist federführend – insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, beim Ausarbeiten der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten für die Aufsicht des Bundesrats. Die EFV ist federführend in Bezug auf den Bereich der Pensionskassen, der Aktienkäufe/-verkäufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben sowie in Bezug auf die Gewinnausschüttung. Die Einheit, die jeweils nicht federführend ist, ist der anderen zur Zusammenarbeit zugewiesen. Die duale Variante wird

679 Ebd., S. 55.
680 Ebd., S. 42.
681 BUNDESRAT, Corporate-Governance-Bericht, S. 8292.
682 Ebd., S. 8289, diese Prioritätensetzung muss grundsätzlich durch den Bundesrat selbst wahrgenommen werden.
683 Ebd., S. 8289-8290.
684 Ebd., S. 8289-8290.

bei den SBB, der Post, der RUAG und der Swisscom angewendet.[685] Die Vorbereitung und die Koordination der eignerpolitischen Geschäfte werden somit durch ein Fachdepartement sowie durch die EFV wahrgenommen. Das Fachdepartement ist federführend – insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, beim Ausarbeiten der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten für die Kontrolle des Bundesrats. Die EFV ist federführend in Bezug auf den Bereich der Pensionskassen, der Aktienkäufe/-verkäufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben sowie in Bezug auf die Gewinnausschüttung.[686] Bei der dezentralen Variante ist ein Fachdepartement alleine federführend bei der Vorbereitung und Koordination eignerpolitischer Geschäfte. Die dezentrale Variante wird beispielsweise beim IGE und dem ETH-Bereich umgesetzt.[687]

Um eine transparente Darstellung sicherzustellen und eine ausreichende Berücksichtigung der Interessenskonflikte zwischen den verschiedenen Rollen zu vermeiden, ist die monistische Variante am geeignetsten. Durch diese werden die Eignerpolitik und die Interessen der Fach-, Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht getrennt. Auch bei einer Zuständigkeit der Fachdepartemente lassen sich Interessenskonflikte minimieren, wenn die Eignerpolitik durch eine Stelle wahrgenommen wird, die weder für die Fachaufsicht noch für die Wirtschafts- oder Sicherheitszuständigkeit oder die Leistungsbestellung zuständig ist und keinerlei solche Geschäfte wahrnimmt. In den meisten Fällen könnte dafür eine Stelle für die Eignerpolitik im Generalsekretariat des zuständigen Fachamtes eingesetzt werden. Sowohl bei der dualen als auch bei der dezentralen Variante wäre dies umsetzbar.[688]

Da mit der Eignerrolle auch aufgabenseitige Ziele verfolgt werden, muss die für die Eignerpolitik zuständige Stelle über spezifisches Wissen in den jeweiligen Aufgabenbereichen verfügen. Bei der monistischen Variante besteht die grösste Distanz zwischen der für die Eignerpolitik zuständige Stelle und den Fachämtern, die über aufgabenspezifisches Wissen verfügen. Entweder müsste sich die mit der Eignerpolitik befasste Stelle eigens aufgabenspezifisches Wissen aneignen oder sie müsste den Informationsfluss vom Fachamt mit entsprechendem Aufwand sicherstellen. Bei den anderen beiden Varianten ist der Aufwand geringer, um sicherzustellen, dass die mit der Eignerpolitik betraute Stelle über aufgabenspezifisches Wissen verfügt. Die monistische Variante würde demnach tendenziell einen höheren Personalaufwand bedingen.[689] Konzerninteressen des Bundes, die im Bereich verselbstständigter Einheiten insbesondere auf finanzpolitischer Ebene berührt werden, lassen sich bei der monistischen Variante einfacher umsetzen, weil nur eine Stelle verantwortlich ist. Dies setzt jedoch voraus, dass diese Stelle über das nötige Wissen verfügt. Auch bei der dualen Variante können die finanzpolitischen Konzerninteressen durch den Einbezug der EFV angemessen verfolgt werden.[690]

Die monistische Variante kann zwar die Transparenz über allfällige Interessenskonflikte am besten herstellen und die Verfolgung einer Konzernoptik am besten gewähren. Sie ist jedoch in Bezug auf den Ressourcenbedarf die am wenigsten effiziente Variante. Auch bei der dualen und der dezentralen Variante lassen sich Interessenskonflikte reduzieren, wenn eine spezifische Stelle mit Geschäften in Bezug auf die Eignerpolitik betraut wird. Die beiden letztgenannten Varianten gewähren überdies erhöhte Effizienz und Sachkunde. Bei der dualen Variante kann die Wahrung der Konzerninteressen aufgrund des Einbezugs

[685] Ebd., S. 8290, 8295, für die RUAG vgl. S. 8292.
[686] Ebd., S. 8235-8236.
[687] Ebd., S. 8290.
[688] Ebd., S. 8290.
[689] Ebd., S. 8290-8291.
[690] Ebd., S. 8291.

der EFV besser sichergestellt werden als bei der dezentralen Variante.[691] Insbesondere aus Effizienzgründen verzichtete der Bundesrat darauf, die monistische Variante einzuführen. Er entschied sich – je nach Bedeutung der verselbstständigten Einheit – für die dezentrale und die duale Varianten.[692]

Bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt wird die Vorbereitung und Koordination der Eignerpolitik gemeinsam durch das Fachdepartement und die EFV wahrgenommen. Im Fachdepartement ist eine spezifische Stelle für diese Aufgabe zuständig. Diese Stelle sollte organisatorisch von der Fachaufsicht oder der Leistungsbestellung getrennt sein.[693]

3.3.2 Rollenverteilung Eignerstellen und Fachämter

Das Ziel der fachlich korrekten Aufgabenerfüllung wird vom Bund sowohl im Rahmen seiner Eignerrolle als auch im Rahmen der durch ihn ausgeübten Fachaufsicht verfolgt. Die Eignerrolle bezieht sich jedoch hauptsächlich auf betriebswirtschaftliche Aspekte (betriebliche Kosten-Nutzen-Überlegungen), während für die Fachaufsicht das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung zentraler Ansatzpunkt ist.[694]

In den strategischen Zielen des Bundesrats für die SBB (2015−2018) findet sich im Einleitungstext der Hinweis, dass der Bund dafür sorgt, dass seine Rollen und Kompetenzen als Eigner, Besteller, Regulator und Aufsichtsbehörde getrennt sind. Die Rollenverteilung zwischen den Eignerstellen und den Fachämtern wird gesetzlich nicht geregelt.

3.4 Rechtsgrundlagen Bundesebene

Gemäss Art. 5 Abs. 1 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK) nimmt das Generalsekretariat des UVEK innerhalb des UVEK die Eignerinteressen gegenüber den gemischtwirtschaftlichen und öffentlichen Unternehmen wahr.

Gemäss Art. 3 Abs. 1 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (OV-VBS) nimmt das VBS «die Aktionärsrechte des Bundes an der Beteiligungsgesellschaft der Rüstungsunternehmen des Bundes wahr.»

In der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFV) wird die Eignerrolle nicht explizit erwähnt.

Das Eignermodell als solches ist gesetzlich nicht verankert.

Regelungen in Bezug auf Verhaltensstandards, die auch für mit Eignerfunktionen betraute Angestellte gelten, finden sich in Art. 94a ff. BPV sowie in weiteren Dokumenten wie beispielsweise dem Verhaltenskodex Bundesverwaltung sowie departementsinternen Verhaltenspflichten.

691 Ebd., S. 8291.
692 Ebd., S. 8294.
693 Ebd., S. 8294.
694 Ebd., S. 8289.