



Bern, 26.05.2021

Eignerstrategie des Bundesrates für die ver- selbstständigten Einheiten des Bundes

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate
Fabio, vom 13. Dezember 2018

Zusammenfassung

Im CG-Expertenbericht 2019 werden einzig die Swisscom, Post, SBB und RUAG behandelt. Die weiteren Aktiengesellschaften sowie die Anstalten des Bundes waren nicht Gegenstand des CG-Expertenberichts 2019. Der vorliegende Bericht schliesst deshalb diese Lücke und erläutert das Steuerungsmodell im gesamten CG-Bereich (s. Ziff. 2). Die Weiterentwicklung der Corporate Governance des Bundes seit 2006 wird dargestellt. Die Analyse zeigt, dass drei CG-Leitsätze des Bundes teilweise von der etablierten Praxis des Bundes abweichen. Die CG-Leitsätze 4 (Wahl der Geschäftsleitungsmitglieder), 17 (Erlass der strategischen Ziele) und 26 (Finanzierung) sollen darum entsprechend ergänzt werden.

In Ziffer 3 des Berichts wird der Fokus auf die Grundlagen der Eignerstrategie sowie die Auswirkungen von Auslagerungen gelegt. Ziel ist es, den Begriff der «Eignerstrategie» klarer zu erfassen und den Zusammenhang zu den öffentlichen Aufgaben (Bundesaufgaben) herzustellen, die den verselbstständigten Einheiten zur Erfüllung übertragen wurden. Zudem wird auf die strategischen Ziele als Steuerungselement eingegangen. Ausserdem werden auch mögliche Zielkonflikte im Rahmen der Eignerstrategie thematisiert. Der Bericht legt dar, dass sich die Eignerstrategien zur Aufsicht und Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes bewährt haben. Gleichzeitig wurde die Erkenntnis bestätigt, dass die Tätigkeitsgebiete bzw. das (Markt)Umfeld der verselbstständigten Einheiten einem stetigen Wandel unterliegen, der unter Umständen rasche Reaktionen erfordert. Als Eigner muss der Bundesrat solche Entwicklungen sowie die Auswirkungen auf die durch die Einheiten zu erfüllenden Aufgaben soweit wie möglich antizipieren. Nach jeweils zwei Zielperioden (d.h. alle acht Jahre) sollen darum je Einheit im Rahmen der Erarbeitung der neuen strategischen Ziele die jeweilige Eignerstrategie, das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit und die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes überprüft werden. Der CG Leitsatz 17 soll mit einem entsprechenden zweiten Absatz ergänzt werden.

Die Umsetzung der Eignerstrategien wird anhand der Einheiten gemäss der Aufgabentypologie analysiert und Erfahrungen im Umgang mit den Eignerstrategien der Einheiten werden dargelegt (Ziff. 4 des Berichts). Den CG-Leitsätzen und damit dem Steuerungsmodell kommt Referenzcharakter zu. Abweichungen von diesen idealtypischen Lösungen sind möglich; damit kann namentlich den spezifischen Umständen der einzelnen Einheiten Rechnung getragen werden. Solche Abweichungen sollen aber nicht zufällig, sondern hinreichend begründet erfolgen («Comply-or-explain»-Prinzip). Die Organisationserlasse der Einheiten entsprechen in hohem Masse den CG Grundsätzen. Vereinzelt bestehen jedoch nicht ausreichend begründete Abweichungen, so z.B. betreffend die SIFEM, deren rechtliche Grundlagen auf Verordnungsstufe dem Legalitätsprinzip und den Anforderungen der Corporate Governance nicht genügen. Abweichungen zu den CG-Leitsätzen weist auch das IGE auf, das über keine strategischen Ziele verfügt. Im Rahmen der nächsten Revision des IGEG oder im Rahmen von anderen, thematisch ähnlichen Revisionsvorhaben sollen die rechtlichen Grundlagen überprüft und Anpassungen an die CG Grundsätze unterbreitet werden. Bereits vorgängig sollen für das IGE strategische Ziele erarbeitet werden. Bezüglich SIFEM AG hat der Bundesrat das WBF am 25. November 2020 beauftragt, ihm Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe (Organisationserlass) zu unterbreiten.

Zudem informiert der Bericht über die Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen aus dem CG-Expertenbericht 2019 und prüft deren Ausdehnung auf die übrigen verselbstständigten Einheiten (Ziff. 5 des Berichts). Die Massnahmen des Bundesrates sind mehrheitlich bereits umgesetzt. Ein Teil der vom Bundesrat getroffenen Massnahmen ist bereits auf alle verselbstständigten Einheiten anwendbar (z.B. die Anpassung des CG-Leitsatzes 6). Auch die übrigen Massnahmen eignen sich für die sinngemässe Anwendung auf alle Einheiten des Bundes; diese sollen dementsprechend umgesetzt werden. Die Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung RVOV ist im Gange, wurde aufgrund der Arbeiten im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie aber verzögert. Sie soll in der zweiten Hälfte 2021 unterbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Zusammenfassung | 2 |
| Abkürzungsverzeichnis | 5 |
| 1 Ausgangslage | 8 |
| 1.1 Das Postulat 18.4274 Abate | 8 |
| 1.2 Expertenbericht vom 26. April 2019 und Beschlüsse des Bundesrates | 8 |
| 1.3 GPK-S Bericht Postauto AG | 9 |
| 1.4 Feststellungen aus Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK..... | 10 |
| 1.4.1 Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter..... | 10 |
| 1.4.2 Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht..... | 11 |
| 1.4.3 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt | 11 |
| 1.5 Vorgehen..... | 12 |
| 2 Steuerungsmodell | 12 |
| 2.1 Steuerungsmodell des Bundes und Entwicklungen seit 2006..... | 12 |
| 2.1.1 Beschreibung des Steuerungsmodells | 12 |
| 2.1.2 Entwicklungen in der Corporate-Governance des Bundes seit 2006 | 17 |
| 2.2 Erfahrungen auf der Grundlage des CG-Berichts 2006 | 19 |
| 2.2.1 Anpassungen der Praxis im Vergleich zum CG-Bericht 2006 | 19 |
| 2.2.2 Entwicklungen im CG-Portfolio des Bundes | 22 |
| 2.2.3 Aktuelle Zusammensetzung des CG-Portfolios | 26 |
| 2.3 Zwischenfazit Steuerungsmodell..... | 28 |
| 3 Eignerstrategie | 29 |
| 3.1 Definition Eignerstrategie | 29 |
| 3.2 Bundesaufgaben | 32 |
| 3.3 Strategische Ziele | 35 |
| 3.4 Lösung von Zielkonflikten | 36 |
| 3.5 Zwischenfazit Eignerstrategie | 38 |
| 4 Umsetzung Eignerstrategie: Darstellung anhand der Einheiten gemäss Aufgabentypologie | 38 |
| 4.1 Dienstleistungen mit Monopolcharakter | 38 |
| 4.1.1 Ziel der Auslagerung..... | 38 |
| 4.1.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung..... | 39 |
| 4.1.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Muster / Statuten | 40 |
| 4.1.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen | 41 |
| 4.2 Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht | 45 |
| 4.2.1 Ziel der Auslagerung..... | 45 |
| 4.2.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung..... | 46 |
| 4.2.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Muster / Statuten | 46 |
| 4.2.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten, mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht..... | 47 |
| 4.3 Dienstleistungen am Markt | 49 |
| 4.3.1 Ziele der Auslagerung..... | 49 |
| 4.3.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung..... | 50 |
| 4.3.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Statuten | 51 |
| 4.3.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten mit Dienstleistungen am Markt | 52 |

| | | |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.4 | Zwischenfazit Umsetzung Eignerstrategie..... | 60 |
| 5 | Bericht zum CG-Expertenbericht 2019 | 60 |
| 5.1 | Umsetzung der Massnahmen des CG-Expertenberichts 2019 bei bundesnahen Unternehmen | 61 |
| 5.1.1 | Änderung RVOV | 61 |
| 5.1.2 | Auswahlverfahren Verwaltungsratsmitglieder..... | 61 |
| 5.1.3 | Musteranforderungsprofil | 62 |
| 5.1.4 | Interessenbindungen | 62 |
| 5.1.5 | Compliance | 62 |
| 5.1.6 | Systematisierung des Informationsaustausches in den Eigergesprächen | 63 |
| 5.1.7 | Ressourcen | 66 |
| 5.2 | Anwendung der Massnahmen aus dem CG-Expertenbericht 2019 auf die übrigen verselbstständigten Einheiten..... | 67 |
| 5.2.1 | Auswahlverfahren Verwaltungs- Institutsratsmitglieder | 67 |
| 5.2.2 | Compliance | 67 |
| 5.2.3 | Systematisierung des Informationsaustausches in den Eigergesprächen | 68 |
| 5.2.4 | Ressourcen | 69 |
| 6 | Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen | 69 |
| 7 | Anhang | 71 |
| 7.1 | Wortlaut des Postulats 18.4274 Abate Fabio vom 13. Dezember 2018 | 71 |
| 7.2 | Glossar / Begriffsumschreibungen..... | 72 |
| 7.3 | Literaturverzeichnis | 75 |
| 7.4 | Materialienverzeichnis..... | 77 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abs. | Absatz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AlkG | Bundesgesetz über die gebrannten Wasser, Alkoholgesetz; SR 680 |
| Art. | Artikel |
| AS | Amtlich Sammlung des Bundesrechts |
| Aufl. | Auflage |
| BAKOM | Bundesamt für Kommunikation |
| BAV | Bundesamt für Verkehr |
| BBG | Bundesgesetz über die Berufsbildung, Berufsbildungsgesetz, SR 412.10 |
| BBI | Bundesblatt |
| betr. | betreffend |
| BG | Bundesgesetz |
| BGRB | Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes; SR 934.21 |
| BIZMB | Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung, SR 414.51 |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| BJM | Basler juristische Mitteilungen |
| BLW | Bundesamt für Landwirtschaft |
| BRB | Bundesratsbeschluss |
| BSK | Basler Kommentar |
| Bst. | Buchstabe |
| BV | Bundesverfassung, SR 101 |
| BVG | Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; SR 831.40 |
| bzw. | beziehungsweise |
| CG | Corporate Governance |
| ComCom | Eidgenössische Kommunikationskommission |
| Diss. | Dissertation |
| E. | Erwägung |
| EAWAG | Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz |
| EBG | Eisenbahngesetz; SR 742.101 |
| EBIT | Earnings before interest, taxes |
| EBITDA | Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization |
| EDI | Eidgenössisches Departement des Innern |
| EFD | Eidgenössisches Finanzdepartement |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EFV | Eidgenössische Finanzverwaltung |
| EHB | Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung |
| EIMG | Bundesgesetz über das Eidgenössische Institut für Metrologie; SR 941.27 |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EMPA | Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt |
| ENSI | Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat |
| ENSIG | Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat; SR 732.2 |
| EPA | Eidgenössisches Personalamt |
| EPFL | Ecole polytechnique fédérale de Lausanne |
| ETH | Eidgenössische Technische Hochschule |
| ETHZ | Eidgenössische Technische Hochschule Zürich |

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

| | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| f./ff. | folgende/fortfolgende |
| FHG | Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt; SR 611.0 |
| FINMA | Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht |
| FINMAG | Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht; SR 956.1 |
| FK-N | Finanzkommission des Nationalrates |
| FMG | Fernmeldegesetz, SR 784.10 |
| GesKR | Zeitschrift für Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht |
| GPK-S | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| HFKG | Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, Hochschulförderungs- und –koordinationsgesetz, SR 414.20 |
| HMG | Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte; SR 812.21 |
| IGEG | Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum; SR 172.010.31 |
| IGE-OV | Verordnung über die Organisation des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum; SR 172.010.311 |
| insb. | insbesondere |
| IR | Institutsrat |
| KFG | Kulturförderungsgesetz; SR 442.1 |
| KVF-SR | Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KTI | Kommission für Technologie und Innovation; jetzt: Innosuisse |
| LFG | Bundesgesetz über die Luftfahrt, Luftfahrtgesetz; SR 748.0 |
| LS | Leitsatz |
| m. w. H. | mit weiteren Hinweisen |
| METAS | Eidgenössische Institut für Metrologie |
| Mpbs | Megabits per Second |
| Mrd. | Milliarde |
| MSG | Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes, Museums- und Sammlungsgesetz; SR 432.30 |
| N | Note |
| NOK | Norwegische Kronen |
| Nr. | Nummer |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OR | Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220) |
| Pa. Iv. | Parlamentarische Initiative |
| ParIG | Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung; SR 171.10 |
| PBG | Bundesgesetz über die Personenbeförderung, Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1 |
| PCGK | Public Corporate Governance Kodex, Bundesministerium der Finanzen (D) |
| PG | Postgesetz, SR 783.0 |
| POG | Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Organisation der Schweizerischen Post; SR 783.1 |
| PSI | Paul Scherrer Institut |
| RAB | Revisionsaufsichtsbehörde |
| RAG | Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren; SR 221.302 |
| RPV | Regionaler Personenverkehr |

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

| | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| RVOG | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010 |
| RVOV | Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998; SR 172.010.1 |
| S. | Seite |
| SAFIG | Bundesgesetz über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung, Inno-suisse-Gesetz; SR 420.2 |
| SBB | Schweizerische Bundesbahnen |
| SBBG | Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, SR 742.31 |
| SEFV | Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung, SR 732.17 |
| SERV | Schweizerische Exportrisikoversicherung |
| SFAM | Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität |
| SG | St. Gallen |
| SIFEM | Swiss Investment Fund for Emerging Markets |
| SIRG | Bundesgesetz über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung; SR 425.1 |
| SJZ | Schweizerische Juristen-Zeitung |
| SNB | Schweizerische Nationalbank |
| SNM | Schweizerisches Nationalmuseum |
| SOE | State Owned Enterprise |
| SR | Systematische Sammlung des Bundesrechts |
| SRG | Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft |
| SuG | Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen; SR 616.1 |
| TSG | Tierseuchengesetz, SR 916.40 |
| TUG | Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes, Telekommunikationsunternehmungsgesetz; SR 784.11 |
| u.a. | unter anderem |
| UVEK | Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| VBS | Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport |
| VGE | Urteile Verwaltungsgerichtsbarkeit Bern |
| vgl. | vergleiche |
| VILB | Verordnung vom 5. Dezember 2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes; SR 172.010.21 |
| VPG | Postverordnung, SR 783.01. |
| VPOG | Postorganisationsverordnung; SR 783.11 |
| VR | Verwaltungsrat |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |
| WSL | Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft |
| z.B. | zum Beispiel |
| ZBI | Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht |
| Ziff. | Ziffer |
| zit. | zitiert |

1 Ausgangslage

1.1 Das Postulat 18.4274 Abate

Am 6. März 2019 hat der Ständerat das Postulat 18.4274 Abate Fabio vom 13. Dezember 2018 mit dem Titel «Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes» angenommen.¹

Mit diesem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem er:

- die Kriterien darstellt, die der Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten zugrunde liegen;
- die Erfahrungen mit dieser Strategie darstellt und
- Bilanz zieht über die Arbeiten, die in den letzten Jahren im Bereich der Corporate Governance vorgenommen wurden. Dabei ist besonders auf die Schwierigkeiten einzugehen, denen die einzelnen verselbstständigten Einheiten zu begegnen hatten.

In seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2019 hat der Bundesrat die Annahme des Postulates beantragt. Der Bericht soll Auskunft geben über die Kriterien, die der Bundesrat bei der Formulierung der Eignerstrategien der einzelnen Unternehmen berücksichtigt. Weiter sollen die Erfahrungen der letzten Jahre, insbesondere die kritischen Punkte, die einer Korrektur bedürfen, und die Schwierigkeiten, denen die einzelnen Einheiten bei der Umsetzung der Eignerstrategie zu begegnen hatten, aufgezeigt werden.

Gleichzeitig wies der Bundesrat darauf hin, dass er am 8. Juni 2018 aufgrund verschiedener Vorfälle (Fall PostAuto AG, Cyber-Attacke RUAG, Datendiebstahl Swisscom) beschlossen hat, die Praxis der Steuerung derjenigen bundesnahen Unternehmen, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Swisscom, SBB, Post und RUAG), extern überprüfen zu lassen. Die Experten sollten eine Analyse vornehmen und Verbesserungspotential aufzeigen (vgl. Ziff. 1.2). Um die Ergebnisse des Expertenberichts im Bericht zum Postulat berücksichtigen zu können, hielt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 13. Februar 2019 fest, diesen Expertenbericht abzuwarten, bevor der Bericht zum vorliegenden Postulat erstellt werde.

1.2 Expertenbericht vom 26. April 2019² und Beschlüsse des Bundesrates

Gegenstand des vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Expertenberichts waren die vier bundesnahen Unternehmen Swisscom, SBB, Post und RUAG. Dabei bezog sich die Untersuchung auf die Rolle des Bundes als Eigner und umfasste die drei Untersuchungsgegenstände Steuerungsinstrumente, Informationsaustausch und Rollenteilung im Eignermodell.³

Der Expertenbericht wurde am 26. April 2019 vorgelegt. Er kommt insgesamt zu einem positiven Fazit. Die Steuerung der vier bundesnahen Unternehmen, der Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und den Eignerstellen sowie die Funktionsfähigkeit des dualen Eignermodells haben sich grundsätzlich bewährt.⁴ In bestimmten Bereichen sehen die Experten jedoch Verbesserungspotential und geben dazu vierzehn Empfehlungen ab.⁵

¹ Der Wortlaut sowie die Begründung des Postulats findet sich im Anhang, Ziff. 7.1.

² Expertenbericht vom 26.6.2019 «Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen», nachfolgend CG-Expertenbericht 2019.

³ CG-Expertenbericht 2019, S. 9 ff.

⁴ CG-Expertenbericht 2019, S. 7.

⁵ CG-Expertenbericht 2019, S. 83 ff.

Der Bundesrat hat an seiner Klausur vom 26. Juni 2019 den Expertenbericht zur Corporate Governance des Bundes diskutiert. Auf dieser Basis hat er die folgenden Massnahmen beschlossen⁶:

- Die Rechenschaftspflicht der bundesnahen Unternehmen gegenüber dem Bund wird im Bereich Compliance ausgebaut. Die strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen⁷ und der Skyguide werden bei den nächsten Anpassungen in Anlehnung an nationale und internationale Standards ergänzt.
- Das Verfahren für die Wahl der Verwaltungsräte der bundesnahen Unternehmen werden gegenüber dem Bundesrat transparenter dargelegt. Die Wahlanträge der Departemente müssen in einem separaten Abschnitt die Ausgestaltung des Auswahlverfahrens offenlegen (Beschrieb des Prozesses, Informationen zu den Evaluationen).
- Der Informationsaustausch im Rahmen der Eigergespräche zwischen den Unternehmen und dem Bund soll systematisiert werden (Terminplanung, Lieferung von Unterlagen, Definition ständiger Traktanden, Institutionalisierung und Protokollierung der Vorbereitungsgespräche).
- Die Aufgabenteilung zwischen dem Fachdepartement und dem Eidgenössischen Finanzdepartement (Eidgenössische Finanzverwaltung) wird rechtlich verankert.
- Es wird geprüft, wie die Eignerstellen des Bundes personell gestärkt werden können.
- Das Musteranforderungsprofil für Mitglieder der Leitungsorgane (Verwaltungs- bzw. Institutsrat) von verselbstständigten Einheiten des Bundes wird mit der Bereitschaft der einzelnen Mitglieder zur Weiterbildung und zur periodischen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates ergänzt.
- Der Corporate Governance Leitsatz 6 wird ergänzt. Der Verwaltungs- oder Institutsrat müssen in Ergänzung zu den bestehenden Rechtsvorschriften Verhaltensweisungen zum Umgang mit Interessenbindungen erlassen und für geeignete Sensibilisierungsmassnahmen sorgen. Im Geschäftsbericht ist über die getroffenen Massnahmen zu informieren.

Im Rahmen dieses Berichts soll über den Stand der Umsetzung informiert werden (vgl. Ziff. 5.1).

1.3 GPK-S Bericht Postauto AG

Am 14. November 2019 präsentierte die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) ihren Bericht über die Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto AG. In ihrem Bericht richtet sie fünfzehn Empfehlungen an den Bundesrat. Gleichzeitig reicht sie sechs Postulate und eine Motion zuhanden des Bundesrates ein.⁸

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 19. Februar 2020 zum Bericht der Geschäftsprüfungs-Kommission des Ständerats (GPK-S) vom 12. November 2019 «Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht» Stellung genommen.⁹

Er hält in seiner Stellungnahme fest, dass die Governance-Strukturen grundsätzlich funktioniert haben und dass das Bundesamt für Verkehr (BAV) das fehlerhafte Verhalten der PostAuto Schweiz AG aufgedeckt hat. Die GPK-S erachte zudem in ihrem Bericht das Modell zur strategischen Steuerung der bundesnahen Unternehmen im Grossen und Ganzen nach wie vor als angemessen.

⁶ Vgl. auch Medienmitteilung des Bundesrates «Expertenbericht zur Corporate Governance: Bundesrat beschliesst Massnahmen» vom 26.6.2019.

⁷ Zum Begriff «bundesnahe Unternehmen», der die Swisscom, SBB, RUAG und Post umfasst, vgl. Ziff. 7.2. In diesem Glossar werden die wichtigsten Begriffe im Bereich der Corporate Governance des Bundes sowie die Verwendung in diesem Bericht festgehalten.

⁸ Medienmitteilung der GPK-S «PostAuto-Affäre: GPK-S fordert verstärkte Aufsicht des Bundesrates über die bundesnahen Unternehmen» vom 14.11.2019; Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12.11.2019, BBI 2020 7193 ff.

⁹ Stellungnahme Bundesrat Bericht GPK-S Postauto, BBI 2020 7355 ff.

Die GPK-S bemängelte in ihrem Bericht, das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) hätten mindestens seit 2011 Kenntnis davon gehabt, dass bei PostAuto ein Zielkonflikt besteht, und hätten nichts unternommen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass für alle Beteiligten stets klar war, dass die strategischen Ziele keinen Vorrang gegenüber gesetzlichen Vorgaben wie dem Personenbeförderungsgesetz (PBG¹⁰) haben, und dass die Post gehalten ist, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Zudem bezog sich das damalige Ziel zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes auf die Post als Ganzes und nicht auf einzelne spezialgesetzlich geregelte Bereiche wie PostAuto. Für den Bundesrat lässt sich damit kein effektiver Zielkonflikt zwischen den strategischen Zielen für die Post und den Vorgaben für den RPV erkennen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, der Empfehlung der GPK-S zu folgen und in den neuen strategischen Zielen der Post für die Jahre 2021-2024 ausdrücklich festzuhalten, dass er bei den Linien, welche PostAuto im abgeltungsberechtigten RPV betreibt, keine Rendite erwartet.

Der Bundesrat lehnt die Einrichtung eines ständigen Bundesratsausschusses «Bundesnahe Unternehmen» ab. Er ist der Ansicht, dass es keinen weiteren bundesrätlichen Ausschuss braucht. Der Austausch und die Aufsicht über die bundesnahen Unternehmen sei in den bestehenden Gefässen zu verstärken. So ist – entsprechend dem CG-Expertenbericht 2019 – der Bundesrat daran, die Eignerggespräche u. a. mittels frühzeitiger Terminplanung, Traktandierung strategisch relevanter und sich wiederholender Themen sowie der regelmässigen Durchführung von Vorbereitungsgesprächen auf der Fachebene stärker prospektiv auszurichten.

Die GPK-S fordert in ihren insgesamt 15 Empfehlungen eine verstärkte Aufsicht des Bundesrates über die bundesnahen Unternehmen. Der Bundesrat unterstützt den grössten Teil der Empfehlungen der GPK-S. Zum Teil sind sie schon erfüllt oder in Umsetzung. So wird der Bundesrat – gestützt auf die Empfehlungen aus dem CG-Expertenbericht 2019 – der Compliance der bundesnahen Unternehmen eine noch grössere Bedeutung beimessen. In die strategischen Ziele wird er die Vorgabe aufnehmen, dass die bundesnahen Unternehmen über ein Compliance-Management-System verfügen müssen. Weiter wird der Bundesrat bei den Tochtergesellschaften (insbesondere denjenigen mit Aktivitäten im Ausland) systematischer überprüfen und jährlich über die Zielerreichung dieser Gesellschaften berichten. So soll insbesondere geprüft werden, wie die Transparenz der Finanzlage der Tochtergesellschaften erhöht werden kann. Ebenso begrüsst der Bundesrat die Forderung der GPK-S, dass mit den zuständigen Aufsichtsbehörden ein intensiverer Austausch gepflegt werden soll. Auf weitere Punkte wird nachfolgend zurückzukommen sein.¹¹

1.4 Feststellungen aus Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle EFK

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte in der Vergangenheit mehrere Prüfungen bei den verselbstständigten Einheiten des Bundes durch.

1.4.1 Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter

2015 hielt die EFK fest, dass die Trennung zwischen der operativen Führungsebene des ETH-Bereichs und dem Aufsichtsgremium (ETH-Rat) unvollständig ist. Die EFK akzeptierte zwar die unvollständige Trennung, da daraus auch erhebliche Vorteile resultieren, die diesbezüglichen Anstrengungen zur Kompensation seien aber ungenügend. Gleichzeitig wurde die nicht explizit und umfassend in den gesetzlichen Grundlagen festgehaltene Aufsichtsfunktion bemängelt sowie der Umstand, dass die operative

¹⁰ SR 745.1.

¹¹ Vgl. insb. Ziff. 5.1.

Ebene trotz Einsitz im Aufsichtsgremium, unliebsame Aufsichtsentscheide desselben Gremiums gerichtlich angefochten hat.¹² Im Rahmen der Botschaft vom 27. November 2019¹³ zur Änderung des ETH-Gesetzes wurden die Empfehlungen der EFK soweit möglich berücksichtigt. 2019 konstatierte die EFK in der berufspädagogischen Ausbildung einen Zielkonflikt: Verschiedene kantonale Bildungsinstitutionen böten vergleichbare Studienangebote an wie das EHB, das Interesse an Kooperationen sei jedoch begrenzt (Konkurrenzsituation). Das EHB weise im Vergleich jedoch deutlich höhere Kosten auf. Das EHB und das GS-WBF weisen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass mit Blick auf die Empfehlungen der EFK bereits Massnahmen ergriffen wurden.¹⁴

Schwachstellen in der Governance wurden 2019 beim Programm Virtual Center von Skyguide ausgemacht, darunter insbesondere solche betreffend Informatiksicherheit und Risikomanagement. Die Skyguide hat unter Berücksichtigung der Empfehlungen Massnahmen getroffen.¹⁵ Bereits 2017 thematisierte die EFK Rollenkonflikte bei der Zusammenlegung von ziviler und militärische Flugsicherung (unklare Zuständigkeit bei der Initiierung einer Regulierungsstelle, Doppelrolle VBS als Leistungsbezüger und Eigner).¹⁶ Ähnlich zeigte sich die Situation 2018 bei der Identitas AG (BLW als Leistungsbesteller, gleichzeitig gemeinsam mit BLV zuständig für die eignerpolitische Steuerung, zusammen mit BLV Einsitz im Verwaltungsrat Identitas AG). Es zeigten sich darüber hinaus Mängel in der Informationsbereitstellung seitens Identitas AG und in den Aufsichts- und Kontrollaktivitäten seitens BLW. Gemäss Stellungnahme des BLW und des GS-WBF sind die Empfehlungen der EFK bereits oder werden aktuell umgesetzt.¹⁷

1.4.2 Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Bei einer Prüfung des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds im Jahr 2014 kritisierte die EFK die teilweise widersprüchliche Rollenverteilung innerhalb der beiden Fonds. So war das ENSI im Kostenausschuss vertreten, amtierte aber gleichzeitig als Aufsichtsorgan. Die diesbezüglichen Empfehlungen der EFK wurden im Rahmen der Revision der SEFV¹⁸ im Jahr 2015 umgesetzt.¹⁹ Festzuhalten ist zudem, dass der Stilllegungs- und Entsorgungsfonds nicht zum CG-Portfolio des Bundes gehört (vgl. Ziff. 2.2.3) und die CG-Grundsätze höchstens sinngemäss anwendbar sind.

1.4.3 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Im Jahr 2016 stellte die EFK bei der RUAG Holding AG Interessenskonflikte fest, indem der RUAG Compliance Officer sowohl überwachungs- als auch operative Funktionen wahrgenommen hat. Zudem habe die RUAG Aviation die Armee hinsichtlich Systemänderungen beraten und entsprechende Arbeiten zugleich ausgeführt. Die EFK betonte auch die von der RUAG ausgehenden Reputationsrisiken für den Bund (potentielle Korruptionsfälle, potenzielle Umgehung von Exportrestriktionen). Der Verwaltungsrat der RUAG hat in seiner Stellungnahme festgehalten, dass die Empfehlungen der EFK umgesetzt bzw. geprüft werden.²⁰ Ein weiterer Interessenskonflikt bei der RUAG Holding AG wurde von der EFK im Jahr 2019 publik gemacht (Sponsoring von Armeeveranstaltungen des VBS durch die RUAG).

¹² PA 15220 Wirksamkeit der strategischen Führung und der Aufsicht des ETH-Bereichs durch den ETH-Rat, 12.10.2015.

¹³ BBI 2020 715.

¹⁴ PA 18089 Audit de rentabilité de la formation à la pédagogie professionnelle Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, 11.6.2019.

¹⁵ PA 19120 Audit du projet Virtual Center – Skyguide, 19.12.2019.

¹⁶ PA 15388 Zusammenlegung der zivilen und militärischen Flugsicherung, 8.3.2017.

¹⁷ PA 18509 Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen aus den identitas-Prüfungen und aktuelle Entwicklungen, BLW, 25.7.2019.

¹⁸ Stilllegungs- und Entsorgungsfondsverordnung, SR 732.17.

¹⁹ PA 14172 Stilllegungs- und Entsorgungsfonds – Prüfung der Governance, 1.9.2014.

²⁰ PA 16532 Prüfung des Compliance Management Systems RUAG, 13.10.2016.

Die Stellungnahme des Verwaltungsrates der RUAG ist im Bericht der EFK enthalten.²¹ Die Problematik der Querfinanzierungen durch mangelhaft erstellte Spartenrechnungen hat die EFK bei der Schweizerischen Post AG²², bei der RUAG Holding AG²³ sowie bei der SBB AG²⁴ je in einem Bericht festgehalten. Im Zusammenhang mit dem Risikomanagement bei der Schweizerischen Post AG kritisierte die EFK 2019 die Zusammenlegung von CRO- und CFO-Funktion und betonte, dass die existierenden Risikomanagementsysteme nicht nur angemessen sondern auch funktionsfähig sein müssen. Die entsprechenden Stellungnahmen zu den Empfehlungen der EFK sind in den Berichten enthalten. Die Schweizerische Post AG hat zudem am 17. April 2019 eine kurze Darstellung des aktuellen Standes vorgelegt.²⁵

1.5 Vorgehen

Vom CG-Expertenbericht 2019 werden neben der Swisscom, Post, SBB und RUAG die weiteren Aktiengesellschaften sowie die Anstalten des Bundes nicht erfasst. Der vorliegende Bericht schliesst deshalb in Ziffer 2 diese Lücke und erläutert das Steuerungsmodell im gesamten CG-Bereich. Es wird die Weiterentwicklung der Corporate Governance des Bundes seit 2006 dargestellt und aufgezeigt, in welchen Bereichen aufgrund von entsprechenden Vorstössen und der Praxiserfahrungen mit der Corporate Governance des Bundes in den letzten rund 15 Jahren Änderungen erfolgten.

Im dritten Teil (Ziff. 3) wird dem Postulat entsprechend der Fokus auf die Grundlagen der Eignerstrategie sowie die Auswirkungen von Auslagerungen gelegt, während im vierten Teil (Ziff. 4) die Umsetzung dieser Eignerstrategie anhand der Einheiten gemäss der Aufgabentypologie analysiert wird.

Ziffer 5 informiert über die Umsetzung der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen aus dem CG-Expertenbericht 2019 und prüft die Ausdehnung dieser Massnahmen auf die übrigen verselbstständigten Einheiten.

Der Bericht schliesst mit Schlussfolgerungen des Bundesrates und zeigt auf, welche Anpassungen er in welcher Form vorzunehmen gedenkt oder bereits vorgenommen hat (Ziff. 6).

2 Steuerungsmodell

2.1 Steuerungsmodell des Bundes und Entwicklungen seit 2006

2.1.1 Beschreibung des Steuerungsmodells

In den 1990er Jahren begann eine Welle von Auslagerungen, die sich nicht nur in der Schweiz, sondern im ganzen OECD-Raum beobachten liess. Der Mangel an einheitlichen Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben an verselbstständigte Einheiten des Bundes sowie deren zum Teil sehr unterschiedliche rechtliche Konzeption und Steuerung wurden in der Folge zunehmend als unbefriedigend erachtet. Deshalb hat das Parlament bessere Grundlagen für die Auslagerung von Aufgaben und eine einheitlichere Steuerung verselbstständigter Einheiten verlangt. Der Bundesrat kam diesem Anliegen mit dem Bericht

²¹ PA 19502 Prüfung der effektiven Gewinnmarge bei RUAG Aviation 2013-17, 21.5.2019.

²² PA 18527 Prüfung des Risikomanagements, Die Schweizerisches Post AG, 8.3.2019.

²³ PA 16674 Veröffentlichung im Jahresbericht der EFK 2017, vgl. auch Fn 21.

²⁴ Prüfung des Anreizes zur Steigerung der Energieeffizienz durch das Trassenpreismodell, 12.4.2017.

²⁵ PA 18527 Prüfung des Risikomanagements Die Schweizerisches Post AG, 8.3.2019; Schweizerische Post AG, Stand der Dinge, 17.4.2019.

des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben nach (Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006, zit. CG-Bericht 2006²⁶).

Der Bundesrat hat sich für die Erarbeitung eines Berichts und von Leitsätzen entschieden; dies in Anlehnung an die OECD²⁷, die sogenannte «Guidelines» erarbeitet hat. Einige wenige Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein haben sich dafür entschieden, die Konzeption und die Grundsätze der Public Corporate Governance in einem Gesetz festzuhalten.²⁸ Der Mehrwert von solchen «Public Corporate Governance Gesetzen» im Vergleich zu den verbindlichen Richtlinien und Grundsätzen des Bundes ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Die Ausgangslage bei den Kantonen ist aber insofern nicht mit der des Bundes vergleichbar, als das Spektrum ihrer Beteiligungen wesentlich weniger breit ist. Sie verfügen nicht über grosse Infrastrukturunternehmen im Bereich der Grundversorgung oder über Anstalten mit Monopolaufgaben und mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Die wesentlichen Grundlagen der Kantone können entsprechend besser in einem Gesetz zusammengefasst werden. Die Gestaltung und Umsetzung der Eignerpolitik auf der Basis von Berichten und Leitsätzen, welche die allgemeinen und für die Verwaltung verbindlichen Vorgaben für die entsprechenden Organisationserlasse und die Behandlung von eignerpolitischen Geschäften bilden²⁹, ist nach Ansicht des Bundesrates flexibler und wird der Situation beim Bund eher gerecht. Auch das Parlament kann seine Anliegen so einfacher einbringen, wie sich im Rahmen des Zusatzberichts 2009 und der Ergänzung der Leitsätze und bei der Schaffung der spezifischen Organisationserlassen gezeigt hat. Eine Verankerung der Grundsätze der Organisation und Steuerung je Einheit auf Gesetzesstufen ist in jedem Fall gewährleistet.

Mit dem CG-Bericht wurden drei für die Eignerpolitik des Bundes zentrale Fragen beantwortet mit dem Ziel, einheitliche Kriterien zu definieren:

- Welche Aufgaben eignen sich für eine Auslagerung?
- Wie sollen die mit der Erfüllung solcher Aufgaben betrauten Organisationen rechtlich verfasst und gesteuert werden?
- Wie soll der Bund seine Eignerinteressen wahrnehmen?

Prüfung der Auslagerungseignung anhand einer Aufgabentypologie

Die im CG-Bericht des Bundesrates entwickelte Aufgabentypologie dient bei Auslagerungsentscheiden als Orientierungshilfe. Während sich die sogenannten Ministerialaufgaben nicht zur Auslagerung eignen, sind die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter und die Dienstleistungen am Markt für eine Aufgabenübertragung geeignet. Die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und die Dienstleistungen mit Monopolcharakter werden idealerweise durch selbständige Anstalten erbracht, während sich zur Erbringung von Dienstleistungen am Markt die Rechtsform der Aktiengesellschaft am besten eignet (vgl. zum Portfolio des Bundes Ziff. 2.2.3). Die Zuordnung zum Aufgabentypus erfolgt nach dem Aufgabenschwerpunkt.

²⁶ BBI 2006 8233; vom Parlament beraten und am 12.3.2008 (Nationalrat) bzw. 23.9.2008 (Ständerat) zur Kenntnis genommen, mit Erteilung weitere Aufträge an den Bundesrat (Erstellung Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25.3.2009, BBI 2009 2659, zit. Zusatzbericht).

²⁷ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015.

²⁸ Z.B. Kanton Basel-Landschaft: Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance); Waadt: Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales; Wallis: Loi sur les participations de l'Etat à des personnes morales et autres entités; Fürstentum Liechtenstein: Gesetz vom 19.11.2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz; ÖUSG). Andere Kantone wie z.B. der Kanton Aargau haben «Richtlinien zur Public Corporate Governance» sowie Kommentare dazu erlassen, was mit dem Vorgehen des Bundes vergleichbar ist.

²⁹ Die Grundsätze der Aufgabentypologie und die Leitsätze zur Steuerung haben Richtliniencharakter. Bei der Vorbereitung und Koordination von Geschäften in Zusammenhang mit verselbstständigten Einheiten darf nur unter Nachweis triftiger Gründe abgewichen werden (CG-Bericht 2006, Ziff. 7.1). Für das Parlament sind die Leitsätze eine wichtige Grundlage zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht gegenüber dem Bundesrat (CG-Bericht 2006, S. 8235).

- Die Ministerialaufgaben umfassen namentlich die Politik- und Gesetzgebungsvorbereitung sowie hoheitliche Aufgaben, deren Erfüllung meistens mit Eingriffen in die Grundrechte verbunden ist (z.B. in den Bereichen Sicherheit, Justiz). Sie erfordern in hohem Mass demokratische Legitimation und politische Steuerung; ausgeprägt ist auch der Koordinationsbedarf mit anderen Aufgaben der zentralen Bundesverwaltung.
- Die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sind hoheitlicher Natur, müssen aber ausgelagert werden, um die Unabhängigkeit der operativen Aufsichtstätigkeit gegenüber politischer Einflussnahme auf Einzelfallentscheidungen abzuschirmen.
- Die Dienstleistungen mit Monopolcharakter sind kaum hoheitlich. Der Koordinationsbedarf mit anderen Bundesaufgaben ist nicht ausgeprägt. Zudem ist der politische Gestaltungsspielraum aufgrund wissenschaftlicher, technischer oder internationaler Vorgaben oft eng. Teilweise sind solche Aufgaben zwar marktnah, doch liegt ein Marktversagen vor, das zu einer Unterversorgung führen könnte. Oft werden solche Aufgaben mehrheitlich vom Bund finanziert. Obwohl eine engere politische Steuerung unerlässlich bleibt, ist eine gewisse Eigenständigkeit und daher die Auslagerung von Vorteil.
- Die Dienstleistungen am Markt werden durch den Markt gesteuert, wobei ein Mindestversorgungsgrad gewährleistet wird. Mit gesetzlichen Vorgaben zur Grundversorgung wird dem öffentlichen Interesse Rechnung getragen. Dienstleistungen am Markt sind für die Auslagerung prädestiniert, da der Erbringer für eine erfolgreiche Positionierung im Markt weitgehende Autonomie benötigt.

Steuerungsinstrumente

Das Kernstück der Public Corporate Governance des Bundes bilden zweifellos die Steuerungsinstrumente. Die Steuerung findet auf drei Stufen statt, mit einer lang-, mittel- und kurzfristigen Ausrichtung.

- Grundlegende, auf Langfristigkeit angelegte, verbindliche Elemente werden in Gesetzen und Ausführungsbestimmungen verankert. Dazu gehören die Zweckbestimmung und der gesetzliche Aufgabenbeschrieb – bei den bundesnahen Unternehmen insbesondere der Grundversorgungsauftrag³⁰; sodann die Wahl der Rechtsform, die Struktur der Gesellschaftsorgane, die dynamische Steuerung (strategische Ziele), die Haftung, die finanzielle Struktur sowie die Kontrollmechanismen des Bundesrates als Eigner. Für die Aktiengesellschaften finden sich zudem wesentliche Grundsätze im Obligationenrecht. Der öffentliche Zweck wird auch in den Statuten der Einheiten festgehalten, sofern Statuten vorliegen.³¹ Die 37 Leitsätze des Bundesrates haben insbesondere bei den Anstalten zu einer weitgehenden formellen und materiellen Harmonisierung der Gesetzgebung beigetragen.
- Als dynamisches und mittelfristiges Steuerungselement nutzt der Bundesrat die strategischen Ziele, welche sich auf die gesetzliche Zweck- und Aufgabenbestimmungen abstützen und diese konkretisieren.³² Die strategischen Ziele dienen ihm als Grundlage bzw. Leitlinie für die Ausübung seiner Rechte als Eigner in den Organen der ausgelagerten Einheiten bzw. gegenüber diesen. Bei Aktiengesellschaften mit Drittaktionären wird zudem mit den strategischen Zielen gegenüber Drittinvestoren Transparenz über die mittelfristigen Ziele des Bundes als Haupt- oder Mehrheitsaktionär geschaffen. Die strategischen Ziele werden in der Regel auf vier Jahre angelegt, was die Planbarkeit bei den Einheiten erhöht. Die Ausarbeitung erfolgt in enger Abstimmung zwischen dem Eigner und den Leitungsorganen der betroffenen Einheiten. Soweit erforderlich, sind Änderungen auch vor Ablauf der Zielperiode möglich. Die strategischen Ziele enthalten sowohl Vorgaben zur betrieblichen Entwicklung (unternehmensbezogene Ziele) als auch zur Erfüllung der übertragenen

³⁰ Im Fernmeldebereich wird die Grundversorgung durch die Erteilung einer Konzession mittels Ausschreibungsverfahren sichergestellt.

³¹ BÜHLER, Spezialgesetzliche AG, S. 361.

³² Parlamentarische Initiative - Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten Bericht der Finanzkommission des Nationalrates vom 29.3.2010, BBl 2010 3377, 3385 – Exkurs (nachfolgend: Bericht FK-N).

Aufgaben (aufgabenseitige Ziele).³³ Sie konkretisieren den gesetzlichen Auftrag der verselbstständigten Einheit. Nicht eingreifen darf der Eigner in das operative Geschäft. Es werden diejenigen Themen in die strategischen Ziele aufgenommen, die der Bundesrat als strategisch einstuft (vgl. Ziffer 5.1.6).

Die strategischen Ziele werden mit Kennzahlen und Indikatoren unterlegt. Sie bilden Anknüpfungspunkt für die jährliche Berichterstattung zur Zielerreichung der selbständigen Einheiten an den Bundesrat, der seinerseits das Parlament informiert. Die Berichterstattung ist Rechenschaftsablage und ermöglicht einen mehrjährigen Soll-Ist-Vergleich. Dieser dient der Aufsicht durch den Eigner bzw. der Oberaufsicht durch das Parlament. Die strategischen Ziele sind damit das zentrale Steuerungsinstrument, mit dem der Bundesrat die Gewährleistungsfunktion für die Aufgabenerfüllung und damit auch die politische Verantwortung für die strategische Steuerung der verselbstständigten Einheiten wahrnehmen kann.³⁴

- Ein dynamisches und kurzfristiges Steuerungselement sind die institutionalisierten, in der Regel vierteljährlich (mindestens aber mehrmals jährlich) stattfindenden Eignerggespräche (inkl. Vorbereitungsgespräche). Sie dienen u.a. dem Informationsaustausch zwischen dem Eigner und der verselbstständigten Einheit. Die Eignerggespräche dienen zudem der Umsetzung der strategischen Ziele (Standortbestimmung: jährliche Berichterstattung von den Einheiten an den Bundesrat sowie vom Bundesrat an das Parlament), der Eruiierung und Diskussion von Angelegenheiten, welche für den Eigner von strategischer Bedeutung sind (vgl. Ziff. 5.1.6) sowie von aktuellen Fragen und Herausforderungen. In den Eignerggesprächen können mögliche Zielkonflikte aufgrund einer Gesamtbeurteilung erkannt werden. Sie dienen der Herstellung von transparenten Entscheidungsprozessen und der Aufsichtstätigkeit gegenüber der Oberaufsicht sowie der Umsetzung und der Nachverfolgung der an den Eignerggesprächen getroffenen Entscheide und Massnahmen.³⁵ Informelle Kontakte zwischen den Spitzen der Einheiten und der Eignerstellen sind nicht gänzlich vermeidbar. Solche Kontakte dürfen aber den Informationsaustausch auf der obersten Ebene im Rahmen der bestehenden Gefässe nicht abwerten oder unterlaufen und sind auf ein Minimum zu beschränken. Strategische Entscheide müssen stets nachvollziehbar und kontrollierbar sein; diese Empfehlung aus dem CG-Expertenbericht 2019 ist umgesetzt. Daneben sind Kontakte auf Arbeitsebene zwischen den verselbstständigten Einheiten und den Eignerstellen notwendig, damit die von den Eignerstellen erwarteten Kontroll- und Steuerungsaufgaben wahrgenommen werden können. Sachbezogene Kontakte bzw. ein Austausch auf Fachebene müssen möglich sein. Dies gilt insbesondere auch in denjenigen Bereichen, in denen verselbstständigte Einheiten Ministerialaufgaben wahrnehmen.³⁶
- Bei den bundesnahen Unternehmen verfügt der Bund als Haupt- oder Mehrheitsaktionär über weitere Steuerungsinstrumente, die in Anlehnung an das Aktienrecht³⁷ auch bei den Anstalten gelten: Der Bundesrat wählt (bei den Aktiengesellschaften durch seine Vertreter in der Generalversammlung) die Mitglieder des obersten Leitungsorgans (Verwaltungs- bzw. Institutsrat) und die Revisionsstelle und kann diese auch abberufen. Er entscheidet über die Genehmigung des Geschäftsberichts (inkl. Verwendung Bilanzgewinn, Bildung von Reserven) und die Entlastung der Mitglieder des obersten Leitungsorgans und der Revisionsstelle.³⁸ Zudem bestehen z.B. im Bereich der Entschädigung von Leitungsorganen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten des Eigners (vgl. Art. 6a

³³ Werden Einheiten mittels Subventionen finanziert (z.B. ETH-Bereich), so wird diese Finanzierung inhaltlich und zeitlich (4-jähriger Zahlungsrahmen) mit den strategischen Zielen abgestimmt (vgl. Botschaft vom 24. Februar 2016 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2017–2020, BBI 2015 3089, 3285). Die Corporate Governance wird damit mit der finanziellen Steuerung koordiniert. Vgl. auch LS 17.

³⁴ CG-Bericht 2006, S. 8276; Erläuternder Bericht, S. 47; Bericht FK-N, S. 3386; Zusatzbericht, S. 2708 f.; CG-Expertenbericht 2019, S. 118; GUTZWILLER, § 10 N 366 ff.; STÖCKLI, S. 252 ff. und 327 ff.; HÖCHNER, S. 112 f.

³⁵ Vgl. Ziff. 2.1.1; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 163.

³⁶ Vgl. Stellungnahme Bundesrat Bericht GPK-S Postauto, BBI 2020 7355 7366 (E. 9).

³⁷ Stellungnahme Bundesrat Bericht GPK-S Postauto, BBI 2020 7370 f. (E. 13). Vgl. für eine Übersicht HÖCHNER, S. 116 ff.

³⁸ CG-Bericht 2006, S. 8266; CG-Expertenbericht 2019, S. 38 f.

BPG, Kaderlohnverordnung, Kaderlohnreporting, Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften³⁹).

In den Statuten (Art. 626 OR) kann der Gesellschaftszweck und somit deren Tätigkeitsfeld definiert werden. Damit werden die Gesellschaftsorgane einerseits zur Verfolgung der Geschäftsaktivitäten, die in dieses Tätigkeitsfeld fallen, (positiv) verpflichtet. Andererseits wird damit negativ eine äussere Schranke für die Vertretungsmacht der Organe umschrieben. In den Zweckbestimmungen können auch öffentliche Interessen oder die Zielsetzungen des Staates festgehalten und die Gesellschaft so auf «einen öffentlichen Zweck programmiert» werden. Diese Zweckumschreibung kann insbesondere auch im Falle von Interessenkonflikten für die Gesellschaftsorgane wegleitend sein.⁴⁰

Zuständigkeiten im Eignermodell

Gegenüber den verselbstständigten Einheiten des Bundes tritt der Bundesrat als Eigner auf. Die verwaltungsinterne Zuständigkeit für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte hängt von der Bedeutung der Einheit ab: Bei den bundesnahen Unternehmen, die hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringen, kommt das sog. duale Modell zur Anwendung. Dabei nehmen das zuständige Fachdepartement und das EFD (EFV) als sogenannte Eignerstellen diese Verantwortung gemeinsam wahr. Dasselbe Modell kommt bei Einheiten zur Anwendung, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, auf namhafte Subventionen des Bundes angewiesen und somit für dessen Haushalt von besonderer Bedeutung sind. Aktuell gilt dies für den ETH-Bereich und die SERV. Bei allen übrigen Einheiten dieses Aufgabentyps sowie für sämtliche Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sollten gemäss dem CG-Bericht die Fachdepartemente federführend für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte sein. Die EFV sollte insbesondere bei Finanzierungs- und Haftungsfragen einbezogen werden. Um mögliche Interessenkonflikte im Fachdepartement zu vermeiden, sollte gemäss dem CG-Bericht, die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte einer Einheit im Fachdepartement übertragen werden, die weder Funktionen der Fachaufsicht noch solche der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht und der Leistungsbestellung am Markt ausübt. In der Mehrzahl der Fälle würde dies eine Stelle für die Eignerpolitik im Generalsekretariat des zuständigen Fachdepartements bedingen.⁴¹

Aufgrund eines Postulates der Finanzkommission wurde lediglich ein Leitsatz zum bundesrätlichen Controlling in den CG-Bericht eingefügt⁴² und diesbezüglich Klarheit geschaffen. Hinsichtlich der Zuständigkeiten im Eignermodell auf der Departements- und Amtsstufe bestehen aber weder Leitsätze, noch Grundsätze. Auch wurde im Organisationsrecht das dargestellte Steuerungsmodell nicht oder nur ansatzweise abgebildet.⁴³ Das Zusammenwirken der einzelnen Stellen und eine Abgrenzung von deren Verantwortung und Verantwortlichkeit sowie das Vorgehen wurde nicht geregelt.⁴⁴ Die Praxis hat sich zudem im Verlaufe der Zeit vom Modell, wie es im CG-Bericht 2006 dargestellt wurde, wegbewegt.⁴⁵ Im Rahmen des CG-Expertenberichts 2019 wurde darum empfohlen, die Rollenteilung im Eignermodell rechtlich zu umschreiben. Die GPK-S macht in ihrem Bericht bezüglich Zuständigkeiten und Vorgehensweisen ähnliche Empfehlungen.⁴⁶

³⁹ SR 221.331; wird grösstenteils in das revidierte Aktienrecht (OR) überführt.

⁴⁰ GUTZWILLER, § 8 N 232 ff.; STÖCKLI, S. 308 ff.; JAAG, S. 395; FORSTMOSER/JAAG, N 78. Auf diesem Weg können auch die Kernelemente der Eignerstrategie des Bundes in die Statuten integriert werden.

⁴¹ CG-Bericht 2006, Ziff. 6.3.2, S. 8294.

⁴² Postulat 07.3775 der Finanzkommission betreffend bundesrätliches Controlling, Leitsatz 22a; vgl. Zusatzbericht, Ziff. 6.

⁴³ In einigen Organisationsverordnungen der Departemente gibt es Hinweise auf Aufgaben im CG-Bereich.

⁴⁴ Vgl. nachfolgend Ziff. 5.1.1 zur vorgeschlagenen, diesbezüglichen Ergänzung der RVOV.

⁴⁵ Vgl. nachfolgend Ziff. 5.1.1.

⁴⁶ Siehe oben Ziff. 1.3. Bericht GPK-S Postauto, Ziff. 8.2.1 und Empfehlung 13: Die strategische Führung und die Aufsicht, die der Bundesrat bzw. die Eignerdepartemente und die EFV in ihrer Funktion als Mehrheits- oder Alleinaktionär ausüben, soll nach Ansicht der GPK-S durch verschiedene Massnahmen präzisiert und verstärkt werden. Der Bund soll – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben (Aktienrecht und sonstige einschlägige Rechtsvorschriften) – seine ihm als Eigner zukommende Rolle im Bereich der strategischen Führung und Aufsicht aktiver wahrnehmen. So sollen u.a. klarer definieren, welche Elemente für den Bund als

Das Parlament übt die Oberaufsicht aus. Diese ist als Aufsicht über die Steuerung des Bundesrates konzipiert. Adressat der Oberaufsicht ist grundsätzlich die Regierung (indirekte Oberaufsicht) und nicht der ausgelagerte Verwaltungsträger (direkte Oberaufsicht). Die Oberaufsicht hat primär einen nachträglichen und nicht einen mitschreitenden Charakter.⁴⁷

2.1.2 Entwicklungen in der Corporate-Governance des Bundes seit 2006

Zusatzbericht und Umsetzungsplanung des Bundesrates

Mit seinem Zusatzbericht⁴⁸ im Jahr 2009 hat sich der Bundesrat aufgrund der Beratungsergebnisse zum CG-Bericht im Parlament mit der Frage der Entsendung instruierbarer Bundesvertreter in Organisationen und Unternehmungen des Bundes befasst und zusätzliche Leitsätze in den Bereichen Personal- und Pensionskassenstatut sowie Controlling des Bundesrates eingeführt. Die Umsetzungsplanung⁴⁹ 2009 basierte auf Abweichungsanalysen, die massgeblich in den einzelnen Departementen durchgeführt worden sind. In der Umsetzungsplanung des Bundesrates wurde aufgezeigt, wie er die von den Departementen evaluierten Abweichungen von den CG-Vorgaben zu beheben gedenkt. Die Umsetzungsplanung ist inzwischen weitgehend abgeschlossen (vgl. Ziff. 2.2.3).

Oberaufsicht durch das Parlament

Aufgrund einer Parlamentarischen Initiative aus dem Jahr 2010⁵⁰ haben die eidgenössischen Räte ihr Instrumentarium für eine wirkungsvolle Oberaufsicht bei der Steuerung der ausgelagerten Einheiten entwickelt. Die drei in der Gesetzgebung verankerten Kernelemente der Initiative sind:

- die Verpflichtung des Bundesrates zur Steuerung der in Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) erwähnten verselbstständigten Einheiten des Bundes mit strategischen Zielen;
- das Recht des Parlaments gemäss Artikel 28 Absatz 1 Buchstabe b, Absatz 1^{bis} Buchstabe b Ziffer 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10), beim Erlass und bei der Änderung der strategischen Ziele Anträge an den Bundesrat zu stellen;
- die Vereinheitlichung der Berichterstattung für sämtliche ausgelagerten Einheiten des Bundes nach Artikel 148 Absatz 3^{bis} ParlG.

Spezialgesetzlich verankert ist die Pflicht des Bundesrates, vor Verabschiedung der strategischen Ziele die zuständigen Kommissionen des Parlaments zu konsultieren, nur im Postorganisationsgesetz (Art. 7 Abs. 2 POG⁵¹). Die gleiche Praxis hat sich jedoch auch bezüglich Swisscom, SBB und RUAG etabliert.

Leitsätze zur Corporate Governance

Im Corporate-Governance-Bericht und im Zusatzbericht stellte der Bundesrat insgesamt 37 Leitsätze auf, die bei der Ausgestaltung, Steuerung und Kontrolle von verselbstständigten Einheiten des Bundes

Eigner von strategischer Bedeutung sind, die bestehenden organisatorischen Strukturen verstärkt werden, ein Konzept zur Erkennung und Lösung von Zielkonflikten erstellt werden, die Nachverfolgung der Unternehmensaktivitäten verbessert und die in Krisensituationen zur Verfügung stehenden Massnahmen definiert werden. In der Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht GPK-S Postauto hält der Bundesrat fest, dass ein Eingriffsinstrumentarium grundsätzlich besteht. Er nimmt die Empfehlung 13 mit Ausnahme des vorgeschlagenen Konzeptes zur Krisenbewältigung an.

⁴⁷ CG-Bericht 2006 Ziff. 4.2.8; Bericht FK-N, S. 3383, 3386 f.; vgl. zum Ganzen: HÖCHNER, S. 137 ff.; speziell betr. die Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen, S. 211 ff.

⁴⁸ Zusatzbericht, BBI 2009 2659.

⁴⁹ Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 25.3.2009, www.efv.admin.ch > Themen > Finanzpolitik, Grundlagen > Corporate Governance > Grundlagen.

⁵⁰ Vgl. Bericht FK-N; Bundesgesetz vom 17.12.2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten, in Kraft seit 1.1.2012 (AS 2011 5859; BBI 2010 3377 3413). Vgl. zum Ganzen HÖCHNER S. 137 ff.

⁵¹ SR 783.1.

als Richtlinien berücksichtigt werden müssen. Die Leitsätze sind für die Verwaltung verbindlich, Abweichungen sind zu begründen („Comply or explain“-Prinzip).⁵² Aufgrund der Empfehlungen des Expertenberichts hat der Bundesrat am 26. Juni 2019 eine Ergänzung von Leitsatz 6 beschlossen (vgl. Ziff. 5). Dieser Auftrag ist umgesetzt. Der Bundesrat hat zudem zeitgleich mit der Verabschiedung dieses Postulatsberichts seine Leitsätze 4, 17 und 26 angepasst (vgl. Ziff. 2.1.1). Damit hat er ein Anliegen der GPK-S erfüllt, welche in ihrem Bericht vom 9. Mai 2017 betreffend die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung eine Abweichung zwischen dem Mustererlass Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (Art. 6) und Leitsatz 4 festgestellt hatte.⁵³

Mustervorlagen der Verwaltung

Im Laufe der Zeit wurde das Steuerungsmodell stetig verfeinert. Gewisse Themen wurden im Rahmen dieser Weiterentwicklung vertieft oder neu aufgenommen, wie Unabhängigkeit, Offenlegung von Interessenbindungen bei Mitgliedern des obersten Leitungsorganes, Entlohnung der Kader oder Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele. Zur Umsetzung der CG-Vorgaben wurden zahlreiche Mustervorlagen geschaffen.⁵⁴ Dazu gehören:

- Das Musteranforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes ist gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. Dezember 2018 seit dem 1. Januar 2019 auf alle Gremien anwendbar, für die nach Art. 8j RVOV ein Anforderungsprofil zu erlassen ist. Vom Musteranforderungsprofil abweichende Anforderungsprofile sind dem Bundesrat unter Angabe der Gründe zur Genehmigung zu unterbreiten.
- Die Mustervorlage für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes bezieht sich insbesondere auf öffentlich-rechtliche Anstalten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen. Da Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht einen erhöhten Grad an Autonomie geniessen, dient die Mustervorlage lediglich als Empfehlung. Für Aktiengesellschaften sind namentlich die finanziellen und personellen Ziele sinngemäss anzuwenden.
- Die EFV hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) den damals bereits bestehenden Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter per 1. Januar 2016 aktualisiert und gleichzeitig einen Mustererlass für Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht publiziert. Die beiden Mustererlasse bilden die Grundlage für neue oder zu revidierende Organisationserlasse. Dank ihnen konnte in den letzten Jahren nicht nur eine formelle und materielle Harmonisierung der Gesetzgebung erreicht, sondern auch eine themenbezogene Weiterentwicklung der CG des Bundes vorangetrieben werden. Die von der GPK-S in ihrem Bericht vom 9. Mai 2017 betreffend die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung⁵⁵ festgestellten Abweichungen zwischen den Mustererlassen und neueren Organisationserlassen gegenüber den CG-Leitsätzen hat der Bundesrat inzwischen formell beseitigt (vgl. Ziff. 2.2.1).
- Die Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen⁵⁶ mit den dazugehörigen Erläuterungen⁵⁷ wurden in Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 23. November 2016 («Honorare und Löhne des obersten Kaderns in den bundesnahen Unternehmen und Anstalten; Steuerungsmöglichkeiten») im Jahr 2018 eingeführt. Sie gelten für die vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrschten Aktiengesellschaften (Schweizerische Post, SBB, Skyguide, RUAG, Identitas und SIFEM). Die Generalversammlungen der betroffenen Unternehmen legen – mit erstmaliger Wirkung im Jahr 2019 – jährlich im Voraus eine Obergrenze für die Honorare des obersten

⁵² Vgl. oben Ziff. 2.1.1.

⁵³ Bericht GPK-S Sicherstellung 2017, 4518 und 4522.

⁵⁴ Vgl. für eine Übersicht HÖCHNER, S. 31 ff.

⁵⁵ Bericht GPK-S Sicherstellung 2017; vgl. auch Bericht GPK-S Sicherstellung 2015.

⁵⁶ Medienmitteilung des Bundesrates «Musterbestimmungen zur Steuerung der Vergütungen des obersten Kaderns in den bundesnahen Unternehmen und Anstalten» vom 21.6.2017: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48749.pdf>

⁵⁷ Vgl. Fn 56: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48768.pdf>.

Leitungsorgans, dessen Vorsitz sowie für die Entlohnung der Geschäftsleitung fest. Die Boni und Nebenleistungen wurden im Verhältnis zum Fixlohn begrenzt: Der variable Lohnanteil der einzelnen Geschäftsleitungsmitglieder darf höchstens 50 Prozent des fixen Lohnanteils betragen. Die Nebenleistungen dürfen nicht mehr als zehn Prozent ausmachen. Die Regelung zu den Nebenleistungen gilt auch für die Anstalten und Stiftungen des Bundes.

- Die EFV erlässt zusammen mit dem EPA (gemäss Auftrag des Bundesrates vom 9.11.2011) zudem jährlich bis spätestens Ende November Weisungen über die Berichterstattung des Bundesrates zur Erreichung der strategischen Ziele. Im Intranet stehen zusätzlich Vorlagen für die Kurzberichte und die vertiefte Berichterstattung zur Verfügung. Aufgrund ihrer grossen wirtschaftlichen und politischen Bedeutung⁵⁸ müssen RUAG, Post, Swisscom, SBB, Skyguide, der ETH-Bereich, SERV und FINMA jährlich vertieft Bericht erstatten. Da die Überarbeitung der strategischen Ziele im letzten Jahr der Strategieperiode erfolgt, wird bei den kleineren Einheiten erst in diesem Zeitpunkt vertieft Bericht erstattet.

2.2 Erfahrungen auf der Grundlage des CG-Berichts 2006

2.2.1 Anpassungen der Praxis im Vergleich zum CG-Bericht 2006

Die Erfahrungen bei der Anwendung der CG-Leitsätze haben bei den Anstalten in zwei Fällen zur Einleitung einer Praxisänderung geführt: Dabei geht es um Zuständigkeitsfragen, einerseits bei der Wahl der Geschäftsleitungsmitglieder und andererseits bei der Verabschiedung der strategischen Ziele. Diese Praxisänderungen wurden nach ihrer Einführung bei den nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren konsequent weitergeführt. Die dadurch entstandenen Abweichungen von den CG-Leitsätzen sind somit bereits rechtlich und politisch verankert. Es galt daher nur noch, die Leitsätze 4 und 17 entsprechend zu aktualisieren.

Die Ergänzung von Leitsatz 26 entspricht der expliziten Verankerung einer von Anfang an gelebten Praxis betreffend die Zuständigkeit zum Erlass von Bestimmungen über Gebühren und Abgaben. Damit wurde dem betreffenden Grundsatz das gebotene Gewicht verliehen und eine abweichende Aussage in den Erläuterungen des CG-Berichts⁵⁹ korrigiert.

Im Einzelnen zu den Anpassungen der Leitsätze folgendes:

Anpassung von LS 4

4. Leitsatz (Änderung) - Wahl der Geschäftsleitungsmitglieder

Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. ~~Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht. Die Geschäftsleitung von Anstalten besteht aus einer oder mehreren Personen. Der Verwaltungs- oder Institutsrat entscheidet über die Begründung, die Änderung und die Beendigung der Arbeitsverhältnisse mit der Direktorin oder dem Direktor und – auf deren bzw. dessen Antrag – mit den übrigen Geschäftsleitungsmitgliedern. Die Begründung und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat.~~

⁵⁸ Bericht FK-N, BBI 2010 3377, 3391: Die grosse wirtschaftliche und politische Bedeutung für den Bund als Eigner beurteilt sich bezüglich der jeweiligen Einheit nach den folgenden Kriterien: Wirtschaftliche Grösse, Finanzierung durch allgemeine Bundesmittel und den mit ihrer Tätigkeit verbundenen volkswirtschaftlichen Risiken.

⁵⁹ CG-Bericht, Ziff. 5.1 und 5.2.

In die Mustererlasse⁶⁰ und die neueren Organisationserlasse wurde die von Leitsatz 4 abweichende Lösung bereits aufgenommen, die gleichermassen bei Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und bei Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter zur Anwendung gelangt: Der Genehmigung durch den Bundesrat unterstellt sind die Begründung und die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor. Die zentrale Stellung und Verantwortlichkeit dieser Funktion (insb. Entscheidungsbefugnisse und Vertretung der Einheit nach aussen) rechtfertigen es, dem Bundesrat auch bei den Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht ein entsprechendes Aufsichtsinstrument in die Hand zu geben. Sowohl die Besetzung dieser Funktion als auch die Abwahl einer dem Verwaltungsrat nicht genehmen Direktorin bzw. eines ihm nicht genehmen Direktors soll nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein. Bei allen anderen Vertragsänderungen des Arbeitsverhältnisses mit der Direktorin oder dem Direktor kann hingegen auf den Genehmigungsvorbehalt verzichtet werden: Die vom Bundesrat zu genehmigende Personalverordnung und die Kaderlohnverordnung stecken den Rahmen für Vertragsänderungen bereits hinreichend ab, indem insbesondere die Obergrenze des Direktorenteils in der Personalverordnung festgelegt wird.

Bei den übrigen Geschäftsleitungsmitgliedern erfolgen Wahl, Vertragsauflösung und Vertragsänderungen – auf Antrag des Direktors bzw. der Direktorin – allein durch den Verwaltungs- bzw. Institutsrat. Der bislang weitergehende Genehmigungsvorbehalt durch den Bundesrat bei den Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter entfällt.

Umgesetzt worden ist diese Lösung beispielsweise bereits beim SNM, beim EHB, bei der Innosuisse, der FINMA, der Swissmedic, der RAB und beim SIR.⁶¹ Abweichende Lösungen bestehen insb. beim Institut für Metrologie, beim IGE, bei der SERV und der ETH sowie beim ENSI.

- Beim METAS wird die Direktorin oder der Direktor durch den Bundesrat gewählt⁶². Diese Abweichung drängte sich auf, weil das Institut im Bereich der Gesetzgebung tätig ist, die Schweiz in internationalen Organisationen vertritt und namentlich Aufsichtsfunktionen gegenüber den Kantonen wahrnimmt. Da in diesen Bereichen ein Interessenkonflikt zum Institutsrat nicht ausgeschlossen werden kann, erfolgt die Wahl wie bei einer Direktorin oder einem Direktor eines Bundesamtes direkt durch den Bundesrat.⁶³
- Beim IGE⁶⁴ lässt sich die Wahl des Direktors bzw. der Direktorin durch den Bundesrat mit den Aufgaben des Instituts begründen: Es nimmt, neben Dienstleistungen mit Monopolcharakter, auch Ministerialaufgaben wahr.
- Bei der SERV⁶⁵ müssen die Sozialpartner bei der Wahl der Mitglieder im Verwaltungsrat angemessen berücksichtigt werden. Der Verwaltungsrat wählt daher die Direktorin oder den Direktor ohne Genehmigungsvorbehalt durch den Bundesrat.
- Für den ETH-Bereich bestehen Sonderlösungen, die keine Änderung erfahren.⁶⁶
- Beim ENSI wählt der ENSI-Rat die Direktorin oder den Direktor und die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung in alleiniger Kompetenz.⁶⁷ Damit soll die fachliche Unabhängigkeit betont werden.

⁶⁰ Art. 7 Bst. h und i Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter; Art. 6 Bst. h und i Mustererlass für Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.

⁶¹ Art. 11 Abs. 4 Bst. d und e MSG, Art. 11c Abs. 1 Bst. i und j EHB-Verordnung, Art. 7 Abs. 1 Bst. h und i SAFIG, Art. 9 Bst. i und j SIRG; Art. 9 Abs. 1 Bst. g und h FINMAG, Art. 72a Abs. 1 Bst. g und h HMG, Art. 30a Bst. g und h RAG.

⁶² Art. 9 Abs. 2 EIMG.

⁶³ Botschaft zum Messwesen vom 27.10.2010, BBl 2010 8013 8047 f.

⁶⁴ Art. 3 und Art. 4 Abs. 4 IGEG: Der Direktor bzw. die Direktorin ist formelles Organ. Der Institutsrat bestimmt die Zusammensetzung der Direktion. Bei der Erfüllung der hoheitlichen Aufgaben ist der Direktor an die Weisungen von Bundesrat bzw. EJPD gebunden (Art. 5 Abs. 1 IGEG).

⁶⁵ Art. 24 Abs. 1 und Abs. 3 Bst. a SERVG.

⁶⁶ Vgl. insb. Art. 28 Abs. 1 und 4 ETH-Gesetz: Die Schulpräsidenten werden auf Antrag des ETH-Rates vom Bundesrat in ihr Amt gewählt. Die übrigen Mitglieder der Schulleitungen werden vom ETH-Rat angestellt.

⁶⁷ Art. 6 Abs. 6 Bst. g ENSIG: Der ENSI-Rat wählt die Direktorin oder den Direktor und die weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung.

Diesbezüglich wird keine Änderung vorgeschlagen. Ob weitere Anpassungen an die CG Grundsätze unter Wahrung dieser fachlichen Unabhängigkeit des ENSI möglich sind, soll anlässlich der nächsten ENSIG-Revision geprüft werden.

Die Wahl der Verwaltungs- oder Institutsräte bleibt unverändert und ist von der Anpassung von Leitsatz 4 nicht betroffen. Wie bis anhin wählt der Bundesrat (bei Aktiengesellschaften durch seine Vertreter in der Generalversammlung) die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie die Revisionsstelle und kann diese auch abberufen. Diese Regelung ist bei allen verselbstständigten Einheiten umgesetzt.

Anpassung von LS 17

17. Leitsatz (Änderung) - Erlass der strategischen Ziele

Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele – unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat – vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbstständigte 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.

In den Mustererlassen⁶⁸ und den neueren Organisationserlassen⁶⁹ werden die strategischen Ziele von Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht zwar weiterhin vom Verwaltungsrat erlassen. Sie bedürfen nun aber der Genehmigung durch den Bundesrat. Ursprünglich war vorgesehen, dass bei solchen Einheiten der Verwaltungsrat die strategischen Ziele selbst erlässt und nicht der Bundesrat, wie dies bei den Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter der Fall ist. In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass der Bundesrat auch zur Steuerung der Einheiten mit Aufsichtsaufgaben auf eine vorausschauenden (ex ante) Einflussmöglichkeit angewiesen ist. Die vom Verwaltungsrat beschlossenen strategischen Ziele bedürfen daher zu ihrer Wirksamkeit gemäss geänderter Praxis der Genehmigung durch den Bundesrat. Er kann die Genehmigung zwar verweigern (Vetorecht), die strategischen Ziele aber nicht selbst abändern. Bei einer Rückweisung würde im Rahmen der Eigengespräche nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht. Die Unabhängigkeit der Anstalt gegenüber politischen Einflüssen wird durch den Genehmigungsvorbehalt nicht gefährdet.⁷⁰ Vielmehr kann der Bundesrat dadurch eine aktivere Rolle spielen und seine politische Verantwortung dementsprechend besser wahrnehmen. Diese Praxis wurde bei Errichtung der FINMA begründet. Sie gilt inzwischen auch bei der RAB und Swissmedic. Von den bestehenden Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erlässt der ENSI-Rat seine strategischen Ziele in alleiniger Kompetenz.⁷¹ Damit soll wiederum die fachliche Unabhängigkeit des ENSI betont werden; aktuell wird hier keine Änderung vorgenommen. Wie die alleinige Wahl der Direktorin oder des Direktors durch den ENSI-Rat soll auch dieser Punkt bei nächster Gelegenheit vertieft überprüft werden.

Ergänzung von LS 26

26. Leitsatz (ergänzt) - Finanzierung

Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.

Bei Anstalten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, erlässt der Verwaltungs- bzw. Institutsrat die Gebührenverordnung unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat. Bei

⁶⁸ Art. 6 Bst. a Mustererlass für Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.

⁶⁹ Art. 9 Abs. 1 Bst. a FINMAG; Art. 70 Abs. 1 HMG; Art. 30a Bst. b RAG; Art. 5 Abs. 1 Bst. i Entwurf Wettbewerbsbehördengesetz, BBI 2012 4007 und Änderung des Kartellgesetzes, BBI 2012 3989; die Reform scheidete, die hier massgebliche Organisationsbestimmung waren aber unbestritten.

⁷⁰ Vgl. Antwort des Bundesrates zur Interpellation de Courten Thomas (12.4124) «Kompetenzgerangel gefährdet den Finanzplatz Schweiz».

⁷¹ Art. 6 Bst. a ENSIG.

Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erlässt der Bundesrat die Verordnungsbestimmungen zu den Gebühren und allfälligen Aufsichtsabgaben.

Bei den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, werden die Verordnungsbestimmungen zu den Gebühren vom Bundesrat genehmigt.⁷² Eine begründete Abweichung besteht zwecks Sicherstellung eines einheitlichen Gebührenregimes beim METAS (teilweise Gebührenerhebung durch Kanton und Dritte, Ablieferungspflicht an METAS, vgl. Art. 19 Messgesetz)⁷³. Verordnungsbestimmungen zu den Gebühren und allfälligen Aufsichtsabgaben bei Anstalten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht werden (weiterhin) vom Bundesrat nicht nur genehmigt, sondern von ihm selbst erlassen. Die Anstalten dieser Aufgabentypologie finanzieren sich in der Regel mehrheitlich oder vollständig über Gebühren und allenfalls Aufsichtsabgaben selbständig. Der Erlass der entsprechenden Bestimmungen durch den Bundesrat verhindert daher Fehlanreize und stärkt die spezifisch erforderliche Unabhängigkeit der Anstalt gegenüber den Beaufsichtigten.

2.2.2 Entwicklungen im CG-Portfolio des Bundes

Nachfolgend werden in chronologischer Reihenfolge die wichtigsten Entwicklungen im Portfolio des Bundes dargestellt. Die meisten in Angriff genommenen Rechtsetzungsprojekte basierten auf der Umsetzungsplanung des Bundesrates aus dem Jahr 2009, vereinzelt wurden aber auch neue Projekte lanciert.

2.2.2.1 Verzicht auf Verselbständigung

Vom Parlament abgelehnt wurden die folgenden Vorschläge des Bundesrates: Auslagerung des Bundesamtes für Meteorologie und Klimatologie (MeteoSchweiz) im Jahr 2012; Schaffung einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde mit einem erstinstanzlichen, unabhängigen Wettbewerbsgericht im Jahr 2014; Verselbständigung der Aufgaben der Eidgenössischen Stiftungsaufsicht im Jahr 2016. Die ehemalige Vollzugsstelle für den Zivildienst hat der Bundesrat anfangs 2019 in ein eigenes Bundesamt für Zivildienst (ZIVI) überführt.⁷⁴

2.2.2.2 Umsetzung der CG-Vorgaben bei den Anstalten

Mit dem Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz, MSG; SR 432.30) wurde auf den 1. Januar 2010 die Anstalt **Schweizerisches Nationalmuseum** neu errichtet. Die EFK kommt zum Schluss, dass das Schweizerische Nationalmuseum seither eine deutlich positive Entwicklung durchlaufen hat; weiteres Verbesserungspotential besteht gemäss EFK betreffend die Rechenschaftsablage bezüglich der wirtschaftlichen Mittelverwendung gegenüber dem Eigner.⁷⁵ Gemäss der Umsetzungsplanung sollten auch die Organisationsbestimmungen des Bundesgesetzes über Statut und Aufgaben des **Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum** (IGEG⁷⁶) überprüft werden. Bislang wurden jedoch keine Anpassungen auf Gesetzesstufe vorgenommen. Einige Änderungen erfolgten in der Verordnung über die Organisation des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE-OV⁷⁷). Diese Änderungen per 1. Oktober 2010⁷⁸ betreffen insbesondere die Wahl des Institutsrats durch den Bundesrat, die Wahrung der Interessen des Instituts durch die

⁷² Die Autonomie der Anstalten soll nur soweit als nötig eingeschränkt werden. Bei Anstalten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist es zur Wahrnehmung der Steuerung in der Regel hinreichend, dass die Gebührenverordnung vom Bundesrat nur genehmigt wird (Vetorecht). Eine Einschränkung kann sich allerdings ergeben, wenn die Kantone gebührenpflichtig sind. Die Sonderregelung in Art. 34d Abs. 3 ETH-Gesetz soll grundsätzlich beibehalten werden.

⁷³ BBI 2010 8013 8039.

⁷⁴ AS 2018 4573.

⁷⁵ Jahresbericht EFK 2019, S. 38, PA 18431 Prüfung der Mittelverwendung Schweizerisches Nationalmuseum; 13.8.2019.

⁷⁶ SR 172.010.31.

⁷⁷ SR 172.010.311.

⁷⁸ AS 2010 3867.

Institutsratsmitglieder, die Revisionsstelle und die Aufsicht durch den Bundesrat. Das IGE ist somit die einzige Anstalt, die nicht über strategische Ziele gesteuert wird. Damit sind die CG-Leitsätze beim IGE bislang nur teilweise umgesetzt. Bei der **Stiftung Pro Helvetia** konnten die Abweichungen von den CG-Leitsätzen mit dem Bundesgesetz über die Kulturförderung (Kulturförderungsgesetz, KFG⁷⁹) per 1. Januar 2012 behoben werden. Das Bundesgesetz über das **Eidgenössische Institut für Metrologie** (EIMG⁸⁰) bildete anfangs 2013 die Grundlage zur Verselbständigung des ehemaligen Bundesamtes für Metrologie (METAS) als Anstalt. Die Zuständigkeiten der **FINMA** und der **RAB** bezüglich Aufsicht über die Revisionsunternehmen bzw. Prüfgesellschaften wurden zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten bei der RAB gebündelt; mit der gleichen Vorlage⁸¹ erfolgte die CG-konforme Ausgestaltung der RAB per 1. Januar 2015. Ende 2017 wurde die **Eidgenössische Alkoholverwaltung**, eine ehemalige Anstalt des Bundes, im Rahmen einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, AlkG⁸²) aufgehoben und der hoheitlich handelnde Teil in die Eidgenössische Zollverwaltung integriert; die *alcosuisse ag* – das ehemalige Profitcenter der EAV – wurde 2018 verkauft bzw. vollprivatisiert. Die ehemalige **ausserparlamentarische Kommission für Technologie und Innovation** (KTI) wurde per 1. Januar 2018 gestützt auf das Bundesgesetz über die Schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse-Gesetz, SAFIG⁸³) unter der Bezeichnung Innosuisse in eine Anstalt überführt⁸⁴. Im Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, HMG⁸⁵) wurden die letzten Abweichungen der Organisationsbestimmungen der **Swissmedic** von den CG-Leitsätzen auf den Jahresbeginn 2019 beseitigt.⁸⁶ Mit dem totalrevidierten Bundesgesetz über das **Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung** (SIRG⁸⁷) ist der Institutsrat per 1. Januar 2020 im Sinne der CG-Leitsätze verschlankt und stärker auf seine strategische Führungsrolle ausgerichtet worden. Mit dem Bundesgesetz über die Organisation der Bahninfrastruktur (AS 2020 1898) wurden in Art. 9d ff. des Eisenbahngesetzes⁸⁸ die Rechtsgrundlagen zur Errichtung der **Trassenvergabestelle** neu in der Rechtsform einer Anstalt des Bundes geschaffen; diese Rechtsänderung ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Verschiedene Teilrevisionen des Bundesgesetzes über die **Eidgenössischen Technischen Hochschulen** (ETH-Gesetz⁸⁹) führten im ETH-Bereich zu einer schrittweisen Angleichung an die bundesrätlichen Leitsätze: Die Änderungen des ETH-Gesetzes zur Anpassung der Rechnungslegung und der Organisationsbestimmungen an die CG-Leitsätze sind in den Jahren 2015 (AS 2013 389) bzw. 2017 (AS 2017 151) in Kraft getreten.

Hängige Projekte bei den Anstalten

Vom Parlament (mit einer Änderung durch den Nationalrat vom 21.03.2019) angenommen wurde die Motion 18.3404 Häberli-Koller Brigitte, die den Bundesrat beauftragt, die Umwandlung der Forschungsanstalt **Agroscope** in eine Anstalt zu prüfen.⁹⁰ Im Zusammenhang mit den strukturellen Reformen hat der Bundesrat im August 2018 beschlossen, eine Auslagerung von Bau und Betrieb der Nationalstrassen in eine öffentlich-rechtliche Anstalt zu prüfen; der voraussichtliche Abschluss des Prüfungsauftrags ist 2021 zu erwarten.⁹¹ Die Verwaltung erarbeitet zurzeit eine Vernehmlassungsvorlage für eine neue Organisationsform und Führungsstruktur der im Jahr 2017 gegründeten nationalen Agentur **Movetia**

⁷⁹ SR 442.1.

⁸⁰ SR 941.27.

⁸¹ AS 2014 4073.

⁸² SR 680.

⁸³ SR 420.2.

⁸⁴ Hier ist insofern eine Abweichung zu den CG-Grundsätzen entstanden, als mit den Förderaufgaben der Innosuisse hauptsächlich die Kompetenz zur Ausrichtung von Subventionen verbunden ist. Die Subventionsgewährung gehört zu den Ministerialaufgaben, die grundsätzlich nicht zur Auslagerung geeignet sind (Umsetzungsplanung 2009, Ziff. 2.1 und 2.2.2; CG-Bericht 2006, Ziff. 3.4).

⁸⁵ SR 812.21.

⁸⁶ AS 2017 2745.

⁸⁷ SR 425.1.

⁸⁸ SR 711.

⁸⁹ SR 414.110.

⁹⁰ 18.3404 Mo. Häberli-Koller «Forschungsanstalt Agroscope als autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit Rechtspersönlichkeit».

⁹¹ Bericht zur Staatsrechnung 2018, Band 1, Ziff. 54.

(Schweizerische Stiftung für die Förderung von Austausch und Mobilität [SFAM]). Die Rechtsgrundlage für die Aufgabenübertragung an die heutige Stiftung ist im totalrevidierten Bundesgesetz über die internationale Zusammenarbeit und Mobilität in der Bildung (BIZMB⁹²) enthalten, das vom Parlament am 25. September 2020 in den Schlussabstimmungen angenommen wurde. Da jedoch die Organisationsform von Movetia gemäss Beschluss des Bundesrates vom 13. Februar 2019 den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes Rechnung tragen sollte, wird für die Zukunft namentlich die Umwandlung der Stiftung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt geprüft. Am 27. November 2019 hat der Bundesrat ausserdem die Botschaft zu einer weiteren Teilrevision des ETH-Gesetzes verabschiedet, mit der u.a. die Unabhängigkeit zwischen operativer und strategischer Ebene vergrössert und die Aufsichtsaufgabe des ETH-Rates über den **ETH-Bereich** präzisiert werden soll (BBI 2020 715). Die Gesetzesänderung wurde im Nationalrat (Juni und Dezember 2020) und im Ständerat (September und Dezember 2020) beraten. Das **EHB** ist bis anhin nur mit wenigen Artikeln im Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG⁹³) geregelt; alle weiteren Bestimmungen finden sich auf Verordnungsebene. Mit dem Bundesgesetz über die Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung (Entwurf EHB-Gesetz⁹⁴) wird ein eigener Organisationserlass geschaffen, der den Anforderungen des Legalitätsprinzips der Bundesverfassung und der Corporate Governance-Grundsätze des Bundes entspricht. Der neue Erlass ermöglicht zudem die gemäss Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) erforderliche Akkreditierung des EHB als Hochschule. National- und Ständerat haben das EHB-Gesetz am 25. September 2020 in den Schlussabstimmungen angenommen; die Inkraftsetzung ist auf Mitte 2021 geplant.

Neu vorzusehende Umsetzungsmassnahmen bei den Anstalten

Beim **IGE** sind Anpassungen an die CG-Leitsätze, insbesondere eine Steuerung über strategische Ziele, auf Gesetzesstufe erforderlich (vgl. diese Ziffer, vorne betr. «Umsetzung der CG-Vorgaben bei den Anstalten»). Vorgängig sind strategische Ziele für das IGE zu erarbeiten.

2.2.2.3 Umsetzung der CG-Vorgaben bei den Aktiengesellschaften

In der Umsetzungsplanung 2009 (Ziff. 3.2.4) hat der Bundesrat bei der **RUAG Holding AG** keinen dringlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf festgestellt. Per 1. Januar 2012 wurde die im BGRB⁹⁵ noch bestehende Lücke hinsichtlich der Verankerung der strategischen Ziele und der Berichterstattung über die Zielerreichung geschlossen (Art. 3 Abs. 1^{bis} und 1^{ter} BRGB; AS 2011 5859).

Aufgrund der neuen Postgesetzgebung⁹⁶, die gegen Ende 2012 in Kraft getreten ist, wurde die Zielsetzung aus der Umsetzungsplanung 2009 erreicht: Die **Schweizerische Post** wurde per 1. Januar 2013 in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Gleichzeitig wurde PostFinance in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgegliedert und der Aufsicht der FINMA unterstellt. Die Schweizerische Post AG muss die Erfüllung der Grundversorgung durch Steuerung und Kontrolle der Postkonzerngesellschaften sicherstellen.⁹⁷ Seit dem 1. Oktober 2012 obliegt zudem der Eidgenössischen Postkommission (PostCom) – als Nachfolgerin der vormaligen PostReg – die Aufsicht über die Grundversorgung mit Postdiensten; das BAKOM beaufsichtigt die Grundversorgung im Zahlungsverkehr.

Bei den **SBB** zeigten sich bei der Abweichungsanalyse 2009 (Ziff. 3.2.7 Umsetzungsplanung) erhebliche Differenzen zu den bundesrätlichen Leitsätzen (Erlass strategischer Ziele, Berichterstattung, Zuständigkeit des Bundesrates zur Genehmigung von Budget und Rechnung). Diese wurden im Rahmen der Bahnreform 2 korrigiert (AS 2009 5597). Mit dem Bundesgesetz über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (AS 2015 651) wurde zudem die Leistungsvereinbarung mit den SBB per 1. Januar 2016 neu auf die Bestellung der Infrastrukturleistungen durch den Bund fokussiert, während Vorgaben mit Zielcharakter herausgelöst wurden. Die strategischen Ziele unterschieden sich

⁹² Entwurf BBI 2019 8361; Botschaft BBI 2019 8327.

⁹³ SR 412.10.

⁹⁴ BBI 2020 701; Botschaft vom 20.11.2019: BBI 2020 661.

⁹⁵ SR 934.21.

⁹⁶ Postgesetz (PG) vom 17.12.2010 (SR 783.0); Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post, Postorganisationsgesetz, POG, vom 17.12.2010 (SR 783.1).

⁹⁷ Vgl. insb. auch Art. 2-4 Postorganisationsverordnung (VPOG, SR 783.11).

von nun an klar von der Leistungsvereinbarung, die seither für alle Eisenbahnunternehmen, einschliesslich SBB, einheitlich geregelt ist (Art. 51 EBG⁹⁸). Inhaltlich lehnte sich die mit derselben Vorlage vorgenommene Neuformulierung von Artikel 8 SBBG über die strategischen Ziele an diejenige für die Post (Art. 7 POG) an. Am 1. November 2017 hat der Bundesrat zudem beschlossen, dass der Verwaltungsrat der SBB-Tochtergesellschaft SBB Cargo AG gestärkt und dessen Unabhängigkeit erhöht werden soll. Die SBB soll zudem darauf hinarbeiten, Partner für eine finanzielle Minderheitsbeteiligung für die SBB Cargo AG zu gewinnen.⁹⁹ Mit der Auslagerung als Konzerngesellschaft per 1. Januar 2019, der Erhöhung der Entscheidkompetenz des Verwaltungsrates sowie der Umsetzung der Partnerschaft (Übernahme von 35 % durch die Swiss Combi AG per April 2020) hat die SBB diese Ziele 2020 umgesetzt.

Die Privatisierung der **Swisscom** wurde mehrfach vorgeschlagen und diskutiert. Im Jahr 2006 schlug der Bundesrat vor, die gesetzlichen Grundlagen für den vollständigen Verkauf der Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG zu schaffen.¹⁰⁰ Trotz Nichteintretensentscheid beider Räte erhielt der Bundesrat in mehreren parlamentarischen Vorstössen den Auftrag, verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Grundversorgung, dem Aktionariat und den sicherheitspolitischen Interessen des Landes zu beantworten und Varianten für das weitere Vorgehen mit der Bundesbeteiligung an Swisscom aufzuzeigen. Der in der Umsetzungsplanung 2009, Ziffer 3.2.7 in Aussicht gestellte Bericht des EFD zur Bundesbeteiligung an Swisscom (Stand Januar 2010)¹⁰¹ zeigte die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten zur Weiterentwicklung im Bereich der Swisscom auf. Im Fernmeldebericht 2014¹⁰² hat sich der Bundesrat primär aus sicherheitspolitischen Überlegungen dafür ausgesprochen, die Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom vorläufig beizubehalten. Im Jahr 2017 lehnte der Nationalrat zwei parlamentarische Vorstösse ab (Motion Rickli 16.3157, Postulat Glättli 16.3245), welche eine Abgabe der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Unternehmung bzw. deren Aufteilung in eine öffentliche Netzgesellschaft und private Dienstleistungsfirma forderten.

Mit der vom Parlament am 22. März 2019 (BBI 2019 2619, 2640) beschlossenen Änderung des Fernmeldegesetzes wurde Artikel 6 Absatz 3 TUG mit der Pflicht des Verwaltungsrates zur Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates und einer expliziten Grundlage zum Informationsfluss ergänzt. Verzichtet wurde dabei aufgrund der Börsenkotierung der Swisscom jedoch auf den sonst üblichen Zusatz, wonach der Verwaltungsrat für die Umsetzung der strategischen Ziele des Bundesrates sorgt.

In der Umsetzungsplanung 2009, Ziffer 3.2.7 hat der Bundesrat entschieden, bei der **Skyguide** aus Gründen der Zweckmässigkeit und Verhältnismässigkeit auf die Umwandlung in eine Anstalt zu verzichten. Mit einer im Oktober 2010 vom Parlament verabschiedeten Änderung des Luftfahrtgesetzes (LFG¹⁰³) wurde es der Skyguide AG neu ermöglicht, Tochtergesellschaften zu gründen, wobei deren Statuten, gleich wie jene der Muttergesellschaft, der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen. Zeitgleich wurde die Regelung über die Festlegung der strategischen Ziele der Gesellschaft durch den Bundesrat, die Berichterstattung durch den Verwaltungsrat und den Informationsfluss auf Gesetzesstufe angehoben (Art. 40a, 40b und 40c LFG, Fassung gemäss AS 2011 1119). Mit einer weiteren Änderung (Art. 40b LFG, Fassung gemäss AS 2017 5607; AS 2018 384) wurden die Rahmenbedingungen festgelegt, unter denen die Skyguide AG Kooperationen mit anderen Flugsicherungsdienstleistern eingehen kann.

⁹⁸ SR 742.101.

⁹⁹ Vgl. Ziffer 1.6 der strategischen Ziele des Bundesrates für die SBB AG 2019-2022.

¹⁰⁰ Botschaft zur Bundesbeteiligung am Unternehmen Swisscom AG vom 5.4.2006, BBI 2006 3763.

¹⁰¹ www.efv.admin.ch > Themen > Publikationen > Übersicht Publikationen.

¹⁰² Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009 «Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen» (www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Geschäfte des Bundesrates > Evaluation zum Fernmeldemarkt).

¹⁰³ SR 748.0.

Mit dem Voranschlag 2018 wurde dem Antrag des Bundesrates auf Umwandlung des bisherigen Bundesdarlehens an die **SIFEM** in Aktienkapital stattgegeben.¹⁰⁴ Die rechtlichen Grundlagen der SIFEM finden sich in Artikel 30a ff. der Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe¹⁰⁵. Sie genügen damit den Anforderungen des Legalitätsprinzips und der Grundsätze der Corporate Governance des Bundes grundsätzlich nicht. Notwendig sind Grundlagen auf Gesetzesstufe. Seit 2002 hält der Bund 51 Prozent des Aktienkapitals der **Identitas AG**. Die übrigen Aktien sind auf 16 Organisationen aus der Vieh- und Fleischbranche verteilt. Um für die Beteiligung des Bundes, an der festgehalten werden sollte, eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen und die Rolle des Bundes genau zu regeln, wurden die entsprechenden Grundlagen in der Revision des Tierseuchengesetzes geschaffen.¹⁰⁶ Die Bundesversammlung hat die Änderung des TSG und damit die neuen gesetzlichen Grundlagen für die Identitas AG beschlossen.¹⁰⁷ Die Änderung ist am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.

Hängiges Projekt bei den Aktiengesellschaften

Am 27. Juni 2018 hat der Bundesrat ein Konzept zur Entflechtung der RUAG Holding AG genehmigt und am 15. März 2019 festgelegt, wie die einzelnen Unternehmensteile des Konzerns in zwei Subholdings aufzutrennen sind, die von der neu geschaffenen Beteiligungsgesellschaft BGRB Holding AG zu 100 Prozent gehalten werden. Die RUAG MRO Holding AG arbeitet primär für die Schweizer Armee als Materialkompetenzzentrum, während die RUAG International Holding die Bereiche zivile Flugzeug- und Weltraumtechnik übernommen hat. Die rechtliche und die finanzielle Entflechtung (Bilanzspaltung) des RUAG Konzerns wurde Mitte 2020 abgeschlossen. Die RUAG International Holding AG wurde zu einer reinen Finanzbeteiligung und soll daher mittelfristig vollprivatisiert werden.

Neue Umsetzungsmassnahmen bei den Aktiengesellschaften

Der Bundesrat hat das WBF am 25. November 2020 beauftragt, für die SIFEM AG rechtliche Grundlagen (Organisationserlass) auf Gesetzesstufe zu schaffen, die den Anforderungen des Legalitätsprinzips und der Grundsätze der Corporate Governance des Bundes entsprechen.

2.2.3 Aktuelle Zusammensetzung des CG-Portfolios

Das Portfolio des Bundes umfasst *heute* 20 verselbstständigte Einheiten¹⁰⁸, die aufgrund ihrer Haupttätigkeit im Rahmen des Steuerungsmodells einer der drei zur Auslagerung geeigneten Aufgabentypologien (Ziff. 2.1.1) zugeordnet wurden:

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

¹⁰⁴ SIFEM AG, Antrag des Bundesrates auf Umwandlung des Bundesdarlehens in Aktienkapital / Bericht des Bundesrats vom 29. März 2017 in Erfüllung des Postulates 16.3913 der FK-N vom 11.11.2016 (<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20163913/Bericht%20BR%20D.pdf>).

¹⁰⁵ SR 974.01.

¹⁰⁶ Botschaft vom 29.5.2019 zur Änderung des Tierseuchengesetzes, BBI 2019 4175.

¹⁰⁷ BBI 2020 5565.

¹⁰⁸ Eine Übersicht mit Weblinks auf die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der einzelnen Einheiten gibt die nachfolgende Liste auf der Homepage der EFV: www.efv.admin.ch > Themen > Corporate Governance > Unternehmen und Anstalten.

| | | |
|------------|--|--|
| METAS | | |
| Innosuisse | | |
| SIR | | |

Skyguide, Identitas und SIFEM erbringen zwar nicht hauptsächlich Dienstleistungen am Markt, sind aber aus historischen Gründen in die Rechtsform von privatrechtlichen Aktiengesellschaften gekleidet. Die Skyguide AG erbringt Dienstleistungen mit Monopolcharakter.¹⁰⁹ Auf ihre Umwandlung in eine Anstalt bzw. dezentrale Verwaltungseinheit¹¹⁰ wurde jedoch aus Zweckmässigkeitsgründen (bessere Allianzfähigkeit im Hinblick auf den Single European Sky) verzichtet.¹¹¹

Exkurs Portfolio: Deutschland, Frankreich, Norwegen und Schweden

Das Portfolio des Bundes ist mit 20 Einheiten im internationalen Vergleich klein. Grund dafür ist im Wesentlichen, dass die Möglichkeiten für den Bund, eine Beteiligung einzugehen beschränkt sind (vgl. Ziffer 3).

Per Ende 2019 bestehen in **Deutschland** insgesamt 104 unmittelbare Beteiligungen des Bundes und seiner Sondervermögen (mit Geschäftstätigkeit) u.a. in den Bereichen Wissenschaft, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung, Verteidigung, Entwicklungspolitik und Kultur. Die Agence de Participations de l'Etat hielt in **Frankreich** per 30. Juni 2020 85 Beteiligungen in den Sektoren Transport, Energie, Dienstleistungen und Finanzen sowie Industrie. Davon waren 11 Unternehmen kotiert (Börsenwert total am 30.6.2020: € 52,3 Mrd. / CHF 56,6 Mrd.). **Norwegen** verfügt per Ende 2019 über 73 direkten Beteiligungen u.a. in den Sektoren Verteidigung, Transport, Kommunikation, Energie, Gesundheit, Bildung und Kultur. Der Gesamtwert belief sich Ende 2019 total auf 974 Mrd. NOK (CHF 100,9 Mrd.). Das Portfolio von **Schweden** umfasst 46 Unternehmen, die vollständig (39) oder teilweise (7) im Eigentum des Staates stehen und insbesondere die Sektoren Industrie und Energie, Immobilien, Kommunikation, Dienstleistungen und Infrastruktur umfasst. Der geschätzte Portfoliowert belief sich Ende 2019 auf 640 Milliarden schwedische Kronen (CHF 66,2 Mrd.).

Quellen: Deutschland: Beteiligungsbericht 2019 und PCGK. Frankreich: Rapport 2019-2020. Norwegen: Report 2019; White Paper 13-14 und 19-20. Schweden: Annual report 2019; Policy 2020. OECD, Government Rationales 2015; OECD, SOE Compendium 2018.

Abgrenzung gegenüber Aufgabenträgern ausserhalb der Portfolios

Nur jene Einheiten, welche die gesetzlichen Voraussetzungen einer Steuerung mittels strategischer Ziele nach Artikel 8 Absatz 5 RVOG erfüllen, gehören zum CG-Portfolio. Dies sind die Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, (1) die nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören, (2) durch die Bundesgesetzgebung geschaffen worden sind oder vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, und (3) mit Verwaltungsaufgaben betraut sind; sodann zusätzlich der ETH-Bereich.

Nicht im CG-Bericht 2006 sind demnach etwa die ausserparlamentarischen Kommissionen. Im Rahmen der Strukturreform wurde die organisatorische Auslagerung der Oberaufsicht über Einrichtungen der zweiten Säule geprüft und mit der **Oberaufsichtskommission** in Artikel 64 ff. des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG¹¹²) per 1. Januar 2012 eine neue ausserparlamentarische Kommission geschaffen. Die Aufgaben der ehemaligen Unabhängigen Untersuchungsstelle Bahnen und Schiffe sowie des Büros für Flugunfalluntersuchungen sind heute gestützt auf die Umsetzungsplanung in einer einzigen Behördenkommission zusammengefasst, der **Schweizerischen Sicherheitsuntersuchungsstelle** (vormals: Schweizerische Unfalluntersuchungsstelle benannt); deren Rechtsgrundlagen bilden heute Artikel 25 des Bundesgesetz über die Luftfahrt

¹⁰⁹ CG-Bericht, S. 8300.

¹¹⁰ Öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten, die nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, gehören zur dezentralen Bundesverwaltung ([Art. 7a Abs. 1 Bst. d RVOV](#)).

¹¹¹ Umsetzungsplanung, Ziff. 3.2.7.

¹¹² SR 831.40, AS 2011 3393.

(Luftfahrtgesetz, LFG¹¹³) und Artikel 15a ff. des Eisenbahngesetzes (EBG¹¹⁴). Am 21. Juni 2019 haben die Eidgenössischen Räte die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung zur Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit verabschiedet und dabei die Einsetzung einer **Eidgenössischen Qualitätskommission** beschlossen (Referendumsvorlage in: BBI 2019 4469).

Die folgenden selbständigen Einheiten gehören ebenfalls nicht zum CG-Portfolio des Bundes: PUBLICA, die SUVA, compenswiss, die (öffentlich-rechtliche Körperschaft) Schweiz Tourismus, die (öffentlich-rechtliche Genossenschaft) Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit und (der privatrechtliche Verein) SRG. Die obersten Leitungsorgane bei PUBLICA, SUVA und compenswiss sind ganz oder teilweise paritätisch zusammengesetzt (d.h. Vertretung der Arbeitnehmenden und der Arbeitgeber). Bei einer paritätischen Oberleitung sowie bei genossenschaftlich, körperschaftlich oder vereinsmässig organisierten Einheiten finden die CG-Leitsätze keine Anwendung. Ebenfalls nicht erfasst ist die BLS Netz AG, an welcher der Bund eine Mehrheitsbeteiligung hält. Aus politischen Gründen und gestützt auf den Aktionärsbindungsvertrag zwischen dem Kanton Bern, der BLS AG und dem Bund sowie den Geschäftsführungsauftrag an die BLS AG kommt dem Bund in diesem speziellen Fall keine beherrschende Eignerstellung zu (vgl. Art. 8 Abs. 5 Bst. a Ziff. 2 RVOG).¹¹⁵ Zurzeit werden Gespräche zur künftigen Ausgestaltung der Eignerverhältnisse geführt. Die Leitsätze sind, soweit sinnvoll, höchstens sinngemäss anwendbar.

Bereits im Rahmen des CG-Berichtes 2006 hat der Bundesrat entschieden, dass die Leistungsbestellung nicht Gegenstand der strategischen Ziele sein soll, wenn die Leistungserbringung in einem Wettbewerbsumfeld erfolgt. Hier soll der Bund getrennt von eignerpolitischen Interessen entscheiden. Andernfalls käme es sonst zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Deshalb sollte beispielsweise die Leistungsbestellung im regionalen Personenverkehr, wo neben der SBB auch andere Bahnen tätig sind und zudem die Bestellung in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt, separat und nicht im Rahmen der strategischen Ziele entschieden, gesteuert und kontrolliert werden.¹¹⁶

Schliesslich erfassen die CG-Vorgaben nur Einheiten, die vom Bund kapital- oder stimmenmässig beherrscht werden. Nicht erfasst werden Minderheitsbeteiligungen; als Minderheitsaktionär nimmt der Bund diejenigen Rechte wahr, die ihm gemäss Aktienrecht zustehen.

2.3 Zwischenfazit Steuerungsmodell

Das im CG-Bericht 2006 eingeführte Steuerungsmodell wurde bei allen CG-Einheiten weitestgehend implementiert und hat zu einer Vereinheitlichung der Steuerung der CG-Einheiten des Bundes beigetragen. Vereinzelt offene Fragen konnten im Rahmen des Zusatzberichts im Jahr 2009, in der Ergänzung der Leitsätze 4, 6, 17 und 26 sowie in den Mustervorlagen der Verwaltung (vgl. Ziff. 2.1.2) geklärt werden. Trotz positivem Fazit im CG-Expertenbericht kann die CG-Steuerung stets verbessert werden.

Mit den Anpassungen der Leitsätze 4, 17 und 26 an die bereits gelebte Praxis (Ziff. 2.2.1) sind auch Forderungen der GPK-S aus dem Bericht Sicherstellung 2017 erfüllt. Aus Sicht des Bundesrates würde hingegen ein neues Konzept, auf das sich künftige Normierung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden stützen könnte, gegenüber den bestehenden Grundlagen und Mustervorlagen keinen Zusatzgewinn bringen.

Seit dem CG-Bericht 2006 hat sich das Geschäftsumfeld der grossen Bundesunternehmen dynamisch weiterentwickelt: Bestimmende Faktoren sind namentlich ein rascher technologischer Wandel, die Internationalisierung der Märkte und Regulierungsstandards (z.B. auch für Schienen- und Luftverkehr)

¹¹³ SR 748.0.

¹¹⁴ SR 742.101.

¹¹⁵ Der Bund verfügt zudem über eine Mehrheitsbeteiligung bei der Matterhorn Gotthard Bahn Infrastruktur AG sowie bei der Freiburgerische Verkehrsbetriebe Infrastruktur (TPF INFRA) AG.

¹¹⁶ CG-Bericht 2006, S. 8277.

sowie ein generell verschärfter Wettbewerb mit globalen Akteuren. In den Stammgeschäften der Unternehmen prägen schrumpfende Märkte und sinkende Margen die Entwicklung – die Ertragskraft sinkt. In der Folge suchen die Unternehmen ihre Wachstumschancen vermehrt in neuen, oft komplexen und riskanten Geschäftsfeldern und Beteiligungen im In- und Ausland. Unter diesen anspruchsvollen Bedingungen ist den Informationsasymmetrien zwischen Eigner (Bundesrat, Eignerstellen) und Unternehmung besondere Beachtung zu schenken. So können unvollständige und verzerrte Informationen zu fehlerhaften Lagebeurteilungen und Entscheidungen führen. Deshalb ordnete der Bundesrat das grösste Optimierungspotential im Rahmen des CG-Expertenberichtes im Bereich der Informationsasymmetrie zwischen den Unternehmen und dem Eigner und hat in diesem Bereich Massnahmen angeordnet: Die Rechenschaftspflicht der Unternehmen gegenüber dem Bund im Bereich Compliance wurde ausgebaut. Zudem wird der Informationsaustausch im Rahmen der jährlichen Eignerggespräche zwischen den Unternehmen und dem Bund systematisiert. Dazu gehört insbesondere die Optimierung der Terminplanung, die Festlegung von wiederkehrenden Traktanden, die Institutionalisierung und die Protokollierung der Vorbereitungsgespräche. Damit der Bundesrat die Unternehmen im Sinne seiner Eignerziele kompetent, informiert und verantwortungsvoll steuern kann, ist er auf Eignerstellen mit guten Fach- und Branchenkenntnissen in genügender Kapazität angewiesen. Gleichzeitig ist eine gute Koordination zwischen den Eignerstellen notwendig, die einen optimalen Informationsfluss und eine Sicht aufs Ganze sicherstellt. Die vom Bundesrat in diesem Sinne im Rahmen des CG-Expertenberichtes beschlossenen Massnahmen wurden bereits weitgehend umgesetzt (vgl. Ziffer 5 hiernach).

Gute Corporate Governance, d.h. erfolgreiche Steuerung und Kontrolle einer Unternehmung, erschöpft sich nicht im Errichten und Umsetzen geeigneter Regelwerke. Mit Blick auf die grundlegende Frage, welches Kernelemente einer «guten» Corporate Governance sind, darf neben diesen formalen, «harten» Steuerungselementen ein zweites Element nicht unerwähnt bleiben. Gemeint sind weiche Governance-Faktoren wie Vertrauen, Loyalität und gemeinsame Ziele. Für die Corporate Governance im öffentlichen Sektor mag dies bedeuten: Je komplexer und dynamischer das Umfeld einer öffentlichen Unternehmung ist; je grösser die Informationsasymmetrie zwischen Eigner und Unternehmensleitung, welche die Kontrolle von Regeleinhaltung erschwert, umso wichtiger wird die Führung über gemeinsame Werte und Ziele.

3 Eignerstrategie

3.1 Definition Eignerstrategie

Die Rechtsordnung steckt den Rahmen für eine staatliche Tätigkeit und damit auch für die Eignerstrategie ab. So ist eine (insb. auch wirtschaftliche) Tätigkeit des Staates nur zulässig, wenn sich diese Tätigkeit auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützt, in öffentlichem Interesse liegt und die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Wettbewerbsneutralität einhält. Diese Voraussetzungen sind unbedingt einzuhalten, insbesondere damit die Teilnahme des Staates am Wettbewerb ausreichend limitiert und demokratisch legitimiert ist.¹¹⁷ So darf nach der Lehre und Praxis insbesondere das öffentliche Interesse zwar nicht rein fiskalischer Natur sein, hingegen ist Gewinnorientierung als Nebenzweck staatlicher Wirtschaftstätigkeit zulässig.¹¹⁸

Unter dem Begriff «Eignerstrategie» wird ein den strategischen Zielen¹¹⁹ und der Unternehmens- bzw. -Institutsstrategie¹²⁰ vorgelagertes Gesamtkonzept des Staates verstanden. Nebst den Grundzügen des Steuerungsmodells umreissen die Eignerstrategien die allgemeinen Beweggründe für den Besitz von

¹¹⁷ BGE 138 I 378 E. 6.3-11; zu den Anforderungen an staatliches Handeln im Allgemeinen ELSEY, S. 41 ff., 84 ff

¹¹⁸ BGE 138 I 378 E. 8.6.1 (mit Hinweisen); weitergehend ELSEY, S. 50 f.

¹¹⁹ Vgl. Ziff. 3.3.

¹²⁰ Zum Begriff der Unternehmensstrategie GUTZWILER, § 3 N 31 f.

Staatsunternehmen oder staatlichen Einheiten.¹²¹ Für den Eigner bzw. die Exekutive als Gremium besteht damit die Möglichkeit, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben (insb. Zweck- und Aufgabenregelungen) seine Absichten, gewisse Rahmenbedingungen, Prioritäten und Wertvorstellungen festzuschreiben, die mit der Beteiligung verfolgt werden sollen. Konkret können z.B. die Ausrichtung der Einheit, der Tätigkeitsbereich, die Art und Weise der Finanzierung, Risiko- und Innovationsaspekte sowie langfristige Wachstumsziele und Tätigkeitsschwerpunkte festgehalten werden. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Eignerstrategie die von dem oder den Eigentümern gewünschte Entwicklungsrichtung der Einheit umfasst. Zusätzlich bilden die Rolle des Staates, im Rahmen der Wahrung der öffentlichen Interessen als Eigentümer sowie die entsprechenden Verantwortungen und Verantwortlichkeiten, Teil des Gesamtkonzepts.¹²²

Die Eignerstrategie des Bundes umfasst die Gesamtheit der Erwartungen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen des Bundes gegenüber den verselbstständigten Einheiten, die Regelungen, wie der Staat seine Rolle als Eigentümer wahrnimmt sowie die Bestimmung der Verantwortung und Verantwortlichkeiten innerhalb der Bundesverwaltung. Diese ergibt sich aus den Rahmenbedingungen für sein Eigentum bzw. seine Beteiligung an verselbstständigten Einheiten. Dazu gehören die rechtlichen Vorgaben aus Bundesverfassung, Gesetzen und Ausführungsbestimmungen¹²³ sowie die weiteren Ausführungen in den Materialien (Botschaften, Leitsätze, Berichte des Parlaments, Bundesrates und der Bundesverwaltung). Unter Umständen können sich dafür auch Anhaltspunkte aus den Leistungsvereinbarungen und den Konzessionen ergeben. Die strategischen Ziele verbinden die rechtlichen und politischen Vorgaben im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung und Entwicklung und bilden damit die Vorgabe für die Leitungsorgane im Hinblick auf die Ausgestaltung der Unternehmens- bzw.- Institutsstrategie. (vgl. Ziff. 3.3 nachfolgend).

Auf Bundesebene wird meist nicht explizit zwischen «Eignerstrategie» und «strategischen Zielen» unterschieden. Gemäss dem CG-Bericht 2006 (und den nachfolgenden Berichten von Parlament, Bundesrat und Bundesverwaltung) wird das entsprechende Steuerungselement als strategische Ziele bezeichnet.¹²⁴ Teilweise werden die Begriffe jedoch in sehr ähnlichem Zusammenhang oder sogar synonym verwendet.¹²⁵ Im Fokus der Unterscheidung zwischen den strategischen Zielen und der Eignerstrategie steht, dass sich letztere grundsätzlich an den Staat selbst richtet und wie erwähnt als Orientierungshilfe dient, während bei den strategischen Zielen die verselbstständigte Einheit Adressat ist.¹²⁶

Die Eignerstrategie basiert somit grundsätzlich auf den in den Organisations- und Facherklassen beschriebenen unterschiedlichen Zielen und Aufgaben der verselbstständigten Einheiten.¹²⁷ Die Gewährleistungspflicht des Bundes¹²⁸ ist deshalb von verselbstständiger Einheit zu verselbstständiger Einheit

¹²¹ Vgl. [OECD Guidelines 2015, Ziff. I.](#)

¹²² GUTZWILER, § 3 N 34 ff., BÜHLER, Spezialgesetzliche AG, S. 361; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 29, 113 ff., zu möglichen Inhalten der Eignerstrategie und in welchen Dokumenten diese festgehalten werden könnten, vgl. S. 117 ff., 138 ff. und 285 ff. (Beispiel).

¹²³ Beispielsweise wird nichts in die strategischen Ziele aufgenommen, was sich bereits klar aus den rechtlichen Bestimmungen ergibt.

¹²⁴ CG-Bericht 2006, S. 8276.

¹²⁵ Vgl. z.B. Art. 7 POG, der von den strategischen Zielen handelt und den Titel «Eignerstrategie» trägt. Anhang zum Jahresbericht 2012 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 24.1.2013, BBl 2013 3611 3624; Pa. Iv. 16.438, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18.8.2017; Strategische Ziele Skyguide, Ziff. 1.3, BBl 2015 8799.

¹²⁶ Zur Unterscheidung zwischen Eignerstrategie und strategischen Zielen GUTZWILER, § 10 N 367 Fn. 626, der jedoch darauf hinweist, dass die Grenzen fließend sein können; STÖCKLI, S. 253. Die Bezeichnung «Eignerstrategie», welche auch in der Privatwirtschaft häufig verwendet wird, wurde früher vor allem im Hinblick auf die Beteiligung an Aktiengesellschaften verwendet. Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, welche Interessen als Aktionär / Eigner verfolgt werden. Mit der inhaltlichen Ausweitung (Zielsetzungen im Bereich der Aufgabenerfüllung) und des Anwendungsbereiches (Anwendung auf Anstalten als verbindliche Zielvorgaben an deren Leitungsorgane), konnte nur noch bedingt von einer Eignerstrategie gesprochen werden. Man verwendet deshalb seit dem CG-Bericht 2006 meist den Begriff «Strategische Ziele».

¹²⁷ Bsp. FINMA: FINMAG und das Finanzmarktrecht.

¹²⁸ Welche sich teils direkt aus der entsprechenden Verfassungsbestimmung ableiten lässt, vgl. Art. 92 Abs. 2 BV - Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgebieten.

unterschiedlich. Angesichts der Vielzahl von Quellen, aus welchen sich die verschiedenen Steuerungselemente ergeben, ist es umso wichtiger, in den Organisationserlassen der jeweiligen verselbstständigten Einheit die mit der Auslagerung vom Eigner verfolgte Strategie klar festzulegen. Dies erfolgt insbesondere mit klaren Ziel-, Aufgaben- und Zweckbestimmungen und einer konkreten Ausrichtung auf diese Vorgaben in den weiteren Rechtsgrundlagen bzw. den Statuten (vgl. Ziff. 2.1.1). Vorgaben für die Eignerstrategie finden sich auch in der Verfassung und in Querschnittserlassen. So ist eine Beteiligung des Bundes an einer verselbstständigten Einheit nur zulässig, wenn diese eine Bundesaufgabe im öffentlichen Interesse erfüllen.¹²⁹ Der Bund darf insbesondere keine Beteiligungen zu Anlagezwecke erwerben bzw. halten (Art. 62 Abs. 2 FHG).¹³⁰

Das öffentliche Interesse an den von den verselbstständigten Einheiten zu erfüllenden Aufgaben kann sich aufgrund von Änderungen des politischen und/oder wirtschaftlichen Umfelds weiterentwickeln, verändern oder auch unter Umständen verringern. Solche Veränderungen können Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung der Einheiten sowie auf die Aufgaben selbst haben. Denkbar ist beispielsweise, dass für bestimmte verselbstständigte Einheiten neue Tätigkeiten ins Zentrum und bestehende Aufgaben in den Hintergrund rücken oder sich gewisse Unternehmensteile von der Erfüllung der Aufgabe im öffentlichen Interesse entfernen. Gleichzeitig entwickeln sich auch die Grundsätze der guten Corporate Governance auf internationaler und nationaler Ebene weiter. Eine Überprüfung des CG-Portfolios auf ihre Konformität mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance findet nicht systematisch statt, sondern allenfalls im Rahmen von einzelnen Gesetzgebungsverfahren. Aus Sicht des Bundesrates soll eine systematische Überprüfung der verselbstständigten Einheiten etabliert werden.¹³¹ Dazu sollen die bestehenden Gefässe genutzt werden; zusätzliche Berichterstattungen sind zu vermeiden. Im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele gegen Ende jeder zweiten Strategieperiode (d.h. alle acht Jahre) soll die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance und insbesondere die Eignerstrategie bzw. die Frage, ob weiterhin ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit besteht¹³², überprüft werden. Dabei ist die zukünftige Entwicklung der Einheit bzw. des jeweiligen (Markt-)Umfelds mitzubedenken. Gleichzeitig soll rückblickend auf die im Rahmen der Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele erhobenen Daten der letzten zwei Strategieperioden (d.h. der letzten acht Jahre) zurückgegriffen werden. Der Bundesrat ist im Rahmen des Antrages zur Verabschiedung der strategischen Ziele über die Resultate der Analyse zu informieren und gegebenenfalls sind Massnahmen zu beantragen. Eine solche Überprüfung steht im Einklang mit den Vorgaben von Artikel 178 Absatz 1 BV und Artikel 5 RVOG. Der Leitsatz 17 soll dementsprechend – zusätzlich zur Anpassung gemäss Ziffer 2.2.1 – mit einem zweiten Absatz ergänzt werden:

17. Leitsatz (ergänzt) - Erlass der strategischen Ziele

Die Verabschiedung [...] zu berücksichtigen.

Der Bundesrat überprüft im Rahmen der Erarbeitung der strategischen Ziele regelmässig die Übereinstimmung mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance, die Eignerstrategie sowie das öffentliche Interessen an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit.

¹²⁹ Siehe oben Fn. 117.

¹³⁰ Vgl. dazu Ziff. 3.2.

¹³¹ Vgl. dazu [Guidelines OECD 2015, Ziff. I.C und I.D](#); OECD, Accountability 2015, S. 25 f.; OECD, Transparency 2020; OECD, Ownership Function 2020.

¹³² Vgl. zur Frage des öffentlichen Interesses z.B. JAAG, Staat, S. 631.

Exkurs Eignerstrategie: Deutschland, Frankreich, Norwegen und Schweden

Gemäss **§ 65 der deutschen Bundeshaushaltsordnung** ist eine Beteiligung an einem privaten Unternehmen insbesondere nur dann zulässig, wenn ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt. Ein solches ist gegeben, wenn hierdurch bedeutsame Aufgaben des Bundes erfüllt werden. Die Grundlage und Legitimation für Beteiligungen an privaten Unternehmen findet sich somit in der Erfüllung spezifischer Aufgaben des Bundes (öffentlicher Auftrag), sofern sich der angestrebte Zweck auf andere Weise nicht besser und wirtschaftlicher erreichen lässt. Gemäss dem Public Corporate Governance Kodex PCGK müssen die mit der Beteiligung verfolgten Zielsetzungen möglichst konkret festgelegt und im Unternehmenszweck wiedergespiegelt werden.

Gemäss den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung (§ 7 Abs. 1 und § 65) wird regelmässig im Rahmen eines Kabinettsberichts zur «Verringerung der Bundesbeteiligungen» geprüft, ob die bestehenden Beteiligungen noch den Anforderungen entsprechen oder allenfalls veräussert werden sollten (Bericht zur Verringerung von Bundesbeteiligungen).

Frankreich verfolgt mit seinen Beteiligungen das Ziel der Wertschöpfung im sozialen Interesse und der langfristigen Wertsteigerung (Logik des «umsichtigen» Investors). Der Staat ist Aktionär von drei Unternehmenstypen: Unternehmen, die zur Unabhängigkeit des Landes beitragen (Verteidigung und Nuklearunternehmen); Unternehmen, die einen öffentlichen Auftrag oder einen Auftrag von allgemeinem nationalem oder lokalem Interesse erfüllen; Unternehmen in Schwierigkeiten, deren Auflösung zu einem systemischen Risiko führen könnte. Die Grundlagen für die Agence de Participations de l'état finden sich im Décret n°2004-963 vom 9. September 2004.

Die Grundlagen der Eignerstrategie von **Norwegen** finden sich im White Paper 2013-2014 «Diverse and value-creating ownership» der norwegischen Regierung bzw. im White Paper 2019-2020 «The state's direct ownership of companies, Sustainable value creation». Als Gründe für staatliche Beteiligungen wird z.B. die Erzielung von Rendite, die Korrektur von Marktversagen, das Bedürfnis, gewisse Unternehmen und Kompetenzen (Schiffbau, Munitionsherstellung) in Norwegen zu erhalten, die Verwaltung von natürlichen Ressourcen, die Verfolgung von spezifischen politischen Zielen (z.B. Spitäler) oder die gleichberechtigte und allen zugängliche Versorgung mit bestimmten Gütern erwähnt. Mit 24 seiner insgesamt 73 Unternehmen verfolgt Norwegen das Ziel, langfristig die höchstmögliche Rendite zu erzielen (teilweise kombiniert mit weiteren der genannten Ziele). Mit den übrigen Unternehmen sollen sektorale politische Ziele so effizient wie möglich erreicht werden. Norwegen überprüft rund alle vier bis 5 Jahre seine Eignerstrategie und legt die Erkenntnisse in einem «White Paper» dar.

Die Eignerstrategie der **Schwedischen Regierung** (The state's ownership policy 2020) legt die Mandate und Ziele, die geltenden Rahmenbedingungen und wichtige Grundsatzfragen zur Corporate Governance von Staatsunternehmen fest. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass der Staat keine Beteiligungen an Unternehmen mit Leistungen am Markt halten sollte, ausser den Unternehmen kommen spezifische öffentliche Aufgaben zu, die anders nur schwer zu erfüllen wären.

Quellen: Deutschland: Beteiligungsbericht 2019 und PCGK. Frankreich: Rapport 2019-2020. Norwegen: Report 2019; White Paper 13-14 und 19-20. Schweden: Annual report 2019; Policy 2020. OECD, Government Rationales 2015; OECD, SOE Compendium 2018.

3.2 Bundesaufgaben

Der Bund erfüllt eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Aufgaben¹³³, die ihm durch Verfassung und Gesetz zugewiesen sind.¹³⁴ Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist grundsätzlich Sache des Staates. Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz an Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Art. 178 Abs. 3 BV und

¹³³ BSK BV-MÜLLER, Art. 178 N 38; BIAGGINI, SG Kommentar, Art. 178 N 29 BV; FREUDIGER S. 18.

¹³⁴ CG-Bericht 2006, S. 8251; vgl. zum Ganzen auch BOUCHER-KIND, N 11 ff.; HAFNER, S. 283 f. und 302 ff.; ELSEER, S. 7 ff.

Art. 2 Abs. 4 RVOG).¹³⁵ Eine Beteiligung des Bundes an einer verselbstständigten Einheit ist nur zulässig, wenn diese eine Bundesaufgabe im öffentlichen Interesse erfüllt.¹³⁶ Der Bund darf keine Beteiligungen einzig zu Anlagezwecke erwerben bzw. halten (Art. 62 Abs. 2 FHG). Erst Ende der 90er Jahre hat der Staat begonnen, die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben an verselbstständigte Einheiten zu übertragen.¹³⁷

Zur Prüfung der Auslagerung der Aufgabenerfüllung können unter Berücksichtigung von rechtlichen, politikwissenschaftlichen, volks- und betriebswirtschaftlichen Aspekten verschiedene Entscheidungskriterien herangezogen werden. Im Zentrum steht dabei jeweils die Frage, ob die Aufgabenerfüllung verwaltungsintern oder durch verselbstständigte Einheiten effizienter und effektiver erfolgen kann (Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung).¹³⁸ Hauptmotiv der bisherigen Auslagerung waren die erhöhte Unternehmensautonomie und die damit verbundene Minimierung der Risiken für den Bund. Die Aufgabenträger sollten aufgrund der mit der Auslagerung einhergehenden «Entpolitisierung» einen grösseren Handlungs- und Entscheidungsspielraum erhalten. Von dieser erweiterten Autonomie erhoffte man sich ein effektiveres, effizienteres und flexibleres Handeln.¹³⁹ Den höchsten Autonomiegrad sollte dabei den bundesnahen Unternehmen zukommen, welche hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringen. In den Bereichen, in denen Wettbewerb zugelassen wird, brauchen die Unternehmen die erhöhte Freiheit auch, um im Wettbewerb bestehen zu können. Aus diesem Grund wurden diese auch als Aktiengesellschaft und nicht als Anstalten ausgestaltet.

Der Bund kann sich mit der Auslagerung der Aufgabenerfüllung aber nicht seiner Verantwortung entledigen.¹⁴⁰ Seine (unmittelbare) Erfüllungsverantwortung wandelt sich aber in eine (mittelbare) *Gewährleistungsverantwortung*. Diese Verantwortung des Bundes, die entsprechende Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (z.B. versorgungspolitische Ziele, wirtschafts-, sicherheits-, staatspolitische Ziele), begründet das bundesstaatliche Eigentum an verselbstständigten Einheiten.¹⁴¹ Deutlich wird dies beispielsweise bei der Swisscom, der SBB oder der Post. Diese erbringen unverzichtbare Infrastrukturdienstleistungen in Schlüsselsektoren der Volkswirtschaft zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit.¹⁴²

Daneben tritt die Verantwortung des Bundes gegenüber den Steuerpflichtigen, das *Eigentum des Staates* so effizient wie möglich zu bewirtschaften. Die Leistungsfähigkeit der verselbstständigten Einheiten soll langfristig erhalten bleiben. Gleichzeitig soll das eingesetzte Kapital – mindestens bei bundesnahen Unternehmen, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen – eine dem Risiko entsprechende Rendite erzielen.¹⁴³ Die Gewinnorientierung ist aber nur als Nebenzweck staatlicher Wirtschaftstätigkeit, zulässig¹⁴⁴ und ist als solche dem Hauptzweck, der Erfüllung der übertragenen staatlichen Aufgabe,

¹³⁵ Gemeint ist «ausserhalb der Bundeszentralverwaltung», vgl. BSK BV-MÜLLER, Art. 178 N 21 und 41. A.M., im Endeffekt aber verfassungsrechtlich auch zulässig, BIAGGINI, SG Kommentar, Art. 178 N 27 ff. BV; ähnlich FREUDIGER, S. 181 ff. Für eine Übersicht der Anforderungen an die Aufgabenübertragung: HÖCHNER, S. 51 f.

¹³⁶ Vgl. allgemein FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 70; GRIFFEL, N 684: Die Übertragung von öffentlichen Aufgaben muss im öffentlichen Interesse liegen und geeignet sein, dieses öffentliche Interesse zu verwirklichen, vgl. Art. 5 Abs. 2 BV.

¹³⁷ Z.B. IGE 1995, RUAG 1997, Post 1998.

¹³⁸ CG-Bericht 2006, S. 8253; AEBERSOLD/JENNI/OBERLI/TRINKLER, S. 382; FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 70.; HÖCHNER, S. 40 f.

¹³⁹ SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 46.

¹⁴⁰ FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 71 m. w. H.; JAAG, Staat, S. 636.

¹⁴¹ GUTZWILER, § 4 N 66, 117 und 135 ff.; FREUDIGER, S. 11 f.; HETTICH, S. 633 ff.; HÖCHNER, S. 34 ff.; BÜHLER, Spezialgesetzliche AG, S. 358; BÜHLER, Corporate Governance, S. 518; STÖCKLI, S. 20; BÖCKLI, 1155, CG-Bericht 2006, S. 8246. BOUCHER-KIND teilt die Arten der Aufgabenwahrnehmung des Staates in die Erfüllungsverantwortung (wozu nach dieser Meinung auch Dienstleistungen in der Grundversorgung gehören) und die Restverantwortung ein. Aufgaben im Bereich der Erfüllungsverantwortung sind nicht notwendigerweise von der Zentralverwaltung zu erbringen, sie können an Dritte übertragen werden. Vgl. auch SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 35 ff.

¹⁴² Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9211.

¹⁴³ Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9211; vgl. auch SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 42 ff.

¹⁴⁴ Vgl. Fn. 118. MÜLLER/HUGENTOBLE, S. 14. Vgl. diesbezüglich auch Art. 62 Abs. 2 FHG, wonach der Bund Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen nicht zu Anlagezwecken erwerben und halten darf. Der erwähnte Aspekt der Gewährleistungsverantwortung steht darum im Zentrum. Dies ist einer der Gründe, wieso Teile der RUAG verkauft werden sollen (vgl. Ziff. 2.2.2.3).

untergeordnet bzw. muss dieser dienen.¹⁴⁵ Betrachtet man alleine diesen Aspekt, so unterscheidet sich die Interessenlage des Bundes von derjenigen eines privaten Aktionärs, welcher in der Regel vor allem an einer Gewinnausschüttung interessiert ist.¹⁴⁶

Der Bund als Eigner der verselbstständigten Einheiten trägt aufgrund dieser doppelten Zielsetzung somit auch eine doppelte Verantwortung (Gewährleistung der Aufgabenerfüllung und Eigentümer).¹⁴⁷ Der Bund nimmt diese doppelte Verantwortung mittels verschiedener Steuerungselemente wahr (vgl. vorne Ziffer 2.1.1). Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Eignergesprächen bilden die strategischen Ziele ein zentrales Steuerungselement.

Exkurs: Beleihung und Konzession

Die Leitsätze finden weder bei einer Aufgabenübertragung an externe private Aufgabenträger («Beleihung»; z.B. Eidgenössisches Starkstrominspektorat) noch bei Konzessionen Anwendung. Der Grund liegt darin, dass sich der CG-Bericht 2006 auf die Rolle des Bundes als Eigner konzentriert. Bei Beleihungen und Konzessionen ist der Bund jedoch typischerweise nicht Eigentümer oder Allein- bzw. Mehrheitsaktionär.

Die **Beleihung** zeichnet sich dadurch aus, der Staat auf die Schaffung spezifischer organisatorischer Strukturen verzichtet und Privaten¹⁴⁸ (die «Beliehenen») gegen Entschädigung die Erfüllung von bestimmten Verwaltungsaufgaben überträgt (Verpflichtung zur Erfüllung von Vollzugsaufgaben an Stelle der Verwaltung; «Indienstnahme Privater»). Die Beleihung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage und erfolgt meist durch öffentlich-rechtlichen Vertrag. Ziel ist häufig die Entlastung der Verwaltung. Dem Beliehenen kann Verfügungskompetenz zukommen und unter Umständen können ihm zudem gewisse Rechtsetzungskompetenzen übertragen werden. Der Beliehene kann zwar ein gewisses eigenes, wirtschaftliches Interesse an seiner Tätigkeit haben, er erlangt durch die Beleihung aber keine wirtschaftliche Sonderstellung.¹⁴⁹ Beispiele von beliehenen Organisationen sind das Eidg. Rohrleitungsinspektorat nach Art. 17 Abs. 1 Rohrleitungsgesetz¹⁵⁰ oder das Eidg. Starkstrominspektorat nach Art. 22 Elektrizitätsgesetz¹⁵¹.

Im Gegensatz dazu verleiht eine **Konzession** das Recht (grundsätzlich jedoch nicht die Pflicht) zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die an sich ausschliesslich dem Staat vorbehalten ist oder zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache («Verleihung einer qualifizierten Berechtigung»). Es handelt sich dabei nicht zwingend um die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe.¹⁵² Im Zentrum steht somit eine wirtschaftliche Tätigkeit, nicht die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben.

Mischformen zwischen einer Beleihung und einer Konzession sind möglich: Wenn an der konzessionierten Tätigkeit ein öffentliches Interesse besteht und darum eine Konzession mit einer Ausübungs-

¹⁴⁵ Z.B. durch die Bildung von Reserven zur mittel- und langfristigen Sicherstellung der Aufgabenerfüllung bzw. deren Finanzierung. Vgl. zum Ganzen auch ELSER, S. 173 f.

¹⁴⁶ Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass der Bund gemäss Art. 62 Abs. 2 FHG Beteiligungsrechte an Erwerbsunternehmen nicht zu Anlagezwecken erwerben und halten darf. Der erwähnte Aspekt der Gewährleistungsverantwortung steht darum im Zentrum.

¹⁴⁷ Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9212. Darüber hinaus kommen dem Bund weitere Rollen zu (Subventionsgeber, Besteller, Regulator etc.); vgl. dazu mit Blick auf die Aufsicht HÖCHNER, S. 99 ff.; ELSER, S. 110 f., 200 ff.

¹⁴⁸ GRIFFEL, N 695 bezeichnet sie als «rechte Private», d.h. es handelt sich um natürliche oder juristische Personen (des Privatrechts), die nicht von der öffentlichen Hand beherrscht bzw. mitgeleitet werden. Auch gemäss FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 71 (mit Verweis auf MÜLLER MARKUS, Bernische Verwaltungsrechtspflege, S. 13) gelten gemischtwirtschaftliche Unternehmen als Private, sofern der Staat keine Mehrheitsbeteiligung an diesen Einheiten hält. Zum Ganzen m.w.H. EGLI, S. 193 ff.; ELSER S. 10.

¹⁴⁹ Erläuternder Bericht EFV, S. 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1821 ff.; BSK BV-MÜLLER; Art. 178 N 54; FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 70 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 10 N 14; KARLEN, S. 186 ff.; GYGI, S. 57.

¹⁵⁰ RLG, SR 746.1.

¹⁵¹ EleG, SR 734.0.

¹⁵² RÜTSCHKE, S. 156; EGLI, S. 193 ff.; ELSER S. 10; Erläuternder Bericht EFV, S. 8.

oder Betriebspflicht verbunden wird, kann eine Übertragung von Verwaltungsaufgaben vorliegen (z.B. zur Sicherstellung einer Grundversorgung).¹⁵³

Aufgrund der (durch die Beleihung oder Konzession) auferlegten Pflichten können entsprechende Kosten entstehen, die das entsprechende Ertragspotential unter Umständen übersteigen können. Dies kann mit Subventionen (Finanzhilfen, Abgeltungen) ausgeglichen werden.¹⁵⁴

Im Endeffekt kann dies dazu führen, dass der Bund als Eigner (Steuerungsmöglichkeiten der Corporate Governance), als Beleihender oder Konzessionsgeber (Vertrag/Verfügung betr. Beleihung/Konzession) und als Subventionsgeber (Verfügung/Vertrag betr. Subventionierung) über bis zu drei verschiedene Möglichkeiten verfügt, um auf die Aufgabenerfüllung Einfluss zu nehmen. Die verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten sind aufeinander abzustimmen bzw. gegenseitig zu berücksichtigen. Nur wenn der Bund im konkreten Fall (auch) als Eigner involviert ist, kommen die CG-Vorgaben des Bundes zur Anwendung.

3.3 Strategische Ziele

Die strategischen Ziele formulieren die strategischen Erwartungen und Ziele *des Staates*. Dies im Unterschied zur eigentlichen Unternehmensstrategie des Verwaltungsrates¹⁵⁵ im Sinne von Artikel 716a OR, die jedoch die strategischen Vorgaben des Eigners berücksichtigen soll bzw. muss. Mit dem Steuerungselement der «strategischen Ziele» nimmt der Bund zwecks Verwirklichung der übergeordneten Interessen gezielt Einfluss auf die verselbstständigte Einheit und deren Aufgabenerfüllung. Die strategischen Ziele präzisieren das Gesetz; über diesen Rahmen hinaus kann aber mit strategischen Zielen kein Einfluss genommen werden.¹⁵⁶ Die strategischen Ziele umfassen die vom Bundesrat als Eigner gewünschte Entwicklungsrichtung der Einheit sowohl aus einer unternehmensbezogenen wie auch aus einer aufgabenbezogenen Sicht.¹⁵⁷ Konkret können z.B. die Ausrichtung der Einheit, der Tätigkeitsbereich, die Art und Weise der Finanzierung, Risiko- und Innovationsaspekte sowie Wachstumsziele festgehalten werden. Dabei ist die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung verselbstständigter Einheiten abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:

- nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung bestimmt wird;
- kaum durch den Markt bestimmt wird;
- in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird;
- mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann.¹⁵⁸

Exkurs: Verbindlichkeit der strategischen Ziele bei den Aktiengesellschaften

Strategische Ziele sind für den Verwaltungsrat von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften nur dann rechtlich verbindlich, wenn dies im Organisationserlass explizit vorgesehen ist. Die rechtliche Verbindlichkeit greift in die unübertragbare und unentziehbare Kompetenz des Verwaltungsrats zur Oberleitung der Gesellschaft (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR) ein. Aufgrund der Parallelität der Form bzw. der normativen Äquivalenz müsste daher eine solche Abweichung vom Aktienrecht zwingend spezialgesetzlich geregelt werden. Zudem sind grundlegende Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Personen ohnehin in

¹⁵³ Erläuternder Bericht EFV, S. 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1819, 2718 ff. und 2738-2740; KARLEN, S. 186 ff. und 456; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 10 N 14; BSK BV-MÜLLER; Art. 178 N 43: Eine Konzession kann «u.U. als 'Vehikel'» für die Übertragung der Erfüllung einer Aufgabe dienen, insb. wenn die Konzession mit einer Betriebspflicht verbunden ist. FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 71 nennen diesen Vorgang «Beleihung durch Konzession».

¹⁵⁴ KARLEN, S. 456.

¹⁵⁵ Zum Begriff der Unternehmensstrategie GUTZWILLER, § 3 N 31 f.

¹⁵⁶ Vgl. Ziff. 2.1.1.

¹⁵⁷ Vgl. CG-Leitsatz 16.

¹⁵⁸ Vgl. CG-Leitsatz 16.

einem Gesetz zu verankern (Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV). Werden die strategischen Ziele gesetzlich verbindlich erklärt, kann sich eine Haftung des Staats aus faktischer Organschaft ergeben.¹⁵⁹

Eine entsprechende spezialgesetzliche Grundlage vorausgesetzt, *können* somit die strategischen Ziele für das Unternehmen als rechtlich verbindlich erklärt werden. Vorliegend kann gemäss dem CG-Expertenbericht aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen in den Organisationserlassen und den Materialien gefolgert werden, dass den strategischen Zielen bei SBB, Post, Swisscom und RUAG «anders als in der Konzeption des Bundesrats und in der Literatur vertreten sowie aus dem Wortlaut zu schliessen» keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt.¹⁶⁰ In der Tat wollten gemäss den Materialien das Parlament und der Bundesrat keine rechtliche Verbindlichkeit; dies nicht zuletzt im Hinblick auf eine damit verbundene Verschiebung der gesellschaftsrechtlich geregelten Verantwortung und Haftung.¹⁶¹

Gegenüber dem Verwaltungsrat der spezial- oder privatrechtlichen Aktiengesellschaften, bei denen der Bund Allein- oder Mehrheitsaktionär ist, entfalten die strategischen Ziele somit zwar sehr wohl faktische, aber nicht rechtlich bindende Wirkung. Der Bund hat mit anderen Worten von der Möglichkeit, spezialgesetzlich die strategischen Ziele bei den bundesnahen Unternehmen und der Skyguide rechtlich verbindlich zu erklären, bisher keinen Gebrauch gemacht. Bei allfälligen Fehlentwicklungen hat er andere Handlungsmöglichkeiten (LS 22b)¹⁶². Er kann die strategischen Ziele ändern oder ergänzen oder im Extremfall dem Parlament Vorschläge zu (spezialrechtlichen) Gesetzesänderungen unterbreiten. Insbesondere kann er aber im Rahmen der Generalversammlung sämtliche Rechte eines Aktionärs gemäss Aktienrecht (OR) wahrnehmen (vgl. Ziff. 2.1.1).¹⁶³ Der Verwaltungsrat kann es sich somit grundsätzlich nicht leisten, die Absichten und Erwartungen des Allein- oder Mehrheitsaktionärs zu missachten.

Der Expertenbericht weist aufgrund der vom Expertenteam durchgeführten Befragungen darauf hin, dass in Bezug auf die Frage der Verbindlichkeit Unsicherheiten bestehen.¹⁶⁴ In der Tat ist die Frage nicht unumstritten. Ihre praktische Bedeutung darf jedoch nicht überbewertet werden: Die strategischen Ziele werden vom Eigner in enger Abstimmung mit dem Unternehmen erarbeitet. Es liegt zudem in der Verantwortung des Verwaltungsrates, *wie* er diese in seine Unternehmens- bzw. Konzernstrategie einbettet bzw. umsetzen will. Es ist eine zentrale Aufgabe von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, mit allfälligen Spannungsverhältnissen oder Zielkonflikten umzugehen, ohne einzelne Ziele absolut zu setzen oder unberücksichtigt zu lassen (vgl. 3.4). Der Bundesrat drückt mit den strategischen Zielen gemäss deren Wortlaut «Erwartungen» des Eigners an das Unternehmen aus. Die Situation präsentiert sich somit nicht anders als bei anderen Unternehmungen: Auch dort wird der Verwaltungsrat gut beraten sein, die Erwartungen des Allein- oder Mehrheitsaktionärs zu erfüllen, damit er an der nächsten GV nicht für deren Missachtung «abgestraft» wird, im Extremfall mit einer Abberufung oder Nichtwiederwahl. Die strategischen Ziele sind zudem veröffentlicht, d.h. es besteht darüber gegenüber Publikumsaktionären volle Transparenz.

3.4 Lösung von Zielkonflikten

Die doppelte Zielsetzung (vgl. Ziff. 3.2), die der Bund zu verfolgen hat, kann zu Spannungsverhältnissen oder gar zu Zielkonflikten führen.¹⁶⁵ Auch weil sich während der Geltungsdauer der strategischen Ziele

¹⁵⁹ CG-Expertenbericht 2019, S. 118.

¹⁶⁰ CG-Expertenbericht 2019, S. 27 mit Verweisung auf Anhang 4, Ziff. 1.4.1.3 (S. 157 ff.) sowie S. 118.

¹⁶¹ CG-Bericht 2006 Ziff. 4.2.6 (S. 8278), Ziff. 5.3 (S. 8287); Zusatzbericht: Ziff. 4.8 (S. 2693); Erläuternder Bericht EFV: Ziff. 2.3.3.1 (S. 16 Fn 48), Ziff. 4.4 (S. 33), Ziff. 7.3 (S. 49), Ziff. 7.4 (S. 52 und Fn 178 und S. 53 Fn 177), Ziff. 7.6 (S. 57); Pa. IV. 07.494, Bericht FK-N 10, Ziff. 5.4; Botschaft vom 20. Mai 2009 zum Postorganisationsgesetz, BBl 2009 5265, 5293.

¹⁶² CG-Bericht 2006, S. 8279 f.

¹⁶³ Vgl. Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto, BBl 2020 7355 7370 (E. 13).

¹⁶⁴ CG-Expertenbericht 2019, S. 48.

¹⁶⁵ BÜHLER, Spezialgesetzliche AG, S. 355; HÖCHNER, S. 41; vgl. auch HETTICH, S. 635.

von vier Jahren das politische und wirtschaftliche Umfeld laufend verändert, können sich Spannungsverhältnisse ergeben. Tätigkeiten in diesem dynamischen Umfeld sind notwendigerweise geprägt von Ungewissheit und unterliegen einer ständigen Entwicklung. Dies ist jedoch keine Eigenheit von bundesnahen Unternehmen. Vielmehr kommen sie auch in anderen Unternehmen vor. Sich entgegengerichtete Ziele wie z.B. Innovation vs. Stabilität und Effizienz, ökonomische Logik vs. soziale, ökologische Anliegen und Interessen der Allgemeinheit oder – in allgemeiner Form – eine kurzfristige Sichtweise im Gegensatz zu einem langfristigen Ansatz gehören zum Alltag der Unternehmensführung.¹⁶⁶

Auch bei Gesellschaften mit staatlicher Beteiligung kommt es regelmässig vor, dass neben der Verfolgung von öffentlichen Interessen auch die Erzielung eines angemessenen Gewinns angestrebt wird. Neben der Verfolgung öffentlicher Interessen kann in diesen Fällen als Nebenzweck auch eine im Hinblick auf die Unternehmensentwicklung und damit die Aufgabenerfüllung angemessene Gewinnstrebigkeit stehen. Es muss im Einzelfall ein Ausgleich zwischen diesen Interessen gefunden werden; sie müssen gegeneinander abgewogen werden.¹⁶⁷

Es gehört nach Meinung des Bundesrates zu den Kernaufgaben eines Verwaltungsrates (und der Geschäftsleitung), Zielkonflikte zu erkennen, mit ihnen umzugehen und zu entscheiden, wann der Eigner beizuziehen ist.¹⁶⁸ Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Anforderungen ist es Aufgabe des Verwaltungsrates, das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Der Verwaltungsrat kann diese Aufgaben nicht abgeben oder übertragen, eben so wenig können sie an Stelle des Verwaltungsrates von einem anderen Gremium übernommen werden (vgl. Art. 716a OR).

Wie vom Bundesrat bereits dargelegt wurde, kann diesem Umstand auch nicht mit einer Priorisierung der strategischen Ziele begegnet werden. Die Zielkonflikte, denen die Bundesunternehmen ausgesetzt sind, lassen sich nicht in generell abstrakter Art und im Voraus lösen. Es würde eher die Gefahr bestehen, dass eine Priorisierung der Ziele zu starren Vorgaben führen würde, die den Umständen und Anforderungen des konkreten Einzelfalles nicht gerecht werden und zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen Eigner und Verwaltungsrat führen könnten. Auf Vorrat erlassene schriftliche Regelungen liefen auf eine operative Übersteuerung der Unternehmen und zugleich auf eine unerwünschte Selbstbindung des Eigners hinaus, ohne dass für den praktischen Anwendungsfall viel gewonnen wäre.¹⁶⁹

Solange diese doppelte Zielsetzung besteht, lassen sich Zielkonflikte nicht vollständig vermeiden, aber immerhin reduzieren. So achtet der Bundesrat bei der Formulierung der strategischen Ziele darauf, dass die einzelnen Vorgaben sich nicht in unvereinbarer Weise widersprechen. Die strategischen Ziele müssen insbesondere offen ausgestaltet sein, sodass der Verwaltungsrat und der Bundesrat flexibel auf Entwicklungen reagieren können.¹⁷⁰

Der Beizug der Fachämter während den Vorbereitungsgesprächen in einem klar definierten Rahmen kann bereits im Vorfeld der Eignerggespräche dazu beitragen, mögliche Zielkonflikte, die sich während

¹⁶⁶ Zielkonflikte können sich ausserdem auch aus den Anliegen unterschiedlicher Akteure wie z.B. den Aktionären, Regulatoren und anderen Anspruchsgruppen ergeben.

¹⁶⁷ Vgl. oben Ziff. 3.2; JAAG, S. 388 «Das bedeutet, dass eine solche Aktiengesellschaft auf Gewinnoptimierung verzichten muss, wenn diese mit der Verfolgung der öffentlichen Interessen nicht vereinbar ist. Umgekehrt müssen bei einer Aktiengesellschaft mit öffentlichen Aufgaben am Vorrang öffentlicher Interessen Abstriche gemacht werden, um die Erzielung von Gewinn zu ermöglichen»; kritisch FORSTMOSER, Wer «A» sagt, S. 219 f.; ausführlich dazu STÖCKLI, S. 308 und 319.

¹⁶⁸ Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto, BBI 2020 7355 7364 (E. 6). BÖCKLI, Aktienrecht, § 13 N 306 hält in diesem Sinne fest, dass dem Verwaltungsrat gemäss Art. 716a OR (SR 220) die Oberleitung der Gesellschaft zukomme. Zur Oberleitung zählt BÖCKLI u.a. auch «die dauernde Bemühung um das finanzielle Gleichgewicht, d.h. das Gleichgewicht zwischen Zielen und Mitteln im festgelegten Risikoprofil und im Auf und Ab des Geschäftsganges». MÜLLER/LIPP/PLÜSS, S. 157 führen zur Oberleitung und bezogen auf den Strategieprozess aus: «Die Aktionäre geben in der Eignerstrategie die Leitplanken vor, innerhalb deren die Unternehmensstrategie zu positionieren ist». Vgl. auch HÖCHNER, S. 94 ff.

¹⁶⁹ Vgl. Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9213; Medienmitteilung des Bundesrates «Expertenbericht zur Corporate Governance: Bundesrat beschliesst Massnahmen» vom 26. Juni 2019; Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto, BBI 20207355 7364 (E. 6).

¹⁷⁰ GUTZWILER, § 3 N 49 weist darauf hin, dass die Planbarkeit und Steuerbarkeit einer Strategie oder strategischen Ausrichtung begrenzt sein kann.

der Laufzeit der strategischen Ziele ergeben, frühzeitig zu erkennen und zu lösen. Den Eignerdepartementen und dem obersten Kader der verselbstständigten Einheiten stehen zur Prioritätensetzung im konkreten Einzelfall anschliessend die Eignerggespräche zur Verfügung. Zudem können diese Fragen dem Bundesrat als Gremium zum Entscheid vorgelegt werden.¹⁷¹ Bei Bedarf können die strategischen Ziele auch punktuell angepasst werden.

In jedem Fall ist wesentlich, dass Zielkonflikte transparent gemacht werden, um Entscheidungen unter Berücksichtigung aller relevanter Aspekte und mit bewusster Prioritätensetzung zu ermöglichen.¹⁷²

3.5 Zwischenfazit Eignerstrategie

Das Portfolio des Bundes umfasst heute 20 verselbstständigte Einheiten und ist im internationalen Vergleich klein. Grund dafür ist im Wesentlichen, dass die Möglichkeiten für den Bund eine Beteiligung einzugehen, beschränkt sind. Ziel und Zweck der Auslagerung an eine verselbstständigte Einheit ergeben sich aus der Bundesverfassung und werden in den jeweiligen Organisations- und Facherlassen präzisiert.

Aufgrund der Heterogenität der Unternehmen hat der Bund seine Eignerstrategie nicht in einem übergeordneten Dokument festgehalten. Die Eignerstrategie ergibt sich jeweils aus den unterschiedlichen Zielen und Zwecken der Auslagerung der Verwaltungsaufgabe und der daraus resultierenden Gewährleistungspflicht des Bundes.

Eine systematische Überprüfung des CG-Portfolios auf ihre Konformität mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance (insb. Übereinstimmung mit dem öffentlichen Interesse) wäre aus Sicht des Bundesrates zielführend. Deshalb ergänzt der Bundesrat den Leitsatz 17 entsprechend.

4 Umsetzung Eignerstrategie: Darstellung anhand der Einheiten gemäss Aufgabentypologie

In diesem Kapitel wird die Umsetzung der Eignerstrategien bei den verselbstständigten Einheiten dargestellt. Entsprechend der Aufgabentypologie gemäss dem CG-Bericht 2006 wird unterschieden zwischen den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, Einheiten mit Dienstleistungen der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sowie Einheiten mit Dienstleistungen am Markt. Wie in Ziffer 3.2 ausgeführt, steht dabei jeweils die Frage nach der effizientesten und effektivsten Aufgabenerfüllung im Zentrum, wobei dieses Ziel je nach Aufgabentyp weiter differenziert wird.¹⁷³ Auf der Basis dieser Analyse der Auslagerungsziele wird dargestellt, wie die Eignerstrategien im Rahmen der rechtlichen Grundlagen sowie der strategischen Ziele je Aufgabentyp verwirklicht worden sind. Schliesslich wurden mittels Umfrage bei den Eignerstellen für jeden Aufgabentyp aktuelle Herausforderungen im Umgang mit den Eignerstrategien ermittelt.

4.1 Dienstleistungen mit Monopolcharakter

4.1.1 Ziel der Auslagerung

Dienstleistungen mit Monopolcharakter kommen in einem breiten Spektrum von Aufgaben vor; die Leistungen sind entsprechend vielfältig und heterogen. Der freie Wettbewerb ist entweder durch gesetzliche

¹⁷¹ CG-Bericht 2006, S 8289.

¹⁷² CG-Bericht 2006, S 8289; Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9212.

¹⁷³ Vgl. im Allgemeinen FREUDIGER, S. 50 ff. sowie BOUCHER-KIND, N 30 ff. und N 43 ff.

Bestimmungen oder durch Marktversagen eingeschränkt, wobei es sich bei letzterem namentlich um natürliche Monopole (z.B. Marken- und Patentregistrierung, Luftverkehrsüberwachung), oder meritorsche Güter handelt (insb. Bildung, Forschung und Kultur) handelt.

Gerade die Dienstleistungen im Bereich Bildung, Forschung und Kultur können jedoch sehr wohl in einem gewissen «*Wettbewerb*» zu ähnlichen Institutionen und Angeboten stehen. Ausserdem besteht häufig ein konkretes und direktes Verhältnis zwischen Anbieter und Kunden. Die entsprechenden Einheiten müssen deshalb von Fachkreisen und potentiellen Kunden als selbstständige Einheit wahrgenommen werden und so auftreten können. Diese *Visibilität* erlaubt es, ein selbstständiges Renommee aufzubauen und dieses für die Geschäftskontakte zu nutzen. Darüber hinaus kann dadurch eine gewisse *Vergleichbarkeit* zwischen ähnlichen Institutionen hergestellt werden. Mit der Verselbstständigung geht auch die eigene *Vermögensfähigkeit* einher, was die Attraktivität für mäzenatische Zuwendungen steigern kann.¹⁷⁴ Insbesondere im Bereich der Bildung und Forschung kann zudem die Autonomie der verselbstständigten Einheiten im Rahmen der Verfassung und der gesetzlichen Grundlagen betont werden.

Dies kann mit den folgenden Beispielen veranschaulicht werden: Das Schweizerische Nationalmuseum SNM soll sich von anderen Museen unterscheiden und über «ein unverkennbares Profil» verfügen, sein «Geschäftspotenzial» besser ausschöpfen, den «Eigenfinanzierungsgrad steigern», die «Wirkungs- und Besucherorientierung» sowie die «Zusammenarbeit mit Dritten» intensivieren.¹⁷⁵ Ähnliche Ziele wurden auch im Zusammenhang mit dem Institut für Rechtsvergleichung SIR erwähnt.¹⁷⁶ Mit der Verselbstständigung des Instituts für Geistiges Eigentum IGE wurden insbesondere die Ziele «verstärkte Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Wirtschaft» und stärkere Beteiligung an «der Kooperation mit europäischen und weltweiten Organisationen zum Schutze des Geistigen Eigentums» verfolgt.¹⁷⁷ Bezüglich das Eidgenössische Institut für Metrologie METAS waren u.a. zukunftsorientierte, «flexible Organisationsform und eine doch vorhandene Anbindung an den Staat» das Ziel.¹⁷⁸ Ausschlaggebend für die Tätigkeiten der Schweizerischen Exportrisikoversicherung SERV war mitunter ein fehlendes Marktangebot für entsprechende Versicherungslösungen. Für die Ausgestaltung der SERV in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sprach, dass dadurch die Voraussetzungen für eine professionelle und marktnahe Betreuung der Aufgabe geschaffen werden sowie die Einbindung der Privatwirtschaft erfolgen konnte.¹⁷⁹

4.1.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung

Basis und Vorlage für die Verwirklichung oben genannter Ziele in der Gesetzgebung bildet der Mustererlass für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter inkl. Erläuterungen des BJ und der EFV. Nachfolgend werden ausgewählte Aspekte vertieft.

Am Anfang des Organisationserlasses werden in der Regel die Ziele der verselbstständigten Einheit festgehalten. Sie werden aus den höherrangigen Ziele des Bundes hergeleitet und beschreiben, welche Bundesaufgaben mit der verselbstständigten Einheit zu erfüllen sind (z.B. Art. 5 SERVG: Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz, Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz; Art. 2 MSG: Erhalt von Kulturgütern, Bewusstseinsstärkung in der Bevölkerung). Aus diesen Zielen leiten sich die konkreten Aufgaben der Einheit ab (z.B. Art. 6 SERVG: Angebot von Versicherungsdienstleistungen etc.; Art. 4 MSG: Entwicklung von Sammlungskonzepten, Objektforschung, Kulturvermittlung etc.).

Ein wichtiger Bestandteil ist die Wahl der Rechtsform. Für Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, welche hoheitlicher Natur sind, bietet sich die öffentlich-rechtliche Anstalt an.

¹⁷⁴ CG-Bericht 2006, S. 8246 und 8261.

¹⁷⁵ BBI 2007 6829 6837.

¹⁷⁶ BBI 1976 I 809, 820 und BBI 2018 913 915.

¹⁷⁷ BBI 1994 III 964 965, 982.

¹⁷⁸ BBI 2010 8013 8025.

¹⁷⁹ BBI 2004 5795 5808 und 5811.

Der Gewinnstrebigkeit sind Grenzen gesetzt, die Finanzierung der Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfolgt über Gebühren und wird vielfach auch über allgemeine Steuermittel (mit-) finanziert. Wo sich verselbstständigte Einheiten hingegen weitgehend über Preise am (allenfalls regulierten) Markt finanzieren und damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Selbständigkeit aufweisen, wurde in der Regel eine privatrechtlichen Rechtsform gewählt.¹⁸⁰

Damit zusammenhängend stellt sich die Frage der hinreichenden Einfluss- und Informationsrechte des Bundes. Auf Bundesvertreter wird bei Anstalten und bei Aktiengesellschaft in vollständigem Bundeseigentum (100 % Anteil) in der Regel verzichtet, sofern der Bund seine Interessen anderweitig ausreichend verwirklichen kann. Der Bund verfügt über zahlreiche Möglichkeiten, seine Einfluss- und Informationsrechte geltend zu machen. Er genehmigt z.B. die Gebührenverordnungen und Personalverordnungen der Einheiten (Art. 13 Abs. 3 IGEG; Art. 8 EIMG; Art. 10 Abs. 2 E-EHB-Gesetz) und kann die Grundsätze der Rechnungslegung festlegen.¹⁸¹

Ausserdem sollen Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter Kooperationen und Beteiligungen nur ausnahmsweise und in Abstimmung mit den entsprechenden Zweckbestimmungen eingehen können (Art. 8 SERVG; Art. 3a ETH-Gesetz; Art. 40b Abs. 2 LFG). Kommerzielle Nebenleistungen können nur unter eingeschränkten Voraussetzungen erbracht werden, u.a. muss dafür eine explizite gesetzliche Grundlage vorliegen (z.B. Art. 8 MSG; 25 EIMG; Art. 14 IGEG). Schliesslich garantiert der Bund die Liquidität dieser Einheiten (vgl. Art. 61 FHG), was bei der Kapitalausstattung zu berücksichtigen ist (z.B. Art. 28 Abs. 1 SERVG; Art. 18 MSG; Art. 41 KFG).¹⁸²

4.1.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Muster / Statuten

In den rechtlichen Grundlagen wird festgehalten, dass der Bundesrat für die verselbstständigten Einheiten strategische Ziele festlegt (z.B. Art. 22 MSG; Art. 33 SERVG; Art. 23 EIMG; Art. 33 ETH-Gesetz; Art. 45 KFG; Art. 40c LFG). Einzige Ausnahme bildet das IGE (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Für verselbstständigte Einheiten in der Form der Aktiengesellschaft wird überdies festgehalten, dass der Verwaltungsrat dem Bundesrat die notwendigen Informationen für die Überprüfung der strategischen Ziele zur Verfügung stellen muss.

Auch für die strategischen Ziele besteht eine Mustervorlage.¹⁸³ Wie ausgeführt enthalten die strategischen Ziele sowohl aufgabenbezogene als auch unternehmensbezogene Vorgaben. Mit Blick auf die Aufgabentypologie ist festzuhalten, dass die strategischen Ziele bezüglich den verselbstständigten Einheiten, die Aufgaben im Monopol oder in monopolähnlichen Situationen erbringen, in der Regel vor allem aufgabenbezogene Ziele umfassen sollten. So machen die strategischen Ziele 1-7 der ETH, die strategischen Schwerpunkte des SNM oder die Ziffer 2 und 3 der Ziele der Innosuisse relativ detaillierte Vorgaben zur Erfüllung der Aufgaben der Einheiten. Dies hängt auch damit zusammen, dass bezüglich der Dienstleistungen der ETH die entsprechende Gesetzgebung eher offen gehalten ist, keine eigentliche Marktsteuerung stattfindet und der Bund namhafte finanzielle Beiträge zur Verfügung stellt. Demgegenüber zeichnen sich z.B. die Leistungen des IGE durch eine dichte Regelung durch Facherlasse und die Finanzierung über Gebühren aus.

Im Gegensatz dazu sollten die strategischen Ziele von Einheiten, die ihre Dienstleistungen überwiegend am Markt erbringen, einen unternehmensbezogenen Fokus aufweisen.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Beispiele für Anstalten: SNM (Art. 5 Abs. 1 MSG); SERV (Art. 3 SERVG), IGE (Art. 1 IGEG), METAS (Art. 1 EIMG). Beispiele für AG: Identitas (Art. 7a E-TSG), SIFEM (Art. 30a SR 974.01). Vgl. CG-Bericht 2006, S. 8267 ff.; Erläuternder Bericht S. 19; Mustererlasse Dienstleistungen mit Monopolcharakter, S. 6.

¹⁸¹ CG-Bericht 2006, S. 8271 und 8275.

¹⁸² CG-Bericht 2006, S. 8275 und 8281 f.

¹⁸³ www.efv.admin.ch > Themen > Corporate Governance > Grundlagen > Dokumente.

¹⁸⁴ Erläuternder Bericht, S. 53, 56 f.

Weder im ersten noch im zweiten Fall kann der Bundesrat jedoch auf die strategischen Ziele verzichten. Die strategischen Ziele sind gegenüber Einheiten in der Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten umfassend verbindlich (für AG vgl. Exkurs Ziff. 3.3) und bilden den Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Zielerreichung des Bundesrates sowie (darauf aufbauend) für die Oberaufsicht des Parlaments.

Bei Einheiten die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, kann der Bundesrat in den strategischen Zielen auch die Grundzüge von Leistungsbestellungen festhalten. Dies kann einerseits ganze Aufgabenbereiche (z.B. Leistungsbestellung bei der ETH im Bildungsbereich) oder einzelne, konkrete Leistungen umfassen. Erfolgt die Leistungsbestellung in einem Wettbewerbsumfeld, ist sie nicht Gegenstand der strategischen Ziele. Derartige Bestellungen werden durch den Markt gesteuert; eine zusätzliche Steuerung über die strategischen Ziele würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen.¹⁸⁵

Wo Statuten vorhanden sind, wird auch in diesem Rahmen der Zweck der Einheit auf die Gewährleistungsverantwortung bzw. auf die Aufgaben des Bundes abgestimmt. Artikel 2 der Statuten der Skyguide hält beispielsweise fest, dass die Gesellschaft «Leistungen auf dem Gebiet der zivilen und militärischen Flugsicherung in den ihr durch den Bund zugewiesenen Bereichen» erbringt. Die Statuten bedürfen zudem der Genehmigung durch den Bundesrat. Artikel 2 der Statuten der Identitas bestimmt, dass diese «die Einrichtung und den Betrieb einer elektronischen Datenbank in Zusammenarbeit mit dem Bund sowie das Anbieten von entsprechenden Dienstleistungen [bezweckt]. Die zentrale Datenbank dient der Organisation und der Vergabe von Ohrmarken für die Identifikation von Tieren».

4.1.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen

Aus Sicht des Bundesrates haben sich das Steuerungsmodell im Bereich Corporate Governance und die Eignerstrategien von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, bewährt. Dies zeigt sich insbesondere daran, dass die jährlichen Beurteilungen der Erreichung der strategischen Ziele grossmehrheitlich positiv ausfielen und die entsprechenden Aufgaben von diesen Einheiten stets in hoher Qualität und effizient erfüllt worden sind. Die EFK kommt bezüglich des SNM beispielsweise zum Schluss, dass diese Einheit seit ihrer Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt eine durchwegs positive Entwicklung durchlaufen hat.¹⁸⁶

Die Erfahrungen des Bundesrates mit den Eignerstrategien von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, zeigen auch gewisse Herausforderungen. Diese werden nachfolgend anhand der Struktur der strategischen Ziele geordnet. Seit dem CG-Bericht 2006 wurden die Corporate Governance Grundsätze des Bundes sowie deren Umsetzung laufend weiterentwickelt. Der Bundesrat wird diese Weiterentwicklung auch zukünftig unterstützen und aktiv vorantreiben. Im Rahmen dieser Weiterentwicklungen sind die erwähnten Herausforderungen zu berücksichtigen.

Allgemeines zu den Grundsätzen der Corporate Governance und den strategischen Zielen

Klare Strukturen in Übereinstimmung mit den Corporate Governance Grundsätzen des Bundes

Gemäss Artikel 4 ETH-Gesetz ist der ETH-Rat das strategische Führungsorgan des ETH-Bereichs. Im Gegensatz zu den Technischen Hochschulen (ETHZ und EPFL) sowie den Forschungsanstalten (PSI, WSL, Empa, Eawag) verfügt der ETH-Rat jedoch über keine Rechtspersönlichkeit. Gegen aussen kann der ETH-Rat darum z.B. nicht selbstständig als eigenständige Rechtsperson auftreten. Ausserdem kommen dem ETH-Rat nur diejenigen Aufgaben zu, die ihm explizit zugewiesen wurden (Art. 4 ETH-Gesetz). Diese Aspekte sowie die gesetzlich verankerte doppelte Autonomie des ETH-Bereichs und der ETH-Institutionen beeinflussen die strategische Führung durch den ETH-Rat. Die Wahrnehmung der strategischen Führungsverantwortung durch den ETH-Rat und – als Folge – durch den Bundesrat wird dadurch komplexer.

¹⁸⁵ CG-Bericht 2006, S. 8277; Erläuternder Bericht, S. 57.

¹⁸⁶ Jahresbericht EFK 2019, S. 38; vgl. auch FN 75.

Die Struktur und Governance des ETH-Bereichs ist Gegenstand laufender Abklärungen und Evaluationen. Diese Projekte sind nach Ansicht des Bundesrates weiterzuverfolgen. Die in diesem Bericht beschriebenen Herausforderungen sind in die Überlegungen mit einzubeziehen.

Auch die Grundlagen des IGE entsprechen nicht vollständig den Grundsätzen der Corporate Governance des Bundes. Insbesondere fehlen strategische Ziele bzw. die entsprechende Berichterstattungspflicht zur Zielerreichung für das IGE (vgl. Ziff. 2.2.2.2). Allerdings könnte der Bundesrat unter Berücksichtigung von Artikel 9 IGEG und Artikel 8 Absatz 5 RVOG sowie des Berichts der FK-N vom 29. März 2010¹⁸⁷ bereits im Laufe des Jahres 2022 für jeweils vier Jahre strategische Ziele für das IGE festlegen. Die rechtlichen Grundlagen des IGE sind bei nächster Gelegenheit zu überprüfen und an die Grundsätze der Corporate Governance des Bundes anzupassen (vgl. Ziff. 2.2.2.2).

Formulierung von aussagekräftigen, mess- und vergleichbaren strategischen Zielen

Die strategischen Ziele sind ein wichtiges Steuerungselement und ermöglichen dem Bundesrat die Kontrolle der verselbstständigten Einheiten. Damit der Bundesrat seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann, sind stufengerechte, mess- und vergleichbare Ziele sowie Kennzahlen und Indikatoren wichtig.¹⁸⁸ Insbesondere im Bereich der Bildung, Forschung und Kultur, wo die Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter überwiegend tätig sind, ist die Formulierung von aussagekräftigen Zielen und Indikatoren teilweise schwierig. Zwar kann beispielsweise die Anzahl Museumseintritte oder die Anzahl Studierende quantitativ gemessen werden, dies beinhaltet allerdings höchstens implizit eine Aussage über die Qualität der Leistungen. Vergleichswerte von anderen Anbietern fehlen (aufgrund der Monopolsituationen) zum grossen Teil. Darum muss häufig auf eine reine (qualitative) Beschreibung der Zielerreichung zurückgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund ist eine gewisse Zurückhaltung der Einheiten in Bezug auf die Formulierung von mess- und vergleichbaren Zielen und Indikatoren nachvollziehbar, zumal einzelne Ziele immer nur einzelne Teilaspekte abbilden können. Auch mit einer Beschreibung der Zielerreichung kann der Bundesrat seine Kontrollfunktion wahrnehmen. Ausgewählte, qualitative Ziele mit einer aussagekräftigen Beschreibung der Erreichung sind einer grossen Anzahl quantitativer Zielgrössen mit eingeschränkter Relevanz vorzuziehen. Die Aussagekraft der gesamten Berichterstattung über die Zielerreichung kann jedoch mit einer Kombination von qualitativen sowie quantitativen Zielen und Indikatoren gesteigert werden.

Ziel muss es darum sein, aufgrund der Ziele und eines auf die entsprechende Einheit abgestimmtes Indikatorensets ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erstellen. Damit können die Transparenz erhöht und (positive und negative) Entwicklungen über eine längere Zeitperiode verfolgt werden. Gleichzeitig muss es möglich bleiben, die strategischen Ziele und Indikatoren bei Bedarf an neue Entwicklungen anzupassen; in der Regel geschieht dies auf den Beginn einer neuen Zielperiode.¹⁸⁹ Wo keine Indikatoren und Kennzahlen vorhanden sind, sind solche bei der nächsten Überarbeitung der strategischen Ziele festzulegen. Dabei soll auf die Mustervorlage für strategische Ziele und – wo vorhanden – auf anerkannte Standards zurückgegriffen werden. Zudem können auch die Erkenntnisse in Bezug auf Kennzahlen und Indikatoren aus der Systematisierung der Eignergespräche genutzt werden. Unter Umständen können auch die jeweils korrespondierenden Ziel- und Messgrössen in den Voranschlägen und Finanzplänen der Bundesverwaltung beigezogen werden.

Fristen der Berichterstattung

Für einen grossen Teil der Eignerstellen und verselbstständigten Einheiten stellt die Erstellung der jährlichen Berichterstattung in zeitlicher Hinsicht eine Herausforderung dar. Nachdem die revidierten Geschäftsberichte und Jahresrechnungen vorliegen, bleibt für die Erstellung der Berichte betr. die Erreichung der strategischen Ziele durch die Gesellschaft und der vertieften Berichte bzw. der Kurzberichte des Bundesrates, die entsprechenden Ämterkonsultationen sowie die Lieferung an die Aufsichtskom-

¹⁸⁷ Bericht FK-N, BBI 2010 3377, Ziff. 2.6 und 3.4.

¹⁸⁸ Bei der Erarbeitung der Ziele und Indikatoren ist nach der SMART-Regel für valide Ziele vorzugehen werden (Spezifisch, Messbar, Angemessen, Realistisch, Terminiert).

¹⁸⁹ Das IGE verfügt über keine strategischen Ziele.

missionen häufig nur sehr wenig Zeit. Die Zeitplanung hängt insbesondere auch von den Sitzungsplänen der betroffenen Kommissionen und Subkommissionen ab. Im Rahmen der CG-Weisungen, die jährlich vom EPA und von der EFV erlassen werden, werden die zeitlichen Spielräume jeweils je Einheit ermittelt und soweit wie möglich ausgeschöpft. Darüber hinaus stehen aus Sicht des Bundesrates kaum Handlungsmöglichkeiten offen.

Finanzielle Ziele

Kommerzielle Tätigkeiten / Nebenleistungen im Wettbewerb

Vselbstständige Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, dürfen kommerzielle Nebenleistungen¹⁹⁰ nur erbringen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht, diese Leistungen in einem engen Zusammenhang mit der Hauptaufgabe stehen, sie die Erfüllung der Hauptaufgabe nicht beeinträchtigen und keine bedeutenden zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erforderlich sind. Zudem dürfen sich kommerzielle Nebenleistungen nicht verzerrend auf den Wettbewerb auswirken (vgl. Art. 41 FHG).¹⁹¹

Insbesondere die Wahrung der Wettbewerbsneutralität («gleich lange Spiesse») stellt eine Herausforderung dar. Einheiten, die mit anderen Institutionen gewissermassen in Konkurrenz stehen, versuchen teilweise, mit einer Ausweitung der kommerziellen Nebenleistungen ihre Attraktivität für Kunden zu steigern. Diese Kundenorientierung und die Erschliessung von Effizienzsteigerungspotentialen ist aus einer unternehmerischen Perspektive grundsätzlich positiv zu werten. Der gesetzliche Rahmen ist jedoch zwingend zu beachten; eine darüberhinausgehende Ausweitung der kommerziellen Nebenleistungen ist zu verhindern. Aus Transparenzgründen und zur Sicherstellung der Wettbewerbsneutralität müssen solche Dienstleistungen auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung zu mindestens kostendeckenden Preisen angeboten werden; Quersubventionierungen sind ausgeschlossen und Wettbewerbsverzerrungen sind zu verhindern. Anzumerken ist, dass betreffend Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowohl die jeweiligen Aufgabenbereiche als auch kommerzielle Nebenleistungen in den Organisationserlassen spezifisch festgelegt werden. Entsprechend sind die Herausforderungen in diesem Bereich weniger akzentuiert als z.B. bei Aktiengesellschaften, welche im Markt tätig sind.

Wirtschaftlicher Mitteleinsatz / Bildung und Auflösung von Reserven

Vselbstständige Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, werden zu grossen Teilen aus allgemeinen Steuermitteln (Finanzhilfen oder Abgeltungen) sowie aus Gebühren, zum Teil auch aus Drittmitteln, finanziert. Der wirtschaftliche Mitteleinsatz unter Wahrung der Autonomie der verselbstständigten Einheiten, d.h. ohne in eine Detailsteuerung zu verfallen, kann eine Herausforderung darstellen. Die verselbstständigten Einheiten sollen zum richtigen Zeitpunkt über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Überschüssende Liquidität bzw. die Bildung von übermässigen Reserven soll verhindert werden.

Die Tatsache, dass der Bundesrat (erst) mit der Rechnungsabnahme schon heute auch über die Gewinnverwendung bzw. indirekt über die Reservenbildung mitentscheiden kann, ist nicht ausreichend. Der Bundesrat erachtet es als wesentlich, die grundlegenden Bestimmungen zur Bildung und zur Auflösung von Reserven auf Gesetzesstufe (wenn immer möglich im Organisationserlass) festzuhalten. Dies beinhaltet insbesondere die Voraussetzung für die Bildung und Auflösung von Reserven, d.h. deren Zweckbindung (freie Reserven sind zu vermeiden), die Zuständigkeit, die beim Bundesrat als Eigner liegen muss sowie (in Ausnahmefällen) die Regelung von Gewinnvorträgen. Wichtig ist zudem, dass die Jahresrechnungen nach einem anerkannten Standard der Rechnungslegung auf der Basis der True-and-Fair-View erstellt werden (Vermeidung von stillen Willkürreserven), was grossmehrheitlich bereits der Fall ist. Sofern die Organisationserlasse zukünftig revidiert werden, sollen diese Aspekte im Rahmen der Weiterentwicklung der Rechtsgrundlage berücksichtigt werden, wo dies nicht ohnehin bereits der Fall ist.

¹⁹⁰ Zum Begriff vgl. Erläuternder Bericht, S. 43 Fn 139.

¹⁹¹ CG-Bericht 2006, S. 8275; BAUMANN, N 29.

Die gesetzlichen Grundlagen bzw. die strategischen Ziele können Vorgaben zu den Reserven enthalten, insbesondere wenn eine Einheit mehrheitlich aus Gebühren und/oder Subventionen finanziert wird. Wenn die Gebührenerhebung zu überschüssenden Mitteln führt (die über allfällige Vorgaben zu den Reserven hinausgehen), sind grundsätzlich nicht Reserven zu bilden, sondern die Gebühren zu senken. Es stellt sich in diesen Fällen die Frage, ob das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip eingehalten wird. Wenn aus Subventionen Reserven gebildet werden, bedeutet dies, dass zu früh zu hohe Subventionsbeträge ausbezahlt werden, da Finanzhilfen oder Abgeltungen gemäss Artikel 23 Absatz 1 SuG erst ausbezahlt werden dürfen, wenn und soweit die Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. In diesen Fällen ist die Situation vom Eigner zu überprüfen und gegebenenfalls ein Abbauplan vorzusehen. Die vorhandenen Reserven sind zudem bei der Erneuerung der mehrjährigen Finanzplanung zu berücksichtigen, entsprechende Liquiditätsplanungen der Einheiten sind dazu unerlässlich. Zudem müssen die Eignerstellen sowie das Parlament detaillierte Kenntnisse der (mehrjährigen) Entwicklung von Gewinn und Reserven der Einheiten haben. In der öffentlichen Kurzberichterstattung wurde darum die Kennzahlenbox mit der Kennzahl Reserven ergänzt. Dies soll dazu beitragen, mehrjährige Entwicklungen aufzuzeigen und Relationen zu anderen Bezugsgrössen herzustellen. Damit lässt sich besser erkennen, ob ein strukturelles Problem und somit entsprechender (regulatorischer) Handlungsbedarf besteht.

Liegenschaften, Immobilien

Insbesondere im Immobilienbereich bestehen teilweise geteilte Verantwortlichkeiten. Der Bund stellt den verselbstständigten Einheiten z.B. Liegenschaften im Rahmen eines Mietverhältnisses zu Verfügung. Der ETH-Rat nimmt z.B. die Aufgaben des Bau- und Liegenschaftsorgans gemäss VILB für diejenigen Liegenschaften wahr, die für die Aufgabenerfüllung des ETH-Bereichs bestimmt sind. Teilweise wurden auch Bauten nach spezifischen Bedürfnissen der Einheiten erstellt. Eigentümer der Liegenschaften bleibt jedoch der Bund. Während der Nutzungsdauer dieser Liegenschaften wird häufig auf die Unabhängigkeit und Autonomie der Einheiten verwiesen, wenn der Eigner seiner Steuerungsfunktion verstärkt nachkommen möchte. Demgegenüber wird nach der Nutzungsdauer die Eigentümerstellung des Bundes betont, wenn sich z.B. Fragen in Bezug auf Altlasten, der Finanzierung eines Rückbaus oder im Falle von Baurechten eines Heimfalls stellen. Bei Wertsteigerungen bzw. –verlusten von Vermögenswerten, die ursprünglich vom Bund aufgebaut, später aber an die Einheit übergehen sollen oder übergegangen sind, stellen sich zudem Fragen betreffend die Behandlung dieser Wertveränderungen.

In Artikel 21 des Mustererlasses für Anstalten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter wird die Thematik der Liegenschaften adressiert. Zu berücksichtigen ist auch die VILB. Werden neue Organisationserlasse erarbeitet oder bestehende revidiert, ist die Thematik Liegenschaften zu prüfen. Bei Bedarf ist mit spezifische Bestimmungen auf den Einzelfall einzugehen.

Personal- und vorsorgepolitische Ziele

Die Sicherstellung der dauerhaften Funktionalität des Verwaltungsrates hat der Bundesrat im Rahmen des CG-Expertenberichts 2019 adressiert und das Musteranforderungsprofil ergänzt (vgl. Ziff. 5.1.3). Gleiches gilt für das Auswahlverfahren von Verwaltungs- und Institutsräten der verselbstständigten Einheiten (vgl. Ziff. 5.1.2). Die Vergütung der obersten Kaderpersonen von verselbstständigten Einheiten ist in der Politik und auch in der Öffentlichkeit ein viel diskutiertes Thema. Artikel 6a Bundespersonalgesetz (BPG)¹⁹² und die Kaderlohnverordnung¹⁹³ enthalten zentrale Bestimmungen zur Entlohnung und zu den weiteren Vertragsbedingungen des obersten Kaderns und der Mitglieder leitender Organe sowie für das in gleicher Weise entlohnte Personal von Unternehmen und Anstalten des Bundes (vgl. Art. 6a BPG insb. bezüglich Lohn inkl. Nebenleistungen, berufliche Vorsorge, Abgangsentschädigungen, Nebenbeschäftigungen). Aus Sicht des Bundesrates gilt es dabei, ein Gleichgewicht zu finden: Einerseits muss der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich die betroffenen Einheiten im Eigentum des Staats befinden und (teilweise) auch über Steuergelder finanziert werden. Andererseits sollen die Vergütungen konkurrenzfähig und in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben, der Grösse, den

¹⁹² SR 172.220.1.

¹⁹³ SR 172.220.12.

unternehmerischen Herausforderungen, dem Marktumfeld und den Kaderlöhnen in der Bundesverwaltung stehen.

Hinsichtlich der personal- und pensionskassenspezifischen Leitsätze (insb. LS 29, 34 und 36) gibt es noch Abweichungen in der praktischen Umsetzung. Beispielsweise bei Pro Helvetia besteht insofern eine Abweichung, als deren Personal aus historischen Gründen nach OR angestellt und weiterhin als angeschlossene Organisation bei PUBLICA versichert ist. Es gelten daher für das Personal weder die personal- noch die vorsorgerechtlichen Bestimmungen¹⁹⁴ des BPG (vgl. die Übergangsbestimmungen zur Änderung der RVOV vom 30. Juni 2010¹⁹⁵). Gleichwohl hat der Gesetzgeber im Organisationserlass die Genehmigung der Personalverordnung durch den Bundesrat vorgesehen (Art. 34 Abs. 5 KFG). Dies rechtfertigt sich dadurch, dass Pro Helvetia praktisch vollständig durch den Bund finanziert wird; der Bundesrat erwartet, dass die Personalvorgaben im Verhältnis zu den Vorgaben betreffend das Bundespersonal äquivalent ausgestaltet werden.¹⁹⁶ Die Personalverordnung Pro Helvetia¹⁹⁷ erlaubt jedoch, weitere Anstellungsbedingungen unter Vorbehalt der Personalverordnung in einem Gesamtarbeitsvertrag zu regeln.¹⁹⁸

Der Bundesrat verfolgt die personal- und vorsorgepolitischen Entwicklungen genau. Bei Bedarf wird er Massnahmen prüfen und in die Wege leiten. Den aktuell noch hängigen politischen Vorstössen soll jedoch nicht vorgegriffen werden.¹⁹⁹

Mit der Entstehung von verselbstständigten Einheiten sind gleichzeitig auch teilweise kleine Vorsorgewerke entstanden. Die Frage, ob die Vorteile eines eigenen Vorsorgewerkes bei kleinen Einheiten die entsprechenden Nachteile überwiegen, hat sich in den letzten Jahren wiederholt gestellt. Es zeigte sich, dass kleine Vorsorgewerke auf notwendige versicherungstechnische Änderungen weniger flexibel reagieren können, bei der Anlage ihrer Gelder weniger risikofähig sind und über ungünstigere Verwaltungskosten verfügen. Dies schränkt den personal- und vorsorgepolitischen Handlungsspielraum ein.²⁰⁰ Darum wurde per 1. Januar 2018 Artikel 32d BPG revidiert. Danach kann der Bundesrat den Zusammenschluss mehrerer Arbeitgeber zu einem gemeinschaftlichen Vorsorgewerk vorschreiben. Legen insbesondere Grösse, Struktur und Aufgaben eines Arbeitgebers den Zusammenschluss oder einen Anschluss an das Vorsorgewerk Bund aus versicherungstechnischen oder vorsorgetechnischen Gründen nahe, so kann der Bundesrat den Zusammenschluss anordnen oder einem Anschlussbegehren zustimmen.²⁰¹

¹⁹⁴ Wie Genehmigungsvorbehalt für Abschluss und Änderungen des Anschlussvertrags oder Beitragsspanne (Art. 32c Abs. 3 und 4 BPG; Art. 32g Abs. 1 BPG).

¹⁹⁵ Die Übergangsbestimmung lautet wie folgt: «Wirkt sich die Zuordnung einer Verwaltungseinheit nach Anhang 1 zur dezentralen Bundesverwaltung auf das Pensionskassenstatut der Verwaltungseinheit aus, so entfaltet sich diese Wirkung erst mit der Änderung der massgebenden Organisationsbestimmungen im Spezialgesetz».

¹⁹⁶ Vgl. BBI 2007 4857 4873.

¹⁹⁷ Keine Publikation in der SR.

¹⁹⁸ Eine ebenfalls von den CG-Leitsätzen abweichende Situation besteht bei Schweiz Tourismus, bei der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit und der SERV (letztere ist keine angeschlossene Organisation von PUBLICA, sondern bei einer anderen Vorsorgeeinrichtung versichert). Schweiz Tourismus und die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit sind keine CG-Einheiten, d.h. die Leitsätze gelten dort höchstens sinngemäss; dennoch nehmen diese Organisationen freiwillig am Kaderlohnreporting teil.

¹⁹⁹ Vgl. 16.438 Pa. Iv. «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen», 17.443 Pa. Iv. «Angemessene Bezüge bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen und Anstalten», 18.428 Pa. Iv. «Bundesbetriebe und bundesnahe Unternehmungen. Keine Abgangsentschädigung ans Topkader».

²⁰⁰ Vgl. BBI 2016 311 345 f.

²⁰¹ Von dieser Möglichkeit wurde seither bereits mehrfach Gebrauch gemacht. So ist das Personal der neuen Anstalten Innosuisse, Compenswiss und per 1. Januar 2021 Trassenvergabestelle im Vorsorgewerk Bund versichert. Geplant ist zudem die Rückführung des Personals des EHB ins Vorsorgewerk Bund per Inkraftsetzung des neuen EHB-Gesetzes.

4.2 Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht

4.2.1 Ziel der Auslagerung

Unter diesen Aufgabentypus fallen verselbstständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht (Aufsichtstätigkeit betr. die Funktionsweise von Märkten oder Marktsektoren, der Preisbildung, der Allokation von Gütern und Dienstleistungen etc. Ziel: Vermeidung negativer Effekte von Marktversagen) oder der Sicherheitsaufsicht (prudenzielle Aufsicht, Schutz der Öffentlichkeit vor spezifischen Gefahren; Schutz von Treu und Glaube im Geschäftsverkehr) erfüllen. Es handelt sich um hoheitliche Leistungen in einer Monopolsituation. Grundsätzlich spricht dies für eine Leistungserbringung innerhalb der Bundeszentralverwaltung. Mit der Auslagerung und der damit einhergehenden *Unabhängigkeit* dieser Einheiten soll jedoch die Glaubwürdigkeit und die *Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung* gesteigert werden. Eine politische Einflussnahme auf Einzelfallentscheidungen soll ausgeschlossen und damit Neutralität und Objektivität gewährleistet werden. Der politische Steuerungsspielraum soll gering und die Distanz zum Tagesgeschäft gross gehalten werden. Gleichzeitig soll auch eine Unabhängigkeit gegenüber dem Markt erreicht werden. Damit kann auch die *Akzeptanz* bei den betroffenen Marktteilnehmern gesteigert werden.²⁰²

4.2.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung

Die Zielsetzung, Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht mit einem hohen Grad an Unabhängigkeit zu versehen, findet verschiedentlich Niederschlag im Mustererlass für solche Einheiten und entsprechend auch in den gesetzlichen Bestimmungen: So entspricht die Rechtsform der Anstalt (Art. 5 Abs. 1 FINMAG, Art. 28 Abs. 2 RAG, Art. 68 Abs. 2 HMG, Art. 1 ENSIG) sowie die alleinige Eignerstellung des Bundes der hoheitlichen Tätigkeit dieser Einheiten. Die EFK amtiert zwingend als Revisionsstelle dieser Einheiten, sofern private Revisionsstellen zum Kreis der durch die Einheit Beaufsichtigten gehören (insb. RAB) oder im Aufsichtsprozess eine Schlüsselfunktion wahrnehmen (z.B. FINMA). Auf Bundesvertreter im Verwaltungs- oder Institutsrat wird verzichtet, Kooperationen und Beteiligungen sowie gewerbliche Nebenleistungen sind ausgeschlossen. Die Personalverordnung werden dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet, sofern das Personal öffentlich-rechtlich angestellt ist.²⁰³ Ebenso müssen die Gebührenverordnungen vom Bundesrat genehmigt werden oder werden vom Bundesrat erlassen (z.B. FINMA-Gebühren- und Abgabenverordnung). Gleiches gilt auch bezüglich der strategischen Ziele: Zwecks Wahrung der Unabhängigkeit der Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht soll der Bundesrat im Unterschied zu den übrigen Einheiten die strategischen Ziele zwar nicht erlassen. Der Bundesrat soll jedoch auch bezüglich den Aufsichtseinheiten über ex ante Steuerungsmöglichkeiten verfügen. Aus diesem Grund erlässt der Verwaltungs- bzw. Institutsrat die strategischen Ziele unter Vorbehalt der Genehmigung des Bundesrates (vgl. Ziff. 2.2.1; Art. 9 Abs. 1 Bst. a FINMAG, Art. 30a Bst. b RAG, Art. 81a Abs. 3 Bst. f HMG).²⁰⁴

Betreffend die FINMA wurden in Artikel 14 der am 1. Februar 2020 in Kraft getretenen Verordnung zum FINMAG²⁰⁵ Präzisierungen zu den strategischen Zielen festgehalten. Insbesondere hat sich die FINMA bei der Festlegung der strategischen Ziele an den Vorgaben für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes zu orientieren (Abs. 1), sie beinhalten soweit zweckmässige

²⁰² CG-Bericht 2006, S. 8247, 8262 ff.; Bericht GPK-S Sicherstellung 2015, S: 1713; FREUDIGER, S. 59 f.; vgl. vorne Ziff. 2.1.1.

²⁰³ Das Personal der RAB ist entgegen Leitsatz 29 nach OR angestellt. Da im Organisationserlass kein Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates für das Personalreglement vorgesehen wurde, fällt hier ein Steuerungsinstrument des Bundesrates weg; der Bundesrat kann den Direktorenlohn daher nur im Rahmen der von ihm zu genehmigenden Wahl beeinflussen (Art. 30a Bst. g RAG).

²⁰⁴ CG-Bericht 2006, S. 8268, 8271, 8275; Erläuternder Bericht, S. 19, 29, 33, 46.

²⁰⁵ SR 956.11.

Indikatoren und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung (Abs. 2) und sind dem EFD bis spätestens drei Monate vor der geplanten Genehmigung durch den Bundesrat vorzulegen (Abs. 3).²⁰⁶

4.2.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Muster / Statuten

Weil der Bundesrat die strategischen Ziele nicht erlässt, sondern nur genehmigt, verfügen die Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht auch bei der Ausgestaltung der strategischen Ziele über gewisse Freiheiten. Während sich die strategischen Ziele der RAB²⁰⁷ relativ eng an der Mustervorlage für strategische Ziele (die für diese Einheiten als Empfehlung zu verstehen ist) orientieren, definiert das ENSI²⁰⁸ für die Strategieperiode Schwerpunkte, aus denen die strategischen Ziele abgeleitet werden. Die strategischen Ziele der FINMA²⁰⁹ und der Swissmedic²¹⁰ umfassen eine Beschreibung des aktuellen Umfelds ihrer Tätigkeiten, programmatische Schwerpunkte (Swissmedic), die einzelnen strategischen Ziele sowie die Erläuterungen zu jedem Ziel (FINMA: 10 Ziele; Swissmedic: 10 Ziele). Seitens der FINMA bestehen zudem für jedes Ziel mehrere «Schwerpunkte der Umsetzung», die Swissmedic ergänzt in einem Anhang jedes Ziel mit Kennzahlen und Indikatoren und führt zum Vergleich die Werte von zwei Vorjahren auf.

Auch wenn die Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht betreffend die Aufgabenerfüllung im konkreten Einzelfall Unabhängigkeit geniessen, unterstehen sie in allen anderen Belangen trotzdem der Aufsicht des Bundesrates und der parlamentarischen Oberaufsicht.²¹¹ Mit dem Genehmigungsvorbehalt des Bundesrates ist sichergestellt, dass er seine Aufsichtsfunktion in Bezug auf die Gewährleistung der Aufgabenerfüllung wahrnehmen und auf der Basis der strategischen Ziele eine Kontrolle der an die Einheit übertragenen Aufgaben möglich ist. Damit ist auch gewährleistet, dass das Parlament seine Oberaufsicht wahrnehmen kann. Zudem kann darauf hingewirkt werden, dass sich die strategischen Ziele im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben bewegen.²¹²

4.2.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten, mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Nach Ansicht des Bundesrates haben sich das Steuerungsmodell im Bereich Corporate Governance und die Eignerstrategien auch von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht bewährt. So hat die GPK-S in ihrem Bericht vom 9. Mai 2017 betreffend die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung²¹³ beispielsweise festgestellt, dass der Mustererlass eine gute Grundlage für die Gewährleistung der Unabhängigkeit dieser Einheiten darstelle und die Unabhängigkeit der Anstalten auch explizit im Gesetz verankert werde.

Die Erfahrungen des Bundesrates mit den Eignerstrategien von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht zeigen auch gewisse Herausforderungen. Der Bundesrat wird diese Herausforderung bei der Weiterentwicklung der Corporate Governance Grundsätze des Bundes berücksichtigen. Nachfolgend werden ausgewählte Themenbereiche dargelegt.

Klare Verantwortlichkeiten zwischen Finanzmarktpolitik und Finanzmarktaufsicht (Mo. 17.3317 Landolt)

Die Motion 17.3317 Landolt verlangte u.a. eine klarere Trennung zwischen den Verantwortlichkeiten des Bundesrates (für die Finanzmarktpolitik und -strategie sowie die Regulierung) und der Zuständigkeit der FINMA (für die operative Aufsichtstätigkeit) sowie eine effektivere Gewährleistung der politischen

²⁰⁶ Vgl. auch die Erläuterungen vom 13. Dezember 2019 zur Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz.

²⁰⁷ [Strategische Ziele RAB 2020-2023](#).

²⁰⁸ [Strategische Ziele ENSI 2020-2023](#) (bezeichnet als Leistungsauftrag 2020-2023).

²⁰⁹ [Strategische Ziele FINMA 2021-2024](#)

²¹⁰ [Strategische Ziele Swissmedic 2019-2022](#).

²¹¹ Vgl. Stellungnahme Bundesrat Bericht GPK-S Sicherstellung, S. 1769.

²¹² Vgl. Ziff. 2.1.1.

²¹³ Bericht GPK-S Sicherstellung 2017.

Wie bezüglich Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter hat sich auch für Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht die Frage, ob die Vorteile eines eigenen Vorsorgewerkes bei kleinen Einheiten die entsprechenden Nachteile überwiegen, in den letzten Jahren wiederholt gestellt. Es kann auf die Ausführungen in Ziffer 4.1.4 verwiesen werden.

Auch hier verfolgt der Bundesrat die personal- und vorsorgepolitischen Entwicklungen genau und wird bei Bedarf Massnahmen prüfen und in die Wege leiten.

Fristen der Berichterstattung

Bezüglich der Fristen der Berichterstattung kann auf die Ausführungen von Ziffer 4.1.4 verwiesen werden. Im Rahmen der CG-Weisungen, die jährlich vom EPA und der EFV erlassen werden, werden die zeitlichen Spielräume jeweils je Einheit ermittelt und soweit wie möglich ausgeschöpft. Darüber hinaus stehen aus Sicht des Bundesrates kaum Handlungsmöglichkeiten offen.

4.3 Dienstleistungen am Markt

4.3.1 Ziele der Auslagerung

Vselbstständigten Einheiten dieses Aufgabentyps (bundesnahe Unternehmen: Swisscom, Post, RUAG, SBB) bieten Leistungen an, die der Versorgungssicherheit des Landes dienen (Mindestversorgungsgrad). Bezüglich Swisscom, SBB und Post handelt es sich insbesondere um Infrastrukturdienstleistungen, betreffend die RUAG steht in diesem Zusammenhang die Versorgung der Armee im Zentrum. Das öffentliche Interesse an der Erbringung dieser Leistungen und die Gewährleistungsverantwortung des Bundes (u.a. auch unter Berücksichtigung sicherheitspolitischer Aspekte) begründet das bundesstaatliche Eigentum an diesen Unternehmen. Es handelt sich um langfristige, strategische Engagements des Bundes zur Verfolgung versorgungs-, wirtschafts-, sicherheits-²²³ und staatspolitischer Ziele. Andere Motive (Industrie-, Beschäftigungs-, Finanzpolitik) stehen nicht im Zentrum.²²⁴ Die Swisscom AG (Swisscom), die Schweizerische Post AG (Post), die SBB (im Bereich Personenfernverkehr, Immobilien und Güterverkehr) und die RUAG (Sicherstellung der Ausrüstung der Armee) müssen zudem die Aufgabenerfüllung eigenwirtschaftlich gestalten. Anders als bei SBB und Post haben die Grundversorgungsangebote bei Swisscom einen subsidiären Charakter, weil die überwiegende Zahl der Kunden ihren Bedarf mit vom Markt bereitgestellten Angeboten abdeckt, die den Leistungsumfang der Grundversorgung übersteigen. In ihrer aktuellen Ausgestaltung ist die Grundversorgung im Unternehmen Swisscom von untergeordneter finanzieller Bedeutung.

Diese bundesnahen Unternehmen erbringen ihre Dienstleistungen überwiegend am Markt. Qualität und Quantität der Leistungen werden durch den Markt gesteuert. Eine erfolgreiche Positionierung am Markt erfordert eine weitgehende Autonomie der entsprechenden Einheiten. Darum ist das Erbringen von Dienstleistungen am Markt für die Auslagerung prädestiniert. Hauptmotiv der Auslagerungen ist die erhöhte *Unternehmensautonomie*, d.h. die *Gewährleistung von Markt- und Konkurrenzfähigkeit*, und die damit verbundene Minimierung der Risiken für den Bund. Die Aufgabenträger sollen aufgrund der mit der Auslagerung einhergehenden *«Entpolitisierung»* einen grösseren Handlungs- und Entscheidungsspielraum erhalten und können als selbstständige Einheit am Markt auftreten (*Visibilität*). Ziel ist ein effektiveres, effizienteres und flexibleres Handeln. Die Unternehmen sollen sich rascher an Marktentwicklungen anpassen können und die *Allianzfähigkeit* der Einheiten durch mögliche Beteiligungen von Dritten soll steigen.²²⁵

²²³ Vgl. dazu z.B. Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen, Bericht des Bundesrates vom 19.11.2014 in Erfüllung des Postulats 13.3009, S. 54 ff.

²²⁴ CG-Bericht 2006, S. 8243; Stellungnahme Bundesrat Praxis, S. 9211; Zusatzbericht, S. 2708.

²²⁵ CG-Bericht 2006, S. 8246 f. und 8264. Vgl. dazu auch die angenommenen Motion Rieder 18.3021 «Schutz der Schweizer Wirtschaft durch Investitionskontrollen».

Beispiele aus den Botschaften zu den Organisationserlassen können diese Zielsetzungen veranschaulichen. Es sollte die «Markt- und Konkurrenzfähigkeit» der Post (inkl. Kapitalmarktfähigkeit), der Swisscom, der RUAG und der SBB erreicht werden. Sie sollen «allianzfähig» werden und selbstständig über die «Zusammenarbeit mit Dritten entscheiden» können. Zudem sollte der «unternehmerische Handlungsspielraum» vergrössert und ermöglicht werden, «im veränderten dynamischen Markt flexibel und rasch agieren zu können». Schliesslich sollte auch der «Einfluss der Politik verwesentlich» und die operative Führung den Unternehmen zugewiesen werden.²²⁶

4.3.2 Umsetzung der Eignerstrategie in der Gesetzgebung

Für Einheiten mit Dienstleistungen am Markt ist die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzusehen, und nur in begründeten Ausnahmefällen – so beispielsweise bei den auf finanzielle Beiträge des Bundes angewiesenen SBB – die öffentlich-rechtliche Organisationsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft.²²⁷ Im Fall der Swisscom hatte der Bundesrat bei deren Schaffung die Ausgestaltung als privatrechtliche Aktiengesellschaft thematisiert, aus politischen Überlegungen jedoch schlussendlich die spezialgesetzliche Ausgestaltung vorgezogen. Die vollständige Privatisierung der Swisscom wurde im Jahr 2006 von der Bundesversammlung abgelehnt. Die privatrechtlichen (gestützt auf Art. 695 ff. und 716a OR) wie die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften verfügen grundsätzlich über die folgenden Organe: Generalversammlung, Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, externe Revisionsstelle (Art. 9 ff. SBBG; Art. 8 ff. POG; Art. 7 ff. TUG).

Die jeweiligen Organisationsgesetze legen den Unternehmenszweck der verselbstständigten Einheit fest (Art. 3 SBBG; Art. 3 POG, Art. 3 TUG, Art. 2 BGRB), der durch die jeweilige Aufsichtsgesetzgebung eingegrenzt sein kann. So schreibt Art. 3 TUG für die Swisscom²²⁸ fest, dass sie im In- und Ausland Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anbietet. Dies ermöglicht es dem Unternehmen zwar, neue Geschäfte im Rahmen der gesetzlichen Zweckbestimmung im Umfeld der Fernmelde- und Rundfunkdienste zu entwickeln, schliesst aber aus, dass Swisscom das Kerngeschäft aufgibt. Gemäss Artikel 11 FMG²²⁹ müssen Fernmeldedienstleisterinnen dort, wo sie marktbeherrschend sind, konkurrierenden Unternehmen einen nicht-diskriminierenden Zugang zu einem Teil der Infrastruktur gewähren. Aufgrund ihrer Marktstellung betrifft dies die Swisscom in besonderem Mass. Swisscom hat bisher als einzige Fernmeldedienstleisterin die Rolle der Grundversorgungskonzessionärin übernommen²³⁰, wobei sie bis anhin auf eine Abgeltung für die Erbringung der Grundversorgung verzichtet hat. Die Post ist gesetzlich verpflichtet, eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu erbringen; die Grundversorgung ist betreffend Angebot, Erreichbarkeit und Preisen stark reguliert (Postgesetz, PG²³¹). PostFinance untersteht als systemrelevante Inlandbank den bankenregulatorischen Vorgaben, ihr sind jedoch Anlagemöglichkeiten über die Kredit- und Hypothekenvergabe gesetzlich untersagt (vgl. Art. 3 Abs. 3 POG²³²). Wie alle konzessionierten Transportunternehmen darf PostAuto im abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr (RPV) keine Gewinne einplanen.²³³ Die SBB erbringen als Kernaufgabe

²²⁶ Botschaft POG und TUG 1996, S. 1307, 1314, 1316 f.; Botschaft POG 2009, S. 5272, 5278; Botschaft Bahnreform 1996, S. 937, 944, 951; Botschaft BGRB 1997, S 772 ff., 777.

²²⁷ CG-Bericht 2006, S. 8268.

²²⁸ Im Unterschied zu den anderen bundesnahen Unternehmen hat Swisscom aufgrund der Börsenkotierung (Bundesanteil 51 %) erhöhte Auflagen zu erfüllen. Dazu zählen Vorschriften bezüglich ad hoc Publizität, die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) und Vorgaben zur Gleichbehandlung der Minderheitsaktionäre.

²²⁹ SR 784.10.

²³⁰ Zuletzt verzichtete die ComCom auf eine Ausschreibung und zog Swisscom zur Erbringung der Leistungen heran: Medienmitteilung der ComCom vom 19.05.2017: «Die ComCom erteilt Swisscom die Grundversorgungskonzession im Telekombereich» <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66782.html>.

²³¹ SR 783.0.

²³² SR 783.1.

²³³ Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto, BBI 2020 7355 7360 ff. (E. 2).

Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich in der Bereitstellung der Infrastruktur, im Personenfernverkehr, im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr (Art. 3 Abs. 1 SBBG). Zudem haben sie die Eisenbahninfrastruktur in gutem Zustand zu erhalten und sie den Erfordernissen des Verkehrs und dem Stand der Technik anzupassen (Art. 3 Abs. 3 SBBG). RUAG führt unter Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze Aufträge des VBS sowie Dritter aus. Ziel ist die Sicherstellung der Ausrüstung der Armee (Art. 1 und 2 BGRB).

Bezüglich allen bundesnahen Unternehmen am Markt wird in den Organisationserlassen festgehalten, dass der Bund über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen muss bzw. die Abtretung der Mehrheit die Zustimmung der Bundesversammlung bedarf (Art. 7 Abs. 3 SBBG; Art. 6 POG, Art. 6 Abs. 1 TUG, Art. 3 Abs. 3 BGRB). Dies gilt (indirekt) auch für diejenigen Postkonzerngesellschaften, denen die Erfüllung der Grundversorgung mit Postdiensten übertragen ist (Art. 14 Abs. 1 und 2 POG, Art. 2 VPOG²³⁴). Bezüglich Post wird als Beispiel festgehalten, dass der Entscheid über die Beteiligung des Bundes an seinen Unternehmen eine derart zentrale Frage von grosser politischer Wichtigkeit ist, dass die Abgabe der Bundesmehrheit nur mittels einer entsprechenden Änderung des Gesetzes erfolgen soll.

Entsprechend den CG-Leitsätzen 29-31 verfügen die Post (Art. 9 Abs. 1 POG), die Swisscom (Art. 16 Abs. 1 TUG) sowie die RUAG (Art. 6 BGRB) über ein privatrechtliches Personalstatut. Einzige Ausnahme bildet die SBB, mit einem öffentlich-rechtlichen Personalstatut (Art. 15 SBBG). Nach Artikel 15 Absatz 2 SBBG kann der Bundesrat die SBB ermächtigen, die Anstellungsverhältnisse im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen abweichend oder ergänzend zu regeln. Die Organisationserlasse der Post und der Swisscom halten fest, dass mit den Personalverbänden Verhandlungen zum Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen zu führen sind (Art. 9 POG, Art. 16 Abs. 2 TUG). Bezüglich der Vergütungen des obersten Kaders in den bundesnahen Unternehmen gelten für SBB, Post und RUAG Art. 6a BPG²³⁵ sowie die Kaderlohnverordnung²³⁶. Für die Swisscom gelten die Bestimmungen der VegüV²³⁷. Ebenfalls geregelt ist die berufliche Vorsorge (Art. 16 SBBG, Art. 17 TUG).

Schliesslich ist in den Organisationserlassen festgehalten, dass der Bundesrat jeweils für vier Jahre strategische Ziele festsetzt (Art. 8 Abs. 1 SBBG; Art. 7 Abs. 1 POG; Art. 6 Abs. 3 TUG; Art. 3 Abs. 1^{bis} BGRB), dass der Verwaltungsrat für die Umsetzung der strategischen Ziele sorgt (Ausnahme: Swisscom, vgl. Art. 6 TUG) und dass dem Bundesrat die für die Überprüfung der Zielerreichung notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden (Art. 8 Abs. 2 SBBG; Art. 7 Abs. 3 POG; Art. 3 Abs. 1^{ter} BGRB; Art. 6 TUG²³⁸).²³⁹

4.3.3 Umsetzung in den strategischen Zielen / Statuten

Bei Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt kommt der Wahrung der Eignerinteressen mittels Festlegung von strategischen Zielen (vgl. Ziff. 4.3.2) besondere Bedeutung zu. Entsprechend sind die strategischen Ziele dieser Unternehmen auch vergleichsweise umfassend. Die strategischen Ziele werden durch die jeweiligen Verwaltungsräte im Rahmen der Unternehmensstrategie umgesetzt.

In den strategischen Zielen der Gesellschaften²⁴⁰ werden die Erwartungen des Bundesrates betreffend die Aufgabenerfüllung je Geschäftsfeld festgehalten. Die Post soll neben der Gewährleistung der Grundversorgung in guter Qualität in allen Kernmärkten ihre starke Stellung halten. Swisscom soll gemäss den strategischen Zielen die Marktführerschaft im nationalen Markt für Telefonie, Breitband-Internet und

²³⁴ SR 783.11.

²³⁵ SR 172.220.1; die Bestimmung gilt auch für SIFEM AG, Identitas AG und Skyguide AG.

²³⁶ SR 172.220.12.

²³⁷ SR 221.331.

²³⁸ SR 784.11.

²³⁹ Vgl. betr. Post, BOUCHER-KIND, N 701 ff.

²⁴⁰ Strategische Ziele Post 2021-2024, BBI 2020 10077, insb. Ziff. 1.; Strategische Ziele Swisscom 2018-2021, BBI 2017 7867; insb. Ziff. 1.2, 2.1 und 4; Strategische Ziele BGRB Holding AG 2020-2023, BBI 2020 961, insb. Ziff. 1.1, 2.1, 2.2 und 2.4; Strategische Ziele SBB 2019-2022, BBI 2018 7915, insb. Ziff. 1, 2 und 4.

TV (Privatkunden und KMU) halten, ebenso die bedeutende Marktposition für konvergente Kommunikations- und IT-Dienstleistungen (Geschäftskunden). Dabei trägt sie den Sicherheitsinteressen des Landes Rechnung, stellt die gesetzliche Grundversorgung sicher (sofern ihr die entsprechende Konzession erteilt wurde) und setzt die Zugangsregulierung im Interesse eines fairen Wettbewerbs um. Die SBB entwickelt und erbringt im Personen- und Güterverkehr attraktive, sichere, pünktliche und qualitativ hochwertige Mobilitätslösungen. Sie stellt die dafür notwendige, vom Bund bestellte und finanzierte Infrastruktur zuverlässig bereit und bewirtschaftet ihre Immobilien professionell. Von der RUAG erwartet der Bundesrat, dass sie der Schweizer Armee als Hauptkundin bedarfs- und termingerechte, kostenoptimierte, qualitativ hochstehende Leistungen erbringt, den internationalen Teil für die Privatisierung vorbereitet und die Entflechtung bis 2021 abschliesst.

Die bundesnahen Unternehmen sollen gemäss den strategischen Zielen eine branchenübliche Rendite bzw. ein branchenübliches Ergebnis (Post), eine Performance, die mit vergleichbaren Unternehmen in Europa Schritt halten kann (Swisscom) oder eine Rentabilität, die zum Erhalt der Fähigkeiten und für die Unternehmensentwicklung nötig ist (BGRB Holding), aufweisen.

Die Nettoverschuldung soll maximal 1 Mal (Post), 2 Mal (RUAG International), 2,1 Mal (Swisscom) und 6,5 Mal EBITDA (SBB) betragen, wobei zeitweise Überschreitungen grundsätzlich zulässig sind.

Kooperationen und Beteiligungen im In- und Ausland sind grundsätzlich zulässig, wenn sie das Kerngeschäft im Inland unterstützen oder eine andere strategisch-industrielle Logik aufweisen, zur nachhaltigen Sicherung des Unternehmenswerts beitragen, führungsmässig eng betreut werden und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen (Post, SBB, Swisscom) bzw. wenn sie notwendig sind, aus eigener Kraft finanziert werden können und mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz im Einklang stehen (RUAG MRO Holding). Nicht zulässig sind Beteiligungen an Gesellschaften mit Grundversorgungsverpflichtungen im Ausland (Post, Swisscom).

4.3.4 Erfahrungen im Umgang mit Eignerstrategien von Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Die Eignerstrategie bei Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt hat sich grundsätzlich bewährt, den Unternehmen ist die Gratwanderung zwischen der Erfüllung von Bundesaufgaben (versorgungspolitische Ziele, Grundversorgung, Service public) und Wettbewerbsfähigkeit im Grossen und Ganzen gut gelungen. Sie werden nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt und tragen als Grundversorgungsdienstleister und Betreiber von Schlüsselinfrastrukturen wesentlich zur Standortqualität der Schweiz bei. Nachfolgend wird dies für Post, Swisscom, SBB und RUAG dargelegt.

Post: Die Schweiz verfügt über eine im internationalen Vergleich hervorragende Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sowie ein einzigartig dichtes Zustell- und Filialnetz. Die Post hat eine starke Stellung in den Kernmärkten Brief, Paket, Zahlungsverkehr, Personenverkehr Strasse.

Der Bund ist Alleinaktionär der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft «Die Schweizerische Post AG» («Post»), diese wiederum Alleinaktionärin der Konzerngesellschaften Post CH AG, PostFinance AG und PostAuto AG. Gemäss Postorganisationsgesetz muss der Bund über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit der Schweizerischen Post AG und diese wiederum über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an denjenigen Postkonzerngesellschaften verfügen, denen sie die Erfüllung der Verpflichtung zur Grundversorgung mit Postdiensten überträgt sowie an PostFinance AG, der die Verpflichtung zur Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs übertragen ist (vgl. Art. 6 und 14 POG, Art. 2 VPOG). Die Post ist in verschiedenen Märkten mit unterschiedlichen Marktordnungen, Aufsichts- und Regulierungsbehörden sowie Wettbewerbsbedingungen tätig: Kommunikation und Logistik (Logistikservices, PostNetz, Kommunikationsservices, Swiss Post Solutions), Retailfinanz (PostFinance), Personenverkehr (PostAuto). Sie muss die Grundversorgung mit Postdiensten und Dienstleistungen

des Zahlungsverkehrs eigenwirtschaftlich finanzieren; hierzu soll das bestehende Monopol auf Briefen bis 50 Gramm beitragen. Das finanzielle Bild der Post ist stark von der systemrelevanten PostFinance geprägt.

Unter anderem aufgrund der regulatorischen Rahmenbedingungen und als (Ex-)Monopolistin hält die Post in vielen Bereichen stabile, hohe Marktanteile, insbesondere in den Bereichen Briefverkehr, bei Inlandspaketen sowie bei Zeitungen und Zeitschriften. Im Brief- und Zeitungsmarkt geht das Volumen aufgrund des geänderten Kundenverhaltens stark zurück. Im Paketmarkt steigt das Volumen aufgrund des zunehmenden E-Commerce, wobei eine hohe Wettbewerbsintensität herrscht. Beide Entwicklungen führen zu Ertragsrückgängen und Anpassungsbedarf in der Infrastruktur. Insgesamt sinken die über die Poststellen abgewickelten Mengen an Briefen, Paketen und Zahlungen sowie die Schaltermengeschäfte. Im Finanzmarkt wirkt sich das Tiefzinsumfeld negativ auf die Erträge aus. Im Personenverkehrsmarkt führen Angebots- und Leistungsausbau sowie Bevölkerungswachstum zu einer Zunahme der Reisenden und Personenkilometer, wobei im subventionierten Personenverkehr keine Gewinne eingeplant werden dürfen.

Swisscom: Die Versorgung der Schweiz mit Telekommunikationsdiensten ist im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gut. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit einem Breitbandanschluss von mindestens 10 Mbps sowie die Abdeckung mit den aktuellen Mobilfunktechnologien (bis 4G) ist sogar einzigartig.²⁴¹

Die Swisscom AG ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Artikel 6 Absatz 1 Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) schreibt vor, dass der Bund die Kapital- und Stimmenmehrheit an der Swisscom AG halten muss. Per Ende 2020 war der Bund mit 51,0 Prozent an Swisscom beteiligt. Das Unternehmen ist der führende Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen in der Schweiz und konnte sich seit dem Börsengang 1998 in einem herausfordernden wirtschaftlichen Umfeld gut behaupten. Die Marktanteile im Inland waren per Ende 2020 gegenüber den Vorjahren weitgehend stabil bzw. stiegen teilweise (Schweiz: Breitband ohne Wholesale 53 %, Mobilfunk 57 %, TV 37 %; Italien: Breitband Privatkunden 16 %, Mobilfunk Privatkunden 3 %).²⁴²

Die beiden wichtigsten nationalen Wettbewerber im Mobilfunk sind Sunrise und Salt, im Breitband- und TV-Geschäft ist UPC der grösste Konkurrent. Die Übernahme von Sunrise durch die UPC-Muttergesellschaft Liberty Global wurde Ende 2020 vollzogen. Zuvor hatte die WEKO den Zusammenschluss genehmigt.²⁴³ In Italien rangiert Telecom Italia im Breitband-Geschäft vor Vodafone, Fastweb und Wind Tre, im Mobilfunksektor halten TIM, Vodafone und Wind Tre ähnliche grosse Marktanteile, gefolgt von Poste Mobile, Iliad und Fastweb²⁴⁴.

Trotz der starken Marktposition im Inland ist Swisscom mehrfach gefordert. Strukturelle Veränderungen – wie internetbasierte Gratis-Kommunikationsdienste – haben zu grossen Umbrüchen geführt. Im Kerngeschäft schrumpft der Umsatz, es herrscht Preisdruck. Swisscom konnte den Umsatz in den vergangenen Jahren in etwa stabil halten. Die Marge ist im Vergleich zu anderen historischen Anbietern in Europa hoch. Das Betriebsergebnis gemessen am Umsatz steht aber unter Druck.

Swisscom hat darauf mit Kostenmassnahmen reagiert. Die Nettoverschuldung, gemessen am Betriebsergebnis vor Abschreibungen und Amortisationen (EBITDA) ist in den vergangenen Jahren unter der in den strategischen Zielen des Bundesrates vorgegebenen Obergrenze von 2,1 geblieben. Swisscom zeichnet sich durch eine stetige Dividendenpolitik aus und hat seit 2011 jeweils 22 Franken je Aktie ausgeschüttet.

²⁴¹ Vgl. Economiesuisse, Infrastrukturbericht 2019, S. 57.

²⁴² Vgl. www.swisscom.ch > Über Swisscom > Investoren > Geschäftsbericht 2020, letztmals besucht am 26.4.21.

²⁴³ Medienmitteilung der WEKO vom 30.10.2020 [«WEKO bewilligt Kauf von Sunrise»](#).

²⁴⁴ <https://www.agcom.it/osservatorio-sulle-comunicazioni>, letztmals besucht am 26.4..2021.

SBB: Die Qualität des schweizerischen ÖV-Systems ist im internationalen Vergleich hoch. Die SBB trägt als grösstes Verkehrsunternehmen der Schweiz und als Systemführerin dafür eine besondere Verantwortung. Die SBB Cargo AG (65 % im Eigentum der SBB AG) ist der grösste Anbieter im Güterverkehr auf der Schiene. Die SBB erwirtschaftet zudem namhafte Erträge aus der Weiterentwicklung ihres Immobilienportfolios.

Die SBB ist eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Artikel 7 Absatz 3 SBB-Gesetz hält fest, dass der Bund über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit der SBB AG verfügen muss. Dies SBB befindet sich zu 100 Prozent im Besitz des Bundes. Im Personen- und Güterverkehr auf der Schiene hat sie, resp. ihre 65 Prozent-Tochter SBB Cargo AG, mit Abstand die grössten Marktanteile.

Das Unternehmen ist überwiegend in einem stark regulierten Marktumfeld tätig. In der Vergangenheit wurden nur knapp 20 Prozent der Erträge in nicht regulierten Geschäftsbereichen erzielt (Immobilien, Güterverkehr). Demgegenüber entfallen 80 Prozent ihrer Erträge entweder auf regulierte Geschäftsfelder (ca. 50 %, insb. Fernverkehr) oder auf Abgeltungen für den Regionalverkehr und die Infrastruktur (ca. 30 %).

Im Einzelnen gelten für die verschiedenen Geschäftsbereiche folgende Regulierungen: Der *Personenverkehr* ist nicht liberalisiert. Im *regionalen Personenverkehr* sind aufgrund des regulatorischen Rahmens und der fehlenden Marktöffnung die Möglichkeiten für die Gewinnerzielung stark eingeschränkt. Der *Schienengüterverkehr* ist vollumfänglich liberalisiert. Dem anhaltend hohen Wettbewerbsdruck wurde u.a. mit einem Kostensenkungsprogramm, einer teilweisen Öffnung des Aktionariates sowie mit einer stärkeren Eigenständigkeit von SBB Cargo Rechnung getragen. *SBB Immobilien* ist einer der grössten Akteure im schweizerischen Immobilienmarkt. Attraktive Lagen und eine diversifizierte Geschäftsstrategie sichern ein langfristig stabiles Ertragspotential.

Die SBB hat vor der Covid-19-Pandemie – insbesondere im Personenfernverkehr und im Immobilienbereich – kontinuierlich steigende Erträge erwirtschaftet. Dadurch konnte ein substanzieller Teil der kommerziellen Investitionen in den Fernverkehr und in den Immobilienbereich eigenwirtschaftlich finanziert werden. Trotzdem ist die verzinsliche Nettoverschuldung bis 2016 kontinuierlich angestiegen und hat sich seither auf hohem Niveau stabilisiert. Die Güterverkehrssparte konnte trotz den Sanierungsbemühungen der letzten Jahre bisher nicht nachhaltig in die Gewinnzone geführt werden. Zur Erreichung eines ausgeglichenen Ergebnisses sind weitere Verbesserungen nötig.

RUAG: Die RUAG AG (als Teil der RUAG MRO Holding AG) ist grundsätzlich das Materialkompetenzzentrum für die sicherheitsrelevanten Systeme der Schweizer Armee und verantwortet damit deren Unterhalt und Instandhaltung. Diese zentrale Funktion wird im laufenden Prozess der Entflechtung vom internationalen Geschäft stärker im Fokus stehen.

Die von der BGRB Holding AG gehaltenen RUAG MRO Holding AG und RUAG International Holding AG sind Schweizer Technologiekonzerne, die weltweit hauptsächlich in den Märkten Luft- und Raumfahrt, Verteidigung und Sicherheit mit zivilen wie staatlichen Kunden tätig sind. Sie gingen im November 2019 aus der RUAG Holding AG hervor, die 1998 aus den ehemaligen Unterhalts- und Produktionsbetrieben der Schweizer Armee entstand. Die BGRB Holding AG ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und befindet sich zu 100 Prozent im Eigentum der Eidgenossenschaft. Mit Standorten in 16 Ländern ist die BGRB Holding AG international sehr präsent.

Hauptkundin der RUAG AG (operative Gesellschaft der RUAG MRO Holding AG) ist die Schweizer Armee, wobei Life-Cycle-Management, Betrieb und Verfügbarkeit militärischer Systeme im Vordergrund stehen. In den letzten Jahren hat die RUAG AG immer weniger eigene Rüstungsgüter entwickelt, weil die Schweizer Armee relativ geringe Stückzahlen benötigt, der Heimmarkt deshalb klein ist und weil die Exportvorschriften für Kriegsmaterial in der Schweiz relativ streng sind. Stattdessen hat sie sich vermehrt auf die Integration von Systemen und den Systemunterhalt konzentriert. Künftig soll die RUAG

AG grundsätzlich das Kompetenzzentrum für die sicherheitsrelevanten und komplexen Systeme der Schweizer Armee und damit für den Systemunterhalt verantwortlich sein. Zudem sind Drittgeschäfte in einem beschränkten Rahmen zulässig. Kunden von RUAG AG sind in erster Linie nationale und internationale Streitkräfte, Behörden sowie zivile Sicherheitsorganisationen.

Die Aufgaben der zur RUAG International Holding AG gehörenden Bereiche RUAG Space, RUAG Aerostructures und RUAG Ammotec sind die Folgenden: RUAG Space ist ein führender Anbieter von Satellitenprodukten hauptsächlich in Europa sowie ein globaler Marktführer für Nutzlastverkleidungen von Trägerraketen. Der Markt ist profitabel und wächst hinsichtlich Volumen und Stückzahl. Jedoch ist er signifikanten Umwälzungen unterworfen, die u.a. ein sinkendes Preisniveau nach sich ziehen. Während der Markt in Europa kaum wächst, wachsen die Volumen in den USA signifikant.

RUAG Aerostructures ist vor allem in Europa im Flugzeugstrukturbau tätig. Dieser Markt entwickelte sich bis zur Covid-19-Pandemie relativ berechenbar. Er wird dominiert von Airbus, einem der beiden grössten Flugzeughersteller der Welt. Die letzten Geschäftsjahre waren geprägt von einer schwierigen Produktionsverlagerung nach Ungarn, Logistikproblemen in Oberpfaffenhofen (D) sowie wegfallenden Aufträgen am Standort Emmen, weshalb Aerostructures in jüngster Vergangenheit Verluste schreibt. Die Covid-19-Pandemie hat die Erfolgsaussichten der Division signifikant verschlechtert.

RUAG Ammotec ist mit einem Marktanteil von 25 Prozent führend im Markt für Kleinkalibermunition in Europa. Der Markt ist profitabel und verzeichnet ein stetiges Wachstum. Die hohen Einstiegshürden beim Munitionsgeschäft verschaffen RUAG zudem eine nachhaltige Marktstellung.

Der ehemalige RUAG-Konzern, heute BGRB Holding AG, konnte seinen Umsatz in den letzten Jahren stetig auf mittlerweile 2 Milliarden steigern. Das Wachstum war dabei grösstenteils auf höhere Umsätze mit zivilen Produkten zurückzuführen. Im Jahr 2020 erzielte der Konzern rund 50 Prozent des Umsatzes mit zivilen Kunden. Die Rentabilität der einzelnen Divisionen variiert stark, zudem belasteten Sonderaufwände das Ergebnis. Die Bilanzstruktur kann als solide bezeichnet werden. Die Eigenkapitalquote beträgt 45 Prozent.

Covid-19-Pandemie

Die Covid-19-Pandemie hat sich 2020 unterschiedlich stark auf die bundesnahen Unternehmen ausgewirkt. Bei **Swisscom** fielen die finanziellen Folgen eher gering aus. Der Nettoumsatz lag 2020 leicht unter dem Vorjahr, während das operative Ergebnis vor Abschreibungen stabil blieb. Die Covid-19-Pandemie beeinflusste vor allem die Roaming-Umsätze negativ, bei anhaltendem Preisdruck im Schweizer Kerngeschäft.

Das Ergebnis 2020 der **Post** war stark von der Corona-Krise geprägt. Die Pandemie hat langjährige Trends im Postgeschäft verstärkt. Es wurden weniger Briefe, aber mehr Pakete versandt, daneben sanken die über die Poststellen abgewickelten Mengen und Schaltergeschäfte. Zudem nahm die Nachfrage nach Angeboten des Personenverkehrs ab. Die Post erwirtschaftete ein Betriebsergebnis von 272 Millionen, was einem Rückgang um 178 Millionen gegenüber dem Vorjahr entspricht. Der Konzerngewinn sank um 77 Millionen auf 178 Millionen.²⁴⁵

Bei der **SBB** brach der Ertrag aufgrund der stark rückläufigen Fahrgastzahlen ein, gleichzeitig konnten die Kosten wegen des weiter geführten Grundangebots während des Lockdowns nur leicht reduziert werden. Das Unternehmen wies im Geschäftsjahr 2020 einen Verlust von 617 Millionen aus (Vorjahreszeitraum CHF +463 Millionen). National- und Ständerat haben einem Massnahmenpaket zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs (Beiträge an verschiedenen ÖV-Betreiber) zugestimmt. Damit sollen die Einnahmeausfälle abgedeckt werden. Zudem werden Liquiditätshilfen gewährt.²⁴⁶

²⁴⁵ Vgl. www.post.ch > Über uns > Medien > Medienmitteilungen > 2021, letztmals besucht am 26.4.2021.

²⁴⁶ Vgl. www.sbb.ch > Unternehmen > Medien > Medienmitteilung 15.03.2021; letztmals besucht am 26.4.2021.

Die von der BGRB Holding AG gehaltene **RUAG International** ist seit Anfang 2020 ein eigenständiges Unternehmen. RUAG International verzeichnete im Geschäftsjahr 2020 insbesondere bedingt durch die Covid-19-Pandemie gesamthaft einen rückläufigen Umsatz und ein negatives Betriebsergebnis (-224 Millionen). Während die in der Luftfahrt tätigen Geschäftsbereiche Aerostructures und MRO International besonders von den Auswirkungen der Corona-Krise betroffen waren, konnte der Geschäftsbereich Ammotec Umsatz- und Betriebsgewinn verbessern. Auch der Geschäftsbereich Space steigerte den Umsatz im Vergleich zur Vorjahresperiode.²⁴⁷

Die Schwierigkeiten, mit denen einige der bundesnahen Unternehmen im Zuge der Covid-19-Pandemie konfrontiert sind, sind von strukturellen Herausforderungen zu unterscheiden. Das Jahr 2020 hat gezeigt, dass der Bund beträchtliche finanzielle Risiken über die Beteiligungen an diesen Unternehmen trägt. Der Handlungsbedarf kann sich akzentuieren, wenn bestehende strukturelle Herausforderungen auf neue finanzielle Belastungen treffen.

Zentrale Herausforderungen des Bundes

Eine zentrale Herausforderung des Bundes besteht im Fall der Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt darin, dem öffentlichen Interesse über gesetzliche und regulatorische Vorgaben angemessen Rechnung zu tragen, ohne die unternehmerische Freiheit zu stark einzuschränken. Dies betrifft Aktivitäten im Inland wie auch im Ausland. Gleichzeitig gilt es, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und Ziel- und Interessenskonflikte, die aus den verschiedenen Rollen des Bundes resultieren, angemessen zu berücksichtigen. Besonders hervorzuheben sind folgende – miteinander verbundene – Aspekte:

Diversifizierung und Ausweitung der Geschäftstätigkeit

Unternehmen entwickeln und diversifizieren sich nach dem Auslagerungsentscheid weiter. Die Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt sind zur Gewährleistung der politisch gewünschten Versorgungsqualität und -sicherheit der entsprechenden Dienstleistungen (Grundversorgung, Service Public) darauf angewiesen, die erforderlichen Mittel auf ebendiesem Markt zu erwirtschaften, sofern und soweit dafür keine Abgeltungen des Bundes geleistet werden. Sie stehen dort grundsätzlich im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, auch wenn sie teilweise gewissen Sonderregeln unterstehen. Für den Bund als Eigentümer stellt sich die Frage, inwieweit er die Risiken an Unternehmensteilen zu tragen bereit ist, die keine öffentlichen Aufgaben (vgl. Ziff. 3.2) erfüllen.

- Swisscom deckt den Aufwand für die Erfüllung der Grundversorgungskonzession im Fernmelde- markt über Preise, die im Spiel der Marktkräfte – also auch in Abhängigkeit von der Preispolitik der Wettbewerber – gebildet werden. Da die Preise für Telekommunikationsdienstleistungen unter Druck stehen, traditionelle Dienste weniger nachgefragt werden und Internet-Gratisdienste eine starke Konkurrenz darstellen, muss Swisscom andere Ertragsquellen suchen. Dies führt zur Expansion in angrenzende Märkte, wie Digital-TV oder Cloud-Services. Aus unternehmerischer Sicht ist ein solcher Schritt nachvollziehbar. Diese Strategie steht jedoch zunehmend in einem Spannungsfeld zum Ende der Neunziger Jahre im Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG) verankerten Unternehmenszweck.
- Die Schweizerische Post finanziert die Grundversorgung eigenwirtschaftlich. Einen wichtigen Beitrag zur stabilen finanziellen Situation des Konzerns und damit auch zur Finanzierung der Grundversorgung leistete in der Vergangenheit die PostFinance AG. Die anhaltende Tiefzinsphase hat jedoch den Geschäftserfolg der PostFinance erodieren lassen. Der Bundesrat schlug deshalb im Herbst 2018 vor, PostFinance Zugang zum inländischen Kredit- und Hypothekarmarkt zu gewähren, wo die Zinsmargen höher sind als im Obligationenmarkt. Die im September 2020 abgeschlossene Vernehmlassung zu dieser Vorlage hat gezeigt, dass starke Vorbehalte gegenüber der Umwandlung von PostFinance in eine «vollwertige» Geschäftsbank bestehen. Der Markt für Hypothekarkredite ist durch die privaten Banken und die staatlichen Kantonalbanken bereits versorgt und

²⁴⁷ Vgl. www.ruag.com > Über RUAG International > Media room > News 25.3.2021, letztmals besucht am 26.4.2021.

kompetitiv. Die Expansion von PostFinance in diesen Markt wird – selbst bei einer Teilprivatisierung – kritisch gesehen. Daneben strebt die Post an, sich zur Kompensation des Umsatz- und Gewinnrückgangs aus den bisherigen Kerntätigkeiten und zur eigenwirtschaftlichen Sicherstellung einer Grundversorgung ohne staatliche Subventionen verstärkt in angrenzenden Bereichen mit Kommunikations- und Logistikservices (sicherer Informationstransport physisch/digital, Logistikketten, Güterlogistik, etc.) weiterzuentwickeln und das Poststellennetz Dritten zur Mitnutzung zu öffnen.

- RUAG verdiente zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus der Verwaltung neun von zehn Franken mit Aufträgen der Schweizer Armee; heute sind es noch drei von zehn. Das Unternehmen hat sich markant weiterentwickelt und ist heute ziviler, internationaler und stärker dem Wettbewerb ausgesetzt als je zuvor. Der Bundesrat beschloss im März 2019 die Aufteilung der RUAG in zwei neue Subholdings, die «RUAG MRO Holding AG» und die «RUAG International Holding AG». Die RUAG MRO Holding AG erbringt alle sicherheitsrelevanten Leistungen für das VBS und nimmt grundsätzlich die Rolle des Materialkompetenzzentrums für die Schweizer Armee wahr. Die RUAG International Holding AG umfasst das nicht wehrtechnische internationale Geschäft der bisherigen RUAG. Dieses soll mittelfristig vollständig privatisiert werden. Beide Subholdings werden von einer neu gegründeten Beteiligungsgesellschaft «BGRB Holding AG» gehalten, bei welcher der Bund als Alleinaktionär fungiert und seit Frühling 2021 mit zwei Mitgliedern (VBS und EFD) im Verwaltungsrat vertreten ist²⁴⁸. Sie werden separat geführt, sind rechtlich unabhängig und arbeiten mit voneinander getrennten Informatiksystemen. Die operative, IKT-technische, finanzielle und rechtliche Entflechtung der RUAG ist im Wesentlichen abgeschlossen.

Finanzierung der Grundversorgung bei wegbrechenden Märkten

Der technologische Wandel stellt traditionelle Geschäftsmodelle in Frage. Die fortschreitende Digitalisierung verändert die Märkte für Dienstleistungen wie Telekommunikation und Briefpost grundlegend. So ist das Telefon (ISDN/ADSL) inzwischen restlos von Internet-Anrufen (VoIP) abgelöst worden, die oftmals – im Rahmen einer Flatrate – kostenlos sind. Gleichzeitig lassen digitale Kommunikationsformen wie E-Mail die Anzahl adressierter Briefe jährlich um 4 Prozent schrumpfen. Die Paketmenge wächst zwar aufgrund von E-Commerce, was jedoch mit steigendem Investitionsbedarf für neue Infrastrukturen und sinkenden Margen einhergeht. Diese technologiegetriebenen Trends haben das Geschäftsmodell von Swisscom und Post nachhaltig verändert. Die Festnetztelefonie hat sich von der einstigen Haupteinnahmequelle von Swisscom zu einem eher nebensächlichen Bestandteil von Bündelangeboten aus Breitband-Internet, Digital-TV und Mobilfunk entwickelt. Für die Post hat sich der wirtschaftliche Wert des Briefmonopols bis 50 Gramm in den letzten Jahren stark reduziert, da sich die Einbussen aus Mengenrückgängen nur beschränkt über Preiserhöhungen kompensieren lassen.

Angesichts dieser Entwicklungen muss die Relevanz der hergebrachten Grundversorgungsaufträge überprüft werden. Im Fernmeldebereich wurde der Inhalt der Grundversorgungsdienste bisher durch den Bundesrat periodisch den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedürfnissen und dem Stand der Technik angepasst (vgl. Art. 16 Abs. 3 FMG). Die Grundversorgung umfasst insbesondere den öffentlichen Telefondienst, einen Breitband-Internetanschluss (10 Mbps seit 1. Januar 2020) und besondere Dienste für Behinderte. Parlamentarische Vorstösse sehen sogar eine Erhöhung dieses Wertes auf 80 Mbps bis 2023 vor²⁴⁹ bzw. verlangen die Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots²⁵⁰. Die Umsetzung dieser Anliegen würde mit hohen Kosten einhergehen.²⁵¹ Im Postbereich steht

²⁴⁸ Medienmitteilung des Bundesrates vom 12.3.2021 «Bund nimmt Einsitz in den Verwaltungsrat von RUAG».

²⁴⁹ 20.3915 Mo. KVF-N «Erhöhung der Internet-Mindestgeschwindigkeit in der Grundversorgung auf 80 Megabit pro Sekunde».

²⁵⁰ Standesinitiative Tessin 16.306 «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots» vom 06.04.2016.

²⁵¹ Vgl. Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 28.3.2012 betr. Evaluation zum Fernmeldemarkt, S. 35; Bericht BAKOM vom 19.1.2018 zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin, 16.306, «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots».

eine umfassende politische Auseinandersetzung über die Zukunft der Grundversorgung noch aus. Vorherhand werden die Anforderungen aufgrund parlamentarischer Forderungen laufend erhöht.²⁵² Die Transformation der Post (inkl. Suche nach neuen Ergebnisträgern) sowie das damit verbundene organische Wachstum und/oder das Wachstum mittels Kooperationen und Beteiligungen im In- und Ausland sind politisch umstritten. Dadurch wird der Handlungsspielraum für die Schweizerische Post, betriebswirtschaftlich auf das veränderte Kundenverhalten zu reagieren, enger. Entsprechend wird es schwerer, die Grundversorgung weiterhin grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen. Das spiegelt sich in den seit Jahren rückläufigen Ergebnissen; seit 2019 kann die Post mit ihren Ergebnissen die Kapitalkosten nicht mehr decken. PostFinance ist mit einem sinkenden Zinserfolg und den sehr anspruchsvollen regulatorischen Kapitalanforderungen einer systemrelevanten Bank konfrontiert. Die Weiterentwicklung von PostFinance ist von grosser Bedeutung für die Post als Ganzes und für eine eigenwirtschaftliche Finanzierung der Grundversorgung.²⁵³ Sofern auf der politischen und regulatorischen Ebene keine Massnahmen ergriffen werden, um die wirtschaftliche Lage der Post zu verbessern, wird der wirtschaftliche Druck auf die Post weiter zunehmen, der Unternehmenswert wird weiter abnehmen und die nachhaltige Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben wird erschwert.

Spannungsfeld zwischen betriebswirtschaftlichen und politischen Ansprüchen

Die bundesnahen Unternehmen agieren in einem Spannungsfeld von gesellschaftlichen Ansprüchen und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Dies spiegelt sich auf der Ebene des Eigners im latenten Widerspruch zwischen dem Interesse, dass die den Unternehmen übertragenen Aufgaben (Grundversorgung, Service Public) qualitativ hochstehend und preisgünstig erfüllt werden und dem Interesse, den wirtschaftlichen Erfolg und monetären Wert der Unternehmen zu sichern. Gleichzeitig kann nur mit einem wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen die Erfüllung der übertragenen Aufgaben langfristig auf hohem qualitativem Niveau gesichert werden. Darüber hinaus sehen sich bundesnahe Unternehmen auch mit den Erwartungen einer Vielzahl von Anspruchsgruppen wie Kunden, Sozialpartner, Lieferanten, Standortkantone und -gemeinden konfrontiert, die von ihnen teils entgegenstehende Verhaltensweisen erwarten. Die bundesnahen Unternehmen kommen diesen Ansprüchen mit einer Corporate Responsibility Strategie entgegen, deren Ergebnisse in Nachhaltigkeitsberichten dargelegt werden. Im Rahmen der strategischen Ziele begrüsst und fördert der Bund als Eigner dieses gesellschaftliche Engagement der bundesnahen Unternehmen.

Als Beispiel mag hier stellvertretend die SBB stehen. Dass der Güterverkehr, wo sinnvoll und machbar, von der Strasse auf die Schiene zu verlagern ist und dass der öffentliche Verkehr einen möglichst grossen Anteil am künftig zu erwartenden Mobilitätswachstum absorbieren soll, sind gut verankerte verkehrspolitische Postulate. Gleichzeitig reichen die selbst erwirtschafteten Mittel der SBB nicht aus, um das künftige Wachstum des Unternehmens in den eigenwirtschaftlich geführten Sparten Güterverkehr und Personen-Fernverkehr zu finanzieren. Angesichts der hohen Investitionen u.a. in den Ausbau der Rollmaterialflotte verzeichnete die SBB seit ihrer Gründung im Jahr 1999 negative Free Cashflows. Entsprechend wuchs die Nettoverschuldung auf inzwischen über 10 Milliarden Franken an. Die vom Bundesrat in den strategischen Zielen verankerte Verschuldungsobergrenze von 6,5 mal EBITDA (Bruttoergebnis vor Abschreibungen) konnte in den letzten Jahren nur knapp eingehalten werden (2019 lag der Wert bei 6,3, 2020 aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bei 21,6). Die Aussichten für die nächsten Jahre haben sich in Folge der Covid-19-Pandemie zusätzlich verschlechtert. Um eine langfristig finanziell tragbare Entwicklung der SBB zu gewährleisten, müssen die sog. «kommerziellen» – also nicht direkt vom Staat finanzierten – Investitionen der SBB verstärkt nach ihrer Wirtschaftlichkeit priorisiert werden. Vor diesem Hintergrund ist absehbar, dass auch nicht alle Erwartungen an die künftige Entwicklung des Verkehrsangebots erfüllt werden können. Beispielsweise ist im Binnen-Güterverkehr eine betriebswirtschaftliche Optimierung der Bedienpunkte im Wagenladungsverkehr unabdingbar,

²⁵² Vgl. VPG-Teilrevision insb. zur Umsetzung der Motionen Clottu 14.4075, Maire 14.4091 und Candinas 16.3848. Mit der Revision der Postverordnung, werden diese Motionen umgesetzt, vgl. die Medienmitteilung des Bundesrates «Revision der Postverordnung verabschiedet» vom 18.9.2020.

²⁵³ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates «Bundesrat schickt Aufhebung des Hypothekar- und Kreditverbots von PostFinance in die Vernehmlassung» vom 05.06.2020.

um das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit zu erreichen; das stösst in der Logistik-Branche, bei den Sozialpartnern und bei Umweltverbänden auf Widerstand. Im Personen-Fernverkehr soll der Ausbau des betrieblich aufwändigen und risikobehafteten internationalen Nachtzug-Angebots gemäss SBB mit finanzieller Unterstützung aus dem mit dem totalrevidierten CO₂-Gesetz vom 25. September 2020 neu geschaffenen Klimafonds sichergestellt werden. Selbst abseits des Kerngeschäfts sieht sich SBB mit politischen Forderungen zu Lasten der Wirtschaftlichkeit konfrontiert, etwa wenn es um ein verstärktes Engagement der Immobiliensparte im Bereich des preisgünstigen Wohnungsbaus geht. Der Bundesrat vertritt den Standpunkt, dass die bundesnahen Unternehmen primär die ihnen übertragenen Aufgaben effektiv und effizient zu erfüllen haben und allfällige weitere Geschäftstätigkeiten zumindest mittelfristig positive Ergebnisbeiträge liefern müssen.

Beteiligungen insbesondere im Ausland

Erfolgreiches Agieren am Markt bedingt Kooperationsfähigkeit. Die bundesnahen Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt müssen die Freiheit haben, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung strategische Partnerschaften und Beteiligungen einzugehen, sofern diese langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, führungsmässig gut betreut werden können und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen.

RUAG, Swisscom und in geringerem Ausmass die Schweizerische Post haben in der Vergangenheit namhafte Investitionen im Ausland getätigt und erwirtschaften einen erheblichen – im Falle der RUAG sogar den grössten – Anteil am Umsatz jenseits der Landesgrenzen. Das ist angesichts des begrenzten Heimmarktes und dem allgemeinen Trend zur Internationalisierung der Wirtschaft nachvollziehbar. Es ist jedoch auch mit besonderen Herausforderungen und Risiken verbunden, denen die Unternehmen und der Bund als Eigner Rechnung tragen müssen.

Zur Illustration mag der Fall von Swisscom dienen, die im Jahr 2005 das irische Telekommunikationsunternehmen Eircom übernehmen wollte. Der Bundesrat lehnte dies ab, weil Eircom in Irland einen Grundversorgungsauftrag hatte. Er befürchtete, dass die irische Regierung im Falle einer betrieblich notwendigen Einschränkung der Geschäftstätigkeit von Eircom politischen Druck auf die Schweiz ausüben könnte, um ebendies zu verhindern. Der Bundesrat änderte in der Folge die strategischen Ziele für Swisscom dahingehend, dass keine ausländischen Telekommunikationsanbieter mit Grundversorgungsauftrag übernommen werden dürfen. Swisscom übernahm stattdessen im Jahr 2007 den in Mailand domizilierten Glasfaser-Netzbetreiber Fastweb, der im italienischen Markt die Rolle des Herausforderers einnahm und entsprechend keine Grundversorgungs-Verpflichtungen hatte. Nach einem eher holprigen Start, der im Jahr 2011 in einer Abschreibung von 1,3 Milliarden Euro auf den Kaufpreis von 6,9 Milliarden Euro kulminierte, entwickelte sich das Geschäft positiv. Fastweb kompensiert seit Jahren mit nachhaltigem Wachstum die rückläufige Entwicklung im Schweizer Markt zu einem guten Teil. Dazu sind anhaltend hohe Investitionen erforderlich. Auch wenn Fastweb alle Investitionen aus selbst erwirtschafteten Mitteln finanziert, muss Swisscom stets abwägen, ob die Mittel in Italien besser eingesetzt sind als in der Schweiz. Für den Bund als Eigner ist entscheidend, dass aus der Beteiligung an Fastweb unter dem Strich ein finanzieller Mehrwert resultiert. Ist dies in Frage gestellt oder nicht mehr der Fall, steht der Schutz des Kerngeschäfts bzw. der Aufgabenerfüllung in der Schweiz im Vordergrund. Der Bundesrat erwartet daher vom Verwaltungsrat, dass er die Entwicklungschancen von Fastweb laufend neu beurteilt und die Strategie bei Bedarf rasch und beweglich an neue Opportunitäten anpasst.

Personal- und vorsorgepolitische Ziele

Es stellen sich die gleichen Herausforderungen betreffend die Vergütung der obersten Kader und Leitungsorgane wie bei den anderen Einheiten (vgl. Ziffer 4.1.4 sowie 4.2.4). Sie werden sogar noch etwas akzentuiert, da sie durch die oftmals höheren Beträge die Vergütungen noch stärker im Fokus von Politik und Öffentlichkeit stehen.

Der Bundesrat hat im November 2016 Massnahmen zur stärkeren Steuerung der Vergütung der obersten Kader und Leitungsorgane der bundesnahen Unternehmen beschlossen (vgl. Ziff. 2.1.2). Die Generalversammlungen genehmigen jährlich prospektiv für das nächste Geschäftsjahr die Obergrenzen

für das Honorar des obersten Leitungsorgans, dessen Vorsitz und für die Entlohnung der Geschäftsleitung. Der variable Anteil sowie die Nebenleistungen werden begrenzt. Im Kaderlohnreporting wird über die effektive Verwendung der Gelder Bericht erstattet.

Derzeit wird im Parlament diskutiert, ob es weitere Massnahmen in diesem Bereich, insbesondere ein gesetzlich festgelegtes Höchstentgelt in diesen Unternehmen, bedarf.²⁵⁴

4.4 Zwischenfazit Umsetzung Eignerstrategie

Aus Sicht des Bundesrates haben sich die Eignerstrategien bei Anstalten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht beauftragt sind, bewährt. Gewisse Herausforderungen zeigen sich bei diesen Unternehmen einerseits in der Umsetzung der CG-Grundsätze. So fehlt beim IGE die Steuerung über strategische Ziele. Die Strukturen des ETH-Rates sind ebenfalls zu überprüfen. Andererseits ist die Finanzierung der Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter eng zu begleiten, weil sie zu grossen Teilen aus allgemeinen Steuermitteln und/oder zu grossen Teilen aus Gebühren erfolgt.

Die grössten Herausforderungen in den letzten Jahren haben sich bei den Unternehmungen mit Dienstleistungen am Markt ergeben. Es stellt sich die Frage, ob der Bund als (Mehrheits-)Eigner schnell genug auf Veränderungen am Markt reagieren kann, etwa im Telekommunikationsmarkt. Weil der Rahmen für die Eignerstrategie aus Vorgaben auf Verfassungs- und Gesetzesstufe bestimmt wird, erfordern bedeutende Veränderungen im unternehmerischen Umfeld eine Anpassung dieser rechtlichen Grundlagen; eine Anpassung der strategischen Ziele reicht unter Umständen nicht aus. Dies kann je nach Marktdynamik dazu führen, dass der Bundesrat bis zu einer allfälligen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht optimal auf Entwicklungen reagieren kann.

Ob ein besonderes, überwiegendes Interesse an einer staatlichen Wirtschaftstätigkeit vorliegt und welche Güter und Dienstleistungen letztlich zum Service Public gehören sollen, wird oft unterschiedlich beurteilt. Es ist deshalb zu Recht Sache des Gesetzgebers, darüber zu entscheiden. Demgegenüber sind die Risiken für den Bund nicht zu unterschätzen: Gerät ein bundesnahes Unternehmen z.B. wegen unerkannten Marktveränderungen in wirtschaftliche Schwierigkeiten, kann dies weitreichende finanzielle Auswirkungen auf den Bund und auf die Erfüllung der dem bundesnahen Unternehmen übertragenen Bundesaufgaben haben. Entsprechend wichtig ist die vom Bundesrat in Auftrag gegebene Evaluation einer periodischen Überprüfung der Eignerstrategie (vgl. Ziffer 3.1). Damit soll eine periodische und systematische Diskussion im Bundesrat und im Parlament über die Eignerstrategie der einzelnen Unternehmen stattfinden. In diesem Rahmen ist auch die Übereinstimmung der jeweiligen Geschäftstätigkeiten mit den gesetzlichen Vorgaben zu den Unternehmenszwecken zu prüfen.

5 Bericht zum CG-Expertenbericht 2019

Der Gegenstand des CG-Expertenberichts 2019 umfasste wie in Ziffer 1.2 ausgeführt die vier bundesnahen Unternehmen Swisscom, Post, SBB und RUAG. Dementsprechend bezogen sich auch die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen grundsätzlich nur auf diese vier bundesnahen Unternehmen. Diese Massnahmen werden in Ziffer 5.1 dargelegt.

Von allgemeiner Bedeutung sind die beiden Massnahmen zur Ergänzung des Musteranforderungsprofils für Verwaltungs- und Institutsräte sowie des Leitsatzes 6 (vgl. Ziff. 5.1.3 und 5.1.4). Diese beiden Grundlagen- bzw. Musterdokumente haben für alle verselbstständigten Einheiten Gültigkeit. Dementsprechend betreffen diese Anpassungen alle Einheiten. Gleiches wird grundsätzlich für die Anpassung

²⁵⁴ Vgl. 16.438 Pa. IV. «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen».

der Rechtsgrundlagen in der RVOV gelten (Ziff. 5.1.1); auch diese Massnahme wird alle verselbstständigten Einheiten betreffen. Ob weitere, vom Bundesrat im Rahmen des CG-Expertenberichts beschlossene Massnahmen (vgl. Ziff. 5.1) auch auf die übrigen verselbstständigten Einheiten angewendet werden sollen, wird in Ziffer 5.2 erörtert.

5.1 Umsetzung der Massnahmen des CG-Expertenberichts 2019 bei bundesnahen Unternehmen

Der Bundesrat hat am 26. Juni 2019 im Rahmen der Diskussion des Expertenberichts zur Corporate Governance des Bundes beschlossen, über den Stand der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen zu berichten. Mit diesen Massnahmen werden auch Anliegen der GPK-S adressiert, die sie im Rahmen des Berichts zu den Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG geäussert hat.

5.1.1 Änderung RVOV

Die Aufsicht bzw. Kontrolle des Bundesrates über die dezentrale Bundesverwaltung ist in Artikel 24 RVOV²⁵⁵ geregelt; spezifische Regelungen zu den verselbstständigten Einheiten fehlen. Betreffend die verselbstständigten Einheiten erfolgt die Aufsicht und Steuerung des Bundesrates als Eigner gestützt auf mittelfristige strategische Ziele des Bundesrates und unter Wahrung einer politisch-strategischen Gesamtsicht (Konzernsicht und Berücksichtigung der Anliegen der Fachaufsicht). Diese Aufsicht kann wegen dieser notwendigen Gesamtsicht nicht an untergeordnete Verwaltungseinheiten delegiert werden; sie muss möglichst unmittelbar durch den Bundesrat erfolgen. Der Bundesrat nimmt gegenüber den verselbstständigten Einheiten die sogenannte Verbandsaufsicht wahr.²⁵⁶

Das Departement mit dem engsten Sachbezug zu den verselbstständigten Einheiten nimmt in Zusammenarbeit mit der EFV im Auftrag des Bundesrates die Eignerrechte in den Organen der verselbstständigten Einheiten wahr. Innerhalb der Departemente sind die Generalsekretariate zuständig. Die Departemente können die Aufgaben der Generalsekretariate an ein Staatssekretariat oder an ein Amt delegieren, wenn keine Interessenkonflikte entgegenstehen (insb. in den Bereichen Regulierung, Fachaufsicht, Leistungsbestellung, Gewährung von Subventionen etc.).²⁵⁷ Die entsprechenden Zuständigkeiten sind schriftlich festzuhalten.

Diese Grundsätze entsprechen grösstenteils der aktuell gelebten Praxis, sie sind aber wie im CG-Expertenbericht 2019 festgestellt wurde, in den rechtlichen Grundlagen nicht explizit festgehalten. Zur Ergänzung bietet sich systematisch ein neuer Artikel nach Artikel 24 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung an. Die Arbeiten zur Änderung der RVOV sind im Gange, sie wurden jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie verzögert. Das EFD (EFV), das UVEK, das VBS und die BK werden entsprechende Änderungen voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2021 dem Bundesrat unterbreiten können.

5.1.2 Auswahlverfahren Verwaltungsratsmitglieder

Im Rahmen des Mitte 2019 institutionalisierten Auswahlverfahrens zur Bestimmung der Verwaltungsratsmitglieder²⁵⁸ wurden die Wahlanträge der zuständigen Departemente an den Bundesrat mit näheren

²⁵⁵ SR 172.010.1. Vgl. auch Art. 43 Abs. 2 und 47 Abs. 2 RVOG betreffend die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter, die Zuweisung der Sachbereiche, Aufgaben und Zuständigkeiten. Zur Aufsicht im Allgemeinen: HÖCHNER, S. 73 ff., 89 ff.

²⁵⁶ ELSER, S 110 f., 200 ff..

²⁵⁷ CG Bericht 2006, S. 8290 Fn. 70.

²⁵⁸ Bundesratsbeschluss vom 26.6.2019.

Ausführungen zum Auswahlprozess (Beschreibung der Prozesse) und Informationen zu den Evaluationen ergänzt. Damit soll die Transparenz bezüglich der Wahlverfahren im Rahmen der Anträge an den Bundesrat erhöht werden. Davor beschränkten sich die Wahlanträge in der Regel auf die Informationen zur vorgeschlagenen Person (insb. Anforderungsprofil, Lebenslauf und Interessenbindungen).

Diese neue Praxis soll evaluiert und auf die Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Bundesrates überprüft werden. Aufgrund der geringen Anzahl Wahlanträge seit Mitte 2019 dürfte eine Evaluation zum jetzigen Zeitpunkt jedoch wenig Erkenntnis bringen. Daher wird vorgeschlagen, die Evaluation Mitte 2022 durchzuführen.

5.1.3 Musteranforderungsprofil

Im Musteranforderungsprofil wurde ergänzt, dass die Mitglieder von Verwaltungs- und Institutsräten die Bereitschaft zur Weiterbildung aufweisen müssen. Die Möglichkeiten und Schranken der Weiterbildung sollen durch den Verwaltungs- bzw. Institutsrat definiert werden. Die Weiterbildung muss bedarfsorientiert erfolgen, sich in erster Linie nach dem Anforderungsprofil richten und zur Funktionalität des Gesamtgremiums beitragen: Zudem wurde das Musteranforderungsprofil mit der Bereitschaft zur periodischen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates ergänzt. Dafür ist der Verwaltungs- oder Institutsrat selbst verantwortlich. Ergänzend kann der Eigner bei Bedarf, im Rahmen der strategischen Ziele Vorgaben machen, z.B. zur Periodizität und/oder zur Berichterstattung. Die Prüfung der Funktionsfähigkeit soll periodisch durchgeführt werden und Teil der Nachfolgeplanung sein. Sie erfolgt durch Selbst- oder Fremdevaluationen sowie punktuell durch Assessments. In einem nächsten Schritt werden die Ergänzungen des Musteranforderungsprofils durch die zuständigen Departemente bzw. die einzelnen Einheiten nachvollzogen, sofern dies nicht bereits erfolgt ist.

5.1.4 Interessenbindungen

Der Corporate Governance Leitsatz 6 wurde wie folgt erweitert: «Der Verwaltungs- oder Institutsrat erlässt, in Ergänzung zu den bereits bestehenden Rechtsvorschriften, Verhaltensregeln zum Umgang mit Interessenbindungen und sorgt für geeignete Sensibilisierungsmassnahmen. Er informiert über die getroffenen Massnahmen im Rahmen des Geschäftsberichts». Die Verwaltungs- bzw. Institutsräte werden dadurch verpflichtet, entsprechende Verhaltensregeln zu erlassen, deren Einhaltung zu überprüfen und darüber im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zu rapportieren. Der ergänzte CG-Leitsatz ist auf der Internetseite der EFV publiziert.

5.1.5 Compliance

Der Bundesrat hat das UVEK und das VBS beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV), die strategischen Ziele der bundesnahen Unternehmen im Bereich Compliance bei der nächsten Anpassung in Anlehnung an nationale und internationale Standards zu ergänzen. Compliance kann grundsätzlich umschrieben werden als die Gesamtheit aller (organisatorischen) Massnahmen eines Unternehmens, die das gesetzestreue Verhalten bzw. die Einhaltung aller relevanten internen und externen Vorschriften und Regelwerke eines Unternehmens und seiner Mitarbeiter gewährleisten sollen.²⁵⁹

Die strategischen Ziele für die Skyguide 2020-2023 wurden als erste ergänzt, inkl. Verweis auf die ISO-Norm 19600 (Ergänzungen unterstrichen). Bei künftigen Erneuerungen von strategischen Zielen der weiteren betroffenen Einheiten wird eine analoge Formulierung angestrebt.

²⁵⁹ Vgl. FLÜCK, S. 9 mit zahlreichen weiteren Hinweisen; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 257 ff. Welche konkreten Regelungen davon genau umfasst werden, kann je verselbstständigte Einheit unterschiedlich sein. Anhaltspunkte können sich z.B. aus den strategischen Zielen ergeben (bspw. bezüglich Corporate Social Responsibility, vgl. auch die Mustervorlage für den Erlass der strategischen Ziele von verselbstständigten Einheiten des Bundes).

«2.6 Skyguide verfügt über ein Unternehmensrisikomanagementsystem (ERM), das sich an der Norm ISO 31000 orientiert, ein Compliance-Management-System (CMS), das sich an der Norm ISO 19600 orientiert sowie über ein Betriebskontinuitätsmanagementsystem (BCM). Sie informiert den Hauptaktionär über die wichtigsten Unternehmensrisiken und die Schwerpunkte im CMS»

Die Arbeiten zur Konkretisierung der strategischen Ziele im Bereich «Compliancemanagement» laufen. So ist die allgemeine Zielvorgabe, dass die Unternehmungen über ein Compliancemanagement-System (CMS) verfügen, das sich an der bisherigen ISO-Norm 19600 bzw. der ab 2021 neuen zertifizierbaren Norm ISO 37301 orientiert, so jüngst z.B. umgesetzt in den strategischen Zielen für die Post 2021-2024. Sie informieren den Eigner über die wichtigsten Unternehmensrisiken sowie die Schwerpunkte im CMS. Damit soll sichergestellt werden, dass die bundesnahen Unternehmen ein angemessenes CMS implementieren und wirksam betreiben. Die Anwendung einer gleichwertigen anderen Norm als ISO 31000 bzw. ISO 19600 ist gemäss dem Grundsatz von «comply or explain» möglich.

Das Prüfziel umfasst die Bestätigung («reasonable assurance»), dass das CMS der Unternehmung konzernweit, d.h. unter Einschluss aller Tochtergesellschaften mit den Grundelementen nach ISO 19600:2016 implementiert und in die Führungsprozesse sowie die Geschäftsabläufe integriert ist. Die Sachverhalte, die Prüfkriterien, der Prüfmodus und die Referenzdokumente für die Prüfung des Aufbaus und des Betriebes des CMS werden detailliert umschrieben werden.

Das Audit ist, wie bereits beim Risikomanagement, gemäss Prüfzielen und Prüfkriterien von einer unabhängigen und in der Materie kompetenten Prüfgesellschaft einmal pro Strategieperiode, d.h. im Regelfall alle vier Jahre, auszuführen. Das Mandat wird durch den Verwaltungsrat der Unternehmung erteilt. Die Prüfgesellschaft rapportiert die Befunde des Audits mit einem Prüfbericht an den Verwaltungsrat der Unternehmung. Der Verwaltungsrat unterbreitet den Prüfbericht dem Eigner (Bundesrat) zusammen mit seiner Stellungnahme spätestens im ersten Quartal des letzten Jahres der Strategieperiode. Der Eigner beurteilt die Zielerreichung einmal pro Strategieperiode. Er stützt sich dabei auf den Prüfbericht sowie die Stellungnahme des Verwaltungsrats im Rahmen der Berichterstattung über die Erfüllung der strategischen Ziele sowie auf das dazu stattfindende Eigengespräch.

5.1.6 Systematisierung des Informationsaustausches in den Eigengesprächen

Der Bundesrat erachtet die Eigengespräche als eines der zentralen Steuerungselemente. In Bezug auf die Informationsasymmetrie ist die Situation des Eigners im Verhältnis zur Unternehmung vergleichbar mit derjenigen des Verwaltungsrates zur Geschäftsleitung. Damit der Verwaltungsrat seine Pflichten in Kenntnis der relevanten Sachverhalte wahrnehmen kann, muss er über die notwendigen Informationen verfügen und die entsprechenden Prozesse zur Vorbereitung der Verwaltungsratssitzungen müssen etabliert sein.²⁶⁰ Diesbezüglich und zur Thematik der Sitzungsplanung und -vorbereitung der Verwaltungsratsgremien von privaten Aktiengesellschaften besteht ausführliche Literatur.²⁶¹ Auch der Eigner muss vor den Eigengesprächen sicherstellen, dass er über die richtigen Informationen verfügt, um eine kritische Auseinandersetzung mit den Informationen der Einheiten zu ermöglichen. Eigengespräche müssen somit bezüglich Vorbereitung und Ausgestaltung ähnlichen Anforderungen wie Verwaltungsratssitzungen gerecht werden.

²⁶⁰ Vgl. BÜHLER/BURCKHARD-BUCHS, S. 588.

²⁶¹ Z.B. MÜLLER/HORBER, S. 262: «Ein Unternehmen, gleich welcher Grösse, hat sich so zu organisieren, dass der Entscheidungsprozess effizient funktioniert und ein permanenter Informationsfluss zwischen den Organen garantiert ist. Die Führungsinstrumente richten sich nach der Organisationsstruktur des Unternehmens. Sie sind gleichermassen Öl und Schmiermittel im Räderwerk der Corporate Governance und bringen die unternehmensspezifischen Strukturen zum Funktionieren».

Hintergrund der Eignerggespräche²⁶² – und der Eignersteuerung im Allgemeinen – bildet die Pflicht des Bundesrates, die verselbstständigten Einheiten als «Träger von Aufgaben des Bundes» zu beaufsichtigen (Gewährleistungsverantwortung). An diese Aufsicht des Bundesrates knüpft auch die Oberaufsicht des Parlaments an.²⁶³

Der Bundesrat erachtet es als wichtig, die juristische, wirtschaftliche und politische Balance zwischen der Oberleitungsaufgabe des Verwaltungsrats²⁶⁴ und der strategischen Aufsicht des Bundesrats²⁶⁵ zu wahren und einer prospektiven Betrachtungsweise ausreichend Raum zu geben. Dies ist bereits weitgehend Praxis und wird weiter ausgebaut, u.a. durch eine frühzeitige Terminplanung der Eignerggespräche, durch die Traktandierung strategisch relevanter und sich wiederholender Themen sowie durch die regelmässige Durchführung von Vorbereitungsgesprächen auf Fachebene.

Prozess von der Vorbereitung bis zum Eignerggespräch

Der Prozess von der Vorbereitung bis zum Eignerggespräch läuft grundsätzlich in einem dreistufigen iterativen Verfahren ab.

Informationsaustausch

Die Einheiten sind gehalten, die Eignerstellen schriftlich und rechtzeitig über die für den Eigner relevanten und aus ihrer Sicht zu traktandierenden Themen zu informieren. Die jeweilige Einheit bzw. deren Verwaltungs- oder Institutsrat hat in einem ersten Schritt somit für den Eigner strategisch relevante von nicht relevanten Sachverhalten zu trennen.²⁶⁶

Die für den Eigner relevanten strategischen Themen (die je Einheit variieren können) ergeben sich vor allem aus den strategischen Zielen bzw. dem Einfluss auf deren Erreichung und bei Aktiengesellschaften aus den Zuständigkeiten der Generalversammlungen gemäss Aktienrecht. Sie umfassen insbesondere²⁶⁷:

- die wirtschaftlich nachhaltige Erfüllung des rechtlich umschriebenen Grundversorgungsauftrags des Unternehmens und allfällige wesentliche Tätigkeiten ausserhalb dieses Gebiets;
- die Vermeidung politischer Risiken für das Bundesunternehmen und somit auch für den Eigner;
- die Wahrung der finanziellen Stabilität des Unternehmens, u.a. der ausreichenden Liquidität und eines stabilen Eigenkapitals;
- der Erhalt des wirtschaftlichen Fortbestands des Unternehmens;
- wesentliche intern veranlasste oder extern verursachte Änderungen der Geschäftspolitik des Unternehmens (z.B. der Erwerb einer Beteiligung zu strategischen Zwecken, die Expansion des Konzerns ins Ausland, eine wirtschaftlich bedeutende Umstrukturierung des Konzerns und der Einbruch des Umsatzes bei einer wichtigen Tochtergesellschaft);
- die Wahrung der nachhaltigen Funktionalität des obersten Kaderns (z.B. die Nachfolgeplanung, das Vorbeugen von Interessenkonflikten, eine sachlich begründbare Vergütungspolitik und die Wahrung der Glaubwürdigkeit der einzelnen Personen); sowie
- die Berücksichtigung von möglichen Zielkonflikten und die bewusste Prioritätensetzung in Kenntnis der verschiedenen Interessenlagen.

Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen mit Dienstleistungen am Markt werden bereits heute zur Verfügung gestellt, teilweise in der Form eines Quartalsreportings oder eines Cockpits

²⁶² Vgl. zum Ziel der Eignerggespräche Ziff. 2.1.1.

²⁶³ CG-Bericht, S. 8246 und 8281.

²⁶⁴ Art. 716a Abs. 1 OR.

²⁶⁵ Art. 8 Abs. 4 und 5 RVOG i.V.m. Art. 24 Abs. 3 RVOV.

²⁶⁶ Auch deshalb stellt das Musteranforderungsprofil für Verwaltungs- und Institutsräte (VR/IR) u.a. die folgenden Anforderungen an das Präsidium bzw. das Kollegium des VR/IR: Gutes Verständnis der politischen Rahmenbedingungen in der Schweiz; fundierte Kenntnisse der Politikbereiche, in denen sich die Organisation bewegt sowie Verständnis für Fragen des «service public»; Kompetenz in der strategischen Unternehmensführung in verschiedenen Konstellationen des marktlichen und des politischen Umfelds.

²⁶⁷ Vgl. Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto, BBI 2020 7355 7362 f. (E. 5). Siehe als Beispiel auch die «No-surprise policy» von Neuseeland, dargestellt in OECD, Accountability 2015, S. 55.

mit Kennzahlensystemen²⁶⁸ und Kontextinformationen. Die Eignerstellen können bei Bedarf – unter Vorbehalt der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen – weitere Informationen und Unterlagen verlangen.

Vorbereitungsgespräche

Zur Optimierung der Eignerggespräche wurden Vorbereitungsgespräche auf Fachebene eingeführt. Die einzige Ausnahme bildet aufgrund des Gebotes der Gleichbehandlung aller Aktionäre die Swisscom als kotiertes Unternehmen.²⁶⁹ Die Vorbereitungsgespräche dienen dazu, die aus den erhaltenen Informationen und eigenen Analysen gewonnenen Erkenntnisse auf technischer Ebene kritisch zu diskutieren, gegenseitig Fragen zu beantworten und offene Punkte zu klären.

Basierend auf den oben erwähnten Informationen definieren die Unternehmens- und die Eignervertreter gemeinsam schriftlich die Traktanden für die Vorbereitungsgespräche. Anhand der Traktandenliste kann bestimmt werden, ob neben den Vertretern der Einheit und des Eigners für spezifische Themen weitere Personen, z.B. Vertreter der Fachämter, der Besteller oder in Ausnahmefällen der Aufsichtsbehörden, an den Vorbereitungsgesprächen teilnehmen sollen. Ein solcher Einbezug bleibt jedoch auf die Vorgespräche beschränkt, damit die Abgrenzung der verschiedenen Rollen des Bundes gewahrt bleibt. Die Vorbereitungsgespräche sollen frühzeitig vor dem Eignerggespräch stattfinden und werden protokolliert.²⁷⁰

Aufgrund der Vorbereitungsgespräche wird definiert, welche Themen in den Eignerggesprächen traktandiert werden sollen. Somit können die Eignerstellen und die Unternehmen Traktanden einbringen.²⁷¹ Hierfür ist ein Kennzahlensystem bzw. ein finanzielles Reporting dienlich. Solche Reportings erlauben es, Entwicklungen zu quantifizieren und bilden die Ausgangslage für die Erörterung und für Fragen. Von Interesse sind nicht nur die absoluten Werte, sondern auch Veränderungen, rückblickend sowie vorausschauend, für einen ausreichend langen Zeitraum.²⁷²

Ein Abgleich mit den Kennzahlen einer Vergleichsgruppe – falls möglich und sinnvoll – unterstützt die Einordnung der Resultate.²⁷³ Abhängig vom Tätigkeitsbereich, Geschäftsmodell der Einheit und der Sparten sind Anpassungen bzw. zusätzliche Angaben möglich. Die Fachebene prüft die Entwicklung der Kennzahlen. Bei Bedarf ist der Punkt auf strategischer Ebene zu traktandieren.

Finanzielle Kennzahlen sollen mindestens folgende Themen abdecken: Umsatz- und Ergebnisentwicklung, Geldflüsse, Bilanzstruktur, Kennzahlen zur Rentabilität. Relevant sind darüber hinaus Angaben im Zusammenhang mit Pensionskassenverpflichtungen, je nach Tätigkeitsfeld der Unternehmen gegebenenfalls auch zur Auftragsentwicklung und bei börsenkotierten Unternehmen die Veränderung von aktienbezogenen Kennzahlen. Das Kennzahlenset kann somit auf die jeweilige Einheit abgestimmt werden. Auch nicht-finanzielle Angaben dienen der Beurteilung der Einheiten. Dies betrifft vor allem die Erfüllung der an die Einheit übertragenen Aufgaben, die wiederum je nach Einheit variieren können. Dabei sind insbesondere die Indikatoren und Kennzahlen der strategischen Ziele zu berücksichtigen, sowie in der jeweiligen Branche übliche Messgrößen.

Mögliche Themen unter Berücksichtigung der strategischen Ziele:

Formelles (Anwesenheiten, Protokoll der letzten Sitzung, Pendenzenliste, etc.).

Reporting

- Entwicklung seit dem letztem Eignerggespräch (finanziell, nicht-finanziell)

²⁶⁸ Zu Kennzahlensystemen vgl. FUCHS, S. 19.

²⁶⁹ Bei Swisscom finden zwischen dem Bund und seiner Vertretung im Verwaltungsrat regemässige kurze Austausche statt; vgl. auch CG-Expertenbericht 2019, S. 42.

²⁷⁰ Vgl. zu den Anforderungen an die Protokollierung SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 261 ff.; die Ausführungen beziehen sich zwar auf den Verwaltungs- oder Institutsrat. Die wesentlichen Ausführungen sind jedoch grundsätzlich allgemein gültig.

²⁷¹ Vgl. auch CG-Expertenbericht 2019, S. 40 f.

²⁷² Vgl. [OECD, Accountability 2015, S. 51 f.](#)

²⁷³ Vgl. [OECD, Accountability 2015, S. 62 f.](#)

- Zielerreichung laufendes Jahr und Strategieperiode, aktueller Stand bzw. Berichterstattung (in der Regel im ersten Eignerggespräch des Jahres);
- Entwicklung des Marktes (Kunden, Lieferanten, etc.), Entwicklung gegenüber Vergleichsgruppen;
- Rück- und Ausblick mit Mehrjahresperspektive: z.B. Soll-Ist-Vergleich; anstehende wichtige Ereignisse oder Meilensteine;
- Risiken: Risikomanagement und wichtige Risiken; Compliance und Schwerpunkte; BCM;
- Regulatorisches: Auswirkungen regulatorischer und politischer Entwicklungen;
- Projekte von strategischer Bedeutung / strategische Initiativen: Aktueller Stand, nächste Schritte, Pendenzen, Risiken und Chancen, Zeitplanung;
- Funktionalität des obersten Kaders: Vergütungen, Selbstevaluationen, Nachfolgeplanung.

Varia

Eignerggespräche

Die Eignerggespräche finden in der Regel viermal pro Jahr statt (bei der Swisscom dreimal pro Jahr) und werden protokolliert. Die rechtzeitige Koordination zwischen den betroffenen Eignerstellen und gegebenenfalls weiteren Ämtern ist zentral.

Es ist dabei – wie bereits heute der Fall – nicht notwendig und auch nicht möglich, alle Themen in jedem Eignerggespräch zu diskutieren. Für jede einzelne Einheit sind die Themen aufgrund der spezifischen Gegebenheiten anzupassen und Schwerpunkte zu setzen (die sich z.B. in einer neuen Strategieperiode ändern können). Im Laufe eines Geschäftsjahres sollen alle relevanten Themen möglichst einmal diskutiert werden.²⁷⁴

5.1.7 Ressourcen

Gemäss Auftrag des Bundesrates hatte das UVEK und das VBS in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV) zu prüfen, wie die Eignerstellen personell sowie fachlich gestärkt werden können. Dem Bundesrat wurde diesbezüglich Ende 2019 Bericht erstattet.

Gestützt auf interne Umstrukturierungen und Aufgabenpriorisierungen wurden dem Stab bundesnahe Unternehmen im Generalsekretariat UVEK seit Herbst 2019 für die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen gegenüber Swisscom, Post, SBB und Skyguide als Sofortmassnahme zusätzliche Stellenprozentente zur Verfügung gestellt. Mit einem Beschäftigungsvolumen von 30 Prozent übernahm dabei neu eine fachlich qualifizierte vierte Person Eigneraufgaben im Stab bundesnahe Unternehmen. Auf den 1. Januar 2021 wurde dieses Pensum auf 60 Prozent aufgestockt. Das GS UVEK verfolgt die Situation laufend und wird bei Bedarf weitere Anpassungen vornehmen.

Das Generalsekretariat VBS stellte während der Projektarbeiten zur RUAG-Entflechtung im Herbst 2018 fest, dass die künftige strategische Steuerung von RUAG mehr Personalressourcen erfordern wird, als dem Beteiligungsmanagement von RUAG Holding AG bislang gewidmet waren (ein FTE im Bereich Sicherheitspolitik). Deshalb entschied die Departementsleitung VBS, durch interne Umstrukturierungen im GS VBS die Ressourcen für die Steuerung der RUAG aufzustocken. Konkret wurde ein neuer Bereich von maximal drei Personen aufgebaut. Die bisherige Stelle «Leiter/in Beteiligungsmanagement» wurde durch die mit neuem Pflichtenheft ausgestattete Stelle «Chef/in Eignerpolitik» abgelöst, personell neu besetzt und der Chefin Sicherheitspolitik VBS direkt unterstellt. Die Position der Stellvertretung im Bereich Eignerpolitik ist seit dem 1. Februar 2020 besetzt. Das GS VBS ist zum Schluss

²⁷⁴ Vgl. zu möglichen Inhalten von Eignerggesprächen (Controlling-Gesprächen) auch SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 168 ff., 182, 183.

gekommen, dass sich eine Aufstockung des Bereichs auf drei Personen zurzeit nicht aufdrängt, u.a. weil die Privatisierung der RUAG International vom EFD (EFV) federführend begleitet wird.²⁷⁵

In der EFV konnten im Nachgang zu einer systematischen Überprüfung von Aufgaben, Strukturen und Prioritäten Ressourcen verfügbar gemacht werden. Ein Teil des daraus gewonnenen Handlungsspielraums wurde für die Intensivierung der Eignersteuerung der bundesnahen Unternehmen eingesetzt. Insbesondere für die Beurteilung von Fragen im Bereich von SBB, Post und Swisscom sowie für Analysen des jeweiligen Markt- und Regulierungsumfelds stehen seit Mitte 2019 60 zusätzliche Stellenprozente zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass sich aktuell in keinem der betroffenen Departemente zusätzliche Stellenbegehren aufdrängen.

5.2 Anwendung der Massnahmen aus dem CG-Expertenbericht 2019 auf die übrigen verselbstständigten Einheiten

Wie eingangs zu Ziffer 5 erwähnt, haben die beiden Massnahmen zur Ergänzung des Musteranforderungsprofils für Verwaltungs- und Institutsräte sowie des Leitsatzes 6 (vgl. Ziff. 5.1.3 und 5.1.4) für alle verselbstständigten Einheiten Gültigkeit. Dementsprechend betreffen diese Anpassungen alle Einheiten. Gleiches wird für die Anpassung der Rechtsgrundlagen in der RVOV gelten (Ziff. 5.1.1); auch diese Massnahme wird alle verselbstständigten Einheiten betreffen.

Die übrigen vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen (vgl. Ziff. 5.1) betreffen nur die vier erwähnten bundesnahen Unternehmen. Diese Massnahmen sind jedoch grundsätzlich auf die weiteren verselbstständigten Einheiten übertragbar. Entsprechend wurde die Übertragbarkeit der Massnahmen mit den betroffenen Eignerstellen geprüft. Dazu wurde 2019 eine Umfrage bei den zuständigen Eignerstellen durchgeführt. Es ergaben sich die folgenden Schlussfolgerungen.

5.2.1 Auswahlverfahren Verwaltungs- Institutsratsmitglieder

Aufgrund der geringen Anzahl Wahlanträge seit Mitte 2019 werden die bis anhin durchgeführten Wahlverfahren Mitte 2022 evaluiert (vgl. Ziff. 5.2.1). Auch in den Bundesanträgen zu Wahlgeschäften von weiteren verselbstständigten Einheiten wird bereits Auskunft über das Auswahlverfahren gegeben. Das Vorgehen kann somit als etabliert angesehen werden und ist so weiterzuführen. Es spricht nichts dagegen, neben Angaben zum Anforderungsprofil sowie zu den Interessenbindungen der zur Wahl vorgeschlagenen Person (mit Blick auf allfällige Interessenkonflikte und Gesamtbelastung z.B. bei mehreren Mandaten) nähere Ergänzungen im Sinne von Ziffer 5.1.2. zum Auswahlprozess (Beschreibung der Prozesse) und zur konkreten Evaluation der zur Wahl vorgeschlagenen Personen aufzunehmen.²⁷⁶ Mitte 2022 kann so auch eine grössere Anzahl Wahlanträge in die Evaluation miteinbezogen werden.

In Bezug auf die FINMA wird auf die Empfehlungen des IWF Financial Sector Assessment Program (FSAP) hingewiesen. Es wird empfohlen, die Wahl- und Ausübungskriterien klarer und öffentlich transparent niederzulegen sowie eine zeitlich gestaffelte Ernennung der VR-Mitglieder über eine Wahlperiode einzuführen.

Bereits im Rahmen des CG-Expertenberichts 2019 hat der Bundesrat entschieden, dass diese Massnahme auch auf die Skyguide angewendet werden soll.

²⁷⁵ Vgl. auch Bericht GPK-N Cyber-Angriff RUAG, Bewertung Stellungnahme des Bundesrates, S. 2561 f.

²⁷⁶ Der Schutz der Persönlichkeit der im Rahmen der Wahlanträge betroffenen Person wird durch die Klassifizierung der entsprechenden Bundesratsgeschäfte sichergestellt.

5.2.2 Compliance

Bezüglich der Ergänzung der strategischen Ziele im Bereich der Compliance wird in den Antworten auf die Umfrage (vgl. Ziff. 5.2) einerseits festgehalten, dass die Erkenntnisse der internen (sofern vorhanden) und externen Revisionen in die Berichterstattung an den Bundesrat einfließen. Bei Bedarf kann in der Berichterstattung ein Fokus auf diese Themen gelegt oder diese können in den Eignergesprächen thematisiert werden. Zudem wird festgehalten, dass nicht alle verselbstständigten Einheiten des Bundes mit den bundesnahen Unternehmen, die Dienstleistungen am Markt erbringen, vergleichbar sind. Eine Überregulierung soll vermieden werden.

Andererseits wird seitens einer anderen Eignerstelle festgestellt, dass die Formulierung und Einhaltung von Compliance-Vorgaben eine Selbstverständlichkeit sein sollten und im Interesse des Eigners sind. In diesem Sinne würde ein konkreter und pragmatischer Vorschlag eines entsprechenden Compliance-Zieles in der Mustervorlage zu den strategischen Zielen begrüsst.

Nach dem oben dargelegten Verständnis von Compliance (Gesamtheit aller [organisatorischen] Massnahmen zur Gewährleistung des gesetzestreuen Verhalten bzw. zur Einhaltung aller massgebenden internen und externen Vorschriften und Regelwerke durch das Unternehmen und seiner Mitarbeiter; vgl. Ziff. 5.1.5) und den Rückmeldungen aus der Umfrage ist unbestritten, dass Compliance-Vorgaben einzuhalten sind. Dabei spielt z.B. die Grösse oder die Tätigkeit einer Einheit keine Rolle.

Die Ergänzung der strategischen Ziele, wie sie in Ziffer 5.1.5 dargelegt wurde, ist ausreichend offen formuliert und lässt genügend Spielraum, dass diese bei allen verselbstständigten Einheiten zur Anwendung gelangen kann.

Die konkrete Ausgestaltung und Implementierung des CMS kann insb. auf die Tätigkeit, die Grösse sowie das Risikoprofil der jeweiligen Einheiten angepasst werden. Es wird im Einzelfall zu entscheiden sein, inwieweit ein Verweis auf die Norm ISO 19600 Sinn macht oder ob andere Standards (gemäss dem Grundsatz «comply or explain») zur Anwendung gelangen sollen und wie oft ein Audit des CMS stattfinden soll. Damit kann eine Überregulierung verhindert und auf die Bedürfnisse der Einzelfälle eingegangen werden. Beispielsweise ist für die Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht ein hoher Standard bezüglich CMS angezeigt, während für andere Einheiten die Anforderungen unter Umständen reduziert werden könnten. Wesentlich ist, dass der wirksame, risikoorientierte Betrieb eines angemessenen CMS sichergestellt und dies einmal pro Strategieperiode von externen Experten (i.d.R. die Revisionsstelle) bestätigt wird. In jedem Fall ist im Rahmen des Geschäftsberichts und im Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele zum CMS (inkl. Schwerpunkte) Bericht zu erstatten.

Vor diesem Hintergrund sollen die strategischen Ziele einzelfallweise bei der nächsten Überarbeitung für die kommende Strategieperiode überprüft und entsprechend angepasst werden.

5.2.3 Systematisierung des Informationsaustausches in den Eignergesprächen

Die befragten Eignerstellen führen aus, eine weitergehende Systematisierung des Informationsaustausches im Rahmen der Eignergespräche sei nicht notwendig. Zum einen seien die Zuständigkeiten und Abläufe klar festgelegt und schriftlich festgehalten worden. Zum anderen wären diesbezügliche Vorgaben, welche für alle verselbstständigten Einheiten gelten würden, zu oberflächlich, als dass sie einen Mehrwert bringen würden.

Alle Eignerstellen betonen, dass ein systematischer Informationsaustausch bereits der gelebten Praxis entspreche. Eignergespräche werden durch die Eignerstellen periodisch (in der Regel mehrmals jährlich) durchgeführt und protokolliert. Insbesondere zu komplexeren Themen werden Vorbereitungs-gespräche abgehalten, die ebenfalls protokolliert werden. Die jeweiligen Abläufe und Zuständigkeiten sind entsprechend schriftlich und transparent festgehalten.

Vor diesem Hintergrund kann die Massnahme des Bundes grundsätzlich als umgesetzt betrachtet werden. Die diesbezüglichen Ausführungen in Ziffer 5.1.6 sind von allgemeiner Tragweite und können somit auch zukünftig als Anhaltspunkt und Leitlinie für den Prozess von der Vorbereitung bis zum Eigenergespräch, die möglichen Standardthemen sowie allfällige Kennzahlen, Kennzahlensystem und Cockpits der übrigen verselbstständigten Einheiten dienen. Eine Berücksichtigung der Gegebenheiten der jeweiligen verselbstständigten Einheit ist möglich.

5.2.4 Ressourcen

Die befragten Eignerstellen erachten eine fachliche und personelle Stärkung der jeweiligen Eignerstellen nicht als notwendig. Die Ressourcen seien ausreichend und die Zuständigkeiten klar geregelt.

Hingegen wird ein regelmässiger, überdepartementaler Austausch über Themen der Corporate Governance gewünscht und als sinnvoll erachtet. Die Federführung soll dabei der EFV zukommen.

Diesen Vorschlag wird die EFV umsetzen. Die Eignerstellen werden auf fachlicher Ebene einen regelmässigen telefonischen oder physischen Austausch führen. Ziel ist die Diskussion wiederkehrender Fragestellungen, die Sensibilisierung auf bestimmte Themen oder Herausforderungen, der Erfahrungsaustausch sowie die Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und Vorgehensweise. Es sollen konkrete und praxistaugliche Lösungen für die Herausforderungen auf technischer Stufe erarbeitet werden können. Bei Bedarf können weitere bzw. hierarchisch übergeordnete Stellen situationsbezogen in die Diskussionen miteinbezogen werden.

6 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Das im CG-Bericht 2006 eingeführte Steuerungsmodell wurde bei allen verselbstständigten Einheiten des Bundes weitestgehend implementiert. Diese Grundsätze der Corporate Governance haben zu einer Vereinheitlichung der Steuerung der CG-Einheiten des Bundes beigetragen. Im Sinne des Prinzips «Comply-or-explain» sind hinreichend begründete Abweichungen von den CG-Leitsätzen möglich. Damit ist ausreichend Flexibilität gewährleistet, um den spezifischen Einzelfällen der jeweiligen Einheiten Rechnung angemessen tragen zu können. Der CG-Expertenbericht 2019 kam zu einem positiven Fazit. Dennoch können das Steuerungsmodell und die Grundlagen der Corporate Governance stetig weiterentwickelt werden. Der Bundesrat trifft dementsprechend die folgenden Massnahmen und wird wie folgt weiter vorgehen:

- Er hat gleichzeitig mit der Verabschiedung dieses Postulatsberichts drei der insgesamt 37 CG-Leitsätze ergänzt und an die bestehende Praxis angepasst. Es handelt sich dabei um die Leitsätze 4 (Wahl der Geschäftsleitungsmitglieder), 17 (Erlass der strategischen Ziele) und 26 (Finanzierung), vgl. Ziff. 2.2.1.
- Für die SIFEM AG sind Rechtsgrundlagen auf Gesetzesstufe zu erlassen (Organisationserlass). Dieser Auftrag an das WBF ist mit Bundesratsbeschluss vom 25. November 2020 erfolgt. Die Rechtsgrundlagen des IGE weisen ebenfalls Abweichungen von den CG-Leitsätzen auf. Dies betrifft insbesondere die Steuerung über strategische Ziele. Auch wenn der Bundesrat vor dem Hintergrund des Berichts der FK-N²⁷⁷ bereits heute strategische Ziele erlassen kann und dies umsetzen wird, sind die rechtlichen Grundlagen des IGE bei nächster Gelegenheit zu überprüfen und dem Parlament Anpassungen an die Grundsätze der Corporate Governance des Bundes zu unterbreiten. Es rechtfertigt sich nicht, einzig aufgrund dieser offenen Punkte eine Revision des IGEG in die Wege zu leiten. Die entsprechenden Anpassungen sollen deshalb im Rahmen der nächsten Revision des IGEG oder im Rahmen von anderen, thematisch ähnlichen Revisionsvorhaben unterbreitet werden. (vgl. Ziff. 2.2.2.2 und 4.1.4). Betreffend das ENSI soll im Rahmen der

²⁷⁷ Bericht FK-N, BBl 2010 3377, Ziff. 2.6 und 3.4.

nächsten Revision des ENSIG überprüft werden, ob unter Wahrung der fachlichen Unabhängigkeit weitere Anpassungen an die CG Grundsätze des Bundes möglich sind (vgl. Ziff. 2.2.1).

- Aus Sicht des Bundesrates haben sich die Eignerstrategien für die verselbstständigten Einheiten des Bundes bewährt. Der Bundesrat verfügt damit über ein effektives und taugliches Mittel zur Aufsicht und Steuerung dieser verselbstständigten Einheiten. Gleichzeitig ist sich der Bundesrat bewusst, dass im Zusammenhang mit den Eignerstrategien auch Herausforderungen bestehen. Die politischen sowie regulatorischen Rahmenbedingungen und insbesondere das für die verselbstständigten Einheiten relevante Umfeld der Märkte bzw. Tätigkeitsgebiete verändern sich teilweise (z.B. Telekommunikationsmarkt) rasch. Eine Anpassung der Vorgaben auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe benötigt eine gewisse Zeit. Dies kann dazu führen, dass der Bundesrat bis zu den entsprechenden Anpassungen unter Umständen nicht optimal auf Entwicklungen reagieren kann. Umso wichtiger ist es, dass solche Entwicklungen sowie potentielle Auswirkungen auf den Bund und auf die Erfüllung der (den verselbstständigten Einheiten übertragenen) Bundesaufgaben aufmerksam verfolgt und soweit möglich antizipiert werden. Der systematischen Überprüfung (nach jeweils acht Jahren) der Eignerstrategien, der Konformität mit den aktuellen Grundsätzen der Corporate Governance und insbesondere die Frage, ob weiterhin ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung durch die verselbstständigte Einheit besteht (Begründung für eine mehrheitliche Bundesbeteiligung) und ob der in den Organisationserlassen definierte Unternehmenszweck noch zeitgemäss ist, kommt darum eine grosse Bedeutung zu (Ziff. 3.1). Der Bundesrat ergänzt darum den Leitsatz 17.
- Bereits im Rahmen der Diskussion des CG-Expertenberichts 2019 (welcher die vier bundesnahen Unternehmen SBB, RUAG, Swisscom und Post untersucht) hat der Bundesrat verschiedene Massnahmen beschlossen (Ziff. 5.1). Die Änderung der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung laufen, haben sich aber aufgrund der COVID-19-Pandemie verzögert. Das EFD (EFV), das UVEK, das VBS und die BK werden entsprechende Änderungen voraussichtlich in der zweiten Hälfte 2021 unterbreiten können. Ebenso laufen die Arbeiten zur Ergänzung der strategischen Ziele im Bereich der Compliance. In den strategischen Zielen der Skyguide und der Post wurde eine entsprechende Ergänzung bereits implementiert. Auch die Systematisierung des Informationsaustausches im Rahmen der Eigengespräche befindet sich in der Umsetzungsphase. Diesbezüglich wurden in Ziffer 5.1.6 Eckwerte und Leitlinien festgehalten. Die übrigen Massnahmen des Bundesrats wurden bereits umgesetzt. Was die Auswahlverfahren zur Bestimmung von Verwaltungsratsmitgliedern angeht, wird Mitte 2022 eine Evaluation durchgeführt und die Bundesratsanträge bezüglich Wahlverfahren auf die Übereinstimmung mit der neuen Praxis überprüft (Ziffer 5.1.2).

Die eben dargelegten Massnahmen wurden gestützt auf den CG-Expertenbericht 2019 bezüglich der bundesnahen Unternehmen SBB, RUAG, Swisscom und Post getroffen. Die Prüfung der Massnahmen hat gezeigt, dass sie auch auf die weiteren verselbstständigten Einheiten des Bundes anwendbar sind und dementsprechend umgesetzt werden sollen (Ziff. 5.2).

- Ausserdem soll der Austausch zwischen den Eignerstellen der verschiedenen Departemente verstärkt werden. Damit sollen die Beantwortung von Fragen, der Austausch von Erfahrungen, die Sensibilisierung für neue Entwicklungen und Herausforderungen sowie die Sicherstellung einer einheitlichen Praxis und Vorgehensweise weiter erleichtert werden. Dieser Austausch soll regelmässig physisch oder telefonisch stattfinden. Neben den Eignerstellen soll insbesondere auch das EPA teilnehmen können. Die Federführung soll der EFV zukommen.

Die Weiterentwicklung der Corporate Governance des Bundes sowie die Aufsicht und die Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes bleiben Daueraufgaben und ein stetiger Prozess. Der Bundesrat ist sich der Herausforderungen bewusst. Er ist gleichzeitig davon überzeugt, dass er insbesondere mit den Eignerstrategien und den weiteren Steuerungsinstrumenten über die notwendigen

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

Grundlagen verfügt, um eine angemessene Aufsicht und Steuerung der verselbstständigten Einheiten zu gewährleisten.

7 Anhang

7.1 Wortlaut des Postulats 18.4274 Abate Fabio vom 13. Dezember 2018

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem die Kriterien dargestellt werden, die seiner Eignerstrategie für die verselbstständigten Einheiten zugrunde liegen. Ebenfalls sollen die Erfahrungen mit dieser Strategie dargestellt und Bilanz gezogen werden über die Arbeiten, die in den letzten Jahren im Bereich der Corporate Governance vorgenommen wurden. Dabei ist besonders auf die Schwierigkeiten einzugehen, denen die einzelnen verselbstständigten Einheiten zu begegnen hatten.

Begründung

Es ist Sache des Bundesrates, die Eignerstrategie für die Swisscom, die Ruag, die Post, die SBB, die Skyguide und die FINMA zu erarbeiten. Jedes Jahr wird ein Bericht über die Erfüllung der strategischen Ziele jeder Einheit veröffentlicht. Es ist aber auch Aufgabe des Verwaltungsrats, für die einzelne Einheit eine eigene Strategie zu entwickeln. Die Probleme, mit denen sich einige Unternehmen, wie die Post und die Ruag, bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit konfrontiert sahen, könnten aber Fragen zu Solidität und Klarheit der strategischen Ausrichtung der Unternehmen wie auch der Eignerstrategie aufwerfen. Darum rechtfertigt es sich, den Bundesrat zu beauftragen, einen Bericht zu erstellen, der umfassend Auskunft gibt über die Kriterien, die er für die Eignerstrategie zu den einzelnen Unternehmen berücksichtigt hat. Ebenso von Interesse ist die Darstellung der Erfahrungen, die in den letzten Jahren in diesem Bereich gemacht wurden, insbesondere der kritischen Punkte, die einer Korrektur bedürfen, und der Probleme, denen die einzelnen Einheiten bei der Umsetzung der Eignerstrategie zu begegnen hatten.

7.2 Glossar / Begriffsumschreibungen

Nachfolgend werden die wichtigsten Begriffe im Bereich der Corporate Governance des Bundes sowie die Verwendung in diesem Bericht in alphabetischer Reihenfolge festgehalten (in der Literatur werden teilweise andere oder zusätzliche Begriffe verwendet). Wenn immer möglich wird dabei auf die Begriffsumschreibungen in den bereits vorhandenen Grundlagendokumenten zur Corporate Governance des Bundes verwiesen und daran angeknüpft.

AKTIENGESELLSCHAFT(EN): Umfasst sowohl die privatrechtlichen Aktiengesellschaften nach Artikel 620 ff. OR als auch für spezialgesetzliche Aktiengesellschaften (öffentlich-rechtliche Organisationsform in Anlehnung an die privatrechtliche Aktiengesellschaft; Gründung oder Umwandlung sowie Organisation beruhen auf Spezialerlassen).²⁷⁸ Ist nur die privatrechtliche oder die spezialgesetzliche Ausgestaltung gemeint, wird dies spezifiziert.

ANSTALT (insb. Ziff. 2.1): Finanziell-organisatorisch selbstständige Einheit, der die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe obliegt. Verfügt eine Anstalt über eigene Rechtspersönlichkeit, ist sie selbstständig; andernfalls ist sie unselbstständig.²⁷⁹

AUFGABENTYPOLOGIE (Ziff. 2.1.1): Idealtypische Gruppierung der unterschiedlichen Aufgaben des Bundes nach auslagerungsspezifischen und steuerungsrelevanten Kriterien. Indikator, Hilfsmittel und Orientierungshilfe für die Auslagerungseignung von Aufgaben und Ausgangspunkt für die Festlegung der Steuerung.²⁸⁰

AUSLAGERUNG DER AUFGABENERFÜLLUNG (Ziff. 2.1 u. 3.2): Übertragung der Verantwortung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe an Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung; der staatliche Charakter der Aufgabe bleibt erhalten.²⁸¹

AUSLAGERUNG: Sammelbegriff für → Dezentralisierung und → Privatisierung.²⁸²

AUTONOMIE: Ausmass bzw. Grad an Entscheidungsfreiheit einer Rechtseinheit.²⁸³

BELEIHUNG (Ziff. 3.2): Übertragung bestimmter Verwaltungsaufgaben auf Private («Beliehener») gegen Entschädigung mit Verpflichtung zu deren Erfüllung/zu deren Vollzug an Stelle der Verwaltung. Den Beliehenen kann Verfügungs- und u.U. Rechtsetzungskompetenz zukommen, sie erlagen aber im Gegensatz zur → Konzession keine wirtschaftliche Sonderstellung.²⁸⁴ Der Bund hat keine Eigenerstellung, beaufsichtigt jedoch aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung die Aufgabenerfüllung.

BUNDESNAHE UNTERNEHMEN (Ziff. 4.3): Teilmenge der → verselbstständigten Einheiten, nämlich diejenigen die als privatrechtliche oder spezialgesetzliche → Aktiengesellschaft ausgestaltet sind und überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen.²⁸⁵ Dies umfasst aktuell die Swisscom, SBB, RUAG, Post.

CG-BEREICH/CG-PORTFOLIO (Ziff. 2.2.3): Umfasst alle → verselbstständigten Einheiten, für die der Bundesrat aufgrund seiner Eigenerstellung gemäss Artikel 8 Absatz 5 RVOG strategische Ziele festlegt.

CG-LEITSÄTZE (insb. Ziff. 2.1 und 2.2): 37 Leitsätze zur organisationsrechtlichen Konzeption und Kontrolle der → verselbstständigten Einheiten des Bundes. Diese haben Referenz- bzw. Richtliniencharakter.²⁸⁶

²⁷⁸ FORSTMOSER/JAAG, N 18; CG-Bericht 2006, S. 8268; Erläuternder Bericht, S. 16 ff.

²⁷⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1661; Erläuternder Bericht, S. 15.

²⁸⁰ CG-Bericht 2006, S. 8251.

²⁸¹ CG-Bericht 2006, S. 8244.

²⁸² Betreffend die verschiedenen Gegenstände der Auslagerung, vgl. CG-Bericht 2006, S. 8244; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 61 ff.

²⁸³ Erläuternder Bericht, S. 48; FREUDIGER, S. 19; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 28; Elser, S 111 f., 172 ff.

²⁸⁴ Erläuternder Bericht EFV, S. 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1821 ff.; BSK BV-MÜLLER; Art. 178 N 54; FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 70 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 10 N 14; KARLEN, S. 186 ff.; GYGI, S. 57.

²⁸⁵ Ähnlich auch GPK-S Kurzbericht, BBI 2018 7827 7828 Fussnote 6; vgl. auch HÖCHNER; S. 9 ff., insb. S. 18 ff.

²⁸⁶ CG-Bericht 2006, S. 8234; Erläuternder Bericht, S. 1,

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

CORPORATE GOVERNANCE (CG): Es besteht keine einheitliche Begriffsbeschreibung. Unterschieden wird insbesondere zwischen der CG im privaten Sektor und im öffentlichen Sektor.²⁸⁷ Betreffend den öffentlichen Sektor kann CG umschrieben werden als «sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat».²⁸⁸ Es geht somit um die Frage, wie die → ausgelagerte Aufgabenerfüllung erfolgen soll. Hingegen ist die Frage, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll (was?), nicht Gegenstand der CG.

DEZENTRALISIERUNG: Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe wird an Dritte (rechtlich selbstständige Einheit, Alleineigentum Bund, keine private Trägerschaft) ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung ausgelagert. Die Aufgabe bleibt aber nach wie vor eine Bundesaufgabe. Mit dieser → Auslagerung der Aufgabenerfüllung reduziert sich die Verantwortung des Bundes auf die Gewährleistungsverantwortung (angemessene Qualität und gewünschtes Ausmass gewährleisten).²⁸⁹

EIGNERSTRATEGIE (Ziff. 3): Die Eignerstrategie des Bundes umfasst die Gesamtheit der Erwartungen, Zielsetzungen und Wertvorstellungen des Bundes gegenüber den → verselbstständigten Einheiten. Diese ergibt sich aus der Gesamtheit der Rahmenbedingungen für sein Eigentum bzw. seine Beteiligung an → verselbstständigten Einheiten (Bundesverfassung, Gesetzen und Ausführungsbestimmungen, → Strategische Ziele, Ausführungen in Botschaften, Erläuterungen, Berichte des Parlaments, des Bundesrates und der Bundesverwaltung; Leistungsvereinbarungen und Konzessionen).

KONZESSION (Ziff. 3.2): Verleihung des Rechts (aber grundsätzlich keine Pflicht) zur Ausübung einer monopolisierten, wirtschaftlichen Tätigkeit oder zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache. Grundsätzlich handelt es sich nicht um die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Mischformen mit der → Beleihung sind möglich, insb. wenn die Konzession mit einer Betriebs- oder Ausübungspflicht verbunden ist.²⁹⁰

STEUERUNGSELEMENTE (SYNONYM: STEUERUNGSTRUMENTE) (insb. Ziff. 2.1.1): Elemente/Instrumente des Bundes zur Innen- und Aussensteuerung der → verselbstständigten Einheiten²⁹¹; zusammen das → Steuerungsmodell.

STEUERUNGSMODELL (Ziff. 2): Setzt sich aus einzelnen, die rechtliche und (betriebs-)wirtschaftliche Konzeption einer verselbstständigten Einheit ausmachenden → Steuerungsinstrumente zusammen.²⁹²

STRATEGISCHE ZIELE (Ziff. 3.3): Auf einen mittelfristigen Zeithorizont ausgerichtetes, der Wahrung der (politischen) Gesamtsicht dienendes → Steuerungselement des Bundesrates als Eigner und als Gewährleister der Aufgabenerfüllung.²⁹³

TEILPRIVATISIERUNG: → Dezentralisierung, wobei die Einheit über ein private (Teil-)Trägerschaft verfügt bzw. eine solche nicht ausgeschlossen ist.²⁹⁴

UNTERNEHMENSSTRATEGIE (Ziff. 3.3): Strategie zur Oberleitung einer Gesellschaft in ihrer Gesamtheit im Sinne von Artikel 716a OR, vorliegend u.a. in Abgrenzung von der → Eignerstrategie des Bundes.²⁹⁵

VERSELBSTSTÄNDIGTE EINHEITEN: Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die 1. nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören, 2. durch die Bundesgesetzgebung geschaffen worden sind oder

²⁸⁷ Erläuternder Bericht, S. 81 ff.

²⁸⁸ LIENHARD, Grundlagen, S. 48; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 29, 31 f.; HÖCHNER, S. 25 ff.

²⁸⁹ CG-Bericht 2006, S. 8245 f.; BIAGGINI, SG Kommentar zu Art. 178 N 26 BV; FREUDIGER, S. 15; ELSER, S. 30 f.

²⁹⁰ Erläuternder Bericht EFV, S. 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N 1819, 2718 ff. und 2738-2740; KARLEN, S. 186 ff. und 456; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, § 10 N 14; BSK BV-MÜLLER; Art. 178 N 43: Eine Konzession kann «u.U. als 'Vehikel'» für die Übertragung der Erfüllung einer Aufgabe dienen, insb. wenn die Konzession mit einer Betriebspflicht verbunden ist. FERRARI-VISCA/HÄUSLER, S. 71 nennen diesen Vorgang «Beleihung durch Konzession».

²⁹¹ CG-Expertenbericht 2019, S. 115.

²⁹² Erläuternder Bericht, S. 10 ff.

²⁹³ CG-Bericht 2006, S. 8276; Erläuternder Bericht, S. 47.

²⁹⁴ CG-Bericht 2006, S. 8246; andere Verwendung des Begriffs: ELSER, S. 28.

²⁹⁵ GUTZWILLER, § 3 N 31 f.; HETTICH, S. 84; ähnlich SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 32 f.

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, und 3. mit Verwaltungsaufgaben betraut sind; dazu gehört auch der ETH-Bereich (Artikel 8 Absatz 5 RVOG). Für die verselbstständigten Einheiten legt der Bundesrat → strategische Ziele fest.²⁹⁶

VOLLPRIVATISIERUNG: Auslagerung der Aufgabe (nicht nur der *Aufgabenerfüllung*); der Bund zieht sich aus dem Aufgabengebiet zurück und überlässt es den Privaten, ob die Aufgabe erfüllt bzw. eine Leistung erbracht werden soll. Sofern ein öffentliches Interesse es rechtfertigt, kann der Bund gegebenenfalls Aufsichts- oder Förderungsfunktionen wahrnehmen.²⁹⁷

²⁹⁶ Vgl. auch FREUDIGER, S. 22 f.

²⁹⁷ CG-Bericht 2006, S. 8246; vgl. auch HÖCHNER, S. 44; inhaltlich ähnlich, wenn auch unter Verwendung anderer Begriffe ELSER, S. 25 ff.

7.3 Literaturverzeichnis

AEBERSOLD ANDREAS/JENNI RENÉ/OBERLI MORITZ/TRINKLER GABRIEL, Auslagerung von öffentlichen Aufgaben, in: Expert Focus 5/19, S. 382–387.

BAUMANN PHIL, Quersubventionierungen bei privatwirtschaftlicher Staatstätigkeit, in: Jusletter 9. März 2020.

BIAGGINI GIOVANNI, St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Art. 178.

BÖCKLI PETER, Corporate Governance: Der Staat in der Eigentümerrolle gegenüber seinen selbstständigen Anstalten, in: Breitenmoser et al., Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Liber amicorum Luzius Wildhaber, Zürich 2007.

BÖCKLI PETER, Schweizer Aktienrecht, 4. Aufl. 2009 (zit. Böckli Aktienrecht).

BOUCHER-KIND NATASCHA, Staatliche Marktteilnahme, Rechtliche Rahmenbedingungen und Regelungsvorgaben am Beispiel der Post, Diss. 2020.

BÜHLER CHRISTOPH B., Eigenheiten der Corporate Governance von Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung, in: SJZ 107/2011, S. 513–521 (zit. Bühler, Corporate Governance).

BÜHLER CHRISTOPH B., Spezialgesetzliche Aktiengesellschaften: Regelungsanliegen und -instrumente, in: GesKR 2018, S. 355 ff. (zit. Bühler, Spezialgesetzliche AG).

BÜHLER CHRISTOPH B./BURCKHARD-BUCHS ANNE-SOPHIE, Die Unabhängigkeit des Verwaltungsrats, Sinn und Unsinn eines vermeintlichen Best-Practice-Erfordernisses der Corporate Governance, in: Expert Focus 2019/8, S. 584–588.

CORTESI JACQUELINE/VETTER JONAS, Corporate Governance für bundesnahe Unternehmen, Die Volkswirtschaft 5/2018, S. 16 ff.

ECONOMIESUISSE, Infrastrukturbericht 2019, Verlässlicher, dynamischer, innovativer – für zukunftsfähige Schweizer Infrastrukturen.

EGLI PATRICIA, Mehr Staat durch Beleihung Privater?; in: Belser/Waldmann, Mehr oder weniger Staat?, Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, 2015, S. 193 ff.

ELSENER MARC, Corporate Governance, Die Politik des Bundes, in: Die Volkswirtschaft, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 6/2012, S. 4 ff.

ELSER DOMINIK, Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben; Diss. 2020.

FERRARI-VISCA RETO/HÄUSLER MARC, Verwaltungsrechtliche Verfügungsbefugnis von Privaten – eine kritische Würdigung des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern VGE 100.2017.247 vom 12. Januar 2018; in: ZBI 2/2020, S. 59–79.

FLÜCK CASPAR, Compliance im öffentlichen Sektor, Untersuchung über den allfälligen Nutzen eines Compliance-Management-Systems in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel des Bundesamtes für Gesundheit, in: Cahier de l'IDHEAP 256/2010.

FORSTMOSER PETER, Wer «A» sagt muss auch «B» sagen, Gedanken zur Privatisierungsdebatte, SJZ 98 (2002), S. 193–202 und 2017–224 (zit. FORSTMOSER, Wer «A» sagt).

FORSTMOSER PETER/JAAG TOBIAS, Der Staat als Aktionär – Haftungsrechtliche Risiken der Vertretung des Staates im Verwaltungsrat von Aktiengesellschaften, Zürich 2000 (zit. FORSTMOSER/JAAG).

FREUDIGER PATRICK, Anstalt oder Aktiengesellschaft?, Diss. Bern 2016.

FUCHS NIKLAUS, Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings im Kanton St. Gallen; Masterarbeit eingereicht der Universität Bern im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA), 2017.

GRIFFEL ALAIN, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung; 2017.

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

GUTZWILER ROMAN S., Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung, Diss. 2017.

GYGI FRITZ; Verwaltungsrecht, Eine Einführung, Bern 1986.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016.

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016.

HAFNER FELIX, Staatsaufgaben und öffentliches Interesse – ein (un)geklärtes Verhältnis?; in BJM 2004, S. 281 ff.

HETTICH PETER, Sicherung der Grundversorgung bei vollständiger Deregulierung – Ein Beitrag zur bevorstehenden Aufhebung des Postmonopols in der Schweiz und in der EU, in: ZBl 12/2008, S. 629–658.

HÖCHNER CLAUDIA, Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen des Bundes, Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat; Diss. 2020.

JAAG TOBIAS, Mehr oder weniger Staat?, in: ZBl 12/2015, S. 627 ff. (zit. JAAG, Staat).

JAAG TOBIAS, Der Staat als Aktionär, in: Hans Caspar von der Crone, Rolf H. Weber, Roger Zäch, Dieter Zobl [Hrsg.], Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht, Hans Caspar von der Crone, Rolf H. Weber, Roger Zäch, Dieter Zobl: Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag, 2003, S. 373 ff.

KARLEN PETER, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes; 2018.

LIENHARD ANDREAS, Grundlagen der Corporate Governance, Ergänzte Fassung der Grundlagen für das Referat anlässlich der 3. Wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) vom 31. Oktober 2008, S. 48 (zit. Lienhard Grundlagen).

LIENHARD ANDREAS/RIEDER STEFAN/SONDEREGGER ROGER W./LADNER ANDREAS/HÖCHNER CLAUDIA/RITZ MANUEL/ROOSE ZILLA, Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Bern/Luzern/St. Gallen/Lausanne, 26. April 2019 (zit. CG-Expertenbericht 2019).

MARKUS MÜLLER / MANUELA HUGENTOBLE, Aktualisierung der Eigentümerstrategie der BEDAG Informatik AG, Staats- und verwaltungsrechtliche Betrachtungen, Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Bern vom 19. März 2018 (zit. MÜLLER/HUGENTOBLE).

MÜLLER MARKUS, Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Art. 178.

MÜLLER ROLAND/HORBER FELIX, Jahres- und Sitzungsplanung des Verwaltungsrates; Führungskalender, Sitzungskalender und Traktandenliste als Führungsinstrumente des Verwaltungsrates im Entscheidungsprozess des Unternehmens, in: SJZ 114 (2018) Nr. 11, S. 261–272.

MÜLLER ROLAND/LIPP LORENZ/PLÜSS ADRIAN, Der Verwaltungsrat, Ein Handbuch für Theorie und Praxis, 4. Aufl. 2014.

RÜTSCHKE BERNHARD, Was sind öffentliche Aufgaben? in: recht 4/2013, S. 153–162.

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

STÖCKLI ANDREAS, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – Ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Freiburg, 2012.

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/ MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014.

7.4 Materialienverzeichnis

Bericht der Finanzkommission des Nationalrates vom 29. März 2010 zur Parlamentarischen Initiative 07.494 «Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten», BBI 2010 3377 (zit. Bericht FK-N).

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, Standortbestimmung: Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG, BBI 2018 4575.

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. November 2019, Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, BBI 2020 7193 ff. (zit. GPK-S Bericht PostAuto).

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Oktober 2015, «Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung», BBI 2016 1711 (zit. Bericht GPK-S Sicherstellung 2015).

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 9. Mai 2017, «Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung», BBI 2017 4513 (zit. Bericht GPK-S Sicherstellung 2017)

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 28. August 2018, «Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB», BBI 2018 7827.

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 18. August 2017, Parlamentarische Initiative 16.438 «Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen».

Bericht des BAKOM vom 19. Januar 2018 «Gewährleistung eines landesweit dichten Hochbreitbandangebots» zur Umsetzung der Standesinitiative des Kantons Tessin, 16.306, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Bundesgesetze > FMG-Revision 2019.

Bericht des Bundesrates vom 19. November 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen in Erfüllung des Postulats KVF-SR 13.3009 (zit. Fernmeldebericht 2014) abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Geschäfte des Bundesrates > Evaluation zum Fernmeldemarkt.

Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), vom 13. September 2006, BBI 2006 8233 (zit. CG-Bericht 2006).

Bericht Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 19. November 2019, Bewältigung des Cyber-Angriffs auf die RUAG: Bewertung der Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018, BBI 2020 2549 (zit. Bericht GPK-N Cyber-Angriff RUAG, Bewertung Stellungnahme des Bundesrates).

Botschaft vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmungsgesetz, BBI 1996 III 1306 (zit. Botschaft POG und TUG 1996).

Botschaft vom 13. November 1996 zur Bahnreform, BBI 1997 I 909 (zit. Botschaft Bahnreform 1996).

Botschaft vom 16. April 1997 zu einem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes, BGRB, BBI 1997 III 769 (zit. Botschaft BGRB 1997).

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

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

Bundesministerium der Finanzen (Deutschland), Beteiligungsbericht des Bundes 2019 (zit. Beteiligungsbericht 2019; abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2020-05-14-beteiligungsbericht-des-bundes-2019.html, zuletzt besucht am 04.01.2021).

Bundesministerium der Finanzen (Deutschland), Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Public Corporate Governance Kodex des Bundes, 2020 (zit. PCGK, abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Bundesvermoegen/grundsaeetze-beteiligunsgfuehrung-2020.pdf?_blob=publicationFile&v=1; zuletzt besucht am 04.01.2021).

Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 28. März 2012, Evaluation zum Fernmeldemarkt, abrufbar unter www.bakom.admin.ch > Das BAKOM > Organisation > Rechtliche Grundlagen > Geschäfte des Bundesrates > Evaluation zum Fernmeldemarkt.

Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 (zit. Erläuternder Bericht EFV).

GPK-S Kurzbericht «Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB» eine ähnliche Umschreibung dieses Begriffes, BBI 2018 7827 7828 (zit. GPK-S Kurzbericht).

Eidgenössischen Finanzkontrolle, Jahresbericht 2019, (abrufbar unter https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/jahresberichte/2019/CDF_RA_2019_DE.pdf, zuletzt besucht am 12.08.2020).

Minister for Business, Industry and Innovation (Schweden), Annual report for state-owned enterprises 2019, (zit. Annual report 2019; abrufbar unter <https://www.government.se/reports/2020/09/annual-report-for-state-owned-enterprises-2019/> 04.01.2021).

Minister for Business, Industry and Innovation (Schweden), The state's ownership policy and guidelines for state-owned enterprises 2020 (zit. Policy 2020; abrufbar unter <https://www.government.se/reports/2020/07/state-ownership-policy-and-principles-for-state-owned-enterprises-2020/> zuletzt besucht am 04.01.2021).

Ministre de l'économie et des finances (Frankreich), Agence de Participations de l'état, Rapport d'activité 2019-2020 (zit. Rapport 2019-2020; abrufbar unter https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2020/RA-APE-2020.pdf; zuletzt besucht am 04.01.2021).

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norwegen), The State Ownership Report 2019 (zit. Report 2019; abrufbar unter https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/nfd/bilder/eierskap/engelsk-side/the-state-ownership-report_web.pdf; zuletzt besucht am 04.01.2021).

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norwegen), White Paper «Diverse and value-creating ownership» Meld.St. 27 (2013-2014), (zit. White Paper 13-14; abrufbar unter <https://www.regjeringen.no/en/topics/business-and-industry/state-ownership/statens-eierberetning-2016/white-papers-on-ownership-policy/id2395371/> zuletzt besucht am 12.08.2020).

Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norwegen), White Paper «The state's direct ownership of companies, Sustainable value creation» Meld.St. 8 (2019-2020), (zit. White Paper 19-20, abrufbar unter <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/?ch=1>; zuletzt besucht am 14.09.2020).

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

OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 (zit. OECD, Guidelines 2015).

Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes

OECD, Organising the state ownership function, Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2020 (zit. OECD, Ownership Function 2020).

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

OECD, State-Owned Enterprises Governance, A Stocktaking of Government Rationales for Enterprises Ownership, 2015 (zit. OECD, Government Rationales 2015).

OCED, Transparency and Disclosure Practices of State-Owned Enterprises and their Owners, Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2020 (zit. OECD, Transparency 2020).

Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Februar 2020 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 12. November 2019 «Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, BBI 2020 7355 (zit. Stellungnahme Bundesrat GPK-S PostAuto).

Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Dezember 2015 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 6. Oktober 2015 betreffend die Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung, BBI 2016 1763 (zit. Stellungnahme Bundesrat Bericht GPK-S Sicherstellung).

Stellungnahme des Bundesrates vom 24. Oktober 2018 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, BBI 2018 7851.

Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom 8. Mai 2018, Standortbestimmung: Bewältigung des Cyberangriffs auf die RUAG, BBI 2018 6369.

Stellungnahmen des Bundesrates vom 14. November 2012 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 8. Mai 2012 «Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom», BBI 2012 9209 (zit. Stellungnahme Bundesrat Praxis).

Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009 zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats, BBI 2009 2659 (zit. Zusatzbericht).