

Zur politischen Steuerung der bundesnahen Infrastrukturunternehmen durch den Bundesrat

Der folgende Beitrag behandelt die praktischen Aspekte der politischen Steuerung von Post, SBB, Swisscom und Skyguide aus Sicht des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek). Diese vier bundesnahen Infrastrukturunternehmen repräsentieren mit insgesamt rund 95 000 Vollzeitstellen, knapp 29 Mrd. Franken Umsatz und fast 2 Mrd. Franken Reingewinn (2011) einen wichtigen Teil der schweizerischen Volkswirtschaft. Als Träger des Service public in der Schweiz – für viele sogar als ein Stück nationaler Identität – wird ihnen seitens der Bevölkerung besondere Aufmerksamkeit zuteil. Kein Wunder will die Politik ihren Einfluss auf diese Unternehmen behalten, auch wenn sie rechtlich und faktisch verselbstständigt worden sind.



Der Bund tritt gegenüber bundesnahen Unternehmen in verschiedenen Rollen auf. Dies lässt sich am Beispiel der Flugsicherungsgesellschaft Skyguide illustrieren: Der Bund ist Überträger der Aufgabe, zuständig für die Aufsicht, stellt Infrastruktur bereit und ist gleichzeitig grösster Einzelkunde und Geldgeber. Foto: Skyguide

Verhältnis zwischen Politik und bundesnahen Unternehmen

Das Verhältnis der Politik zu Post, SBB, Swisscom und Skyguide ist vielschichtig. Der Bund tritt gegenüber diesen Unternehmen in verschiedenen Rollen auf. Dies lässt sich am Beispiel der Flugsicherungsgesellschaft Skyguide eindrucksvoll illustrieren: Der Bund ist von Rechts wegen für die Regelung der Flugsicherung zuständig (Luftfahrtgesetz) und hat diese Aufgabe einer Gesellschaft übertragen (Verordnung über die Flugsicherungsdienste), deren Eigentümer er zu 99,9% ist.



Dr. Urs Weber
Generalsekretariat des
Departements für
Umwelt, Verkehr, Energie
und Kommunikation
(GS UVEK), Bern

Er beaufsichtigt diese Gesellschaft (Bundesamt für Zivilluftfahrt / Regulation Militärluftfahrt), stellt ihr Teile der Infrastruktur zur Verfügung (z.B. Radarsysteme für die militärische Flugsicherung) und liefert ihr wichtige Vorleistungen (Flugwetterdienst von MeteoSchweiz). Zudem ist der Bund der grösste Einzelkunde bzw. Besteller von Leistungen (Luftwaffe) und trägt mit Abgeltungen aus dem öffentlichen Haushalt in erheblichem Mass zur Finanzierung des Unternehmens bei.

Viele der verschiedenen Rollen, die der Bund im Verhältnis zu Post, SBB, Swisscom und Skyguide ausübt, stehen im Zusammenhang mit den hoheitlichen Aufgaben respektive den Grundversorgungsfunktionen dieser Unternehmen. Deren Gewährleistung ist für das reibungslose Funktionieren aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse im Land unerlässlich und kann in Krisenlagen sogar überlebenswichtig sein. Deshalb zählt sie seit jeher zu den Kernaufgaben des Staates. Früher wurde dies so interpretiert, dass der Staat selbst den Service public erbrachte. Diese Auffassung hat sich gegen En-

de des 20. Jahrhunderts im Zuge globaler wirtschaftlicher, politischer und technologischer Trends gewandelt. Die Grundversorgung mit Infrastrukturdienstleistungen wurde in verselbständigte, teilweise sogar privatisierte Unternehmen ausgelagert. Seither erfolgt die Gewährleistung des Service public im Wesentlichen über Gesetze und Verordnungen – fallweise ergänzt durch Konzessionen, Leistungsvereinbarungen und Abgeltungen für die verselbständigten Unternehmen – verbunden mit staatlicher Aufsicht über deren Einhaltung.

Verschiedene Rollen des Bundes bergen Konfliktpotenzial

Für die sichere Versorgung der Schweiz mit grundlegenden Infrastrukturdienstleistungen ist öffentliches Eigentum an den Unternehmen Post, SBB, Swisscom und Skyguide nicht zwingend erforderlich. Dies legt die ebenfalls existenziell wichtige Versorgung mit Erdöl nahe, die gänzlich in der Hand privater – teilweise oder sogar vollständig ausländisch beherrschter – Unternehmen liegt. Ungeachtet dessen steht eine (mehrheitliche) Privatisierung von Post, SBB, Swisscom oder Skyguide auf absehbare Zeit nicht zur Debatte. Die politische Präferenz für öffentliches Eigentum an den nationalen Service-public-Unternehmen ist nachvollziehbar: Als Eigentümer kann der Bund auch jenseits der gesetzlichen Vorschriften, Konzessionsauflagen und Leistungsaufträge auf die Geschäftsführung sowie auf die generelle Verfassung dieser Unternehmen Einfluss nehmen. Allerdings gerät der Bund dadurch mitunter in Konflikt mit anderen Rollen, die er gegenüber diesen Unternehmen ausübt. Exemplarisch dafür mag der Fernmeldebereich stehen: Als Mehrheitsaktionär von Swisscom ist der Bund an einer starken Marktposition dieses Unternehmens interessiert; als Regulator des Telekommunikationsmarktes dagegen ist er bestrebt, im Sinne eines wirksamen Wettbewerbs zum Vorteil der Konsumenten eine allzu dominante Stellung eines einzelnen Anbieters zu verhindern.

Politische Steuerung mittels strategischer Ziele

Angesichts solcher Zielkonflikte auf Seiten des Staates ist es für die Leitungsorgane der bundesnahen Unternehmen von eminenter Wichtigkeit, dass der Bund seine Absichten und Erwartungen ihnen gegenüber verbindlich formuliert und offenlegt. Dies geschieht mittels strategischer Ziele, die der Bundesrat im Rhythmus von jeweils vier Jahren für alle vier Infrastrukturunternehmen

erlässt. Sie werden im Bundesblatt veröffentlicht und können jederzeit auf der Internetseite des Uvek¹ eingesehen werden. Auf diese Weise schafft der Bund auch gegenüber der Öffentlichkeit – und dem Kapitalmarkt – Transparenz hinsichtlich seiner Prioritäten.

Die Transparenz wird noch erhöht, indem die strategischen Ziele des Bundesrates für alle vier Unternehmen gleich strukturiert sind. Im ersten Abschnitt wird die allgemeine Stossrichtung festgelegt: Der Eigentümer bestimmt den Zweck und die Aufgaben des Unternehmens, soweit dies nicht bereits durch Gesetze oder andere Erlasse vorweggenommen ist. Er formuliert generelle Anforderungen an die Tätigkeit der Unternehmung, zum einen betreffend die Art und Qualität ihrer Produkte (z.B. Sicherheit, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Verfügbarkeit, Preiswürdigkeit, Innovation, Kundenzufriedenheit), zum anderen betreffend allgemeine Grundsätze der Unternehmensführung (z.B. Risikomanagement, Kommunikation, Ethik, Nachhaltigkeit). Im zweiten Abschnitt geht es um die finanziellen Ziele, die der Bund als Investor bzw. Aktionär des Unternehmens erreichen will. Der dritte Abschnitt betrifft das Verhalten des Unternehmens gegenüber seinen Mitarbeitenden und Sozialpartnern. Der letzte Abschnitt widmet sich den Bedingungen, unter welchen das Unternehmen Kooperationen und Beteiligungen im In- und Ausland eingehen kann.

In ihrer inhaltlichen Breite bringen die strategischen Ziele des Bundesrates die «Anleger-Philosophie» der Eidgenossenschaft zum Ausdruck. Zu deren Anspruch gehört durchaus eine gewisse Vorbildfunktion gegenüber der Privatwirtschaft. Sie trägt auch staatspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Aspekten Rechnung. In erster Linie versteht sich der Bund aber als langfristiger engagierter, strategischer Investor im Infrastruktursektor, der es nicht auf kurzfristige Wert- oder Renditemaximierung angelegt hat, sondern auf dauerhaft gute Marktleistungen und solide Ergebnisse «seiner» Unternehmen. Das bedeutet nicht, dass die Eigenstrategie des Bundes starr und unflexibel wäre. Im Unterschied zu den eher statischen Anforderungen an die Gewährleistung des Service public unterliegen die strategischen Ziele des Bundesrates durchaus einer gewissen Dynamik in Abhängigkeit vom Wandel des Marktumfeldes, von den makroökonomischen Trends und von der technologischen Entwicklung. In der Praxis erweist sich der vierjährige Horizont für die strategischen Ziele als sinnvoll und angemessen. Grundsätzlich strebt der Bundesrat aber auch über diesen Horizont hinaus kalkulierbare politische Leitplanken für die Unter-

¹ Siehe www.uvek.admin.ch, Themen, Bundesnahe Betriebe.

nehmensführung an. Zwar behält er sich jederzeit Änderungen der strategischen Ziele vor, macht aber von dieser Option im Laufe einer Vierjahresperiode nur selten Gebrauch. Auch anlässlich der ordentlichen Revisionen zieht er graduelle Anpassungen der strategischen Ziele einer radikalen Neuausrichtung vor. Dieser evolutive Ansatz entspricht dem langfristig ausgerichteten Anleger-Profil der Eidgenossenschaft.

Festlegung der strategischen Ziele als klassische Exekutivaufgabe

Die Festlegung der strategischen Ziele ist Aufgabe des Bundesrates. Es handelt sich um eine klassische Exekutivfunktion, die auf der obersten Regierungsebene angesiedelt ist, weil nur der Bundesrat im Falle von Zielkonflikten zwischen widerstrebenden Rollen und Interessen des Bundes eine Abwägung vornehmen und Prioritäten festlegen kann. Die Legislative wird insofern einbezogen, als die Entwürfe der strategischen Ziele vor deren Genehmigung durch den Bundesrat den zuständigen Fachkommissionen der Eidgenössischen Räte zur Konsultation vorgelegt werden. Im Unterscheid zum Gesetzgebungsverfahren erfolgt keine Vernehmlassung bei Kantonen, Sozialpartnern, Branchenverbänden, Konsumentenorganisationen usw., denn das Steuerungsmodell ist nicht darauf ausgerichtet, partikulären Interessen einzelner Anspruchsgruppen gegenüber den bundesnahen Unternehmen via Einflussnahme auf die strategischen Ziele des Bundesrates zum Durchbruch zu verhelfen.

Vertrauen in professionelle Unternehmensleitung

Letztlich beruht dieses Steuerungsmodell auf der Prämisse, dass gute Politiker nicht unbedingt auch gute Unternehmer sind. Post, SBB, Swisscom und Skyguide können sich den Gesetzen des Marktes nicht entziehen und sind einem mehr oder weniger intensiven Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Unter diesen Voraussetzungen setzt der Gesetzgeber mehr Vertrauen in die Managementfähigkeiten einer professionellen Unternehmensleitung als in diejenigen einer staatlichen Verwaltungsstelle. Die politischen Instanzen begnügen sich infolge dessen damit vorzugeben, welche Leistungen und Ergebnisse von den bundesnahen Unternehmen erwartet werden, und überlassen es den Unternehmen, selbst zu entscheiden, auf welchem Weg diese Ziele erreicht werden sollen. Der Bundesrat gewährt und respektiert die unternehmerische Autonomie von Post, SBB, Swisscom und Skyguide innerhalb der Grenzen der regulatorischen Auflagen, vertraglichen Verpflichtungen und strategischen Ziele.

Jährliche Überprüfung der Zielerreichung durch Bundesrat und Parlament

Die Verantwortung für die Umsetzung der strategischen Ziele liegt beim Verwaltungsrat. Dieser legt gegenüber dem Bundesrat jährlich Rechenschaft über die Zielerreichung im abgelaufenen Geschäftsjahr ab. Dies geschieht zum einen mittels eines vertraulichen Berichts an den Bundesrat, der detaillierte Aussagen zum Erfüllungsgrad jedes einzelnen Ziels anhand von im Voraus vereinbarten Indikatoren enthält. Zum anderen führen die Leitungsorgane der Unternehmen regelmässig sogenannte Eignergespräche mit den zuständigen Fachdepartementen – im Falle von Post, SBB und Swisscom mit dem Uvek und dem Finanzdepartement (EFD), im Falle von Skyguide zusätzlich mit dem Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Auf Seiten der Unternehmen nehmen in der Regel der Verwaltungsratspräsident, der Staatsvertreter im Verwaltungsrat (sofern vorhanden), der CEO und gegebenenfalls weitere Mitglieder der Geschäftsleitung teil. Dieser institutionalisierte Informationsaustausch auf hoher hierarchischer Ebene ist wichtig, damit der Bundesrat die Erreichung der strategischen Ziele tatsächlich beurteilen kann. Denn im direkten Dialog zwischen den Verantwortlichen auf beiden Seiten gelingt es am besten, die unvermeidliche Informationsasymmetrie zwischen Eigentümer und Unternehmensleitung, welche naturgemäss immer besser über die wahre Verfassung des Unternehmens Bescheid weiss, zu überwinden. Der Bundesrat hat es in der Hand, durch sorgfältige Auswahl des Verwaltungsratspräsidenten die Qualität dieses Dialoges massgeblich zu beeinflussen.

Jeweils im Frühjahr nimmt der Bundesrat – gestützt auf den Bericht des Verwaltungsrates, die Eignergespräche und die Analyse der zuständigen Fachdepartemente – eine Beurteilung der Zielerreichung durch die bundesnahen Unternehmen vor. Seine Schlussfolgerungen hält er in einem vertraulichen Bericht zuhanden der parlamentarischen Aufsichtskommissionen – der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte – fest. Diese führen anschliessend Anhörungen mit Repräsentanten der zuständigen Fachdepartemente und der Unternehmen durch. Nach Abschluss dieser umfassenden Berichterstattung veröffentlicht die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) einen Kurzbericht über die Erreichung der strategischen Ziele im abgelaufenen Geschäftsjahr.

Sanktionsmöglichkeiten

Auch wenn das Modell der politischen Steuerung der bundesnahen Unternehmen

Kasten 1

Die Postmarktreform

Die Eidgenössischen Räte haben am 17. Dezember 2010 die neue Postgesetzgebung (Postgesetz und Postorganisationsgesetz) beschlossen. Die Eckpunkte der Postmarktreform sind:

- Für alle Anbieter von Postdienstleistungen gelten gleiche Wettbewerbsbedingungen.
- Es wird eine neue sektorspezifische Regulatorbehörde, die PostCom, geschaffen.
- Die öffentlich-rechtliche Anstalt Post wird in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt. Der Unternehmensteil PostFinance wird in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgegliedert, deren Geschäftstätigkeit der Finanzmarktaufsicht (Finma) unterstellt ist.
- Die Schweizerische Post AG stellt eine qualitativ hochstehende, eigenwirtschaftliche Grundversorgung mit Postdienstleistungen und Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs sicher; sie behält das Monopol für Briefe bis 50 Gramm.
- Die Eidgenossenschaft verfügt über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Schweizerischen Post AG. Am Modell der politischen Steuerung der Post durch strategische Ziele des Bundesrates ändert sich nichts.

Die Inkraftsetzung der neuen Postgesetzgebung erfolgt voraussichtlich im dritten Quartal 2012.

mittels strategischer Ziele von der Hypothese ausgeht, dass Eigentümer und Unternehmensleitung gleichgerichtete Interessen verfolgen, kommt es nicht ohne Sanktionsmöglichkeiten aus für den Fall, dass die Vorgaben des Eigentümers systematisch verfehlt werden. Abgesehen von den öffentlich-rechtlich geprägten Einwirkungsmöglichkeiten, die sich aus der Aufsicht des Bundes über die Unternehmen – namentlich im Bereich der hoheitlichen Aufgaben und Grundversorgungspflichten – ergeben, verfügt der Bundesrat über privatrechtliche Sanktionsmittel gegenüber dem Verwaltungsrat, der für die Umsetzung der strategischen Ziele verantwortlich ist. Konkret kann der Bundesrat – gestützt auf das Obligationen- und Aktienrecht – die Genehmigung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung ablehnen, dem Verwaltungsrat die Entlastung für das abgelaufene Geschäftsjahr verweigern und von der Wiederwahl des Präsidiums und der Mitglieder des Verwaltungsrates absehen. Dies kann er im Falle der Anstalt Post (siehe *Kasten 1*) direkt tun; im Falle der Aktiengesellschaften SBB, Swisscom und Skyguide geschieht dies indirekt über die Beherrschung der Generalversammlung. Selbstverständlich hat der Bundesrat auch die Möglichkeit, bei Verdacht auf schwerwiegende Verfehlungen der Unternehmensleitung eine Sonderprüfung zu veranlassen und gegebenenfalls Klage zu führen. Im Falle von Swisscom ordnet der Bundesrat zusätzlich gestützt auf Art. 762 OR sowie auf die Statuten des Unternehmens einen Staatsvertreter in den Verwaltungsrat ab, den er nötigenfalls hinsichtlich seines Stimmverhaltens in diesem Gremium instru-

ieren kann. In der bisherigen Praxis hat der Bundesrat diese privatrechtlichen Sanktionsmittel sehr zurückhaltend eingesetzt.

Erfahrungen mit dem Steuerungsmodell

Die Corporate-Governance-Praxis des Bundes wurde seit ihrer Etablierung vor über einem Jahrzehnt im Detail verfeinert, und die Diskussion über weitere Optimierungsmöglichkeiten hält an. Dennoch kann grundsätzlich festgehalten werden, dass sich das Modell der politischen Steuerung der bundesnahen Unternehmen mittels strategischer Ziele etabliert und bewährt hat. Bedingung hierfür war und ist ein gemeinsames Verständnis von Unternehmen und Eigentümer über die Grenzen der jeweils eigenen Zuständigkeit sowie über die Schnittmenge der geteilten Verantwortung.

Letztlich muss die Qualität jedes Unternehmenssteuerungsmodells am wirtschaftlichen Erfolg gemessen werden. Diesbezüglich steht ausser Frage, dass sich Post, SBB, Swisscom und Skyguide seit ihrer Auslagerung aus der Bundesverwaltung betriebswirtschaftlich gut entwickelt und ihre volkswirtschaftlichen Funktionen insgesamt entsprechend den Erwartungen von Politik und Öffentlichkeit erfüllt haben.

Tagungszentren und Seminarhotels



Belvédère ^{****}

Ihr Erfolg ist unser Ziel...
denn bei uns arbeiten Sie wo andere Ferien machen!



-Ihre Insel im Alltag...-





Strandhotel & Restaurant Belvédère
CH-3700 Spiez
Tel. 033 655 66 66, Fax 033 654 66 33
info@belvedere-spiez.ch, www.belvedere-spiez.ch