



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

«\$\$e-seal»

«\$\$QrCode»

Nachkontrolle: Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen

Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 5. Juli 2024

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) präsentiert im vorliegenden Bericht ihre Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen, die sie 2018 betreffend den Umgang mit den Interessenbindungen in bundesnahen Unternehmen (Post, SBB, Swisscom, Skyguide, RUAG-Konzern) formulierte.

Die GPK-S zieht insgesamt eine positive Bilanz der Umsetzung ihrer Empfehlungen. Sie hat festgestellt, dass verschiedene Massnahmen ergriffen wurden, um die Aufsicht in diesem Bereich zu klären und zu stärken, sowohl auf Unternehmensebene als auch auf der Ebene der Eignerstellen.

Die Kommission begrüsst die Bestrebungen der Unternehmen, ihre Regeln für die Meldung von Interessenbindungen zu ergänzen (Empfehlung 1). Sie hebt in diesem Zusammenhang die positiven Auswirkungen des vom Bundesrat verabschiedeten neuen Corporate-Governance-Leitsatzes 6 und des neuen Artikels 717a des Obligationenrechts hervor. Positiv beurteilt sie zudem die Massnahmen der Unternehmen zur Sensibilisierung der obersten Kader für dieses Thema.

Im Weiteren kommt die GPK-S zum Schluss, dass die bundesnahen Unternehmen in den vergangenen Jahren klare Fortschritte hinsichtlich der Verfahren für die Meldung und Kontrolle der Interessenbindungen, aber auch hinsichtlich ihrer Transparenz in diesem Bereich gemacht haben (Empfehlungen 2 und 3). Die von der Kommission gesammelten Informationen zeigen, dass inzwischen alle Unternehmen über klare Prozesse verfügen, dass sich die Verwaltungsräte mindestens einmal jährlich mit dem Thema Interessenbindungen befassen und dass die Geschäftsberichte inzwischen detailliertere Informationen diesbezüglich enthalten. Bei einigen Unternehmen sieht die GPK-S allerdings noch Verbesserungsbedarf in Sachen Information in den Geschäftsberichten.

Die Bilanz der Kommission hinsichtlich der Aufsicht der Bundesbehörden im Bereich der Interessenbindungen (Empfehlung 4) fällt hingegen durchwachsen aus. Einerseits verfügen die Bundesbehörden grundsätzlich über die erforderlichen Instrumente für die Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben. Die GPK-S hebt insbesondere hervor, dass die Departemente das Thema an den Quartalsgesprächen mit den Unternehmen thematisieren können und dass die Anforderungsprofile für die Verwaltungsratsmitglieder quasi aller Unternehmen entsprechend ergänzt wurden. Ausserdem begrüsst sie, dass für die Anträge an den Bundesrat zur Wahl neuer Verwaltungsratsmitglieder eine Vorlage erstellt wurde, in der ausdrücklich auf die Überprüfung der Interessenbindungen durch die Departemente hingewiesen wird.

Andererseits sieht die Kommission noch Verbesserungspotenzial bei der praktischen Umsetzung der Aufsicht durch die Departemente. Sie hält insbesondere fest, dass das Thema der Interessenbindungen in den vergangenen Jahren kein einziges Mal Gegenstand der Quartalsgespräche mit den Unternehmen war und dass nach wie vor gewisse Unterschiede in der Art und Weise bestehen, wie die Departemente die Vorschläge der Unternehmen für neue Mitglieder der Führungsorgane behandeln. Die Kommission ersucht den Bundesrat deshalb, dafür zu sorgen, dass die zuständigen

Verwaltungseinheiten dieses Thema proaktiver angehen und diesbezüglich einen regelmässigen Dialog mit den Unternehmen führen.

Die Kommission hat auf der Grundlage der ihr vorliegenden Informationen beschlossen, ihre Arbeiten in diesem Dossier abzuschliessen.

Bericht

1 Einleitung

Die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) präsentiert im vorliegenden Bericht ihre abschliessende Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen, die sie vor sechs Jahren betreffend den Umgang mit den Interessenbindungen in bundesnahen Unternehmen formulierte. Mit diesem Bericht schliesst sie die Nachkontrolle ab, die sie zwischen 2021 und 2024 durchführte.

In den Jahren 2017 und 2018 hatte die GPK-S am Beispiel eines Mandats der Verwaltungskommission der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) untersucht, wie der Bundesrat und die zuständigen Departemente ihre Aufsichtsfunktion in diesem Bereich wahrnehmen. In ihrem Bericht vom August 2018 kam die Kommission zum Schluss, dass diese Aufsicht verstärkt werden muss.¹ Sie formulierte vier entsprechende Empfehlungen zuhanden des Bundesrates.

Die GPK-S schloss ihre Untersuchung im November 2019 mit einem zweiten Bericht² ab, nachdem sie von der Stellungnahme des Bundesrates Kenntnis genommen und verschiedene zusätzliche Abklärungen vorgenommen hatte. Sie nahm erfreut zur Kenntnis, dass der Bundesrat mit ihren Feststellungen weitgehend einverstanden war und verschiedene Massnahmen ergriffen hatte, um die Grundsätze für den Umgang mit den Interessenbindungen in den bundesnahen Unternehmen klarer zu definieren. Sie forderte den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die Unternehmen die entsprechenden Grundsätze in die Praxis umsetzen, und nannte verschiedene Massnahmen, mit denen dies erreicht werden kann.

Im August 2021 nahm die GPK-S die Nachkontrolle zu ihrer Untersuchung auf, um die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch den Bundesrat zu prüfen. Sie beauftragte ihre Subkommission Eidgenössisches Departement des Innern (EDI) / Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),³ vertiefte Abklärungen in dieser Sache vorzunehmen. Die Subkommission richtete in der Folge verschiedene schriftliche Fragen an den Bundesrat. Zudem untersuchte sie, wie in den sechs grössten bundesnahen Unternehmen (SBB, Swisscom, Post,

¹ Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB, Bericht der GPK-S vom 28.8.2018 (BB1 2018 7827)

² Überwachung der Interessenbindungen in den Verwaltungsräten der bundesnahen Unternehmen am Beispiel des Falles der Verwaltungsratspräsidentin der SBB. Beurteilung der Stellungnahme des Bundesrates, Kurzbericht der GPK-S vom 12.11.2019 (BB1 2020 945)

³ Der Subkommission EDI/UVEK der GPK-S gehörten von 2021 bis November 2023 die Ständeräte Marco Chiesa (Präsident), Matthias Michel und Othmar Reichmuth (ab August 2023 ersetzt durch Marianne Maret) sowie die Ständerätinnen Elisabeth Baume-Schneider (ab Dezember 2022 ersetzt durch Mathilde Crevoisier Crelier) und Heidi Z'graggen an. Ab Dezember 2023 bestand die Subkommission aus den Ständerätinnen Heidi Z'graggen (Präsidentin), Petra Gössi, Marianne Maret und Céline Vara sowie aus Ständerat Simon Stocker.

Skyguide, RUAG MRO und RUAG International⁴) mit den Interessenbindungen umgegangen wird und wie die Eignerstellen⁵, d. h. die Verwaltungseinheiten, die den Bund als Eigner vertreten, ihre Aufsicht in diesem Bereich wahrnehmen. Im Weiteren nahm sie Kenntnis von den Arbeiten des Bundesrates im Bereich der Corporate Governance, namentlich von dessen Bericht über die Eignerstrategie für die verselbstständigten Einheiten des Bundes (im Folgenden: Bericht vom Mai 2021 über die Eignerstrategie des Bundes)⁶.

Aufgrund dieser Informationen hat die GPK-S beschlossen, im vorliegenden Bericht ihre abschliessende Beurteilung aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht darzulegen. Die Analyse der Kommission berücksichtigt die Entwicklungen bis Mai 2024. Der Berichtsentwurf wurde den betroffenen eidgenössischen Departementen zur Stellungnahme unterbreitet. Anschliessend wurde er von der GPK-S verabschiedet und am 5. Juli 2024 dem Bundesrat übermittelt.

2 Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen

Die GPK-S präsentiert im Folgenden die Informationen, die ihr betreffend die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2018 mitgeteilt wurden, ihre Beurteilung der ergriffenen Massnahmen und die Fragen, die ihrer Ansicht nach noch offen sind.

2.1 Regeln für die Meldung von Interessenbindungen

Empfehlung 1 von 2018: Die GPK-S ersucht den Bundesrat als Hauptaktionär, in allen bundesnahen Unternehmen sicherzustellen, dass die Verwaltungsratsmitglieder sowie die Kandidatinnen und Kandidaten für ein solches Amt dazu verpflichtet werden, all ihre Mandate in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie ihre Beratungsmandate für Gesellschaften, Institutionen oder Stiftungen des privaten oder öffentlichen Rechts unverzüglich zu melden, und zwar unabhängig davon, wie sie selbst das Mandat beurteilen.

Der Bundesrat ergänzte 2019 den Leitsatz Nr. 6 des Corporate-Governance-Berichts⁷ wie folgt: «Der Verwaltungs- oder Institutsrat erlässt, in Ergänzung zu den bereits

⁴ Die Holdings RUAG MRO Holding AG und RUAG International Holding AG sind in der BGRB Holding AG (im Folgenden: RUAG-Konzern) zusammengefasst.

⁵ Es sind dies für die Post, die SBB und die Swisscom das UVEK, für die RUAG MRO das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und für die RUAG International das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD). Die Aufsicht über die Skyguide nehmen das UVEK und das VBS gemeinsam wahr. Bei ihrer Aufsichtstätigkeit werden die zuständigen Departemente von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) unterstützt (siehe hierzu Ziff. 2.3).

⁶ Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes, Bericht des Bundesrates vom 26.5.2021 in Erfüllung des Postulats Abate 18.4274

⁷ Bericht des Bundesrates vom 13.9.2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) (BB1 2006 8233). Diese Änderung erfolgte als Reaktion auf die Empfehlungen eines Expertenberichts von 2019 über die Corporate Governance.

bestehenden Rechtsvorschriften, Verhaltensregeln zum Umgang mit Interessenbindungen und sorgt für geeignete Sensibilisierungsmassnahmen. Er informiert über die getroffenen Massnahmen im Rahmen des Geschäftsberichts.» Die GPK-S begrüsst diese Massnahme bereits in ihrem Bericht von 2019. Zudem trat am 1. Januar 2023 im Rahmen einer Revision des Aktienrechts der neue Artikel 717a des Obligationenrechts (OR)⁸ in Kraft, der erstmals eine Bestimmung enthält, die sich ausdrücklich auf Interessenkonflikte bezieht,⁹ und auf alle Aktiengesellschaften anwendbar ist.

Verhaltensregeln für den Umgang mit Interessenbindungen

Die GPK-S hält auf der Grundlage der erhaltenen Informationen erfreut fest, dass alle untersuchten Unternehmen in ihren Statuten, Organisationsreglementen oder Verhaltenskodizes Regeln für den Umgang mit Interessenbindungen festgelegt haben.¹⁰ Es gilt bei allen Unternehmen der Grundsatz, wonach jedes Mitglied des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung seine persönlichen und geschäftlichen Verhältnisse so zu ordnen hat, dass Interessenkonflikte mit der Gesellschaft möglichst vermieden werden. Ausserdem hat es jede Änderung seiner Mandate unverzüglich zu melden. In mehreren Unternehmen sind die entsprechenden Regeln seit 2018 verstärkt worden. Der Bundesrat erachtet die geltenden Regeln als umfassend und adäquat.

Die GPK-S hält fest, dass das Inkrafttreten des neuen Artikels 717a OR im Jahr 2023 für die betroffenen Unternehmen keine grundlegenden Änderungen brachte, da diese Bestimmung lediglich die bereits geltende Rechtslage präziserte.¹¹ Im Übrigen ist der Corporate-Governance-Leitsatz 6 konkreter formuliert als Artikel 717a OR. Der Bundesrat teilte der GPK-S allerdings mit, dass die betroffenen Unternehmen nach der Gesetzesänderung ihre Regelwerke überprüft und in gewissen Fällen (z. B. SBB, RUAG-Konzern) punktuelle Anpassungen vorgenommen hatten.

Sensibilisierungsmassnahmen

Die GPK-S informierte sich darüber, wie die Unternehmen ihre Führungskräfte für das Thema der Interessenbindungen und die in diesem Bereich geltenden Regeln sensibilisieren. Sie hält fest, dass die Post, die SBB, die Swisscom und die Skyguide

⁸ Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)

⁹ «Die Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung informieren den Verwaltungsrat unverzüglich und vollständig über sie betreffende Interessenkonflikte. Der Verwaltungsrat ergreift die Massnahmen, die zur Wahrung der Interessen der Gesellschaft nötig sind.»

¹⁰ Post: Organisationsreglement und Verhaltenskodex; SBB: Verhaltenskodex des Verwaltungsrates, Weisung Antikorruption, Reglement des Personal- und Organisationsausschusses des Verwaltungsrates, Verhaltenskodex der SBB, Kaderreglement; Swisscom: Statuten, Organisationsreglement, Verhaltenskodex des Verwaltungsrates, Weisung des Verwaltungsrates; Skyguide: Organisationsreglement; RUAG: Konzernregelung der RUAG Holding AG, Verhaltenskodex der RUAG, Organisationskodex der RUAG International Holding AG, Richtlinie zur Regelung von Interessenskonflikten der RUAG International Holding AG und Verhaltenskodex, Organisationsreglement der RUAG MRO Holding AG, Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance.

¹¹ Die allgemeine Sorgfalts- und Treuepflicht der Verwaltungsratsmitglieder ist bereits in Artikel 717 OR festgehalten. Laut Rechtslehre deckt diese Bestimmung auch den Umgang mit Interessenbindungen und -konflikten ab.

diesbezüglich in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen ergriffen haben.¹² Der Bundesrat erklärte 2022, dass er von den Unternehmen des RUAG-Konzerns entsprechende Massnahmen erwartet. Die GPK-S kommt auf der Grundlage der Informationen, die sie im Mai 2024 erhalten hat, zum Schluss, dass dieses Anliegen erfüllt wurde.¹³

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S begrüsst die Bestrebungen, welche die bundesnahen Unternehmen in den vergangenen Jahren unternommen haben, um ihre Regelwerke für die Meldung von Interessenbindungen zu ergänzen und zu stärken. Sie ist der Ansicht, dass die Einführung des neuen Corporate-Governance-Leitsatzes 6 hierbei eine entscheidende Rolle gespielt hat. Sie erachtet auch die Verabschiedung und das Inkrafttreten des neuen Artikels 717a OR als positiv, da dieser – trotz seiner begrenzten materiellen Folgen für die bundesnahen Unternehmen – die Bedeutung eines konsequenten Umgangs mit den Interessenbindungen unterstreicht.

Die Kommission geht davon aus, dass die bundesnahen Unternehmen fortfahren, bei Bedarf ihre Regeln zu den Interessenbindungen zu aktualisieren. Sie sieht in diesem Punkt keinen zusätzlichen Handlungsbedarf aus Sicht der Oberaufsicht.

Die GPK-S begrüsst ferner die Massnahmen, welche die Post, die SBB, die Swisscom, die Skyguide und die Unternehmen des RUAG-Konzerns in den vergangenen Jahren ergriffen haben, um ihre höchsten Kader für das Thema der Interessenbindungen zu sensibilisieren. Sie erachtet dies als wichtigen Bestandteil einer gesunden Unternehmenskultur. Sie geht davon aus, dass die in den genannten Unternehmen eingeführten Verfahren dazu führen, dass die betroffenen Personen die erforderliche Sensibilität für dieses Thema entwickeln. Sie ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass alle Unternehmen weiterhin regelmässig Sensibilisierungsmassnahmen ergreifen und darüber in ihren Geschäftsberichten informieren.

¹² Bei der Post werden mit allen neuen Mitgliedern des Verwaltungsrates und der Konzernleitung Schulungen zum Thema Governance und Compliance durchgeführt. Zudem gibt es webbasierte Lernprogramme für diese Personen. Die SBB lancierte 2023 einen neuen E-Learning-Kurs mit dem Schwerpunkt Interessenbindung, den die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Konzernleitung zu absolvieren haben. Skyguide führt verschiedene Schulungen des Verwaltungsrates zum Compliance Management System des Unternehmens sowie zur Corporate Governance durch. Die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Konzernleitung von Swisscom nehmen einmal jährlich an einer Schulung zu börsenrechtlichen Themen teil, bei der auch die Themen Mandate und Interessenbindungen behandelt werden. Zudem wird das Thema an der konstituierenden Sitzung des Verwaltungsrates nach der Generalversammlung behandelt.

¹³ Die Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung der RUAG MRO werden inzwischen mindestens einmal jährlich für das Thema der Interessenbindungen sensibilisiert. Zudem werden alle Mitarbeitenden des Unternehmens regelmässig in Compliance-Schulungen auf dieses Thema aufmerksam gemacht. Der Verwaltungsrat der RUAG International organisierte im März 2023 eine Schulung zum Thema Interessenskonflikte. Im Übrigen wurden die Grundsätze für den Umgang mit den Interessenbindungen aktualisiert und dann im Mai 2024 im Rahmen einer Schulung für die Geschäftsleitungsmitglieder behandelt. Darüber hinaus wird im zweiten Halbjahr 2024 für den gesamten Konzern eine Schulung zum Verhaltenskodex durchgeführt, in der das Thema der Interessenskonflikte ebenfalls zur Sprache kommt.

2.2

Verfahren der Unternehmen für die Meldung, Kontrolle und Veröffentlichung der Interessenbindungen

Empfehlung 2 von 2018: Die GPK-S ersucht den Bundesrat als Hauptaktionär, sicherzustellen, dass der Ausschuss zur Überwachung der Interessenbindungen in jedem bundesnahen Unternehmen regelmässig zusammenkommt und dass die Interessenbindungen im Verwaltungsrat periodisch thematisiert werden.

Darüber hinaus wird der Bundesrat aufgefordert, sicherzustellen, dass die bundesnahen Unternehmen transparent und vollständig über die Tätigkeiten der verschiedenen Verwaltungsratsausschüsse informieren.

Empfehlung 3 von 2018: Die GPK-S ersucht den Bundesrat als Hauptaktionär, ein explizites Verfahren einzuführen, wonach die Verwaltungsratspräsidenten aller bundesnahen Unternehmen verpflichtet werden, das jeweils zuständige Departement laufend über neue Mandate zu informieren.

Sie ersucht den Bundesrat ausserdem, dafür zu sorgen, dass alle bundesnahen Unternehmen in ihrem Geschäftsbericht sämtliche Mandate ihrer Verwaltungsratsmitglieder auflisten, welche diese im Laufe des Geschäftsjahres und nicht nur per 31. Dezember innehaben.

Nach der Veröffentlichung des Berichts der GPK-S richteten das UVEK, das VBS und die EFV im Dezember 2018 ein Schreiben an die betroffenen Unternehmen, in dem sie die Erwartungen des Bundes in Sachen Umgang mit den Interessenbindungen darlegten.¹⁴ Die Kommission begrüsst diesen Schritt ausdrücklich. In ihrer Nachkontrolle hat sie die Umsetzung der formulierten Grundsätze in den unterschiedlichen Unternehmen unter verschiedenen Blickwinkeln geprüft.

Verfahren für die Meldung und Kontrolle der Interessenbindungen

Der Bundesrat informierte die GPK-S während der Nachkontrolle darüber, dass die Verantwortlichkeiten und Prozesse in Sachen Umgang mit den Interessenbindungen in allen bundesnahen Unternehmen definiert wurden. Laut den erhaltenen Informationen verlangen alle Unternehmen von ihren Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitgliedern, unterjährige Mandatsänderungen unverzüglich zu melden. Diese Änderungen werden dann direkt dem zuständigen Departement mitgeteilt. Alle Unternehmen erfassen mindestens einmal pro Jahr die Mandate ihrer Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder.

Bei Neubesetzungen von Verwaltungsratssitzen haben die Unternehmen dem zuständigen Departement eine vollständige Liste der Mandate der Kandidatin oder des Kandidaten vorzulegen, bevor der entsprechende Antrag dem Bundesrat unterbreitet wird. Bei dieser Gelegenheit bestätigen die Unternehmen, dass die gemeldeten Mandate überprüft wurden und keine Interessenkonflikte festgestellt wurden, die einer Wahl in

¹⁴ Eine detaillierte Auflistung der Grundsätze des Bundesrates findet sich unter Ziffer 2.3 des Berichts der GPK-S vom 12.11.2019 (BBI 2020 945).

den Verwaltungsrat entgegenstehen. Laut den Informationen, welche die Kommission Ende 2021 vom Bundesrat erhielt und die von den zuständigen Departementen im Mai 2024 bestätigt wurden, werden diese Vorgaben eingehalten und sind keine besonderen Fälle zu nennen.

Für die Kontrolle der Interessenbindungen zuständige Gremien

Der Bundesrat erklärte gegenüber der GPK-S, er erachte es als «zentral, dass sich die Unternehmen materiell mit den Fragen der Interessenbindungen beschäftigen».¹⁵ In seinen Augen ist es allerdings Sache der Unternehmen, zu entscheiden, ob sie die Interessenbindungen in einem Ausschuss oder im Verwaltungsrat selbst behandeln.

Aus den Informationen, welche die GPK-S gesammelt hat, geht hervor, dass die Post, die SBB, die RUAG MRO und die RUAG International einen Ausschuss haben, der mit der Kontrolle der Interessenbindungen beauftragt ist.¹⁶ Bei der Swisscom liegt die entsprechende Verantwortung bei der Präsidentin oder dem Präsidenten und der Vizepräsidentin oder dem Vizepräsidenten. Für die Neubesetzungen ist ein Ad-hoc-Ausschuss zuständig. Bei der Skyguide ist laut den Angaben der zuständigen Departemente der gesamte Verwaltungsrat für die Überwachung der Interessenbindungen verantwortlich.

Die Kommission hält allerdings fest, dass aus den Geschäftsberichten einiger Unternehmen nicht klar hervorgeht, wie die Zuständigkeiten für die Überwachung der Interessenbindungen geregelt sind. Dies gilt insbesondere für die Skyguide und die RUAG MRO.

Allgemein nimmt die GPK-S zur Kenntnis, dass sich in allen Unternehmen der Verwaltungsrat oder der zuständige Ausschuss regelmässig (d. h. mindestens einmal pro Jahr) mit dem Thema der Interessenbindungen befasst.

Berichterstattung im Geschäftsbericht

Gemäss dem neuen Corporate-Governance-Leitsatz 6 gelten für die Unternehmen inzwischen höhere Anforderungen an die Berichterstattung über die Interessenbindungen in ihren Geschäftsberichten. Die Verwaltungs- und Institutsratspräsidien der selbstständigen Einheiten des Bundes wurden mit Schreiben der EFV vom November 2019 über die den Geschäftsbericht betreffenden Änderungen informiert.¹⁷ Ende 2021 stellte der Bundesrat fest, dass die Geschäftsberichte der Post, der SBB, der RUAG und der Skyguide noch Verbesserungspotenzial aufweisen, weshalb

¹⁵ Die GPK-S hatte in ihrem Bericht von 2018 festgestellt, dass der SBB-interne Ausschuss zur Überwachung der Interessenbindungen während mehrerer Jahre nicht getagt hatte.

¹⁶ Post: Ausschuss «People, Sustainability & Governance» (vor 2023: Ausschuss «Organisation, Nomination & Remuneration»), unterstützt vom Fachdienst Governance; SBB: Personal- und Organisationsausschuss; RUAG MRO: Nomination & Compensation Committee; RUAG International: Nomination & Compensation Committee (NCC).

¹⁷ Im Geschäftsbericht soll gemäss den Vorgaben der EFV neben den Ausführungen zu den Interessenbindungen der einzelnen Mitglieder auch über die diesbezüglich geltenden (unternehmensinternen) Regelwerke, über deren allfällige Anpassung im Berichtsjahr und über weitere Massnahmen (z. B. zur Sensibilisierung) informiert werden. Der Geschäftsbericht soll ein Bild darüber vermitteln, wie mit Interessenbindungen umgegangen wird.

er diese Einheiten nochmals auf den Leitsatz 6 aufmerksam machte und aufforderte, ihre Informationen in den künftigen Geschäftsberichten zu vervollständigen.

Die GPK-S prüfte eingehend, inwieweit Post, SBB, Swisscom, Skyguide und RUAG diesen Leitsatz umsetzen. Hierfür erstellte sie eine Vergleichsanalyse der Geschäftsberichte von 2021, 2022 und 2023. Allgemein hält die Kommission fest, dass nahezu alle Jahresberichte inzwischen Informationen zu den Interessenbindungen (namentlich die einschlägigen Reglemente und die Sensibilisierungsmassnahmen) und eine Liste mit den Nebenmandaten der Verwaltungsratsmitglieder enthalten.¹⁸ Sie erkennt allerdings Verbesserungspotenzial bei der Skyguide: So enthält der Geschäftsbericht 2023 des Unternehmens keine Informationen zu den Verfahren für die Meldung und Kontrolle der Interessenbindungen im Verwaltungsrat und in der Geschäftsleitung.¹⁹

Der Bundesrat bestätigte zudem, dass alle Unternehmen in ihren Geschäftsberichten sämtliche Mandate der Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder im Geschäftsjahr ausweisen und nicht mehr nur diejenigen per Stichtag 31. Dezember, womit eine Forderung aus dem Bericht der GPK-S von 2018 erfüllt ist. Insgesamt kommt die GPK-S deshalb zum Schluss, dass die Unternehmen die Vorgaben der EFV von 2019 inzwischen weitgehend erfüllen.

Beurteilung durch die GPK-S

Allgemein kommt die GPK-S zum Schluss, dass in den bundesnahen Unternehmen klare Fortschritte hinsichtlich der Verfahren für die Meldung und Kontrolle der Interessenbindungen, aber auch hinsichtlich der öffentlichen Transparenz in diesem Bereich gemacht worden sind. Sie erachtet ihre Empfehlungen 2 und 3 deshalb als weitgehend umgesetzt.

Die Kommission begrüsst es, dass sich die Verwaltungsräte aller Unternehmen regelmässig, d. h. mindestens einmal pro Jahr, mit dem Thema der Interessenbindungen befassen. Sie geht davon aus, dass es nicht noch einmal zu einer Situation wie 2018 bei der SBB gekommen ist, als das Kontrollgremium über einen längeren Zeitraum untätig blieb.

Die GPK-S erachtet es als sinnvoll, dass die Unternehmen bei der Ausgestaltung der Kontrolle der Interessenbindungen (und namentlich der Schaffung von Kontrollgremien) über einen gewissen Handlungsspielraum verfügen. Sie ersucht den Bundesrat jedoch, sicherzustellen, dass alle Unternehmen in ihrem Geschäftsbericht klar angeben, welche Gremien oder Personen für die Kontrolle verantwortlich sind. Diese Anforderung wird ihrer Ansicht nach von der Skyguide und der RUAG MRO noch nicht erfüllt.

Im Weiteren begrüsst die GPK-S die verschiedenen Massnahmen, welche die Bundesbehörden ergriffen haben, um sicherzustellen, dass die Unternehmen in ihren Geschäftsberichten transparenter über das Thema der Interessenbindungen informieren und so den Corporate-Governance-Leitsatz 6 umsetzen. Die Analyse der Kommission

¹⁸ Ausser jenem von Swisscom, der schon zuvor den Anforderungen entsprach.

¹⁹ Die GPK-S hält fest, dass der Skyguide-Geschäftsbericht von 2022 die entsprechenden Informationen zumindest in summarischer Form enthielt.

bestätigt, dass die Unternehmen deutliche Fortschritte gemacht haben, auch wenn bei der Skyguide nach wie vor Optimierungsbedarf besteht. Die Kommission ersucht den Bundesrat, weiterhin besonderes Augenmerk darauf zu richten, dass der Grundsatz der Transparenz eingehalten wird.

2.3 **Behandlung des Themas der Interessenbindungen durch den Bund als Eigner**

Empfehlung 4 von 2018: Die GPK-S erwartet vom Bundesrat als Hauptaktionär, dass er bei der Kenntnisnahme von den Geschäftsberichten der bundesnahen Unternehmen künftig insbesondere auf Drittmandate von Verwaltungsratsmitgliedern achtet und dass er, falls nötig, über die zuständigen Verwaltungsstellen vertiefte Abklärungen vornehmen lässt.

Sie ersucht den Bundesrat in diesem Zusammenhang, die Rolle der EFV als Kompetenzzentrum für die Überwachung von Interessenskonflikten innerhalb der bundesnahen Unternehmen zu stärken.

Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und dem Bund

Die GPK-S kam in ihrem Bericht von November 2019 zum Schluss, dass geklärt werden muss, welchen Platz die Interessenbindungen im Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und dem Bund einnehmen. Sie empfahl insbesondere, dieses Thema systematisch bei den Quartalsgesprächen zwischen den Unternehmen und den Verwaltungseinheiten, die den Bund als Eigner vertreten (UVEK, VBS, EFD, EFV, sogenannte «Eignergespräche»), zu behandeln.

Der Bundesrat erklärte gegenüber der GPK-S, dass die Geschäftsberichte der Unternehmen (siehe Ziff. 2.2) in seinen Augen das Hauptinstrument für die Berichterstattung zu den Interessenbindungen sind. Gäben diese Berichterstattung oder konkrete Vorfälle Anlass zu entsprechenden Nachfragen, könnten die Interessenbindungen unter den strategischen Gesichtspunkten auch in den Eignergesprächen thematisiert werden. Der Bundesrat wies zudem darauf hin, dass die Interessenbindungen auf der Liste der möglichen strategischen Themen fürs Eignergespräch stehen, die er im Rahmen seines Berichts vom Mai 2021²⁰ über die Eignerstrategie erstellt hat.

Der Bundesrat ist der Ansicht, berechtigt zu sein, sich im Eignergespräch «die Angaben im Geschäftsbericht genauer erläutern [zu] lassen, so z. B., ob es zu Interessenkonflikten gekommen ist, welche Massnahmen der Verwaltungsrat [...] zur Vermeidung von Interessenkonflikten getroffen hat und welche unternehmensweiten Sensibilisierungsmassnahmen getroffen wurden» und dem Unternehmen seine «Erwartungen» mitzuteilen, wenn er «strategischen Handlungsbedarf» erkennt. Die Beurteilung von Interessenbindungen von Führungskräften im konkreten Einzelfall und

²⁰ In seinem Bericht vom Mai 2021 über die Eignerstrategie (Ziff. 5.1.6) präsentiert der Bundesrat eine Liste der möglichen strategischen Themen für die Quartalsgespräche der Eignerstellen mit den bundesnahen Unternehmen. Laut Bundesrat können die Interessenbindungen im Rahmen der Themen «Funktionalität des obersten Kaders», «Risiken» oder als separates Traktandum behandelt werden.

allfällige Massnahmen sind in seinen Augen hingegen Gegenstand der operativen Unternehmensführung, die nicht in seine Zuständigkeit, sondern in jene des Verwaltungsrates fällt.²¹ Dementsprechend mische er sich nicht in die Behandlung dieser Fragen ein und würden diese operativen Belange auch nicht in den Eignerggesprächen thematisiert.

Den Vorschlag, die Interessenbindungen systematisch in den Eignerggesprächen zu thematisieren, lehnt der Bundesrat ab, da es seiner Ansicht nach möglich sein muss, die Traktanden den aktuellen Gegebenheiten anzupassen und Schwerpunkte zu setzen: «Die Abarbeitung einer [...] Traktandenliste mit starrem Inhalt steht einer Konzentration auf das Wesentliche und damit einem risikobasierten, effizienten Austausch [...] entgegen.»

Der Bundesrat und die zuständigen Departemente teilten der GPK-S mit, dass die Frage der Interessenbindungen in den Vorjahren nicht in den Quartalsgesprächen mit den Unternehmen thematisiert worden war. Aus den Erläuterungen geht hervor, dass der Bundesrat und die betroffenen Verwaltungseinheiten keine Notwendigkeit sahen, dieses Thema unter einem strategischen Blickwinkel zu behandeln bzw. dass sie andere Themen als wichtiger erachteten. Der Bundesrat empfand die Informationen über die Interessenbindungen in den Geschäftsberichten und in den Wahlanträgen (siehe unten) als ausreichend.

Behandlung der Wahlanträge durch die Eignerstellen

Wie unter Ziffer 2.2 bereits erwähnt, legen die Unternehmen bei Neubesetzungen im Verwaltungsrat dem zuständigen Departement eine Liste mit allen Mandaten der Kandidatin oder des Kandidaten vor und bestätigen, diese überprüft zu haben. Die GPK-S hatte den Bundesrat 2019 ersucht, zu prüfen, ob es nicht zweckmässig wäre, die Behandlung der Wahlanträge durch die Departemente stärker zu harmonisieren. Die Departemente hatten sich allerdings skeptisch gegenüber einer solchen Vereinheitlichung gezeigt.²²

In seinem Bericht vom Mai 2021 über die Eignerstrategie des Bundes erklärte der Bundesrat, dass das Wahlverfahren und namentlich die Transparenz in Bezug auf die Wahlanträge an den Bundesrat ab 2019 verbessert wurden.²³ Er kündigte an, die neue Praxis spätestens bis 2022 zu evaluieren.

²¹ Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auf die gesetzliche Regelung der Geschäftsführung durch den Verwaltungsrat in Artikel 716a OR.

²² In einer Umfrage von 2017 sah die Mehrheit der Departemente aufgrund der ihrer Ansicht nach grossen Unterschiede zwischen den Unternehmen keine Notwendigkeit für ein einheitliches Wahlverfahren. Der Bundesrat verzichtete deshalb auf eine entsprechenden departementsübergreifende Weisung.

²³ Bericht vom Mai 2021 über die Eignerstrategie des Bundes, Ziff. 5.1.2. Die Wahlanträge der zuständigen Departemente an den Bundesrat wurden mit Ausführungen zum Auswahlverfahren (Beschreibung der Prozesse) und Informationen zu den Evaluationen ergänzt. Davor beschränkten sich die Wahlanträge auf die Informationen zur vorgeschlagenen Person (Anforderungsprofil, Lebenslauf und Interessenbindungen).

Die GPK-S nahm Kenntnis vom Bericht des Bundesrates vom November 2022 über die Ergebnisse dieser Evaluation.²⁴ Der Bundesrat kommt in seinem Evaluationsbericht zum Schluss, dass die Massnahmen zur Stärkung der Transparenz der Wahlanträge in den geprüften Unternehmen (Post, SBB, RUAG) vollständig umgesetzt wurden und das Vorgehen entsprechend weiterzuführen ist.²⁵ Die Analyse des Berichts durch die GPK-S ergab, dass die evaluierten Wahlanträge mehrheitlich gut dokumentiert waren.²⁶ Die Kommission stellte allerdings fest, dass es zwischen den Departementen nach wie vor gewisse Unterschiede bei der Behandlung der Wahlanträge gibt: So führen gewisse Departemente Gespräche mit den von den Unternehmen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten, andere Departemente hingegen nicht.

Der Bundesrat übermittelte der GPK-S zudem eine Vorlage eines Wahlantrags an den Bundesrat, die vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) im Zusammenarbeit mit der EFV zuhanden der Eignerstellen erstellt worden war. Dieses Dokument, das den Departementen seit 2022 zur Verfügung steht, verdeutlicht insbesondere, welche Angaben zum Auswahlverfahren zu liefern sind. Im Kapitel «Beurteilung Wahlvorschlag» werden die Eignerstellen aufgefordert, die Interessenbindungen der vorgeschlagenen Person zu beurteilen. In der Vorlage des EPA und der EFV heisst es: «Die Eignerstellen haben die angegebenen Interessenbindungen mit öffentlich verfügbaren Informationen [z. B. Internetrecherche] mindestens summarisch auf deren Vollständigkeit zu überprüfen. Es ist zu prüfen und zu erwähnen, dass aufgrund der bekannten Interessenbindungen keine dauerhaften Interessenkonflikte zu erwarten sind.» Der Bericht des Bundesrates vom November 2022 gibt keine Auskunft darüber, ob die Eignerstellen die Vorlage der EFV systematisch für ihre Wahlanträge nutzen. Das EFD, das UVEK und das VBS teilten der GPK-S im Mai 2024 mit, dass diese Vorlage rege genutzt wird. Sie erklärten, dass das EPA eine Ergänzung der Anträge verlangt, wenn darin wichtige Punkte fehlen.

²⁴ Auswahlverfahren Verwaltungsrats- und Institutsratsmitglieder, Bericht des Bundesrates vom 2.11.2022 (*nicht veröffentlicht*) im Nachgang zum Bericht «Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes» vom 26.5.2021. Für den Bericht wurden 39 Wahlanträge evaluiert, die dem Bundesrat im Zeitraum von Juni 2019 bis Juni 2022 unterbreitet wurden. Zwölf Wahlanträge stammten von drei bundesnahen Unternehmen (Post, SBB, RUAG), die übrigen 27 Anträge von anderen verselbstständigten Einheiten (Eidgenössische Finanzmarktaufsicht [FINMA], Schweizerisches Heilmittelinstitut [Swissmedic], Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat [ENSI] usw.).

²⁵ Nur zwei der zwölf geprüften Wahlanträge, welche die bundesnahen Unternehmen betrafen, enthielten keine Informationen zum Auswahlverfahren. Dabei handelte es sich um eine Wiederwahl und um eine Ersatzwahl für eine befristete Amtsdauer. Der Bundesrat erachtete es als vertretbar, dass in diesen Wahlanträgen nicht auf das Auswahlverfahren eingegangen wurde.

Für die anderen verselbstständigten Einheiten (z. B. ENSI, Swissmedic) fällt die Beurteilung in Sachen Transparenz weniger positiv aus. Aus der Evaluation geht hervor, dass nur zwei der vierzehn geprüften Einheiten (FINMA und Schweizerische Akkreditierungsstelle) in ihren Wahlanträgen alle verlangten Informationen vorlegten. Der Bundesrat teilte mit, dass künftig jeder Wahlantrag ein Kapitel «Auswahlverfahren» beinhalten muss. Da sich der vorliegende Bericht nicht mit dieser Kategorie von Einheiten befasst, verzichtet die GPK-S darauf, diesen Aspekt hier zu vertiefen. Sie behält es sich aber vor, diesen Punkt im Rahmen anderer Dossiers eingehender zu untersuchen.

²⁶ Die Anträge enthielten insbesondere Informationen über die Liste der Kandidatinnen und Kandidaten, über die Geschlechter- und Sprachenverteilung im Auswahlverfahren sowie über das Auswahlgremium. In einigen Fällen fehlten allerdings Angaben zur Geschlechter- und Sprachenverteilung.

Anforderungsprofil für Verwaltungsratsmitglieder

Der Bundesrat teilte 2019 mit, dass die Bereitschaft zur Weiterbildung und der Wille zur periodischen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates künftig ausdrücklich Teil des Anforderungsprofils für Verwaltungsratsmitglieder sein werden. Im November 2021 informierte er die GPK-S, dass die Anforderungsprofile für alle betroffenen Unternehmen entsprechend ergänzt wurden und dass er deshalb keine weiteren Massnahmen als notwendig erachtet.

Die GPK-S stellte bei der Konsultation der aktuellen Anforderungsprofile fest, dass bei der Post, der SBB, der Swisscom, der Skyguide und der RUAG MRO die Bereitschaft zur periodischen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates und die Bereitschaft zur Weiterbildung genannt sind, wenn auch nicht immer mit der exakt gleichen Formulierung.²⁷ Im Anforderungsprofil für die Verwaltungsratsmitglieder der RUAG International fehlen diese zwei Punkte hingegen. Im Weiteren hält die Kommission fest, dass alle Anforderungsprofile das Kriterium der Unabhängigkeit enthalten, d. h. die Anforderung, dass «keine Interessenbindungen, die eine unabhängige Meinungsbildung verhindern», bestehen.

Rolle der EFV als Kompetenzzentrum für das Thema Interessenbindungen

Die GPK-S forderte den Bundesrat in ihren Berichten von 2018 und 2019 auf, eine Grundsatzüberlegung zu den Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Aufgaben der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, der Generalsekretariate und der EFV im Bereich der Corporate Governance und namentlich im Bereich der Aufsicht über die Interessenbindungen anzustellen.

Im Jahr 2022 nahm der Bundesrat eine Teilrevision der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)²⁸ vor, mit der die Steuerung durch den Eigner und die Aufsicht durch den Bundesrat gestärkt werden sollte.²⁹ Damals wurde ein neuer Artikel 24a RVOV eingeführt, in dem die Aufgaben der Beteiligten präzisiert sind. Genannt werden folgende Aufgaben:

- Der *Bundesrat* trägt die Gesamtverantwortung für die Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes. Ihm kommt die Eignerrolle und die abschliessende Entscheidungskompetenz zu.
- Das *Departement* mit dem engsten Sachbezug zur verselbstständigten Einheit nimmt im Auftrag des Bundesrates die Aufsicht wahr und übt die Eignerrechte aus. Bei Einheiten mit grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt erfolgt die Steuerung gemeinsam mit der EFV («duale Führung»).
- *Weitere Verwaltungseinheiten* werden in die Aufsicht und Steuerung miteinbezogen, wenn sie einen Sachbezug zur verselbstständigten Einheit haben.

²⁷ Die Anforderungsprofile der Post, der SBB, der Swisscom und der Skyguide sind auf der Website des UVEK verfügbar: www.uvek.admin.ch/de > Das UVEK > Bundesnahe Betriebe. Die Anforderungsprofile des RUAG-Konzerns sind nicht öffentlich.

²⁸ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998 (RVOV; SR **172.010.1**). Die Änderung wurde am 11.3.2022 vom Bundesrat verabschiedet und trat am 1.7.2022 in Kraft.

²⁹ Bundesrat setzt Empfehlung im Bereich Corporate Governance um, Medienmitteilung des Bundesrates vom 11.3.2022

- Im Departement nimmt in der Regel das *Generalsekretariat* die Eignerrolle wahr. Diese Zuständigkeit kann an ein Staatssekretariat oder ein Bundesamt delegiert werden, wenn keine Interessenkonflikte bestehen, insbesondere bei der Regulierung, Fachaufsicht, Bestellung und Subventionierung.
- Im Bereich der Corporate Governance erarbeitet die *EFV* die Grundlagen der Aufsicht und Steuerung. Zudem koordiniert sie die Berichterstattung (namentlich indem sie Dokumentenvorlagen ausarbeitet und Weisungen erlässt). Die Grundlagen für die Steuerung und Kontrolle der verselbstständigten Einheiten sollten so einheitlich wie möglich sein.

Artikel 24a RVOV spiegelt nach Ansicht des Bundesrates die bereits übliche Praxis wider und klärt die allgemeine Aufteilung der Steuerungs- und Kontrollaufgaben. In Bezug auf die spezifische Frage der Aufsicht über die Interessenbindungen betonte der Bundesrat gegenüber der GPK-S, dass die Hauptverantwortung in seinen Augen hier beim Verwaltungsrat des jeweiligen Unternehmens liegt. Auf Bundesebene ist es Sache des Departements mit dem engsten Sachbezug zur verselbstständigten Einheit – bei dual geführten Einheiten gemeinsam mit der EFV – das Wahlverfahren vorzubereiten und die Interessenbindungen der Mitglieder der Leitungsorgane zu überprüfen. Der Bundesrat steht in diesem Zusammenhang subsidiär in der Verantwortung: «Er hat in Zweifelsfällen und bei Unklarheiten entsprechende Abklärungen zu treffen und Informationen einzuholen.»

Sanktionen für Versäumnisse bei der Meldung von Interessenbindungen

Die GPK-S warf in ihrem Bericht von November 2019 die Frage auf, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn der Bundesrat eine Liste mit Sanktionen erstellt, die der Eigner bei der inkorrekten Meldung von Interessenbindungen aussprechen kann.

Der Bundesrat bezeichnete gegenüber der GPK-S die Stärkung der Transparenz und die Sensibilisierung für das Thema der Interessenbindungen als bessere Präventionsmassnahmen. Werden die Corporate-Governance-Regeln nicht eingehalten, sind die entsprechenden Versäumnisse seiner Ansicht nach im Eignerggespräch anzusprechen.

In Sachen allfälliger Sanktionen für die Nichteinhaltung der Vorgaben für die Meldung von Interessenbindungen verweist der Bundesrat auf den Corporate-Governance-Leitsatz 22b.³⁰ Gegenüber der GPK-S nannte er insbesondere die Möglichkeit, gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen, die strategischen Ziele zu ändern und aktienrechtliche Instrumente zu nutzen (namentlich Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts, Verweigerung der Entlastung einzelner oder aller Mitglieder des Verwaltungsrates oder Abberufung einzelner oder aller Mitglieder des Verwal-

³⁰ Leitsatz 22b sieht vor, dass der Bundesrat bei Fehlentwicklungen in einer verselbstständigten Einheit unter anderem folgende Massnahmen ergreifen kann: Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben; Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts; Verweigerung der Entlastung; Abberufungen oder Ersatz von Personen; Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen; Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung. Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates vom 19.2.2020 zum Bericht der GPK-S über die Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG, Empfehlung 13 (BBl 2020 7193 und BBl 2020 7355).

tungsrates). Solche Sanktionen sind laut Bundesrat aber «als letztes Mittel zu betrachten» und «vermögen zudem meist nur eine nachträgliche, aber keine präventive Wirkung zu erzielen».

Beurteilung durch die GPK-S

Die GPK-S hält fest, dass die Aufsicht des Bundes über die Unternehmen im Bereich der Interessenbindungen hauptsächlich auf drei Instrumenten fusst: dem jährlichen Geschäftsbericht, den Eignerggesprächen und den Anträgen für die Wahl neuer Führungskräfte. Sie ist der Ansicht, dass diese Instrumente den Departementen und dem Bundesrat zwar grundsätzlich ermöglichen, ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen, kommt aber zum Schluss, dass hinsichtlich der konkreten Nutzung dieser Instrumente noch Verbesserungspotenzial besteht.

Die Kommission begrüsst, dass es der Bundesrat als möglich erachtet, gewisse strategische Fragen, die sich aus dem Geschäftsbericht ergeben, nötigenfalls beim Eignerggespräch mit dem Unternehmen zu thematisieren. Sie geht davon aus, dass die Departemente dank der Verbesserungen, welche die Unternehmen in den vergangenen Jahren in Sachen Transparenz vorgenommen haben (siehe Ziff. 2.2), erkennen können, welche Punkte eventuell der Diskussion bedürfen. Sie betrachtet es als gerechtfertigt, dass der Bundesrat angesichts der aktienrechtlich vorgesehenen Aufgabenverteilung davon absieht, beim Eignerggespräch Einzelfälle anzusprechen, welche die operative Unternehmensführung betreffen.

Die GPK-S versteht, dass die Traktandierung der Interessenbindungen bei jedem Eignerggespräch wohl unrealistisch – und auch wenig zweckmässig – ist. Sie ist allerdings überrascht, dass dieses Thema in den Gesprächen der vergangenen Jahre nicht ein einziges Mal wenigstens allgemein zu Sprache kam, obwohl bei manchen Unternehmen Versäumnisse bekannt waren (z. B. Fehlen interner Sensibilisierungsmassnahmen bei der RUAG vor 2023). Die Kommission erwartet vom Bundesrat und den zuständigen Departementen, dass sie dieses Thema proaktiver ansprechen, wenn in Sachen Umsetzung Verbesserungsbedarf erkannt wird.

Eine regelmässige Thematisierung der Interessenbindungen würde aus Sicht der GPK-S zudem dazu beitragen, die Unternehmen dafür zu sensibilisieren, diesem Thema intern grössere Aufmerksamkeit zu schenken. Die Kommission fragt sich deshalb, ob es nicht sinnvoll wäre, wenn dieses Thema wenigstens einmal pro Jahr – unter allgemeinen Gesichtspunkten – bei den Gesprächen mit den Unternehmen traktandiert würde, z. B. bei der Behandlung des Jahresberichts.

Die GPK-S begrüsst die Verbesserungsmassnahmen, die in den vergangenen Jahren ergriffen wurden, um die Transparenz der Wahlanträge an den Bundesrat zu erhöhen. Sie hält aber fest, dass es bei der Behandlung dieser Anträge nach wie vor gewisse Unterschiede zwischen den Departementen gibt. Wie sie bereits in ihren früheren Berichten zum Ausdruck gebracht hat, erachtet es die GPK-S als wünschenswert, dass das Vorgehen in diesem Bereich stärker harmonisiert wird. Sie ersucht den Bundesrat, zu prüfen, ob es nicht sinnvoll wäre, eine Weisung zu erlassen, in der die verschiedenen Schritte und die wichtigsten Kriterien für die Behandlung der Kandidaturen von neuen Mitgliedern der Führungsorgane präzisiert werden. Der Bundesrat wird insbesondere gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Departemente systematisch Gespräche

mit den von den Unternehmen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten führen.

Die Kommission begrüsst es, dass das EPA und die EFV zur Unterstützung der Departemente eine Vorlage für die Wahanträge ausgearbeitet haben. Diese sollte zur stärkeren Harmonisierung des Vorgehens in den verschiedenen Departementen beitragen. Positiv erachtet sie insbesondere, dass in der Vorlage ausdrücklich die Notwendigkeit einer Überprüfung der Interessenbindungen der Kandidatinnen und Kandidaten durch die Departemente erwähnt wird, was einer Forderung der GPK-S von 2018 entspricht. Die Kommission erwartet vom Bundesrat, dass er sicherstellt, dass die Grundelemente der EPA/EFV-Vorlage von den Departementen weiterhin systematisch berücksichtigt werden.

Ebenfalls zu begrüssen sind die Ergänzungen des Bundesrates in den Anforderungsprofilen der Verwaltungsratsmitglieder quasi aller Unternehmen (Bereitschaft zur Weiterbildung und zur regelmässigen Prüfung der Funktionsfähigkeit des Verwaltungsrates). Die Kommission bedauert allerdings, dass diese Elemente im Anforderungsprofil der RUAG International fehlen, und ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass diese dort ergänzt werden.

Im Weiteren hält die Kommission fest, dass der Bundesrat wie empfohlen grundsätzliche Überlegungen zu den Aufgaben, Kompetenzen und Rollen der verschiedenen Bundesbehörden in Sachen Steuerung und Beaufsichtigung der Unternehmen angestellt hat. Die Änderungen, die 2022 an der RVOV vorgenommen wurden (neuer Artikel 24a), haben nach Ansicht der Kommission für mehr Klarheit gesorgt. Sie konkretisieren zum einen die wichtige Rolle der EFV bei der dualen Führung der Unternehmen und zum anderen die Zuständigkeit der EFV für das Ausarbeiten gemeinsamer Grundlagen im Hinblick auf eine möglichst einheitliche Führung der Unternehmen. Die Kommission stellt aber auch fest, dass diese neue Bestimmung der EFV keine zusätzlichen Aufsichtsaufgaben im Bereich der Interessenbindungen zuteilt. Sie schliesst daraus, dass der Bundesrat ihrer Empfehlung, die Rolle der EFV als Kompetenzzentrum in diesem Bereich zu stärken, keine Folge gibt. Die Hauptverantwortung für die Aufsicht bleibt also bei den Departementen.

Die Kommission ist zuletzt der Ansicht, dass der Bundesrat über ausreichend Handlungsinstrumente verfügt, um intervenieren zu können, wenn bei den Unternehmen Versäumnisse in Sachen Meldung der Interessenbindungen erkannt werden. Sie teilt die Auffassung des Bundesrates, dass Sanktionen nur als allerletztes Mittel zum Einsatz kommen sollten und dass Präventions- und Sensibilisierungsmassnahmen sowie dem Austausch im Rahmen der Eignerggespräche der Vorrang zu geben ist. Die GPK-S betont aber, dass diese Massnahmen nur wirksam sind, wenn sie von den zuständigen Departementen auch konkret umgesetzt werden (insbesondere durch einen regelmässigen Dialog über dieses Thema mit den Unternehmen).

Vor diesem Hintergrund kommt die GPK-S zum Schluss, dass ihre Empfehlung 4 von 2018 teilweise umgesetzt ist.

3 Schlussfolgerungen

Die GPK-S beurteilt die Umsetzung ihrer Empfehlungen von 2018 betreffend die Aufsicht über die Interessenbindungen in den bundesnahen Unternehmen grundsätzlich positiv. Sie hält fest, dass verschiedene Massnahmen ergriffen wurden, um die Aufsicht in diesem Bereich zu klären und zu stärken, sowohl auf Unternehmensebene als auch auf Ebene Eignerstellen des Bundes.

Die Kommission begrüsst die Bestrebungen der Unternehmen, ihre *Regeln für die Meldung von Interessenbindungen* (Empfehlung 1) zu ergänzen und zu stärken. Sie hebt in diesem Zusammenhang die positiven Auswirkungen des neuen Corporate-Governance-Leitsatzes 6 und des Artikels 717a OR, welche die Bedeutung eines konsequenten Umgangs mit den Interessenbindungen betonen, hervor. Die GPK-S begrüsst zudem die Massnahmen der Unternehmen zur Sensibilisierung der obersten Kader für dieses Thema und ersucht den Bundesrat, dafür zu sorgen, dass die Sensibilisierungsmassnahmen fortgesetzt werden.

Im Weiteren kommt die GPK-S zum Schluss, dass die bundesnahen Unternehmen in den vergangenen Jahren – namentlich auf Betreiben der Bundesbehörden – klare Fortschritte hinsichtlich der internen *Verfahren für die Meldung und Kontrolle der Interessenbindungen*, aber auch hinsichtlich der *Transparenz* in diesem Bereich (Empfehlungen 2 und 3) gemacht haben. Die von der Kommission gesammelten Informationen zeigen, dass inzwischen alle Unternehmen über klare Prozesse verfügen, dass sich die Verwaltungsräte mindestens einmal jährlich mit dem Thema Interessenbindungen befassen und dass die Geschäftsberichte detailliertere Informationen zum Thema enthalten. Die GPK-S hält aber fest, dass, namentlich in den Berichten der Skyguide und der RUAG MRO, noch Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Information über diese Aspekte besteht.

Die Bilanz der Kommission hinsichtlich der *Aufsicht der Bundesbehörden* im Bereich der Interessenbindungen (Empfehlung 4) fällt hingegen durchwachsen aus. Einerseits verfügen die Bundesbehörden grundsätzlich über die erforderlichen Instrumente für die Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben. So können die Departemente die strategischen Aspekte im Zusammenhang mit den Interessenbindungen in den Eignerggesprächen mit den Unternehmen ansprechen, wurden die Anforderungsprofile für die Verwaltungsratsmitglieder fast aller Unternehmen ergänzt und verfügt der Bundesrat über eine Liste möglicher Sanktionen für Versäumnisse. Positiv zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass das EPA und die EFV eine Vorlage für einen Wahlantrag ausgearbeitet haben, in der ausdrücklich darauf hingewiesen wird, wie wichtig die Überprüfung der Interessenbindungen durch die Departemente ist. Im Weiteren ist festzuhalten, dass die Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Bundesstellen im Bereich der Steuerung und Beaufsichtigung der Unternehmen in der RVOV präzisiert wurden.

Andererseits sieht die Kommission noch Verbesserungspotenzial bei der praktischen Umsetzung der Aufsicht durch die Departemente. Sie hält insbesondere fest, dass das Thema der Interessenbindungen in den vergangenen Jahren kein einziges Mal Gegenstand der Eignerggespräche mit den Unternehmen war, obwohl es verschiedentlich Anlass dafür gegeben hätte. Sie weist zudem darauf hin, dass nach wie vor grosse Unterschiede in der Art und Weise bestehen, wie die Departemente die Vorschläge der

Unternehmen für neue Mitglieder der Führungsorgane vor der Weiterleitung an den Bundesrat behandeln. Die Kommission ersucht den Bundesrat deshalb, dafür zu sorgen, dass die Departemente dieses Thema proaktiver angehen und diesbezüglich einen regelmässigen Dialog mit den Unternehmen führen. Sie empfiehlt, mittels einer Weisung auf ein einheitlicheres Vorgehen der Departemente bei der Behandlung der Wahanträge hinzuwirken.

Angesichts der zusammengetragenen Informationen hat die GPK-S beschlossen, ihre Arbeiten in diesem Dossier abzuschliessen. Wie bereits erwähnt, ist sie dennoch der Ansicht, dass gewisse Punkte zusätzliche Massnahmen des Bundesrates erfordern.

Parallel zu diesem Dossier hat sich die GPK-S in den vergangenen Jahren im Rahmen anderer Dossiers, namentlich den Inspektionen zur PostAuto-Affäre³¹ und zur Unabhängigkeit der Aufsichts- und Regulierungsbehörden³² mit weiteren Aspekten der Corporate Governance des Bundes befasst. Sie wird in den kommenden Monaten entscheiden, wie sie die Nachverfolgung der offenen Fragen in diesem Bereich auf koordinierte Weise sicherstellt.

5. Juli 2024

Im Namen der
Geschäftsprüfungskommission des
Ständerates (GPK-S):

Der Präsident: Charles Juillard

Die Präsidentin der Subkommission
EDI/UVEK: Heidi Z'graggen

Die Sekretärin der GPK/GPDel: Ursina Jud
Huwiler

Der Sekretär der Subkommission
EDI/UVEK: Nicolas Gschwind

³¹ Buchungsunregelmässigkeiten bei der PostAuto Schweiz AG – Erwägungen aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht, Bericht der GPK-S vom 12.11.2019 (BBl 2020 7193). Diese Inspektion läuft noch.

³² Sicherstellung der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung. Stand der Umsetzung der Empfehlungen der GPK-S. Bericht der GPK-S vom 21.10.2022 (BBl 2022 2979). Diese Inspektion ist abgeschlossen.

Abkürzungen

BBl	Bundesblatt
BGRB Holding	Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB: <i>Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes</i>)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat
EPA	Eidgenössisches Personalamt
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Kap.	Kapitel
MRO	<i>Maintenance, Repair and Overhaul</i>
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, OR; SR 220)
RUAG	<i>Rüstungs-Aktiengesellschaft</i> ; Rüstungsunternehmen
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport