

Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom

**Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle**

vom 30. August 2011

Das Wichtigste im Überblick

Post, SBB und Swisscom erbringen nach ihrer Ausgliederung aus der zentralen Bundesverwaltung weiterhin öffentliche Aufgaben und sind für den Bund finanziell von grosser Bedeutung.

Die Diskussionen zur Steuerung der drei Unternehmen bewegten sich bislang auf einer grundsätzlich-konzeptionellen Ebene. Eine empirische Analyse der Steuerungspraxis durch den Bund, welche Grundlage für die Weiterentwicklung der Public Corporate Governance bilden könnte, ist bislang ausgeblieben. Zudem fehlen Erkenntnisse über die Entwicklung der Leistungsfähigkeit nach der Ausgliederung.

Vor diesem Hintergrund hat die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vorliegende Untersuchung in Auftrag gegeben. Die betriebswirtschaftlich ausgerichtete Evaluation untersucht zwei Fragestellungen:

- *Wie ist die konkrete Praxis des Bundesrates und der Verwaltung in der Eignersteuerung von Post, SBB und Swisscom zu beurteilen?*
- *Wurden die Ziele der Verselbständigung erreicht, namentlich die Steigerung der Effizienz, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit?*

Steuerungspraxis

Im ersten Teil der Studie nimmt der Bericht eine betriebswirtschaftliche Beurteilung der Steuerungspraxis des Bundesrates und der Verwaltung von Post, SBB und Swisscom vor. Der Fokus liegt dabei gemäss Auftragsstellung auf der Ausgestaltung und Nutzung der Instrumente, welche der Bundesrat und die Verwaltung für die Eignersteuerung einsetzen, sowie der Rollenwahrnehmung durch diese Akteure. Informationsgrundlage bilden Dokumentenanalysen und Interviews mit den Akteuren der Eignersteuerung.

Die Evaluation zeigt, dass die Steuerungspraxis den Empfehlungen des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates und den Leitsätzen zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) zwar in organisatorischer und prozessualer Hinsicht weitgehend entspricht, jedoch Vorbehalte bei der Nutzung der Instrumente «strategische Ziele» und «Kontrolle der Zielerreichung» in inhaltlicher Hinsicht angebracht werden müssen.

Die durch den Bundesrat gesetzten Ziele sind nicht immer stufengerecht formuliert, nicht priorisiert und Zielkonflikte werden nicht angesprochen. Zudem setzen die Ziele einen ausgeprägten Fokus auf aufgabenbezogene Ziele, welche von den unternehmerischen Zielen nicht getrennt sind. Dies entspricht dem Corporate Governance-Bericht des Bundesrats, aber nicht den OECD-Leitsätzen. Durch die Formulierung einer Vielzahl aufgabenbezogener Ziele wird zwar nicht formell, aber doch materiell in die unternehmerischen Kompetenzen der Verwaltungsräte eingegriffen. Bei den SBB hat die durch das Parlament genehmigte Leistungsvereinbarung einen

Detailierungsgrad, welcher über die konkrete Verwendung der Mittel hinausgeht und so die Eignersteuerung durch den Bundesrat weitgehend prädisponiert.

Dass der Bund für die Unternehmen sowohl aufgabenbezogene als auch unternehmensbezogene Ziele formuliert, entspricht der Intention des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats, ist aber nicht unumstritten. Es lassen sich zwei Positionen auseinanderhalten, wobei der Bund die erste einnimmt:

- 1. Der Bundesrat vertritt im 16. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts die Ansicht, dass der Bund als Eigner den Unternehmen sowohl aufgabenseitige als auch unternehmensbezogene Vorgaben zu machen hat. Theoretisch lässt sich argumentieren, dass die integrale Staatsverantwortung eine ganzheitliche Steuerung erfordert. Aus diesem Grund lasse sich die modellhafte Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortlichkeit nicht konsequent umsetzen. Diese Position kann auch aus der ordnungspolitischen Vorstellung der Bundesverfassung heraus gestützt werden, wonach eine Beteiligung an Unternehmen nur in Frage kommt, wenn der Markt allein die Grundversorgung nicht gewährleistet und diese somit einen entsprechenden Auftrag zu erfüllen haben.*

Als Konsequenz dieser Haltung enthalten die strategischen Ziele sowohl aufgabenseitige als auch unternehmensseitige Vorgaben. Die Wahrnehmung der Eignerinteressen wird nicht ohne Einbezug der für den jeweiligen Sektor zuständigen Fachstelle erfolgen, was eine ganzheitliche Steuerung ermöglicht und zugleich mithilft, Informationsasymmetrien zwischen Eigner und Unternehmen zu reduzieren. Klärungsbedürftig wird bei dieser Position die Rolle des Verwaltungsrats, dessen Handlungsspielraum durch die vorgegebenen Ziele u. U. stark eingeengt wird und der in Einzelfällen sogar mit einzelfallbezogenen Interventionen des Eigners rechnen muss. Zudem besteht ein latentes Risiko, dass der Eigner seine Unternehmen im Rahmen der Sektorsteuerung direkt oder indirekt bevorzugt behandelt und Konkurrenten diskriminiert werden.

- 2. Insbesondere Regulationsexperten vertreten die Ansicht, dass in vollständig oder zumindest weitgehend geöffneten Märkten aufgabenbezogene Ziele diskriminierungsfrei im sektoriellen Erlass geregelt werden sollen und deren Erfüllung durch den unabhängigen Regulator zu überprüfen sei (z. B. branchenübliche Arbeitsbedingungen, Erfüllung der Grundversorgung). Die strategischen Ziele des Bundesrates dürfen gemäss dieser Sichtweise keine aufgabenbezogenen Vorgaben enthalten, sondern nur unternehmensbezogene strategische Zielsetzungen (z. B. Steigerung des Unternehmenswerts oder Absicherung des Kerngeschäfts).*

Als Konsequenz würden – falls der Bund diese Position einnehme – die Rollen des Bundes (insbesondere Eigner, Fachaufsicht und Regulator) klarer auseinandergehalten. Die Eignerrolle würde durch eine einzige organisatorische Einheit, z. B. eine Beteiligungsgesellschaft, wahrgenommen. Der Verwaltungsrat wäre zudem in stärkerem Ausmass gefordert, die unterneh-

mensbezogenen strategischen Ziele des Eigners umzusetzen, weil er über mehr Freiheitsgrade verfügt. Problematisch bei einer deutlicheren Trennung der politischen und der unternehmerischen Verantwortung ist die Modellakzeptanz durch die Öffentlichkeit, falls diese von den staatlichen Unternehmen die Erfüllung spezifischer regionalpolitischer oder sozialpolitischer Anliegen erwartet.

Die Modellwahl ist ein politischer Entscheid. Unabhängig vom Modell sind jedoch Ziele stufengerecht zu formulieren und müssen priorisiert werden. Zudem ist der Umgang mit Zielkonflikten auch auf generell-abstrakter Ebene zu klären (strategische Ziele). Ohne klarere Regeln zur materiellen Ausgestaltung der strategischen Ziele bleibt der Handlungsspielraum der Verwaltung beträchtlich.

Bei der Kontrolle der Zielerreichung ist der Bundesrat auf die Informationen der Unternehmen angewiesen, was auf einer Vertrauenskultur basiert, aber anfällig für Fehleinschätzungen ist. So ist beispielsweise der Zugang zu Benchmarks mit ausländischen Vergleichsunternehmen nur über die Unternehmen möglich. Nebst den standardisierten Eignerggesprächen haben informelle und damit nicht immer transparente Kontakte zwischen den Unternehmen, der Verwaltung aber auch zu Bundesratsmitgliedern einen wichtigen Stellenwert.

Beispiele der Eignersteuerung im Falle von aussergewöhnlichen Situationen deuten darauf hin, dass verschiedentlich vom formalen Steuerungsprozess abgewichen wird und aufgabenbezogene Einzelfall-Interventionen durch den Bundesrat stattfinden, wie beispielsweise beim Streik im Industriewerk Bellinzona. Damit wird in die eigentliche Verantwortung des Verwaltungsrats eingegriffen. Aus Sicht des Bundesrats konnten durch das Engagement der Politik rasche und zielgerichtete Lösungen ermöglicht werden. Dieses Verhalten widerspricht aber dem Modell.

Die Studie gelangt zum Fazit, dass das Steuerungsmodell von der Konzeption her geeignet ist, die Unternehmen als Eigner zu steuern, die Ausgestaltung aber bezüglich Strategieorientierung, Stufengerechtigkeit und Risikodifferenzierung Defizite aufweist. Die Steuerung durch mittelfristige strategische Zielvorgaben wie sie gegenwärtig umgesetzt wird, stösst bei Krisen oder unerwarteten Vorkommnissen an Grenzen.

Performanz der Unternehmen

Im zweiten Teil zeigt die Evaluation auf, dass die Unternehmen ihre Effizienz, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit seit der Ausgliederung verbessern konnten. Dies wird anhand einer Performanzanalyse belegt, welche die Entwicklung von Post, SBB und Swisscom aus Unternehmens- und aus Kundensicht darstellt. Zentrale Kennzahlen der Unternehmen werden im Längsschnitt seit 1998 analysiert und mit denjenigen anderer Unternehmen in ausgewählten europäischen Ländern verglichen. Analysegrundlage sind Sekundärdatenauswertungen der Unternehmen, Regulatoren und internationaler Organisationen.

Eine Steigerung hat insbesondere bei der Performanz aus Unternehmenssicht stattgefunden. Die finanziellen Kennzahlen haben sich bei allen drei Unternehmen auch

im internationalen Vergleich positiv entwickelt. Bei den SBB muss einschränkend festgehalten werden, dass auch die Leistungen der öffentlichen Hand zugenommen haben und das Unternehmen wie alle anderen europäischen Bahnunternehmen ohne diese finanzielle Unterstützung in der heutigen Form nicht überlebensfähig wäre. Zudem ist das erwirtschaftete Ergebnis von SBB Cargo nach wie vor als sehr kritisch zu beurteilen. Die Leistungen der öffentlichen Hand an die SBB haben zwar im internationalen Vergleich zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Laufkilometer geführt, aber noch nicht zu einer deutlichen Steigerung des Konzerngewinns.

Im internationalen Vergleich fällt bei allen Unternehmen auf, dass die relativen Veränderungen bei verschiedenen Indikatoren geringer ausfallen als bei anderen europäischen Vergleichsunternehmen. So ist die Mitarbeiterproduktivität bei den SBB zwar in absoluten Zahlen betrachtet am Höchsten, für die relative Veränderung trifft dies jedoch nicht zu. Dies lässt sich mit den hohen Ausgangswerten erklären, welche eine deutliche Steigerung wohl erschweren.

Aus Sicht der Kunden hat sich die Leistung der Bundesunternehmen ebenfalls positiv entwickelt, so insbesondere bei der Kundenzufriedenheit und Pünktlichkeit. Die Werte waren auch hier bereits bei der Ausgliederung hoch, weshalb die relativen Veränderungen eher gering sind. Schwierig gestaltet sich die Interpretation der Preisentwicklung bei Post und Swisscom.¹ Kaufkraftbereinigt liegen die Preise bei der Swisscom im Bereich Mobiltelefonie im europäischen Mittelfeld und bei der Festnetztelefonie sogar deutlich darunter. Die Post befindet sich im internationalen Vergleich ebenfalls unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder. Ohne Kaufkraftbereinigung liegen die Preise hingegen sowohl bei Post als auch Swisscom deutlich höher.

Der vorliegende Bericht geht zurück auf den Beschluss der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Untersuchung der Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom zu betrauen. Die PVK hat in der Folge Prof. Dr. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern beauftragt, welcher die Untersuchung in Zusammenarbeit mit weiteren Experten durchgeführt hat und verantwortlicher Autor des vorliegenden Expertenberichts ist.

¹ Bei den SBB sind Preisvergleiche wegen gänzlich unterschiedlicher Tarifsysteme nur schwer möglich.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste im Überblick	1
1 Einleitung	6
1.1 Ausgangslage und Untersuchungsfragen	6
1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts	7
2 Praxis der Eignersteuerung durch den Bundesrat und die Verwaltung	7
2.1 Steuerungsmodell des Bundes	7
2.2 Gütekriterien für Eignersteuerung ausgegliederter Unternehmen	11
2.3 Analyse der Steuerung im Regelfall	13
2.3.1 Strategische Ziele des Bundesrats	13
2.3.1.1 Umsetzung in der Praxis	13
2.3.1.2 Beurteilung der Praxis	17
2.3.2 Kontrolle der Zielerreichung	21
2.3.2.1 Umsetzung in der Praxis	21
2.3.2.2 Beurteilung der Praxis	24
2.3.3 Schematische Zusammenfassung	26
2.4 Beispiele für die Steuerung in aussergewöhnlichen Situationen	27
2.5 Beantwortung der ersten Untersuchungsfrage	29
3 Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen	34
3.1 Fokus der Untersuchung	34
3.2 Post	36
3.2.1 Performanz aus Unternehmenssicht	36
3.2.2 Performanz aus Kundensicht	41
3.2.3 Zwischenfazit	46
3.3 SBB	48
3.3.1 Performanz aus Unternehmenssicht	48
3.3.2 Performanz aus Kundensicht	53
3.3.3 Zwischenfazit	55
3.4 Swisscom	57
3.4.1 Performanz aus Unternehmenssicht	57
3.4.2 Performanz aus Kundensicht	65
3.4.3 Zwischenfazit	68
3.5 Beantwortung der zweiten Untersuchungsfrage	70
Abkürzungsverzeichnis	72
Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner	77
Literaturverzeichnis	78
Impressum	79

Bericht

Der vorliegende Bericht enthält die wesentlichen Ergebnisse der Evaluation. Hintergrundinformationen und zusätzliche Quellenangaben finden sich in den Materialien².

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Untersuchungsfragen

1998 wurden die Post und die Swisscom, 1999 die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert. Die drei Unternehmen erbringen auch in ihrer neuen Rechtsform öffentliche Aufgaben und sind für den Bund finanziell von grosser Bedeutung.³ Die SBB werden zudem jährlich durch Leistungen der öffentlichen Hand mitfinanziert.⁴

Angesichts dieser Grössenordnungen sind SBB, Post und Swisscom für die parlamentarische Oberaufsicht von besonderer Relevanz. Die Diskussionen zur Steuerung der drei Unternehmen bewegten sich bislang auf einer grundsätzlich-konzeptionellen Ebene. Eine empirische Analyse der Steuerungspraxis durch den Bund, welche Grundlage für die Weiterentwicklung der Public Corporate Governance bilden könnte, fehlt.

Vor diesem Hintergrund haben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPKs) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit der Untersuchung der Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom betraut. Die PVK hat in der Folge Prof. Dr. Reto Steiner vom Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern beauftragt, welcher die Untersuchung in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Dr. Matthias Finger vom Lehrstuhl für Netzwerkindustrien der ETH Lausanne und weiteren Experten durchgeführt hat und verantwortlicher Autor des vorliegenden Expertenberichts ist (vgl. Impressum).

Im Rahmen der Evaluation werden zwei Fragestellungen bearbeitet:

- *Steuerungspraxis (Teil 1 der Studie)*: Wie ist die konkrete Praxis des Bundesrates und der Verwaltung in der Eignersteuerung von Post, SBB und

² Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom, Materialien zum Expertenbericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, 30. August 2011. Der Materialienband findet sich in der deutschen Originalsprache unter: www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

³ Der Umsatz der drei Unternehmen (Post: 8.7 Mia. CHF, SBB: 7.8 Mia. CHF, Swisscom 12.0 Mia. CHF) betrug im Jahr 2010 rund die Hälfte der Ausgaben des Bundes (60.5 Mia. CHF). Die Unternehmen beschäftigen fast dreimal mehr Mitarbeitende als die zentrale Bundesverwaltung (Anzahl Vollzeitstellen bei Post: 45'129, SBB: 28'143, Swisscom: 19'547 und Bundesverwaltung: 33'312) (vgl. Reporting Personalmanagement Bundesverwaltung 2010 des Bundesrats).

⁴ Im Jahr 2010 erhielten die SBB 2.1 Mia. CHF von der öffentlichen Hand. In diesem Betrag sind Grossprojekte wie die NEAT nicht inkludiert. Auch die Post erhielt 2010 185 Mio. CHF an Abgeltungen vom Bund. Vgl. dazu Fussnote 26.

Swisscom zu beurteilen? Inwieweit kann der Bund dabei die Aufgabenerfüllung steuern und gleichzeitig eine klare Trennung unternehmerischer und politischer Verantwortlichkeiten verwirklichen?

- *Entwicklung der Performanz nach der Ausgliederung (Teil 2 der Studie):* Wurden die Ziele der Verselbständigung erreicht, namentlich die Steigerung der Effizienz, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Post, SBB und Swisscom?

1.2 Methodisches Vorgehen und Aufbau des Berichts

Im *ersten Teil der Studie* nimmt der Bericht eine betriebswirtschaftliche Beurteilung der Steuerungspraxis des Bundesrates und der Verwaltung von Post, SBB und Swisscom vor. Der Fokus liegt dabei gemäss Auftragsstellung auf der Ausgestaltung und Nutzung der *Instrumente*, welche der *Bundesrat und die Verwaltung* für die Eignersteuerung einsetzen, sowie der *Rollenwahrnehmung* durch diese Akteure.

Informationsgrundlage für die Darstellung der Steuerungspraxis sind Dokumentenanalysen und Interviews zur Steuerung im *Regelfall*. Ergänzend wird anhand von Beispielen aufgezeigt, wie Interventionen durch den Bund in *aussergewöhnlichen Situationen* erfolgt sind.

Die festgestellte Steuerungspraxis wird hauptsächlich anhand der Grundsätze einer «Good Public Corporate Governance»⁵ beurteilt, wie sie in den Corporate Governance Richtlinien des Bundesrates, den Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und in den europäischen Policy Recommendations der European Cooperation for Science and Technology (COST) Action IS601 festgehalten sind. Die Analyse wird abgeschlossen mit einer Beantwortung der konkreten Untersuchungsfragen, wie sie vom Auftraggeber vorgegeben wurden.

Im *zweiten Teil* der Evaluation wird eine Beurteilung der Zielerreichung der Ausgliederung aus einer leistungsorientierten Sicht vorgenommen. Die Studie zeigt auf, wie sich die drei Unternehmen, dargestellt anhand ausgewählter Kennzahlen, seit der Ausgliederung entwickelt haben. Die Kennzahlen werden mit denjenigen anderer Unternehmen in ausgewählten europäischen Ländern ergänzt. Analysegrundlage sind *Sekundärdatenauswertungen* der Unternehmen, Regulatoren und internationaler Organisationen.

2 Praxis der Eignersteuerung durch den Bundesrat und die Verwaltung

2.1 Steuerungsmodell des Bundes

Ende der 1990er Jahre hat der Bund die Märkte in den Sektoren Post, Eisenbahn und Telekommunikation neu geordnet und die drei Unternehmen Post, SBB und Swisscom aus der zentralen Bundesverwaltung ausgegliedert. Im Rahmen dieser

⁵ Vgl. Lienhard 2009, S. 50ff; Schedler et al. 2011, S. 6ff.

Schritte hat der Bund die Steuerung der einzelnen *Sektoren* und seiner *Unternehmen* festgelegt.⁶

Der Bund tritt einerseits als *Gewährleister* (statt wie bis anhin als Versorger) eines gewünschten Service Public auf, andererseits bleibt er *Eigentümer bzw. Mehrheits-eigentümer* der ausgegliederten Unternehmen, welche im jeweiligen Sektor tätig sind.

Zur Erfüllung des *Gewährleistungsauftrags* nimmt der Bund primär drei Rollen wahr. Dies sind die Rollen des Marktregulators (zur Sicherstellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der Grundversorgung), der Fachaufsicht (zur Sicherstellung der Einhaltung technischer Standards) und der Politikvorbereitung (zur Vorbereitung politischer Entscheide).

Da die ausgegliederten Unternehmen vollständig resp. bei der Swisscom mehrheitlich im Eigentum des Bundes geblieben sind, ergibt sich daraus eine *Eigentümerrolle* für den Bund. Eigentümer privater Unternehmungen haben in erster Linie die langfristige Wertsteigerung ihres Unternehmens im Auge (*Steuerung der Unternehmensentwicklung*). Aus Sicht des Bundes sollen die Unternehmen aber gleichzeitig auch im Dienste der Aufgabenerfüllung stehen (*Steuerung der Aufgabenerfüllung*).

Die *Eignersteuerung* im Steuerungsmodell des Bundes steht damit in einem Spannungsfeld zwischen unternehmensbezogenen und aufgabenbezogenen Zielen. Dabei werden in Theorie und Praxis zwei Positionen mit entsprechenden Konsequenzen unterschieden:

1. Der Bundesrat vertritt im 16. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts (CGB) die Ansicht, dass der Bund als Eigner den Unternehmungen sowohl aufgabenseitige als auch unternehmensbezogene Vorgaben zu machen hat. Gestützt auf das Postulat 07.3775 der Finanzkommission wurde diese Haltung im Zusatzbericht vom 25. März 2009 verdeutlicht und verstärkt.⁷

⁶ Die einzelnen Sektoren sind im Postgesetz (PG) vom 30. April 1997, SR 783, im Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1959, SR 742.101 und im Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997, SR 784.10 geregelt (die Referendumsfrist für das neue Postgesetz vom 17. Dezember 2010 ist am 7. April 2011 abgelaufen; das Gesetz ist noch nicht in Kraft getreten).

Die Organisation der Unternehmen ist im Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vom 20. März 1998, SR 742.31, Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmensgesetz, TUG) vom 30. April 1997, SR 784.11 und im Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) vom 30. April 1997, SR 783.1 geregelt (die Referendumsfrist für das neue Postorganisationsgesetz vom 17. Dezember 2010 ist am 7. April 2011 abgelaufen; es ist noch nicht in Kraft getreten).

Die Steuerung durch den Bundesrat wird ferner in Art. 8 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG, SR 172.010) geregelt; mit Änderung vom 17. Dezember 2010 ist die Steuerung mit strategischen Zielen in Art. 8 Abs. 5 RVOG aufgenommen und dem Parlament in Art. 28 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) eine Mitwirkung eingeräumt worden (die Referendumsfrist ist am 7. April 2011 abgelaufen; die Gesetzesänderung ist noch nicht in Kraft).

⁷ Vgl. Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 und Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 und Bericht zur parl. Initiative 07.494 der Finanzkommission des Nationalrates (FK-N) «Massvoller Ausbau der parlamentarischen Einflussnahme auf die verselbstständigten Einheiten des Bundes».

Theoretisch lässt sich argumentieren, dass die integrale Staatsverantwortung eine ganzheitliche Steuerung erfordert. Aus diesem Grund lasse sich die modellhafte Trennung von unternehmerischer und politischer Verantwortlichkeit nicht konsequent umsetzen. Diese Position kann auch aus der ordnungspolitischen Vorstellung der Bundesverfassung heraus gestützt werden, wonach eine Beteiligung an Unternehmen nur in Frage kommt, wenn der Markt allein die Grundversorgung nicht gewährleistet und diese somit einen entsprechenden Auftrag zu erfüllen haben.

Als Konsequenz dieser Haltung enthalten die strategischen Ziele sowohl aufgabenseitige als auch unternehmensseitige Vorgaben. Die Wahrnehmung der Eignerinteressen wird nicht ohne Einbezug der für den jeweiligen Sektor zuständigen Fachstelle erfolgen, was eine ganzheitliche Steuerung ermöglicht und zugleich mithilft, Informationsasymmetrien zwischen Eigner und Unternehmen zu reduzieren. Klärungsbedürftig ist bei dieser Position die Rolle des Verwaltungsrats, dessen Handlungsspielraum durch die vorgegebenen Ziele u. U. stark eingengt wird und der in Einzelfällen sogar mit einzelfallbezogenen Interventionen des Eigners rechnen muss. Zudem besteht ein latentes Risiko, dass der Eigner seine Unternehmungen direkt oder indirekt bevorzugt behandelt und Konkurrenten diskriminiert werden.

2. Insbesondere Regulationsexperten⁸ vertreten die Ansicht, dass in vollständig oder zumindest weitgehend geöffneten Märkten aufgabenbezogene Ziele diskriminierungsfrei im sektoriellen Erlass geregelt werden sollen und deren Erfüllung durch den unabhängigen Regulator zu überprüfen sei (z. B. branchenübliche Arbeitsbedingungen, Erfüllung der Grundversorgung). Die strategischen Ziele des Bundesrates dürften gemäss dieser Sichtweise keine aufgabenbezogenen Vorgaben enthalten, sondern nur unternehmensbezogene strategische Zielsetzungen (z. B. Steigerung des Unternehmenswerts oder Absicherung des Kerngeschäfts).

Als Konsequenz würden bei der Umsetzung dieser Position die Rollen des Bundes (insbesondere Eigner, Fachaufsicht und Regulator) klar auseinandergehalten. Die Eignerrolle könnte so beispielsweise durch eine einzige organisatorische Einheit wahrgenommen werden.⁹ Der Verwaltungsrat ist zudem in stärkerem Ausmass gefordert, die unternehmensbezogenen strategischen Ziele des Eigners umzusetzen, weil er mehr Freiheitsgrade hat. Die Bundesunternehmen würden gegenüber Mitbewerbern gleich behandelt resp. es könnte bereits weniger der Vorwurf der Ungleichbehandlung aufkommen. Problematisch bei einer deutlicheren Trennung der politischen und der unternehmerischen Verantwortung ist die Modellakzeptanz durch die Öffentlichkeit, falls diese von den staatlichen Unternehmen die Erfüllung spezifischer regionalpolitischer (z. B. Anzahl Poststellen) oder sozialpolitischer Anliegen (z. B. Mindestlöhne) erwartet.

Bei der Modellwahl handelt es sich letztlich um einen politischen Entscheid. Gegenwärtig folgt der Bund dem ersten Modell.

⁸ Vgl. etwa Jobst et al. 2011, S. 3ff)

⁹ Vgl. Kap. 2.3.1.2, Gütekriterium 3.

Zur Wahrnehmung seiner Eigentümerinteressen verfügt der Bund über drei Instrumente:

1. *Wahl des Verwaltungsrats*: Der Bundesrat wählt die Verwaltungsräte der Unternehmen direkt (Post) oder über die Generalversammlung (SBB, Swisscom) und kann sie auch abberufen. Der Verwaltungsrat der Unternehmen trägt als oberstes Führungsorgan der Unternehmen die Verantwortung gegenüber dem Eigentümer Bund (Post) resp. der vom Bund beherrschten Generalversammlung (SBB, Swisscom) und ist für die Umsetzung der Eigentümerstrategie in die Unternehmensstrategie zuständig.
2. *Festlegung der strategischen Ziele*: Der Bundesrat legt für alle drei Unternehmen die strategischen Ziele fest. Sie stellen die Erwartungen des Bundes als Eigentümer an die Unternehmen dar und schliessen die Selbstbindung des Eigentümers ein. Die Ziele werden für vier Jahre festgelegt und deren Erreichung jährlich überprüft.
3. *Genehmigung von Geschäftsbericht und Rechnung*: Der Verwaltungsrat erstattet Bericht über das abgelaufenen Geschäftsjahr sowie die Erreichung der strategischen Ziele des Bundesrates. Die Genehmigung erfolgt bei der Post durch einen Bundesratsbeschluss, bei den SBB und der Swisscom im Rahmen der Generalversammlung. Ausserdem kann der Bundesrat die Entlastung des Verwaltungsrats verweigern (und allfällige Verantwortlichkeitsansprüche stellen).

Der Bundesrat wird bei der Wahrnehmung seiner Eigentümerrolle von der Verwaltung unterstützt, d. h. vom Generalsekretariat des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (GS UVEK) und von der Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV).

Die parlamentarische Obergrenze überprüft die Tätigkeit des Bundesrats. Der Bundesrat ist verpflichtet, das Steuerungsinstrument der strategischen Ziele wo immer zweckmässig einzusetzen. Das Parlament ist zur Mitwirkung beim Erlass der Ziele ermächtigt, indem es dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder abzuändern.¹⁰ Das Parlament muss zudem über den Geschäftsgang und die Erfüllung der strategischen Ziele durch den Bundesrat hinreichend informiert werden. Grundlage dazu bildet eine standardisierte jährliche Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament.

Die Studie analysiert auftragsgemäss die *Instrumente* «Strategische Ziele» und «Kontrolle der Zielerreichung», welche der Bundesrat zur Eignersteuerung nutzt und wie er seine *Rolle* zusammen mit der Verwaltung wahrnimmt. Die Wahl der Verwaltungsratsmitglieder ist nicht Gegenstand des Auftrags.

Die Instrumente und Rollen der Fachaufsicht und des Regulators sowie die Ausgestaltung der parlamentarischen Obergrenze sind nicht Bestandteil der Untersuchung. Ebenso wenig untersucht wird die Sektorsteuerung.

¹⁰ Vgl. Fussnote 7.

2.2 Gütekriterien für Eignersteuerung ausgegliederter Unternehmen

Die Eignersteuerung ausgegliederter Unternehmen ist sowohl in der Praxis als auch in der Literatur der OECD-Länder ein vieldiskutiertes Thema. Dabei werden aus betriebswirtschaftlicher resp. institutionenökonomischer Sicht vor allem zwei Aspekte thematisiert: (1) Welche Akteure sollen welche Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortlichkeiten wahrnehmen? (2) Welche Instrumente sollen zur Steuerung geschaffen werden?

Zu diesen beiden Fragen lassen sich ausgehend von der Literatur Gütekriterien formulieren, die erfüllt werden sollten, damit von einer «Good Public Corporate Governance» gesprochen werden kann.¹¹

Die Evaluation konzentriert sich bei der Beurteilung der Steuerung von Bundesunternehmen auf drei Quellen: (1) Im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates sind explizite Zielvorgaben für die Steuerung von Bundesunternehmen festgehalten. (2) Die OECD, in welcher die Schweiz Mitglied ist, hat Empfehlungen für die Steuerung ausgegliederter Unternehmen formuliert. (3) Schliesslich sind als Resultat eines mehrjährigen Projekts, an welchem Forschende aus dreissig Ländern beteiligt waren, ebenfalls Empfehlungen zur Steuerung von *Agencies* festgehalten worden.¹² Die drei Quellen ermöglichen die Integration von Erkenntnissen aus der nationalen wie auch internationalen Debatte und berücksichtigen sowohl politische als auch wissenschaftliche Erkenntnisse.

Aus den drei Quellen werden diejenigen betriebswirtschaftlichen Empfehlungen berücksichtigt, welche die beiden untersuchten Instrumente zum Gegenstand haben.¹³

Für die Steuerungspraxis des Bundes ist grundsätzlich nur der Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats bindend. Die COST-Richtlinien gelten zusätzlich für politiknahe, teilautonome Verwaltungseinheiten wie die FLAG-Ämter und die OECD-Leitsätze betreffen auch staatliche Unternehmungen, welche nicht zwingend öffentliche Aufgaben erfüllen. Deshalb ist eine unreflektierte Anwendung der internationalen Richtlinien nicht sachdienlich. Diese sind aber für den schweizerischen Kontext durchaus von Relevanz, da es sich um eine international anerkannte «Best Practice» handelt und die Schweiz Mitglied bei beiden Organisationen ist, welche die Richtlinien erarbeiteten.

Tabellen 1 und 2 fassen die Empfehlungen zur Eignersteuerung zusammen. Sie bilden die Gütekriterien für die Beurteilung der Steuerungspraxis. Die Gütekriterien aus den drei Quellen ergänzen sich. Die Kompatibilität ist ein Indiz dafür, dass in der internationalen Debatte über eine Good Public Corporate Governance in den zentralen Aspekten ein weitgehender Konsens herrscht.

¹¹ Vgl. etwa Lienhard 2009, S. 55ff., Schedler et al. 2007, S. 53f.

¹² In der internationalen Debatte werden drei Organisationstypen als *Agencies* bezeichnet: FLAG-Ämter, Anstalten und Unternehmen in (mehrheitlich) staatlichem Eigentum. Die Empfehlungen der COST-Action IS601 sind eher allgemein gehalten, um alle *Agencies* berücksichtigen zu können. Soweit die Empfehlungen für Unternehmen relevant und konkret sind, werden sie hier berücksichtigt.

¹³ Rechtliche Aspekte, z. B. Empfehlungen zur Haftung und zur Unabhängigkeit der Organe bleiben ausgeklammert.

Eine zentrale Differenz besteht jedoch in der Frage, ob Ziele sowohl aufgabenbezogen als auch unternehmensbezogen sein dürfen. Der Corporate-Governance-Bericht bejaht dies, die anderen Berichte äussern sich dazu nicht explizit, nur indirekt lässt sich vermuten, dass diese eher eine kritische Haltung einnehmen (insbesondere anhand der Kriteriengruppe II der OECD).

Tabelle 1

Gütekriterien zu den strategischen Zielen ¹⁴		
<i>Wer?</i>	<i>Quelle</i>	
1	Der Bundesrat verabschiedet die strategischen Ziele. Bei finanziell namhafter Unterstützung durch den Bund kann das Parlament die Verwendung der Mittel in Finanzierungsbeschlüssen regeln. Der Bundesrat muss die Vorgaben beim Erlass der strategischen Ziele berücksichtigen. ¹⁵	CGB17, OECD.IIB ¹⁶
2	Die Rolle des Eigners muss von der Rolle des Regulators getrennt sein.	OECD.IA
3	Eine zentralisierte oder zumindest koordinierende Organisationseinheit soll für das Beteiligungsmanagement zuständig sein. Die Einheit benötigt Flexibilität und Kompetenzen.	OECD.IIC, OECD.IID, OECD.IIE, OECD.IIF
<i>Wie?</i>		
4	Die Steuerung erfolgt auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Der Eigner soll sich nicht ins Tagesgeschäft einmischen. Das Instrument wird in den Grundzügen standardisiert eingesetzt.	CGB16, OECD.IIA, OECD.IIB
5	Der Eigner soll die mit dem Unternehmenseigentum verfolgten Ziele und seine Rolle klären sowie definieren, wie er die Ziele umsetzen will.	OECD.IIA ¹⁷
6	Strategische Ziele sollen sowohl unternehmensbezogen als auch aufgabenbezogen sein. Der Anteil der aufgabenbezogenen Steuerung ist abhängig zu machen von einem existierenden Markt, der finanziellen staatlichen Unterstützung und den Risiken für den Bund.	CGB16

¹⁴ Die Terminologie wird an den Bund angepasst.

¹⁵ Diese Aussage findet sich nur im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates.

¹⁶ In den Erläuterungen spricht die OECD von Zielen «limited to strategic issues and policies».

¹⁷ Die OECD spricht in den Erläuterungen zu diesem Leitsatz davon, der Eigner solle «clarify and prioritise its objectives» und «express in the form of specific targets».

Gütekriterien zur Kontrolle der Zielerfüllung		
<i>Wer?</i>		<i>Quelle</i>
7	Kontrollberichte werden dem Bundesrat resp. der Generalversammlung unterbreitet. Die Kontrollfunktion kann durch die Departemente wahrgenommen werden.	CGB18- CGB20, OECD.IIF
<i>Wie?</i>		
8	Dem Bundesrat resp. der Generalversammlung müssen folgende Dokumente vorgelegt werden: Der Bericht des Verwaltungsrats zur Erreichung der strategischen Ziele, der Geschäftsbericht, der Prüfbericht der Revisionsstelle und allfällige Berichte der Eidg. Finanzkontrolle.	CGB18, OECD.IIF, OECD.V, COST15
9	Die für die Eignersteuerung zuständige Einheit soll (a) über ihre eigene Performanz bei der Steuerung und (b) über die Zielerreichung der Unternehmen Rechenschaft ablegen, insbesondere dem Parlament resp. den zuständigen Kommissionen unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse. Die OECD empfiehlt als Minimalgrössen für die Berichterstattung: Aussagen zur finanziellen Performanz und zum Unternehmenswert und einen Bericht über die Implementierung der Eigentümerziele.	OECD.IIE, OECD.V
10	Kontrollmechanismen sind risikobasiert zu etablieren.	COST10
11	Zwischen der ausgegliederten Einheit und dem Departement ist eine Kultur des Dialogs (des Lernens) anzustreben.	COST7, COST9

2.3 Analyse der Steuerung im Regelfall

2.3.1 Strategische Ziele des Bundesrats

2.3.1.1 Umsetzung in der Praxis

Das Instrument der strategischen Ziele wird anhand von zwei Teilfragen analysiert: (1) Wie kommen die strategischen Ziele zustande? (2) Welches ist der Inhalt der strategischen Ziele?

Prozess der Zielformulierung

Die strategischen Ziele werden durch den Bundesrat für einen Zeitraum von vier Jahren beschlossen. Das GS UVEK bereitet das Geschäft vor.¹⁸

In einer Arbeitsgruppe aus Vertretern der Unternehmen und des GS UVEK sowie der EFV¹⁹ wird ein Entwurf erarbeitet, der an einem Eignerggespräch besprochen

¹⁸ Der zuständige Direktionsstab für öffentliche und gemischtwirtschaftliche Unternehmen besteht aus drei Personen.

wird. Nach einer Überarbeitungsphase können die Personalverbände, die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) sowie fallweise der Regulator im Rahmen einer Konsultation schriftlich Stellung beziehen. Im Rahmen einer weiteren Sitzung werden die Rückmeldungen ausgewertet und falls als zweckmässig erachtet in den Entwurf integriert. Die Interviewpartner sprechen von einem «iterativen Prozess».

Bei den SBB ist auch das Bundesamt für Verkehr (BAV) an den Eigengesprächen beteiligt.

Der konsolidierte Entwurf geht in die Ämterkonsultation, bevor der Bundesrat die strategischen Ziele auf Antrag des UVEK und des EFD beschliesst.²⁰

Die Informationen, welche die Grundlage für die Erarbeitung der strategischen Ziele bilden, stammen mehrheitlich von den Unternehmen selbst. Die Interviewten sprechen von einer notwendigen «Vertrauenskultur».

Die Zielvorgaben werden nach Aussage der Interviewten und nach Analyse von Dokumenten evolutionär entwickelt, d. h. radikale Änderungen bleiben die Ausnahme. Anpassungen an den strategischen Zielen werden jeweils auf Grundlage der vorhergehenden Zielperiode vorgenommen und betrafen bislang nicht mehr als einen Viertel der Ziele. Neue Ziele werden aufgrund von Marktentwicklungen und auch aufgrund von politischen Vorkommnissen eingebaut.²¹

Als Sonderfall kann die Entwicklung der strategischen Ziele bei den SBB bezeichnet werden: Diese werden von der durch das Parlament beschlossenen Leistungsvereinbarung abgeleitet. Das Parlament genehmigt die Leistungsvereinbarung zwischen Bundesrat und SBB und einen auf die Leistungsvereinbarung abgestimmten Zahlungsrahmen. Nebst der Bestellung von Infrastrukturleistungen enthält die Leistungsvereinbarung des Parlaments auch Ziele für das Infrastrukturangebot und generelle Ziele für die SBB, was die Handlungsfreiheit bei der Formulierung der strategischen Ziele des Bundesrats stark einengt.²² Diese Übersteuerung soll mit der Vorlage zur Finanzierung und zum Ausbau der Infrastruktur (FABI) aufgehoben werden: Neu soll die Leistungsvereinbarung auf die Bestellung der Infrastrukturleistungen durch den Bund fokussiert und von den verkehrspolitischen Zielen gelöst werden.²³

¹⁹ Bei der EFV sind ebenfalls drei Personen u. a. für die Betreuung der Geschäfte zuständig.

²⁰ Die inhaltlichen Ergänzungen der Departemente in der Ämterkonsultation werden von den Interviewten als eher klein eingeschätzt.

²¹ Nach der Ablehnung eines Engagements der Swisscom an Eircom durch den Bundesrat wurde beispielsweise in die strategischen Ziele aufgenommen, dass Beteiligungen an ausländischen Unternehmen mit Grundversorgungsauftrag unzulässig seien.

²² Verschiedene Artikel der «Leistungsvereinbarung zwischen der Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2011–2012» tragen die Überschrift «strategische Ausrichtung» (Bsp. Art. 13).

²³ Art. 7a SBBG, wonach der Bundesrat gestützt auf die Leistungsvereinbarung für jeweils vier Jahre die strategischen Ziele der SBB festhält, ist erst seit 1. Januar 2010 in Kraft. Bis dahin gab es für die strategischen Ziele keine gesetzliche Grundlage (eine Grundlage bestand lediglich in der Präambel zur Leistungsvereinbarung). Mit dem Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» (FABI) soll Art. 7a aufgehoben werden. Neu soll die Leistungsvereinbarung auf die Bestellung von Infrastrukturleistungen fokussieren; die strategischen Ziele referenzieren nicht mehr auf die Leistungsvereinbarung. Vgl. Entwurf Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (Stand: 31.03.2011).

Inhalt der strategischen Ziele

Die strategischen Zielvorgaben sind bei allen drei Unternehmen vergleichbar strukturiert, wobei der Stellenwert der einzelnen Kategorien je nach Unternehmen unterschiedlich ausfällt. So werden zuerst strategische Schwerpunkte festgehalten, danach finanzielle und personelle Ziele und schliesslich Ziele zu Kooperationen und Beteiligungen. Diese Grobstruktur besteht seit Beginn der Zielsetzungsperioden, d. h. seit 1998. Hingegen werden in jeder Periode neue Unterziele hinzugefügt und die bestehenden Ziele verfeinert.²⁴

- **Post:** Für die Post sind insgesamt 20 Ziele definiert. 9 Ziele betreffen die *strategischen Schwerpunkte*. Es sind dies (1.1) das Einhalten der Universaldienstverpflichtungen, (1.2) die Eigenwirtschaftlichkeit, (1.3) die Vorbereitung auf die Totalrevision der Postgesetzgebung, (1.4) rentables Wachstum und die Effizienz, (1.5) die Weiterentwicklung des Kerngeschäftes in den vier Bereichen (Kommunikation, Logistik, Finanzdienstleistungen, Personenverkehr), (1.6) die Nachhaltigkeit und Ethik, (1.7) die regionale Ausgewogenheit, (1.8) die transparente Kommunikation und (1.9) das Risikomanagement. Drei dieser *Ziele* bestehen seit Beginn der Zielsetzungsperioden (1998-2001), nämlich die Ziele zum Universaldienst, zur Eigenwirtschaftlichkeit und zur Weiterentwicklung des Kerngeschäftes. Drei neue Zielsetzungen kamen während der zweiten Periode (2002–2005) hinzu, nämlich die Ziele zur Nachhaltigkeit, zur regionalen Ausgewogenheit und zur Kommunikation. Ziele zur Effizienz und zum Risikomanagement wurden erst in der dritten Periode definiert (2006–2009). In die vierte Periode wurde die Vorbereitung auf die Totalrevision der Postgesetzgebung aufgenommen. Drei Ziele betreffen die *Finanzen*: Gefordert wird (2.1) die nachhaltige Sicherung beziehungsweise Steigerung des Unternehmenswertes, (2.2) die Selbstfinanzierung der Investitionen und (2.3) die Gewinnverwendung zum Aufbau der Eigenkapitalbasis, zur Finanzierung der Pensionskasse und zur Ausschüttung an den Bund. Alle Ziele existieren seit der ersten Periode. Interessant ist, dass in der vorhergehenden Periode lediglich eine angemessene Gewinnausschüttung erwähnt war. In den aktuellen strategischen Zielen ist vorgesehen, dass die erwirtschafteten Gewinne nebst dem Aufbau von Eigenkapital und der Finanzierung der Pensionskasse für Ausschüttungen an den Bund eingesetzt werden.

Im Bereich *Personal* werden der Post sieben Ziele vorgegeben. Es geht dabei um (3.1) die Personalpolitik, (3.2) die Lehrlingsausbildung, (3.3) Kündigungen, (3.4) den Gesamtarbeitsvertrag, (3.5) die Attraktivität der Arbeitsplätze, (3.6) das Vertrauen und (3.7) die Arbeitsbedingungen der Subunternehmer. Mit Ausnahme der Ziele zur Attraktivität der Arbeitsplätze (seit der zweiten Periode), den Zielen zu den Arbeitsbedingungen und der Lehrlingsausbildung (dritte Periode) existieren alle personellen Ziele seit der ersten Periode.

Abschliessend wird zum Thema *Kooperationen und Beteiligungen* (4) festgehalten, dass diese zwar toleriert werden, jedoch unter Auflagen: Sie müssen das Kerngeschäft im Inland stützen, langfristig den Unternehmenswert sichern,

²⁴ Die Eignerziele wurden für die folgenden Perioden analysiert: Post 2010–2013, SBB 2011–2014 und Swisscom 2010–2013.

führungsmässig eng begleitet werden und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen.

- **SBB:** Für die SBB werden durch den Bundesrat 27 Ziele formuliert. Die ersten 13 Ziele beinhalten die *strategischen Schwerpunkte*: (1.1) Sicherstellung der Grundversorgung, (1.2) Koordination des Gesamtsystems öffentlicher Verkehr, (1.3) Risiko- und Sicherheitsmanagement und (1.4) Regionalentwicklung. Die Ziele zum Risiko- und Sicherheitsmanagement sind erst seit der zweiten Periode integriert, die anderen Ziele gab es bereits in ähnlicher Form in vorherigen Perioden. Da die Formulierung deutlich von den vorherigen Perioden abweicht, ist ein Vergleich nur schwer möglich.

Im Unterschied zur Post sind die *strategischen Schwerpunkte* sehr detailliert und spezifisch für jede der vier Divisionen der SBB, nämlich (1.5–1.7) Personenverkehr, (1.8–1.9) Güterverkehr, (1.10–1.11) Infrastruktur und (1.12–1.13) Immobilien. Entsprechende strategische Schwerpunkte wurden für alle Perioden definiert.

Bei den finanziellen Zielen werden zuerst Aussagen für das gesamte Unternehmen formuliert: (2.1) Konzernergebnis, Produktivität und Eigenfinanzierungsgrad und (2.2) Free Cash Flow. Danach werden die Ziele auf jede der vier Divisionen heruntergebrochen, also (2.3–2.4) Personenverkehr, (2.5–2.6) Güterverkehr, (2.7) Infrastruktur und (2.8) Immobilien. Abschliessend folgt eine allgemeine Forderung zur Prüfung neuer Finanzierungsinstrumente wie nachfragerorientierte Preisgestaltung. Diese finanziellen Ziele werden erst ab der zweiten Periode definiert. Neu ist die Forderung nach dem Prüfen einer verstärkt nachfrageorientierten Preisgestaltung.

Vergleichbar mit der Post definiert der Bundesrat zudem *personelle Ziele* für die SBB. Dies zur (3.1) sozialverantwortlichen Personalpolitik, (3.2) zum Vertrauen, (3.3) zur Aus- und Weiterbildung und (3.4) zum Gesamtarbeitsvertrag (GAV) auch in den Tochtergesellschaften. Das Mitspracherecht der Personalverbände, welches in der vorhergehenden Periode eingefügt wurde, wird nun ins Thema GAV integriert. Sonst sind alle Themen seit der ersten Periode vertreten.

Abschliessend wird das Thema *Kooperationen und Beteiligungen* der SBB wie bei der Post behandelt (4).

- **Swisscom:** Für die Swisscom hat der Bundesrat 16 Ziele formuliert. Sie beginnen mit einer *gewünschten Ausrichtung der Unternehmung*: (1.1) allgemeine Ziele zum Auftrag des Unternehmens, (1.2) Ziele zu den Geschäftsbereichen, (1.3) zum Risikomanagement und (1.4) zur Nachhaltigkeit sowie Ethik. Erst seit der Periode 2006–2009 gleicht die Struktur derjenigen von Post und SBB.

Die *finanziellen Ziele* sind im Vergleich zur Post operationalisierter formuliert. Sie betreffen (2.1) den Unternehmenswert, (2.2) die internationale Leistungsfähigkeit, (2.3) die Gewinnausschüttung und (2.4) die Verschuldung. In den ersten beiden Perioden wurde statt von Gewinnausschüttung und Verschuldung von Finanzierungsstruktur gesprochen.

Die Anzahl *personeller Ziele* übersteigt diejenigen der finanziellen Ziele. Sie betreffen (3.1) die Personalpolitik, (3.2) das Vertrauen beim Personal, (3.3) die Mitsprache der Gewerkschaften beim Gesamtarbeitsvertrag, (3.4) das Lohn-

und Entschädigungssystem inkl. die Boni, welche es bei den anderen Unternehmen nicht gibt, (3.5) das Erhalten der Arbeitsmarktfähigkeit der Mitarbeitenden, (3.6) Vorgehen bei Restrukturierungsmaßnahmen und den (3.7) Bestand und die Qualifikation der Mitarbeitenden.

Im Bereich *Kooperationen und Beteiligungen* (4) wird eine analoge Formulierung wie bei Post und SBB verwendet, einzig mit dem Zusatz, dass keine ausländischen Beteiligungen an Telekommunikationsunternehmen mit Grundversorgungsauftrag erlaubt sind.²⁵

Zusammenfassend fällt auf, dass die Anzahl Ziele bei den SBB vergleichsweise hoch und bei der Swisscom vergleichsweise niedrig ausfällt. Der Präzisionsgrad der Ziele ist zudem bei den SBB am ausgeprägtesten. Über die verschiedenen Zeitperioden hinweg hat eine Anpassung der Formulierungen stattgefunden. So gibt es heute eine hohe Deckungsgleichheit bei den Personalzielen und den Auflagen zu Kooperationen und Beteiligungen. Bei den Finanzziele steht ebenfalls überall die nachhaltige Sicherung resp. Steigerung des Unternehmenswerts im Zentrum, aber angepasst auf die sehr unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen.

Die strategischen Ziele sind jeweils mit Indikatoren hinterlegt, welche die einzelnen Ziele konkretisieren. Der Präzisionsgrad ist innerhalb der Unternehmen sehr unterschiedlich und schwankt von detaillierten Regelungen (z. B. 50% des operativen freien Cash Flows der Swisscom muss ausgeschüttet werden) bis zu vagen Formulierungen (z. B. Bestand und Qualifikation der Mitarbeitenden der Swisscom müssen auf die kommenden Bedürfnisse ausgerichtet sein).

2.3.1.2 Beurteilung der Praxis

Gütekriterium 1: Der Bundesrat verabschiedet die strategischen Ziele. Bei finanziell namhafter Unterstützung durch den Bund kann das Parlament die Verwendung der Mittel in Finanzierungsbeschlüssen regeln. Der Bundesrat muss die Vorgaben beim Erlass der strategischen Ziele berücksichtigen.

Die strategischen Ziele werden wie im Gütekriterium gefordert durch den Bundesrat beschlossen.

Ebenfalls adäquat umgesetzt wird der Einbezug des Parlaments bei der Verwendung der Mittel. Dieser findet nur bei den SBB statt, da der Bund lediglich diese Unternehmung mitfinanziert. Das Parlament genehmigt die Leistungsvereinbarung zwischen Bundesrat und SBB und einen auf die Leistungsvereinbarung abgestimmten Zahlungsrahmen. Die genehmigte Leistungsvereinbarung wird vom Bundesrat für die Formulierung der strategischen Ziele genutzt.²⁶

²⁵ Für die Post ist die Einschränkung im strategischen Ziel 1.5 mit dem Hinweis enthalten, dass die Post im Ausland Wachstumsmöglichkeiten ausserhalb von Grundversorgungsverpflichtungen wahrnehmen kann.

²⁶ Auch die Post enthält Subventionen vom Bund: Im Jahr 2010 155 Mio. CHF im regionalen Personenverkehr und 30 Mio. CHF für die indirekte Presseförderung. Die Verwendung der Mittel braucht nicht in Finanzierungsbeschlüssen geregelt zu werden, da im Gesetz und in Verordnungen genügend präzise Vorschriften existieren.

Nicht unproblematisch ist der *Detaillierungsgrad* der Vorgaben, welche in der Leistungsvereinbarung festgehalten sind. Sie gehen deutlich über die Empfehlung des Gütekriteriums hinaus, dass das Parlament die *Verwendung* der Mittel regeln kann. Der Detaillierungsgrad schränkt die Freiheitsgrade des Bundesrats bei der Formulierung seiner strategischen Ziele ein. Es findet eine Vermischung der Besteller- und der Eignerrolle statt. So sind beispielsweise eine Vielzahl Indikatoren von Zusammenstößen bis hin zu Schienenbrüchen festgehalten sowie konkrete Strukturvorgaben wie die Standorte der Gütebahnhöfe und die Bedingungen für Kooperationen. Würde die Leistungsvereinbarung auf ihren Kern beschränkt, die *Leistungen* des Bundes bei den SBB zu *bestellen* (wofür die Bundesmittel gesprochen werden), dann gäbe es auch nicht die systemfremde Hierarchie, dass sich die Eignerziele aus der Leistungsvereinbarung ableiten. Die Übersteuerung soll im Rahmen der FABI-Vorlage aufgelöst werden.²⁷

Gütekriterium 2: Die Rolle des Eigners muss von den Rollen des Regulators und der Fachaufsicht getrennt sein.

Idealerweise sollten die Rollen des Eigners, des Regulators und der Fachaufsicht personell und organisatorisch unabhängig sein.²⁸ Dies ist noch bei keinem der drei Unternehmen uneingeschränkt der Fall:²⁹

- Bei der Swisscom wird die Rolle der Fachaufsicht mit derjenigen des Regulators vermischt. So erstellt beispielsweise das BAKOM für die ComCom Fachberichte. Dies ist nicht unproblematisch, auch wenn die ComCom unabhängig entscheidet.
- Bei der Post ist die Regulationsbehörde bis zum Inkrafttreten des neuen Postgesetzes administrativ dem GS UVEK zugeordnet.
- Bei den SBB werden gleich alle drei Rollen vermischt. Die Tatsache, dass die SBB subventioniert werden, führt zu tendenziell grösseren Rollenvermischungen im Eisenbahnverkehr. So ist die Teilnahme des BAV an den Eignerggesprächen mit den SBB nicht unproblematisch, weil das Amt dadurch bei der Zielfestlegung und -beurteilung der SBB mitwirkt, gleichzeitig aber auch die Fachaufsicht über alle Transportunternehmungen wahrnimmt.

Gütekriterium 3: Eine zentralisierte oder zumindest koordinierende Organisationseinheit soll für das Beteiligungsmanagement zuständig sein. Die Einheit benötigt Flexibilität und Kompetenzen.

In verschiedenen europäischen Ländern und Schweizer Kantonen sind in jüngster Zeit Organisationseinheiten geschaffen worden, welche für das Beteiligungsmanagement zuständig sind. In Deutschland und Österreich sind die Beteiligungen beispielsweise in staatliche Holding-Gesellschaften ausgelagert worden, welche die Eignersteuerung aller staatlichen Unternehmen wahrnehmen.

Die jetzige Bundeslösung mit der Wahrnehmung der Eignerrolle durch die EFV und das GS UVEK hat den Vorteil, dass, solange sowohl aufgaben- als auch unternehmensbezogen gesteuert wird, die Differenzen in den Sichtweisen (unternehmens- vs.

²⁷ Vgl. Fussnote 23.

²⁸ Vgl. zu den Rollen Kap. 2.1.

²⁹ Mit dem neuen Postgesetz wird die bis anhin bestehende Problematik gelöst, dass die Postregulationsbehörde (PostReg) administrativ dem GS UVEK zugeordnet ist.

aufgabenorientiert) transparent gemacht und ausdiskutiert werden. Würde der Wechsel bei der Eignersteuerung zu einer vermehrt unternehmensbezogenen Steuerung vollzogen, dann wäre die alleinige Zuständigkeit eines Departements oder einer staatlichen Beteiligungsgesellschaft zur Bündelung des Know-hows und zur weiteren Stärkung der Konsistenz der Steuerung prüfenswert. Eine staatliche Beteiligungsgesellschaft würde dabei die Trennung zwischen Politik und Unternehmensführung konsequenter umsetzen.

Gütekriterium 4: Die Steuerung erfolgt auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Der Eigner soll sich nicht ins Tagesgeschäft einmischen. Das Instrument wird in den Grundzügen standardisiert eingesetzt.

Formal folgen die strategischen Ziele des Bundesrates dem Gütekriterium: Die Dokumente sind vergleichbar aufgebaut und das Instrument wird standardisiert eingesetzt. Hier sind deutliche Angleichungen in der Systematik über die verschiedenen Zeitperioden hinweg feststellbar. Unterschiede gibt es nur insoweit, als dass sie spezifisch für das Unternehmen notwendig resp. gerechtfertigt sind, wie z. B. die Gewichtung der finanziellen Ziele.

Materiell wird das Gütekriterium nur teilweise eingehalten. Die Ziele sind zwar grösstenteils strategisch ausgerichtet im Sinne einer *mittelfristigen* Vorgabe, in welchen Bereichen die Unternehmen aus Sicht des Eigners ihre Prioritäten setzen sollen. Fraglich ist aber, ob die Ziele in der vorliegenden Form tatsächlich *Ziele* im eigentlichen Sinne des Wortes sind und ob sie *stufengerecht* in dieses Dokument passen.

Wird der Auffassung gefolgt, die eine Fokussierung der Eignerziele auf die Steuerung der Unternehmensentwicklung fordert, dann müssten die Vorgaben zum Personal oder zur öffentlichen Leistungserbringung entweder wegfallen oder einen klaren strategischen Bezug erhalten (z. B. «fortschrittliche Arbeitgeberin zwecks ...» oder «Versorgung der Schweiz mit qualitativ hochstehenden Kommunikationsdienstleistungen»). Der Eigner sollte die grundlegenden Tätigkeitsbereiche abstecken resp. konkretisieren und bei Auslandengagements die Risiken im Auge behalten.

Auch wenn der pragmatische Ansatz des Bundes verfolgt wird, der dem Bund als Eigner die Formulierung aufgabenbezogener Ziele zugesteht, um so seine Interessen bei der Aufgabenerfüllung direkt durchzusetzen, bleibt mehr als die Hälfte der Ziele systemfremd, nicht stufengerecht oder ist nicht in der Form eines strategischen Ziels des Bundesrats formuliert:³⁰

- Ziele, welche zu den Kernaufgaben und -kompetenzen eines Verwaltungsrats gehören. Beispiele: Effizienz, Weiterentwicklung des Kerngeschäftes, Nachhaltigkeit, Kommunikation, Personalpolitik, Verhalten bei Kündigungen sowie Aus- und Weiterbildung
- Ziele, welche bereits im Gesetz festgehalten sind. Beispiel: Das Erwähnen des Universaldienstes der Post.

³⁰ Die Einschätzung basiert auf einer betriebswirtschaftlichen Zieldefinition. Damit wird nicht ausgesagt, dass der Bundesrat Ziele formuliert, welche gegen die Gesetze resp. den Corporate-Governance-Bericht verstossen. So verlangt beispielsweise Leitsatz 32 des CGB ausdrücklich, dass der Bund personalpolitische Vorgaben macht. Dies ist in dieser Form bei den OECD-Leitsätzen nicht vorgesehen.

- Policy Ziele, welche in die Verantwortung der Politik oder des Regulators gehören. Beispiele: Bei den SBB werden das Verlagerungsziel (Zuständigkeit Politik), die Interoperabilität (Zuständigkeit Regulator) und die diskriminierungsfreie Trassenvergabe (Zuständigkeit Regulator) erwähnt.

Als eigentliche strategische Ziele kann man beispielsweise das Halten der Marktführerschaft im Inland bei Privatkunden (Swisscom) oder das Erwirtschaften eines Konzerngewinns im Jahr 2012 von 402 Mio. CHF (SBB) bezeichnen.

Gütekriterium 5: Der Eigner soll die mit dem Unternehmenseigentum verfolgten Ziele und seine Rolle klären sowie definieren, wie er die Ziele umsetzen will.

Eine Gewichtung und Priorisierung der Ziele findet nicht statt.³¹ Aufgabenorientierte Ziele stehen neben finanziellen Zielen und auf Zielkonflikte wird nicht eingegangen. Konflikte werden zwar in der Regel im konkreten Einzelfall geklärt, dazu fehlt aber eine generell-abstrakte Auslegeordnung. Deshalb besteht für die Unternehmen ein sehr grosser Ermessensspielraum.

Die Interviews haben gezeigt, dass in der Zielbildungsphase zwischen GS UVEK und EFV durchaus unterschiedliche Positionen bei einzelnen Zielen eingenommen werden und eine Bereinigung bei der Formulierung der Zielvorgaben stattfindet (z. B. Ausschüttung der Swisscom). Eine Zielpriorisierung im Sinne einer *Balanced Scorecard*, wie von einem Unternehmen in den Interviews gewünscht, gibt es jedoch nicht.

Gütekriterium 6: Strategische Ziele sollen sowohl unternehmensbezogen als auch aufgabenbezogen sein. Der Anteil der aufgabenbezogenen Steuerung ist abhängig zu machen von einem existierenden Markt, der finanziellen staatlichen Unterstützung und den Risiken für den Bund.

Das lediglich im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats festgehaltene Gütekriterium fordert, dass die Intensität der aufgabenbezogenen Steuerung abhängig von der Marktsituation, der Finanzierung durch staatliche Mittel und der Risiken erfolgen soll. Dies würde bedeuten, dass beispielsweise die aufgabenbezogenen Vorgaben bei den SBB infolge der staatlichen finanziellen Unterstützung detailliert sein müssten und bei der Swisscom infolge der geöffneten Märkte und der Börsenkotierung nur in riskanten Geschäftsfeldern notwendig wären.

Dies wird insofern eingehalten, als bei den SBB die aufgabenbezogenen Vorgaben tatsächlich sehr detailliert ausfallen und auf jede Division eingehen (wobei eine Fokussierung auf die Märkte und nicht Organisationsstrukturen sinnvoller wäre). Für die anderen Unternehmen sind ebenfalls zu jedem strategischen Geschäftsfeld Ziele formuliert, jedoch deutlich weniger detailliert.

Das Kriterium «Risikoberücksichtigung» wird insbesondere im Zielbildungsprozess berücksichtigt: So existiert für die SBB die Fachgruppe «Finanzen SBB», welche regelmässig tagt und die Formulierung der Ziele sowie die Kontrolle eng begleitet.

³¹ Das GS UVEK sieht bei den Zielen durchaus eine Gewichtung. So mache der Bundesrat verschiedentlich einen Vorbehalt zugunsten der betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten der Unternehmen, was als Priorisierung gewertet werden könne. Damit bleibt aber eine deutliche Unschärfe.

Eine explizite Berücksichtigung der Risiken fehlt jedoch in den strategischen Zielen der drei Unternehmen, ausser bei der Nennung konkreter Auflagen für die potenziell risikoreichen Auslandengagements.

2.3.2 Kontrolle der Zielerreichung

2.3.2.1 Umsetzung in der Praxis

Prozess der Kontrolle

Ein zentrales Instrument zur Überprüfung der Zielerreichung ist das jährliche Reporting der Unternehmen, in welchem diese aufzeigen, inwieweit sie die durch den Bundesrat vorgegebenen Ziele im abgelaufenen Geschäftsjahr erreicht haben.

Die Überprüfung der Zielerreichung läuft nach einem standardisierten Schema ab:

Die Verwaltungsräte von Swisscom, Post und SBB stellen dem GS UVEK und der EFV ihre Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele, die Geschäftsberichte und die Jahresrechnungen des abgelaufenen Geschäftsjahrs zu.

Das GS UVEK und die EFV analysieren die eingereichten Unterlagen und tauschen sich gemeinsam über ihre Einschätzungen und offenen Fragen aus.

Im Rahmen eines Eignergesprächs wird der Bericht der Unternehmen besprochen. Das GS UVEK lädt dazu die EFV sowie auf Seite der Unternehmen den Verwaltungsratspräsidenten (VRP) und den Chief Executive Officer (CEO) ein. Sitzungsvorsitz hat der Generalsekretär des UVEK. An diesen Sitzungen wie auch an den anderen offiziellen Eignergesprächen nimmt zu Beginn zudem die Departementsvorsteherin UVEK teil.³² Im Eignergespräch, das rund zwei Stunden dauert, erhalten die Unternehmen eine Rückmeldung zur Zielerreichung und es werden gezielt Nachfragen gestellt sowie auf Lücken aufmerksam gemacht, zu welchen die Unternehmen ergänzende Informationen liefern müssen.

Als Ergebnis dieser Evaluation stellt das UVEK in Absprache mit dem EFD Antrag an den Bundesrat zur Genehmigung der Geschäftsberichte und Jahresrechnungen sowie zur Entlastung der Verwaltungsräte der drei Unternehmen. Der Antrag enthält eine Einschätzung der Zielerreichung aus Sicht des Bundes. Zu jedem Ziel wird festgehalten, ob es erreicht, teilweise erreicht oder nicht erreicht wurde. Die Berichterstattung erfolgt an die GPKs und FKs beider Räte.

Die Einschätzung der Zielerreichung weicht in einzelnen Aspekten von derjenigen der Unternehmen ab. Der Bericht ist nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, lediglich eine summarische Beurteilung wird öffentlich gemacht. Bereits dieser Aspekt entfalte aber eine Wirkung, geben sich die Interviewten überzeugt.

Weder das GS UVEK noch die EFV verfügen über die notwendigen Ressourcen, die Zielerreichung mit eigenen Erhebungen zu messen. Die Verwaltung stützt auf die Informationen der Unternehmen ab. Die befragten Personen im GS UVEK und in der EFV sind der Überzeugung, dass die Informationen aus den Unternehmen wahrheitsgetreu und vollständig geliefert werden. Die VRPs und CEOs der Unternehmen

³² Hier hat ein Kulturwechsel stattgefunden: Der Vorgänger im Amt nahm erst am zweiten Teil der Eignergespräche teil. Zudem war er an den Swisscom-Eignergesprächen nicht dabei.

erklären übereinstimmend, dass sie der Verwaltung grundsätzlich alle geforderten Unterlagen zur Verfügung stellen und dass die Verwaltung vertrauensvoll mit den gelieferten Informationen umzugehen wisse. Die aktienrechtlichen Einschränkungen der Informationsweitergabe bei der Swisscom hätten in der Praxis noch nie zu Problemen geführt.

Auf Grundlage des Beschlusses erteilt der Bundesrat die nötigen Instruktionen zur Wahrnehmung der Aktionärsinteressen des Bundes an seine Vertreter bei den Generalversammlungen von Swisscom und SBB und orientiert die parlamentarischen Aufsichtskommissionen über die Zielerreichung der drei Unternehmen und über seine Beschlüsse.

Der Bericht des Bundesrates wird im Rahmen einer Sitzung mit Vertretern der GPKs, der FK und der KVF zusammen mit der Departementsvorsteherin und dem Generalsekretär UVEK im Frühjahr behandelt. Zu einem späteren Zeitpunkt befragt das gleiche parlamentarische Gremium die VRPs und CEOs der Unternehmen.³³

Zusätzlich zum Zielerreichungsgespräch finden mehrmals jährlich institutionalisierte Eignerggespräche zwischen der Verwaltung und den Unternehmen statt. Bei der Post und den SBB sind es gesamthaft fünf Eignerggespräche und bei der Swisscom drei. Das GS UVEK legt in Absprache mit der EFV und den Unternehmen die Traktandenlisten für die gemeinsamen Sitzungen fest. Gibt es Differenzen zwischen den beiden Departementen, so werden diese vor der Sitzung bereinigt.³⁴ Die Bundesverwaltung tritt nach Aussage der Interviewten in der Verwaltung mit wenigen Ausnahmen mit einheitlicher Stimme gegenüber den Unternehmen auf. Eine Ausnahme gab es beispielsweise beim Thema Gewinnablieferung, wobei die betroffenen Departemente nach dem entsprechenden Entscheid des Bundesrates jeweils einheitlich diesen Beschluss vertraten.

Um den Informationsfluss unter dem Jahr sicherzustellen, erhalten der Generalsekretär des UVEK und der Direktor der EFV von den Unternehmen die Traktandenlisten und Protokolle der Verwaltungsratssitzungen. Dies erlaubt der Verwaltung auf politisch sensible Traktanden hinzuweisen oder in Einzelfällen vorgängig zu intervenieren. Allerdings wird von der Verwaltung bemerkt, dass direkte Interventionen selten seien, z. B. als eine Unternehmung zur Steueroptimierung eine Gesellschaft in Liechtenstein gründen wollte. Es komme hingegen regelmässig vor, dass bei unbekanntem Traktanden das GS UVEK nachfragt, was der Inhalt des Geschäfts sei. Zusätzlich werden umstrittene Themen am nächsten Eignerggespräch traktandiert. Bei wichtigen und als dringend eingestuften Geschäften erwartet das GS UVEK, dass sich das Unternehmen vorgängig selber meldet.

Bei der Swisscom findet jeweils vorgängig zur Verwaltungsratssitzung eine Sitzung von GS UVEK/EFV mit dem Staatsvertreter im Verwaltungsrat statt. Er orientiert über konkrete Sitzungstraktanden des Verwaltungsrats und liefert bei Bedarf Beila-

³³ Die Sitzungen finden im Turnus unter der Leitung des Präsidenten der zuständigen Subkommission der GPK-N bzw. der GPK-S statt. Bis 2011 fand zuerst eine Anhörung der Unternehmen statt, erst zu einem späteren Zeitpunkt die Anhörung des Departementsvorstehers. Die Reihenfolge wurde gewechselt, damit die GPK in Kenntnis der Einschätzung des Bundesrats die Unternehmen befragen kann.

³⁴ Bei den SBB werden die Traktanden und die Inhalte in der Fachgruppe Finanzen SBB ca. zwei Wochen vor dem Eignerggespräch vorbesprochen. Diese besteht aus je einer Person aus dem GS UVEK, dem BAV und der EFV.

gen. Eine direkte Instruktion hat bislang nur einmal im Fall Eircom stattgefunden.³⁵ Der Staatsvertreter wird aus Sicht der Verwaltung als wichtig erachtet, da das GS UVEK nur so zu den Informationen komme, ohne das Gleichbehandlungsgebot der Minderheitsaktionäre einer börsenkotierten Unternehmung zu verletzen. Trotz Staatsvertreter finden gleichwohl regelmässige Gespräche von GS UVEK/EFV mit dem VRP der Swisscom zu aktuellen Fragestellungen statt.

Auf Sachbearbeitungsebene findet zwischen dem GS UVEK und den Unternehmen ein intensiver, wenn notwendig sogar täglicher informeller Austausch und bei Bedarf ungefähr ein Treffen pro Monat statt. Aber auch der GS UVEK und die Unternehmensspitze tauschen sich regelmässig auf informeller Ebene zu konkreten Fragen aus.³⁶ In der Regel geht es dabei um Schnittstellenfragen zwischen Politik und Unternehmen.

Die Interviews haben zudem auf eine andere Form des informellen Kontakt zwischen Bund und Unternehmen aufmerksam gemacht: Die Unternehmen nehmen regelmässig mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrats und des Parlaments Kontakt auf. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es um Rahmenbedingungen und Gesetzgebung geht. Das GS UVEK erwartet, dass in solchen Fällen das Departement vorgängig informiert wird. Zudem wird erwartet, dass das Lobbying sachorientiert erfolgt. Die interviewten Vertreter der Verwaltung erachten es als akzeptabel, dass die Unternehmen ihre unterschiedlichen Positionen bekannt machen.

Inhalt der Zielerreichungsberichte

Die Berichte der Verwaltungsräte an den Bundesrat zur Zielerreichung sind unterschiedlich gestaltet, folgen aber inhaltlich einer vergleichbaren Logik. In einem ersten Teil wird eine Gesamteinschätzung der Zielerreichung vorgenommen, bevor dann auf die einzelnen durch den Bundesrat vorgegebenen Ziele, welche mit Indikatoren hinterlegt sind, konkret eingegangen wird.³⁷

Die Unternehmen basieren ihre Eigeneinschätzungen auf unternehmensintern erhobene Kennzahlen. Diese werden argumentativ eingeordnet und begründet. Stehen Datenreihen zur Verfügung, wird bei den Kennzahlen jeweils die Entwicklung über einen längeren Zeitraum angegeben. Zu jedem Ziel findet sich eine Begründung, warum und inwieweit dieses erreicht wurde.

Die Swisscom integriert zusätzlich Benchmarkingdaten anderer Unternehmen in ihren Bericht, soweit solche vorliegen.

Der Bericht des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Ziele an die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommissionen des National- und des Ständerats unterscheidet sich deutlich von den Berichten der Unternehmen.³⁸ Zu jedem Unternehmen findet sich ein Kapitel. Zuerst wird jeweils die Erreichung der strategischen Ziele beurteilt, danach über das Jahresergebnis und die

³⁵ In diesem Fall übernimmt der Bund die Haftung für allfällige Folgen der Instruktion.

³⁶ Ein Beispiel soll dies illustrieren: Der Leiter PostReg hat den Generalsekretär UVEK darauf aufmerksam gemacht, dass er und die Post unterschiedliche Vorstellungen hätten, wie der Zugang zu den Poststellen zu messen sei. Darauf rief der Leiter GS UVEK den CEO der Post an, um dies mit ihm zu besprechen.

³⁷ Der Umfang beträgt beim Bericht der Swisscom 2010 96 Seiten, bei den SBB 50 Seiten und bei der Post ebenfalls 50 Seiten.

³⁸ Der Umfang des Berichts zum Geschäftsjahr 2010 betrug 52 Seiten.

Gewinnverwendung resp. bei den SBB die Verwendung des Bilanzergebnisses berichtet und schliesslich der Antrag an die GV resp. bei der Post der Beschluss des Bundesrats festgehalten.

Die Zielerreichung wird für jedes einzelne Ziel mit dem Prädikat «erreicht», «teilweise erreicht» oder «nicht erreicht» versehen. Dieses begründet der Bundesrat sowohl verbal als auch mit wenigen Kennzahlen. Die Texte basieren auf Ausführungen, Tabellen und Grafiken der Unternehmen, sind aber durchaus eigenständig formuliert und werden mit Eigeneinschätzungen ergänzt. Die Bewertungen der Unternehmen und des Bundes variieren jedoch nur selten.

Von 69 beurteilten Zielen im Bericht über das Geschäftsjahr 2010 wurden lediglich 15 mit dem Prädikat «teilweise erreicht» versehen und sogar nur 2 mit «nicht erreicht». Die Einschätzung könnte auf den ersten Blick auf zu wenig ambitionierte Ziele oder zu milde Beurteilung hindeuten, deckt sich aber weitgehend mit der Performanzanalyse im zweiten Teil der vorliegenden Evaluation (vgl. Kap. 3)

2.3.2.2 Beurteilung der Praxis

Gütekriterium 7: Kontrollberichte werden dem Bundesrat resp. der Generalversammlung unterbreitet. Die Kontrollfunktion kann durch die Departemente wahrgenommen werden.

Das Gütekriterium wird erfüllt. Die Unternehmen reichen ihre Berichte über die Zielerreichung jährlich ein.

Die Kontrollfunktion wird wie durch das Gütekriterium gefordert durch das GS UVEK und die EFV wahrgenommen.³⁹

Gütekriterium 8: Dem Bundesrat resp. der Generalversammlung müssen folgende Dokumente vorgelegt werden: Der Bericht des Verwaltungsrats zur Erreichung der strategischen Ziele, der Geschäftsbericht, der Prüfbericht der Revisionsstelle und allfällige Berichte der Eidg. Finanzkontrolle.

Die Verwaltungsräte liefern dem Bundesrat nebst dem Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele den Geschäftsbericht sowie den Revisionsbericht ab. Kernelement ist der Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele.

Über jedes durch den Bundesrat vorgegebene Ziel wird ausführlich Bericht erstattet. Die Zielbeurteilung wird mit ausreichend Datenmaterial unterlegt. Dies erlaubt dem Eigner, die Eigeneinschätzung der Unternehmen nachzuvollziehen.

Problematisch ist die Abhängigkeit der Verwaltung vom Datenmaterial der Unternehmen. Informationsasymmetrien sind nicht auszuschliessen.⁴⁰ Ein direkter Zugang zu den Daten der internationalen Branchenorganisationen würde die Glaubwürdigkeit einer unabhängigen Beurteilung erhöhen. Dies würde jedoch Hintergrundwissen zu den Entwicklungen in den einzelnen Ländern voraussetzen. Die Rolle der Daten-

³⁹ Die Ausführung zu Gütekriterium 3 trifft natürlich auch hier zu.

⁴⁰ Die Verwaltung erachtet diese Abhängigkeit als nicht problematisch und betont, dass sie bei Zweifeln an der Glaubwürdigkeit Daten durch Dritte beschaffen resp. verifizieren lassen könnte.

aufbereitung und -analyse könnte beispielsweise das statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) wahrnehmen.

Gütekriterium 9: Die für die Eignersteuerung zuständige Einheit soll (a) über ihre eigene Performanz bei der Steuerung und (b) über die Zielerreichung der Unternehmen Rechenschaft ablegen, insbesondere dem Parlament resp. den zuständigen Kommissionen unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse. Die OECD empfiehlt als Minimalgrößen für die Berichterstattung: Aussagen zur finanziellen Performanz und zum Unternehmenswert und einen Bericht über die Implementierung der Eigentümerziele.

Der Bericht des Bundesrats über die Erreichung der strategischen Ziele enthält die Inhalte, welche durch das Gütekriterium gefordert werden. Es werden sowohl konkrete Aussagen zur finanziellen Performanz als auch zur Implementierung der Eigentümerziele gemacht. Fehlend sind bei den SBB Angaben zum Unternehmenswert, welcher aber auch nur schwerlich berechnet werden kann, da die SBB ohne finanzielle Unterstützung des Staats nicht überlebensfähig wären.

Positiv zu würdigen ist die standardisierte Berichterstattung des Bundesrates. Es macht Sinn, dass der Bund sinngemäss Textbausteine aus den Berichten der Unternehmen übernimmt, solange sie kritisch reflektiert und angepasst werden. Dies ist durchaus der Fall.

Gütekriterium 10: Kontrollmechanismen sind risikobasiert zu etablieren.

Die Berichterstattung erfolgt bei allen Unternehmen nur beschränkt risikobasiert. Unterschiede gibt es bei der Frequenz der regelmässig stattfindenden Eignergespräche und bei den informellen Kontakten. Es ist nachvollziehbar, dass die Gesprächsfrequenz bei der Swisscom am geringsten ist, da das Unternehmen börsenkotiert ist. Auch die detaillierte Leistungsvereinbarung bei den SBB ist unter dem Risikoaspekt verständlich.

Durch die Zustellung der Traktandenlisten und Protokolle der Verwaltungsratssitzungen trägt die Verwaltung dem Risikoaspekt am Zielführendsten Rechnung. Damit werden aber *Eingriffe* in die unternehmerische Verantwortung der Verwaltungsräte zumindest in Kauf genommen und es wäre zu prüfen ob die gesetzliche Grundlage für die Zustellung dieser Informationen ausreicht.⁴¹

⁴¹ Aufgrund des Postulates der Geschäftsprüfungskommission NR vom 23. November 2007 (Zusatzbericht zur Interessenvertretung des Bundes in privatrechtlichen Aktiengesellschaften, 07.3772) wurde im Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht vom 25. März 2009 (BBl 2009 2659) zur Problematik des Informationsaustausches im Allgemeinen und bei den kotierten Gesellschaften (Swisscom) im Besonderen Stellung genommen (Zusatzbericht Ziff. 3). Der Bundesrat gelangte aus seiner Sicht zur Schlussfolgerung, dass bei nicht kotierten Gesellschaften mittels entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen der privilegierte Informationszugang des Bundes gesichert werden kann. Bezüglich der Swisscom hat der Bundesrat festgehalten, dass die Minderheitsaktionäre zum Zeitpunkt des Börsengangs um die besondere Informationspraxis wussten und der Status quo demzufolge ohne nachträgliche Legitimierung beibehalten werden könnte. Um der Sonderstellung und insbesondere den Informationsbedürfnissen von Bund, Kantonen und Gemeinden bezüglich ihrer Beteiligungen bei kotierten Gesellschaften generell Rechnung zu tragen, ist vorgesehen, im Rahmen der laufenden Revision des Börsenrechts entsprechende Bestimmungen aufzunehmen.

Gütekriterium 11: Zwischen der ausgegliederten Einheit und dem Departement ist eine Kultur des Dialogs (des Lernens) anzustreben.

Grundsätzlich haben der Bundesrat bzw. die Generalversammlung die Möglichkeit, Mitglieder des Verwaltungsrats abzurufen. Solch scharfe Sanktionen sind aber bislang noch nie ergriffen worden. Der Bundesrat und die Verwaltung setzen auf eine Kultur des Dialogs. Die regelmässigen Eignerggespräche sind zwar Bestandteil des Kontrollprozesses, sie haben aber auch immer eine Zukunftsdimension. Dies steht im Einklang mit dem Gütekriterium.

2.3.3 Schematische Zusammenfassung

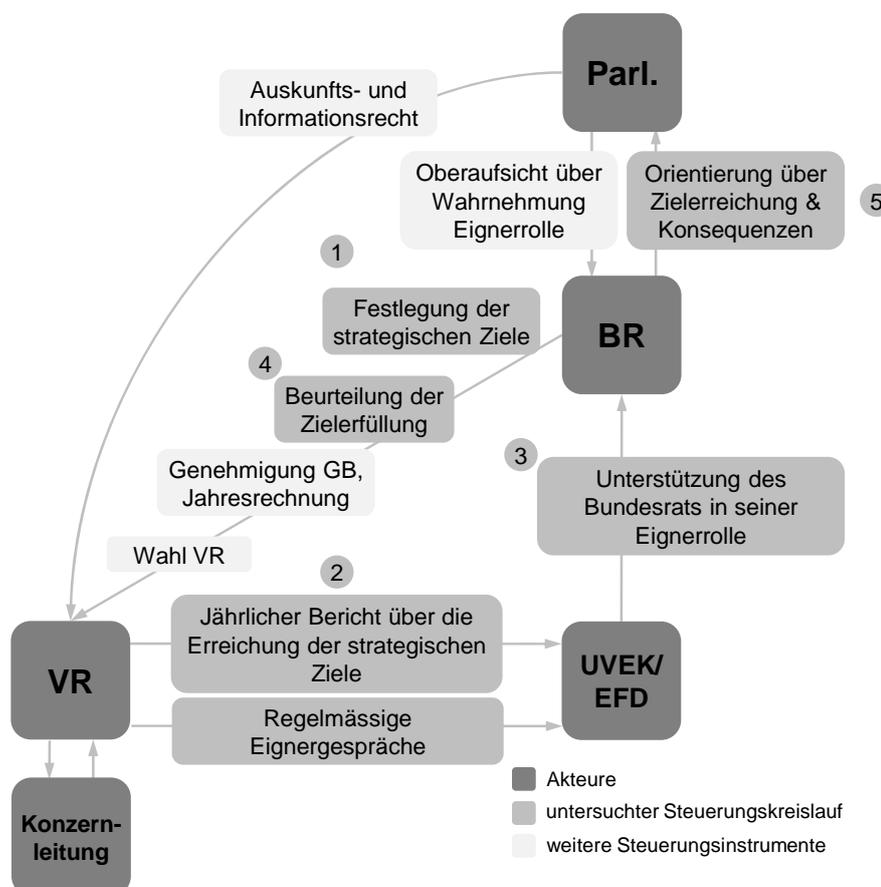
Abbildung 1 fasst die Steuerung durch den Bundesrat zusammen, so wie sie im Rahmen dieser Evaluation in der Praxis beobachtet werden konnte.⁴²

Der Bundesrat legt in seiner Funktion als Eigner die strategischen Ziele für die Unternehmen zuhanden der Verwaltungsräte fest (1). Die Verwaltungsräte der Unternehmen erstatten jährlich Bericht über die Zielerreichung (2). Zudem nimmt der Bundesrat resp. die Verwaltung durch regelmässige Eignerggespräche und informelle Kontakte Einfluss auf das Einhalten der Eignerziele.

Die Verwaltung (GS UVEK und EFV) analysiert zuhanden des Bundesrats die zugestellten Berichte der Unternehmen und unterstützt den Bundesrat in der Wahrnehmung seiner Eignerfunktion (3). Dieser erstellt einen eigenen Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele (4) und orientiert die parlamentarischen Obergerichtskommissionen und die Unternehmen über seine Einschätzung sowie allfällige Konsequenzen (5).

⁴² Nicht berücksichtigt wird die Rolle des Regulators und der Fachaufsicht.

Steuerung der Unternehmen Post, SBB und Swisscom



2.4 Beispiele für die Steuerung in aussergewöhnlichen Situationen

Ob sich Steuerungsinstrumente bewähren, zeigt sich oft erst in aussergewöhnlichen Situationen. Diese geben Hinweise darauf, inwieweit sich die Akteure an die «Spielregeln» halten oder ob von diesen abgewichen wird.

Im Rahmen der Evaluation sind fünf aussergewöhnliche Situationen ausgewertet worden. Als aussergewöhnliche Situationen werden solche bezeichnet, welche zu politischen Vorstössen führten resp. das Interesse der Medien anzogen. Sie standen im Fokus der Öffentlichkeit. Es handelt sich bei der *Post* um (1) die Reduktion der Anzahl Briefzentren im Rahmen des Projekts REMA und (2) die Reorganisation des Poststellennetzes, bei den *SBB* um (3) die strategische Ausrichtung von SBB Cargo und (4) den Streik im Industriewerk Bellinzona sowie bei der *Swisscom* (5) um die Auslandstrategie.

Ausser bei SBB Cargo gab es bei allen Ereignissen Interventionen, welche von der Eignersteuerung mittels strategischer Zielvorgaben abweichen. Dabei lassen sich drei Interventionsformen unterscheiden:⁴³

- *Der Bundesrat macht das Unternehmen auf seine Anliegen in Gesprächen explizit aufmerksam:* So hat der Bundesrat die Reduktion der Briefpostzentren von achtzehn auf drei ursprünglich unterstützt. Auf politischen Druck, u. a. mittels parlamentarischer Vorstösse, setzte sich das UVEK bei der Post dafür ein, dass diese bei der Umsetzung auf regionalpolitische Bedürfnisse Rücksicht nimmt.⁴⁴ Damit wurde Einfluss auf einen konkreten Entscheid des Verwaltungsrats genommen.
- *Der Bundesrat schafft ein neues Steuerungsinstrument:* Da die Reduktion der Poststellen in der Öffentlichkeit umstritten ist, hat der Bundesrat die Kommission Poststellen geschaffen. Diese gibt Empfehlungen zur Schliessung umstrittener Poststellen ab – eigentlich würde die Schliessung einzig in der Verantwortung des Verwaltungsrats liegen und zu dessen unternehmerischen Kompetenzen gehören. Auch wenn die Kommission nur Empfehlungen abgibt, beeinflussen diese die Entscheidungsfindung des Verwaltungsrats.
- *Der Bundesrat interveniert bei aussergewöhnlichen unternehmerischen Problemen resp. Herausforderungen:* Nach der Ankündigung der Schliessung des Industrierwerks Bellinzona ist in diesem ein Streik ausgebrochen. Der Vorsteher UVEK hat nach einer drohenden Eskalationsgefahr einen Runden Tisch eingesetzt, obschon es sich bei der Beilegung des Streiks eigentlich um ein unternehmerisches Problem gehandelt hätte. Zu dieser Kategorie kann auch die Intervention des Bundesrats gezählt werden, als die Swisscom Eircom übernehmen wollte.⁴⁵

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Steuerung durch mittelfristige strategische Zielvorgaben in speziellen Situationen an ihre Grenzen stossen kann, namentlich bei Krisen oder bei unerwarteten, die strategische Ausrichtung betreffenden Vorkommnissen. In solchen Fällen hat der Bundesrat in der Vergangenheit in Einzelfällen zu anderen Mitteln gegriffen, um aus seiner Sicht rasche und zielgerichtete Lösungen zu ermöglichen. Dieses Verhalten entspricht aber nicht dem Modell.

⁴³ Die Aussagen basieren auf Interviews mit Vertretern des GS UVEK, der EFV, den Unternehmen und des Regulators.

⁴⁴ Die Verwaltung betont, dass die Kompetenzen des Unternehmens respektiert wurden. Dies trifft aus rechtlicher Sicht zu, der Verwaltungsrat wurde dadurch aber deutlich beeinflusst.

⁴⁵ Rein theoretisch hätte der Verwaltungsrat trotz Instruktion des Bundesrates an seinen Staatsvertreter der Akquisition zustimmen können. Aus dem Vorfall wurden Lehren gezogen: Um weitere solche Interventionen zu vermeiden, wurde eine Anpassung der strategischen Ziele vorgenommen und die Eignerstrategie bezüglich Auslandengagements geklärt.

2.5

Beantwortung der ersten Untersuchungsfrage

Wie ist die konkrete Praxis des Bundesrates und der Verwaltung in der Eignersteuerung von Post, SBB und Swisscom zu beurteilen? Inwieweit kann der Bund dabei die Aufgabenerfüllung steuern und gleichzeitig eine klare Trennung unternehmerischer und politischer Verantwortlichkeiten verwirklichen?

Die in Kap. 1 aufgeworfene erste Leitfrage der Untersuchung wird anhand der einzelnen im Pflichtenheft vorgegebenen Teilfragen beantwortet. Dabei wird jeweils eine Würdigung vorgenommen und auf die Kapitel verwiesen, in welchen die Thematik ausführlich behandelt wurde. Abschliessend folgt die Beantwortung der Leitfrage.

1. *Wie sieht die konkrete Praxis des Bundesrates und der Verwaltung in der Eignersteuerung von Post, SBB und Swisscom aus? In welchen Fällen wird aufgabenbezogen gesteuert?*

Die Eignersteuerung des Bundesrates folgt *definierten Abläufen*. Der Prozess ist standardisiert und bei den drei Unternehmen vergleichbar modelliert.

Die hauptsächlichen Steuerungsinstrumente sind – wie durch den Bundesrat transparent ausgewiesen – die strategischen Ziele des Bundesrats (vgl. Kap. 2.3.1), die Kontrolle der Zielerreichung (vgl. Kap. 2.3.2) und (in diesem Bericht nicht behandelt) die Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats.

Die *strategischen Ziele* werden durch den Bundesrat auf Antrag des UVEK und des EFD für einen Zeitraum von vier Jahren beschlossen. Die Ziele der Vorperiode bilden die Ausgangslage für die Zielbildung und wurden in den vergangenen Perioden nur in wenigen Bereichen angepasst. Anpassungen erfolgen gestützt auf Marktentwicklungen und aufgrund von politischen Vorkommnissen.

Der Bundesrat überprüft die *Zielerreichung* in einem formellen Prozess jährlich. Grundlage dazu bildet das Reporting der Unternehmen zur Zielerreichung, das nach einer Einschätzung durch die Verwaltung und einem klärenden Eignerggespräch zwischen den Unternehmen und dem Eigner mit einem Beurteilungsbericht aus Sicht des Eigners zuhanden der GPKs und der FKs beider Räte ergänzt wird.

Nebst dem *ex post* Reporting gibt es zwischen dem Bundesrat resp. der Verwaltung einen kontinuierlichen engen Informationsaustausch. Drei- (Swisscom) bis fünfmal (Post und SBB) jährlich finden ordentliche Eignerggespräche statt und auch die informellen Kontakte sind (auf Sachbearbeitungsebene bis täglich) regelmässig, obschon dies auf Gesetzesstufe in dieser Intensität nicht vorgesehen ist – dort sind lediglich die Steuerungsinstrumente festgehalten. Dabei werden die Anliegen des Eigners eingebracht und beispielsweise Geschäfte des Verwaltungsrats vorbesprochen.

Die strategischen Ziele des Bundesrats enthalten sowohl unternehmens- als auch aufgabenbezogene Aspekte. Zu den unternehmensbezogenen Zielen zählen die finanziellen, welche den Fokus auf die langfristige Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswerts legen. Aufgabenbezogene Ziele sind diejenigen, welche sich mit der konkreten Leistungserbringung befassen. In den strategischen Zielen des Bundesrats wird zwischen diesen beiden Zieltypen *nicht explizit unterschieden*. Die Anzahl aufgabenbezogener Ziele ist hoch und detailliert.

Unternehmens- und aufgabenbezogene Zielen stehen in einem engen Konnex: Nur durch eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung ist eine Steigerung des Unternehmenswerts möglich. Durch die Festlegung aufgabenbezogener Ziele *engt der Bundesrat deshalb den Handlungsspielraum des Verwaltungsrats* zur Erreichung der unternehmensbezogenen Ziele *ein* und beschneidet zwar nicht formell, aber doch materiell seine Kompetenzen.

Der Einbezug aufgabenbezogener Ziele in die Eigenerziele des Bundesrats ist je nach Sichtweise nicht unproblematisch. Das Ausmass des Service Public sollte nach Ansicht von Regulationsexperten primär im Rahmen der Sektorsteuerung festgelegt und die Einhaltung durch einen unabhängigen Regulator überprüft werden. Die jetzige durch den Bund praktizierte Regelung lässt sich aus einer «integralen Staatsverantwortung» resp. politischen Sichtweise heraus begründen, d. h. die Exekutive schränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum des Verwaltungsrats der Unternehmen in Bereichen ein, wo befürchtet wird, dass die Unternehmen sich gegen den Willen der Politik verhalten könnten (z. B. Streichen von Ausbildungsplätzen, um den Gewinn oder die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen). Die unternehmerische Freiheit wird dadurch eingeschränkt und die Verantwortlichkeiten werden weniger klar. In Bereichen, wo der Markt vollständig geöffnet ist oder intensiver intermodaler Wettbewerb stattfindet, können zudem Ungleichbehandlungen entstehen.⁴⁶

Falls bei den SBB infolge der hohen finanziellen Unterstützung und der Bedeutung für den Bund weiterhin eine starke politische Einflussnahme gewünscht wird, müsste man sich fragen, inwieweit die Ausgliederungsziele bezüglich Steuerung erreicht wurden und die Steuerungsmechanismen in der jetzigen Form zweckmässig sind.

Unterschiede bei der Eignersteuerung *zwischen den Unternehmen* gibt es bei der Swisscom und bei den SBB. Bei der Swisscom wählt der Bundesrat einen Staatsvertreter in den Verwaltungsrat. Der Zusatznutzen ist aus einer *inhaltlichen Sicht* heraus eher beschränkt, da die Informationsflüsse zwischen Mehrheitseigner und VRP in der Praxis auch ohne Staatsvertreter intensiv sind. Bei den SBB genehmigt das Parlament zusätzlich eine Leistungsvereinbarung und bewilligt einen Zahlungsrahmen, welche Grundlage für die strategischen Ziele des Bundesrats bilden. Da bei der Leistungsvereinbarung detailliert Ziele für die SBB vorgegeben werden, welche über die konkrete Mittelverwendung hinausgehen, wird die Eignersteuerung durch den Bundesrat erheblich eingeschränkt und es wird übersteuert. Die Eignersteuerung erfolgt systemfremd durch das Parlament.⁴⁷

2. *Auf welcher Stufe und auf welcher Grundlage werden wichtige Entscheide über Vorgaben an die Unternehmen vorbereitet und getroffen? (Erarbeitung strategischer Ziele, Bewertung der Zielerreichung, Einzelentscheide). Auf welcher Stufe und auf welcher Grundlage erfolgt dabei die Abwägung zwischen konkurrierenden unternehmens- und aufgabenbezogenen Zielen?*

Der Bundesrat lässt sich bei der Wahrnehmung der Eigenerrolle durch das UVEK und das EFD unterstützen. Innerhalb der Departemente sind das GS UVEK und die

⁴⁶ Vgl. dazu detailliert Kap. 2.1.

⁴⁷ Vgl. zu den Entwicklungen Fussnote 23.

EFV mit den Aufgaben betraut. Je drei Vollzeitstellen kümmern sich u. a. um die Geschäfte (vgl. Kap. 2.3.1.1 und Kap. 2.3.2.1).

Gesteuert wird der Prozess der Eigenersteuerung durch das GS UVEK. Die EFV gibt zu den strategischen Zielen und im Kontrollprozess jeweils formalisiert ihre Haltung bekannt, fokussiert dabei aber insbesondere auf die finanziellen Aspekte (z. B. Gewinnablieferung, Pensionskassen-Fragen). Inhaltliche Differenzen werden vor den Eignerggesprächen besprochen, damit der Bund möglichst mit einer Stimme gegenüber den Unternehmen auftreten kann. Da die beiden Departemente dem Bundesrat gemeinsam Antrag stellen, ist dieses Suchen nach einer einvernehmlichen Position zweckdienlich.

An den Eignerggesprächen nehmen der Generalsekretär UVEK resp. der stv. Generalsekretär UVEK, der Finanzverwalter, die VRPs und CEOs der Unternehmen sowie bei den SBB der Direktor des BAV teil. Die Verantwortlichen werden durch Stabsmitarbeitende unterstützt. Die Departementsvorsteherin beteiligt sich ebenfalls an den Sitzungen.

Der Generalsekretär des UVEK und der Direktor der EFV holen nach Darstellung der Verwaltung in wichtigen Fragen vorab die Haltung ihrer Departementsvorsteherinnen ein. Die durch die Verwaltung erarbeiteten Vorschläge werden durch den Bundesrat nur sehr selten abgeändert, da die Haltungen von zwei Mitgliedern des Bundesrats in wichtigen Fragen bereits berücksichtigt wurden. Der Generalsekretär des UVEK und der Direktor der EFV sind deshalb prägend bei der Eigenersteuerung. Zudem haben auch die VRPs und CEOs Einfluss, da sie an allen Eignerggesprächen präsent sind und wesentliche Entscheidungsgrundlagen liefern, die nur in den Unternehmen verfügbar sind.

Das Abwägen zwischen aufgabenbezogenen und unternehmensbezogenen Zielen erfolgt pragmatisch im Dialog zwischen Verwaltung und Unternehmen und nach keiner einheitlichen Doktrin.

Die Doppelrolle des BAV als Fachaufsicht und gleichzeitige Teilnehmerin an den Eignerggesprächen ist nicht unproblematisch, jedenfalls bei einer allfälligen weiteren Marktöffnung.

3. Wie häufig und aus welchen Gründen bewegen sich Entscheidvorbereitung und -findung ausserhalb der vorgesehenen Zuständigkeiten? Welche Bedeutung haben nicht formalisierte Entscheide?

Die Bedeutung nicht formalisierter Entscheide kann nur abgeschätzt werden. Indizien sprechen für deren wichtige Bedeutung:

Da die Verwaltung beispielsweise alle Traktanden und Protokolle der Verwaltungsratssitzungen erhält und regelmässig ergänzende Auskünfte einfordert sowie in Einzelfällen sogar vor der Sitzung interveniert, ist davon auszugehen, dass dadurch das Verhalten des Verwaltungsrat beeinflusst wird. Man kann von einem *kooperativen Verständnis* der Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und dem Bund sprechen (vgl. Kap. 2.3.2.2). Dies ist problematisch, da damit Entscheide der Verwaltungsräte beeinflusst und Zuständigkeiten vermischt werden.

Einfluss haben auch die Gespräche, welche zwischen den Unternehmensspitzen und den einzelnen Bundesratsmitgliedern stattfinden. Nebst Antrittsbesuchen von VRPs und CEOs gibt es solche Gespräche vor Bundesratsentscheiden, welche für die

Unternehmung bedeutungsvoll sind. Problematisch ist bei diesen Gesprächen deren Intransparenz und Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Bundesrat.

4. *Wie sind die strategischen Ziele des Bundesrates im Hinblick auf Klarheit (Erwartungssicherheit für Unternehmen), Kohärenz, Stufengerechtigkeit, Relevanz, Anspruchsniveau, Überprüfbarkeit zu beurteilen? Insbesondere: Besteht eine ausreichende Unterscheidung und Priorisierung zwischen unternehmens- und aufgabenbezogenen Zielen?*

Der Bundesrat nimmt keine Zielpriorisierung vor und äussert sich in den strategischen Zielen nicht zum Umgang mit vorhandenen Zielkonflikten (Bsp.: Steigerung des Konzerngewinns vs. Berücksichtigung regionaler Anliegen). Zudem ist der Konkretisierungsgrad der Ziele sehr unterschiedlich und die Zielerreichung nicht immer konkret messbar.

Verschiedene Ziele sind keine strategischen Ziele im eigentlichen Sinne resp. nicht stufengerecht eingebaut. Dazu gehören (a) die Ziele, welche zu den Kernaufgaben und -kompetenzen eines Verwaltungsrats gehören, (b) Ziele, welche bereits im Gesetz festgehalten sind und (c) *Policy Ziele*, welche in die Verantwortung der Politik oder des Regulators gehören.

5. *Wie ist die Transparenz und Aussagekraft der Informationen zu beurteilen, welche der Verwaltung von den Unternehmen vorgelegt werden? Wie ist die Transparenz und Aussagekraft der Informationen zu beurteilen, die den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen vorgelegt werden? Welche Informationen fehlen allenfalls?*

Die Unternehmen liefern der Verwaltung die zur Beurteilung der Zielerreichung notwendigen Informationen vollständig und transparent. Zusammen mit den Informationen der Regulatoren und der Fachaufsicht ergibt sich daraus ein verlässliches Bild der Unternehmensentwicklung (vgl. Kap. 2.3.2.2).

Die Verwaltung ist auf die Informationen der Unternehmen angewiesen und kann wegen fehlender personeller Ressourcen keine eigenen Erhebungen durchführen, was nicht unproblematisch ist. Die Interviewten verweisen auf eine grosse Vertrauenskultur. Diese ist vor dem Hintergrund entsprechender Informationsasymmetrien zu beurteilen. Die Problematik wird insofern entschärft, als das Verhalten und die Dienstleistungen der ausgegliederten Unternehmen in der Bevölkerung und Medien kritisch verfolgt werden.

Auch zu den internationalen Datenbanken der einzelnen Netzwerkindustrien hat die Verwaltung im Gegensatz zu den Unternehmen keinen direkten Zugriff. Dadurch ist in der Verwaltung nur eine (durchaus anspruchsvolle) Plausibilitätsprüfung resp. ein Beschaffen von Informationen aus unterschiedlichen Quellen möglich, um möglichst konzise Schlussfolgerungen zur Unternehmensentwicklung ziehen zu können.

Der Bundesrat erstellt aus den Reportings der Unternehmen eine eigenständige Beurteilung der Zielerreichung. Diese weicht nur geringfügig von der Einschätzung der Unternehmen ab.

6. *Inwieweit entsprechen die Praxis der Steuerung von SBB, Post und Swisscom den Gütekriterien guter Public Corporate Governance?*

Die Steuerungspraxis hält sich in Bezug *Organisation und Prozessabwicklung* an die Gütekriterien, gebildet aus dem Corporate-Governance-Berichts des Bundesrates, den OECD-Leitsätzen für Public Corporate Governance und den Ergebnissen des COST Forschungsprojekts (vgl. Kap. 2.2).

Abweichungen gibt es insbesondere bei der *inhaltlichen Ausgestaltung* der Steuerung: Die Ziele sind weder priorisiert noch gewichtet und beschneiden durch die starke Fokussierung auf eine aufgabenorientierte Steuerung die unternehmerischen Kompetenzen der Verwaltungsräte. Nur einzelne Ziele sind im eigentlichen Sinn des Wortes strategischen Charakters. Die Aufgabenorientierung und die Einschränkungen sind auch dort relativ weitgehend, wo der Markt geöffnet wurde, Aufgaben in sektoriellen Erlassen klar vorgegeben werden, es keine finanzielle Unterstützung des Staates gibt und wo die Risiken für den Bund überschaubar sind.

Treffen diese Aspekte nicht zu, dann ist aus Sicht der Politik eine politische stärkere Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung gerechtfertigt. In extremis müsste man sich dann aber fragen, welches die Rolle des Verwaltungsrats bleibt und ob die Ausgliederung gerechtfertigt war.

Ausgehend von diesen Teilfragen kann die Leitfrage beantwortet werden:

Das Steuerungsmodell bewährt sich *grundsätzlich*. Vorbehalte sind bei der Formulierung der strategischen Ziele anzubringen und bei der umfassenden informellen Kontrolle der Unternehmen durch den Bund: Der Bund neigt dazu, sich zu wenig auf die strategischen Eignerziele zu beschränken und sich stattdessen in die Verantwortlichkeiten der Unternehmen einzumischen. Zudem findet eine deutliche Vermischung der Sektorsteuerung mit der Eignersteuerung statt, indem mittels der Eignersteuerung relativ umfassend aufgabenbezogen gesteuert wird. Finanziert der Bund ein Unternehmen mit, dann ist eine aufgabenorientierte Steuerung gerechtfertigt, die Rolle des Verwaltungsrats wird aber dadurch deutlich eingeengt.⁴⁸

Das Modell stösst in aussergewöhnlichen Situationen mit hohem politischem Druck an seine Grenzen, weil in diesen Fällen die Steuerung mittels strategischer Ziele nicht greift. Dem Eigner gelingt es dann oft nicht, sich auf seine definierte Rolle zu beschränken und er erhöht den Druck auf die Unternehmen oder interveniert sogar direkt.

⁴⁸ Bisläng wurde in einem Fall im Rahmen einer Untersuchung eine rechtlich unzulässige Einmischung durch den Bund festgestellt (vgl. Bericht der Subkommission «Swisscom» der GPK-N im Zusammenhang mit dem Entscheid des Bundesrates vom 23.11.2005 betreffend Swisscom).

3 Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Unternehmen

3.1 Fokus der Untersuchung

Im zweiten Teil der Evaluation wird untersucht, inwieweit das Ziel der Verselbständigung erreicht wurde, die Effizienz-, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Post, SBB und Swisscom zu steigern. Die Analyse basiert auf einem nationalen wie auch internationalen Vergleich der Unternehmensentwicklung.⁴⁹

Die Fragestellung geht implizit von der These aus, dass die Verselbständigung zu einer erhöhten Performanz der Bundesunternehmen geführt hat. Es ist jedoch eher zu vermuten, dass die (teilweise) *Marktöffnung* für eine erhöhte Performanz verantwortlich ist. Die Ausgliederung wäre lediglich als eine organisatorische Antwort auf den durch die Marktöffnung entstandenen Druck zu sehen, um den bundesnahen Unternehmen einen vergleichbaren Handlungsspielraum wie den Mitbewerbern einzuräumen. Performanz ist zudem nicht zwingend eine Folge der Marktöffnung oder der Ausgliederung. So kann es technologische Innovationen geben, welche die Performanz auch bei einem Verbleib innerhalb der Bundesverwaltung deutlich gesteigert hätten. Die Evaluation kann deshalb lediglich Aussagen über die Entwicklung der Unternehmen seit der Ausgliederung machen, aber keine Kausalitäten herleiten.

Für die *Sekundärdatenanalyse* greift die Studie auf bestehende Datenbanken der Unternehmen, Fachämter und Regulatoren zurück.⁵⁰ Datensammlungen internationaler Branchengesellschaften und Organisationen⁵¹ sowie Daten der OECD dienen als Grundlage für den internationalen Vergleich. Dabei werden ausgewählte europäische Vergleichsländer gewählt, in welchen die untersuchten Unternehmungen eine ansatzweise vergleichbare Ausgangslage aufweisen und genügend Zahlenmaterial verfügbar ist.⁵² Aufgrund unterschiedlicher länder- und unternehmensspezifischer Voraussetzungen sind die Vergleiche mit Vorsicht zu interpretieren. Für eine in jedem Fall korrekte Interpretation wären ökonometrische Analysen notwendig und detaillierte Kenntnisse der Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Solche Daten stehen in Europa zurzeit noch nicht zur Verfügung. Die Analyse gibt dennoch einen substantiellen Einblick in die Entwicklung der Unternehmen seit der Ausgliederung anhand von zentralen Kennzahlen.

Performanz ist ein mehrdimensionales Konstrukt. Aus Sicht des Unternehmens stehen *ökonomische Ziele* im Vordergrund, welche den Erfolg des unternehmerischen Handelns widerspiegeln. Der Kunde erwartet hingegen primär, dass die Produkte die *Kundenbedürfnisse erfüllen*. Die beiden Perspektiven stehen in engem

⁴⁹ Länderübergreifende Vergleiche zu den drei Infrastruktursektoren sind nach wie vor selten. Internationale Organisationen wie die Universal Postal Union (UPU) oder die International Union of Railways (UIC) erheben zwar international Daten, nutzen diese aber meist als Grundlage für technische Expertisen. Die Europäische Kommission liess in jüngerer Zeit eine Reihe von sektorspezifischen Studien ausarbeiten, diese betreffen aber vor allem Themen zur Marktöffnung sowie deren Regulierung.

⁵⁰ Wenn immer möglich werden Zeitreihen seit der Verselbständigung genutzt, ansonsten ab dem Zeitpunkt, wo die Daten vorhanden sind.

⁵¹ UPU, Worldwide Organisation of Cooperation for Railway Companies, International Telecommunication Union (ITU).

⁵² So sind Länder wie Deutschland, Frankreich oder Italien zwar bedeutend grösser, werden aber punktuell, aufgrund ähnlicher Ausgangslagen für den Vergleich ausgewählt.

Bezug zueinander und müssen beide erfüllt sein, damit man von Performanz sprechen kann. Sie werden anhand von Kennzahlen untersucht.⁵³

Für alle drei Unternehmen werden soweit zweckmässig die gleichen Kennzahlen verwendet:

- **Kennzahlen zur Beurteilung der Performanz aus Unternehmenssicht:** Diese Performanzdimension wird anhand von Betriebsertrag, Betriebsergebnis, Konzerngewinn, Umsatzrendite, Eigenkapitalquote und Unternehmenswert gemessen. Zudem werden die Segmentergebnisse, Marktanteile und die Mitarbeiterproduktivität hinzugezogen. Unternehmensspezifische Kennzahlen runden diese Analyse ab: Bei der Post ist dies das Verhältnis der reservierten zu den nicht reservierten Diensten, bei den SBB die Leistungen der öffentlichen Hand und bei der Swisscom die Aktienkursentwicklung plus die Ausschüttung von Dividenden und Kapitalrückzahlungen (Shareholder Return).
- **Kennzahlen zur Beurteilung der Performanz aus Kundensicht:** Die Beurteilung der Performanz aus Kundensicht erfolgt anhand ausgewählter, anerkannter branchenspezifischer Qualitätsindikatoren. Bei der Post sind dies die Laufleistungen, bei den SBB die Pünktlichkeit und bei der Swisscom die Netzqualität. Für alle Unternehmen werden zudem Aussagen zur Kundenzufriedenheit sowie zur Preisentwicklung für ausgewählte Produkte gemacht.⁵⁴

Die Kennzahlen zur Performanz aus Unternehmenssicht und Kundensicht dienen als Indizien zur Beurteilung der gewünschten Entwicklung der Effizienz⁵⁵, der Leistungs-⁵⁶ sowie der Wettbewerbsfähigkeit⁵⁷ der drei Unternehmen. Für jedes Unternehmen werden die Kennzahlen zuerst einzeln diskutiert und danach bewertet.

⁵³ Nebst diesen beiden Zieldimensionen gibt es weitere, die für die Beurteilung eines Unternehmens relevant sind, so etwa ökologische, sozialpartnerschaftliche oder regionalpolitische Kriterien. Diese haben insbesondere für Unternehmen im staatlichen Eigentum eine hohe Relevanz und sind in den strategischen Zielen des Bundesrats festgehalten. Die Untersuchung beschränkt sich jedoch auf die auch für den internationalen Vergleich vorhandenen zwei Dimensionen.

⁵⁴ Nicht beurteilt wird die Preisentwicklung bei den SBB, da die Tarifierungssysteme in den europäischen Ländern sehr unterschiedlich sind und es deshalb keine entsprechenden Vergleiche gibt.

⁵⁵ Verhältnis zwischen der erbrachten Leistung und dem dazu notwendigen Aufwand (Input-Output-Relation). Effizienz ist eine notwendige Grundvoraussetzung für finanziellen Erfolg.

⁵⁶ Leistung ist das Ergebnis einer zielgerichteten Anstrengung von Menschen in Verbindung mit dem Einsatz von Betriebsmitteln pro Zeiteinheit. Die Mitarbeiterproduktivität ist eine mögliche Kenngrösse für die Messung der Leistung.

⁵⁷ Unternehmen können ihre Produkte im nationalen wie auch internationalen Markt (langfristig) mit Gewinn absetzen.

3.2 Post

3.2.1 Performanz aus Unternehmenssicht

Die Post hat sich als Unternehmung seit 1998 in finanzieller Hinsicht positiv entwickelt. Betriebsertrag, Konzerngewinn und Eigenkapital sind im untersuchten Zeitraum deutlich gestiegen, wobei es in den Jahren 2008 und 2009 Rückgänge gab (vgl. Tabelle 3). Massiv gesunken ist seit 1998 der Anteil am Betriebsertrag, der auf reservierte Dienste zurückzuführen ist.⁵⁸

Tabelle 3

Ergebnis Konzern (in Mio. CHF)								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1998 ^a	CAGR ⁵⁹
Konzern								
Betriebsertrag	8736	8'558	8'980	8'712	7'895	7'499	5476	+4.0
reservierte Dienste (in %)	16.8	19.2	20.4	21.7	25.7	31.9	44.9	-7.9
im Ausland erwirt- schaftet (in %)	13.9	16.9	17.9	20.0	17.6	14.1	n.v.	-0.2
Betriebsergebnis/ EBIT	930	721	812	866	823	805	225	+12.6
Konzerngewinn	910	728	825	909	837	811	239	+11.8
Umsatzrendite (in %)	10.6	8.4	9.0	9.9	10.4	10.7	4.1	+8.2
Eigenkapital	4224	3'534	2'857	2'470	1'605	922	1606	+8.4
Eigenkapitalquote (in %)	4.5	4.2	4.0	4.1	2.9	1.8	n.v.	+16.5
Unternehmens- mehrwert ^b	452	272	416	559	532	532	56 ^c	+29.9

Quelle: Die Post.

^a Seit 2003 erfolgt die Konzernrechnungslegung nicht mehr nach SWISS GAAP FER, sondern nach IFRS und nur das Vorjahr 2002 wurde angepasst. Nachfolgend werden daher nur ausnahmsweise Vergleiche über die gesamte Periode (1998–2010) angestellt.

^b Ein Mehrwert entsteht, wenn das bereinigte Betriebsergebnis die Kapitalkosten des durchschnittlich investierten Kapitals übersteigt. Mit diesem Ansatz werden nebst der Gesamtergebnisrechnung auch die Risiken und der Kapitaleinsatz einbezogen. Für den Retailfinanzmarkt erfolgt die Wertermittlung anstelle des durchschnittlich investierten Kapitals auf Basis der bankenüblichen Eigenmittelunterlegung nach Basel II und einem Kapitalkostensatz von 10 Prozent (Vgl. Geschäftsbericht Post 2010, S. 45).

^c Wert 2003

Tabelle 4 schlüsselt das Ergebnis der Post nach reservierten und nicht reservierten Diensten seit 1998 auf. Die Bedeutung der reservierten Dienste hat in diesem Zeitraum deutlich ab-, jene der nicht reservierten Dienste deutlich zugenommen. Das

⁵⁸ Reservierte Dienste beinhalten Dienstleistungen der postalischen Grundversorgung, welche ausschliesslich von der Schweizerischen Post angeboten werden dürfen und zu deren Erbringung die Post verpflichtet ist. Nicht reservierte Dienste sind all jene Dienstleistungen, welche die Schweizerische Post in Konkurrenz mit anderen Anbietern erbringt und zu deren Erbringung die Post verpflichtet ist. Vgl. Art. 3 PG.

⁵⁹ CAGR = Compound Annual Growth Rate. Der Wert gibt das durchschnittliche jährliche Wachstum an, wenn der Startwert und der Endwert bekannt sind.

generierte Ergebnis aus den reservierten Diensten zeigt in der Untersuchungsperiode eine gewisse Volatilität. Gründe dafür sind in den generell rückläufigen Briefmengen (e-Substitution), der einmaligen Preiserhöhung im Jahr 2004 sowie den schrittweisen Marktöffnungen in den Jahren 2004, 2006 und 2009 zu finden. Massiv verbessert hat sich das Ergebnis der nicht reservierten Dienste (+2.6% durchschnittliches jährliches Wachstum), was insbesondere auf die Erfolge von PostFinance zurückzuführen ist. Ein ähnliches Bild zeigt die Entwicklung der Umsatzrendite.

Tabelle 4

Ergebnisse reservierte und nicht reservierte Dienste (in Mio. CHF)						
	Reservierte Dienste			Nicht reservierte Dienste		
	Betriebs- ertrag	Betriebs- ergebnis	Umsatzren- dite (in %)	Betriebs- ertrag	Betriebs- ergebnis	Umsatzren- dite (in %)
2010	1469	32	+2.2	2602	335	+12.9
2009 ^a	1'641	-8	-0.5	2'468	307	+12.4
2008	1'835	53	+2.9	2'408	347	+14.4
2007	1'893	7	+0.4	2'492	376	+15.1
2006 ^b	2'028	59	+2.9	2'344	361	+15.4
2005	2'395	142	+5.9	2'102	269	+12.8
2004 ^c	2'434	206	+8.5	2'166	316	+14.6
2003	2'625	-63	-2.4	1'832	178	+9.7
2002	2'729	-96	-3.5	1'879	94	+5.0
2001	2'748	22	+0.8	1'902	68	+3.6
2000	2'758	66	+2.4	1'893	26	+1.4
1999	2'632	39	+1.5	1'834	51	+2.8
1998	2'457	203	+8.3	1'926	41	+2.1
CAGR	-4.2	-14.3	-10.51	+2.6	+19.1	+16.3

Quelle: Die Post.

^a 1. Juli 2009: Verschiebung der Briefmonopolgrenze von 100g auf 50g.

^b 1. April 2006: Aufhebung des Monopols für Briefe über 100g

^c 1. Jan. 2004: Aufhebung des Monopols für die Paketpost.

Für den internationalen Vergleich wird zuerst die Veränderung des Betriebsertrages der nationalen Postunternehmen zwischen 1998 und 2008 analysiert (vgl. Tabelle 5).⁶⁰ Die Werte werden so indexiert, dass das Ergebnis von 2008 für jedes Land einem Wert von 1 entspricht. Es zeigt sich, dass die Erträge seit 2001 in Frankreich und Österreich am stärksten gewachsen sind. Italien und die Schweiz liegen in diesem Ländervergleich im Mittelfeld, die Niederlande und Dänemark am Schluss. Nimmt man 1998 als Ausgangspunkt, schneidet die Schweizerische Post am besten ab.

⁶⁰ Für den internationalen Vergleich werden die Länder Italien, Frankreich, Dänemark, die Niederlande und Österreich zugezogen. Die Postbetriebe der Länder Frankreich und Italien wurden berücksichtigt, da diese analog der schweizerischen Post mindestens 20 Prozent ihres Einkommens durch Finanzdienstleistungen generieren. Die Postbetriebe der übrigen Länder bieten keine Finanzdienstleistungen an. Die Daten stammen von der Universal Postal Union. Aufgrund anderer Berechnungsmethoden können die Angaben zu der Schweiz von den Zahlen abweichen, welche die Schweizerische Post selbst erhebt.

Das Postwesen in Dänemark und der Niederlande bietet keine Finanzdienstleistungen an, was deren geringere Performanz teilweise erklären könnte. Allerdings zeigt die österreichische Post trotz fehlender Finanzdienstleistungen eine gute Performanz. Zwar arbeitet die Österreichische Post eng mit der ehemaligen Postsparkasse zusammen und kann dadurch Synergien nutzen. Für den Betriebsertrag ist das entsprechende Potential aber geringer als im Falle der Finanzdienstleistungen der Schweizer Post.

Tabelle 5

Veränderung Betriebsertrag (indexiert 2008 = 1)						
	CH	IT	FR	DK ^a	NL ^a	AT ^a
2008	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2007	0.89	1.03	1.01	1.02	1.08	0.98
2006	0.78	0.94	0.82	0.93	0.93	0.69
2005	0.73	0.85	0.74	0.85	0.86	0.64
2004	0.76	0.86	0.76	0.90	0.89	0.64
2003	0.68	0.73	0.61	0.81	0.87	0.60
2002	0.67	0.63	0.54	0.76	0.81	0.52
2001	0.57	0.56	0.48	0.69	0.71	0.49
2000	0.54	0.55	0.50	n.v.	0.69	0.52
1999	0.49	0.51	0.49	n.v.	0.70	n.v.
1998	0.53	0.54	0.56	n.v.	0.76	n.v.
Δ zu 2001	+0.43	+0.44	+0.52	+0.31	+0.29	+0.51
Δ zu 1998	+0.47	+0.46	+0.44		+0.24	

Quelle: Universal Postal Union.

^a In den Ländern DK, NL und AT bieten die Postunternehmen keine Finanzdienstleistungen an.

Tabelle 6 stellt die Segmentergebnisse seit 2002 dar. Die Entwicklung verdeutlicht, dass das Kerngeschäft der Briefbeförderung (Segment PostMail, -2.1% jährlich) resp. der Betrieb des Poststellennetzes (Segment Poststellen und Verkauf, -2% jährlich) tendenziell mit sinkenden Erträgen konfrontiert ist, während PostFinance die Erträge deutlich erhöhen konnte (+6% jährlich). Ertragssteigerungen konnten ebenfalls bei PostAuto (+4% jährlich) und im Paketbereich (Postlogistics +2.1% jährlich) erzielt werden.

Tabelle 6

Ergebnis Segmente (im Mio. CHF)								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2002	CAGR
PostMail								
Betriebsertrag	2619	2'808	2'916	3'008	3'028	3'178	3175	-2.1
Betriebsergebnis/EB IT	199	198	249	236	383	218	-3	+80.5
Umsatzrendite (in %)	7.6	7.1	8.5	7.8	12.6	6.9	-0.1	+62.3
PostLogistics								
Betriebsertrag	1478	1'488	1'516	1'461	1'375	1'368	1288	+2.1
Betriebsergebnis/EB IT	164	45	39	76	93	87	-90	+85.1
Umsatzrendite (in %)	11.1	3.0	2.6	5.2	6.8	6.4	-7.0	+38.8
Swiss Post International								
Betriebsertrag	788	1'028	1'034	1'145	1'079	992	807	-0.3
Betriebsergebnis/EB IT	49	53	36	34	44	35	30	+5.6
Umsatzrendite (in %)	6.2	6.0	3.5	3.0	4.1	3.5	3.7	+5.9
Poststellen und Verkauf								
Betriebsertrag	1769	1'359	1'337	1'736	1'651	1'875	2126	-2.0
Nettoumsatz übrige Markenartikel	482	462	444	420	405	390	n.v.	+4.3
Betriebsergebnis/EB IT	-108	-113	-95	-25	-111	27	-28	-16.2
Umsatzrendite (in %)	-6.1	-8.3	-7.1	-1.4	-6.7	1.4	-1.3	-18.8
PostFinance								
Betriebsertrag	2389	2'160	2'191	1'937	1'587	1'529	1423	+6.0
Betriebsergebnis	571	441	229	318	245	312	164	+14.9
Eigenkapitalrendite (in %)	25.9	21.9	12.7	19.8	18.8	26.4	n.v.	-0.4
PostAuto								
Betriebsertrag	702	640	604	585	579	559	494	+4.0
Betriebsergebnis	28	27	27	32	28	29	9	+13.4
Umsatzrendite (in %)	4.0	4.2	4.5	5.5	4.8	5.2	1.8	+9.3

Quelle: Die Post.

Interessant ist die Entwicklung der Marktanteile in den einzelnen Segmenten (vgl. Tabelle 7). Zahlen liegen seit 1999 oder ab Bestehen des Dienstes vor. Zusammenfassend zeigt sich, dass die Post bei Sendungen ohne Adresse sowie im liberalisierten Paketmarkt Marktanteile verloren hat, bei den Finanzdienstleistungen konnten hingegen deutlich Marktanteile hinzugewonnen werden. Eine leichte Zunahme an

Marktanteilen verzeichnet auch der Personenverkehrsbereich. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass trotz der schrittweisen Marktöffnung für adressierte inländische Briefe die Post 2010 noch 99.75% aller Briefe über 50g beförderte (Post 570 Mio. Briefe, weitere Konzessionäre 1.38 Mio. Briefe).⁶¹ Da die Marktöffnung für adressierte Briefe über 100g erst im Juli 2009 erfolgte, ist davon auszugehen, dass die Post zuvor nahezu die einzige Anbieterin im inländischen Briefmarkt war.

Tabelle 7

Marktanteile einzelner Geschäftsbereiche (in %)													
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	CAGR
PostMail													
Sendungen ohne Adresse	60	58	56	55	52 ^a	65 ^a	67	66	67	67	67	67	-0.9
Zeitungen ^b	80	80	72	69	69	58	57	57	58	59	60	60	+2.4
PostLogistics													
Pakete bis 30kg	75	74	74	74	74	74	74	75	75	78	82	85	-1.0
Gleichtagszustellung ^c	39	60	59	48	47	48	58	49					-2.8
Innight ^d	60	65	66	39	37								+10.2
Swiss Post International													
Mail	85	83	82	82	83	76	80	83	85	97	95	99	-1.3
KEP ^e	45	46	46	47	47	47	47	49	50	49	47	48	-0.6
PostFinance													
Passivgeschäft ^f	11.35	10.2	9.2	7.7	7.5	6.4	6.2	6.0					+8.3
Aktivgeschäft ^g	1.1	1.0	0.9	0.7	0.6	0.5	0.2	0.1					+35.0
Indifferent ^h	1.2	1.2	1.0	0.8	0.8	0.8	0.6	0.7					+7.0
PostAuto													
RPV nach PBG ⁱ	16	16	15	15	15	15	15	14	14				+1.5

Quelle: Die Post.

^a Der Rückgang ist grösstenteils auf eine neue Berechnungsmethode zurückzuführen

^b Die Werte bis 2006 weichen aufgrund einer geänderten Berechnungsmethode leicht von den Werten aus den Jahren 2007, 2008 und 2009 ab.

^c Beinhaltet auch den Teil E-Commerce

^d Express-Post über Nacht.

^e KEP = Kurier, Express, Paket. bis 2005: Mittelwert aus den Merkmalen ‚Parcel‘ und ‚Courier‘.

^f Kundengelder Zahlen, Sparen, Anlegen.

^g Kontoüberzüge, Hypotheken, PostFinance, Kredite Geschäftskunden

^h Fondsvermögen, PostFinance Fonds und Drittfonds, Produktionssumme Lebensversicherungen, Depotvolumen E-Trading PostFinance

ⁱ Regionaler Personenverkehr gemäss Personenbeförderungsgesetz, d.h. Umsatzvolumen Postauto an Marktvolumen (Umsatz).

Tabelle 8 lässt Rückschlüsse auf die Mitarbeiterproduktivität in den Postbetrieben der Vergleichsländer zu. Die höchste Zunahme beim Betriebsertrag pro Mitarbeiter gab es bei der österreichischen (+11.7%) und der französischen Post (+7.6%). In den

⁶¹ Vgl. hierzu: Tätigkeitsbericht des PostReg 2010, S. 25f.

übrigen Ländern lässt sich eine deutlich geringere Produktivitätszunahme beobachten. Die Post in der Schweiz weist nach der dänischen Post den geringsten Produktivitätsanstieg aus.⁶²

Ein direkter Vergleich der schweizerischen Post mit den italienischen und französischen Pendanten zeigt, dass die Post in der Schweiz zwar relativ den Betriebsertrag am wenigsten steigern konnte, aber 2008 zusammen mit der niederländischen Post weiterhin den höchsten Betriebsertrag pro Mitarbeiter ausweisen konnte. Mögliche Ursachen für die geringe prozentuale Steigerung in der Schweiz können u. a. ein effizienteres Ausgangsniveau (analog NL), höhere Preissteigerungen, geringere Rückgänge bei den Beschäftigten im Kerngeschäft sowie Einschränkungen beim Poststellenabbau sein.

Tabelle 8

Mitarbeiterproduktivität (Betriebsertrag pro FTE in 1'000 CHF ^a)						
	CH	IT	FR	DK	NL	AT
2008	203	99	145	121	211	165
2007	201	115	155	127	240	171
2006	187	106	126	117	205	123
2005	183	98	116	n.v.	183	113
2004	174	91	114	107	183	101
2003	159	n.v.	91	102	174	93
2002	164	73	80	94	161	76
2001	150	70	81	91	153	n.v.
CAGR	+3.9	+4.4	+7.6	+3.6	+4.1	+11.7

Quelle: Universal Postal Union.

^a Die Universal Postal Union weist die Werte für den Betriebsertrag in der Währungseinheit SDR aus. Die Werte wurden entsprechend umgerechnet (Kurs per Ende Dezember 2010).

3.2.2 Performanz aus Kundensicht

Tabelle 9 untersucht die Einhaltung der Laufzeiten in Prozent der Sendungen. Im Briefverkehr wurde bei der A-Post zwischen 1999 und 2010 eine Verbesserung um 0.6 Prozentpunkte auf 97.2 Prozent realisiert. Bei der B-Post wird die Laufzeit in 98.5 Prozent der Fälle eingehalten (+0.3%). Deutlich zugenommen hat die Pünktlichkeit bei der Paketpost. Priority-Pakete wurden 2010 in 97.7 Prozent der Fälle fristgerecht verschickt (+7.1%), Economy-Pakete in 97.5 Prozent der Fälle (+2.7%). Swiss Post International erreichte im Importbereich einen Wert von 93.4 Prozent (+0.3%). Im Exportbereich steigerte sie sich gegenüber 2002 markant um 6.3 Prozentpunkte auf 91.9 Prozent.

⁶² Die Steigerung des Betriebsertrages pro Mitarbeiter lässt sich demnach nicht nur durch das Vorhandensein (CH, IT, FR) oder die Abwesenheit (DK, NL, AT) des Geschäftsfeldes Finanzdienstleistungen erklären.

Tabelle 9

Einhaltung Laufzeit (% der Sendungen)						
Bereich	PostMail		PostLogistics		Swiss Post International	
	A-Post	B-Post	PostPac Priority	PostPac Economy	Briefe Import	Briefe Export
2010	97.2	98.5	97.7	97.5	93.4	91.9
2009	97.7	98.4	97.8	98.1	94.0	94.5
2008	95.9	95.9	98.0	98.7	92.6	90.4
2007	97.1	96.7	97.6	97.5	94.9	91.3
2006	98.0	98.3	97.3	97.6	95.3	92.4
2005	97.7	98.2	97.8	97.8	95.1	90.3
2004	97.4	97.4	95.8	97.7	95.4	88.2
2003	97.9	98.2	97.3	97.8	94.3	89.5
2002	97.3	98.1	93.9	94.5	94.7	85.6
2001	97.6	98.4	92.6	93.4	94.1	n.v.
2000	97.1	97.9	n.v.	n.v.	93.4	n.v.
1999	96.6	98.2	90.6	94.8	93.1	n.v.
Δ	+0.6	+0.3	+7.1	+2.7	+0.3	+6.3

Quelle: Die Post.

Auch im internationalen Vergleich ist die Laufzeit der schweizerischen Post relativ gut (vgl. Tabelle 10). Gemäss WIK (2010) fanden sich im Jahr 2009 die besten Performances bei Briefsendungen bei den Postunternehmungen von Österreich und Niederlande. Die Schweizerische Post hat die anspruchsvollste Laufzeitvorgabe in Europa und diese in den vergangenen zwei Jahren übertroffen. Lediglich 2008 wurde aufgrund der Umstellung auf die neuen Briefzentren der Zielwert knapp nicht erreicht.

Tabelle 10

Laufzeitvorgaben und Performance für die Zustellung von Briefsendungen der schnellsten Standardkategorie am nächsten Werktag (Prozent E+1)		
2009 (Angaben in %)	Performance	Zielvorgabe
Schweizerische Post (CH)	97.9	97.0
Österreichische Post AG (AT)	96.0	95.0
TNT (NL)	95.2	95.0
Deutsche Post DHL (DE)	94.4	80.0
Poste Italiane (IT)	90.7	88.5
Groupe La Poste (FR)	84.7	85.0
Bpost (BE)	93.2	95.0

Quelle: WIK Consult 2010, S 23, Deutsche Post DHL (nicht öffentlich publiziert), IPC Global Postal Industry Report 2010.

Ein Vergleich der Preise für die einzelnen Gewichtsklassen und deren Veränderung ergibt ein differenzierteres Bild. Berücksichtigt werden die kaufkraftbereinigten Preise in den Jahren 2010 (Januar) und 2000 (November) für die Länder Belgien, Dänemark, Niederlande, Österreich und der Schweiz (vgl. Tabelle 11).

Beim Versand von Inlandbriefen (A-Post) ist die schweizerische Post in fünf der sechs berücksichtigten Kategorien kaufkraftbereinigt der billigste Anbieter.⁶³ In diesem Vergleich bietet nebst der schweizerischen Post einzig die dänische Post ein Economy Produkt mit langsamerer Laufzeit (B-Post) an. Ihre Preise sind in allen sechs Kategorien höher als diejenigen in der Schweiz.⁶⁴

⁶³ Eine nicht unumstrittene Studie der WIK-Consult im Jahre 2010 zu «Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich» folgert, dass für die Kategorie bis 20g die Schweiz 2009 das Wechselkursbedingt höchste Preisniveau aufwies. Die tiefsten Preise finden sich laut dieser Studien in Grossbritannien und den Niederlanden. Die Studie ist bei der Post umstritten, weil es die Briefkategorie bis 20g in der Schweiz nicht gibt. Die Preise sind in der Schweiz bis 100g konstant. Die Kategorie bis 20g ist jedoch von grosser Bedeutung.

⁶⁴ Zu diskutieren ist, ob eine Kaufkraftbereinigung statthaft ist oder nicht. Dabei werden nebst den Wechselkursdifferenzen auch Differenzen in der Kaufkraft anhand eines fiktiven Warenkorbs berechnet. Da die Kaufkraft in der Schweiz hoch ist, liegen die kaufkraftbereinigten Preise in der Schweiz tiefer resp. in den anderen Ländern höher.

Tabelle 11

Preisvergleich nach ausgewählten Ländern Briefe Inland 2010 (kaufkraftbereinigt in CHF) / Veränderung gegenüber 2000 (kaufkraftbereinigt in CHF).

	Belgien		Dänemark		Niederlande		Österreich		Schweiz	
	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)
Priority (A-Post)										
20g	1.1	+19.1	1.1	+18.0	0.8	+7.9	1.0	-12.9	1.0	+11.1
50g	1.1	-36.5	1.1	-14.6	1.6	+6.5	1.4	+19.0	1.0	+11.1
100g	2.1	+12.8	2.4	+78.4	2.5	+7.0	1.8	+5.1	1.0	+11.1
250g	3.2	+21.8	3.5	+54.1	3.3	+6.9	2.3	-16.7	2.0	+53.8
500g	5.3	+27.1	5.7	+42.2	4.1	-14.4	3.2	+0.3	2.0	-9.1
1000g	5.3	+1.7	7.4	+49.4	4.9	-14.6	5.1	+2.0	4.0	-20.0
Economy (B-Post)										
20g			1.0	+13.1					0.9	+21.4
50g			1.0	-18.8					0.9	+21.4
100g			2.3	+77.5					0.9	+21.4
250g			3.4	+57.8					1.8	+63.6
500g			5.5	+45.8					1.8	0.0
1000g			7.2	+52.3					3.6	-20.0

Quelle: Die Post.

Wie Tabelle 12 zeigt, sieht die Situation für den Paketversand im Inland ähnlich aus. Die Post ist in sechs der acht berücksichtigten Kategorien vergleichsweise (kaufkraftbereinigt) der günstigste Anbieter.⁶⁵

⁶⁵ Für Preisvergleiche zum Versand von Briefen und Paketen ins Ausland: Vgl. Materialienband.

Tabelle 12

Preisvergleich Paketpost 2010 Inland (kaufkraftbereinigt in CHF) / Veränderung gegenüber 2000 (kaufkraftbereinigt in CHF).										
	Belgien		Dänemark		Niederlande		Österreich		Schweiz	
	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)	Preis	Δ (%)
Inland Priority										
2kg	10.3	+63.7	14.3	+82.9	12.5	+1.3			8.0	+2.6
5kg	13.9	-1.6	14.3	+82.9	12.5	+1.3			10.0	+11.1
10kg	13.9		19.1		12.5				13.0	
20kg	17.4	-4.4	30.6	+93.7	24.1	+29.7			19.0	+11.8
Inland Economy										
2kg	9.9						7.7		6.0	+3.4
5kg	13.5						11.6		8.0	+14.3
10kg	13.5						14.5		11.0	
20kg	17.1						18.4		16.0	+6.7
Europa Priority										
2kg	46.8	+5.5	43.7	+138.4	24.3	-29.3	29.8	+13.7	36.0	+20.0
5kg	46.8	+5.5	58.6	+127.9	36.2	+5.3	40.8	+3.8	45.0	+4.7
10kg	70.1	+41.6	83.4	+119.4	46.8	-0.1	59.2	-3.2	53.0	-1.9
20kg	93.5	+49.4	133.1	+112.5	63.3	-11.7	95.9	-8.5	69.0	+7.8

Quelle: Die Post.

Abschliessend wird die Kundenzufriedenheit betrachtet. Tabelle 13 zeigt die Veränderungen bei der Kundenzufriedenheit zwischen 1999 und 2010. Es fällt auf, dass die Post diese seit der Ausgliederung in allen Bereichen zu steigern vermochte. Insgesamt liegen die Werte bei den Privatkunden höher als bei den Geschäftskunden. Eine Ausnahme bildet hierbei das Postauto im Pendlerverkehr, welches insgesamt die tiefsten Zufriedenheitswerte erreicht.

Tabelle 13

Kundenzufriedenheit ^a								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1999	CAGR
Privatkunden								
Poststellen Privatkunden	87	87	86	88	87	86	81	+0.6
PostFinance	85	84	85	84	84	84	81	+0.4
PostAuto Freizeitreisende	83	81	82	82	81	81	75	+0.9
PostAuto Pendler	75	73	75	73	73	73	71	+0.5
Geschäftskunden								
PostMail	78	76	77	78	76	74	71	+0.8
PostLogistics ^a	79	79	79	79	80	79	61	+2.2
Swiss Post International	72	75	75	75	75	73	69	+1.1
Strategisches Kundenmanagement	81	78	73	75	76	72	n.v.	+1.3
Poststellen KMU	81	80	80	83	81	80	79	+0.2

Quelle: Die Post.

^a Kundenzufriedenheit ist ein Konstrukt, das von der Erfassungsmethode abhängt. Aus der Tabelle kann deshalb verlässlich einzig die Veränderung über die Zeit analysiert werden.

3.2.3 Zwischenfazit

Die Auswertung der Kennzahlen zeigt auf, dass die Post seit 1998 insgesamt eine gesunde Unternehmensentwicklung durchlaufen hat und im internationalen Vergleich konkurrenzfähige Kennwerte vorweist. Tabelle 14 fasst die diskutierten Kennzahlen zusammen.

Auffallend ist die zunehmende Bedeutung der nicht reservierten Dienste, bei welchen eine Umsatzrendite über 10% erzielt wird. Die Umwandlung der Post in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt hat dem Unternehmen vor allem durch die Möglichkeit der Ausweitung ihrer Tätigkeitsfelder Chancen ermöglicht. Gleichzeitig stellt die Erschliessung neuer Geschäftsfelder eine Notwendigkeit dar. Der Bundesrat erwartet, dass der Konzern seine Leistungen und Aufträge eigenwirtschaftlich erbringt, was aufgrund der sinkenden Marktanteile und der Rückgänge der Sendungsmengen im traditionellen Postwesen (Briefe, Zahlungsverkehr am Schalter) langfristig nur durch die Ausweitung der Geschäftsfelder zu erreichen sein dürfte.

Die Rückgänge bei den Segmenten «Poststellen und Verkauf» sowie bei PostMail sind nicht primär auf die Marktöffnung zurückzuführen, sondern insbesondere auf die technologischen Entwicklungen in der Kommunikation, welche zu verstärktem intermodalem Wettbewerb geführt haben. Auch das herausragende Ergebnis von PostFinance steht nicht in ursächlichem Zusammenhang zur Verselbstständigung oder Marktöffnung.

Qualitativ erbringt die Post Leistungen auf einem hohen Niveau, welche von den Kunden geschätzt werden. Es gibt dabei nur geringe Veränderungen seit der Ausgliederung. Kaufkraftbereinigt ist auch das Preisniveau im internationalen Vergleich grundsätzlich moderat bis günstig, ohne Kaufkraftbereinigung trifft dies nicht zu, wobei die entsprechende Studie umstritten ist.

Performanzentwicklung Post	
Performanz aus Unternehmenssicht	Entwicklung seit Ausgliederung resp. Beginn Zeitreihe ⁶⁶
Konzerngewinn	Steigend
Eigenkapitalquote	Steigend
Umsatzrendite	Steigend
Unternehmensmehrwert	Steigend
Verhältnis zwischen reservierten und nicht reservierten Diensten	Steigend (Verlagerung zu nicht-reservierten Diensten, diese generieren hohe Umsatzrendite)
Veränderung Betriebsertrag im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Durchschnittlich
Ergebnis Segmente	Steigend (Hohes Wachstum bei PostFinance) und sinkend (Rückgang bei Poststellen und Verkauf sowie PostMail)
Marktanteile Geschäftsbereiche	Steigend (PostFinance) und sinkend (Paketsdienste)
Mitarbeiterproduktivität im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Überdurchschnittlich (absolute Werte), unterdurchschnittlich (relative Werte)
Performanz aus Kundensicht	
Einhaltung Laufzeit	Steigend
Einhaltung Laufzeit im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Überdurchschnittlich
Preis im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Durchschnittlich
Kundenzufriedenheit	Steigend

⁶⁶ Beim Vorliegen nationaler Zahlen werden die Prädikate «steigend», «konstant» und «sinkend» verwendet. Bei einem internationalen Vergleich sind dies die Prädikate «überdurchschnittlich», «durchschnittlich» und «unterdurchschnittlich».

3.3

SBB

3.3.1

Performanz aus Unternehmenssicht

Bei den SBB unterliegen Betriebsergebnis und Konzerngewinn seit der Auslagerung grösseren Schwankungen. Im Längsschnittvergleich konnten aber sowohl Betriebsergebnis wie Konzerngewinn um jährlich 4.4 Prozent resp. 8.0 Prozent gesteigert werden (vgl. Tabelle 15).⁶⁷

Tabelle 15

Ergebnis Konzern (in Mio. CHF) ^a								
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1999	CAGR
Konzern								
Betriebsertrag	7842.0	7823.8	7987.2	7673.9	7216.8	7087.8	5756.1	+2.6
Betriebsergebnis/EBIT	509.3	514.9	476.0	226.0	343.8	-79.2	303.8	+4.4
Konzerngewinn	298.3	369.8	345.0	80.4	80.4	259.4	118.0	+8.0
Umsatzrendite (in %)	3.8	4.7	4.3	1.0	1.1	3.7	2.0	+5.5

Quelle: SBB.

Die Entwicklung des Betriebsergebnisses im internationalen Vergleich zeigt, dass sich die SBB ähnlich wie die Bahnen in Österreich, Niederlande, Norwegen und Schweden im Vergleich zu 2001 deutlich verbessern konnten.⁶⁸ Verschlechtert hat sich das Betriebsergebnis einzig bei den Unternehmen in Belgien und Dänemark (vgl. Tabelle 16). Die SBB erzielten in absoluten Zahlen einen Spitzenwert, relativ betrachtet ist der Zuwachs durchschnittlich.

⁶⁷ Zu beachten gilt, dass die Verkehrspolitik einen regulatorischen Kontext geschaffen hat, der sich auf die Ergebnisse der Divisionen direkt auswirkt. Die betrifft insbesondere die Trassenpreise und -zuteilung, die Abgeltung des defizitären Regionalverkehrs und das Fernverkehrsmonopol.

⁶⁸ Für den internationalen Vergleich der Performanz aus Unternehmenssicht werden die ehemaligen Staatsbahnen von Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, der Niederlande, Norwegen und Schweden zugezogen. In fünf Vergleichsländern wurde das Schienennetz vom Zugverkehr getrennt und es existieren dadurch separate Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Betroffen sind Dänemark (BDK), Finnland (RHK), Niederlande (ProRail), Norwegen (JBV) und Schweden (BV). In diesen Ländern ist die Bahn mit Ausnahme von Finnland zudem ausschliesslich im Personenverkehr tätig. Leistungen im Personen- und Güterverkehr erbringen nebst der SBB die Bahnen in Österreich (ÖBB), Belgien (SNCF/NMBS) und Finnland (VR).

Tabelle 16

Betriebsergebnis (in Mio. Euro) ^a		2009	2008	2007	2006	2001	CAGR
ÖBB	AT	314	51	514	314	132	+10.1
SNCB/NMBS	BE	-788	-211	-112	-138	38	-111.0
DSB	DK	114	149	174	177	160	-3.7
VR (F)	FI	27	13	38	30	25	+0.9
NS	NL	161	328	355	310	17 ^a	+32.5
NSB	NO	5	7	29	35	-2	+26.0
SJ	SE	59	85	90	66	19 ^b	+17.6
SBB	CH	342	300	137	218	166	+8.4

Quelle: UIC.

^a DK, NL, NO, SE: Der Infrastrukturbetrieb ist aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt.

^a Wert von 2002.

^b Wert von 2003.

Die Eigenkapitalquote ist auf Konzernebene seit der Ausgliederung stabil geblieben. Nach einer kontinuierlichen Steigerung ist sie im Jahr 2006 um nahezu 10 Prozentpunkte eingebrochen. Obwohl seither eine leichte Erholung stattgefunden hat, konnte die Höhe des Ausgangswertes nicht mehr erreicht werden. Besorgniserregender sieht die Situation im Güterverkehr aus. Während 2002 noch eine Quote von knapp 60 Prozent erreicht wurde, betrug die Eigenkapitalquote 2009 bei SBB Cargo noch gut 20 Prozent (vgl. Tabelle 17). Der Rückgang des Eigenkapitals auf Konzernebene ist demnach fast ausschliesslich auf den Cargobereich zurückzuführen.

Tabelle 17

Eigenkapitalquote (in %)			
	Konzern	Personenverkehr	Güterverkehr
2010	58.4	44.7	36.1
2009	57.8	46.4	21.7
2008	57.6	48.5	24.7
2007	56.7	47.0	24.6
2006	56.8	46.5	38.3
2005	66.2	45.8	39.0
2004	63.7	46.1	48.6
2003	62.7	46.6	55.4
2002	60.9	46.2	57.3
CAGR	-0.5	-0.4	-5.0

Quelle: SBB.

Anhand der Segmentergebnisse (vgl. Tabelle 18) lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Zwei Divisionen haben das Ergebnis deutlich verschlechtert: SBB Cargo weist seit 2000 konstant negative Betriebsergebnisse aus. Der Rekordverlust lag im Jahr 2007 bei 180 Millionen Franken. Die Division Infrastruktur schliesst

ebenfalls jährlich mit negativen Betriebsergebnissen ab. Die konzernweit dennoch erfolgreichen Ergebnisse werden in erster Linie durch die Gewinne im Personenverkehr realisiert.⁶⁹

Tabelle 18

Ergebnis Segmente (im Mio. CHF) ^a							
	2010	2009	2008	2007	2006	2003	CAGR
Personenverkehr							
Betriebsertrag	4280.8	4121.6	3881.3	3846.3	3615.5	3085.7	+4.2
Betriebsergebnis/EBIT	375.1	334.2	296.6	249.5	250.0	166.4	+10.7
Umsatzrendite (in %)	6.8	6.8	7.1	5.0	5.4	3.0	+10.77
SBB Cargo							
Betriebsertrag	982.8	1030.6	1259.0	1268.8	1229.0	1283.6	-3.3
Betriebsergebnis/EBIT	-52.3	-50.4	-3.7	-180.0	-29.2	-19.2	-13.3
Umsatzrendite (in %)	-6.5	-6.1	-2.4	-15.0	-3.0	-2.6	-12.1
Infrastruktur							
Betriebsertrag	3255.8	3161.9	3117.5	3115.2	3067.0	2954.1	+1.2
Betriebsergebnis/EBIT ^b	-124.2	128.3	-112.6	-107.5	-91.1	-110.5	-1.5
Umsatzrendite (in %)	0.1	-0.2	1.0	1.0	3.0	-0.3	+22.3
Immobilien							
Betriebsertrag	685.9	825.8	705.2	661.6	602.5	491.9	+4.2
Betriebsergebnis/EBIT	246.7	361.9	290.9	270.9	229.8	48.1	+22.7
Umsatzrendite (in %)	0.5	0.8	0.5	4.9	4.6	-9.6	+78.3

Quelle: SBB.

^a Die Segmentierung in die Bereiche Personenverkehr, SBB Cargo, Infrastruktur, Immobilien und Zentralbereiche besteht erst seit 2003. Da der Bund zum Segment Zentralbereiche keine spezifischen Vorgaben macht, werden diese Informationen nicht weiter ausgeführt.

^b Ohne Ausgleichszahlungen der Division Immobilien.

Anhand des Quotienten aus Betriebsertrag und Personalbestand lässt sich die Mitarbeiterproduktivität berechnen. Dabei lässt sich erkennen, dass die Produktivitätsentwicklung der SBB mit +3.6% bei einem rein zahlenbasierten Bereich im internationalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich ausfällt (ausgehend vom absolut höchsten Niveau im Jahr 2001). Bei den integrierten Unternehmungen (ohne Trennung der Infrastruktur vom Bahnbetrieb) operieren die SBB auch heute noch am effizientesten (vgl. Tabelle 19).

⁶⁹ Vgl. hierzu auch Geschäftsbericht SBB 2009, S. 132.

Tabelle 19

Mitarbeiterproduktivität (Betriebsertrag / Personalbestand im Jahresdurchschnitt) ^a							
in 1000 Euro		2009	2008	2007	2006	2001	CAGR
ÖBB ^b	AT	125.0	135.4	127.2	123.2	74.9	+5.9
SNCB/NMBS ^b	BE	99.2	110.0	103.8	88.6	74.4	+3.3
DSB	DK	167.6	188.6	165.3	160.2	120.7	+3.7
VR (F) ^b	FI	84.8	86.6	80.0	76.7	57.4	+4.4
NS	NL	452.7	421.0	415.5	436.8	117.5	+16.2
NSB	NO	169.9	188.9	205.7	189.9	109.5	+5.0
SJ	SE	236.0	249.2	256.9	230.1	n.v.	+0.3
SBB ^b	CH	203.4	197.7	186.3	179.6	148.5	+3.6

Quelle: UIC.

^a DK, NL, NO, SE: Der Infrastrukturbetrieb ist aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt.

^b Integrierte (keine Trennung Infrastruktur und Bahnbetrieb) Bahnunternehmen

Parallel zur Zunahme des Betriebsertrags hat die öffentliche Hand ihre Leistungen erhöht (vgl. Tabelle 20). Es zeigt sich, dass die Leistungen der öffentlichen Hand konstant zunehmen.

Tabelle 20

Leistungen der öffentlichen Hand						
in Mio. CHF	2010	2009	2008	2007	2006	CAGR
Konzern	2603	2780	2668	2225	2220	
Leistungen und Abgeltungen für die Infrastruktur	1'613	1'566	1'554	1'448	1'341	+3.2
Darlehen der öffentlichen Hand für die Infrastruktur ^a	411.4	645	559	237	365.6	+2.4
Abgeltungen für den Kombi-Güterverkehr	22	10	13	12	14	+9.5
Abgeltungen für den regionalen Personenverkehr	556	559	542	528	500	+2.2

Quelle: SBB.

^a Hierbei handelt es sich nicht um Darlehen im eigentlichen Sinne, sondern um Finanzierungen für zusätzliche Infrastrukturbestellungen, welche von den SBB ohne zusätzliche Mittel nicht finanzierbar wären – die Darlehen müssen nicht zurückbezahlt werden.

Interessant ist der Anteil der Leistungen der öffentlichen Hand im internationalen Vergleich.⁷⁰ Berücksichtigt werden die Bahnbetriebe aus Österreich, Belgien, Norwegen und der Schweiz zwischen 2003 und 2009. Dabei zeigt sich, dass der Anteil an Ausgleichszahlungen und Subventionen am Betriebsertrag bei den SBB ähnlich hoch ausfällt wie bei der SNCB/NMBS (BE) und der ÖBB (AT), jedoch deutlich tiefer als bei den norwegischen Betrieben. Der Wert hat sich seit 2003 bei den SBB

⁷⁰ Die Zahlen der Vergleichsbahnen entstammen der UIC-Datenbank. In der Datenbank sind die Kriterien zur Erhebung der Subventionszahlen nicht festgehalten, was den Vergleich der europäischen Staatsbahnen mit den SBB erschwert.

um knapp 5 Prozentpunkte erhöht, während es bei den übrigen drei Bahnen zu einer deutlichen Reduktion kam. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Ausgleichszahlungen und Subventionen deutlich stärker angewachsen sind (+43.5%) als der Betriebsertrag (+24.6%). Eine Zunahme an öffentlichen Leistungen verzeichnete daneben einzig die ÖBB (+9.7%). Diese vermochte den Betriebsertrag im gleichen Zeitraum jedoch deutlicher zu erhöhen (+51.1%) (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21

Anteil staatliche Beiträge am Betriebsertrag (in %) ^a								
		2009	2008	2007	2003	Δ Anteil Staats- mittel	Δ in % Staatsmittel	Δ in % Betriebs- ertrag ^b
ÖBB	AT	32.8	30.2	29.9	45.2	-12.4	+9.7	+51.1
SNCB/ NMBS	BE	33.9	38.4	39.4	49.5	-15.6	-21.3	+14.9
NSB + JBV	NO	58.0	56.7	56.8	125. 3	-67.3	-11.0	+92.2
SBB CFF FFS	CH	34.6	32.6	25.6	30.0	+4.6	+43.5	+24.6

Quelle: UIC.

^a Unter den hier aufgeführten finanziellen Beiträgen wird die Summe aller staatlichen Beiträge an die Unternehmen (Infrastruktur und Verkehr) verstanden. Allerdings basieren die Zahlen auf der Erhebungsmethodik der UIC, weshalb ein direkter Vergleich zu Tabelle 21 nicht möglich ist.

^b Betriebsertrag inkl. Abgeltungen.

Im Gegensatz zu den eigenwirtschaftlichen Unternehmen Post und Swisscom gestaltet sich die Berechnung des Unternehmenswerts insbesondere infolge der hohen finanziellen Leistungen des Staates als problematisch. Eine Bewertung aufgrund des Aktienwerts ist mangels Börsenkotierung (im Gegensatz zu Swisscom) nicht möglich, eine Bewertung auf Basis der Discounted Cash Flow-Methode schlägt ebenfalls fehl, da die Free Cash Flows der vergangenen Jahre überwiegend negativ waren. Die rein betriebswirtschaftliche Bewertung der SBB AG wäre vermutlich irreführend – weitergehende Untersuchungen auf Basis alternativer Methoden zum Unternehmenswert der SBB wurden bisher nicht durchgeführt.⁷¹

Exemplarisch ist eine Betrachtung der Marktanteilsentwicklung möglich. Diese macht bei den SBB nur im Geschäftsfeld Sinn, in dem es einen Markt gibt, d. h. bei SBB Cargo. Exemplarisch für das Marktumfeld der SBB Cargo wird nachfolgend (vgl. Tabelle 22) die Entwicklung der Marktanteile auf der Gotthardachse dargestellt. Es zeigt sich, dass SBB Cargo seit der Marktöffnung im Jahr 2000 konstant (jährlich ca. 7.2 Prozent) Marktanteile verlor, während Konkurrenzunternehmen im selben Umfang Marktanteile aufbauen konnten. Die Marktöffnung im europäischen Güterverkehr führte aber auch dazu, dass SBB Cargo in Deutschland und Italien Marktanteile hinzugewinnen konnte, wobei die Einbussen im Inlandgeschäft damit nicht vollständig kompensiert werden konnten.

⁷¹ Der Bund weist in der Staatsrechnung 2010 für die SBB immerhin den Bilanzwert von 9.971 Mia. CHF aus.

Tabelle 22

Marktanteile Güterverkehr Nord/Süd (Gotthardachse)			
	SBB Cargo in %	SBB Cargo in Ntkm	Dritt-EVUs ^b in Ntkm
2010 ^a	48	n.v.	n.v.
2009	48	10.0	10.9
2008	50	12.7	12.8
2007	55	13.9	11.4
2006	58	14.8	10.5
2005	63	14.5	8.5
2004	74	16.6	5.9
2003	81	16.7	3.9
2002	91	18.1	1.7
2001	98	20	0.5
2000	100	21	0
Δ	-52	-7.2 (CAGR)	10.9

Quelle: SBB.

^a Wert 2010 provisorisch

^b EVU: Eisenbahnverkehrsunternehmen

3.3.2 Performanz aus Kundensicht

Trotz der beachtlichen Zunahme der Verkehrsleistung⁷² in den vergangenen Jahren vermochte der Personenverkehr die Pünktlichkeit der Reisezüge zwischen 1999 und 2010 zu steigern. Bei SBB Cargo sehen die Werte deutlich kritischer aus. Auf dem SBB-Netz erreicht der Güterverkehr deutlich höhere Pünktlichkeitswerte als im Gesamtverkehr. Diese blieben seit 1999 nahezu konstant (vgl. Tabelle 23).

⁷² 1999 erbrachten die SBB 12'615 Mio. Personenkilometer, 2009 waren es 16'182 Mio. Personenkilometer (jährliche Zunahme: 2.3%) 1999 erbrachte die SBB Cargo 870 Mio. Tonnenkilometer, 2009 waren es 11'674 Mio. Tonnenkilometer (jährliche Zunahme: 26.6%).

Tabelle 23

Pünktlichkeit (%-Anteil)			
	Personenverkehr ^a	Pünktlichkeit SBB Cargo ^b	Güterzüge SBB-Netz ^c
2010	96.1	73.3	95.5
2009	96.3	80.2	91.6
2008	95.8	81.5	89.7
2007	95.9	80.5	89.4
2006	95.9	81.0	89.2
2005	95.7	74.4	90.3
2004	95.5	92.2	92.2
2003	95.2	90.7	90.7
2002	94.9	90.5	90.5
2001	94.0	94.0	94.0
2000	94.0	95.0	94.0
1999	92.0	94.0	92.0
Δ in %	+4.7	-20.7	+3.5

Quelle: SBB.

^a Reisezüge mit max. 5 Min. Verspätung in Prozent.⁷³

^b Güterzüge mit max. 60 Min. Verspätung in Prozent. Die Werte 1999–2004 beziehen sich auf eine Verspätung von max. 30 Minuten.

^c Güterzüge mit max. 30 Min. Verspätung in Prozent.

Tabelle 24 verdeutlicht, dass die SBB die Kundenzufriedenheit über die letzten Jahre hinweg kaum zu verbessern vermochten resp. diese auf einem relativ hohen Wert konstant bleibt. Beim verwendeten Index von 1 bis 100 erreichten der Personenverkehr und der Inlandgüterverkehr im Jahr 2010 Werte von 75.9, der internationale Güterverkehr einen Wert von knapp 74.1.

⁷³ Dieser Wert wird standardmässig erhoben. Es ist aber fraglich, ob er die entscheidende Grösse ist oder nicht eher gemessen werden müsste, ob die Anschlusszüge gewährleistet sind.

Tabelle 24

Kundenzufriedenheit (Index 1–100) ^a			
	Personenverkehr	Güterverkehr (CH)	Güterverkehr (Int.)
2010	75.9	74.6	74.1
2009	75.6	76.0	79.0
2008	76.5	75.0	72.0
2007	76.8	75.0	76.0
2006	77.0	73.0	79.0
2005	76.0	69.0	n.v.
2004	76.0	72.0	n.v.
2003	n.v.	73.0	n.v.
2002	n.v.	75.0	n.v.
2001	n.v.	74.0	n.v.
2000	n.v.	73.0	n.v.
1999	n.v.	75.0	n.v.
Δ	-0.1	-0.4	-4.9

Quelle: SBB.

^a Der Index zur Kundenzufriedenheit setzt sich aus einer Reihe von Fragen wie Wohlbefinden, Sitzplatzangebot und Sauberkeit zusammen. Um Verbesserungspotenziale erkennen zu können existiert ein Kundenbeirat. Zudem setzen die SBB Testkunden ein, welche bspw. die Sauberkeit von Zügen und Bahnhöfen beurteilen.

3.3.3 Zwischenfazit

Die SBB haben seit ihrer Ausgliederung im Jahr 1999 eine insgesamt tendenziell positive Entwicklung durchlaufen. Es gibt jedoch auch einzelne kritisch zu würdige Aspekte. Tabelle 25 fasst die Auswertung zusammen.

So hat sich das Jahresergebnis in den vergangenen Jahren deutlich verbessert, der Beitrag der einzelnen Divisionen dazu ist jedoch höchst unterschiedlich. Die Division Cargo operiert nach wie vor mit Verlusten, was sich auch in einer stark gesunkenen Eigenkapitalquote niederschlägt. Zudem haben die Leistungen der öffentlichen Hand zugenommen, was die Steigerung des Jahresergebnisses relativiert.

Im internationalen Vergleich ist das erwirtschaftete Betriebsergebnis in absoluten Beträgen hoch, relativ gesehen ist der Zuwachs in den vergangenen Jahren jedoch durchschnittlich ausgefallen.

Die Mitarbeiterproduktivität ist im internationalen Vergleich in absoluten Zahlen hoch, aber auch hier ist der relative Zuwachs durchschnittlich.

Bei der Pünktlichkeit und bei der Kundenzufriedenheit haben sich in den vergangenen Jahren wenige Änderungen ergeben. Die Werte sind relativ gesehen bereits hoch, konnten aber nicht weiter verbessert werden. Es gilt zu berücksichtigen, dass die SBB heute an der Kapazitätsgrenze ihres Netzes sind und es deshalb bei einer Erhöhung der Laufleistung ungleich schwieriger ist das Pünktlichkeitsniveau zu halten.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die SBB ihre Position im Personenverkehr im internationalen Vergleich in den vergangenen Jahren in der Schweiz festigen konnten, die relativen Verbesserungen aber nicht über dem Branchenschnitt liegen. Die SBB operieren allerdings bereits auf einem hohen Niveau. Spezifisch zu SBB Cargo ist zu erwähnen, dass mit der Verlagerungspolitik, dem Auftrag zum Wagenladungsverkehr in der Schweiz sowie der Tatsache, dass im internationalen Verkehr (z. B. Rotterdam-Genua) die Konkurrenz Deutsche Bahn (DB) und Französische Bahn (SNCF) andere Dimensionen aufweist, die SBB Cargo in einem sehr schwierigen Umfeld operiert.⁷⁴ Dies mag die sinkenden Werte bei SBB Cargo erklären.

Tabelle 25

Performanzentwicklung SBB	
Performanz aus Unternehmenssicht	Entwicklung seit Ausgliederung resp. Beginn Zeitreihe
Konzerngewinn	Steigend
Eigenkapitalquote	Sinkend (v. a. durch Rückgang bei SBB Cargo)
Umsatzrendite	Steigend
Ergebnis Segmente	Personenverkehr: Steigend Immobilien: Steigend Güterverkehr: Sinkend Infrastruktur: Konstant (gesetzlich reguliert)
Mitarbeiterproduktivität im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Durchschnittlich
Leistungen der öffentlichen Hand	Steigend
Staatliche Unterstützung im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Durchschnittlich
Marktanteile SBB Cargo an Nord-Süd Verkehr	Sinkend
Performanz aus Kundensicht	
Pünktlichkeit	Sinkend (SBB Cargo) bis steigend
Kundenzufriedenheit	Konstant

⁷⁴ Diese Auflistung betrifft die Marktsituation im Schienengüterverkehr. Ebenfalls zu beachten (im Rahmen dieser Untersuchung aber nicht weiter berücksichtigt) gälte es die Konkurrenz zwischen Strasse und Schiene.

3.4 Swisscom

3.4.1 Performanz aus Unternehmenssicht

Der Umsatz des Swisscom Konzerns konnte zwischen 1998 und 2010 um durchschnittlich 1.2 Prozent pro Jahr gesteigert werden (vgl. Tabelle 26). Im gleichen Zeitraum nahm der EBITDA jeweils um 0.2 Prozent zu. Der Konzerngewinn konnte um 1.2 Prozent pro Jahr gesteigert werden. Ein Grund für dieses Ergebnis liegt in den gehaltenen hohen Marktanteilen (vgl. Tabelle 31) sowie dem Kostenmanagement. Würden die Transaktionen mit Debitel und Fastweb nicht berücksichtigt, sähe die Analyse anders aus: Der Umsatz wäre um jährlich 0.8 Prozent und der EBITDA um 1.0 Prozent gesunken.

Die Eigenkapitalquote liegt verglichen mit 1998 praktisch unverändert bei 29.8 Prozent. 2005 lag sie zwischenzeitlich bei 49.4 Prozent und sank infolge des Rückkaufs des 25% Anteils von Vodafone an Swisscom Mobile und den Aktienrückkäufen im Jahr 2006 auf 28.9 Prozent und danach im Zuge der Fastweb Akquisition 2008 auf den Tiefstwert von 25.3 Prozent, bevor sie sich in jüngster Zeit wieder erholte.⁷⁵

⁷⁵ Eine Ergebnisdarstellung nach Segmenten ist wenig aussagekräftig. Der Konzern wird regelmässig neu strukturiert, was den Vergleich erschwert. So ist Swisscom Schweiz 2007 noch in die Sparten Fixnet / Mobile / Solutions / Übrige / Corporate gegliedert. Ab 2008 ist die Swisscom (Schweiz) AG in Privatkunden / KMUs / Grossunternehmen / Netze / Wholesale unterteilt.

Tabelle 26

Ergebnis Konzern (in Mio. CHF)							
	2010	2009	2008	2007 ^c	2006	1998	CAGR
Konzern							
Betriebsertrag (Umsatz)	11'988	12'001	12'198	11'089	9'653	10'388	+1.2
EBITDA ^a	4'597	4'666	4'789	4'501	3'787	4'513	+0.2
Betriebsergebnis/EBIT ^c	2'625	2'678	2'640	2'515	2'352	2'892	-0.8
Konzerngewinn (Reingewinn)	1786	1925	1751	2071	1905	1546	+1.2
Umsatzrendite (in %)	16.0	14.4	18.7	19.7	15.9	15.0	+0.6
Eigenkapitalquote (in %)	29.8	30.6	25.3	25.4	28.9	31.6	-0.5
Konzern ohne Fastweb / Debitel							
Betriebsertrag (Umsatz)	9'426	9'218	9'500	9'616	9'653	10'388	-0.8
EBITDA ^b	4'008	3'835	3'925	4'003	3'787	4'513	-1.0

Quelle: Swisscom.

^a Definition EBITDA: Betriebsergebnis vor Abschreibungen und Wertminderungen auf Sachanlagen und immateriellen Vermögenswerten, Gewinnen aus Veräusserung von Tochtergesellschaften, Nettofinanzergebnis, anteiligem Ergebnis assoziierter Gesellschaften und Ertragssteueraufwand.

^b Kauf Debitel: 1999, Verkauf Debitel: 2004, 2006: Rückkauf von Vodafone an Swisscom Mobile, Kauf Fastweb 2007.

^c EBIT vor einmaligen Transaktionen

Die Umsatzentwicklung im heimischen Markt der Swisscom Gruppe kann mit jenem anderer europäischer nationaler Telekommunikationsunternehmen (Incumbents) verglichen werden (vgl. Tabelle 27). Zahlen liegen hierzu seit dem Jahr 2005 vor. Der Vergleich verdeutlicht, dass die Swisscom Schweiz wie die meisten Unternehmen Umsatzeinbussen in Kauf nehmen musste. Grund dafür ist die grosse Preiserosion im Telekommunikationsmarkt. Aufgrund neuer Umsatzquellen (Breitband-Internet, Swisscom TV, mobiler Datenverkehr) konnte der Umsatzrückgang teilweise aufgefangen werden.⁷⁶

Demgegenüber ging der EBITDA der Swisscom auf nationaler Ebene seit 2005 durchschnittlich etwas stärker zurück als bei den übrigen Vergleichsunternehmen (vgl. Tabelle 28).

⁷⁶ Die Swisscom erwirtschaftet in der Schweiz den grössten Teil ihres Umsatzes mit Privatkunden 42% am Umsatz von Swisscom (Schweiz) AG.

Tabelle 27

Umsatz-Wachstum auf nationaler Ebene in %							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	CAGR
Deutsche Telekom (DE)	-1.5	-3.6	-0.2	-6.6	-5.7	0.2	-2.9
France Telecom (FR)	-2.3	-0.4	2.0	-11.4	0.2	4.1	-1.4
KPN (NL)	-2.6	-1.6	1.1	-2.4	2.6	-11.0	-2.4
Telekom Austria (AT)	-3.5	-7.3	2.5	-6.5	-0.3	-1.0	-2.7
Telefonica (ES)	-5.0	-5.4	0.8	4.4	2.8	4.2	+0.2
TeliaSonera (SE)	1.5	0.6	-0.4	-1.4	-3.5	-5.2	-1.4
Durchschnitt	-2.6	3.0	0.8	-4.9	-0.2	0.2	-1.6
Swisscom (CH)	0.6	-2.6	-0.2	-0.8	-2.7	-3.8	-1.6

Quelle: Zahlen Schweiz: Swisscom; Ausland: 2010, 2009 JP Morgan, frühere Zahlen Merrill Lynch.

Tabelle 28

EBITDA-Wachstum auf nationaler Ebene in %							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	CAGR
Deutsche Telekom (DE)	0.4	-1.6	-2.9	-13.1	-10.8	1.9	-4.5
France Telecom (FR)	-0.7	-6.1	2.1	1.9	-0.8	-17.0	-3.7
KPN (NL)	2.2	1.4	n.v.	-2.7	-1.8	-14.0	
Telekom Austria (AT)	-8.8	-4.1	-4.7	-5.1	-2.9	0.0	-4.3
Telefonica (ES)	-7.9	-5.1	8.7	9.1	-2.4	1.1	+0.4
TeliaSonera (SE)	17.5	23.1	-3.7	-5.3	1.8	-20.0	+1.3
Durchschnitt	-1.8	-3.0	1.8	-2.1	0.4	-6.7	-1.9
Swisscom (CH)	2.6	-2.5	-2.4	4.6	-9.8	-6	-2.4

Quelle: Zahlen Schweiz: Swisscom; Ausland: 2010, 2009 JP Morgan, frühere Zahlen Merrill Lynch.

Tabelle 29 zeigt die Entwicklung der Mitarbeiterproduktivität beim Swisscom Konzern (ohne Debitel und Fastweb). Diese konnte seit 1998 markant gesteigert werden. Der Nettoumsatz pro Mitarbeiter stieg um 1.5 Prozent pro Jahr, der EBITDA pro Mitarbeiter um 1.3 Prozent pro Jahr. Allerdings fällt auf, dass die entsprechenden Kennzahlen ihren Höchststand im Jahr 2004 erreichten, und heute wieder in der Nähe der Werte aus den Jahren 2000 und 2001 zu liegen kommen. Die Gründe hierfür liegen erstens in der Tatsache, dass die Swisscom im Zeitraum von 1998 bis 2004 die Anzahl der Beschäftigten um rund 6'000 Mitarbeiter reduzierte (von 21'946 auf 15'477), bevor es wieder zu einem Personalanstieg kam. Zweitens san-

ken seit 2004 sowohl der Nettoumsatz als auch der EBITDA.⁷⁷ Gegenüber 2009 hat die Produktivität durch die gesteigerten Umsatz- und EBITDA-Werte wieder leicht zugenommen.

Tabelle 29

Mitarbeiterproduktivität (Konzern ohne Debitel und Fastweb)		
Jahr	Nettoumsatz pro FTE ^a	EBITDA pro FTE
	In Tsd. CHF	In Tsd. CHF
2010	574	244
2009	564	234
2008	563	233
2007	575	239
2006	566	222
2005	605	259
2004	650	284
2003	624	279
2002	607	247
2001	583	240
2000	577	224
1999	532	216
1998	473	206
CAGR	+1.5	+1.3

Quelle: Swisscom.

^a Personalbestand (FTE) = Personalbestand in Vollzeitstellen

Bei einem börsenkotierten Unternehmen kann der Unternehmenswert aus der Summe der Marktkapitalisierung und der Nettofinanzverbindlichkeiten (Schulden minus vorhandene liquide Mittel) berechnet werden (vgl. Tabelle 30). Es zeigt sich, dass die Swisscom ihren Unternehmenswert seit 2009 leicht über dem Niveau des Initial Public Offering (IPO) halten konnte.⁷⁸

⁷⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Veränderungen der Mitarbeiterproduktivität vorsichtig zu interpretieren sind. Der Personalabbau bis 2004 hat tendenziell in Bereichen mit hohen EBITDA-Beiträgen stattgefunden. Dementsprechend hat sich die Produktivität gemessen am EBITDA überproportional erhöht. Der nachfolgende Personalaufbau fand in neuen Geschäftsfeldern mit entsprechend tieferen EBITDA-Beiträgen statt, was zu einer entsprechend tieferen relativen Produktivitätssteigerung geführt hat. Ähnliches gilt für die Interpretation des Nettoumsatzes/FTE.

⁷⁸ Zusätzlich müssen zur Beurteilung die ausgeschütteten Dividenden und Kapitalrückzahlungen berücksichtigt werden. Die Swisscom hat im Zeitraum von 1998 bis 2010 CHF 22.8 Milliarden in Form von Dividenden, Nennwertreduktionen und Aktienrückkäufen an die Aktionäre zurückgeführt.

Tabelle 30

Entwicklung Gesamtunternehmenswert							
	2010	2009	2008	2007	2006	2005	1998
Swisscom							
Anzahl ausgegebene Aktien [in 1'000 Stk.]	51'802	51'802	53'441	56'719	56'719	61'483	73'550
Anzahl ausstehender Aktien [in 1'000 Stk.]	51'802	51'802	51'802	51'802	51'802	56'719	73'550
Kurswert	411.1	395.6	339.5	442	461.25	414.75	340
Marktkapitalisierung [in Mio. CHF]	21'296	20'491	17'587	22'896	23'896	23'523	25'007
Nettoverschuldung	8'848	8'932	9'860	10'337	4'379	-1'765	4'239
Minderheitsanteile an Tochtergesellschaften (Buchwerte als Näherungswerte)	28	405	442	430	67	623	43 ^a
Gesamtunternehmenswert	30'172	29'828	27'889	33'663	28'342	22'381	29'289 ^b

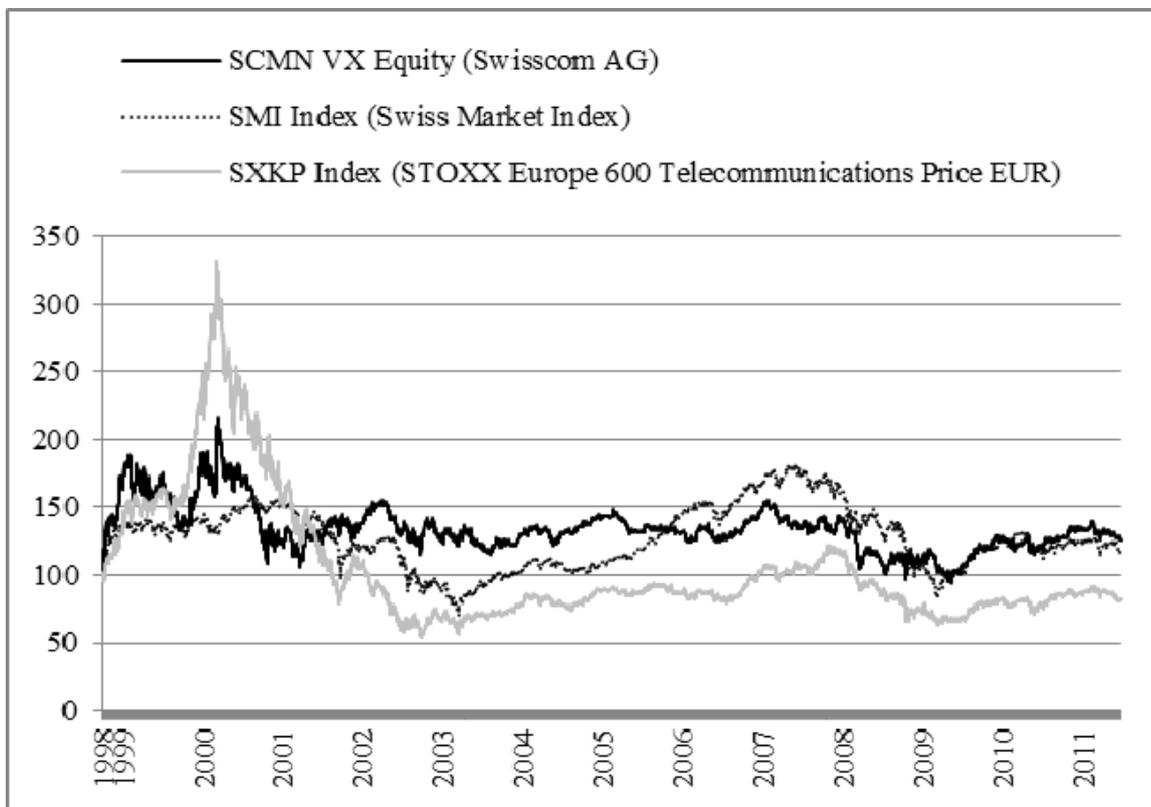
Quelle: Swisscom.

^a IPO Ausgabekurs

^b Näherungswert am Tag des Börsengangs, da Marktkapitalisierung zum Sharepreis=Ausgabekurs zzgl. Net debt EOY

Abbildung 2 zeigt die Aktienkursentwicklung der Swisscom seit dem Börsengang vom 2. Oktober 1998 bis heute (Stichtag: 22.06.2011). Im Vergleich zum Swiss Market Index (SMI) zeigt sich, dass sich die Kurse gleichförmig entwickelt haben. Aussagekräftiger ist der Vergleich mit dem europäischen Index für Telekommunikationstitel (STOXX Europe 600 Telecommunication). Im historischen Vergleich zeigt sich, dass die Swisscom seit Mitte 2001 eine konstant höhere Performance als der Index ausweist. Zum Stichtag der Untersuchung wies die Swisscom gar den höchsten Wert aus: SCMN 126.04, SMI 116.31, SXKP Index 60.48.

Aktienkursentwicklung der Swisscom (02.10.1998–22.06.2011)



Quelle: Bloomberg.

Abschliessend werden die Veränderungen bei den Marktanteilen im Festnetz-, Mobilfunk- und Breitbandmarkt betrachtet. Im Festnetzmarkt lässt sich erkennen, dass sich der Marktanteilsverlust der Swisscom zwischen 2003 und 2008 mit knapp 2 Prozentpunkten ungefähr im Durchschnitt der berücksichtigten Incumbents bewegt. Im Vergleich zu den anderen Incumbents weist die Swisscom mit knapp 60 Prozent einen eher tiefen Marktanteil aus (vgl. Tabelle 31). Im Mobilfunkmarkt hatte die Swisscom 2009 mit einem Wert von rund 62 Prozent den höchsten Marktanteil der dargestellten Unternehmen. Gleichzeitig musste sie mit Ausnahme von KPN (NL) und TDC (DK) seit 2002 die geringsten Marktanteilsverluste hinnehmen (-0.7%) (vgl. Tabelle 32).

Bezüglich Breitbandanschlüssen (vgl. Tabelle 33) zeigt sich, dass die Swisscom 2003 mit einem im internationalen Vergleich relativ tiefen Marktanteil startete, aber bis 2010 mit 54% aller angebotenen Breitbandanschlüsse in der Schweiz die Marktführerschaft übernehmen konnte.

Tabelle 31

Marktanteil des Marktführers im Festnetzbereich (nach Umsatz)			
in Prozent	2008	2003	CAGR
Spanien	76	81	-1.1
Belgien	68	73	-1.2
Frankreich	64	74	-2.4
Österreich	60	55	+1.5
Schweden	58	54	+1.2
Schweiz (Swisscom)	60	61	-0.3

Quelle: BAKOM 2010: Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 15. Implementierungsbericht der EU (Anhang 2).

Tabelle 32

Marktanteil des Marktführers im Mobilfunkmarkt (nach Anzahl Abonnenten)			
in Prozent	2009	2002	CAGR
Niederlande	50	44	+1.6
Spanien	44	57	-3.2
Belgien	44	54	-2.5
Schweden	42	46	-1.1
Frankreich	41	49	-2.2
Österreich	41	44	-0.9
Deutschland	37	42	-1.6
Dänemark	40	40	0.0
Schweiz (Swisscom)	62	63	-0.2

Quelle: BAKOM 2010: Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 15. Implementierungsbericht der EU (Anhang 2).

Tabelle 33

Marktanteil des Marktführers bei den Breitbandanschlüssen			
in %	2010	2003	CAGR
Dänemark	63	67	-0.8
Spanien	55	55	0.0
Österreich	51	33	+5.6
Belgien	49	51	-0.5
Niederlande	48	36	+3.7
Deutschland	46	91	-8.2
Frankreich	46	57	-2.6
Schweden	39	45	-1.8
Schweiz (Swisscom)	54	28	+8.6

Quelle: BAKOM 2010: Um die Schweiz erweiterter Auszug aus dem 15. Implementierungsbericht der EU (Anhang 2).

Der Vergleich relativiert sich, da sich aufgrund der technologischen Entwicklungen die Marktvolumina seit 2003 substantiell verändert haben (vgl. Tabelle 34). Während das Volumen im Festnetzbereich jährlich (bis 2008) um ca. 8.3 Prozent sank, haben sich die Volumina im Mobilfunkmarkt und insbesondere im Breitbandbereich deutlich erhöht (jährliche Wachstumsrate von 11.8 resp. 24.0 Prozent). Für die Swisscom bedeutet dies, dass sie im Festnetzbereich bei einem Erhalt der Marktanteile weniger Umsatz generieren kann. Demgegenüber bedeutet ein Halten der Marktanteile im Mobilfunkbereich eine tatsächliche Zunahme der Abonnenten, aufgrund des Preiszerfalls aber nicht eine Umsatzsteigerung. Für Breitbandanschlüsse bedeutet ein Ausbau des Marktanteils bei gleichzeitiger Zunahme des Marktvolumens logischerweise eine exponentielle Zunahme der Anschlüsse.⁷⁹

⁷⁹ Aufgrund der Zunahme der Bundles ist eine Zuweisung des Umsatzes zu den Breitbandanschlüssen alleine technisch nicht mehr möglich.

Tabelle 34

Marktvolumen CH und Marktanteile Swisscom			
			CAGR
Festnetzbereich	2008	2003	
Marktvolumen (Umsatz in Mia. CHF) ^a	5.7	9.6	-8.3
Marktanteil (%) ^a	60	61	-0.3
Umsatz Festnetzbereich (in Mia. CHF)	3.4	5.8	-8.5
Mobilfunkmarkt	2010	2003	
Marktvolumen (Anzahl Abonnenten in Mio.)	9.3	3.8	+11.8
Marktanteil (%) ^a	62	63	-0.2
Umsatz Mobilfunk (in Mia. CHF)	3.5	4.1	-2.0
Breitbandanschlüsse	2010	2003	
Marktvolumen (Anz. Anschlüsse in Mio.)	2.8	0.5	24.0
Marktanteil (%) ^a	55	28	+8.6

Quelle: Swisscom.

^a Quelle: BAKOM 2010, 2008, 2003.

3.4.2 Performanz aus Kundensicht

Für die Kunden eines Telekommunikationsunternehmens ist die Netzqualität von hoher Bedeutung. Diese soll exemplarisch für den Mobilfunkmarkt analysiert werden.

Connect hat im Jahr 2010 die Mobilfunknetze der grössten Anbieter in der Schweiz und Österreich untersucht. Im Bereich Telefonie wurden Erfolgsraten der Verbindung, Rufaufbauzeit sowie Sprachqualität gemessen. Im Bereich Datentransfer wurden die Erfolgsrate der Verbindung sowie die Datentransferrate getestet (vgl. Tabelle 35). Es zeigt sich, dass die Swisscom im Inland sowohl fürs Telefonieren wie auch für den Datentransfer das absolut stabilste und qualitativ hochwertigste Netz anbietet. Im internationalen Vergleich kann Swisscom mit dem Testsieger A1 Telekom Austria aus Österreich mithalten.

Tabelle 35

Netztest Mobilfunk							
		Schweiz			Österreich		
	Maximalwert	Swisscom	Sunrise	Orange	A1 Telekom Austria	Orange	T-Mobile
Telefonieren	200	179	159	141	176	157	160
Drivetest Stadt	100	94	87	75	92	84	87
Drivetest Land	100	85	72	66	84	73	73
Datentransfer	300	275	227	138	289	236	228
Internet-Seitenaufruf	75	72	68	24	71	62	57
E-Mail Download	35	34	30	20	35	32	28
E-Mail Upload	30	22	17	17	29	21	28
Datei-Upload Stadt (HTTP)	20	18	15	14	19	16	16
Datei Upload Land (FTP)	40	33	26	21	38	34	38
Breitband Stadt	50	47	38	25	48	43	38
Breitband Land	50	49	33	17	49	28	23
Gesamtergebnis	Max. 500	454	386	279	465	393	388

Quelle: Theiss 2010, S. 82ff.

Ein weiterer Aspekt der Performanz aus Kundensicht ist die Entwicklung der Preise in der Festnetz- und in der Mobiltelefonie. Der OECD-Preisvergleich berücksichtigt die kaufkraftbereinigten Preise von acht Ländern. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die OECD Ländervergleiche und nicht Unternehmensvergleiche erarbeitet. Dennoch geben diese Hinweise auf die Preise der Swisscom, da sich deren Preise als Marktführer im OECD-Preisvergleich niederschlagen.

Bei der Fixnetztelefonie waren die schweizerischen Preise 2008 bei geringer Nutzung tiefer als in allen Vergleichsländern, bei mittlerer und hoher Nutzung lagen die Preise lediglich in Dänemark und Schweden unter dem schweizerischen Niveau. Im Verhältnis zum Jahr 2006 fand eine überdurchschnittliche Preissenkung statt (vgl. Tabelle 36).

Anders sieht die Situation bei der Mobiltelefonie aus (vgl. Tabelle 37): Bei allen Nutzungsarten lagen die Preise im europäischen Durchschnitt. Günstiger als in der Schweiz ist die Mobiltelefonie insbesondere in Dänemark und Schweden sowie den Niederlanden. Die relativen Preissenkungen seit 2006 sind mit 29.6 Prozent jährlich (hohe Nutzung in Österreich) relativ hoch.

Tabelle 36

Preise in der Fixnetztelefonie (OECD-Korb, in USD PPP)										
	BE	DE	DK	ES	FR	NL	AT	SE	CH	Ø
geringe Nutzung										
2008	434	352	315	447	388	411	399	314	297	373
2006	453	371	296	454	399	405	396	308	306	376
CAGR	-1.4	-1.7	+2.1	-0.5	-0.9	+0.5	+0.3	+0.7	-1.0	-0.3
mittlere Nutzung										
2008	573	482	399	536	534	539	533	397	410	489
2006	618	498	395	546	575	534	536	422	435	507
CAGR	-2.5	-1.1	0.3	-0.6	-2.4	0.3	-0.2	-2.0	-2.0	-1.2
hohe Nutzung										
2008	998	742	583	945	909	877	898	595	705	806
2006	1'076	794	632	964	989	835	920	736	777	858
CAGR	-2.5	-2.2	-2.7	-0.7	-2.8	1.7	-0.8	-6.8	-3.2	-2.1

Quelle: OECD 2009, 2007.

Tabelle 37

Preise in der Mobiltelefonie (OECD-Korb, in USD PPP)										
	BE	DE	DK	ES	FR	NL	AT	SE	CH	Ø
geringe Nutzung										
2008	147	105	50	251	216	105	148	78	111	135
2006	176	124	69	258	240	120	193	88	145	157
CAGR	-5.8	-5.4	-10.2	-0.9	-3.5	-4.4	-8.5	-3.9	-8.5	-4.9
mittlere Nutzung										
2008	n.v.	405	143	508	378	131	200	138	267	271
2006	438	411	89	525	410	188	379	185	369	320
CAGR	n.v.	-0.5	+17.1	-1.1	-2.7	-11.3	-19.2	-9.3	-10.2	-5.4
hohe Nutzung										
2008	629	617	183	957	604	188	223	197	397	444
2006	651	703	184	1'000	620	342	640	319	496	551
CAGR	-1.1	-4.3	-0.2	-1.5	-0.9	-18.1	-29.6	-14.8	-7.1	-6.9

Quelle: OECD 2009, 2007.

Schliesslich sind auch für die Swisscom Zahlen zur Kundenzufriedenheit vorhanden (vgl. Tabelle 38). Es zeigt sich, dass die Swisscom seit Beginn der Messung (2. Quartal 2007) im Vergleich zu Sunrise, Orange und Cablecom stets die höchsten Zufriedenheitswerte ausweisen konnte. Interessanterweise bleiben die Zufriedenheitswerte für die verschiedenen Bereiche der Messung (Festnetz, Mobiltelefonie, Internet) sowie für die Unternehmen seit 2007 sehr konstant.

Tabelle 38

Kundenzufriedenheit (Index 1–10) ^a						
Ø-Wert jährlich	2011 ^b	2010	2009	2008	2007 ^c	Δ
Festnetz						
Festnetz Swisscom	8.8	8.7	8.7	8.5	8.5	+0.3
Festnetz Sunrise	8.2	8.2	8.2	8.3	8.2	0.0
Festnetz Cablecom	7.5	7.3	7.1	7.3	7.3	+0.2
Mobile						
Mobile Swisscom	8.4	8.5	8.4	8.4	8.4	0.0
Mobile Orange	7.4	7.7	7.8	7.9	8.0	-0.6
Mobile Sunrise	7.9	7.9	7.9	8.1	7.9	0.0
Internet						
Internet Swisscom	8.2	8.3	8.2	8.1	8.0	+0.2
Internet Sunrise	8.1	7.8	7.9	7.9	7.7	+0.4
Internet Cablecom	7.5	7.4	7.4	7.5	7.5	0.0

Quelle: Swisscom.

^a Zahlen aus 1. Quartal 2011.

^b Beginn Erhebung in 2. Quartal 2007 (2007 insges. 3 Quartale).

3.4.3 Zwischenfazit

Die Entwicklung der Swisscom ist seit ihrem Börsengang im Jahr 1998 als positiv zu bewerten. Tabelle 39 fasst die Auswertung zusammen.

Auf Konzernebene konnte die Swisscom den Umsatz und EBITDA stabil halten. Dies, obwohl mit dem Eintreten neuer Marktteilnehmer eine massive Preiserosion stattgefunden hat. Zudem lassen sich in den neuen Marktbereichen (Breitband-Internet, Mobiler Datenverkehr, Digitales TV) deutlich geringere EBITDA-Margen erzielen als in den traditionellen Geschäftsfeldern. Die stabilen Umsatz- und EBITDA-Werte sind mit den nach wie vor (auch im internationalen Vergleich) hohen Marktanteilen und Wachstum im Neukundengeschäft zu erklären.

Der internationale Vergleich zeigt, dass sich das Inlandgeschäft der Swisscom ähnlich zu dem der anderen Telekommunikationsunternehmen entwickelt hat. Die Preiserosion hat europaweit zu rückläufigen Umsatzzahlen im nationalen Geschäft geführt.

Als Folge davon liegt der Börsenwert nahe an seinem Ausgangswert von 1998. Die Entwicklung der Aktienkurse zeigt jedoch, dass die Swisscom seit 2001 eine konstant höhere Performance als der Index der wichtigsten Telekom-Titel in Europa ausweist. Swisscom könnte seit dem Börsengang 22.8 Milliarden CHF in Form von Dividenden und Kapitalrückzahlungen an die Eigentümer zurückführen.

Eine deutliche Steigerung konnte bei der Mitarbeiterproduktivität erzielt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass bis 2004 in Bereichen mit hohen EBITDA-Beiträgen Personal abgebaut wurde und seither wieder Personal in Bereichen mit schwächeren EBITDA-Beiträgen aufgebaut wurde.

Exemplarisch für die Leistungen der Swisscom aus Kundensicht steht der Netztest von Connect im Jahre 2010. Die Swisscom ist im Inland Testsiegerin und im Vergleich zu Österreich auf demselben Qualitätsniveau wie A1 Telekom Austria.

Die Preise in der Festnetztelefonie liegen kaufkraftbereinigt unter dem Niveau vergleichbarer Länder, bei der Inland-Mobiltelefonie befindet sich die Schweiz im internationalen Mittelfeld. Ohne Kaufkraftbereinigung gehört die Schweiz zu den teureren Ländern.

Bezüglich Kundenzufriedenheit weist die Swisscom im Vergleich zu Sunrise, Orange und Cablecom (Beginn der Messung 2007) die höchsten Werte aus.

Als Fazit kann festgestellt werden, dass es der Swisscom gelungen ist, sich im geöffneten Telekommunikationsmarkt zu behaupten. Sie ist nach wie vor Marktführerin im Inland, konnte ihre hohen EBITDA-Margen halten und bietet aus Kundensicht die qualitativ hochwertigsten Leistungen.

Tabelle 39

Performanzentwicklung Swisscom	
Performanz aus Unternehmenssicht	Entwicklung seit Ausgliederung resp. Beginn Zeitreihe
Konzerngewinn	Steigend
Eigenkapitalquote	Konstant (bei hoher Variabilität)
Umsatzrendite	Steigend
Umsatz (im Inland) im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmen	Durchschnittlich
EBITDA (im Inland) im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmen	Leicht unterdurchschnittlich
Mitarbeiterproduktivität	Steigend
Aktienkursentwicklung	Überdurchschnittlich
Unternehmenswert	Konstant (ab 2009 leicht steigend) plus seit dem Börsengang Ausschüttungen von 22.8 Mia. CHF an Aktionäre
Marktanteile des Marktführers bei Festnetz, Mobiltelefonie und Breitband im Vergleich mit ausgewählten europäischen Ländern	Festnetz: Unterdurchschnittlich Mobiltelefonie: Überdurchschnittlich Breitband: Überdurchschnittlich
Performanz aus Kundensicht	
Netztest im Vergleich zu anderen Anbietern in der Schweiz und Österreich	Überdurchschnittlich
Preise bei Festnetz- und Mobiltelefonie im Vergleich mit ausgewählten europäischen Ländern	Durchschnittlich
Kundenzufriedenheit im Vergleich zu anderen Anbietern in der Schweiz	Leicht überdurchschnittlich (und auf konstant hohem Niveau)

3.5

Beantwortung der zweiten Untersuchungsfrage

Inwieweit wurde das Ziel der Verselbständigung erreicht, die Effizienz, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Post, SBB und Swisscom zu steigern?

Die Evaluation der drei Unternehmen hat gezeigt, dass diese seit ihrer Verselbständigung ihre Effizienz, Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit verbessern konnten. Tabelle 40 fasst die Erkenntnisse zusammen. Wie eingangs erläutert, ist diese Entwicklung nicht zwingend auf die Verselbständigung der Unternehmen zurückzuführen.

Eine Steigerung hat insbesondere bei der Performanz aus Unternehmenssicht stattgefunden. Die *finanziellen Kennzahlen haben sich bei allen drei Unternehmen auch im internationalen Vergleich positiv entwickelt*. Bei den SBB muss einschränkend festgehalten werden, dass auch die Leistungen der öffentlichen Hand zugenommen haben und das Unternehmen wie alle anderen europäischen Bahnunternehmen ohne diese finanzielle Unterstützung in der heutigen Form nicht überlebensfähig wäre. Zudem ist das erwirtschaftete Ergebnis von SBB Cargo nach wie vor als sehr kritisch zu beurteilen. Die Leistungen der öffentlichen Hand haben zwar im internationalen Vergleich zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Laufkilometer geführt, aber noch nicht zu einer deutlichen Steigerung des Konzerngewinns.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass die *relativen Veränderungen bei verschiedenen Indikatoren geringer ausfallen* als bei anderen europäischen Vergleichsunternehmen. So ist die Mitarbeiterproduktivität bei den SBB zwar in absoluten Zahlen betrachtet am Höchsten, für die relative Veränderung trifft dies jedoch nicht zu. Dies lässt sich mit den hohen Ausgangswerten erklären, welche eine deutliche Steigerung wohl erschweren.

Aus Sicht der Kunden hat sich die Leistung der Bundesunternehmen ebenfalls positiv entwickelt, so insbesondere bei der Kundenzufriedenheit und Pünktlichkeit. Die Werte waren auch hier bereits bei der Ausgliederung hoch, weshalb die relativen Veränderungen eher gering sind. Schwierig gestaltet sich die Interpretation der Preisentwicklung bei Post und Swisscom.⁸⁰ Kaufkraftbereinigt liegen die Preise bei der Swisscom im Bereich Mobiltelefonie im europäischen Mittelfeld und bei der Festnetztelefonie sogar deutlich darunter. Die Post befindet sich im internationalen Vergleich ebenfalls unter dem Durchschnitt vergleichbarer Länder. Ohne Kaufkraftbereinigung liegen die Preise hingegen sowohl bei Post als auch Swisscom deutlich höher.⁸¹

⁸⁰ Bei den SBB sind Preisvergleiche wegen gänzlich unterschiedlicher Tarifsysteme nur schwer möglich.

⁸¹ Ob auf Kaufkraftbereinigungen verzichtet werden darf, ist umstritten. Befürworter von Kaufkraftbereinigungen argumentieren, dass das Lohnniveau in der Schweiz deutlich höher liege, was bei Preisvergleichen berücksichtigt werden müsse.

Tabelle 40

Performanzentwicklung der Bundesunternehmen	
Performanz aus Unternehmenssicht	Entwicklung seit Ausgliederung
Konzerngewinn	Steigend
Eigenkapitalquote	Steigend (Post, bei SBB seit 2007), konstant mit hoher Variabilität (Swisscom)
Umsatzrendite	Steigend
Unternehmenswert (bei Swisscom: zusätzlich Ausschüttungen an Aktionäre)	Steigend (Post und Swisscom), bei SBB fehlt Berechnungsgrundlage
Mitarbeiterproduktivität	Steigend
Performanz aus Kundensicht	
Technische Qualitätsstandards	Steigend
Kaufkraftbereinigte Preise im Vergleich mit ausgewählten europäischen Unternehmungen	Durchschnittlich (ohne Kaufkraftbereinigung eher hoch)
Kundenzufriedenheit	Hoch

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
Anz.	Anzahl
Art.	Artikel
AT	Austria (Österreich)
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBl	Bundesblatt
BDK	Banedanmark, Dänisches Eisenbahninfrastrukturunternehmen
BE	Belgien
BR	Bundesrat
Bsp.	Beispiel
ca.	circa
CAGR	Compound Annual Growth Rate
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CGB	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates
CH	Confoederatio Helvetica
CHF	Schweizerfranken
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
COST	European Cooperation for Science and Technology
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
d. h.	das heisst
DB	Deutsche Bahn
DE	Deutschland
DK	Dänemark
Dr.	Doktor
DSB	Danske Statsbaner, Dänische Staatsbahnen
EBG	Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG) SR 742.101.
EBIT	Earnings before interest and taxes
EBITDA	Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization
E-Commerce	Electronic Commerce
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EOY	End-Of-Year
ES	Spanien
et al.	et alii
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule

EU	Europäische Union
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FDP	Freisinnig Demokratische Partei
FER	Fachempfehlung für das Rechnungswesen, Schweizer Standards für die Rechnungslegung
FER	Fachempfehlungen zur Rechnungslegung
FK-N	Finanzkommission des Nationalrates
FK-S	Finanzkommission des Ständerates
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
FMG	Fernmeldegesetz vom 30. April 1997 (FMG) SR 784.10
FR	Frankreich
FS	Ferrovie dello Stato
FTE	Full Time Equivalent
FTP	File Transfer Protocol
g	Gramm
GAAP	General Accepted Accounting Principals
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GB	Geschäftsbericht
GL	Geschäftsleitung
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPKs	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
GR-N	Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN) SR 171.13
GS	Generalsekretariat
GV	Generalversammlung
HTTP	Hypertext Transfer Protocol
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
inkl.	inklusive
insges.	insgesamt
IPC	International Postal Cooperation
IPO	Initial Public Offering
IS	Individuals and Societies (Bereich der COST, Neu: ISCH – Individuals, Societies, Cultures and Health)
ISO	International Standardization Organization
IT	Italien
ITU	International Telecommunication Union
JBV	Jernbaneverket, Infrastrukturgesellschaft in Norwegen

Kap.	Kapitel
KE	Kritisches Ereignis
KEP	Kurier, Express, Paket
kg	Kilogramm
KL	Konzernleitung
km	Kilometer
KMU	Kleine und mittlere Unternehmung
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern
KPN	Koninklijke PTT Nederland, Telekomgesellschaft in den Niederlanden
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVF-S	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
kWh	Kilowattstunden
max.	maximal
Mia.	Milliarden
Mio.	Millionen
n.v.	nicht vorhanden
NEAT	Neue Alpentransversale
NL	Niederlande
NO	Norwegen
Nr.	Nummer
NS	Nederlandse Spoorwegen, Niederländische Staatsbahnen
NSB	Norges Statsbaner, Norwegische Staatsbahnen
Ntkm	Nettotonnenkilometer
ÖBB	Österreichische Bundesbahn
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) SR 220
ÖV	Öffentlicher Personenverkehr
OV-EFD	Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) SR 172.215.1
OV-UVEK	Organisationsverordnung vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (OV-UVEK) SR 172.217.1
Parl.	Parlament
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz (ParlG)) SR. 171.10
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz (PBG)) SR 745.1
PG	Postgesetz vom 30. April 1997 (PG) SR 783.0
PK	Pensionskasse

Pkm	Personenkilometer
POG	Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG) SR 783.1
PostReg	Postregulation
PPP	Purchasing Power Parity
Prof.	Professor
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebiete
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
REMA	Reorganisation der Briefverteilung der Post
RHK	Liikennevirasto, Finnische Transportagentur
RPV	Regionaler Personenverkehr
RVOG	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG) SR 172.010
S.	Seite
SBB CFF	Schweizerische Bundesbahnen – Chemins de Fer Suisse – Ferrovie dello Stato Svizzero
FFS	
SBBG	Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) SR 742.31
SCMN	Symbol: Swisscom Namenaktie
SDR	Special Drawing Right
SE	Schweden
SEK	Schiedskommission Eisenbahnverkehr
SJ	Statens Järnvägar, ehemals schwedische Staatsbahnen
SMI	Swiss Market Index
SNCB/NMBS	Société Nationale des Chemins de fer de la Belgique / Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
SOE	State owned enterprises
SP	Sozialdemokratische Partei
SPI	Swiss Post International
SR	Systematische Rechtssammlung
stv.	stellvertretend
SVP	Schweizerische Volkspartei
SXKP	Symbol: Europäischer Index für Telekommunikationstitel
TDC	Tele Danmark Communications, Telekomgesellschaft in Dänemark
TI	Tessin
Tkm	Tonnenkilometer
Trkm	Trassenkilometer
Tsd.	Tausend
TSR	Total Shareholder Return

TUG	Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsgesetz TUG) SR784.11
TV	Television
u. a.	unter anderem
UIC	International Union of Railways
UPU	Universal Postal Union
US	United States
USD	United States Dollar
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v. a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VPG	Postverordnung vom 26. November 2003 (VPG) 783.01
VR	Verwaltungsrat
VRP	Verwaltungsratspräsident
zzgl.	zuzüglich

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

Bambauer Dieter	Leiter PostLogistics; 25.11.2010
Berberat Didier	Ständerat, Präsident der Subkommission EJPD/UVEK der FK-S, (SP); 16.11.2010
Binder Max	Nationalrat, Präsident der KVF-N und der Subkommission EDI/UVEK der GPK-N (SVP); 30.11.2010
Brändli Christoffel	Ständerat, Präsident der KVF-S (SVP); 22.11.2010
Bucher Jürg	CEO Post; 17.11.2010
Dietiker Ueli	CFO Swisscom; 16.11.2010
Dumermuth Martin	Direktor BAKOM; 02.11.2010
Füglister Peter	Direktor BAV; 25.11.2010
Furrer Marc	Präsident ComCom und PostReg; 03.11.2010
Gasser Jörg	Generalsekretär EFD; 01.12.2010
Gygax Matthias	Leiter Ausgabenpolitik EFV; 17.11.2010
Gygi Ulrich	Verwaltungsratspräsident SBB; 01.12.2010
Hasler Peter	Verwaltungsratspräsident Post; 22.11.2010
Hêche Claude	Ständerat, Präsident der Subkommission EDI/UVEK der GPK-S (SP); 29.11.2010
Hurni Ulrich	Leiter PostMail; 24.11.2010
Hutter Markus	Nationalrat, Präsident der Subkommission EJPD/UVEK der FK-N (FDP); 01.12.2010
Metzger Phillip	Vizedirektor BAKOM; 02.11.2010
Meyer Andreas	CEO SBB; 29.11.2010
Müller Thomas	Nationalrat, Mitglied der Subkommission EJPD/UVEK der FK-N (CVP); 01.12.2010
Perrin Nicolas	Leiter SBB Cargo; 02.12.2010
Radon Georg	CFO SBB; 01.12.2010
Rosenberg Felix	Staatsvertreter Verwaltungsrat Swisscom; 25.11.2010
Scherrer Anton	Verwaltungsratspräsident Swisscom; 29.11.2010
Schlegel Urs	Leiter Personenverkehr SBB; 03.12.2010
Schloter Carsten	CEO Swisscom; 16.11.2010
Schmitter Hartmann Karin	Fachreferentin Direktionsstab GS-UVEK (Post); 02.11.2010
Vasella Guido	Leiter Direktionsstab UVEK; 25.11.2010
Weber Urs	Fachreferent Direktionsstab GS-UVEK (Swisscom); 02.11.2010
Werder Hans	Generalsekretär UVEK; 30.11.2010
Zenhäusern Markus	CFO Post; 30.11.2010
Zurbrugg Fritz	Direktor EFV; 17.11.2010

Literaturverzeichnis

Grotirian Jobst, Jaag Christian und Trinkner Urs 2011: Ein kohärenter Regulierungsrahmen für den Schienengüterverkehr in der Schweiz. Erscheint im Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 2011.

Lienhard Andreas 2009: Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2008, Stämpfli, Bern, S. 43–77.

Schedler Kuno, Gulde Alexander und Suter Simon 2007: Corporate Governance öffentlicher Unternehmen. Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen, St Gallen.

Schedler Kuno, Müller Roland und Sonderegger Roger W. 2011: Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.

Theiss Bernd 2010: Österreich und Schweiz im Netztest. Connect 11/2010. S. 82–88.

Die verwendeten Online-Datenquellen, Dokumente und Gesetzestexte sind im Materialienband aufgeführt. Dieser findet sich in der deutschen Originalsprache unter: www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle > Veröffentlichungen.

Impressum

Externe Experten

Prof. Dr. Reto Steiner, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (Projektleitung)

Prof. Dr. Dr. Matthias Finger, Lehrstuhl für Netzwerkindustrien, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Etienne Huber, M. A. HSG, Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern

Pascal Reist, lic. rer. soc., Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern

Review

Dr. Urs Trinkner, Managing Partner, Swiss Economics SE AG, Zürich

Prof. Dr. Isabella Proeller, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, Universität Potsdam.

Projektbegleitung PVK

Christoph Bättig, Leiter PVK

Kontakt

Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch > Organe und Mitglieder > Kommissionen > Parlamentarische Verwaltungskontrolle

Originalsprache des Berichts: Deutsch