

Kaderlöhne bei öffentlichen Unternehmen

Untersuchung im Rahmen der Public Corporate Governance des Bundes

Masterarbeit eingereicht bei der Universität Bern

Betreuende Person: **Prof. Dr. Andreas Lienhard**

Kompetenzzentrum für Public Management

Schanzeneckstrasse 1

CH-3012 Bern

von:

Sven Christen

Matrikel-Nr.: 14-606-107

Hergiswil LU, 17.02.2023

Vorwort

Ich möchte allen Personen danken, die zum Gelingen dieser Masterarbeit beigetragen haben. Insbesondere gilt mein Dank meinem Betreuer, Prof. Dr. Andreas Lienhard, der mich beim gesamten Erstellungsprozess der Arbeit konstruktiv begleitet und unterstützt hat.

Da ein wesentlicher Bestandteil dieser Masterarbeit auf Experteninterviews beruht, möchte ich mich auch bei all jenen Personen von den SBB, der Swisscom, der Post, der RUAG MRO, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, dem Generalsekretariat UVEK und dem Generalsekretariat VBS bedanken, dass Sie sich Zeit genommen haben für ein Gespräch. Ohne Sie wäre diese Arbeit in der Form nicht möglich gewesen.

Nicht zuletzt gebührt ein grosser Dank meiner Familie, besonders meinen Eltern, die mir in meiner gesamten Studienzeit stets unterstützend zur Seite standen. Für das Lektorat bedanke mich auch herzlich bei Thomas Agustoni.

Abstract

Diese qualitative Masterarbeit untersucht, inwiefern Regelungsbedarf in Bezug auf die Kaderlöhne bei öffentlichen Unternehmen des Bundes besteht. Die Arbeit zielt darauf ab, einen Beitrag zur Ausgestaltung der Kadervergütung, insbesondere auf der Ebene Geschäftsleitung, bei Bundes- und bundesnahen Unternehmen zu leisten. Als Untersuchungsgegenstände wurden dabei die Schweizerischen Bundesbahnen, die Schweizerische Post, die Swisscom und die RUAG MRO herangezogen. Um die Fragestellung zu beantworten, wurde eine Literaturanalyse der betriebswirtschaftlichen Forschung durchgeführt, um gängige Faktoren zur Vergütungshöhe sowie Kriterien zur Leistungsbeurteilung zu identifizieren. Des Weiteren wurden die internationalen Best-Practice-Ansätze bezüglich Kadervergütung in staatsnahen Unternehmen sowie die diesbezüglich bestehenden Grundlagen auf Bundesebene analysiert. Auf der Grundlage der dadurch gewonnenen Erkenntnisse sowie aufgrund einer Dokumentenanalyse der Parlamentsdebatten und Vernehmlassungsergebnissen zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger wurde ein Interviewleitfaden erarbeitet. Dieser diente als zentrales Instrument für sieben Experteninterviews, welche mit Fachverantwortlichen der vier Unternehmen, sowie der zuständigen Bundesstellen EFV, GS-UVEK und GS-VBS durchgeführt wurden. Die qualitative Inhaltsanalyse dieser Interviews und eine Fallstudienanalyse zu den aktuellen Regelungen hinsichtlich Kadervergütung in den vier untersuchten Unternehmen bildeten den letzten Analyseschritt, um die Fragestellung zu klären und allfällige Handlungsempfehlungen abzuleiten. Insgesamt zeigte die Analyse auf, dass die Regelungen auf Bundesebene hinsichtlich der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern öffentlicher Unternehmen zu weiten Teilen mit der Fachliteratur als auch den internationalen Vorgaben übereinstimmen, sich bewährt haben und dementsprechend nur in begrenztem Mass zusätzlicher Regelungsbedarf besteht. Drei Handlungsempfehlungen konnten durch die Analyse allerdings abgeleitet werden. Diese beziehen sich einerseits auf die personalspezifischen Corporate-Governance-Leitsätze 29 und 31 des Bundes und regeln eine einheitliche Umsetzung bzw. leichte Anpassung jener Leitsätze an. Andererseits wird die Prüfung einer Einführung von Clawback-Klauseln in den Regelungen zu den bundesnahen Unternehmen empfohlen, wobei die (gesetzliche) Stufe der Ansiedelung dieser Klauseln noch zu evaluieren ist.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	VII
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Fragestellung	3
1.3 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung	3
1.4 Vorgehen	4
2 Theoretische Grundlagen	5
2.1 Theorien zu Kadervergütungen	5
2.1.1 Prinzipal-Agent-Ansatz	5
2.1.2 Wert-Ansatz	7
2.1.3 Symbolischer Ansatz.....	8
2.2 Determinanten der Management-Vergütung öffentlicher Unternehmen	10
2.2.1 Faktoren zur Vergütungshöhe	10
2.2.2 Zusammensetzung der Vergütung	12
2.2.3 Indikatoren zur Leistungsüberprüfung & Angemessenheit	14
2.2.4 Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Unternehmen	16
2.3 Vorgaben internationaler Organisationen	18
2.3.1 OECD	18
2.3.2 Weltbank.....	20
3 Grundlagen auf Bundesebene	22
3.1 Rechtliche Grundlagen	22
3.1.1 Spezialgesetze	22
3.1.1.1 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen.....	22
3.1.1.2 Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post	23
3.1.1.3 Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes	23
3.1.1.4 Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes	24
3.1.2 Bundespersonalgesetz	25
3.1.3 Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz	26
3.1.4 Bundespersonalverordnung	26
3.1.5 Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung	27

3.1.6 Kaderlohnverordnung	27
3.1.7 Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften	29
3.2 Public Corporate Governance Richtlinien von Bundesrat & EFV	31
3.3 Weitere Grundlagen	34
3.3.1 Postulat Abate 18.4274	34
3.3.2 Musterbestimmungen zur Ergänzung der Unternehmensstatuten	35
4 Zwischenergebnisse	36
5 Analyse und Fallstudien.....	39
5.1 Daten	39
5.2 Methoden.....	40
5.2.1 Literaturanalyse	41
5.2.2 Dokumentenanalyse und qualitative Inhaltsanalyse	41
5.2.3 Leitfaden- und Experteninterview	42
5.3 Kodierungsprozess anlehnend an Mayring & Fenzl	43
5.4 Analyse der Kodierungen.....	44
5.4.1 Parlamentarische Debatten und Vernehmlassungsbeiträge	44
5.4.2 Leitfadengestützte Experteninterviews	45
5.5 Regelungen in den einzelnen öffentlichen Unternehmen.....	53
5.5.1 Schweizerische Bundesbahnen SBB	53
5.5.2 Schweizerische Post	54
5.5.3 Swisscom	56
5.5.4 RUAG MRO.....	58
6 Folgerungen	61
6.1 Fazit	61
6.2 Handlungsempfehlungen.....	63
Literaturverzeichnis.....	VIII
Rechtsquellenverzeichnis.....	XII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Häufigkeiten der Kategorien in Parlamentsdebatten & Vernehmlassungsergebnissen (Eigene Darstellung).....	44
Abbildung 2: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Lohnsystem öffentlicher Unternehmen» (Eigene Darstellung).....	45
Abbildung 3: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Erklärungsfaktoren der Vergütung» (Eigene Darstellung)	46
Abbildung 4: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Marktorientierung öffentlicher Unternehmen» (Eigene Darstellung)	47
Abbildung 5: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Sonderfall Swisscom» (Eigene Darstellung)	48
Abbildung 6: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Eingriffe / Vorgaben von Seiten des Eigners» (Eigene Darstellung)	49
Abbildung 7: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Malus-System & Clawback-Klauseln» (Eigene Darstellung)	50
Abbildung 8: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «CG Leitsätze des Bundes» (Eigene Darstellung)	51
Abbildung 9: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Weitere Faktoren» (Eigene Darstellung).....	52

Abkürzungsverzeichnis

BGRB	Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes
BPG	Bundespersonalgesetz
BPV	Bundespersonalverordnung
BR	Bundesrat
CEO	Chief Executive Officer
CG	Corporate Governance
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
GS-UVEK	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
GS-VBS	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
KadLV	Kaderlohnverordnung
LTIP	Long-Term Incentive Plan
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
PCG	Public Corporate Governance
PCGK	Public Corporate Governance Kodizes
POG	Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBBG	Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen
SERP	Supplemental Executive Retirement Plan
S&P 500	Standard & Poor's 500
TUG	Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBPV	Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VegüV	Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften
VR	Verwaltungsrat

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

In den vergangenen Jahrzehnten lagerte der Bund die Erfüllung diverser öffentlicher Aufgaben an Verwaltungsträger ausserhalb der Zentralverwaltung aus, insbesondere an Anstalten, Stiftungen und spezialgesetzliche oder reine Aktiengesellschaften (Lienhard, 2009, S. 44). Im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG) organisiert und steuert der Staat diese Verwaltungsträger mit dem Ziel der effizienten Leistungserbringung im Rechtsstaat (Lienhard, 2009, S. 48). Die rechtliche Umsetzung der PCG auf Bundesebene erfolgte durch den im September 2006 erlassenen Corporate Governance Berichts des Bundesrats, welcher durch die darin enthaltenen 28 Leitsätze eine Art Kodex für PCG entwickelte (Lienhard, 2009, S. 65; Papenfuss & Wagner-Krechlok, 2022, S. 13). Grundlage für die Ausführungen im Bundesrats-Bericht bildete der Erläuternde Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate Governance Bericht des Bundesrates (EFV, 2006). Ergänzt wurde dieser Kodex mit dem 2009 durch den Bundesrat verabschiedeten Zusatzbericht zum Corporate Governance Bericht, welcher nun insgesamt 37 Leitsätze für die Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten umfasste (Bundesrat, 2009).

Ein Themenfeld, welches die PCG miteinschliesst, ist dabei die (angemessene) Vergütung der Mitglieder der Geschäftsleitungen von ausgelagerten Verwaltungseinheiten. Eine Untersuchung zur Umsetzung der Corporate Governance des Bundes kam insgesamt zu einem positiven Fazit, wies jedoch hinsichtlich der Entlohnung von Geschäftsleitungsmitgliedern unter Bezugnahme der einschlägigen Fachliteratur daraufhin, dass hierfür Vergütungssysteme eingerichtet und offengelegt werden sollen (Lienhard et al., 2019, S. 15; OECD, 2016, S. 27). Geregelt sind diese Vergütungen in Artikel 6a des Bundespersonalgesetzes (BPG) und in der Verordnung über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung). Eine Ausnahme bildet die Swisscom AG als börsenkotiertes Unternehmen, für sie gelten nach Art. 6a Abs. 6 BPG die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) (Lienhard et al., 2019, S. 29). Indes fand eine Vergleichsstudie für die Eidgenössischen Finanzkontrolle von Papenfuss und Wagner-Krechlok (2022), welche die Ausgestaltung von Public Corporate Governance Kodizes (PCGK) zwischen der Schweiz, Deutschland und Österreich untersuchte, dass der Schweizer PCGK auf Bundesebene im Bereich angemessene Vergütung zu unpräzise formuliert sei. Infolgedessen erfüllte dieser keines der sieben formulierten Kriterien zu Höhe und Angemessenheit der Vergütung

von Geschäftsleitungsmitgliedern in dem der Studie zugrundeliegenden Qualitätsmodell (Papenfuss & Wagner-Krechlok, 2022, S. 51). Die Faktoren für die Einführung bzw. Nichteinführung von PCGKs könnte nach den Autoren eine mögliche Anschlussforschung darstellen (Papenfuss & Wagner-Krechlok, 2022, S. 54).

Die Löhne der Geschäftsleitungen bzw. der CEOs von bundesnahen Betrieben wie den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), der Schweizerischen Post AG oder der Swisscom AG wurden in der Vergangenheit wie auch heutzutage sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Politik immer wieder kontrovers diskutiert (Schöchli, 2017). Eine Deckelung der Kaderlöhne bei den Bundesunternehmen war in den vergangenen Jahren politisch bereits mehrmals auf den Weg gebracht worden. Einerseits als Teil der Volksinitiative «Pro Service public», welche im Juni 2016 mit 67.6% Nein-Stimmen vom Stimmvolk abgelehnt wurde (UVEK, 2016). Diese wollte die Vergütungen des Kaders von Bundesbetrieben auf dem Lohnniveau der Bundesverwaltung begrenzen. Ferner verlangte die parlamentarische Initiative (16.438) der ehemaligen sozialdemokratischen Nationalrätin Susanne Oberholzer Leutenegger eine Deckelung der Kader-Saläre auf dem Level des Bruttogehalts eines Bundesrats bzw. einer Bundesrätin (Parlament, 2022a). Dies entspräche, inklusive Ruhegehalt, etwa einer Million Franken. Diese Vorlage wurde schliesslich auch von November 2019 bis Februar 2020 in die Vernehmlassung geschickt (SPK-N, 2020). Weiter verlangte eine Motion (16.3377) des früheren SP-Nationalrats Corrado Pardini einen Maximallohn von 500'000 Franken in allen Betrieben, bei denen der Bund Haupt-eigner oder Mehrheitsaktionär ist (Parlament, 2022b). Der Nationalrat stimmte jeweils beiden Vorlagen zu, hingegen lehnte der Ständerat diese ab (Häberli, 2022; SRF, 2018).

Das Unverständnis in Öffentlichkeit und Politik über die Lohnbezüge des Managements von Bundesbetrieben rührt teilweise auch daher, da nicht immer vollumfänglich klar ist, wie sich die Vergütung zusammensetzt und welche Kriterien dafür entscheidend sind. So spielen gemäss einer Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, 2022) bei der Vergütung der Geschäftsleitungen von staatseigenen Unternehmen verschiedene Faktoren eine Rolle. Beispielsweise ist das Niveau der Löhne höher, wenn diese nach dem freien Ermessen des Verwaltungsrats festgelegt werden, da sich dieser mitunter insbesondere an Referenzsalären aus der Privatwirtschaft orientiert. Weitere Kriterien für die Höhe des Lohnes können auch die Unternehmensgrösse, die Branche oder die Markt- bzw. Nicht-Marktorientierung sein (OECD, 2022, S. 7). Dabei setzt sich die Vergütung von Führungskräften in Staatsunternehmen in vielen Ländern aus einem jährlichen Fixlohn, Zulagen und einem

variablen, leistungsorientierten Lohnanteil zusammen. In über der Hälfte der untersuchten OECD-Länder wird dieser Teil jedoch vom Staat gedeckelt, unter anderem auch in der Schweiz (OECD, 2022, S. 7; EPA, 2017a, S. 2). Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen sind Aktienoptionen als Bestandteil der Vergütung dagegen nicht zulässig.

1.2 Fragestellung

Vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Relevanz der Diskussionen um die Kader-Entscheidungen von bundesnahen Unternehmen, der aufgezeigten Forschungslücke durch Papenfuss und Wagner-Krechlok (2022) sowie der in der Fachliteratur geforderten Transparenz hinsichtlich der Vergütung des Managements von Staatsunternehmen (vgl. OECD, 2016, S. 27) bildet folgende Forschungsfrage die Grundlage dieser Masterarbeit: «Inwiefern besteht Regelungsbedarf bezüglich Kaderlöhnen bei öffentlichen Unternehmen des Bundes?»

Als zu untersuchende öffentliche Unternehmen werden dabei die Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB), die Schweizerische Post AG, die Swisscom AG sowie die RUAG MRO Holding AG herangezogen. Dies einerseits aus dem Grund, da diese Unternehmen bereits Gegenstand früherer Untersuchungen zur Umsetzung der Corporate Governance des Bundes waren (vgl. Lienhard et al., 2019). Andererseits sind jene Bundesbetriebe auch diejenigen, welche die mitunter höchsten Löhne an ihre Geschäftsleitungen resp. CEOs zahlen bzw. in der Vergangenheit gezahlt haben.

1.3 Zielsetzung der Arbeit und Abgrenzung

Mit der Arbeit soll ein Beitrag zur Ausgestaltung der Kaderlöhne bei öffentlichen Unternehmen des Bundes geleistet werden.

Diese Studie wird sich primär auf das PCG-Themenfeld der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern von bundesnahen Betrieben fokussieren. Das heisst, die Untersuchung begrenzt sich diesbezüglich auf Unternehmen auf Bundesebene, staatliche Betriebe auf kantonaler Ebene werden insofern nicht beachtet. Andere Regelungsfelder der Public Corporate Governance, welche Geschäftsleitungsmitglieder von Bundesunternehmen betreffen, sollen allenfalls am Rande erwähnt werden.

1.4 Vorgehen

Die Forschungsfrage soll mithilfe einer Triangulation qualitativer Methoden beantwortet werden. So sollen einerseits durch eine Literaturanalyse der betriebswirtschaftlichen Forschung Kriterien in Bezug auf die Höhe und Angemessenheit der Vergütung von Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen erarbeitet, sowie die Zusammensetzung der Vergütung dargestellt werden. Ergänzend dazu sollen auch die diesbezüglich bestehenden Grundlagen auf Bundesebene analysiert werden. Andererseits sollen mittels einer Dokumentenanalyse die Parlamentsdebatten sowie die Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger qualitativ analysiert werden. Weiter sollen auch Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltung und den betreffenden Unternehmen durchgeführt werden, um die formulierte Fragestellung zu klären. Hierzu werden auf Seiten der Bundesverwaltung Repräsentantinnen und Repräsentanten aus der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (als Wahrnehmer der Eigentümerrolle gegenüber der SBB, Post und Swisscom) und dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS (als Wahrnehmer der Eigentümerrolle gegenüber der RUAG) befragt. In Bezug auf die Bundes- und bundesnahen Unternehmen sollen fachverantwortliche Personen der SBB AG, der Schweizerischen Post AG, der Swisscom AG und der RUAG MRO Holding AG interviewt werden.

2 Theoretische Grundlagen

In diesem Kapitel sollen zunächst die theoretischen Hintergründe hinsichtlich Kadervergütungen im Allgemeinen dargelegt werden. Hierzu werden in Kapitel 2.1 drei bedeutende Ansätze zur Erklärung von Kaderlöhnen aus der Literatur näher erläutert, welche bereits Gegenstand anderer Arbeiten waren (vgl. Otten, 2008). Ferner werden in Kapitel 2.2 die Determinanten dargestellt, welche die Management-Vergütungen in öffentlichen Unternehmen beeinflussen, wie die Zusammensetzung der Vergütung aussieht und welche Unterschiede im Vergleich zu Entlohnungen bei privatwirtschaftlichen Firmen bestehen. Schliesslich werden in Kapitel 2.3 die internationalen Vorgaben bezüglich Kadervergütung in staatseigenen Unternehmen von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Weltbank eingehend erörtert.

2.1 Theorien zu Kadervergütungen

2.1.1 Prinzipal-Agent-Ansatz

Eine Vielzahl von Studien zur Entlohnung von Führungskräften in (börsenkotierten) Unternehmen versuchten Managementvergütungen im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie zu erklären (vgl. Jensen & Meckling, 1976; Murphy, 1999; Bebchuk & Fried, 2003, Jensen et al., 2004). So definierten Jensen und Meckling (1976, S. 308) die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent als Vertragsverhältnis, bei dem eine oder mehrere Personen (der Prinzipal / die Prinzipale) eine andere Person (den Agenten) damit beauftragen, in ihrem Namen eine Dienstleistung zu erbringen, was jedoch auch die Delegation von bestimmten Entscheidungsbefugnissen an den Agenten beinhaltet. Falls beide Seiten nutzenmaximierend handeln, kann dabei angenommen werden, dass der Agent nicht immer im Sinne des Prinzipals handeln wird, da die verfolgten Ziele der beiden Parteien mitunter nicht übereinstimmend sind (Jensen & Meckling, 1976, S. 308). Dieser inhärente Konflikt zwischen Prinzipal und Agent beschreibt laut Jensen et al. (2004, S. 21) demnach das Verhältnis zwischen den Mitgliedern des Managements von Unternehmen und den Unternehmenseigentümern.

Die Unabhängigkeit der Managerinnen und Managern von den Unternehmenseigentümern kann dabei zu einem «moral hazard», einem moralischen Risiko, führen (Grabke-Rundell & Gomez-Mejia, 2002, S. 5). Dieses beschreibt ein nachvertragliches, opportunistisches Verhalten zwischen Transaktionspartnern (Erlei & Szczutkowski, 2018). Eine Ursache für ein moralisches Risiko ist dabei die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent. Das

Management kennt die Aktivitäten des Unternehmens am besten und kontrolliert die organisatorischen Ressourcen. Dies kann laut Grabke-Rundell und Gomez-Mejia (2002, S. 5) opportunistisches Handeln von Seiten des Managements anregen und ermöglichen, zum Nachteil der Unternehmenseigentümer. Beispielsweise könnten Ausgaben wie Forschung und Entwicklung, die für den langfristigen Unternehmenserfolg bedeutend sind, durch das Management gekürzt werden, um kurzfristig die Unternehmensprofite zu maximieren und dafür Bonuszahlungen zu erhalten (Grabke-Rundell & Gomez-Mejia, 2002, S. 5).

Als Konsequenz dieses «agency problems» zwischen Unternehmenseigentümern und den Geschäftsleitungsmitgliedern steht nach Jensen und Murphy (2010, S. 64) nicht die Frage der Höhe der Managementgehälter im Zentrum, sondern *wie* die Entlohnung der Geschäftsleitung ausgestaltet wird. Unter der Annahme des risiko-aversen und eigennutzenmaximierenden Handelns des Managements sollten demnach drei Prinzipien angewendet werden, um die Interessen der Unternehmenseigentümer und die der Geschäftsleitungsmitglieder in Einklang zu bringen und somit den Wert der Unternehmensanteile für das Aktionariat zu steigern: Erstens soll der Verwaltungsrat, welcher als Überwachungsorgan des Managements dient und somit quasi als Agent des Aktionariats die Wahrung von dessen Interessen sicherstellt (vgl. Grabke-Rundell & Gomez-Mejia, 2002, S. 6) von den Mitgliedern der Geschäftsleitung verlangen, dass sie Aktien des Unternehmens in substanziellem Umfang besitzen (Jensen & Murphy, 2010, S. 66). Das Management würde damit als Folge seiner getätigten Entscheide einen «direkten und starken ‘Feedback-Effekt’» (Jensen & Murphy, 2010, S. 66) erfahren, der sich in den Veränderungen des Marktwerts des Unternehmens ausdrückt. Zudem wird so die Verbindung zwischen dem Vermögen der Unternehmenseigentümer und dem Vermögen der Geschäftsleitungsmitglieder gestärkt.

Zweitens sollen Barvergütungen für Geschäftsleitungsmitglieder so strukturiert werden, dass überdurchschnittliche Leistungen grosszügig vergütet werden, während für schlechte Unternehmensleistungen Strafen im Sinne von Lohnkürzungen zur Anwendung kommen (Jensen & Murphy, 2010, S. 67). Die verstärkte Anpassung der Barvergütung des Managements an die Unternehmensleistung kann dabei wirksame Anreize setzen, um den Unternehmenswert zu maximieren. Drittens soll bei (längerfristig) schlechter Leistung die Drohung der Entlassung wahrgemacht werden (Jensen & Murphy, 2010, S. 67). Nach Jensen und Murphy (2010, S. 67) kann die Aussicht auf eine Entlassung aufgrund schlechter Unternehmensleistung sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Anreize für das Management beinhalten. So sind einerseits Wissen und

Fähigkeiten von Führungskräften oft unternehmensspezifisch, sodass es unwahrscheinlich ist, dass sie im Falle einer Entlassung einen neuen Arbeitsplatz finden, der gleich gut bezahlt ist. Andererseits kann eine Entlassung auch mit einer entsprechenden öffentlichen Demütigung für die Betroffenen verbunden sein, was die Mitglieder des Managements dazu anhalten soll, die Folgen von Massnahmen, welche die Wahrscheinlichkeit einer Entlassung erhöhen, sorgfältig abzuwägen (Jensen & Murphy, 2010, S. 67).

Ein wesentlicher Kritikpunkt am Prinzipal-Agent-Ansatz zur Managementvergütung besteht indes darin, dass hauptsächlich auf die Unternehmensleistung als Indikator für die Entlohnung der Managerinnen und Manager fokussiert wird. So könnten als Leistungsmaßstäbe alternativ auch Kundenzufriedenheit, Produktentwicklung oder Marktanteile herangezogen werden (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 297). Ferner würde es auch die Möglichkeit geben, auf Leistungsindikatoren ganz zu verzichten und die Vergütung der Geschäftsleitung anhand des Verhaltens bzw. Managementhandelns festzulegen. So könnte beispielsweise Investitionen in Forschung und Entwicklung als sinnvolles Verhalten des Managements angesehen werden und eine entsprechende Vergütung nach sich ziehen (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 297).

2.1.2 Wert-Ansatz

Der (marktbasierte) Wert-Ansatz geht allgemein davon aus, dass das Angebot von und die Nachfrage nach Führungskräften die Vergütung der Managerinnen und Manager bestimmen (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 326f.). Diesem Ansatz liegt insbesondere die Grenzproduktivitätstheorie (Roberts, 1956) zugrunde. Diese geht davon aus, dass die Inputs bzw. Leistungen des Managements für das Unternehmen wie jeder andere Produktionsfaktor behandelt werden soll (Roberts, 1956, S. 290f.). Der Preis oder Wert dieses Inputs, d.h. die Vergütung des Managements, wird dann durch die Schnittmenge von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für diesen Input (Arbeitsmarkt für Führungskräfte) festgelegt, die im Gleichgewicht gleich dem Grenzertragsprodukt ist (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 326).

Darauf aufbauend nimmt die Humankapital-Theorie an, dass die Entlohnung einer Führungskraft vor allem mit deren Fähigkeiten und Erfahrungen zusammenhängt (Combs & Skill, 2003, S. 64). Eine Managerin bzw. ein Manager mit einem höheren Humankapital, also ausgeprägten Managementfähigkeiten und reichhaltiger Arbeitserfahrung, ist demnach besser in der Lage, die gestellten Aufgaben zu bewältigen und wird daher auch besser bezahlt (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 332). Zudem kann die Führungskraft für ein Unternehmen eine wertvolle

Ressource darstellen und diesem einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Ferner sind solche Führungsfähigkeiten eher selten zu finden und können auch nur schwer imitiert bzw. gelernt werden, da sie sich erst durch Erfahrungen entwickeln (Combs & Skill, 2003, S. 64-65). So wurde der Humankapital-Effekt bereits in mehreren Studien nachgewiesen (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 332; Combs & Skill, 2003, S. 65), die Interpretation dieses Befunds fiel jedoch unterschiedlich aus. Einerseits sah man es als Investitionsertrag in produktivitätssteigernde Fähigkeiten an, andererseits ging man eher von einer Scheinkorrelation aus, welche Unternehmen als Legitimierungsgrund für die Vergütung ihres Managements nutzen (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 332).

Im Rahmen des Wert-Ansatzes ist ausserdem das ökonomische Konzept der Opportunitätskosten zu nennen. Hierbei wird unter Opportunitätskosten im Zusammenhang mit Managementvergütungen jener Betrag verstanden, den eine Führungskraft in ihrer besten alternativen Arbeitsstelle bezahlt bekommen würde (Thomas, 2004, S. 1177). Dabei berücksichtigt der Opportunitätskosten-Ansatz, dass Mitglieder des Managements in der Lage sind, das eigene Unternehmen zu verlassen und zu einer anderen Firma zu wechseln, um dort einen besseren Job bzw. eine bessere Vergütung zu erhalten. Um ihre fähigsten Mitarbeitenden im Management zu halten, müssen Firmen demnach einen Lohn bezahlen, der mindestens den Opportunitätskosten dieser Personen entspricht, da sie ansonsten zu einem anderen Unternehmen gehen könnten (Thomas, 2004, S. 1177).

2.1.3 Symbolischer Ansatz

Der dritte Ansatz zur Erklärung von Managementvergütungen fasst solche Entlohnungen eher als (sozial) konstruiertes Symbol auf, welches den Erwartungen, dem Status oder der Rolle entspricht, die Führungskräfte in der Gesellschaft oder in einem Unternehmen einnehmen. So sahen Lazear und Rosen (1981) das Gehalt der bzw. des Geschäftsleitungsvorsitzenden als Wettbewerbspreis an, der für Mitarbeitende auf niedrigeren Ebenen ein Anreiz darstellen sollte, diesen zu erreichen. Demnach werden Geschäftsleitungsvorsitzende nicht nur für deren Leistungen und übernommene Aufgaben entlohnt, sondern ihre Vergütung soll auch ein Motivationsfaktor für andere sein, um sich durch harte Arbeit und überdurchschnittliche Arbeitsleistungen in diesem Wettbewerb durchzusetzen und ein ähnliches Gehalt zu kommen (Lazear & Rosen, 1981, S. 841f.).

Ungson und Steers (1984) hingegen fokussierten auf die politische Perspektive der Position der bzw. des Geschäftsleitungsvorsitzenden und der Bezahlung, die damit einhergeht. Unter anderem agieren Chief Executive Officers (CEO) einerseits als politische Aushängeschilder ihrer Firma im Austausch mit unterschiedlichen Anspruchsgruppen wie Regierungen, Aktionariat oder Mitarbeitenden. Andererseits füllen sie auch eine Rolle als politische Strategen aus, insbesondere bei Entscheidungen, die Firmenfusionen oder -übernahmen betreffen (Ungson & Steers, 1984, S. 316-317). So hängt die Vergütung des CEOs nicht nur davon ab, wie er oder sie die verschiedenen Rollen ausfüllt, sondern auch welche Anforderungen an diese Rollen gestellt werden (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 335). Jedoch gibt es zu diesem «Aushängeschild-Ansatz» unterschiedliche offengebliebene Fragen, beispielsweise wieso die Varianz hinsichtlich Managementvergütungen bei Firmen gleicher Grösse, Branche und Prestige so hoch ist oder weshalb prestigeträchtige Positionen wie diejenige eines Universitätsrektors verhältnismässig schlecht entlohnt werden (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 337).

Schliesslich zielt auch die Theorie des sozialen Vergleichs (O'Reilly et al., 1988) darauf ab, Vergütungen für die obersten Führungskräfte eines Unternehmens über einen sozialpsychologischen Ansatz herzuleiten. So geht sie davon aus, dass bei der Festlegung des Gehalts eines Geschäftsleitungsvorsitzenden in einem Unternehmen die Entlohnung von ausgewählten «peers», d.h. CEOs von anderen Firmen, einen Einfluss haben kann (Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 329). Nach O'Reilly et al. (1988, S. 261) besteht der Vergütungsausschuss des Verwaltungsrats, welcher oft die Entlohnung für das Top-Management festlegt, meistens aus Vorsitzenden von Geschäftsleitungen anderer Unternehmen. Angelehnt an Festingers Theorie der sozialen Vergleichsprozesse (1954) nimmt die Theorie des sozialen Vergleichs an, dass die Mitglieder des Vergütungsausschusses sich selbst bzw. ihr eigenes Gehalt als Referenzpunkt nehmen, wenn sie eine Empfehlung für eine angemessene Entlohnung des Managements machen (O'Reilly et al., 1988, S. 261-262; Gomez-Mejia & Wiseman, 1997, S. 329f.). Neben ihrer eigenen Erfahrung stützen sich die Mitglieder des Vergütungsausschusses bei der Festlegung der Geschäftsleitungsvergütung oft auf die Erfahrung ähnlicher anderer CEOs. Da der Vergütungsausschuss oft aus solchen Führungskräften zusammengesetzt ist, dienen die eigenen Erfahrungen wiederum als unmittelbarer Vergleich. So ist es wahrscheinlich, dass die Vergütung des Managements ungefähr das durchschnittliche Vergütungsniveau der aktiven Führungskräfte im Vergütungsausschuss widerspiegelt (O'Reilly et al., 1988, S. 262).

2.2 Determinanten der Management-Vergütung öffentlicher Unternehmen

2.2.1 Faktoren zur Vergütungshöhe

Bei der Festsetzung der Höhe von Management-Vergütungen sind verschiedene Faktoren massgebend. Ein erstes, sehr relevantes Kriterium stellt hierbei die Unternehmensgrösse bzw. Organisationskomplexität dar. So ist grundsätzlich davon auszugehen, dass je grösser das Unternehmen ist, desto höher sind die Anforderungen und (Personal)-Verantwortung eines Managers bzw. einer Managerin (Papenfuss et al., 2017, S. 184). Dabei ist es nach Papenfuss et al. (2017, S. 184-185) empfehlenswert, als Merkmale für die Grössenklasse den handelsrechtlichen «Dreiklang» aus der Anzahl Arbeitnehmenden, der Bilanzsumme und dem Umsatz in die Planung und Entscheidung miteinzubeziehen. Die hohe Bedeutung der Unternehmensgrösse in Bezug auf die Vergütung des Managements stellten auch Cahan et al. (2005) in ihrer Untersuchung zur Entlohnung von Führungskräften in 80 Unternehmen im öffentlichen Sektor in Neuseeland fest. So war die Firmengrösse der wichtigste Faktor für die Vergütung von Geschäftsleitungsvorsitzenden. In grösseren Unternehmen des öffentlichen Sektors verdienten diese mehr als jene in kleineren Unternehmen (Cahan et al., 2005, S. 453). Auch die OECD (2022, S. 48) kam in ihrer Untersuchung zur Vergütung von Managementboards in staatseigenen Unternehmen unter den OECD-Ländern zum Schluss, dass in vielen Ländern die Unterschiede zwischen den Gehältern von CEOs grosser staatlicher Unternehmen und kleiner staatlichen Firmen erheblich sind.

Ein weiterer Faktor, welcher die Vergütungshöhe beeinflusst, ist die Grösse und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats. So existiert ein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl Mitglieder im Verwaltungsrat und der Entlohnung von CEOs (Cahan et al., 2005, S. 454). Das bedeutet, je mehr Mitglieder im Verwaltungsrat sitzen, desto wahrscheinlicher ist eine höhere Vergütung für den Geschäftsleitungsvorsitzenden bzw. für das Management. Unter anderem ist dies darauf zurückzuführen, dass bei einer grösseren Anzahl Personen Koordinationsprobleme auftreten können und es auch schwieriger ist, Koalitionen gegen den CEO zu formen (Cahan et al., 2005, S. 442). Zudem kamen Cahan et al. (2005, S. 439) in ihrer Studie zum Schluss, dass sowohl die Qualität der Verwaltungsratsmitglieder, d.h. deren Qualifikationen und Erfahrungen, als auch der Einsitz des CEOs in das Aufsichtsgremium einen Einfluss auf die Managementvergütung hat. Mitglieder des Verwaltungsrats mit höherer Qualität und der Nicht-Einsitz des CEOs im Gremium sind dabei Faktoren, die helfen, um übermässige Vergütungen für das Management zu beschränken (Cahan et al., 2005, S. 451). Hingegen gibt es unterschiedliche Befunde bezüglich des Zusammenhangs zwischen der Anzahl

Verwaltungsratsmandate der Verwaltungsratsmitglieder und der Entlohnung des obersten Managements. Empirische Studien dazu postulierten sowohl positive als auch negative Zusammenhänge (Cahan et al., 2005, S. 443).

Die Branche, in der eine öffentliche Unternehmung tätig ist, markiert ein weiteres Kriterium für die Höhe der Managementvergütung. In der Untersuchung von Papenfuss et al. (2018) zur Top-Managementvergütung in deutschen öffentlichen Unternehmen zeigten sich im Branchenvergleich substantielle Unterschiede in der Entlohnung. So war beispielsweise die Gesamtvergütung pro Kopf in der Branche «Stadtwerke» mit 228.000 Euro mehr als doppelt so hoch wie im Bereich «Gesundheit und Soziales», wo die Entlohnung bei 88.608 Euro pro Kopf lag (Papenfuss et al., 2018, S. 239). Diese Unterschiede sind unter anderem damit zu erklären, dass in den Branchen unterschiedlich grosse Firmen vertreten sind. Auch in der Studie der OECD (2022) wurden solche branchenabhängigen Lohnunterschiede in der Managementvergütung von öffentlichen Unternehmen festgestellt. Hierbei wurden in mehreren OECD-Ländern die höchsten Löhne in der Finanzbranche, im Energiesektor oder in der Wasserbranche gezahlt (OECD, 2022, S. 50). Allerdings merkten Papenfuss et al. (2018, S. 240) an, dass auch innerhalb derselben Branche und trotz vergleichbarer Unternehmensgrösse die Differenzen in der Entlohnung der obersten Führungskräfte teilweise beträchtlich sind.

Ein weiterer wichtiger Massstab für die Festlegung der Höhe des Lohns einer obersten Führungskraft ist die (finanzielle) Leistung des Unternehmens. So wird im Allgemeinen angenommen, dass die Vergütung für das Management mit steigender Performanz bzw. Profitabilität ansteigt (Cahan et al., 2005, S. 446f.). So zogen Cahan et al. (2005, S. 447) bei ihrer Untersuchung die Gesamtkapitalrendite (engl. «return on assets») als Leistungsmessungsvariable mit ein. Diese war in der Regressionsanalyse signifikant mit einem positiven Koeffizienten, was darauf hindeutet, dass die Vergütung für CEOs bzw. Managementboards mit zunehmender Profitabilität des Unternehmens ansteigt (Cahan et al., 2005, S. 453). Dieser Befund stimmte mit zahlreichen anderen Studien überein, welche ebenfalls den Zusammenhang zwischen CEO-Bezahlung und Unternehmensperformanz untersuchten (vgl. Ke et al., 1999).

Ein weiteres Kriterium, das sich auf die Höhe der Bezahlung von Managerinnen und Manager öffentlicher Unternehmen auswirken kann, ist die Marktorientierung bzw. Nicht-Marktorientierung des Unternehmens. Die Studie der OECD (2022) stellte hierbei fest, dass CEOs von nicht-marktorientierten staatseigenen Firmen wesentlich weniger verdienen als

Geschäftsleitungsvorsitzende von öffentlichen Unternehmen, die sich am Markt bewegen. So verdiente ein CEO eines Staatsbetriebs ohne Marktorientierung im Durchschnitt 137.452 US-Dollar, wohingegen eine Person mit derselben Position in einem marktorientierten öffentlichen Unternehmen mit durchschnittlich 201.635 US-Dollar entlohnt wurde (OECD, 2022, S. 49).

Ein letzter Faktor, der die Vergütungshöhe mitbeeinflussen kann, stellen die persönlichen Charakteristika einer Top-Managerin bzw. eines Top-Managers dar. Diese beinhalten Qualifikation und Leistung, Spezialwissen und -kompetenzen oder auch Branchenerfahrung (Papenfuss et al., 2018, S. 241). Daher kann es bei der Personalgewinnung in bestimmten Fällen angebracht sein, von der im Branchendurchschnitt gezahlten Vergütung abzuweichen (Papenfuss et al., 2017, S. 184).

2.2.2 Zusammensetzung der Vergütung

Grundsätzlich setzt sich die Vergütung für eine Führungskraft in einem öffentlichen Unternehmen in Ländern, welche der OECD angehören, aus vier Komponenten zusammen: einem fixen Grundlohn, einem variablen, leistungsabhängigen Lohnanteil, Nebenleistungen und Zahlungen an die Altersvorsorge (OECD, 2022, S. 54).

So bildet ein fixer Grundgehalt den ersten Bestandteil der Gesamtvergütung von Managerinnen und Managern in öffentlichen Unternehmen (OECD, 2022, S. 54). Dieses wird unabhängig von allfälligen besonderen Leistungen, dem Jahreserfolg oder Zielvereinbarungen ausbezahlt (Papenfuss et al., 2022, S. 12). Grundsätzlich wird dieser feste Vergütungsbestandteil durch «Benchmarking» ermittelt. Dieses beruht auf allgemeinen Gehaltserhebungen von vergleichbaren Positionen in ähnlich grossen Firmen in derselben Branche (Murphy, 1999, S. 9). Zudem werden die meisten anderen Komponenten der Vergütung relativ zum fixen Grundgehalt gemessen, beispielsweise der Zielbonus. Das bedeutet, jeder Anstieg des Fixgehalts hat auch positive Auswirkungen auf andere Bestandteile der Vergütung (Murphy, 1999, S. 10).

Im Zuge der New Public Management Reformen in den letzten Jahrzehnten im öffentlichen Sektor wurden auch in vielen Ländern die Vergütungssysteme der Führungskräfte in Verwaltungen und staatlichen Unternehmen mehr an diejenigen des privaten Sektors angeglichen. Insbesondere die Einführung von leistungsabhängigen Vergütungsanteilen sollten die Effizienz im öffentlichen Sektor steigern und die Motivation der Mitarbeitenden erhöhen (Weibel et al., 2010, S. 387f.; Frey et al., 2013, S. 950). Die variable Vergütung schliesst indes alle

erfolgsabhängigen oder erfolgsbezogenen Vergütungsbestandteile, wie z.B. Tantieme, Jahresbonus oder Erfolgsprämien, mit ein (Papenfuss et al., 2022, S. 12). Dabei kann die variable Vergütung laut Papenfuss et al. (2022, S. 12) eine ein- oder mehrjährige Bemessungsgrundlage haben, welche zur Erreichung einer mittel- bis langfristigen Anreizwirkung dient. Üblicherweise wird jedoch gemäss Jensen et al. (2004, S. 69) kein Bonus an die Managerinnen und Manager ausbezahlt, bis eine im Vornhinein bestimmte Schwellenperformanz erreicht ist. Oft wird dann im Falle des Erreichens dieses Schwellenwerts ein «Mindest-Bonus» gezahlt. Für das Erreichen von vorher definierten Zielwerten wird ein Zielbonus an das Management ausgerichtet, wobei es in der Regel eine Obergrenze für die ausgezahlten Boni gibt. Diese wird ausgedrückt als Prozentsatz oder als Vielfaches des Zielbonus. So zeigte sich zum Beispiel in der Studie der OECD (2022), dass in 20 von insgesamt 29 Ländern, die eine leistungsbezogene Vergütung für Führungskräfte in öffentlichen Unternehmen haben, eine Deckelung dieser variablen Lohnkomponente durch den Staat erfolgt (OECD, 2022, S. 54). Der Bereich zwischen dem Schwellenwert und der Obergrenze der Boni wird dabei als Anreizzone bezeichnet, in der eine zunehmende Verbesserung der Leistung einer zunehmenden Steigerung der Boni entspricht (Jensen et al., 2004, S. 70). Zur Leistungsmessung werden häufig eine oder mehrere buchhalterische Kennzahlen herangezogen, wobei auch nicht-finanzielle Messgrössen wie Kundenzufriedenheit oder strategische bzw. operative Ziele (z.B. Einführung eines neuen Computersystems zu einem bestimmten Datum) als Beurteilungsmassstab für die Leistung von Managerinnen und Managern dienen können (Murphy, 1999, S. 11f.).

Ein weiteres Element der Vergütung bilden Sach- oder Nebenleistungen. Sie umfassen freiwillige, gesetzlich nicht vorgeschriebene Zusatzleistungen des Arbeitgebers, wie beispielsweise die Zurverfügungstellung eines Dienstwagens oder einer Dienstwohnung (Papenfuss et al., 2022, S. 12).

Schliesslich sind auch diejenigen Vergütungselemente, die für die Altersversorgung bestimmt sind, Teil der Gesamtvergütung von Managerinnen und Managern in öffentlichen Betrieben. Dabei kann die betriebliche Altersversorgung einen erheblichen Bestandteil der Vergütung darstellen (Papenfuss et al., 2022, S. 12-13). Teilweise gibt es zudem für das Top-Management die Möglichkeit, zusätzliche Altersversorgungspläne («supplemental executive retirement plans», sog. SERPs) zu haben (Murphy, 1999, S. 23). Bei diesen handelt es sich um leistungsorientierte Vorsorgepläne, die der Führungskraft lebenslang feste Zahlungen garantieren (Bebchuk & Fried, 2004, S. 12). In der Regel basieren die SERP-Zahlungen dabei auf der Anzahl

Dienstjahre und der Höhe des Fixlohns vor dem Ruhestand. Das bedeutet, je länger die Führungsperson im Unternehmen tätig war und je höher deren Salär war, desto höher sind die Auszahlungen aus dem SERP. Bebchuk und Fried (2004, S. 13) sprechen deshalb auch von «camouflage benefits».

Ferner gibt es für Managerinnen und Manager von staatlichen Unternehmen in einigen wenigen OECD-Ländern die Möglichkeit, Abgangsentschädigungen zu erhalten (OECD, 2022, S. 54ff.).

2.2.3 Indikatoren zur Leistungsüberprüfung & Angemessenheit

Im Allgemeinen umfasst die Definition von Performanz bzw. Leistung im Kontext des öffentlichen Sektors Outputs, Outcomes, Effizienz und Effektivität als wesentliche Dimensionen (Summermatter & Siegel, 2009, S. 20). Die primäre Funktion der Leistungsmessung besteht indes darin, umfassende Ziele und Aufgaben festzulegen, um eine Bewertung zu ermöglichen. Die vier Aspekte, welche die Leistungsmessung abbildet, sind nach Fryer et al. (2009, S. 481) dabei folgende: (1) Entscheidung darüber, was gemessen wird; (2) Wie gemessen wird; (3) Interpretation der Daten; (4) Kommunikation der Ergebnisse. Jedoch besteht eine gewisse Schwierigkeit, allgemeingültige Indikatoren zur Leistungsmessung des Managements bzw. zur Angemessenheit der (variablen) Vergütung zu definieren, da diese aufgrund der Branchenzugehörigkeit und firmenspezifischen Kontexten von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein können (vgl. OECD, 2022, S. 56). Darüber hinaus trägt die höhere organisationale Zielambiguität im öffentlichen und halböffentlichen Sektor (vgl. Ritz & Thom, 2019, S. 450) oftmals dazu bei, dass die Entwicklung von Kennzahlen zur Leistungsmessung eine grössere Herausforderung darstellt (Fryer et al., 2009, S. 482). Zudem werden die Leistungsziele meist nach Ermessen vom Verwaltungsrat des jeweiligen Unternehmens festgelegt und eher selten von Regierungen, was Informationen diesbezüglich weiter begrenzt (vgl. OECD, 2022, S. 56).

Die Leistungsindikatoren, also was genau gemessen wird, haben sich in öffentlichen Unternehmen bzw. im öffentlichen Sektor über die Zeit gewandelt. So waren es zunächst primär finanzielle Indikatoren, später flossen auch nicht-finanzielle, qualitative Kennzahlen in die Leistungsmessung mit ein (Fryer et al., 2009, S. 481). Dies führte dazu, dass Organisationen zu viele, teilweise irrelevante Leistungskennzahlen hatten. Deshalb sollte jeder eingesetzte Indikator laut Johnson (2005, S. 10) einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen und nur noch diejenigen genutzt werden, die diese überstehen und entscheidungsrelevant sind. Die verwendeten Indikatoren sollten laut der Weltbank (2014, S. 117ff.) dazu noch bestimmte Voraussetzungen

erfüllen: Erstens sollten sie mit der Unternehmensstrategie und den darin enthaltenen Zielen verknüpft sein. Weiter sollten sie keine Fehlanreize für das Management setzen, welche dieses dazu verleiten könnte, Kennzahlen zu manipulieren und so die Erreichung von übergeordneten Unternehmenszielen verhindern. Zudem sollten die Indikatoren spezifisch, messbar und herausfordernd, aber zugleich auch erreichbar sein. Hierbei kommt dem «Benchmarking» eine bedeutende Rolle zu. So kann der Vergleich mit ähnlich grossen Unternehmen aus derselben Branche, die mit ähnlichen Komplexitäten und Risiken umgehen müssen, dabei helfen, «performance gaps» zu identifizieren (Weltbank, 2014, S. 119). Diese Vergleichsfirmen können hierbei sowohl aus dem öffentlichen als auch dem privaten Sektor kommen, sowie aus dem In- oder Ausland stammen. Daneben sollte nach Fryer et al. (2009, S. 483) festgelegt werden, ob die Indikatoren Resultate oder Verhalten messen. Ferner sollten die Indikatoren mit der Leistung des Managements verknüpft sein, d.h. dieselben Indikatoren zur Leistungsbewertung des Unternehmens sollten auch auf das Management angewendet werden. Auch die Managementvergütung sollte zum Teil an die Leistung geknüpft sein (Weltbank, 2014, S. 119).

Als finanzielle Indikatoren können einerseits Kennzahlen in Frage kommen, die die Profitabilität eines öffentlichen Unternehmens messen. Hier fallen beispielsweise der Umsatz, der (Netto-) Gewinn, die Gesamtkapitalrentabilität oder die Eigenkapitalrendite (Weltbank, 2014, S. 120). Finanzielle Messzahlen, welche die Effizienz eines Unternehmens messen, könnten wiederum Gesamtkapital- oder Eigenkapitalrendite sein, sowie direkte Messgrössen wie das Verhältnis zwischen Produktionskosten und Umsatz (Weltbank, 2014, S. 120). Hinzukommen können auch Messgrössen zur Zahlungsfähigkeit des Unternehmens, wie z.B. das Verhältnis zwischen Verschuldung und Eigenkapital oder das Verhältnis zwischen Aktiven und Passiven (Weltbank, 2014, S. 120ff.).

Nicht-finanzielle Indikatoren zur Leistungsmessung bieten im Vergleich zu finanziellen bestimmte Vorteile. Zum einen bieten sie eine stärkere Anknüpfung an langfristige Unternehmensstrategien. Im Gegensatz zu finanziellen Indikatoren, die auf eher kurzfristige Zielerreichung in Bezug auf buchhalterische Kennzahlen abzielen, können nicht-finanzielle Indikatoren auch Fortschritte bei der Erreichung strategischer Ziele abbilden, wie beispielsweise in der Entwicklung neuer Produkte (Ittner & Larcker, 2000; Weltbank, 2014, S. 123). Andererseits bieten nicht-finanzielle Leistungsindikatoren tendenziell bessere Managementanreize. So sind nicht-finanzielle Messgrössen meist weniger anfällig für externe Störungen und erlauben es dem Verwaltungsrat, gezielt bestimmte Verhaltensweisen des Managements, die er fördern möchte, zu

beeinflussen (Ittner & Larcker, 2000; Weltbank, 2014, S. 124). Zudem können nicht-finanzielle Kennzahlen bessere Indikatoren für die zukünftige finanzielle Performanz des Unternehmens sein. So können zum Beispiel Investitionen in Kundenzufriedenheitsprogramme sich für ein Unternehmen auf langfristige Sicht auch finanziell auszahlen (Ittner & Larcker, 2000). Nachteile von nicht-finanziellen Leistungsindikatoren sind hingegen der substanzielle Zeit- und Kostenaufwand, der nötig ist, um die Indikatoren zu entwickeln und evaluieren, sowie auch das Fehlen eines gemeinsamen «Nenners» bei der Messung von nicht-finanziellen Daten, was zu subjektiven Bewertungen führen und somit die Leistungsbeurteilung erschweren kann (Ittner & Larcker, 2000; Weltbank, 2014, S. 125f.).

Nicht-finanzielle Indikatoren können dabei ein breites Feld von Bereichen abdecken, so zum Beispiel kann die Kundenzufriedenheit gemessen werden oder aber auch die Zufriedenheit der Angestellten innerhalb des Unternehmens oder die Fluktuationsrate der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. Stivers et al., 1998, S. 46). Im Allgemeinen sollten die verwendeten nicht-finanziellen Indikatoren laut der Weltbank (2014, S. 125) mit den Zielen der Unternehmensstrategie übereinstimmen und sind daher meist spezifisch auf den Sektor abgestimmt, in dem das Unternehmen tätig ist.

2.2.4 Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Unternehmen

Beim Vergleich zwischen den Managementvergütungen in öffentlichen Unternehmen und denjenigen bei Firmen aus dem privaten Sektor lassen sich einige Differenzen feststellen. So gibt es in Bezug auf die Höhe der Gesamtvergütung zumindest teilweise einen Unterschied. Auf ungefähr demselben Niveau ist die Entlohnung von Managerinnen und Managern in öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen, wenn der Verwaltungsrat, zum Teil gestützt auf Benchmarks aus dem privaten Sektor, für die Festsetzung der Vergütungshöhe verantwortlich ist. Dies ist beispielsweise in Finnland, Norwegen oder dem Vereinigten Königreich der Fall (OECD, 2022, S. 51). Hingegen liegt das Lohnniveau für das Management von staatseigenen Firmen in einer grösseren Anzahl Ländern unter demjenigen des privaten Sektors, zum Beispiel in Frankreich, Irland, Israel oder Spanien. Insbesondere bei mittleren und kleinen öffentlichen Unternehmen trifft dies zu (OECD, 2022, S. 51).

Ferner stellt die gesetzliche Verankerung von Obergrenzen für die Gesamtvergütung von Managerinnen und Managern ein weiterer Unterschied dar. In mehreren OECD-Ländern wie Australien, Tschechien, Portugal oder der Türkei wird die maximale Entlohnung für das

Management von staatseigenen Unternehmen per Gesetz oder von der Regierung festgelegt (OECD, 2022, S. 53). Im privaten Sektor schreibt das Gesetz generell keine Lohndeckelungen für Managerinnen und Manager vor. In einigen Ländern führten die Einführung von Lohnobergrenzen jedoch dazu, dass öffentliche Unternehmen teilweise Mühe bekundeten, geeignetes Führungspersonal zu finden (vgl. OECD, 2022, S. 51f.).

Hingegen ist eine Begrenzung des variablen Lohnanteils von Managerinnen und Managern in der Regel sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor zu finden (OECD, 2022, S. 54f.; Jensen et al., 2004, S. 69f.). Unterschiedlich ist derweil, wo diese Deckelung angesetzt wird. Während in zahlreichen OECD-Ländern der leistungsabhängige Bonus bei deutlich unter 100 Prozent des Fixlohns festgesetzt ist – z.B. in den Niederlanden bei 20% des Fixgehalts, in Litauen bei 50% und in Norwegen bei maximal 80% des fixen Jahressalärs (OECD, 2022, S. 55) – liegt das Deckelungsniveau bei (börsengelisteten) Firmen im privaten Sektor häufig bei über 100 Prozent des Fixgehalts. So lag beispielsweise bei den 100 grössten börsengelisteten britischen Unternehmen, die im Financial Times Stock Exchange Index (FTSE 100 Index) enthalten sind, die Bonusbegrenzung im Median für CEOs im Jahr 2015 bei 150 Prozent (Deloitte, 2015, S. 4). Oder auch die von den Regulierungsbehörden der Europäischen Union (EU) festgelegte Bonusobergrenze von 100 Prozent des Fixgehalts (bzw. 200 Prozent bei 65-prozentiger Zustimmung des Aktionariats) für den Bankensektor, die als Folge der Finanzkrise im Jahr 2014 eingeführt wurde, liegt über dem Niveau, welches für viele öffentliche Unternehmen zur Anwendung kommt (Asai, 2016, S. 5).

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal hinsichtlich der Vergütungspraktik zwischen öffentlichen Unternehmen und jenen des privaten Sektors bildet die Vergütung des Managements durch Aktien bzw. Aktienoptionen. Diese sind in den meisten Ländern für Managerinnen und Manager öffentlicher Unternehmen nicht erlaubt (OECD, 2022, S. 54). Im privaten Sektor hingegen spielen aktienbasierte Vergütungen bei der Managementvergütung eine bedeutende Rolle. Dabei wird grundsätzlich zwischen zwei Arten unterschieden: Aktienoptionen («stock options») und gesperrte Aktien («restricted stock»). Im US-amerikanischen Aktienindex Standard & Poor's 500 (S&P 500), der die 500 grössten börsennotierten amerikanischen Unternehmen umfasst, machten Aktienoptionen im Jahr 2001 fast 50 Prozent der CEO-Vergütung aus, und 2018 lag der Anteil der gesperrten Aktien an der CEO Entlohnung bei über 50 Prozent (Lovett et al., 2022, S. 116). Aktienoptionen geben dem Inhaber dabei das Recht, eine Aktie zu einem im Vorhinein festgelegten Ausübungspreis für eine im Voraus festgelegte Dauer zu

kaufen. Sie sind nicht handelbar und verfallen in der Regel, wenn die Führungskraft das Unternehmen vor Ablauf einer gewissen Sperrfrist verlässt (Murphy, 1999, S. 16). Gesperrte Aktien bleiben dagegen so lange gesperrt, bis bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Meist sind diese Bedingungen an eine Mindestanzahl von Jahren geknüpft, die die Managerin bzw. der Manager im betreffenden Unternehmen gearbeitet haben muss (Murphy, 1999, S. 23). Daher besitzen gesperrte Aktien häufig eine längere Sperrfrist als normale Aktienoptionen, unterscheiden sich aber nach deren Ablauf nicht von allen anderen Aktien (Lovett et al., 2022, S. 116).

Ferner unterscheiden sich privatwirtschaftliche und öffentliche Unternehmen in Bezug auf die Managementvergütung in dem Punkt, dass im privaten Sektor neben dem leistungsbasierten, variablen Lohnanteil oft auch noch «long-term incentive plans» (LTIPs) an die Mitglieder des Managements gewährt werden (Murphy, 1999, S. 23). Diese Art der Vergütung wird ausgezahlt, wenn bestimmte (finanzielle) Leistungsziele über einen Zeitraum von drei oder mehr Jahren erreicht wurden (Pepper et al., 2013, S. 36). Ausbezahlt werden LTIPs hierbei in Form von Aktien, Aktienoptionen, in Bar oder als Kombination dieser Zahlungsinstrumente (Engesaeth, 2016, S. 905). Mit der Vergütung durch LTIPs verfolgen Unternehmen hauptsächlich zwei Ziele: Erstens jenes der Angleichung der Interessen der Führungskräfte und des Aktionariats, um das Agency-Risiko und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren; und zweitens ein Motivationsziel, um Führungskräfte zu binden und zu motivieren, ihre höchstmögliche Leistung zu erbringen (Pepper et al., 2013, S. 36).

2.3 Vorgaben internationaler Organisationen

2.3.1 OECD

Die OECD hat Grundsätze zur Managementvergütung in öffentlichen Unternehmen im Leitfaden «OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen» (2016) festgehalten.

Zunächst wird darauf hingewiesen, dass öffentliche Unternehmen hohe Transparenzstandards einhalten und dieselben Grundsätze in Bezug auf Offenlegung von wichtigen finanziellen und nicht-finanziellen Informationen zur Anwendung kommen sollten wie in börsennotierten Unternehmen. Dabei sollte unter anderem auf Bereiche eingegangen werden, die für den Staat als Eigentümer als auch für die Öffentlichkeit von besonderem Interesse sind, wie beispielsweise die Vergütung der Geschäftsführung (OECD, 2016, S. 27). Diesbezüglich gilt laut der OECD (2016, S. 74) die individualisierte Offenlegung als empfehlenswerte Praxis. Hierbei sollte auch

über Abfindungen, Altersversorgungsregelungen und allfällige Sonderleistungen oder Sachzuwendungen transparent informiert werden. Ein hohes Mass an Transparenz hinsichtlich der Vergütung der Geschäftsleitung bzw. der unternehmensinternen Vergütungspolitik ist nach der OECD (2016, S. 76) essenziell, um negative Wahrnehmungen in der Öffentlichkeit und potenziell heftige Reaktionen gegen die staatlichen Eigentumsträger und einzelne öffentliche Unternehmen zu vermeiden, welche bei unzureichender Information hervorgerufen werden könnten.

Die Festlegung des Vergütungsniveaus der Geschäftsleitung sollte nach der OECD (2016, S. 29) dem Verwaltungsrat öffentlicher Unternehmen unterliegen. Diesbezüglich sollte dieser darauf achten, dass die Vergütungen im langfristigen Interesse des Unternehmens festgesetzt werden. Zur Unterstützung im Bereich Vergütung kann der Verwaltungsrat auch einen Fachausschuss einrichten, der aus unabhängigen und qualifizierten Mitgliedern bestehen sollte, um die Effizienz des Verwaltungsrats zu steigern (OECD, 2016, S. 30). Zudem können solche Ausschüsse die Mentalität im Verwaltungsrat beeinflussen und dessen Autorität und Legitimität in Gebieten stärken, in denen es zu potenziellen Interessenskonflikten kommen kann, wie beispielsweise bei Vergütungsfragen. Insbesondere in grossen öffentlichen Unternehmen gilt die Einrichtung von Fachausschüssen als empfehlenswerte Praxis (OECD, 2016, S. 90). Wichtig ist hierbei, dass diese Fachausschüsse von einem Vorsitzenden geleitet werden, der nicht Mitglied der Geschäftsleitung ist und sie eine hinreichende Zahl unabhängiger Mitglieder zählen (OECD, 2016, S. 91). Laut der OECD (2016, S. 90f.) kann der staatliche Eigentumsträger, wenn eine Einsetzung von solchen Ausschüssen nicht vorgesehen ist, Leitlinien erarbeiten, welche die Fälle definieren, in denen die Einrichtung von Ausschüssen in Erwägung gezogen werden soll. Dabei sollten verschiedene Kriterien die Grundlage dafür bilden, wie beispielsweise die Grösse des öffentlichen Unternehmens, spezifische Risiken oder Kompetenzen, die im Verwaltungsrat besonders stark vertreten sein sollten. Zumindest über einen Prüfungsausschuss oder ein vergleichbares Organ sollten grosse staatliche Unternehmen verfügen, welche die Befugnisse haben, um mit allen Führungskräften des Unternehmens in Kontakt treten zu können (OECD, 2016, S. 91).

Der Verwaltungsrat hat ferner die Aufgabe, geeignete Leistungsindikatoren festzulegen, um dann auch die Leistung der Geschäftsleitung zu evaluieren und zu überwachen (OECD, 2016, S. 84-85). Darüber hinaus muss er sicherstellen, dass die Entlohnung des CEOs bzw. der Geschäftsleitung leistungsbezogen ist und regelkonform offengelegt wird (OECD, 2016, S. 85). Für die obersten Führungskräfte sollten die Vergütungspakete derweil wettbewerbsorientiert

ausgestaltet sein, jedoch sollten «keine Anreize zu Gunsten des Managements geschaffen werden, die dem langfristigen Interesse des Unternehmens und seiner Anteilseigner entgegenstehen» (OECD, 2016, S. 85). Hierbei gilt nach der OECD (2016, S. 85f.) die Einführung von Malus-Regelungen sowie Clawback-Klauseln als empfehlenswerte Praxis. Dadurch können Vergütungen einbehalten bzw. zurückgefordert werden, falls Führungskräfte sich des Betrugs schuldig gemacht haben oder andere Unregelmässigkeiten, beispielsweise im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss, auftreten (OECD, 2016, S. 85). Zudem erwähnt die OECD (2016, S. 85), dass mehrere Länder eine Begrenzung der Vergütung für das oberste Management von öffentlichen Unternehmen eingeführt haben, die je nach Unternehmensgrösse und Tätigkeitsgebiet gestaffelt ist.

Weiter sollen nach der OECD (2016, S. 65) alle börsenkotierten und nicht börsenkotierten staatseigenen Unternehmen die nationalen Corporate-Governance-Kodizes einhalten. So besitzen die meisten Länder Corporate-Governance-Kodizes für Unternehmen, die an der Börse gelistet sind. Unterschiedlich ist jedoch, wie sie in den jeweiligen Ländern umgesetzt werden. Da sich öffentliche Unternehmen aber an den Best-Practice-Standards für Corporate Governance börsenkotierter Firmen orientieren sollten, sollten sowohl börsenkotierte als auch nicht börsenkotierte staatseigene Unternehmen die jeweiligen nationalen Corporate-Governance-Kodizes einhalten, unabhängig derer rechtlichen Bindung (OECD, 2016, S. 65).

2.3.2 Weltbank

Die Weltbank hat Bestimmungen zur Managementvergütung von öffentlichen Unternehmen in ihrem Guide zur Corporate Governance von staatseigenen Unternehmen (2014) festgehalten.

Auch nach der Weltbank (2014, S. 215ff.) sollte Transparenz und Offenlegung von nicht-finanziellen Informationen wie die Vergütung von Führungskräften für staatseigene Unternehmen eine bedeutende Rolle einnehmen. Öffentliche Unternehmen sollten sich demnach denselben Berichterstattungs-, Kontroll- und Prüfungsstandards verschreiben, welche auch für privatwirtschaftliche Unternehmen gelten.

Der Verwaltungsrat hat in Bezug auf die Managementvergütung die Aufgabe, die Vergütungspolitik für die obersten Führungskräfte festzulegen, welche im langfristigen Interesse des Unternehmens und seiner Eigentümer liegen sollte (Weltbank, 2014, S. 180). Insbesondere in Ländern mit hoch entwickelten Rahmenbedingungen für staatliche Unternehmen und bei

börsenkotierten öffentlichen Unternehmen ist es nach der Weltbank (2014, S. 188) empfehlenswerte Praxis, dass der Verwaltungsrat für die Überwachung der Managementvergütung verantwortlich ist. Die Vergütung für die Mitglieder der Geschäftsleitung wird immer häufiger durch «Benchmarking» mit konkurrierenden Unternehmen ermittelt und an die Leistung der Managerinnen und Manager gekoppelt (Weltbank, 2014, S. 197). Besonderes Augenmerk wird unter anderem auf die Wirksamkeit von Vergütungspaketen gelegt, wenn die Anziehung und Motivierung von Führungskräften im Vordergrund stehen. Zudem soll der Verwaltungsrat Leistungsziele für das Unternehmen bzw. die Geschäftsleitung definieren und deren Implementierung bzw. Erreichung überprüfen (Weltbank, 2014, S. 180). Das bedeutet, dass die Leistung des Managements durch den Verwaltungsrat unter anderem auf Basis von finanziellen Betriebsergebnissen und der Umsetzung der vorgegebenen Unternehmensstrategie evaluiert wird. Darüber hinaus ist auch die Richtigkeit der vorgelegten Jahresabschlüsse zu prüfen (Weltbank, 2014, S. 188).

Nach der Weltbank (2014, S. 197) wird die Entlohnung von Managementmitgliedern öffentlicher Unternehmen in manchen Ländern im Rahmen der allgemeinen Vergütungspolitik des öffentlichen Sektors festgelegt. Die Politik sollte hierbei jedoch dem Verwaltungsrat einen Ermessensspielraum zugestehen, um bei der Anstellung von Führungskräften im Vergleich mit anderen Unternehmen konkurrenzfähig zu bleiben.

Laut der Weltbank (2014, S. 192) gilt es als empfehlenswerte Praxis, dass der Verwaltungsrat einen internen Vergütungsausschuss einrichtet, um komplexe Themen wie die Managementvergütung effizienter zu behandeln. Die Mitglieder eines solchen Ausschusses können diesbezüglich nützliche und unabhängige Inputs liefern und den Verwaltungsrat bei der Entscheidungsfindung unterstützen. Dabei sollte die Mehrheit der Mitglieder dieses Ausschusses – inklusive des Vorsitzenden – unabhängig sein, um die Objektivität zu steigern (Weltbank, 2014, S. 192). In Ländern mit anspruchsvolleren Rahmenbedingungen und bei grösseren und börsenkotierten öffentlichen Unternehmen sind Vergütungsausschüsse derweil zunehmend üblich (Weltbank, 2014, S. 194).

3 Grundlagen auf Bundesebene

Im nachfolgenden Kapitel wird auf die Grundlagen eingegangen, welche in der Schweiz hinsichtlich Kadervergütung in öffentlichen Unternehmen auf Bundesebene bestehen. In einem ersten Schritt werden in Kapitel 3.1 die bestehenden Rechtsgrundlagen dargelegt. Weiter wird in Kapitel 3.2 auf die vom Bundesrat und von der Eidgenössischen Finanzverwaltung erlassenen Richtlinien eingegangen, welche in Bezug auf die Vergütung von Managerinnen und Managern öffentlicher Unternehmen eingeführt wurden. Zudem sollen in Kapitel 3.3 weitere Grundlagen erläutert werden, die in der Schweiz bezüglich Managementvergütung in bundeseigenen Betrieben bestehen.

3.1 Rechtliche Grundlagen

3.1.1 Spezialgesetze

Nachfolgend werden die bestehenden Spezialgesetze zu den vier bundeseigenen bzw. mehrheitlich in Bundesbesitz befindlichen Unternehmen, welche Gegenstand dieser Untersuchung sind (SBB AG, Post AG, Swisscom AG, RUAG MRO Holding AG), eingehend hinsichtlich der darin festgehaltenen Bestimmungen zur Vergütung der Kadermitglieder bzw. des Personals im Allgemeinen erläutert.

3.1.1.1 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen

Nach Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG; SR 742.31) sind die Schweizerischen Bundesbahnen SBB eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft mit Sitz in Bern. Dabei sieht der Gesetzgeber vor, dass nach Art. 7 Abs. 1 SBBG der Bund Aktionär der SBB ist und gemäss Art. 7 Abs. 3 SBBG zu jedem Zeitpunkt die kapital- und stimmenmässige Mehrheit besitzt. Als Kernaufgabe erbringen die SBB Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, insbesondere in der Bereitstellung der Infrastruktur, im Personenfernverkehr, im regionalen Personenverkehr und im Güterverkehr sowie in den damit zusammenhängenden Bereichen (Art. 3 Abs. 1 SBBG).

Nach Art. 15 Abs. 1 SBBG finden die bundespersonalrechtlichen Bestimmungen auch auf die Angestellten der SBB Anwendung. Jedoch können in begründeten Einzelfällen gemäss Art. 15 Abs. 3 SBBG Verträge nach Obligationenrecht (OR; SR 220) abgeschlossen werden.

Der Verwaltungsrat der SBB, dessen Wahl durch den Bundesrat erfolgt (Art. 24 Abs. 2 Bst. c SBBG), überträgt die Geschäftsführung an die Generaldirektion (Art. 12 Abs. 1 SBBG). Die einzelnen Mitglieder der Generaldirektion bzw. der Geschäftsleitung werden gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. d SBBG durch den Verwaltungsrat der SBB ernannt.

Sofern der Gesetzgeber keine abweichenden Bestimmungen vorsieht, kommen für die SBB laut Art. 22 Abs. 1 SBBG sinngemäss die Vorschriften des Obligationenrechts über die Aktiengesellschaft zur Anwendung.

3.1.1.2 Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post

Der Gesetzgeber errichtete nach Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1) die Schweizerische Post als eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Die Post erbringt im In- sowie im Ausland Dienste wie die Beförderung von Postsendungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. a POG), verschiedenartige Finanzdienstleistungen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) und Dienste im regionalen Personenverkehr (Art. 3 Abs. 1 Bst. c). Der Gesetzgeber hat den Bund als Aktionär der Post bestimmt, welcher auch über die kapital- und stimmenmässige Mehrheit verfügen muss (Art. 6 POG).

Nach Art. 9 Abs. 1 POG sind die Angestellten der Post nach privatrechtlichen Verhältnissen angestellt. Der Bundesrat ist jedoch gemäss Art. 9 Abs. 4 POG dafür verantwortlich, dass bei der Post und den von ihr beherrschten Unternehmen auf die Mitglieder leitender Organe wie der Geschäftsleitung, sowie auf Personal, das in vergleichbarer Höhe entlohnt wird, Artikel 6a Absätze 1–5 des Bundespersonalgesetzes sinngemäss zur Anwendung kommen.

Der Bundesrat wählt den Verwaltungsrat der Post (Art. 13 Abs. 2 Bst. b POG), wobei nach Art. 8 Abs. 2 POG kein Mitglied des Verwaltungsrats der Geschäftsleitung angehören darf.

Soweit das POG keine anderen Bestimmungen enthält, gelten für die Post nach Art. 4 POG die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts.

3.1.1.3 Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes

Das Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG; SR 784.11) regelt nach Art. 1 TUG die

Errichtung und Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes. Diese heisst heute Swisscom AG. Gemäss Art. 2 Abs. 1 TUG ist die Swisscom eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, deren Organisation sich nach dem TUG, den Statuten sowie den aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts richtet. Die Swisscom kann nach Art. 3 Abs. 1 TUG Fernmelde- und Rundfunkdienste sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen im In- und Ausland anbieten. Der Gesetzgeber sieht hierbei den Bund als Aktionär der Swisscom vor, der sowohl die kapital- als auch stimmenmässige Mehrheit am Unternehmen halten muss (Art. 6 Abs. 1 TUG).

Gemäss Art. 9 Abs. 2 TUG hat der Verwaltungsrat der Swisscom die Möglichkeit, die Vorbereitung und die Ausführung seiner Beschlüsse oder auch die Überwachung von Geschäften Ausschüssen oder einzelnen Mitgliedern des Verwaltungsrats zuzuweisen.

Das Personal der Swisscom wird nach Art. 16 Abs. 1 TUG privatrechtlich angestellt. So arbeiten die Angestellten des Unternehmens nach Art. 25 Abs. 2 und Abs. 3 TUG seit dem 01. Januar 2001 in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen.

Sofern das Spezialgesetz nichts anderes bestimmt, gelten für die Swisscom die Vorschriften des Obligationenrechts (Art. 4 TUG).

3.1.1.4 Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes

Um die Ausrüstung der Armee sicherzustellen kann der Bund nach Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR 934.21) Rüstungsunternehmen betreiben, Aktiengesellschaften des privaten Rechts gründen oder sich an solchen Gesellschaften beteiligen. Dabei werden diese Beteiligungen des Bundes an den Aktiengesellschaften gemäss Art. 3 Abs. 1 BGRB durch eine Beteiligungsgesellschaft in Form einer Aktiengesellschaft des privaten Rechts gehalten. Die Rüstungsunternehmen nehmen hierbei Aufträge des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie Dritter an, und führen diese unter Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Grundsätze aus (Art. 2 BGRB).

Das Personal der Rüstungsunternehmen ist nach Art. 6 Abs. 1 BGRB nach privatrechtlichen Verhältnissen angestellt. Weitere Vorschriften zum Personal oder Kadervergütung enthält das Spezialgesetz nicht.

3.1.2 *Bundespersonalgesetz*

Das Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) regelt nach Art. 1 BPG das Arbeitsverhältnis des Personals des Bundes. In dessen Geltungsbereich fallen unter anderem die Schweizerischen Bundesbahnen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d BPG) sowie die dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010), sofern die Bestimmungen im Spezialgesetz nichts anderes vorschreiben (Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG). Die SBB werden demnach als Arbeitgeber nach diesem Gesetz gelistet (Art. 3 Abs. 1 Bst. d BPG). In begründeten Einzelfällen können Arbeitgeber Angestellte auch nach OR anstellen (Art. 6 Abs. 6 BPG). Das Gesetz gilt jedoch nach Art. 2 Abs. 2 Bst. d BPG mit Ausnahme der SBB nicht für das Personal von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung, die Verwaltungsaufgaben übernehmen.

Gemäss Art. 6a Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 BPG erlässt der Bundesrat für das oberste Kader der SBB sowie für Personal, das in vergleichbarer Höhe entlohnt wird, Grundsätze über den Lohn (einschliesslich Nebenleistungen). Dies gilt auch für Unternehmen und Anstalten des Bundes, welche als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstehen (Art. 6a Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 BPG). Daneben erlässt der Bundesrat nach Art. 6a Abs. 2 BPG weitere Grundsätze über die berufliche Vorsorge und Abgangsentschädigungen für jene Personen nach Art. 6a Abs. 1 BPG. Ferner sieht der Gesetzgeber vor, dass der Bundesrat für Personen nach Art. 6a Abs. 1 Bst. a BPG Grundsätze über deren Nebenbeschäftigungen festlegt. So benötigen entgeltliche Nebenbeschäftigungen, welche die Leistungsfähigkeit vermindern oder zu Interessenkonflikten führen könnten, die Zustimmung des Bundesrates (Art. 6a Abs. 3 BPG). Ferner ist die Gesamtsumme der Löhne, einschliesslich den Nebenleistungen, welche an Personen nach Art. 6a Abs. 1 BPG ausgezahlt wurden, öffentlich zugänglich zu machen. Für den Vorsitzenden der Geschäftsleitung ist der Lohn, ebenfalls einschliesslich Nebenleistungen, individuell auszuweisen (Art. 6a Abs. 4 BPG). Die aufgestellten Grundsätze nach Art. 6a Abs. 1-4 finden ebenfalls Anwendung auf Unternehmen, welche von Unternehmen und Anstalten, die dem BPG unterstellt sind, kapital- und stimmenmässig kontrolliert werden und in der Schweiz ihren Sitz haben (Art. 6a Abs. 5 BPG). Nach Art. 6a Abs. 6 BPG muss der Bundesrat zudem dafür sorgen, dass die formulierten Grundsätze nach Art. 6a Absätze 1-5 für alle privatrechtlichen Unternehmen, die der Bund kapital- und stimmenmässig kontrolliert und die in der Schweiz ihren Sitz haben, sinngemäss angewendet werden. Davon ausgenommen sind Unternehmen, deren Aktien an einer Börse kotiert sind. Für diese kommen die Artikel 663b^{bis} und 663c Absatz 3 OR zur Anwendung.

Die Ausführungsbestimmungen erlässt der Bundesrat, wobei er dabei darauf Rücksicht nimmt, dass diese die Arbeitgeber in der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Autonomie nicht einschränken (Art. 37 Abs. 1 BPG). Insofern das BPG nicht allein den Bundesrat dazu ermächtigt, erlassen die anderen Arbeitgeber nach Art. 37 Abs. 3 BPG die Ausführungsbestimmungen.

3.1.3 Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz

Die Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG; SR 172.220.11) legt nach Art. 1 Abs. 1 Rahmenverordnung BPG den Rahmen fest, innerhalb dessen die Arbeitgeber die Ausführungsbestimmungen (nach Art. 37 BPG) erlassen.

Dabei müssen die Arbeitgeber nach Art. 4 Abs. 1 Rahmenverordnung BPG ihre politisch, finanziell oder wirtschaftlich bedeutsamen personalpolitischen Ziele, Massnahmen und Instrumente offenlegen und berichten, wie sie diese umsetzen. Insbesondere umfasst der Bericht der Arbeitgeber Informationen zu quantitativen und qualitativen Aspekten der Personalbewirtschaftung (Art. 4 Abs. 2 Bst. a Rahmenverordnung BPG) und weist die im Personalbereich geplanten und die tatsächlich eingetretenen Veränderungen aus (Art. 4 Abs. 2 Bst. b Rahmenverordnung BPG). Die SBB erstatten hierbei gemäss Art. 4 Abs. 4 Bst. a Rahmenverordnung BPG dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) Bericht.

Laut Art. 5 Abs. 3^{bis} Bst. a-d Rahmenverordnung BPG können die SBB jedoch speziell folgendes Personal dem Obligationenrecht unterstellen: das oberste Kader; oberes Kader; mittleres Kader, falls entsprechende Voraussetzungen hinsichtlich Führungs- und Fachverantwortung und Einfluss auf den finanziellen Erfolg gegeben sind; und Personen, die hauptsächlich in Informatik- und Schlüsselbereichen beschäftigt sind und an die spezielle Anforderungen gestellt werden. Die Anstellungsbedingungen dieses Personals regeln die SBB dabei unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes (Art. 5 Abs. 3^{ter} Rahmenverordnung BPG).

3.1.4 Bundespersonalverordnung

Nach Art. 1 Abs. 1 Bst. b der Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3) regelt diese Verordnung die Arbeitsverhältnisse des Personals derjenigen organisatorisch verselbstständigten Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, deren Personal nach BPG angestellt ist und kein eigenes Personalstatut nach Art. 37 Abs. 3 BPG haben. Für Personal, welches

nach Obligationenrecht angestellt ist, kommt gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. a BPV die Verordnung nicht zur Anwendung.

Dementsprechend gilt die Bundespersonalverordnung nicht für die Geschäftsleitungsmitglieder von den SBB, der Post, der Swisscom und der RUAG MRO, da diese entweder dem Obligationenrecht unterstellt werden können (vgl. Art. 5 Abs. 3^{bis} Bst. a Rahmenverordnung BPG) oder gemäss Spezialgesetz nach privatrechtlichen Verhältnissen angestellt sind (vgl. Art. 9 Abs. 1 POG; Art. 16 Abs. 1 TUG; Art. 6 Abs. 1 BGRB).

3.1.5 Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung

Die Verordnung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zur Bundespersonalverordnung (VBPV; SR 172.220.111.31) gilt nach Art. 1 Abs. 1 VBPV für das Personal nach Artikel 1 BPV.

Im Vergleich zur Bundespersonalverordnung enthält die VBPV jedoch keine weiteren personalrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Vergütung von Geschäftsleitungsmitgliedern von den SBB, der Post, der Swisscom oder der RUAG MRO.

3.1.6 Kaderlohnverordnung

Gestützt auf unter anderem Artikel 6a BPG sowie Art. 9 Abs. 4 POG erliess der Schweizer Bundesrat die Verordnung über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (KadLV; SR 172.220.12). Sie gilt unmittelbar unter anderem für die Schweizerischen Bundesbahnen SBB (Art. 1 Bst. a KadLV) und die Schweizerische Post (Art. 1 Bst. j KadLV). Nach Art. 2 Abs. 1 KadLV findet sie Anwendung auf die Mitglieder der Geschäftsleitung sowie für Personal, welches in vergleichbarer Höhe entlohnt wird. Beide Personalkategorien werden im Folgenden unter dem Begriff oberstes Kader zusammengefasst.

Die Entlohnung des obersten Kadern umfasst dabei den Lohn und die Nebenleistungen, jeweils in Bruttobeträgen (Art. 3 Abs. 1 KadLV). Als Lohnbestandteile zählen hierbei nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a-c KadLV die fixen Lohnanteile für die Funktion einschliesslich leistungsabhängiger Anteile für ein Jahr; einmalige Geldzahlungen für besondere Aufgaben und Einsätze; und besondere durch die Funktion oder den Arbeitsmarkt begründete Geldleistungen. Alle neben dem Lohn erbrachten Geldleistungen wie Sonderzulagen, Spesen- und Repräsentationspauschalen,

pauschale Leistungsprämien und Bonifikationen, aber auch bedeutende Sachleistungen und materielle Vergünstigungen wie private Nutzung des Geschäftswagens oder die Übernahme bestimmter Auslagen gelten als Nebenleistungen (Art. 5 KadLV). Ferner umfassen weitere Vertragsbedingungen unter anderem Vereinbarungen über die Art und Umfang der Vorsorgepläne und die Beteiligung des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers an den Beiträgen (Art. 6 Bst. a KadLV) sowie allfällige Abgangsentschädigungen (Art. 6 Bst. b KadLV). Hierbei ist jedoch anzumerken, dass gemäss Art. 10 Abs. 2 KadLV grundsätzlich keine Abgangsentschädigungen vorgesehen sind, sondern nur im Ausnahmefall (Art. 10 Abs. 3 KadLV).

Bei der Festlegung der Entlohnung und weiteren Vertragsvereinbarungen müssen Unternehmen und Anstalten nach Art 7 Bst. a-d KadLV insbesondere das unternehmerische Risiko, die Unternehmensgrösse, die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen in der betreffenden Branche, sowie die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kaderfunktionen des Bundes berücksichtigen. Ferner sind die Bonifikationen gemäss Art. 8 KadLV grundsätzlich nach dem durchschnittlichen Erfolg während mindestens zweier Jahre zu bemessen und sollen sich dementsprechend erhöhen oder reduzieren. Dabei kommen sowohl finanzielle als auch qualitative Massstäbe als Beurteilungskriterien zur Anwendung. Zudem dürfen Bonifikationen nur bei einem unverschuldeten Austritt bezahlt werden (Art. 10 Abs. 4 KadLV).

Zudem sieht der Gesetzgeber vor, dass die Mitglieder des obersten Kaders geplante Übernahmen von entgeltlichen Nebenbeschäftigungen der vorgesetzten Stelle, dem obersten Leitungsorgan, melden müssen (Art. 11 Abs. 2 KadLV). Nach Art. 11 Abs. 1 Bst. a-c KadLV sind dies insbesondere: die Ausübung eines politischen Mandats; die Mitgliedschaft in obersten Leitungsorganen anderer Unternehmen und Anstalten des öffentlichen oder privaten Rechts; und eine Beratungstätigkeit. Falls das oberste Leitungsorgan zum Schluss kommt, dass die Nebenbeschäftigung die Leistungsfähigkeit reduziert oder sie zu einem Interessenkonflikt führen könnte, leitet es die Meldung an das zuständige Departement weiter, welches beurteilt, ob der Bundesrat der Nebenbeschäftigung des obersten Kadermitglieds zuerst zustimmen muss (Art. 11 Abs. 2 KadLV). Sofern die gesamte zeitliche Beanspruchung durch die Haupt- und Nebenbeschäftigung ein volles Arbeitspensum um mehr als 10 Prozent übersteigt, wird nach Art. 11 Abs. 3 KadLV die Leistungsfähigkeit als vermindert angesehen. Bezüglich eines potenziellen Interessenkonflikts muss die Nebenbeschäftigung näher geprüft werden, wenn das Mandat in derselben oder einer ähnlichen Branche ausgeübt wird oder sie zu einer direkten Geschäftsbeziehung oder Beteiligung führen kann (Art. 11 Abs. 4 KadLV). In der Regel müssen oberste

Kadermitglieder zudem nach Art. 11 Abs. 5 KadLV dem Arbeitgeber jenes Einkommen aus Nebenbeschäftigungen, welches 30 Prozent der Entlohnung übersteigt, abliefern.

Nach Art. 13 Abs. 1 KadLV erstatten die Unternehmen und Anstalten den zuständigen Departementen zuhanden des Bundesrates und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte jedes Jahr Bericht über die Anwendung der Kaderlohnverordnung. Hierbei sind vor allem die Gesamtsumme der an das oberste Leitungsorgan ausgerichteten Honorare und Nebenleistungen, die Gesamtsumme der Entlohnung, die weiteren Vertragsbedingungen und die vom Bundesrat bewilligten Nebenbeschäftigungen in dem Bericht aufzuführen. Dabei müssen die Leistungen an das Präsidium des obersten Leitungsorgans und an den Vorsitz der Geschäftsleitung einzeln aufgelistet werden. Gegliedert werden die Angaben in Lohn, Honorar, Bonifikationen und andere Nebenleistungen (Art. 13 Abs. 2 KadLV). Diese Informationen nach Art. 13 Abs. 2 KadLV müssen die Unternehmen und Anstalten in einem Jahresbericht oder anderweitig der Öffentlichkeit zugänglich machen, wobei Abweichungen zu den Angaben des Vorjahres zu kommentieren sind (Art. 14 Abs. 1 KadLV).

Für die Einhaltung der Kaderlohnverordnung sorgen nach Art. 15 KadLV die in der Sache zuständigen Departemente.

3.1.7 Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften¹

Nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV; SR 221.331) werden die Bestimmungen dieser Verordnung auf Aktiengesellschaften nach Artikeln 620-762 des Obligationenrechts angewendet, deren Aktien an einer in- oder ausländischen Börse kotiert sind. Hierbei kann die Generalversammlung nach Art. 2 Ziff. 4 und Art. 18 Abs. 1 VegüV über die Vergütung der Geschäftsleitung abstimmen. Die Einzelheiten zur Abstimmung werden durch die Statuten geregelt (Art. 18 Abs. 2 VegüV). Die Abstimmung erfolgt dabei jährlich und über den Gesamtbetrag der Vergütungen für Verwaltungsrat, Geschäftsleitung und Beirat wird jeweils einzeln abgestimmt (Art. 18 Abs. 3 Ziff. 1 & 2 VegüV). Die Abstimmung der Generalversammlung entfaltet gemäss Art. 18 Abs. 3 Ziff. 3 VegüV bindende Wirkung.

¹ Anmerkung: Die VegüV ist seit dem 01.01.2023 nicht mehr in Kraft. Da sie aber für den Grossteil des Bearbeitungszeitraums dieser Arbeit galt, wird an dieser und weiteren Stellen der Forschung darauf Bezug genommen.

Die Generalversammlung wählt zudem den Vergütungsausschuss (Art. 2 Ziff. 2 & Art. 7 Abs. 1 VegüV). Gemäss Art. 7 Abs. 2 VegüV sind dafür nur Mitglieder des Verwaltungsrats wählbar, die Grundsätze der Aufgaben und Zuständigkeiten des Vergütungsausschusses bestimmen die Statuten (Art. 7 Abs. 5 VegüV).

Gemäss Art. 13 Abs. 1 VegüV muss der Verwaltungsrat jedes Jahr einen schriftlichen Vergütungsbericht erstellen, welcher die nach Art. 663b^{bis} OR zu machenden Angaben im Anhang zur Bilanz ersetzt. Im Vergütungsbericht müssen alle Vergütungen aufgelistet werden, welche das Unternehmen in direkter oder indirekter Art an aktuelle Geschäftsleitungsmitglieder ausgerichtet hat (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 VegüV). Hierbei gelten als Vergütungen nach Art. 14 Abs. 2 Ziff. 1-5 VegüV insbesondere Honorare, Löhne, Bonifikationen und Gutschriften; Tantiemen, Umsatzbeteiligungen und andere Beteiligungen am Geschäftsergebnis; Dienst- und Sachleistungen; Zuteilung von Beteiligungspapieren, Wandel- und Optionsrechten; sowie Antrittsprämien. Zusätzlich fallen unter Vergütungen auch Bürgschaften (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 6 VegüV), Verzicht auf Forderungen (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 7 VegüV), Aufwendungen, welche Ansprüche auf Vorsorgeleistungen begründen oder erhöhen (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 8 VegüV), sowie alle Leistungen für Zusatzarbeiten (Art. 14 Abs. 2 Ziff. 9 VegüV). Die Angaben zu den Vergütungen enthalten nach Art. 14 Abs. 3 Ziff. 2 VegüV den Gesamtbetrag für die Geschäftsleitung sowie den Höchstbetrag, der an ein Mitglied gezahlt wurde. Hierbei sind Name und Funktion des betreffenden Geschäftsleitungsmitglieds aufzuführen. Ergänzend dazu sind im Vergütungsbericht gemäss Art. 15 Abs. 1 Ziff. 1 VegüV alle Darlehen und Kredite aufzulisten, die an aktuelle Geschäftsleitungsmitglieder gewährt wurden oder noch ausstehen. Gemäss Art. 15 Abs. 2 Ziff. 2 VegüV müssen diesbezüglich Angaben zum Gesamtbetrag für die Geschäftsleitung sowie zum Höchstbetrag, welcher an ein Geschäftsleitungsmitglied geleistet wurde, gemacht werden. Das betreffende Mitglied muss mit Namen und Funktion aufgeführt sein.

Für Geschäftsleitungsmitglieder sind nach Art. 20 Ziff. 1-5 VegüV folgende Vergütungen als unzulässig zu taxieren: Abgangsentschädigungen; im Voraus ausgezahlte Vergütungen; Provisionen für Unternehmensübernahmen durch die Gesellschaft oder Unternehmen, die durch die Gesellschaft kontrolliert werden; ausserhalb der beruflichen Vorsorge erhaltene Darlehen, Kredite, Vorsorgeleistungen und erfolgsabhängige Vergütungen, die statutarisch nicht vorgesehen sind; sowie die Zuteilung von Beteiligungspapieren, Wandel- und Optionsrechten, die statutarisch nicht vorgesehen sind.

Nach Art. 27 Abs. 1 VegüV müssen Statuten und Reglemente, welche nicht entsprechend der Vergütungsverordnung ausgestaltet sind, spätestens an der zweiten ordentlichen Generalversammlung nach deren Inkrafttreten an diese Verordnung angepasst werden.

3.2 Public Corporate Governance Richtlinien von Bundesrat & EFV

Im Jahr 2006 stellte der Bundesrat (2006) den Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vor, welcher auf dem Erläuternden Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates basierte (EFV, 2006). Dieser enthielt insgesamt 28 Leitsätze zur Steuerung ausgelagerter Einheiten des Bundes (Bundesrat, 2006, S. 8234). Auf die Vergütung des obersten Kaders von bundeseigenen Unternehmen und Anstalten wird in dem Bericht des Bundesrates bzw. in den Leitsätzen nicht explizit eingegangen. Laut dem Bundesrat (2006, S. 8267) geschah dies vor allem aufgrund damals laufender Reformprojekte, sodass man darauf verzichtete, im Corporate-Governance-Bericht näher auf die Personalpolitik verselbstständigter Einheiten einzugehen, Jedoch beinhaltet der Erläuternde Bericht der EFV (2006, S. 42) Anmerkungen bezüglich der bestehenden personalrechtlichen Regelungen bundeseigener Unternehmen. So wird festgehalten, dass der Organisationserlass zur Schweizerischen Post auf die Geltung bestimmter bundespersonalrechtlicher Vorschriften verweist. Ferner ist es der RUAG als privatrechtliche Aktiengesellschaft innerhalb des Rahmens von Art. 6a BPG grundsätzlich freigestellt, wie sie ihre Anstellungsverhältnisse ausgestaltet. Für die Swisscom gilt Art. 6a BPG aufgrund ihrer Börsenkotierung nur eingeschränkt, für die Mitarbeitenden der SBB gelten dagegen die bundespersonalrechtlichen Regelungen (EFV, 2006, S. 42).

Die vier Unternehmen werden dabei allesamt als Einheiten klassifiziert, welche mehrheitlich Dienstleistungen am Markt erbringen (vgl. Bundesrat, 2006, S. 8300) und deren politischer Steuerungsbedarf eher niedrig ist (Bundesrat, 2006, S. 8264). Für diese Einheiten soll laut dem Bundesrat (2006, S. 8286) generell die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft gewählt werden und nur in begründeten Ausnahmefällen jene der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft. Ferner sollen privatrechtliche Aktiengesellschaften personalrechtliche Bestimmungen in eigener Kompetenz erlassen können, bei spezialgesetzlichen Gesellschaften sind hingegen Vorgaben des Bundes zur Ausgestaltung des Personalrechts im Organisationserlass bzw. im Rahmen der strategischen Ziele denkbar (Bundesrat, 2006, S. 8287; EFV, 2006, S. 46). Hinsichtlich Massnahmen bei beobachteten Fehlentwicklungen in den vier öffentlichen Unternehmen stehen dem Bundesrat die nach Aktienrecht vorgesehenen Möglichkeiten offen, zum Beispiel die Nicht-Genehmigung des Geschäftsberichts (EFV, 2006, S. 67). Zudem ist nach dem

Bundesrat (2006, S. 8279f.) im Aktienrecht auch geregelt, welche Informationen der Verwaltungsrat der Generalversammlung bzw. dem Aktionariat zustellen muss.

Als Folge vier eingereichter Postulate (vgl. Bundesrat, 2009, S. 2660ff.), die verschiedene Ergänzungen der Leitsätze im Corporate-Governance-Bericht verlangten, legte der Bundesrat (2009) den Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vor. Dieser enthielt nun gesamthaft 37 Leitsätze zur Corporate Governance des Bundes (Bundesrat, 2009, S. 2713ff.) und beinhaltete insbesondere ergänzende Leitsätze zur Personalpolitik (Bundesrat, 2009, S. 2666). So anerkannte der Bundesrat (2009, S. 2682), dass bei bisherigen Auslagerungen die gesetzgeberischen Freiheiten bezüglich des zur Anwendung kommenden Personalstatuts genutzt wurden und dies vor allem nach politischen, nicht rechtlichen Gesichtspunkten geschah. Es fehle «eine entsprechende Systematik mit allgemeingültigen Auswahl- und Entscheidkriterien» (Bundesrat, 2009, S. 2682). Die Frage nach dem anwendbaren Personalstatut ist sowohl für die betreffenden Unternehmen, deren Angestellte als auch für den Bund von hoher Bedeutung, insbesondere auch in Bezug auf die Lohnstrukturen, die demnach dann auf das Personal angewendet werden. Deshalb könne auf eine politische Steuerung, wie unter anderem auch die Kaderlohndiskussionen gezeigt hätten, nicht verzichtet werden (Bundesrat, 2009, S. 2688). Daher müssten gemäss dem Bundesrat (2009, S. 2688) einheitliche Kriterien definiert werden, um sich jeweils im konkreten Fall klar für ein Personalstatut entscheiden zu können, entweder ein öffentlich-rechtliches oder ein privatrechtliches.

So sollen verselbstständigte Einheiten, die unter anderem Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und keine bzw. kaum marktgängige Leistungen haben, ein öffentliches-rechtliches Personalstatut haben. Für sie gelten demnach das BPG mit unternehmensspezifischen Ausführungsbestimmungen (Bundesrat, 2009, S. 2690). Hingegen sollen Einheiten, die mehrheitlich Dienstleistungen am Markt erbringen, ein privatrechtliches Personalstatut bekommen. Das heisst, deren Personal wird nach den Bestimmungen des OR angestellt. Mit einem Personalreglement sollen zudem die spezifischen Gegebenheiten der Einheiten berücksichtigt werden (Bundesrat, 2009, S. 2690). Eine Neubeurteilung der Personalstatute der bereits verselbstständigten Einheiten war laut Bundesrat (2009, S. 2691) nicht beabsichtigt, da dies mit einem grossen Aufwand und Problemen für die betroffenen Einheiten verbunden gewesen wäre. Die oben genannte Zuordnung der Personalstatute ist sinngemäss im 29. Leitsatz zur Corporate

Governance verankert. Dieser legt darüber hinaus fest, dass die Art des Personalstatuts im Organisationserlass festzuhalten ist (Bundesrat, 2009, S. 2692).

Ferner stehen dem Bundesrat als Steuerungselement für die ausgelagerten Einheiten auch personalpolitische Zielvorgaben zur Verfügung. Diese sind insofern wichtig, als dass der Bundesrat im Rahmen seiner personalpolitischen Gesamtverantwortung auch bei Einheiten, die ausgelagert wurden, politisch mitverantwortlich ist, und entsprechend bei allfälligen Fehlentwicklungen reagieren können muss (Bundesrat, 2009, S. 2692). Diesbezüglich wurden drei Corporate-Governance-Leitsätze formuliert, welche für diese Untersuchung relevant sind. So müssen nach dem 30. Leitsatz Einheiten mit einem öffentlich-rechtlichen Personalstatut in den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen mindestens Grundsätze hinsichtlich der Entlohnung und den vorgesehenen Nebenleistungen festlegen (Bundesrat, 2009, S. 2695). Der Bundesrat muss die Ausführungsbestimmungen genehmigen und hat somit die Möglichkeit, personalpolitische Fehlentwicklungen zu unterbinden (Bundesrat, 2009, S. 2693). Weiter legt der 31. Leitsatz fest, dass Einheiten mit privatrechtlichem Personalstatut die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung (Art. 6a BPG) auf Verwaltungsrat, Direktion bzw. Geschäftsleitung und eine bestimmte Kategorie von Angestellten im Organisationserlass regeln (Bundesrat, 2009, S. 2695).

Daneben hält der Bundesrat (2009, S. 2693) in seinem Bericht fest, dass im Organisationserlass der verselbstständigten Einheiten auch dargelegt wird, welches Arbeitsrecht (BPG oder OR) auf das Personal und die Geschäftsleitung angewendet wird. Schliesslich heisst es im 32. Leitsatz zur Corporate Governance: «Der Bund macht den verselbstständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.» (Bundesrat, 2009, S. 2695). Damit hat der Bundesrat ein Instrument zur Hand, mit dem er personalpolitische Ziele und Kaderlohnvorschriften spezifisch auf das jeweils betroffene Unternehmen konkretisieren kann. Für den Verwaltungsrat von spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften sind diese strategischen Ziele rechtlich verbindlich, anders als bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften. Bei Letzteren haben sich jedoch faktisch eine bindende Wirkung (Bundesrat, 2009, S. 2693).

Eine Auflistung aller 37 Leitsätze zur Corporate Governance des Bundes wurde durch die EFV (2022) veröffentlicht.

3.3 Weitere Grundlagen

3.3.1 *Postulat Abate 18.4274*

Der Ständerat nahm im März 2019 das von Fabio Abate eingereichte Postulat 18.4274 mit dem Titel «Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes» an und beauftragte damit den Bundesrat, einen Bericht anzufertigen, in dem er einerseits die Kriterien aufzeigt, welche der Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten zugrunde liegen, andererseits die bisher gemachten Erfahrungen mit der Strategie darlegt und schliesslich über die in den letzten Jahren gemachten Arbeiten im Bereich Corporate Governance Bilanz zieht (Bundesrat, 2021, S. 8). Folgend werden vor allem jene Teile des Berichts erläutert, welche sich direkt oder indirekt auf die Kadervergütung der vier bundesnahen Unternehmen beziehen, die Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit sind.

Die vier bundesnahen Unternehmen (SBB AG, Post AG, Swisscom AG, RUAG MRO Holding AG) werden wie im Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht (2009) als Einheiten klassifiziert, die hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringen² (Bundesrat, 2021, S. 26). In Bezug auf die Vergütung des obersten Kaders stellen sich gemäss dem Bundesrat (2021, S. 59) für alle verselbstständigten Einheit ähnliche Herausforderungen, wobei diese für jene Einheiten, welche Dienstleistungen am Markt erbringen, noch etwas akzentuierter seien, da sie mehr im Fokus der Öffentlichkeit stehen. So wird insbesondere auf die zentralen gesetzlichen Bestimmungen verwiesen (Artikel 6a BPG und Kaderlohnverordnung), jedoch auch die Kontroverse anerkannt, welche das Thema in Politik und Öffentlichkeit bisweilen auslöst (Bundesrat, 2021, S. 44). Gemäss dem Bundesrat (2021, S. 44f.) sollte hierbei ein Gleichgewicht gefunden werden, da die betroffenen Einheiten auf der einen Seite ganz oder mehrheitlich in Staatsbesitz sind und zumindest teilweise auch über Steuergelder finanziert werden. Andererseits müssten die gezahlten Vergütungen konkurrenzfähig sein und bezüglich der Aufgaben, der Unternehmensgrösse, dem Marktumfeld und den Kaderlöhnen in der Bundesverwaltung ein angemessenes Verhältnis aufweisen. Weiter wird darauf verwiesen, dass der Bundesrat Massnahmen zur stärken Steuerung der Kaderlöhne in bundesnahen Betrieben (vgl. Kap. 3.3.2) beschlossen hat (Bundesrat, 2021, S. 59-60). Zudem merkt der Bundesrat (2021, S. 45) an, dass es bei personalspezifischen Leitsätzen (insb. Leitsatz 29) noch Abweichungen in der praktischen Umsetzung gibt.

² Anmerkung: Die RUAG MRO Holding AG war zu dem Zeitpunkt noch Teil der BGRB Holding AG.

3.3.2 Musterbestimmungen zur Ergänzung der Unternehmensstatuten

Der Bundesrat beschloss im November 2016 Massnahmen zur besseren Steuerung der Kadervergütungen in bundeseigenen Unternehmen. Hierzu erliess das Eidgenössische Personalamt EPA im Juni 2017 Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen, welche auf die obersten Kaderlöhne abzielten (EPA, 2017a). Diese stützten sich rechtlich auf Artikel 6a BPG und die Kaderlohnverordnung (EPA, 2017b, S. 1). Die Musterbestimmungen gelten nach dem EPA (2017a, S. 1) für alle Unternehmen, auf die Artikel 6a Absätze 1-6 BPG anwendbar ist, also unter anderem für die Schweizerische Post AG, die SBB AG und die RUAG MRO Holding AG (EPA, 2017b, S. 1). Der Geltungsbereich umfasst dabei die Mitglieder der Geschäftsleitung im Sinne von Artikel 2 der Kaderlohnverordnung, nicht jedoch das in vergleichbarer Höhe entlohnte Personal. Für die börsenkotierte Swisscom AG gelten die Musterbestimmungen hingegen nicht. Für sie kommt die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften zur Anwendung (EPA, 2017b, S. 1).

Die Generalversammlung erhielt durch die Musterbestimmungen unter anderem die Befugnis, jeweils für das kommende Geschäftsjahr die Obergrenze der Gesamtvergütung für die Geschäftsleitung zu genehmigen, die auf Antrag des Verwaltungsrats vorgelegt wird. Falls die ordentliche Generalversammlung den Antrag ablehnt, muss der Verwaltungsrat der Generalversammlung einen neuen Antrag stellen, welcher die Bedenken der Aktionäre berücksichtigt (EPA, 2017a, S. 1-2).

In Bezug auf die Vergütung der Geschäftsleitung wurden zwei Varianten präsentiert, wobei eine der beiden in die Statuten der Unternehmen aufzunehmen war. Die erste Variante war zu wählen, wenn das Lohnsystem variable Lohnanteile enthielt. Demnach darf bei jedem Mitglied der Geschäftsleitung der variable Lohnanteil nicht mehr als 50 Prozent des Fixlohns betragen. Es gelten hierfür die Bemessungskriterien nach Artikel 8 der Kaderlohnverordnung (EPA, 2017a, S. 2). Zudem dürfen die Nebenleistungen für die einzelnen Geschäftsleitungsmitglieder nicht mehr als 10 Prozent der jährlichen Fixvergütung betragen. Als Nebenleistung gelten alle Leistungen im Sinne der Artikel 5 und 9 Absatz 2 der Kaderlohnverordnung (EPA, 2017a, S. 2-3). Falls das Lohnsystem nur von Fixlöhnen ausgeht, war die zweite Variante zu wählen. So wird einerseits in den Statuten verankert, dass variable Lohnanteile ausgeschlossen sind. Andererseits dürfen wiederum die Nebenleistungen für die einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung nicht mehr als 10 Prozent der jährlichen Fixentlohnung ausmachen. Sämtliche Leistungen im Sinne von Artikel 5 und 9 Absatz 2 der Kaderlohnverordnung werden dabei als Nebenleistung angesehen (EPA, 2017a, S. 3).

4 Zwischenergebnisse

Im Folgenden sollen die Informationen und Erkenntnisse aus Kapitel 2 mit den in Kapitel 3 dargelegten Grundlagen auf Bundesebene verglichen und ein Zwischenfazit gezogen werden.

Es zeigt sich, dass sich die Corporate Governance des Bundes generell am Prinzipal-Agent Ansatz orientiert, der ebenfalls in der Literatur weit verbreitet ist, insbesondere auch in Bezug auf die Vergütung des obersten Kaders von (öffentlichen) Unternehmen (vgl. Kap. 2.1.1). Dies ist unter anderem daran erkennbar, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung (2006, S. 82ff.) in ihrem Erläuternden Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates diesem theoretischen Ansatz ein eigenes Unterkapitel gewidmet hat. Übereinstimmend dazu basieren auch internationale Standards zur Corporate Governance auf den Annahmen des Prinzipal-Agent Ansatzes (vgl. OECD, 2016, S. 13).

Hinsichtlich der von OECD und Weltbank geforderten Grundsätzen nach Transparenz und Offenlegung von Kadervergütungen kommen bestehende gesetzliche Grundlagen auf Bundesebene in der Schweiz diesen Forderungen nach. So kommen für die SBB, Post und RUAG MRO diesbezüglich Artikel 6a des BPG sowie die Kaderlohnverordnung zur Anwendung, für die Swisscom gelten die Bestimmungen der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV). Zudem befolgt die Schweiz die empfehlenswerte Praxis der OECD (2016, S. 74), indem die Vergütungen der CEOs individuell ausgewiesen werden.

Die in den internationalen Standards geforderte Praxis der Festlegung des Geschäftsleitungslohnes durch den Verwaltungsrat der jeweiligen Unternehmen (OECD, 2016, S. 29; Weltbank, 2014, S. 180) wird in der Schweiz nachgekommen, unter dem Vorbehalt, dass die Generalversammlung, die Swisscom ausgenommen, die Obergrenze für die Gesamtsumme der Entlohnung festsetzt (vgl. EPA, 2017a). Daneben wird von OECD (2016, S. 30) und Weltbank (2014, S. 192) die Einrichtung von Vergütungsausschüssen durch den Verwaltungsrat als empfehlenswerte Praxis betont, um die Effizienz des Gremiums zu steigern. Hierzu werden in den Grundlagen auf Bundesebene keine Angaben bzw. Vorgaben gemacht, einzig Art. 7 VegüV, welcher auf die Swisscom anwendbar ist, sieht die Einrichtung eines Vergütungsausschusses vor.

Die in der Literatur genannten Kriterien für die Bestimmung der Höhe der Vergütung für Geschäftsleitungsmitglieder öffentlicher Unternehmen (vgl. Kap. 2.2.1) wie z.B. Unternehmens-

grösse, Branchenzugehörigkeit und Marktorientierung bzw. unternehmerisches Risiko, werden in den Grundlagen auf Bundesebene ebenfalls angesprochen. So legt Art. 7 Kaderlohnverordnung weitestgehend dieselben Kriterien fest, um die Lohnhöhe des obersten Kaders zu bestimmen. Ebenso sind die Bestandteile des Lohnes der Kadermitglieder von bundesnahen Unternehmen in weiten Teilen übereinstimmend mit jenen, welche in der Literatur erwähnt werden. Es sind dies ein fixer Lohnanteil, eine variable Lohnkomponente, Nebenleistungen und Beiträge an die Altersvorsorge (vgl. Kap. 2.2.2). Für die bundesnahen Unternehmen ist eine sehr ähnliche Lohnzusammensetzung nach Artikel 3, 5 und 6 Kaderlohnverordnung bestimmt. Ausgenommen davon ist die Swisscom als börsenkotiertes Unternehmen, deren Kader noch weitere Optionen als Lohnkomponenten offenstehen (vgl. 2.2.4).

In Bezug auf die Leistungsbeurteilung der Mitglieder des Managements werden in der Literatur zwar konkrete finanzielle sowie nicht-finanzielle, qualitative Indikatoren genannt (vgl. Kap. 2.2.3), in den internationalen Standards bleibt man dagegen eher auf einer generelleren Ebene. So wird von geeigneten Leistungsindikatoren gesprochen (OECD, 2016, S. 84f.) oder dass die Evaluierung bzw. Leistungsbeurteilung vor allem auf Basis finanzieller Betriebsergebnisse und der Umsetzung der Unternehmensstrategie geschehen soll (Weltbank, 2014, S. 180). Ähnlich gehalten ist auch die Regelung auf Bundesebene für bundesnahe Unternehmen in der Schweiz. So sind nach Artikel 8 Kaderlohnverordnung zur Leistungsmessung für die variablen Lohnanteile finanzielle als auch qualitative Massstäbe heranzuziehen. Damit wird sowohl in den internationalen Standards als auch in der Schweiz ein gewisser Spielraum für unternehmensspezifische Beurteilungskriterien offengehalten. Jedoch empfiehlt die OECD (2016, S. 85f.), ein Malus-System und Clawback-Klauseln einzuführen. Falls sich Führungskräfte schwerwiegenden Verfehlungen schuldig gemacht haben, können Vergütungen dadurch einbehalten bzw. zurückgefordert werden. Solche Regelungen finden sich in den Grundlagen auf Bundesebene für öffentliche Unternehmen des Bundes nicht.

Schliesslich betont die OECD (2016, S. 65) die Wichtigkeit der Einhaltung der nationalen Corporate-Governance-Kodizes staatseigener Unternehmen. In diesem Zusammenhang merkte der Bundesrat in einem Bericht zum Postulat 18.4274 (2021, S. 45) an, dass bezüglich personalspezifischer Leitsätze zur Corporate Governance des Bundes zum Teil noch Abweichungen in der praktischen Umsetzung bestehen. Hierzu gibt es in mehrerlei Hinsicht Bedarf an Erklärung, insbesondere aufgrund der herrschenden Uneinheitlichkeit. So postuliert z.B. der 31. Leitsatz zur Corporate Governance, dass bei einem privatrechtlichen Personalstatut die Anwendung der

Kaderlohnverordnung im Organisationserlass zu regeln ist (EFV, 2022, S. 5). Das Personalstatut der Post, der Swisscom und der RUAG MRO sind privatrechtlich (Art. 9 Abs. 1 POG; Art. 16 Abs. 1 TUG; Art. 6 Abs. 1 BGRB), jedoch nur das Spezialgesetz der Post verweist auf die Anwendung der Kaderlohnverordnung (Art. 9 Abs. 4 POG). Ferner verlangt der 29. Leitsatz für Einheiten, welche hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringen ein privatrechtliches Personalstatut (EFV, 2022, S. 5). Die vier Unternehmen SBB, Post, Swisscom und RUAG MRO erbringen ihre Dienstleistungen nach dem Bundesrat (2021, S. 26) mehrheitlich am Markt, jedoch hat die SBB als einzige der vier Einheiten ein öffentlich-rechtliches Personalstatut nach BPG (Art. 15 Abs. 1 SBBG), wobei unter anderem für das oberste Kader Ausnahmen gelten und sie nach privatrechtlichen Verhältnissen angestellt werden können (Art. 5 Abs. 3^{bis} Bst. a Rahmenverordnung BPG). Die Gründe hierfür erscheinen nicht vollumfänglich klar.

Insgesamt kann man festhalten, dass sich die bestehenden Grundlagen auf Bundesebene in Bezug auf die Kadervergütung in öffentlichen Unternehmen im Rahmen der Public Corporate Governance in weiten Teilen mit den Erkenntnissen der diesbezüglichen Literatur bzw. den relevanten Vorgaben internationaler Organisationen decken, entsprechend angewendet werden und sich damit bewährt haben. Hinsichtlich weniger Sachverhalte besteht jedoch ein gewisser Klärungsbedarf: Erstens die Einrichtung von Vergütungsausschüssen, welche von OECD und Weltbank als empfehlenswerte Praxis bezeichnet wird, in den Grundlagen auf Bundesebene jedoch weitestgehend unerwähnt bleiben. Ferner bleibt eine weitere international empfohlene Praxis, die Einführung von Maulus-Systemen bzw. Clawback-Klauseln, in den Grundlagen auf Bundesebene offen und wird nicht angesprochen. Als drittes ist schliesslich die nicht einheitliche und vollumfänglich nachvollziehbare Umsetzung der personalspezifischen Corporate Governance Leitsätze zu hinterfragen.

5 Analyse und Fallstudien

In diesem Kapitel werden zunächst die Daten und die Methoden beschrieben, welche zur Erhebung bzw. Analyse der Daten genutzt wurden. Anschliessend daran werden die Ergebnisse der Kodierung vorgestellt und erläutert. Abschliessend folgt der Fallstudienteil, in dem die vier zu untersuchenden bundesnahen Unternehmen in Bezug auf die aktuellen bestehenden Regelungen hin analysiert werden.

5.1 Daten

In dieser Arbeit wurden unterschiedliche Datenquellen genutzt. Einerseits wurden durch eine Literaturanalyse der betriebswirtschaftlichen Forschung Kriterien hinsichtlich der Angemessenheit bzw. Leistungsüberprüfung und Höhe der Vergütung von Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen erarbeitet als auch Grundsätze von der OECD (2016) und der Weltbank (2014) in Bezug auf die Managementvergütung staatseigener Unternehmen aufgezeigt. Daneben wurden die bestehenden rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene eingehend untersucht. Diese umfassten zum einen die jeweiligen Spezialgesetze zu den vier Unternehmen SBB AG (SBBG; SR 742.31), Schweizerische Post AG (POG; SR 783.1), Swisscom AG (TUG; SR 784.11) und RUAG MRO Holding AG (BGRB; SR 934.21). Zum anderen waren dies das Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1), die Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz (Rahmenverordnung BPG; SR 172.220.11), die Bundespersonalverordnung (BPV; SR 172.220.111.3), die Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV; SR 172.220.111.31), die Kaderlohnverordnung (KadLV; SR 172.220.12) und die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV; SR 221.331). Ferner wurden weitere Grundlagen wie die Public Corporate Governance Richtlinien von Bundesrat und EFV, der Bundesrats-Bericht (2021) zum Postulat Abate 18.4274 und die vom EPA (2017a) erlassenen Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen näher analysiert. In Kapitel 4 wurden die Ergebnisse dieser Analysen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst.

Um allfällige Lücken in der Kadervergütung bei Bundes- und bundesnahen Unternehmen aus einer politischen Perspektive zu identifizieren, erfolgte eine Dokumentenanalyse bzw. qualitative Inhaltsanalyse der Parlamentsdebatten sowie der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger. Die Vernehmlassungsergebnisse sind hierbei öffentlich auf der Website des schweizerischen Parlaments zugänglich, die

Debatten von National- und Ständerat sind derweil im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung der jeweiligen Session festgehalten. Die Amtlichen Bulletins wiederum werden auf der Website des Schweizer Parlaments veröffentlicht. Der Nationalrat beriet das Geschäft in der Herbstsession 2017, der Frühjahrsession 2021 und in der Wintersession 2021, der Ständerat in der Herbstsession 2021 und in der Frühjahrsession 2022. Die Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative wurden im April 2020 vom Eidgenössischen Personalamt EPA veröffentlicht.

Für eine Betrachtung der Fragestellung aus Unternehmens- und Eignersicht wurden sieben leidfadengestützte Experteninterviews mit fachkundigen Verantwortlichen der vier Unternehmen sowie mit dafür zuständigen Stellen der Bundesverwaltung durchgeführt. Die interviewten Experten der Unternehmen SBB, Post, Swisscom und RUAG MRO bekleideten mehrheitlich hohe Führungspositionen im Personalbereich ihres Unternehmens und waren direkt oder indirekt in der Kadervergütungs-Policy involviert. Dementsprechend konnten aus erster Hand Informationen bzw. Ansichten zu den Kadervergütungsregelungen aus Sicht der Bundes- und bundesnahen Unternehmen gewonnen werden. Von Seiten der Bundesverwaltung wurden jeweils eine verantwortliche Person des Generalsekretariats UVEK (GS-UVEK), welches die Eignerinteressen gegenüber den SBB, der Post und der Swisscom vertritt, sowie des Generalsekretariats VBS (GS-VBS), welches die Eigentümerrolle gegenüber der RUAG MRO wahrnimmt, interviewt. Daneben wurden zuständige Expertinnen und Experten der EFV befragt, da die EFV im Zusammenhang mit den bundesnahen Unternehmen wichtige Koordinationsaufgaben wahrnimmt und auch bei den Vorbereitungen zu den eignerpolitischen Geschäften des Bundes involviert ist, die unter anderem auch die Kadervergütung der öffentlichen Unternehmen betreffen. Durch die Experteninterviews mit Verantwortlichen aus den zuständigen Bundesstellen konnte wiederum direkt die Perspektive des Eigners hinsichtlich der bestehenden Regelungen zu den Kaderlöhnen in den öffentlichen Unternehmen aufgezeigt werden.

Die sieben Interviews mit den Expertinnen und Experten wurden mit einem Smartphone aufgezeichnet und danach transkribiert. Die Transkripte wurden anschliessend mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht.

5.2 Methoden

Um die zugrundeliegende Fragestellung dieser Arbeit nach einem allfälligen Regelungsbedarf bezüglich den Kaderlöhnen bei öffentlichen Unternehmen des Bundes beantworten zu können, wurde eine Triangulation qualitativer Methoden vorgenommen. Mittels einer Literaturanalyse

der betriebswirtschaftlichen Forschung zur Entlohnung von Geschäftsleitungsmitgliedern in (öffentlichen) Unternehmen und diesbezüglich geltenden internationalen Standards sollten zunächst Indikatoren zur Leistungsmessung und zur Höhe, sowie Best-Practice Ansätze herausgearbeitet werden. Durch eine qualitative Inhaltsanalyse der parlamentarischen Debatten in National- und Ständerat zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger sollten etwaige Lücken in der Kaderentlohnung bzw. die Ansichten zu Verbesserungsbedarf aus politischer Sicht aufgezeigt werden. Die Erkenntnisse aus diesen beiden Schritten bildeten dann die Basis für die Leitfadeninterviews mit Expertinnen und Experten aus den vier untersuchten Unternehmen sowie den zuständigen Stellen aus der Bundesverwaltung.

5.2.1 Literaturanalyse

Eine Literaturanalyse definiert sich laut Cooper (1988, S. 107) über mindestens zwei folgende Elemente: Sie basiert erstens auf primären wissenschaftlichen Arbeiten, präsentiert selbst aber keine neuen primären wissenschaftlichen Erkenntnisse. Zweitens hat eine Literaturanalyse unter anderem den Zweck, die Resultate aus Primäruntersuchungen zu beschreiben, zusammenzufassen, zu integrieren und allenfalls zu bewerten. Ferner werden Literaturanalysen anhand sechs verschiedener Merkmale differenziert bzw. lassen sich nach diesen einordnen: Fokus, Ziel, Perspektive, Umfang, Gliederung und Zielgruppe (Cooper, 1988, S. 109). Anlehnend an diese Klassifizierung nach Cooper lässt sich die Literaturanalyse in dieser Arbeit nach dem Charakteristikum «Fokus» einordnen, da insbesondere auf die Erarbeitung und Auflistung relevanter Forschungsergebnisse abgezielt wurde (vgl. Cooper, 1988, S. 108f.). Meist gibt es jedoch zahlreiche Beiträge zu einem bestimmten Thema, deshalb besteht eine Schwierigkeit dieser Methode darin, die zentralen Forschungen aus der Vielzahl an Arbeiten zu identifizieren (Becker et al., 2018, S. 76).

5.2.2 Dokumentenanalyse und qualitative Inhaltsanalyse

Unter einer Dokumentenanalyse wird die Analyse von schriftlichen Texten verstanden, «die als Aufzeichnung oder Beleg für einen Vorgang oder Sachverhalt dienen» (Wolff, 2019, S. 502) und nicht im Zuge des Forschungsprozesses selbst hervorgebracht wurden (Schmidt, 2017, S. 444). Die Dokumentenanalyse und die qualitative Inhaltsanalyse werden nach Schmidt (2017, S. 444) mitunter als Synonym verwendet. Die qualitative Inhaltsanalyse ist jedoch eine Auswertungsmethode von Texten, die im Laufe eines Forschungsprojekts als Datenmaterial erhoben wurden, beispielsweise Transkripte von Interviews, Dokumente oder Akten (Mayring &

Fenzl, 2014, S. 543). Dementsprechend zielen (qualitative) Inhaltsanalysen auf die systematische Bearbeitung von Kommunikationsmaterialien ab (Mayring, 1991, S. 209). Als zentrales Analyseinstrument dient dabei ein Kategoriensystem, mit dem das Material in einem schrittweisen und regelgeleiteten Vorgehen bearbeitet wird und nur jene Textstellen berücksichtigt werden, welche sich auf die Kategorien beziehen. Ferner beinhaltet die qualitative Inhaltsanalyse in der Regel auch eine statistische Komponente, indem Kategorienhäufigkeiten ermittelt und analysiert werden (Mayring & Fenzl, 2014, S. 544). Die Bildung des Kategoriensystems bzw. die Kodierung des Datenmaterials erfolgt durch Kodiereinheiten oder Codes. Diese bestehen in der Regel aus einzelnen Worten, Teilsätzen oder ganzen Sätzen (Saldaña, 2013, S. 3).

5.2.3 Leitfaden- und Experteninterview

Im Allgemeinen sind Interviews als Datenerhebungsinstrument in der empirischen Forschung weit verbreitet, in der sozialwissenschaftlichen Forschung werden gar die meisten Daten durch Interviews erhoben (Loosen, 2016, S. 139f.). In dieser Arbeit wurden Leitfaden- und Experteninterviews zur Datengewinnung genutzt. Leitfadeninterviews sind gemäss Helfferich (2014, S. 560) Interviews, die mit einem vorbereiteten Leitfaden den Ablauf eines Interviews gestalten. Der Leitfaden kann bezüglich seiner Struktur und Offenheit unterschiedlich aufgebaut werden. Vorliegend wurde nach Gläser und Laudel (2010, S. 41) die Form eines halb-standardisierten Interviews gewählt, da die Fragen durch den Leitfaden zwar standardisiert waren, die ausgewählten Interviewpartnerinnen und -partner jedoch frei ihre Antworten formulieren konnten. Zudem blieb so auch Raum für Zwischen- und Nachfragen. Experteninterviews definieren sich über die Zielgruppe der Interviewten und das Fachwissen der ausgewählten Interviewteilerinnen und -teilnehmer. So können Experten als Wissensvermittler auftreten und ihr Fakten- und Erfahrungswissen weitergeben (Helfferich, 2014, S. 560f.).

In dieser Forschung wurden zunächst die für ein Interview in Frage kommenden Expertinnen und Experten definiert und ein standardisierter Leitfaden erstellt. Um der speziellen Stellung der Swisscom als sich mehrheitlich in Bundesbesitz befindlichen, jedoch auch börsenkotierten Unternehmen Rechnung zu tragen, wurde der Leitfaden diesem Status entsprechend angepasst. Die beiden Interviewleitfäden sind in Anhang I und II ersichtlich. Die Interviewpartnerinnen und -partner wurden Mitte November 2022 per E-Mail direkt oder über die Medienstelle des Unternehmens bzw. der Bundestelle kontaktiert. Über diesen Weg wurden dann jeweils auch die Interviewtermine vereinbart. Hier ist festzuhalten, dass mitunter die vordefinierten Personen für ein Experteninterview gewonnen werden konnten, zum Teil aber auch andere fachkundige

Personen von Seiten der Unternehmen bzw. des Bundes vorgeschlagen wurden, mit denen dann jeweils ein Interview geführt wurde. Die Interviews fanden im Zeitraum vom 25. November bis 19. Dezember 2022 entweder über Online-Videokonferenzplattformen wie *Zoom*, *Skype for Business* und *Microsoft Teams* oder in den Räumlichkeiten der Interviewten vor Ort statt. Dabei lag die Gesprächsdauer zwischen 30 Minuten und einer Stunde.

Anschliessend wurden die Interviews in einfacher, sprachlich geglätteter Form transkribiert. Das bedeutet beispielsweise, dass die Transkription wörtlich erfolgte, die Interpunktion gegebenenfalls leicht angepasst wurde oder jeder Sprechbeitrag als eigener Absatz transkribiert wurde (vgl. Kuckartz & Rädiker, 2014, S. 391). Die Transkripte der Interviews sind in Anhang III bis IX aufgeführt.

5.3 Kodierungsprozess anlehnend an Mayring & Fenzl

Der Kodierungsprozess wurde weitestgehend orientiert an Mayring und Fenzl (2014) vorgenommen. Aufgrund des Untersuchungsgegenstands wurde eine Inhaltsanalyse mit induktiver Kategorienbildung durchgeführt (vgl. Mayring & Fenzl, 2014, S. 547). Bei der induktiven Kategorienbildung werden die kodierten Kategorien auf Basis des untersuchten Datenmaterials gebildet. Insgesamt wurden zwei Kodierungsprozesse vorgenommen, da die Analyse der Parlamentsdebatten und der Vernehmlassungsergebnisse zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger unter anderem die Grundlage bildete für den Interviewleitfaden, welcher in den Experteninterviews verwendet wurde. So wurden in einem ersten Schritt alle Datenquellen gesichtet. Anschliessend wurde die Kategorienbildung induktiv vorgenommen. Als Kontrollschritt wurde hiernach das Datenmaterial nochmals gesichtet und allfällige Neu- oder Rekodierungen vorgenommen oder Kategorien zusammengefasst. Danach wurden die erstellten Kategorien jeweils passenden Oberkategorien zugeordnet. Hierbei ist festzuhalten, dass dieser Schritt im Kodierungsprozess der Parlamentsbeiträge und Vernehmlassungsstellungen aus praktischen Gründen weggelassen wurde, da diese Kategorien mitunter direkt in den Leitfaden für die Experteninterviews miteinflussen. In der Kodierung der sieben Experteninterviews ergaben sich die Oberkategorien grösstenteils deduktiv aufgrund der Gegebenheiten des Datenmaterials. So war beispielsweise der Leitfaden bereits nach thematischen Schwerpunkten strukturiert. Dementsprechend ergaben sich so auch die Oberkategorien im Kodierungsverfahren.

Die Kodierung aller Datenquellen erfolgte über das webbasierte open-source Kodierprogramm *Taguette*. Hierbei wurden die Datenmaterialien wie die Parlamentsdebatten, die

Vernehmlassungsergebnisse und die Transkripte der leitfadengestützten Experteninterviews in Form von Word- oder pdf-Dateien auf *Taguette* hochgeladen und kodiert. Im MS-Office Programm Excel erfolgte anschliessend die statische Häufigkeitsauswertung der Kategorien in Tabellenform.

5.4 Analyse der Kodierungen

5.4.1 Parlamentarische Debatten und Vernehmlassungsbeiträge

Damit die Kodierung der Daten statistisch nach Häufigkeiten ausgewertet werden kann, wurden jeweils die Anzahl der Nennungen der Kategorien notiert. In Abbildung 1 sind die in den Parlamentsdebatten zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger und den dazugehörigen Vernehmlassungsbeiträgen kodierten Kategorien sowie deren Häufigkeiten ersichtlich, wobei die meistgenannten Kategorien (Anzahl Nennungen > 10) hervorgehoben sind. Insgesamt wurden 18 Kategorien kodiert.

<i>Kategorien</i>	<i>Anzahl</i>
Alternative Lohnsysteme	6
Andere nicht-monetäre Anreize	5
Anwendung eines Bonus-Malus Systems	1
Bundesratslohn als Referenz	15
Betonung der Bürger als Shareholder	8
Einschränkung Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen	5
Fehlender Markt / Wettbewerb	8
Fehlendes unternehmerisches Risiko	6
Fragwürdigkeit der hohen Verantwortung	5
Keine Ausnahmeregelung für Swisscom	7
Marktfähige Löhne zur Rekrutierung von Kadern	4
Öffentliche Diskussion um Kaderlöhne	17
Service public Auftrag der Unternehmen	3
Starke Lohnanstiege bei Kaderlöhnen	7
Swisscom als Spezialfall	13
Unterschiede zwischen Unternehmen	11
Vorbildfunktion bei Kaderlöhnen	5
Zweigleisige Rhetorik: Service public vs. marktorientierte Löhne	6

Abbildung 1: Häufigkeiten der Kategorien in Parlamentsdebatten & Vernehmlassungsergebnissen (Eigene Darstellung)

Hierbei zeigt sich, dass die Kategorien «Öffentliche Diskussion um Kaderlöhne», «Bundesratslohn als Referenz», «Swisscom als Spezialfall» und «Unterschiede zwischen Unternehmen» am häufigsten vorkamen (vgl. Abbildung 1). Das heisst einerseits, dass in der politischen Debatte wahrgenommen wurde, dass die Kadervergütungen in den Bundes- und bundesnahen

Unternehmen ein sensibles und emotionales Thema in der Bevölkerung darstellen. Als Benchmark für die Entlohnung wurde derweil oft ein Bundesratslohn herangezogen. Andererseits weist die Häufigkeitsanalyse auch daraufhin, dass insbesondere der Status der Swisscom als börsenkotiertes Unternehmen, das sich mehrheitlich in Staatsbesitz befindet, kontrovers diskutiert wurde. Ferner wurden auch die Unterschiede zwischen den einzelnen bundesnahen Unternehmen im parlamentarischen Diskurs hervorgehoben. Insgesamt flossen jedoch zahlreiche Argumente aus den unterschiedlichen Kategorien in den Interviewleitfaden mit ein, auch solche die weniger häufig kodiert wurden. So enthielten beispielsweise Kategorien wie «Anwendung eines Bonus-Malus Systems», «Fehlender Markt / Wettbewerb» oder «Zweigleisige Rhetorik: Service public vs. marktorientierte Löhne» relevante Punkte, die auch in den Experteninterviews thematisiert wurden.

5.4.2 Leitfadengestützte Experteninterviews

Eine Häufigkeitsauswertung der Kategorien, welche sich aus der Kodierung der sieben Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Bundesstellen und den Unternehmen ergaben, wurde ebenfalls vollzogen. Hierbei wurden die insgesamt 46 Kategorien acht unterschiedlichen Oberkategorien zugeordnet und nach der Anzahl Nennungen sortiert. Zunächst sind in Abbildung 2 jene Kategorien aufgeführt, die unter der Oberkategorie «Lohnsystem öffentlicher Unternehmen» gruppiert wurden.

Lohnsystem öffentlicher Unternehmen	Anzahl
Fragwürdigkeit des starken Lohnanstiegs	10
Vergleichsweise massvolle Löhne	8
Flexibilität in Anstellungsbedingungen	8
Lohnobergrenze als polit. Frage	7
Unterscheidung zwischen politischen & ökonomischen Prozessen bei Entlohnung von Führungskräften	7
Lohnklassensystem zu starr	5
Bundesratslohn falscher Benchmark	5
Entwicklung zu höherem Fixlohn	3

Abbildung 2: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Lohnsystem öffentlicher Unternehmen» (Eigene Darstellung)

Hierbei zeigt sich, dass «Fragwürdigkeit des starken Lohnanstiegs» die am häufigsten kodierte Kategorie war, gefolgt von «Vergleichsweise massvolle Löhne» (vgl. Abbildung 2). So wird demnach eine starke Steigerung der Kadervergütungen in den letzten Jahren von den

Interviewten eher verneint. Der Verantwortliche des GS-UVEK meinte hierzu: «Die Kaderlöhne bei den bundesnahen Unternehmen haben sich stabilisiert und teilweise sind sie sogar leicht zurückgegangen.» Ferner ist man von Seiten des Bundes als auch der Unternehmen der Meinung, dass die Führungskräfte in den bundesnahen Unternehmen keine übermässigen Vergütungen erhalten. Stellvertretend hierzu äusserte sich der Repräsentant der Post, welcher «nicht das Gefühl habe, dass die bundesnahen Unternehmen unchristliche Löhne bezahlen.» Ferner wurden auch die flexiblen Anstellungsbedingungen für Kadermitarbeitende häufig in den Interviews erwähnt. Insbesondere im Fall der SBB ist dies von Relevanz, da das Kaderpersonal sowie bestimmte Spezialisten nach OR angestellt werden können, während das restliche Personal nach BPG angestellt wird. Dieses lasse nach dem Verantwortlichen der SBB viel mehr Freiräume zu und auch der Repräsentant des GS-UVEK gab Flexibilitätsgründe für diese Konstellation in den Anstellungsbedingungen der SBB an. Ergänzend ist anzumerken, dass sich die Vergütung bei den bundesnahen Unternehmen laut dem Verantwortlichen des GS-UVEK eher in Richtung höhere Fixlöhne und reduzierte variable Lohnanteile entwickelt. Diese Kategorie wurde zwar nur selten kodiert, ist aber im Themenbereich Lohnsystem öffentlicher Unternehmen trotzdem nicht zu vernachlässigen.

Erklärungsfaktoren der Vergütung	Anzahl
Marktgerechte Entlohnung	22
Wettbewerbsfähigkeit der Löhne	12
Schwierigkeiten fähige Personen zu finden	10
War for Talents	8
Risikofaktor Entlassung	8
Spezifische Anforderungen an CEO	7

Abbildung 3: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Erklärungsfaktoren der Vergütung» (Eigene Darstellung)

In Abbildung 3 sind die kodierten Kategorien zu den Erklärungsfaktoren für die Kadervergütung der öffentlichen Unternehmen festgehalten. Dabei ist klar zu erkennen, dass die «Marktgerechte Entlohnung» hierbei der bedeutendste Faktor ist (vgl. Abbildung 3). So argumentierten ausnahmslos alle befragten Repräsentanten der vier Unternehmen, dass eine marktbasierte Vergütung nötig sei, um fähige Führungskräfte zu finden. So ist nach dem interviewten Experten der SBB der Markt auch der grösste Lohntreiber und auch der Verantwortliche der RUAG MRO meinte dazu, «dass der Markt gewisse Mechanismen diktiert». In diesem Zusammenhang spielt vermutlich auch der «War for Talents» eine Rolle, da die bundesnahen Unternehmen bei der Rekrutierung von Personal mit gesuchten Fähigkeiten mit Firmen bzw. Konzernen aus der

Privatwirtschaft in Konkurrenz stehen. Beispielhaft hierfür steht die Aussage des Interviewten der Swisscom, wonach eben diese Konkurrenten teilweise über höhere finanziellen Ressourcen verfügen und dadurch «mit ganz anderer Kelle anrühren». Die Kategorien «Schwierigkeiten fähige Personen zu finden» und «Spezifische Anforderungen an CEO» können auch zusammenhängend betrachtet werden, da eine Führungskraft einer bundesnahen Unternehmung nicht nur unternehmerische und bereichsspezifische Fähigkeiten mitbringen muss, sondern auch ein Gespür für die Politik und die Öffentlichkeit. Und die Anzahl jener Personen, die diese Kompetenzen besitzen, sind auf dem Arbeitsmarkt nur in begrenztem Masse verfügbar. Dieser Umstand kam insbesondere in den Gesprächen mit der EFV, dem GS-UVEK und dem GS-VBS zur Sprache.

Marktorientierung öffentlicher Unternehmen	Anzahl
Unternehmen stehen im Wettbewerb	16
Unternehmerische Freiheiten	9
Unternehmerisches Risiko vorhanden	8
Unterschiede zwischen Unternehmen	7
Unterschiede zwischen Unternehmen & Verwaltung	4
Unternehmerisches Risiko teilweise fragwürdig	2

Abbildung 4: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Marktorientierung öffentlicher Unternehmen» (Eigene Darstellung)

Die Kategorien, welche unter der Oberkategorie «Marktorientierung öffentlicher Unternehmen» zusammengefasst wurden, sind in Abbildung 4 aufgelistet. Hierbei ist zu sehen, dass die deutlich am häufigsten kodierte Kategorie «Unternehmen stehen im Wettbewerb» ist (vgl. Abbildung 4). Dies steht etwas konträr zu den Äusserungen im politischen Diskurs, wonach teilweise die Meinung vertreten wurde, dass die Bundes- und bundesnahen Unternehmen nur geringfügig dem Wettbewerb bzw. einem unternehmerischen Risiko ausgesetzt (vgl. Abbildung 1) und dementsprechend die Kadervergütungen nicht damit zu rechtfertigen seien. Es vertraten jedoch sowohl die Eignerstellen des Bundes als auch die Unternehmen die Ansicht, dass sich auch die bundesnahen Unternehmen grösstenteils auf einem offenen Markt behaupten müssten. So gibt es für die RUAG MRO, nach Aussage des RUAG-Vertreter, «einen harten Wettbewerb», da die Aufträge ausgeschrieben werden und sich das Unternehmen somit in einem marktwirtschaftlichen Umfeld bewege. Auch der Interviewte der Swisscom bekräftigte, dass sie in liberalisierten Märkten wie dem TelCom- oder dem IT-Services-Markt seien, wo grosse Konkurrenz herrsche. Dies bestätigt auch der Experte des GS-UVEK, wonach die Swisscom «stark im Wettbewerb steht». Ebenso nennt er die Post als Beispiel, welche einen Grossteil des

Umsatzes im Wettbewerbsbereich mache. Einzig die SBB habe «vermutlich effektiv in einigen Bereichen keine wirkliche Konkurrenz», wie es ein Verantwortlicher der EFV formuliert. Auch der interviewte Verantwortliche der SBB anerkennt hier, dass das Marktrisiko tiefer sei. Allerdings sieht er ein grosses Risiko für Führungskräfte darin, im Job verbleiben zu können. Daher sei das Risiko «nicht vom Markt her, sondern vom Stellenverlust her begründet».

Sonderfall Swisscom	Anzahl
Börsenkotierung, VegüV, andere Governance	11
Risiko bei Einführung KadLV für Swisscom	5
Unterschiedliche Aktionärsinteressen bei Kadervergütung	3

Abbildung 5: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Sonderfall Swisscom» (Eigene Darstellung)

In Abbildung 5 sind unter der Oberkategorie «Sonderfall Swisscom» die dazu erstellten Kategorien erfasst. Wiederum sticht eine Kategorie nach Anzahl Kodierungen deutlich hervor, diejenige der «Börsenkotierung, VegüV, andere Governance» (vgl. Abbildung 5). Sowohl von Seiten des Bundes als auch der Swisscom wurde wiederholt darauf verwiesen, dass das Unternehmen im Vergleich zu den anderen bundesnahen Betrieben anders aufgestellt ist und somit auch andere Regelungen in der Kadervergütung zur Anwendung kommen. Dafür steht beispielhaft die Aussage des Experten der EFV: «Für die Swisscom gelten grundsätzlich die Bestimmungen der VegüV (...) Das Unternehmen ist eine börsenkotierte AG und unterliegt nicht denselben Anforderungen wie die anderen bundesnahen Unternehmen.» Auch der Verantwortliche der Swisscom nennt die Börsenkotierung als einen der Hauptunterschiede und dass sie eben «dadurch einer anderen Governance» unterstehen würde. Daneben verwies der Repräsentant der Swisscom in Bezug auf die Löhne des Managements darauf, dass diese «im Vergleich zu anderen grossen, börsenkotierten Unternehmen in der Schweiz tief sind.» Somit sei man im Vergleich zum Markt kein Preistreiber. Ferner würde eine Einführung der Kaderlohnverordnung für die Swisscom nach Einschätzung des Swisscom-Vertreters negative Folgen für den Unternehmenswert bzw. den Aktienkurs des Unternehmens haben. Zudem wären personelle Konsequenzen nicht auszuschliessen, da sie dadurch «in gewissen Bereichen einfach nicht mehr attraktiv wären für Talente.». Die Expertin der EFV brachte in Bezug auf die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf die Swisscom ergänzend Bedenken aus Sicht der Rechtssicherheit an, da das Unternehmen der VegüV unterstehe und es daher keine Ausnahmeregelung brauche. Erwähnenswert ist ebenfalls, dass die Aktionärsinteressen hinsichtlich der Vergütung der Swisscom-Kader teilweise divergierend sind. So sei in Diskussionen mit dem Bund als

Mehrheitsaktionär vor allem die Gesamthöhe der Vergütung entscheidend, während die übrigen Aktionäre nicht an der Höhe interessiert wären, sondern deren Interesse liege eher darin, dass «die variable Vergütung auch sehr performanceabhängig gestaltet werden kann», meinte der Swisscom-Verantwortliche hierzu.

Eingriffe / Vorgaben von Seiten des Eigners	Anzahl
Vergütungsausschuss ist Sache des VR & Unternehmens	14
Vergütung in Verantwortung der Unternehmen	8
Zurückhaltung bei Eingriff in strategische/operative Führung	5
VR erfüllt Aufgabe des Vergütungsausschusses	4
Bund setzt nur Obergrenze der Vergütung	2

Abbildung 6: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Eingriffe / Vorgaben von Seiten des Eigners» (Eigene Darstellung)

Diejenigen Kategorien, welche unter der Oberkategorie «Eingriffe / Vorgaben von Seiten des Eigners» gruppiert wurden, sind in Abbildung 6 ersichtlich. Am häufigsten ist dabei die Kategorie «Vergütungsausschuss ist Sache des VR & Unternehmens» kodiert worden, gefolgt von «Vergütung in Verantwortung der Unternehmen» (vgl. Abbildung 6). So wird in Bezug auf die Einrichtung eines Vergütungsausschusses durch den Verwaltungsrat, welche von OECD und Weltbank empfohlen, jedoch in den Spezialgesetzen der Unternehmen nicht gesondert erwähnt wird, von Seiten der zuständigen Bundesstellen die Meinung vertreten, dass es Aufgabe des Verwaltungsrates sei, sich selbst zu organisieren und festzulegen, welche Ausschüsse er für nötig erachte. Da die Verwaltungsräte aller vier Unternehmen solche Ausschüsse zur Vergütung der obersten Kaderangestellten eingerichtet haben, sind sowohl die Verantwortlichen des Bundes als auch die Vertreter der bundesnahen Unternehmen der Ansicht, dass es hierzu keine zusätzliche gesetzliche Verankerung braucht. Eine solche Regelung wäre «ohne Wirkung, wenn man es eh schon hat», wie es ein Interviewter der EFV formulierte. Darüber hinaus sind die Verantwortlichen des Bundes auch mehrheitlich der Meinung, dass die Personal- und Lohnpolitik grundsätzlich in der Verantwortung der Unternehmen liegt. Dies sei auch eine Konsequenz der Ausgliederung und Verselbstständigung der Unternehmen, meinte ein Verantwortlicher der EFV. Damit einhergehend wiesen sowohl die Vertreter der EFV als auch des GS-VBS darauf hin, dass generell hinsichtlich Eingriffen seitens des Bundes in die Lohnpolitik der Unternehmen eine gewisse Zurückhaltung herrschen sollte.

Malus-System & Clawback-Klauseln	Anzahl
Clawback gegenüber positiv eingestellt	6
Indirekter Malus-Mechanismus	5
Regelungsstufe von Clawback-Klauseln	4
Mehrheitsaktionär Bund als Clawback-Mechanismus	4
Strafrechtliche Frage bei schwerwiegenden Vergehen	4
Clawback-Regelung vorhanden in Unternehmen	3
Clawback gegenüber kritisch eingestellt	3
Malus als Misstrauensvotum	2

Abbildung 7: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Malus-System & Clawback-Klauseln» (Eigene Darstellung)

In Abbildung 7 sind unter der Oberkategorie «Malus-System & Clawback-Klauseln» die dazu kodierten Kategorien aufgeführt. Hierbei zeigt sich, dass die Anzahl Nennungen zwischen den einzelnen Kategorien relativ ausgeglichen ist. Diejenige mit den meisten Kodierungen ist «Clawback gegenüber positiv eingestellt» (vgl. Abbildung 7). So waren die Vertreter von SBB, Post und Swisscom grundsätzlich für eine Einführung von Clawback-Klauseln, der Rerpäsentant von Swisscom nannte es gar «ein Must für die Konzernleitung». Ferner merkten die Interviewpartner von Swisscom und Post an, dass in ihrem Unternehmen Clawback-Regeln bereits implementiert wären. Von den bundesnahen Unternehmen äusserte sich einzig der Verantwortliche der RUAG MRO eher kritisch bezüglich einer Clawback-Regelung. Für ihn würden die bestehenden Mittel diesbezüglich ausreichen, da Führungskräfte, die sich schwerwiegender Verfehlungen schuldig gemacht haben, bereits strafrechtlich sanktioniert werden würden. Ähnlich sah dies die interviewte Person des GS-VBS. Der Verantwortliche des GS-UVEK meinte hierzu, dass der Bund als Mehrheitsaktionär über sein Stimmverhalten die Möglichkeit hätte, an der Generalversammlung Vergütungen oder Vergütungsbestandteile zurückzubehalten. Die Experten des EFV hielten eine Einführung für prüfbar, verwiesen aber wiederum darauf, dass die Personal- und Lohnpolitik Sache der Unternehmen sei.

Hinsichtlich der Stufe, wo entsprechende Clawback-Regelungen anzusiedeln wären, bestand jedoch zwischen den Interviewten eine gewisse Uneinigkeit. So sollte eine solche Klausel gemäss dem Verantwortlichen der Swisscom in den Arbeitsverträgen der Kaderangestellten sein, ein Experte der EFV hingegen schlägt als Möglichkeit vor, dass der Bund als Mehrheitsaktionär über die Generalversammlung dafür sorgen könnte, dass eine entsprechende Bestimmung in die Statuten der Unternehmen aufgenommen wird. Der interviewte Verantwortliche der SBB wiederum würde sich für eine Bestimmung in den Spezialgesetzen aussprechen. In Bezug auf die

Einführung von Malus-Systemen in der (variablen) Vergütung merkten sowohl die EFV und das GS-UVEK als auch die Swisscom und die RUAG MRO an, dass im Lohnsystem ein indirekter Malus-Mechanismus inkludiert ist. Stellvertretend dazu die Aussage des Experten des GS-UVEK: «Es gibt ja indirekt einen Abzug. Es ist ja ein Fixlohn und ein Bonus. Und wenn die Leistung nicht erbracht wird, dann schrumpft quasi der Bonus.»

CG Leitsätze des Bundes	Anzahl
Leitsatz 31 als Empfehlung	5
Leitsatz 31 wird trotzdem erfüllt	4
Leitsatz 29: SBB für Umsetzung	3
Leitsatz 29 SBB: Hinderungsgründe	3
Leitsatz 29 SBB: Historisch gewachsen	2

Abbildung 8: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «CG Leitsätze des Bundes» (Eigene Darstellung)

Fünf Kategorien wurden unter der Oberkategorie «CG Leitsätze des Bundes» gruppiert und sind in Abbildung 8 dargestellt. Am häufigsten kodiert wurde hierbei die Kategorie «Leitsatz 31 als Empfehlung» (vgl. Abbildung 8). Der 31. Corporate Governance Leitsatz des Bundes besagt, dass bei einem privatrechtlichen Personalstatut die Anwendung der Kaderlohnverordnung im Organisationserlass zu regeln ist. Dies ist allerdings nur bei der Post der Fall, bei RUAG MRO fehlt eine entsprechende Bestimmung im Spezialgesetz. Hierzu äusserten sich sowohl die Vertreter der EFV als auch derjenige des GS-VBS dahingehend, dass die Leitsätze generell eine Empfehlung zur Steuerung der Unternehmen darstellen, jedoch keine Verpflichtungen seien. Nach dem Experten der EFV basiere deren Umsetzung «auf dem Prinzip "comply or explain" und es darf davon abgewichen werden.». So werde der Leitsatz 31 dann auch eingehalten, da beispielsweise die RUAG MRO gemäss dem EFV-Verantwortlichen den Verweis auf die Gesetzesbestimmung in den Statuten gemacht habe.

Hinsichtlich des CG-Leitsatzes 29, der ein privatrechtliches Personalstatut für jene Unternehmen verlangt, die hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringen, wird seitens der SBB, die ein öffentlich-rechtliches Personalstatut haben, darauf verwiesen, dass das Unternehmen sein Personal auch gerne privatrechtlich nach OR anstellen würde. «Es gibt keinen Grund bei einer Bundesunternehmung das Personal öffentlich-rechtlich anzustellen.», sagte dazu der interviewte Verantwortliche der SBB. Die Vertreter von EFV und GS-UVEK nannten die Geschichte der SBB bzw. deren starke gewerkschaftliche Verankerung als Ursache für das

derzeitige Personalstatut. Hingegen seien offene Fragen, die sich bei einer Änderung des SBB-Personalstatuts und einer Überführung der Arbeitsverhältnisse ins Privatrecht ergeben könnten, einer der Hauptgründe, warum man dies bis anhin nicht gemacht hat, so ein Experte der EFV. Als Beispiel wurde hierfür der Bereich der Pensionskasse genannt. Falls man das Personalstatut einmal ändern wolle, sollte dies aufgrund der Auswirkungen im Rahmen einer Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die SBB passieren, meinte der Experte der EFV weiter. Eine politische Machbarkeit wäre dann gegebenenfalls zu prüfen. Auch der Verantwortliche der SBB gab als Hinderungsgrund die derzeit eher fragwürdige politische Mehrheitsfähigkeit sowie den wahrscheinlichen gewerkschaftlichen Widerstand an.

Weitere Faktoren	Anzahl
Bestätigung anderer nicht-monetärer Anreize & Motive	16
Zweifel an schlechterem Service public	11
Unterschiedliche Verantwortlichkeit CEO vs BR	8
Anerkennung der Vorbildfunktion	8
Öffentlichkeit als Lohnbremse	2

Abbildung 9: Häufigkeiten der Kategorien in der Oberkategorie «Weitere Faktoren» (Eigene Darstellung)

In Abbildung 9 sind fünf Kategorien ersichtlich, die unter der Oberkategorie «Weitere Faktoren» zusammengefasst wurden. Dabei wurde die Kategorie «Bestätigung anderer nicht-monetärer Anreize & Motive» am häufigsten erfasst (vgl. Abbildung 9). So gaben alle befragten Experten der Bundesstellen als auch der Unternehmen an, dass die Kadermitarbeitenden in den öffentlichen Unternehmen nicht bzw. zumindest nicht nur aufgrund der Vergütung arbeiten würden. So sagt zum Beispiel der Verantwortliche der Post über den CEO des Unternehmens: «Er besitzt auch eine sehr hohe intrinsische Motivation, etwas zu bewegen, etwas zu tun für die Schweiz.» Ferner brachten die Interviewten von EFV, GS-VBS und GS-UEVEK sowie eine Mehrheit der befragten Unternehmensvertreter Zweifel daran an, dass der Service public an Qualität eingebüsst hat. Vielmehr befinde sich dieser in einem Umbau. Dafür steht die Aussage des Experten der EFV exemplarisch: «Man muss sich den Gegebenheiten immer anpassen, dass der Service public oder die Grundversorgung relevant bleibt, und die effektiven Bedürfnisse und die Nachfrage der Bevölkerung deckt.»

5.5 Regelungen in den einzelnen öffentlichen Unternehmen

5.5.1 Schweizerische Bundesbahnen SBB

Für das Personal der SBB gelten gemäss Art. 15 Abs. 1 SBBG die Bestimmungen des BPG. Ebenso ist in Art. 2 Abs. 1 Bst. d BPG festgehalten, dass für Angestellte der SBB das BPG zur Anwendung kommt. Jedoch können nach Art. 15 Abs. 3 SBBG in begründeten Einzelfällen auch Verträge nach OR abgeschlossen werden. So haben die SBB nach Art. 5 Abs. 3^{bis} Bst. a Rahmenverordnung BPG die Möglichkeit, unter anderem das oberste Kader nach den Bestimmungen des OR anzustellen. Die Anstellungsbedingungen für dieses Kaderpersonal regeln die SBB unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes (Art. 5 Abs. 3^{ter} Rahmenverordnung BPG). Insofern decken sich diese personalrechtlichen Bestimmungen nicht vollständig mit dem 29. Corporate-Governance-Leitsatz des Bundes, der für verselbstständigte Einheiten wie die SBB, welche mehrheitlich Dienstleistungen am Markt erbringen (vgl. Bundesrat, 2021, S. 26), ein privatrechtliches Personalstatut vorsieht (EFV, 2022, S. 5).

Nach Art. 6a Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 BPG setzt der Bundesrat Grundsätze über die Entlohnung des obersten Kaders bei den SBB fest. Jene Grundsätze sind in der Kaderlohnverordnung (KadLV) festgehalten. Diese gilt laut Art. 1 Bst. a KadLV für die SBB und kommt nach Art. 2 Abs. 1 KadLV für die Mitglieder der SBB-Geschäftsleitung zur Anwendung. Die Löhne der Kadermitarbeitenden nach Art. 3 Abs. 2 KadLV sowie die zulässigen Nebenleistungen nach Art. 5 KadLV sind in den Statuten der SBB unter Art. 10 Abs. 3 festgehalten. Demnach besteht der Lohn aus einem fixen und einem variablen Anteil, letzterer kann sich aus pauschalen Leistungsprämien und Bonifikationen zusammensetzen. Der variable Lohnanteil darf im Geschäftsjahr nach Art. 10 Abs. 3 der Statuten der SBB hierbei bei jedem Geschäftsleitungsmitglied nicht mehr als 50 Prozent des Fixlohns betragen. Dabei sind die Kriterien für Bonifikationen nach Art. 8 KadLV zu berücksichtigen. Daneben dürfen auch die Nebenleistungen maximal zehn Prozent des jährlichen Fixlohns ausmachen (Art. 10 Abs. 3 SBB Statuten). Als Nebenleistungen gelten alle Leistungen im Sinne von Art. 5 und Art. 9 Abs. 2 KadLV wie Spesen- und Repräsentationspauschalen, Beiträge an Sozial- und andere Versicherungen, Privatgebrauch des Geschäftswagens und Abonnemente.

Die Entlohnung der SBB-Geschäftsleitungsmitglieder wird dabei nach Art. 10 Abs. 3 der Statuten der SBB vom Verwaltungsrat im Rahmen des von der Generalversammlung genehmigten Gesamtbetrags festgelegt. So hat die Generalversammlung nach Art. 5 Bst. e der Statuten der SBB die Befugnis, die Obergrenze des Gesamtbetrags der Entlohnung für die Geschäftsleitung,

einschliesslich Nebenleistungen, nach Art. 3 und Art. 7 KadLV zu genehmigen. Weiter muss die Generalversammlung diese Obergrenze auf Antrag des Verwaltungsrats auch für das nachfolgende Geschäftsjahr genehmigen (Art. 5 Bst. c SBB Statuten). Falls der Antrag an der ordentlichen Generalversammlung abgelehnt wird, muss der Verwaltungsrat der Generalversammlung einen neuen Antrag stellen, welcher die Bedenken des Aktionärs berücksichtigt (Art. 5 SBB Statuten). Mit der prospektiven Festlegung der Obergrenze der Gesamtsumme für die Vergütung durch die Generalversammlung und der prozentualen Festsetzung des variablen Lohnanteils bzw. der Nebenleistungen im Verhältnis zum Fixlohn für die Geschäftsleitungsmitglieder wurden die vom Bundesrat beschlossenen und vom EPA erlassenen Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen von den SBB umgesetzt.

Die Berichterstattung und Veröffentlichung der Informationen über die Kadervergütung nach Art. 6a Abs. 4 BPG bzw. Art. 13 und Art. 14, Abs. 1 KadLV gehören gemäss Art. 9 Bst. h der Statuten der SBB zu den unentziehbaren Aufgaben des SBB-Verwaltungsrats. So muss er im Rahmen des Geschäftsberichts der Generalversammlung darlegen, wie die von der Generalversammlung genehmigten Gesamtbeträge für die Entlohnung verwendet wurden.

5.5.2 Schweizerische Post

Für die Angestellten der Post kommen gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG die Bestimmungen des BPG nicht zur Anwendung, da nach Art. 9 Abs. 1 POG das Post-Personal privatrechtlich angestellt ist. Der Leitsatz 29 zur Corporate Governance des Bundes wird somit erfüllt, da die Post als verselbstständigte Einheit, die hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringt (vgl. Bundesrat, 2021, S. 26), ein privatrechtliches Personalstatut hat und dies auch so im Organisationserlass festgehalten ist (vgl. EFV, 2022, S. 5).

Hinsichtlich der Kadervergütung sorgt der Bundesrat gemäss Art. 9 Abs. 4 POG dafür, dass Art. 6a Abs. 1-5 BPG sinngemäss auch auf die Mitglieder der Post-Geschäftsleitung angewendet wird. Gestützt darauf kommt demnach die Kaderlohnverordnung auch für die Schweizerische Post zur Anwendung (Art. 1 Bst. j KadLV) und gilt für die Mitglieder ihrer Geschäftsleitung (Art. 2 Abs. 1 KadLV). Damit wird der 31. Corporate-Governance-Leitsatz des Bundes eingehalten, welcher bei einem privatrechtlichen Personalstatut verlangt, dass die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf leitende Organe wie die Geschäftsleitung im Organisationserlass zu regeln ist (EFV, 2022, S. 5).

Die Vergütung der Geschäftsleitung wird nach Art. 23 Abs. 1 der Statuten der Post vom Verwaltungsrat im Rahmen des von der Generalversammlung genehmigten Gesamtbetrags festgelegt. Hierbei werden die Bestandteile der Entlohnung (Art. 3 KadLV) und die Nebenleistungen (Art. 5 KadLV) in Art. 23 Abs. 2 und 3 der Statuten der Post geregelt. Demnach setzt sich der Lohn von einem Mitglied der Post-Geschäftsleitung aus einem fixen und einem variablen Lohnanteil zusammen, wobei pauschale Leistungsprämien und Bonifikationen als variable Lohnbestandteile gelten. Der variable Teil des Lohns darf im Geschäftsjahr maximal 50 Prozent des fixen Lohnanteils betragen. Für den variablen Anteil sind die Beurteilungskriterien nach Art. 8 KadLV anwendbar (Art. 23 Abs. 2 Post Statuten). Ferner dürfen die Nebenleistungen für die einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung nach Art. 23 Abs. 3 der Statuten der Post nicht mehr als zehn Prozent des jährlichen Fixlohns ausmachen. Alle Leistungen im Sinne der Art. 5 und Art. 9 Abs. 2 KadLV gelten dabei als Nebenleistungen, wie beispielsweise Spesen- und Repräsentationspauschalen, Beiträge an Sozial- und andere Versicherungen, Privatgebrauch des Geschäftswagens oder Abonnemente.

Die Generalversammlung hat nach Art. 9 Bst. i der Statuten der Post die unübertragbare Befugnis, die Obergrenze des Gesamtbetrags der Entlohnung der Geschäftsleitung, inklusive Nebenleistungen, nach Art. 3 und Art. 7 KadLV zu genehmigen. Daneben muss die Generalversammlung den Antrag des Verwaltungsrats hinsichtlich der Obergrenze des Gesamtbetrags für die Vergütung der Geschäftsleitung, inklusive Nebenleistungen, für das nachfolgende Geschäftsjahr genehmigen (Art. 14 Abs. 5 Bst. c Post Statuten). Bei Ablehnung des Antrags seitens der ordentlichen Generalversammlung, hat der Verwaltungsrat der Generalversammlung nach Art. 14 Abs. 5 der Statuten der Post einen neuen Antrag zu stellen, der den Bedenken des Aktionärs Rechnung trägt. Die vom Bundesrat beschlossenen und vom EPA erlassenen Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen wurden mit der prozentualen Festlegung des variablen Lohnanteils bzw. der Nebenleistungen im Verhältnis zum Fixlohn für die Mitglieder der Geschäftsleitung und der prospektiven Genehmigung der Obergrenze des Gesamtbetrags für die Vergütung durch die Generalversammlung von der Post umgesetzt.

In Bezug auf die Berichterstattung (Art. 13 KadLV) und Veröffentlichung (Art. 6a Abs. 4 BPG; Art. 14 Abs. 1 KadLV) der Kadervergütungen hat der Verwaltungsrat der Post gemäss Art. 17 Abs. 3 Bst. i der Statuten der Post die unübertragbare Aufgabe, im Rahmen des Geschäftsberichts die Generalversammlung über die Verwendung des vorab genehmigten Gesamtbetrags für die Vergütung der Geschäftsleitung zu informieren.

5.5.3 Swisscom

Für das Personal der Swisscom kommen nach Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG die bundespersonalrechtlichen Bestimmungen nicht zur Anwendung, da die Mitarbeitenden der Swisscom gemäss Art. 16 Abs. 1 TUG bzw. Art. 25 Abs. 2 und 3 TUG privatrechtlich angestellt sind. Die Swisscom als verselbstständigte Einheit, die mehrheitlich Dienstleistungen am Markt erbringt (vgl. Bundesrat, 2021, S. 26), erfüllt damit den 29. Leitsatz des Bundes zur Corporate Governance (vgl. EFV, 2022, S. 5).

Die Grundsätze zur Vergütung des obersten Kaders in Unternehmen des Bundes sind nach Art. 6a Abs. 6 BPG auf die Swisscom nicht anwendbar, da sie ein börsenkotiertes Unternehmen ist, deren Aktien an der Schweizer Börse SIX kotiert sind. Damit gilt auch die Kaderlohnverordnung für die Swisscom nicht. Daraus folgend ist auch der Leitsatz 31 des Bundes zur Corporate Governance (vgl. EFV, 2022, S. 5) im Fall der Swisscom hinfällig bzw. von untergeordneter Bedeutung, da für sie die Kaderlohnverordnung nicht zur Anwendung kommt.

Stattdessen gelten für die Swisscom die Artikel 663b^{bis} und 663c Absatz 3 OR (Art. 6a Abs. 6 BPG). Zudem ist für die Swisscom die Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV) anwendbar (Art. 1 Abs. 1 VegüV). Demnach kann die Generalversammlung über die Vergütung der Swisscom-Geschäftsleitung abstimmen (Art. 2 Ziff. 4 & Art. 18 Abs. 1 VegüV), wobei die Statuten die Einzelheiten zur Abstimmung regeln (Art. 18 Abs. 2 VegüV). Dementsprechend hat die Generalversammlung nach Art. 5.1 Bst. f und Bst. i der Statuten der Swisscom die Befugnis, über die Genehmigung der Vergütung der Geschäftsleitung bzw. über die Entlastung der Geschäftsleitung abzustimmen. Ferner hat die Generalversammlung gemäss Art. 5.7.7 Bst. b der Statuten der Swisscom die Kompetenz, den Antrag des Verwaltungsrats in Bezug auf den maximalen Gesamtbetrag für die Vergütung der Geschäftsleitung für das folgende Geschäftsjahr zu genehmigen. Der durch die Generalversammlung zu wählende Vergütungsausschuss (Art. 7 Abs. 1 VegüV; Art. 5.1 Bst. c Swisscom Statuten) besteht aus drei bis sechs Mitgliedern des Verwaltungsrats und die Mitglieder des Ausschusses werden jeweils einzeln gewählt (Art. 6.5.1 Swisscom Statuten). Der Vergütungsausschuss unterstützt den Verwaltungsrat gemäss Art. 6.5.3 unter anderem hinsichtlich der Gestaltung der Grundsätze für die Vergütung der Geschäftsleitung und unterbreitet dem Verwaltungsrat entsprechende Anträge. Dies insbesondere in Bezug auf den Antrag des Verwaltungsrats zuhanden der Generalversammlung hinsichtlich der Vergütung der Geschäftsleitung und der Beschlussfassung des Verwaltungsrats über die Vergütung des Vorsitzenden der

Geschäftsleitung. Die Vergütung der übrigen Geschäftsleitungsmitglieder wird durch den Vergütungsausschuss im Rahmen der durch die Generalversammlung genehmigten Gesamtvergütung beschlossen (Art. 6.5.3 Swisscom Statuten).

Die Erstellung des nach Art. 14 Abs. 1 VegüV jährlichen Vergütungsberichts gehört nach Art. 6.2.3 Bst. f der Statuten der Swisscom zu den unentziehbaren und unübertragbaren Aufgaben des Verwaltungsrats. Der Vergütungsbericht ist dabei spätestens 20 Tage vor der ordentlichen Generalversammlung am Sitz der Gesellschaft zur Einsicht der Aktionäre aufzulegen (Art. 5.5 Swisscom Statuten).

Die Vergütung für die Mitglieder der Swisscom-Geschäftsleitung setzt sich aus einem fixen und einem variablen Lohnanteil zusammen. Der variable Anteil bemisst sich an der Erreichung von Leistungszielen, die vom Verwaltungsrat zu Beginn einer Leistungsperiode festgelegt werden (Art. 8.1.2 Swisscom Statuten). Die Leistungsziele können dabei persönlicher Natur sein, aber auch als unternehmens- oder bereichsspezifische Ziele finanzieller und nicht-finanzieller Art ausgestaltet sein. Bei Zielerreichung kann der variable Lohnanteil hierbei bis zu 70 Prozent des jährlichen Fixlohns betragen, im Fall des Übertreffens der Ziele bei maximal 100 Prozent des jährlichen Basislohns (Art. 8.1.2 Swisscom Statuten). Der Verwaltungsrat legt dabei die Höhe des variablen Anteils nach der Zielerreichung im Rahmen des von der Generalversammlung genehmigten Gesamtbetrags der Vergütung der Geschäftsleitung fest. Nach Art. 8.1.2 der Statuten der Swisscom werden der Fixlohn und/oder der variable Lohnanteil teilweise in Form von Aktien, vergleichbaren Instrumenten und/oder von der Gesellschaft festgelegten Einheiten ausgerichtet. Dies soll eine direkte Beteiligung an der langfristigen Wertentwicklung des Unternehmens gewährleisten. Des Weiteren wird nach Art. 8.1.3 der Statuten der Swisscom für die Geschäftsleitungsmitglieder der erfolgsabhängige Lohnanteil im Rahmen des Management Incentive Plan grundsätzlich zu mindestens 25 Prozent in gesperrten Swisscom-Aktien ausgerichtet. Der Anteil kann freiwillig durch die Mitglieder der Geschäftsleitung erhöht werden. In der Regel liegt die Sperrfrist bei drei Jahren (Art. 8.1.3 Swisscom Statuten).

Ergänzend ist anzufügen, dass die vom Bundesrat beschlossenen und vom EPA erlassenen Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen nicht für die börsenkotierte Swisscom gelten, für sie kommt die VegüV zur Anwendung (EPA, 2017b, S.1).

5.5.4 RUAG MRO

Im Jahr 2019 gründete der Bundesrat die BGRB Holding AG als übergeordnete Beteiligungsgesellschaft von RUAG. Darunter entstanden zwei neue Subholdings, die RUAG MRO Holding AG und die RUAG International Holding AG. Die Beteiligungsgesellschaft wurde gegründet, um die Entflechtung strategisch zu begleiten. Im Zuge der Umstrukturierung des RUAG-Konzerns wurden so zwei voneinander unabhängige Unternehmen geschaffen (VBS, 2022). Da die letzten Schritte der Entflechtung mit der Trennung der Informatiksysteme per Ende 2021 abgeschlossen wurden, hat der Bund als Eigner an der Generalversammlung der BGRB Holding AG im Juni 2022 der Auflösung derselbigen Holding zugestimmt (VBS, 2022). Sie wurde rückwirkend auf den 01. Januar 2022 aufgelöst. Die beiden Unternehmen werden durch den Bund als Eigner direkt geführt. Als hauptsächliche Technologiedienstleisterin der Schweizer Armee bleibt die RUAG MRO in Besitz des Bundes, die RUAG International hingegen soll mittelfristig privatisiert werden (RUAG International, 2019, S. 1). Da nur die RUAG MRO auch langfristig in öffentlicher Hand bleibt, wird nachfolgend weiter auf sie fokussiert.

Nach Art. 1 Abs. 1 BGRB kann der Bund zur Sicherstellung der Armeeausrüstung Rüstungsunternehmen betreiben, Aktiengesellschaften des privaten Rechts gründen oder sich an solchen Gesellschaften beteiligen, wobei die Beteiligungen gemäss Art. 3 Abs. 1 BGRB durch eine Beteiligungsgesellschaft in Form einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft gehalten werden. Demnach ist die RUAG MRO Holding AG eine privatrechtliche Aktiengesellschaft mit dem Bund als Alleinaktionär. Demnach gelten gemäss Art. 2 Abs. 2 Bst. d BPG die bundespersonalrechtlichen Bestimmungen nicht für die Angestellten der RUAG MRO. Das Personal des Unternehmens ist nach Art. 6 Abs. 1 BGRB privatrechtlich angestellt. Der 29. Leitsatz zur Corporate Governance des Bundes (vgl. EFV, 2022, S. 5) wird durch die RUAG MRO, welche gemäss dem Bundesrat (2021, S. 26) hauptsächlich Dienstleistungen am Markt erbringt, somit eingehalten.

Jedoch kommen für die RUAG MRO als privatrechtliches Unternehmen, das vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht wird und seinen Sitz in der Schweiz hat, gemäss Art. 6a Abs. 6 BPG die Grundsätze nach Art. 6a Abs. 1-5 BPG sinngemäss zur Anwendung. Dementsprechend unterstehen die Geschäftsleitungsmitglieder der RUAG MRO der Kaderlohnverordnung (Art. 2 Abs. 1 KadLV). Dies ist in den Statuten der RUAG MRO auch dementsprechend festgehalten (Art. 7 RUAG MRO Statuten), im Spezialgesetz findet sich jedoch kein Verweis auf die Anwendung der Vergütungsregelung für die obersten Kader. Daher wird der 31. Leitsatz

zur Corporate Governance des Bundes, der eine solche Regelung im Organisationserlass vorsieht, nicht eingehalten (EFV, 2022, S. 5).

Der Verwaltungsrat legt nach Art. 8 der Statuten der RUAG MRO im Rahmen des von der Generalversammlung genehmigten Gesamtbetrags die Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder fest. Dabei setzt sich die Entlohnung der Mitglieder der Geschäftsleitung aus einem Fixlohn und einem variablen Anteil zusammen. Bonifikationen und pauschale Leistungsprämien gelten als variable Lohnanteile. Gemäss Art. 8 der Statuten der RUAG MRO darf hierbei der variable Lohnanteil bei jedem Geschäftsleitungsmitglied maximal 50 Prozent des fixen Lohnanteils betragen. Für die variable Vergütung sind die Beurteilungskriterien nach Art. 8 KadLV anwendbar. Ferner dürfen die Nebenleistungen für die einzelnen Mitglieder der Geschäftsleitung bei maximal zehn Prozent des jährlichen Fixlohns liegen (Art. 8 RUAG MRO Statuten). Alle Leistungen im Sinne von Art. 5 und Art. 9 Abs. 2 KadLV gelten dabei als Nebenleistungen, im Speziellen Spesen- und Repräsentationspauschalen, Beiträge an Sozial- und andere Versicherungen, Privatgebrauch des Geschäftswagens oder Abonnemente.

Gemäss Art. 10 Ziff. 11 der Statuten der RUAG MRO hat die Generalversammlung die unübertragbare Befugnis, die Obergrenze des Gesamtbetrags der Entlohnung der Geschäftsleitung, inklusive Nebenleistungen, nach Art. 3 und Art. 7 KadLV zu genehmigen. Weiter steht es nach Art. 16 Ziff. 3 der Statuten der RUAG MRO der Generalversammlung zu, den Antrag des Verwaltungsrats bezüglich der Obergrenze des Gesamtbetrags für die Entlohnung der Geschäftsleitung, einschliesslich Nebenleistungen, für das folgende Geschäftsjahr zu genehmigen. Im Falle einer Ablehnung des Antrags durch die ordentliche Generalversammlung hat der Verwaltungsrat der Generalversammlung einen neuen Antrag, der die Bedenken des Aktionärs berücksichtigt, zu stellen (Art. 16 RUAG MRO Statuten). Mit der prozentualen Festsetzung des variablen Lohnanteils bzw. der Nebenleistungen im Verhältnis zum Fixlohn für die Mitglieder der Geschäftsleitung und der prospektiven Genehmigung der Obergrenze des Gesamtbetrags für die Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder durch die Generalversammlung wurden die vom Bundesrat beschlossenen und vom EPA erlassenen Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen von der RUAG MRO in ihren Statuten implementiert.

Bezüglich der Berichterstattung nach Art. 13 KadLV über und der Veröffentlichung der Kadervergütungen (Art. 6a Abs. 4 BPG; Art. 14 Abs. 1 KadLV) hat der Verwaltungsrat der RUAG MRO die Aufgabe, an die Generalversammlung im Rahmen des Geschäftsberichts über die

Verwendung der von der Generalversammlung genehmigten Gesamtsumme für die Vergütung der Geschäftsleitungsmitglieder Bericht zu erstatten (Art. 21 Ziff. 6 RUAG MRO Statuten).

6 Folgerungen

6.1 Fazit

In dieser qualitativen Masterarbeit wurde untersucht, inwiefern Regelungsbedarf bezüglich Kaderlöhnen bei öffentlichen Unternehmen des Bundes besteht. Hierfür wurden vier öffentliche Unternehmen, namentlich die Schweizerischen Bundesbahnen AG, die Schweizerische Post AG, die Swisscom AG sowie die RUAG MRO Holding AG, als Untersuchungsgegenstände herangezogen. Mit der Forschung sollte ein Beitrag zur Ausgestaltung der Kadervergütung bei öffentlichen Unternehmen des Bundes geleistet werden.

Zur Datenerhebung und -analyse wurden unterschiedliche qualitative Methoden angewandt. So wurden mit einer Literaturanalyse der betriebswirtschaftlichen Forschung gängige Faktoren zur Vergütungshöhe sowie Kriterien zur Leistungsbeurteilung herausgearbeitet, als auch die internationalen Best-Practice-Ansätze bezüglich Kadervergütung in staatsnahen bzw. staatseigenen Unternehmen beschrieben. Daneben wurden die diesbezüglich bestehenden Grundlagen auf Bundesebene analysiert. Auf der Basis der dadurch gewonnenen Erkenntnisse einerseits und des Ergebnisses einer Dokumentenanalyse bzw. qualitativen Inhaltsanalyse der Parlamentsdebatten und Vernehmlassungsergebnissen zur parlamentarischen Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger andererseits wurde ein Interviewleitfaden erarbeitet. Dieser bildete die Grundlage für sieben leitfadengestützte Experteninterviews, welche mit Fachverantwortlichen der vier Unternehmen sowie den zuständigen Bundesstellen im November und Dezember 2022 geführt wurden. Daran anschliessend erfolgte eine qualitative Inhaltsanalyse der Experteninterviews sowie eine Fallstudienanalyse hinsichtlich der bestehenden Kadervergütungsregelungen in den einzelnen öffentlichen Unternehmen. Als Ergebnis dieser Analyseschritte sollten allfällige Handlungsempfehlungen für die Regelungen der Kadervergütung in den öffentlichen Unternehmen des Bundes abgeleitet werden.

Gesamthaft betrachtet lässt sich feststellen, dass die bestehenden Grundlagen auf Bundesebene hinsichtlich der Kadervergütung in bundesnahen Unternehmen zu grossen Teilen mit den Erkenntnissen der Fachliteratur decken und auch die internationalen Corporate Governance Standards für die Kadervergütung öffentlicher Unternehmen in vielen Punkten mit den existierenden Vorgaben in der Schweiz übereinstimmen. Auch die Analyse der Experteninterviews und die Fallstudienanalysen wiesen insgesamt eher auf einen eingeschränkten Bedarf an zusätzlichen Regularien hin. Insbesondere die Analyse der Experteninterviews zeigte, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente zur Steuerung der Kadervergütung in den bundesnahen

Unternehmen nach Einschätzung der verantwortlichen Expertinnen und Experten der zuständigen Bundesstellen genügend wirksam sind, um in der Vergangenheit in Politik und Öffentlichkeit diskutierte «Lohnexzesse» bei den öffentlichen Unternehmen zu verhindern bzw. einzuschränken. Demnach gab es bei den untersuchten bundesnahen Unternehmen in den letzten Jahren eine Stabilisierung der obersten Kadersaläre. Dies ist vermutlich unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Bund seit der Umsetzung der Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen an der Generalversammlung einen grösseren regulativen Spielraum hat, um die Entwicklung der Kadervergütung in seinem Sinne als Eigner zu lenken. Die in dieser Untersuchung analysierte parlamentarische Initiative 16.438 – Oberholzer Leutenegger könnte dabei mitentscheidend dafür gewesen sein, dass die politische Sensibilität bezüglich der Thematik zugenommen hat.

Des Weiteren hat die Analyse der Experteninterviews ergeben, dass seitens des Bundes generell eher ein zurückhaltender Ansatz verfolgt wird, was Eingriffe in die Personal- und Lohnpolitik der öffentlichen Unternehmen anbelangt. Einhergehend mit der Verselbstständigung der Einheiten liegt daher die Verantwortung für die Personal- und Lohnpolitik hauptsächlich bei den Unternehmen bzw. den dafür zuständigen Organen des Unternehmens. Als Beispiel kann man hier die Einrichtung eines Vergütungsausschusses durch den Verwaltungsrat anführen. Dies wird in internationalen Standards zur Corporate Governance empfohlen und von den untersuchten öffentlichen Unternehmen auch so gehandhabt, eine zusätzliche gesetzliche Verankerung dieser Praktik wird allerdings sowohl von den Verantwortlichen des Bundes als auch der Unternehmen eher abgelehnt. Mit ein Grund für die eher zurückhaltende Haltung des Bundes könnten einerseits die Mechanismen des Arbeitsmarkts sein, denen man Rechnung tragen will, da die öffentlichen Unternehmen bei der Vergütung bzw. Anstellung des Kaderpersonals eine gewisse Flexibilität benötigen, um wettbewerbsfähig zu sein und so auch kompetente Führungskräfte rekrutieren zu können. Andererseits möchte man damit auf Seiten des Bundes womöglich auch die Unterschiede, die zwischen den einzelnen öffentlichen Unternehmen bestehen, wie beispielsweise in Bezug auf Branche oder Unternehmensgrösse, entsprechend zu berücksichtigen. Weiter zeigte die Analyse der Experteninterviews auch, dass internationale Best-Practice-Empfehlungen wie ein Malus-Mechanismus im Vergütungssystem zwar nicht explizit in den bestehenden Regelungen genannt werden, aber dennoch von den bundesnahen Unternehmen beim erfolgsabhängigen Anteil der Kadervergütung (indirekt) angewandt wird.

Hinsichtlich der Governance der Swisscom, welche sich im Vergleich zu den anderen untersuchten bundesnahen Unternehmen deutlich unterscheidet, lässt sich nach der Analyse der Experteninterviews feststellen, dass die Börsenkotierung des Unternehmens hauptsächlich für die anderen Regelungen in puncto Kadervergütung ist. Entsprechend wurde von Seiten des Bundes auf die relativ starke Unabhängigkeit des Unternehmens verwiesen, die sich auch in der Vergütungspolitik widerspiegelt. Eine allfällige Anwendung der Kaderlohngesetzgebung erscheint aus Sicht der Bundesstellen aus Gründen der Rechtssicherheit, aus der Perspektive des Unternehmens vor allem im Hinblick auf die Entwicklung des Unternehmenswerts und der Kaderpersonalrekrutierung nicht sinnvoll. Dennoch zeigte sich auch, dass der Bund als Mehrheitsaktionär unter der aktuellen Governance entsprechende Einflussmöglichkeiten über die Generalversammlung hat und diese auch wahrnimmt.

Schliesslich brachten die Analyse der Experteninterviews sowie die Fallstudienanalyse hervor, dass ein etwaiger Reglungsbedarf im Wesentlichen bei den personalspezifischen Corporate Governance -Leitsätzen des Bundes besteht sowie in einer möglichen Prüfung zur Verankerung von Clawback-Klauseln.

6.2 Handlungsempfehlungen

Eine Handlungsempfehlung betrifft die Umsetzung des 29. Leitsatzes zur Corporate Governance des Bundes mit spezifischem Bezug zur SBB. Diese haben als Unternehmen, das überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringt, ein öffentlich-rechtliches Personalstatut, wohingegen der betreffende Leitsatz ein privatrechtliches vorsieht. Die Analyse hat hierzu ergeben, dass die SBB einen Wechsel auf ein privatrechtliches Statut als wünschenswert erachten, die zuständigen Stellen des Bundes jedoch insbesondere die daraus folgenden offenen Fragen, beispielsweise im Bereich der Pensionskasse, bis jetzt als Hindernis sahen. Als erste Handlungsempfehlung sollte demnach bei der nächsten Gesamtrevision des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen geprüft werden, ob die Arbeitsverhältnisse der SBB-Angestellten ins Privatrecht überführt werden können und wie daraus folgende Konsequenzen für das Personal sozialverträglich geregelt werden können. So könnte der 29. Corporate Governance Leitsatz einerseits in Bezug auf die SBB vollständig umgesetzt werden und die bundesnahen Unternehmen, die sich hauptsächlich am Markt bewegen, hätten ein einheitlich geregeltes Personalstatut. Andererseits könnten in einer Gesamtrevision im Austausch mit Sozialpartnern und Gewerkschaften den Bedürfnissen des SBB-Personals Rechnung getragen werden, die sich durch diese Änderung ergeben.

Eine weitere Handlungsempfehlung bezieht sich auf den Corporate Governance Leitsatz 31 des Bundes. Hiernach ist die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung für bundesnahe Unternehmen mit privatrechtlichem Personalstatut im Organisationserlass festzuhalten. Bei der Post ist dies dementsprechend der Fall, bei der RUAG MRO hingegen ist ein Verweis darauf in den Statuten festgehalten. Die zuständigen Bundesstellen weisen zwar darauf hin, dass die Leitsätze als Empfehlungen zu verstehen sind und nach dem "comply or explain"-Prinzip funktionieren. Trotzdem könnte man hier allenfalls prüfen, ob der Leitsatz eventuell zu eng formuliert wurde. Daher stellt eine zweite Handlungsempfehlung eine Prüfung hinsichtlich der Ausweitung des Corporate Governance Leitsatzes 31 dar. Eine Option wäre, wenn man den Verweis auf die Kaderlohngesetzgebung neben dem Organisationserlass auch in den Statuten ermöglicht. Auf diese Weise könnte man sich eine (Teil)-Revision des Bundesgesetzes über die Rüstungsunternehmen des Bundes ersparen, auf der anderen Seite würde dann auch die RUAG MRO den Leitsatz vollumfänglich erfüllen.

Abschliessend ist eine Handlungsempfehlung in Bezug auf die Einführung von Clawback-Klauseln zu nennen. Internationale Standards zur Corporate Governance befürworten eine solche Praxis und auch die Analyse der Experteninterviews zeigte, dass eine Mehrheit der bundesnahen Unternehmen dafür ist, Regularien einzuführen, damit bei schwerwiegendem Fehlverhalten von Führungskräften Vergütungen einbehalten bzw. zurückgefordert werden können. In zwei Unternehmen, bei der Post und Swisscom, sind sie schon vorhanden. Daneben halten auch zuständige Stellen der Bundesverwaltung wie die EFV entsprechende Regeln für prüfbar. Deshalb lautet die dritte Handlungsempfehlung, dass der Bund bzw. die zuständigen Stellen eine Einführung von Clawback-Klauseln für die bundesnahen Unternehmen eruieren sollten. Damit würde die Schweizerische Public Corporate Governance einerseits noch stärker mit den diesbezüglich anerkannten internationalen Vorgaben übereinstimmen, andererseits könnte man dadurch eine gewisse Einheitlichkeit in dieser Praxis unter den einzelnen bundesnahen Unternehmen herstellen. Insbesondere müsste evaluiert werden, auf welcher (gesetzlichen) Stufe Clawback-Klauseln anzusiedeln wären. Eine Möglichkeit würde darin bestehen, entsprechende Regelungen in den Statuten der Unternehmen zu verankern. So könnte der Bund als Allein- bzw. Mehrheitsaktionär über die Generalversammlung eine entsprechende Statutenänderung verabschieden und man müsste somit nicht die einzelnen Spezialgesetze revidieren.

Literaturverzeichnis

- Asai, K. (2016). *IMF Working Paper. Is Capping Executive Bonuses Useful?* Abgerufen am 10. Februar 2023, von <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16196.pdf>
- Bebchuk, L. A. & Fried, J. M. (2004). *Discussion Paper No. 487. Stealth Compensation via Retirement Benefits*. Abgerufen am 08. Februar 2023, von http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/papers/pdf/Bebchuk_et%20al_487.pdf
- Bebchuk, L. A. & Fried, J. M. (2003). Executive Compensation as an Agency Problem. *Journal of Economic Perspectives*, 17(3), 71-92.
- Becker, W., Ulrich, P. & Stradtman, M. (2018). Geschäftsmodellinnovationen als Wettbewerbsvorteil mittelständischer Unternehmen. In W. Becker & P. Ulrich (Hrsg.), *Management und Controlling im Mittelstand* (S. 75-97). Springer Gabler.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-13041-1_4
- Bundesrat (2021). *Eignerstrategie des Bundesrates für die verselbstständigten Einheiten des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4274, Abate Fabio*, vom 13. Dezember 2018. Abgerufen am 10. Februar 2023, von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/66738.pdf>
- Bundesrat (2009). *Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht – Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats*, BBl 2009 2659.
- Bundesrat (2006). *Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)*, BBl 2006 8233.
- Cahan, S. F., Chua, F. & Nyamori, R. O. (2005). Board Structure and Executive Compensation in the Public Sector: New Zealand Evidence. *Financial Accountability & Management*, 21(4), 437-465.
- Combs, J. G., & Skill, M. S. (2003). Managerialist and Human Capital Explanations for Key Executive Pay Premiums: A Contingency Perspective. *Academy of Management Journal*, 46(1), 63–73. doi:10.5465/30040676
- Cooper, H.M. (1988). Organizing knowledge syntheses: A taxonomy of literature reviews. *Knowledge in Society*, 1(1), 104-126.
- Deloitte. (2015). *Directors' remuneration in FTSE 100 companies*. Abgerufen am 10. Februar 2023, von <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/tax/deloitte-uk-ftse100-executive-remuneration-overview.pdf>
- EFV – Eidgenössische Finanzverwaltung (2022). *Corporate Governance des Bundes. Übersicht über die 37 Leitsätze*. Abgerufen am 04. Juli 2022, von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37%20Leits%C3%A4tze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf
- EFV - Eidgenössische Finanzverwaltung (2006). *Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006*. Abgerufen am 22. August 2022, von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Erl%C3%A4uternder%20Bericht%20der%20EFV%20vom%2013.9.2006.pdf.download.pdf/Bericht_EFV_d.pdf
- Engesaeth, E. (2016). Compensation and Benefits: Essentials of Long-Term Incentive Plans. In M. Zeuch (Hrsg.), *Handbook of Human Resources Management* (S. 903-930). Springer.
- EPA – Eidgenössisches Personalamt (2017a). *Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen*. Abgerufen am 22. August 2022, von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48749.pdf>
- EPA – Eidgenössisches Personalamt (2017b). *Erläuterungen zu den Musterbestimmungen zur Ergänzung der Statuten bundesnaher Unternehmen*. Abgerufen am 22. August 2022, von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48768.pdf>

- Erlei, M. & Szczutkowski, A. (2018). *Gabler Wirtschaftslexikon, Moral Hazard*. Abgerufen am 10. Februar 2023, von <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/moral-hazard-41628/version-264990>
- Festinger, L. (1954). A theory of social comparison processes. *Human Relations*, 7, 117–140.
- Frey, B. S., Homberg, F. & Osterloh, M. (2013). Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*, 34(7), 949–972.
- Fryer, K., Antony, J. & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478–498.
<https://doi.org/10.1108/09513550910982850>
- Gläser, J. & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gomez-Mejia, L. R. & Wiseman, R. M. (1997). Reframing Executive Compensation: An Assessment and Outlook. *Journal of Management*, 23(3), 291–374.
- Grabke-Rundell, A. & Gomez-Mejia, L. R. (2002). Power as a determinant of executive compensation. *Human Resource Management Review*, 12(2002), 3–23.
- Häberli, S. (2022). Dürfen die Chefs von Staatsbetrieben mehr verdienen als ein Bundesrat? Ja! *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 05. Juli 2022, von <https://www.nzz.ch/wirtschaft/loehne-bei-staatsbetrieben-es-braucht-keine-obergrenze-ld.1672728>
- Helfferrich, C. (2014). Leitfaden- und Experteninterviews. In N. Baur, N., & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 559–574). Springer VS.
- Ittner, C. & Larcker, D. (2000). “Non-financial Performance Measures: What Works and What Doesn’t.” *Financial Times*, Mastering Management Series, October 16. Reissued by Knowledge@Wharton. Abgerufen am 10. Februar 2023, von <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article.cfm?articleid=279>
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3(1976), 305–360.
- Jensen, M. C. & Murphy, K. J. (2010). CEO Incentives—It’s Not How Much You Pay, But How. *Journal of Applied Corporate Finance*, 22(1), 64–76.
- Jensen, M. C., Murphy, K. J. & Wruck, E. G. (2004). *Remuneration: Where We’ve Been, How We Got to Here, What Are the Problems, and How to Fix Them*. ECGI Working Paper 44/2004.
- Johnson, A. (2005). What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? *Public Money and Management*, 25(1), 9–17.
- Ke, B., Petroni, K. & Safieddine, A. (1999). Ownership Concentration and Sensitivity of Executive Pay to Accounting Performance Measures: Evidence from Publicly and Privately-held Insurance Companies. *Journal of Accounting and Economics*, 28, 185–209.
- Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2014). Datenaufbereitung und Datenbereinigung in der qualitativen Sozialforschung. In N. Baur & J. Blasius, J. (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 383–396). Springer VS.
- Lazear, E. P. & Rosen, S. (1981). Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *The Journal of Political Economy*, 89(5), 841–864.
- Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In SVVOR (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht* (S. 43–77).
- Lienhard, A., Rieder, S., Sonderegger, R. W., Ladner, A., Höchner, C., Ritz, M. & Roose, Z. (2019). *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*. Bern, Luzern, St. Gallen, Lausanne.

- Loosen, W. (2016). Das Leitfadentinterview – eine unterschätzte Methode. In S. Averbäck-Lietz & M. Meyen (Hrsg.), *Handbuch nicht standardisierte Methoden in der Kommunikationswissenschaft* (S. 139-155). Springer NachschlageWissen. Springer VS.
- Lovett, S., Rasheed, A. A. & Hou, W. (2022). Stock options, restricted stock, salary, or bonus? Managing CEO compensation to maximize organizational performance. *Business Horizons*, 65(2), 115-123. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2021.02.041>
- Mayring, P. (1991). Qualitative Inhaltsanalyse. In U. F., Ernst v. Kardoff, H. Keupp, L. v. Rosenstiel, & S. Wolff (Hrsg.), *Handbuch qualitative Forschung : Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen* (S. 209-213). München: Beltz.
- Mayring, P. & Fenzl, T. (2014). Qualitative Inhaltsanalyse (p.543–556). In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 543-556). Springer VS.
- Murphy, K. J. (1999). Executive Compensation. *Handbook of Labor Economics*, 5(3), 2485-2563.
- OECD (2022). *Remuneration of Boards of Directors and Executive Management in State-Owned Enterprises*. OECD Publishing: Paris.
- OECD (2016). *OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. (Ausgabe 2015)*. OECD Publishing: Paris.
- O'Reilly, C. A., Main, B. G. & Crystal, G. S. (1988). CEO Compensation as Tournament and Social Comparison: A Tale of Two Theories. *Administrative Science Quarterly*, 33(2), 257-274.
- Otten, J. A. (2008). *Theories on executive pay. A literature overview and critical assessment*. Munich Personal RePEc Archive Paper. Abgerufen am 10. Februar 2023, von <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/6969/>
- Papenfuss, U. & Wagner-Krechlok, K. (2022). *Public Corporate Governance Kodizes für nachhaltige öffentliche Aufgabenerfüllung – International vergleichende Qualitätsanalyse für die Schweiz und Handlungsperspektiven (PCGK-DACH)*, Friedrichshafen. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.35464.90889>
- Papenfuss, U., Schmidt, C. A., Hartel, B. (2022). *Public Pay Studie 2022: Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen, Perspektiven für digitale Governance und nachhaltige Vergütungsstrukturen (P-Pay)*, Friedrichshafen. <https://doi.org/10.48586/zu/01234>
- Papenfuss, U., Schmidt, C. A. & Keppeler, F. (2018). Faktenorientierte Vergütungsentscheidung im Vergleichsumfeld für Top-Managementpositionen öffentlicher Unternehmen: Anforderungen und Befunde einer großzahligen Studie. *Zeitschrift für Aufsichtsräte*, 6, 237-241.
- Papenfuss, U., Schmidt, C. A. & Keppeler, F. (2017). Top-Managementvergütung öffentlicher Unternehmen: Perspektiven für das Beteiligungsmanagement und die öffentliche Finanzkontrolle. In J. Kegelmann, R. Böhmer & J. Kientz (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung* (S. 181-200). Haufe.
- Parlament – Die Bundesversammlung: Das Schweizer Parlament (2022a). 16.438 - *Parlamentarische Initiative. Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen*. Abgerufen am 05. Juli 2022, von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160438>
- Parlament – Die Bundesversammlung: Das Schweizer Parlament (2022b). 16.3377 - *Motion. 500 000 Franken Lohn sind genug*. Abgerufen am 05. Juli 2022, von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20163377>
- Pepper, A., Gore, J. & Crossman, A. (2013). Are long-term incentive plans an effective and efficient way of motivating senior executives? *Human Resource Management Journal* 23(1), 36–51.

- Ritz, A. & Thom, N. (2019). *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. Aufl.). Springer Gabler.
- Roberts, D. R. (1956). A General Theory of Executive Compensation Based on Statistically Tested Propositions. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(2), 270-294.
- RUAG International (2019). *Medienmitteilung. Bund und RUAG feiern den Startschuss der neuen RUAG Beteiligungsgesellschaften*. Abgerufen am 02. September 2022 von https://www.ruag.com/system/files/media_document/2019-11/191115_Gr%C3%BCndungsfeier_BGRB_MM_DE.pdf
- Saldaña, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers* (2. Aufl.). SAGE Publications.
- Schmidt, W. (2017). Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In S. Liebig, Wenzel M. & S. Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 443-466). Springer Gabler.
- Schöchli, H. (2017). Die Cheflöhne bei SBB und Post sind ein Politikum. *Neue Zürcher Zeitung*. Abgerufen am 05. Juli 2022, von <https://www.nzz.ch/schweiz/bundesbetriebe-die-chefloehne-bei-sbb-und-post-sind-ein-politikum-ld.1302237>
- SPK-N – Staatspolitische Kommission des Nationalrats (2020). *16.438 Parlamentarische Initiative. Angemessene Bezüge und Stopp der Lohnexzesse bei den Bundes- und bundesnahen Unternehmen. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 14. August 2020*. Abgerufen am 22. August 2022, von <https://www.parlament.ch/en-centers/documents/de/bericht-spk-n-16-438-2020-08-14-d.pdf>
- SRF (2018). *Kein Lohndeckel für Chefs von SBB und Co*. Abgerufen am 05. Juli 2022, von <https://www.srf.ch/news/schweiz/beschaenkung-von-kaderloehnen-kein-lohndeckel-fuer-chefs-von-sbb-und-co>
- Stivers, B. P., Covin, T. J., Green Hall, N. & Smalt, S. W. (1998). How Nonfinancial Performance Measures Are Used. *Management Accounting* 79(4), 44-48.
- Summermatter, L. & Siegel, J. P. (2009). *Defining Performance in Public Management: Variations over time and space*. Paper for IRSPM XXIII, Copenhagen, 6 – 8 April 2009. Abgerufen am 09. Februar 2023, von https://www.alexandria.unisg.ch/53071/1/Defining%20Performance_IRSPM.pdf
- Thomas, R. S. (2004). Explaining the International CEO Pay Gap: Board Capture or Market Driven? *Vanderbilt Law Review*, 57(4), 1171-1267.
- Ungson, G. R. & Steers, R. M. (1984). Motivation and Politics in Executive Compensation. *Academy of Management Review*, 9(2), 313-323.
- UVEK - Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2016). *Abstimmung zur Volksinitiative «Pro Service public»*. Abgerufen am 04. Juli 2022, von <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-service-public.html>
- Weibel, A., Rost, K. & Osterloh, M. (2010). Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 387–412. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup009>
- Weltbank (2014). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. DOI: 10.1596/978-1-4648-0222-5. Washington, DC: World Bank.
- Wolff, S. (2019). Dokumenten- und Aktenanalyse. In U. Flick, E. von Kardorff & I. Steinke (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch* (S. 502-513). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Rechtsquellenverzeichnis

- BGRB. *Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes vom 10. Oktober 1997*, SR 934.21.
- BPG. *Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000*, SR 172.220.1.
- BPV. *Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001*, SR 172.220.111.3.
- Kaderlohnverordnung. *Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes vom 19. Dezember 2003*, SR 172.220.12.
- OR. *Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911*, SR 220.
- POG. *Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post vom 17. Dezember 2010*, SR 783.1.
- Rahmenverordnung BPG. *Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000*, SR 172.220.11.
- RVOG. *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997*, SR 172.010.
- SBBG. *Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998*, SR 742.31.
- Statuten der RUAG MRO Holding AG. Version vom 18. Mai 2022.
- Statuten der Schweizerischen Bundesbahnen SBB. Version vom 18. Oktober 2018.
- Statuten der Schweizerischen Post AG. Version vom 26. Juni 2018.
- Statuten der Swisscom AG. Version vom 7. April 2014.
- TUG. *Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997*, SR 784.11.
- VBPV. *Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung vom 6. Dezember 2001*, SR 172.220.111.31.
- VegüV. *Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften vom 20. November 2013*, SR 221.331. [Aufhebungsdatum: 1. Januar 2023]

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.



Hergiswil LU, 17.02.2023

Sven Christen

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.



Hergiswil LU, 17.02.2023

Sven Christen