

**Martin Hilb
Balz Hösly
Roland Müller**

Wirksame Führung und Aufsicht von Öffentlichen Unternehmen

(New Public Corporate Governance)

**HAUPT VERLAG
BERN · STUTTGART · WIEN**

1. Auflage: 2013

Bibliografische Information der *Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-258-07789-5

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2013 by Haupt Berne

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlages ist unzulässig

Printed in Germany

www.haupt.ch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Einführung	3
1 Ausgangslage	3
2 Zielsetzung	4
3 Begriffsklärung	5
1. Teil: Die betriebswirtschaftliche Dimension	9
von <i>Martin Hilb</i>	
1 Keep it situational – Der VR eines öffentlichen Unternehmens als Change Agent	11
(A) Das «duale» Board System:	11
(B) Das «monistische» Board System:	12
(C) Der dritte Weg: der VR als Gestaltungs- und Controllingteam ..	13
2 Keep it strategic – Der VR eines öffentlichen Unternehmens als Gestaltungsrat	14
2.1 VR-Zusammensetzung	15
2.2 VR-Kultur	16
2.3 VR-Struktur	18
2.4 VR-Erfolgsmassstäbe	19
3 Keep it integrated – Der VR eines öffentlichen Unternehmens als Team ...	22
3.1 Gezielte Gewinnung von VR- und GL-Mitgliedern	23
3.2 Gezieltes Feedback für VR- und GL-Mitglieder	27
3.3 Gezielte Honorierung von VR- und GL-Mitgliedern	31
3.4 Gezielte Förderung von VR- und GL-Mitgliedern	33

4	Keep it controlled – Der VR eines öffentlichen Unternehmens	
	als Controllingrat	35
4.1	Ziel der VR-Evaluation	35
4.2	Phasen der VR-Entwicklung	36
4.3	Instrumente zur VR-Selbst- und Fremdevaluation	37
4.4	Vorgehensweise bei der VR-Selbst- und Fremdevaluation	38
5	Folgerungen	39
6	Anhang zum 1. Teil	40
	(1) Leitplanken	41
	(2) Vor-Selektions-Controlling-Grundsatz	42
	(3) Leistungsbeurteilung	43
	(4) Prämien für a.o. Leistungen	45
	(5) Personal-Entwicklungs-Konzept	47
	(6) Feedback-Konzept	52
	2. Teil: Die rechtliche Dimension	53
	von <i>Roland Müller</i>	
1	Ungenügende Gesetzliche Regelungen	53
1.1	Mangelnde Aktualität und Lücken in den gesetzlichen Regelungen	53
1.2	Notwendige Ergänzung von Hard Law durch Soft Law	54
2	Rahmengesetz für öffentliche Unternehmen	56
2.1	Situationsanalyse von öffentlichen Unternehmen als Ausgangspunkt	56
2.2	Allgemeine Bestimmungen eines Rahmengesetzes	57
2.3	Bestimmungen zur Steuerung und Überwachung	60
2.3.1	Vorschriften zur Führung	60
2.3.2	Vorschriften zur Kontrolle	63
2.3.3	Vorschriften zur Effizienz	64
2.3.4	Vorschriften zur Transparenz	65
2.4	Bestimmungen zur Aufsicht und Umsetzung	65

3	Empfehlungen zur Führung und Kontrolle	67
3.1	Empfehlungen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein ..	67
3.2	Konkrete Empfehlungen für öffentliche Unternehmen.	68
3.2.1	Empfehlungen zur Unternehmensstrategie.	68
3.2.2	Empfehlungen zur Strategischen Führungsebene.	69
3.2.2.1	Empfehlungen zur Zusammensetzung der Strategischen Führungsebene	69
3.2.2.2	Empfehlungen zu den Aufgaben der Strategischen Führungsebene	70
3.2.2.3	Empfehlungen zu den Aufgaben des Präsidenten der Strategischen Führungsebene.	70
3.2.2.4	Empfehlungen zur Arbeitsweise der Strategischen Führungsebene	71
3.2.2.5	Empfehlungen zu den Ausschüssen der Strategischen Führungsebene	72
3.2.2.6	Empfehlungen zur Entschädigung der Strategischen Führungsebene	72
3.2.2.7	Empfehlungen zu Interessenkonflikten der Strategischen Führungsebene	73
3.2.3	Empfehlungen zur Operativen Führungsebene	73
3.2.3.1	Empfehlungen zur Zusammensetzung der Operativen Führungsebene	73
3.2.3.2	Empfehlungen zur Entschädigung der Operativen Führungsebene	74
3.2.3.3	Empfehlungen zu Interessenkonflikten der Operativen Führungsebene	74
3.2.4	Empfehlungen zum Zusammenwirken der Strategischen und Operativen Führungsebene	74
3.2.4.1	Grundsätze	74
3.2.4.1	Informationsfluss	75
3.2.5	Weitere Empfehlungen	75

4	Zusammenfassung der rechtlichen Aspekte	76
5	Anhang zum 2. Teil.	78
	(1) Erläuterungen zu den Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein	78
	(2) Mögliche Disposition einer Eignerstrategie für Kantonalbanken	94
	(3) Musterdokument – Eignerstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Beteiligung an der Telecom Liechtenstein AG.	97
3.	Teil: Die politische Dimension	103
	von Balz Hösly	
1	Einführung	103
2	Öffentliche Unternehmen und das Primat der Politik	104
	2.1 Strategische Positionierung eines öffentlichen Unternehmens als Führungsaufgabe.	104
	2.2 Gefahr der Verpolitisierung von öffentlichen Unternehmen . . .	106
	2.2.1 Politische Obstruktion.	106
	2.2.2 Politische «Kleinkrämerei»	109
	2.3 Keep it communicated – die kommunikative Dimension der Public Corporate Governance.	110
3	Risikoumfeld des öffentlichen Unternehmens	112
	3.1 «Make or Buy»?	112
	3.2 Gewinn als Risiko	113
	3.3 Veränderung als Herausforderung	115
4	Privatrechtliche Strukturen und Instrumente in öffentlichen Unternehmen	119
	4.1 Demokratiedefizit öffentlicher Unternehmen?	119
	4.2 Cherry Picking der öffentlichen Hand im Privatrecht.	120
5	Integrierte New Public Corporate Governance.	124
	Anhang	127
	Literaturverzeichnis	127
	Die Autoren	129

Vorwort

Mit der Schriftenreihe «VR- und GL-Praxis» wollen wir die wichtigsten Untersuchungsergebnisse unseres IFPM Center for Corporate Governance (www.ccg.ifpm.unisg.ch) einem Fachpublikum vorstellen.

Unser «New Corporate Governance» Ansatz beinhaltet folgende Empfehlungen:

- Keep it situational
- Keep it strategic
- Keep it integrated
- Keep it controlled

Die hier vorliegende Schrift ist dem ersten Grundsatz «Keep it situational» zuzuordnen.

Diese Empfehlung besagt, dass unterschiedliche Organisationen in verschiedenen Ländern auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen unterschiedliche Governance-Konzepte benötigen. Diese Schrift befasst sich in drei Teilen mit der wirksamen Führung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen.

1. Im ersten Teil befasst sich Martin Hilb mit der betriebswirtschaftlichen Dimension der Public Corporate Governance: **Der VR als Gestaltungs- und Controllingteam.**
2. Im zweiten Teil präsentiert Roland Müller die rechtliche Dimension der Public Corporate Governance und als Leiter der Liechtensteinischen Corporate Governance Expertengruppe neue **Richtlinien zur Führung und Aufsicht** von öffentlichen Unternehmen am Beispiel des Fürstentums Liechtenstein.

3. Im dritten Teil stellt Balz Hösly die **politische Dimension der Public Corporate Governance** vor.

Besten Dank geht an Nina Spielmann für die professionelle Gestaltung dieser Publikation.

St. Gallen, 1. Oktober 2012

Martin Hilb
Herausgeber

Einführung

1 Ausgangslage

Aufgrund unserer Erfahrung als Mitglied von Aufsichtsgremien und als Berater von öffentlichen Unternehmen kommen wir zum Ergebnis, dass sich die Corporate Governance vieler öffentlicher Unternehmen durch folgende Probleme auszeichnet:

1. Ungenügende Ausrichtung der Public Corporate Governance auf die Besonderheiten der öffentlichen Betriebe
2. Ungenügende strategische Ausrichtung des Verwaltungsrates (VR) von öffentlichen Unternehmen sowie ungenügende Aufgaben- und Rollenabgrenzung zwischen VR und GL (zwischen Governance und Management) von öffentlichen Unternehmen
3. Verbesserungswürdige Professionalität in der Auswahl, Zusammensetzung, Beurteilung, Honorierung und Förderung des VR und der GL
4. Mangelhafte Erfolgsevaluation der VR und GL-Tätigkeit in öffentlichen Unternehmen.

Der gegenwärtige Stand der Wissenschaft und Lehre auf dem Gebiet der Public Corporate Governance kann wie folgt zusammengefasst werden: «One short-coming has been the tendency of textbooks (...) to make prescriptions about the «best practice» (...) without providing a credible analytical framework for the students or the practitioners.»¹ Wie schon 1992 festgestellt, herrscht auch heute immer noch ein ausgeprägter Mangel an integrierten Public Corporate Governance Konzepten.

¹ Boxall, (1992: 60).

2 Zielsetzung

In dieser Schrift soll ein neuer integrierter Ansatz der Public Corporate Governance, kurz «New Public Corporate Governance», vorgestellt werden, der die im vorangegangenen Kapitel zusammengefassten Schwachstellen in Praxis, Forschung und Lehre zu überwinden versucht.

«New Public Corporate Governance» basiert auf dem umgekehrten KISS-Prinzip:

Keep it S ituated	(Kontext-Dimension)
Keep it S trategic	(Gestaltungs-Dimension)
Keep it I ntegrated	(Board-Management-Dimension)
K eeP it controlled	(Evaluations-Dimension)

Unser ganzheitlicher Ansatz der Führung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen integriert somit folgende bisher weitgehend isoliert behandelte Komponenten der Public Corporate Governance:

1. Wirksame Führung und Aufsicht
2. Wirksames Management
3. Wirksame staatliche Richtlinien für öffentliche Unternehmen

Dabei sollen folgende 10 Thesen zur Führung (und Aufsicht) öffentlicher Unternehmen von Kuno Schedler und Matthias Finger (2008) Berücksichtigung finden:

1. «Öffentliche Unternehmen werden gebildet, um Dienstleistungen mit öffentlichem Charakter mit mehr organisatorischer Autonomie erbringen zu können.
2. Die Funktion der Corporate Governance öffentlicher Unternehmen ist es, dafür zu sorgen, dass diese einerseits ihren Unternehmenswert erhalten und andererseits die ihnen gesetzten politischen Ziele umsetzen.

3. Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung durch mehr Effizienz, mehr Effektivität und innovativere Leistungserbringung im Vergleich zur öffentlichen Verwaltung.
4. Öffentliche Unternehmen schaffen sich ihre Existenzberechtigung als Teil des Staates, indem sie – im Gegensatz zu privaten Unternehmen – besondere Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung erfüllen.
5. Der Staat steht in einem Interessenkonflikt: seine Interessen als Eigentümer und seine Interessen als Gewährleister der öffentlichen Versorgung sind nie vollumfänglich harmonisierbar.
6. Vielen Gemeinwesen fehlt eine klare, transparente Vorstellung darüber, was sie mit ihrer Beteiligung an einem öffentlichen Unternehmen erreichen wollen.
7. Öffentliche Unternehmen verfügen heute mehrheitlich über zu wenig klare Zielvorhaben der politischen Behörden. In stufengerechten Controlling-Kreisen sind solche Ziele vorzugeben und zu kontrollieren.
8. Die Boards öffentlicher Unternehmen spiegeln den inhärenten Konflikt zwischen Markt und Politik. Sie sind anspruchsvoller und komplexer als ihre rein privaten «Kollegen».
9. Die Boards öffentlicher Unternehmen sind oft zu wenig bewusst organisiert. Dies betrifft ihre Besetzung, ihre Aufgaben, ihre Verantwortung, ihre Rolle im Unternehmen, und nicht zuletzt die Evaluation ihrer Leistung.
10. Wo ein Markt besteht, sollte eine Regulierungsstrategie formuliert und die Eigentümerstrategie entsprechend angepasst werden.»

3 Begriffsklärung

In diesem Kapitel soll der Begriff «New Public Corporate Governance» bestimmt, abgegrenzt und eingeordnet werden.

Corporate Governance wird häufig nach Cadbury als System definiert, «by which companies are directed and controlled»² oder nach Demb und Neubauer als «the process by which corporations are made responsive to the

2 Vgl. Cadbury Report (2002:1).

rights and wishes of stakeholders»³. Deshalb sollte der Verwaltungsrat treffender als Gestaltungs- und Controllingteam bezeichnet werden.

Wir definieren «New Public Corporate Governance» als System, durch das öffentliche Unternehmen ihrem spezifischen Kontext entsprechend strategisch geleitet, integrativ gemanaged und holistisch überwacht werden, dies auf ethisch reflektierte Art und Weise und mit unternehmerischem Ressourceneinsatz. Dabei kommt dem Verwaltungsrat die strategische Führungs- und Aufsichtsrolle und der Geschäftsleitung des öffentlichen Unternehmens die operative Managementrolle zu⁴.

Wir unterscheiden (gemäss Abbildung 1) drei Typen von Organisationen:

- Privat-Unternehmen
- Staats-Betriebe und
- Öffentliche Unternehmen

Wir konzentrieren uns in dieser Publikation auf die letztgenannte Gruppe. Es handelt sich dabei meist um Not-for-Profit-Organisationen, die sich von Profit-Organisation vor allem dadurch unterscheiden, dass sie Gewinne nicht an die Eigentümer (in diesem Fall den Staat) und Top Manager ausschütten, sondern für die Weiterentwicklung der Organisation verwenden.

3 Vgl. Demb/Neubauer (1992: 187).

4 Wir verwenden in dieser Schrift folgende Begriffe synonym: Vorstand, Board, Stiftungsrat.



Abbildung 1: Typen von Organisationen

Dabei zeichnen sich öffentliche Unternehmen dadurch aus, dass sie als *«Sowohl-als-Auch-Organisationen»* bezeichnet werden können.

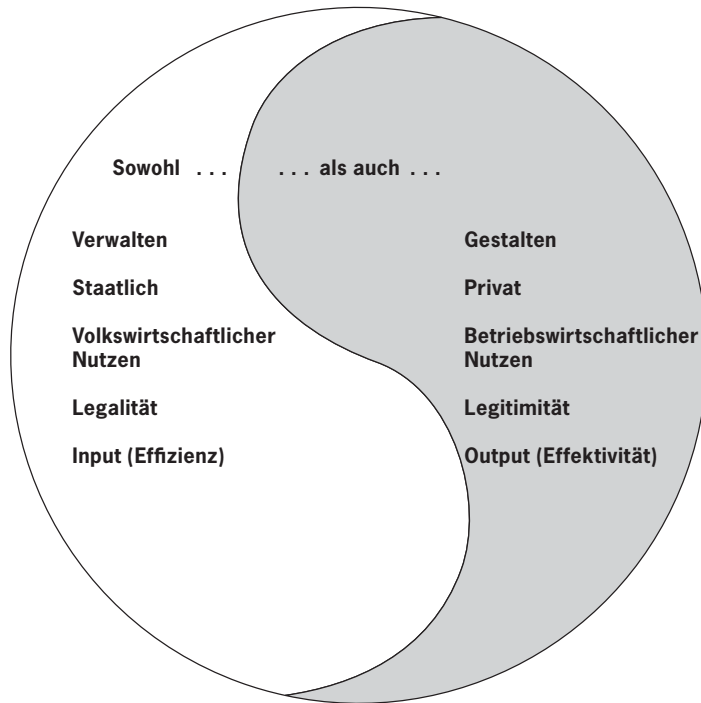


Abbildung 2: Öffentliche Unternehmen als «Sowohl-als-Auch»-Organisationen

2. Teil: Die rechtliche Dimension

von *Roland Müller*

1 Ungenügende Gesetzliche Regelungen

1.1 Mangelnde Aktualität und Lücken in den gesetzlichen Regelungen

Die Änderung bestehender gesetzlicher Regelungen oder der Erlass neuer Vorschriften werden in der Regel erst dann verlangt, wenn ein tatsächlich schon bestehender Zustand von der Gesellschaft nicht mehr toleriert wird. Gleichzeitig erfordert jedes Gesetzgebungsverfahren viel Zeit, sofern der Erlass auf demokratischer Grundlage erfolgt. Folglich hinkt der Gesetzgeber der aktuellen Entwicklung stets hinterher. Diese Tatsache gilt leider auch im Bereich der Public Corporate Governance.

Ein Rückblick auf die publik gewordenen Skandale im Zusammenhang mit der Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen zeigt, dass wirklich in einigen Fällen ungenügende gesetzliche Regelungen mitverantwortlich für Fehlverhalten und resultierende Schäden waren. In der Folge wurden neue Gesetze erlassen oder bestehende verschärft. Doch weitere Skandalfälle haben gezeigt, dass mit gesetzlichen Regelungen allein kein Idealzustand erreicht werden kann. Selbst neue Gesetze offenbaren gelegentlich Lücken und dort, wo keine Lücken bestehen, werden bewusst oder unbewusst Wege zur Umgehung eingeschlagen. Als Konsequenz folgen weitere Bestimmungen, bis die Gesellschaft schliesslich neue Vorschriften als unakzeptable Überregulierung ablehnt oder schlicht nicht mehr beachtet.

1.2 Notwendige Ergänzung von Hard Law durch Soft Law

Um der Gefahr einer Überregulierung zu entgehen, sollten gesetzliche Vorschriften nur mit grosser Zurückhaltung erlassen werden. Genügen Alternativen, wie Empfehlungen oder Richtlinien, ist auf gesetzliche Regulierung zu verzichten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Bestimmungen von Anfang an nicht mit entsprechenden Sanktionen durchgesetzt werden sollen oder können. Genau dies ist aber der wesentliche Unterschied zwischen dem sanktionierbaren «hard law» und dem als Empfehlungen ausgestalteten «soft law». Daraus zu schliessen, dass solche Empfehlungen, Guidelines oder Codes keine Wirkung hätten, wäre verfehlt. Einerseits kann die Befolgung solcher Empfehlungen auf dem Gebiet der Corporate Governance zum Erfolg einer Gesellschaft beitragen. Andererseits kann die Nichtbefolgung solcher Empfehlungen zu negativen Reaktionen des Kapitalmarktes, der Stakeholder oder der Gerichte führen.

Die Entscheidung, welche Vorschriften als sanktionierbar und welche nur als Empfehlung ausgestaltet werden sollen, ist gerade im Bereich der Public Corporate Governance schwierig zu fällen. Während z.B. die Anzahl Sitzungen der strategischen Führungsebene auf Grund der situativen Unterschiede in Gesellschaften zweifellos nur in Form einer Empfehlung vorgegeben werden soll, ist dies bei der Unterschriftenregelung keineswegs eindeutig. Bei öffentlichen Unternehmen sollte die Einräumung von Einzelunterschriften generell unterlassen werden. Eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe ist deshalb zweckmässig.

Im Hinblick auf die Gefahr einer Überregulierung sollten grundsätzlich nur dort gesetzliche Regelungen erlassen werden, wo der Schutz des Staates bzw. der öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder der Schutz von Stakeholdern unerlässlich ist. In den übrigen Fällen ist es zweckmässig, Guidelines, Codes oder Richtlinien im Sinne von soft law zur Lenkung einzusetzen. Dabei kann sehr wohl auch ein indirekter Zwang ausgeübt werden. Wenn z.B. ein Kanton seinen Spitalverbund in die Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt umwandelt, kann im entsprechenden Spitalgesetz festgelegt werden, dass der Verwaltungsrat dieser Anstalt Statuten zu erlassen hat, in denen nicht nur die

Organisation des Unternehmens, sondern auch die Zusammensetzung und die Kompetenzen der Geschäftsleitung zu regeln sind. In diesem Fall ist der Verwaltungsrat zum Erlass der Statuten und damit zur Regelung der Organisation verpflichtet, auch wenn die Organisation selbst nicht konkret gesetzlich vorgeschrieben wird. Allerdings sollten in den Statuten nur die Grundsätze der Organisation festgelegt werden, die Detailregelungen gehören in ein Organisationsreglement, das sich leichter an veränderte Umstände anpassen lässt.

2 Rahmengesetz für öffentliche Unternehmen

2.1 Situationsanalyse von öffentlichen Unternehmen als Ausgangspunkt

In mehreren Ländern ist ein Trend festzustellen, auch öffentliche Unternehmen im Hinblick auf die Corporate Governance zu analysieren und zu optimieren. Ein eindruckliches Beispiel dafür liefert das Fürstentum Liechtenstein. Hier wurden im Jahre 2007 alle öffentlichen Unternehmen von einer Arbeitsgruppe Corporate Governance im Auftrag der Regierung detailliert geprüft. Zur Beurteilung, ob ein Unternehmen als öffentlich oder privat zu qualifizieren ist, wurde die Definition in der europäischen Transparenz-Richtlinie¹³ beigezogen. Demnach ist ein öffentliches Unternehmen «... jedes Unternehmen, auf das die öffentliche Hand aufgrund Eigentums, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.»

Die Ergebnisse der Analyse wurden als Bericht unter dem Titel «Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor des Landes Liechtenstein» veröffentlicht.¹⁴ Der Bericht zeigte, dass im Hinblick auf die vier Kriterien Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz einer Good Corporate Governance in zahlreichen Bereichen Handlungsbedarf bestand. Um den Zustand zu verbessern, wurde eine Kombination von folgenden Massnahmen vorgeschlagen:

- Anpassung und Harmonisierung der Spezialgesetze
- Erlass eines Rahmengesetzes
- Erarbeitung eines Codes for Public Corporate Governance
- Einleitung von flankierenden Massnahmen zur Unterstützung durch die Regierung

Mit einem übergreifenden Rahmengesetz können die zahlreichen Spezialgesetze entlastet werden. Gleichzeitig ist eine Harmonisierung der meist

¹³ Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000, vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (2000).

¹⁴ Vgl. Arbeitsgruppe Corporate Governance (2007).

unübersichtlichen Regelungen im öffentlich-rechtlichen Sektor möglich. Allerdings müssen die neuen Regelungen wie z.B. Erlass einer Eignerstrategie für jedes öffentliche Unternehmen dann auch noch umgesetzt werden. Da i.d.R. die entsprechende Erfahrung dazu fehlt, sind flankierende Massnahmen, wie Vorgabe von Mustern und Checklisten oder das Zurverfügungstellen von geeigneten Beratern notwendig.

2.2 Allgemeine Bestimmungen eines Rahmengesetzes

Vorab ist zu klären, welche Aspekte im Rahmengesetz, im Spezialgesetz, in den Statuten und in weiteren Reglementen festgehalten werden sollen. Dabei kann folgender Grundsatz hilfreich sein: Je verbindlicher und dauerhafter eine Regelung sein soll, umso eher ist sie auf Stufe Rahmengesetz in der Normen-Hierarchie anzusiedeln. Die nachstehende Abbildung¹⁵ verdeutlicht diese klare Hierarchie in der Regulierungsabfolge.

¹⁵ Entnommen aus Schedler, Müller & Sonderegger (2011:66).

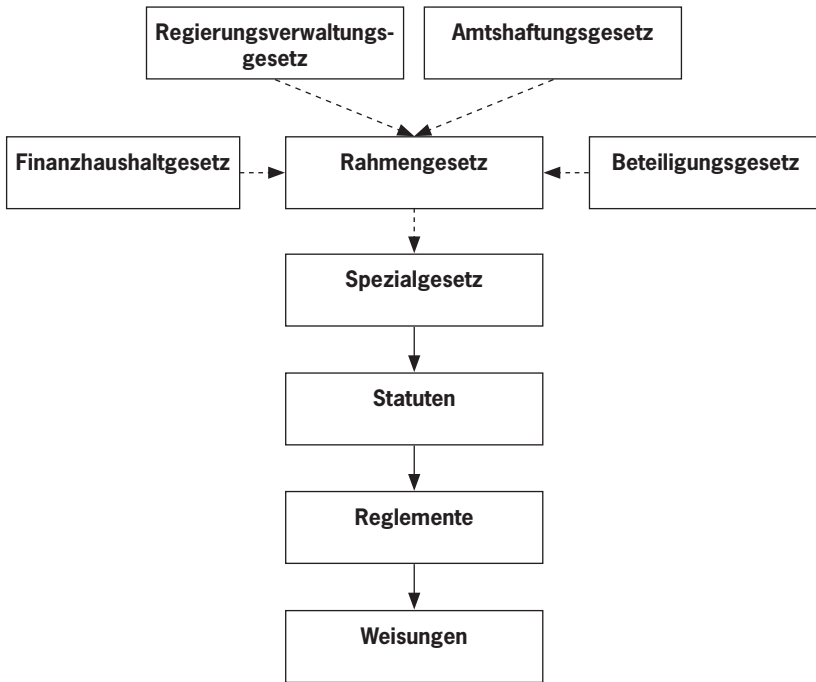


Abbildung 28: Normen-Hierarchie in der Regulierungsabfolge

In jedem Falle sollten diejenigen Themen ins Rahmengesetz aufgenommen werden, welche mit grosser Wahrscheinlichkeit über lange Zeit nicht mehr geändert werden sollen und können. Als Beispiel sei auf das Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen vom 19.11.2009 im Land Liechtenstein¹⁶ hingewiesen. Dieses innovative Regelwerk zeigt, wie Bestimmungen für öffentliche Unternehmen zielführend in einem einzigen Gesetz konzentriert werden können.

Einleitend sollte im Rahmengesetz der Geltungsbereich und der Zweck festgelegt werden. Gleichzeitig kann hier klargestellt werden, dass gleicher-

16 LR 172.017, LGBL 2009 Nr. 356; publiziert unter www.led.li/files/oeusg.pdf. Vgl. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (2009).

massen die Interessen der betroffenen öffentlichen Unternehmen an einer erfolgreichen Entwicklung und die Interessen der Öffentlichkeit an einer ausreichenden Transparenz und die Interessen der öffentlichen Körperschaft als Eigner berücksichtigt werden und voller Gewährleistung der Rechtssicherheit und des Gläubigerschutzes.

In den allgemeinen Bestimmungen sollten zudem bereits diejenigen Begriffe und Bezeichnungen geklärt werden, welche nicht nur im Rahmengesetz, sondern auch in den Spezialgesetzen vermehrt vorkommen. Dazu gehören insbesondere folgende Begriffe¹⁷:

- **Öffentliches Unternehmen:** Unabhängig von seiner Rechtsform jedes Unternehmen, auf welches die öffentlich-rechtliche Körperschaft aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung, Stimmrecht, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, welche die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann, oder das spezialgesetzlich als öffentliches Unternehmen qualifiziert wird.
- **Beherrschender Einfluss:** Besitz der Mehrheit des gezeichneten Kapitals eines Unternehmens oder Verfügung über die Mehrheit der mit den Anteilen eines Unternehmens verbundenen Stimmrechte oder das Recht zur Bestellung von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans eines Unternehmens.
- **Strategische Führungsebene:** Jenes Organ eines öffentlichen Unternehmens, welches die langfristigen, umfassenden und erfolgskritischen Führungsaufgaben im Unternehmen ausübt. Insbesondere die Mitglieder von Verwaltungsräten und Stiftungsräten gehören der strategischen Führungsebene an.
- **Operative Führungsebene:** Jenes Organ eines öffentlichen Unternehmens, welches die mittelfristigen Führungsaufgaben und die Tagesgeschäfte im Unternehmen ausübt. Insbesondere die Mitglieder der Geschäftsleitung gehören der operativen Führungsebene an.

¹⁷ Im Zusammenhang mit den Begriffsbestimmungen kann zusätzlich auch noch klargestellt werden, dass die verwendeten Personenbezeichnungen für Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gelten.

Schliesslich ist in den allgemeinen Bestimmungen noch klarzustellen, in welchem Verhältnis das Rahmengesetz zu den Spezialgesetzen und zu den Statuten steht. Als Grundsatz sollten die spezialgesetzlichen Bestimmungen diejenigen im Rahmengesetz vorgehen. Wo nur Minimalanforderungen aufgestellt werden, können weitergehende Regelungen in Statuten oder Reglementen getroffen werden.

2.3 Bestimmungen zur Steuerung und Überwachung

2.3.1 Vorschriften zur Führung

Das Kernstück eines Rahmengesetzes sind die Bestimmungen zur Steuerung und Überwachung. Diese können in Vorschriften zur Führung, zur Kontrolle, zur Effizienz und zur Transparenz unterteilt werden.

Ein politisch brisantes Thema ist die Festlegung, wer grundsätzlich als Wahlgremium der strategischen Führungsebene fungieren soll. Früher war dies meist die Legislative bzw. das Parlament der entsprechenden Körperschaft. Es hat sich aber gezeigt, dass diese meist durch politische Parteien zu stark polarisiert ist, so dass die notwendige Objektivität bei den Wahlen nicht mehr im Vordergrund steht. Empfehlenswert ist deshalb die generelle Zuteilung der Wahlkompetenz an die Exekutive mit dem Vorbehalt, dass in begründeten Fällen in einem Spezialgesetz abweichende Vorschriften erlassen werden können (z.B. bei der Wahl einer Finanzmarktaufsichtsbehörde).

Nicht nur die Wahl, sondern auch die Abwahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene sollte in einem Rahmengesetz geregelt werden. Gerade bei öffentlichen Unternehmen kann die Abwahl aus der strategischen Führungsebene für die betroffene Person einen grossen Reputationsschaden oder sogar das vollständige Ausscheiden aus der Politik bedeuten. Anders als bei privaten Unternehmen sollte deshalb eine Abwahl nur aus wichtigen Gründen möglich sein. Da eine explizite Aufzählung von wichtigen Gründen nie vollständig wäre, muss eine allgemeine Formulierung gewählt werden, z.B. die Unzumutbarkeit für die öffentliche Körperschaft aus Sicht des Wahl- resp. Abwahlorgans, den Betroffenen weiterhin als Mitglied in der strategischen Führungsebene zu belassen. Als weitere wichtige Gründe könnten allenfalls zusätzlich angegeben werden:

- wiederholter oder schwerwiegender Verstoss gegen gesetzliche Bestimmungen
- schwerwiegender Verstoss gegen die Interessen der Körperschaft (z.B. dauernde Konkurrenzierung)
- Wegfall einer Voraussetzung für die Bestellung (z.B. Unvereinbarkeitsbestimmung)
- Eintritt einer dauernden Unfähigkeit zur Ausübung des Amtes.

Um den rechtsstaatlichen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren zu genügen, sollte im Rahmengesetz vorgesehen werden, dass dem Betroffenen vor der Abwahl die Gründe der Abwahl mitzuteilen und ihm mit angemessener Frist Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu geben ist. Da die Abwahl auch ohne wichtigen Grund rechtsgültig sein sollte (der Grund kann sich z.B. bei einem Freispruch im Strafverfahren als unzutreffend erweisen), muss dem Betroffenen zusätzlich ein Anrecht auf richterliche Feststellung und Schadenersatz (allenfalls nur bis zu einem vorgegebenen Maximalbetrag) eingeräumt werden.

Ein weiteres Thema, das zu ausgiebiger politischer Diskussion führen kann, sind die Bestimmungen zu Amtsdauer und Amtszeitbeschränkung. Hier könnte z.B. festgelegt werden, dass die Amtsdauer vier Jahre beträgt und lediglich eine einmalige Wiederwahl möglich ist. Als Alternative ist eine Alterslimite zu prüfen. In jedem Falle sollte generell klargestellt werden, wann die Funktion als Mitglied der strategischen Führungsebene endet. Möglich wäre eine Auflistung mit folgenden Gründen:

- Ablauf der Amtsdauer
- Rücktritt
- Tod
- Abberufung bzw. Abwahl.

Unabhängig von Art und Bedeutung des öffentlichen Unternehmens sind Unvereinbarkeitsbestimmungen im Rahmengesetz festzulegen. Auch diese Regelungen bieten allerdings eine grosse politische Brisanz. Im Extremfall könnte vorgeschrieben werden, dass kein Mitglied der strategischen Führungsebene gleichzeitig Mitglied des Parlaments, der Regierung oder eines

Gerichts des Landes sein darf. Damit würde die Einsitznahme von Regierungsvertretern zum Vornherein ausgeschlossen. Sicher richtig ist in jedem Fall die Vorgabe, dass kein Mitglied der strategischen Führungsebene direkt oder indirekt massgebend mit der Revisionsstelle oder dem leitenden Revisor verbunden sein darf.

Im Zusammenhang mit der Führung könnten in einem Rahmengesetz auch Vorgaben zur Einberufung von Sitzungen der strategischen Führungsebene gemacht werden. Konsequenterweise sollten dann auch Vorschriften zur Beschlussfähigkeit und zur Vertretung in der strategischen Führungsebene folgen. Empfehlenswert sind in jedem Falle Ausstandsregelungen, damit das Verhalten bei Interessenkollisionen geklärt ist. Vorteilhaft ist dabei folgendes dreistufiges Vorgehen:

1. Mitglieder der strategischen Führungsebene haben allfällige Interessenskonflikte im Zusammenhang mit Geschäften des öffentlichen Unternehmens dem Präsidenten offenzulegen.
2. Die strategische Führungsebene entscheidet, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist oder nicht.
3. Im Falle eines Ausstandsgrundes darf der Betroffene weder bei der Diskussion noch bei der Abstimmung zum entsprechenden Geschäft anwesend sein. Auch die Abgabe einer persönlichen Stellungnahme vor der Diskussion ist ausgeschlossen.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der mit Vorteil in einem Rahmengesetz klar gestellt wird, ist die zivilrechtliche Haftung. In der Regel ist den Mitgliedern der strategischen Führungsebene nicht klar, ob sie für jede leichte Fahrlässigkeit haften oder aber auf Grund eines Amtshaftungsgesetzes nur für grobe Fahrlässigkeit zur Rechenschaft gezogen werden können. Besteht keine eingeschränkte zivilrechtliche Haftung, so kann allenfalls eine Organhaftpflichtversicherung für die jeweiligen öffentlichen Unternehmen vorgeschrieben werden.

Schliesslich ist in einem Rahmengesetz das Anstellungsverhältnis der Mitarbeitenden klarzustellen. Vielfach herrscht in öffentlichen Unternehmen auch diesbezüglich Unklarheit. Ohne gegenteilige gesetzliche Regelung

könnte jedes öffentliche Unternehmen als Arbeitgeber mit seinen Arbeitnehmern auch privatrechtliche Arbeitsverträge abschliessen. Eine Verpflichtung für öffentlich-rechtliche Körperschaften, alle ihre Anstellungsverhältnisse dem öffentlichen Recht zu unterstellen, gibt es nicht.¹⁸

2.3.2 Vorschriften zur Kontrolle

In einem Rahmengesetz kann der Strategieprozess in den öffentlichen Unternehmen vorgegeben werden mit gleichzeitiger Klarstellung, welche Kontrollmöglichkeiten die öffentliche Körperschaft dabei hat. Als zentraler Punkt sollte dabei die Vorschrift stehen, dass von der Exekutive für jedes öffentliche Unternehmen, an welchem die öffentliche Körperschaft eine Mehrheit hält, eine Eignerstrategie zu erlassen ist. Darin soll einerseits die Absicht definiert werden, welche der Eigner mit der Beteiligung an einer Unternehmung verfolgt. Andererseits sind die Rahmenbedingungen anzugeben, unter denen die vorgegebenen Ziele erreicht werden sollen. Innerhalb der von der Exekutive vorgegebenen Eignerstrategie soll dann die strategische Führungsebene nach Rücksprache mit der operativen Führungsebene eine Unternehmensstrategie formulieren und deren Umsetzung überwachen.

Im Zusammenhang mit der Kontrolle ist das Auskunftsrecht der öffentlichen Körperschaft als Eignerin zu klären. Mit Vorteil wird der Exekutive das Recht eingeräumt, von der strategischen Führungsebene eines öffentlichen Unternehmens alle massgebenden Informationen und Unterlagen, welche zur Steuerung und Überwachung notwendig sind, anzufordern. Dazu gehören insbesondere:

- Unternehmensstrategie
- Protokolle der strategischen Führungsebene
- Berichte der Revisionsstelle
- Zusammensetzung und arbeitsvertragliche Regelungen der operativen Führungsebene
- Finanzplanung
- Angaben zum Umgang mit Risiken

¹⁸ Rhinow (1983:429).

- ausserordentliche Vorkommnisse
- Gerichts- und Verwaltungsverfahren, soweit die Exekutive nicht als Verfahrensstanz involviert sein kann.

Die Exekutive der öffentlichen Körperschaft sollte dazu angehalten werden, ein Beteiligungscontrolling zu führen, mit welchem ihr die massgebenden Informationen durch die öffentlichen Unternehmen periodisch zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören sicher die Umsetzung der Eignerstrategie, die Hauptaktivitäten einer Berichtsperiode und die betrieblichen Kennzahlen einer Berichtsperiode.

Kompetenzüberschreitungen in öffentlichen Unternehmen (und nicht nur in Banken!) haben gezeigt, dass die Unterschriftenregelung ein wichtiger Punkt bei der Kontrolle von Unternehmen ist. In diesem Zusammenhang ist eine Vorschrift, wonach die rechtsverbindliche Vertretung öffentlicher Unternehmen grundsätzlich nur als Kollektivzeichnungsrecht zu zweien erfolgt unabdingbar. Ganz konkret sollte das Einzelzeichnungsrecht als unzulässig bestimmt werden.

2.3.3 Vorschriften zur Effizienz

Auch Vorschriften zur Effizienz können durchaus in ein Rahmengesetz aufgenommen werden. So sind insbesondere Bestimmungen bezüglich Protokollführung angebracht, den nicht nur die Art der Protokollführung, sondern auch die Art und der Zeitraum der Aufbewahrung sind zu klären.

Nicht ins Rahmengesetz gehören dagegen generelle Vorschriften zur Anzahl Sitzungen, auch wenn dies mit der Effizienz zusammenhängt. Je nach Grösse und Situation des öffentlichen Unternehmens soll die Anzahl variieren können.

Um Exzesse bei den Honoraren und insbesondere die Einräumung von Abgangsentschädigungen (sog. goldene Fallschirme) zu verhindern, empfehlen sich grundsätzliche Vorgaben zur Entschädigung der strategischen Führungsebene. Dabei könnte z.B. die Vorgabe gemacht werden, dass die Mitglieder der strategischen Führungsebene nur eine Entschädigung beziehen, welche der Bedeutung, der Komplexität und der Zweckbestimmung des öffentlichen Unternehmens angemessen ist. Der mit der Funktion verbun-

denen Verantwortung und der zeitlichen Belastung ist bei der Festlegung der Entschädigung zusätzlich Rechnung zu tragen.

2.3.4 Vorschriften zur Transparenz

Schliesslich sollten in einem Rahmengesetz auch noch generelle Vorgaben zur Transparenz gemacht werden. Dazu gehören vorab die Pflichtangaben im Jahresbericht eines öffentlichen Unternehmens. Hier könnten z.B. als notwendige Angaben vorgeschrieben werden:

- Darstellung der Geschäftstätigkeit in der Berichtsperiode
- Zielerreichung im Hinblick auf die Unternehmensstrategie
- Zusammensetzung und Amtsdauer der strategischen und operativen Führungsebene.

Ob der Jahresbericht im Internet öffentlich zugänglich gemacht werden soll oder nicht, kann wohl nicht generell festgelegt werden, da der besonderen wettbewerblichen Stellung des betroffenen Unternehmens individuell Rechnung getragen werden muss.

Eine generelle Vorschrift ist dagegen durchaus im Zusammenhang mit den Geheimhaltungspflichten möglich. Es muss klargestellt werden, dass alle Organe und Angestellten öffentlicher Unternehmen über sämtliche Kenntnisse, welche sie in Ausübung ihrer Tätigkeit in dem öffentlichen Unternehmen erlangen, Verschwiegenheit zu wahren haben. Dies gilt auch nach Beendigung der Organfunktion oder nach Auflösung des Anstellungsverhältnisses.

2.4 Bestimmungen zur Aufsicht und Umsetzung

Es ist klar, dass der Vollzug des Rahmengesetzes der Exekutive obliegt. Zusätzlich sollte der Exekutive das Recht eingeräumt werden, zur Abklärung von bestimmten Sachverhalten unabhängige Dritte oder in jenen Fällen, in welchen sie die Revisionsstelle bestimmt, diese mit Spezialprüfungen bei öffentlichen Unternehmen beauftragen zu können.

Ein Rahmengesetz für öffentliche Unternehmen wird erst dann mit Sicherheit Wirkung zeigen, wenn Sanktionen für festgestellte Verstösse vor-

gesehen werden. Dabei sollte jedoch zuerst die Möglichkeit einer Verwarnung vorgesehen werden. Erst wenn innert angesetzter Frist keine Beseitigung des rechtswidrigen Zustands erfolgt, ist die Exekutive zu verpflichten, die betroffenen Mitglieder oder die gesamte strategische Führungsebene abzuwählen und Neuwahlen vorzunehmen.

Für die Umsetzung der Vorschriften eines Rahmengesetzes ist den öffentlichen Unternehmen eine genügend grosszügig bemessene Übergangsfrist einzuräumen. Insbesondere die Erarbeitung einer Eignerstrategie ist zeitaufwändig und sollte nicht unter zu grossem zeitlichem Druck erfolgen. Auch die Umsetzung der Unabhängigkeitsvorschriften kann zu Problemen bei den betroffenen Personen führen, wenn keine angemessenen Fristen vorgegeben werden. Lediglich bei der Durchsetzung des Verbots von Einzelunterschriften ist nur der minimal notwendige zeitliche Rahmen einzuräumen.

3 Empfehlungen zur Führung und Kontrolle

3.1 Empfehlungen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

Mit dem Regierungsbeschluss vom 3. Juli 2012 hat die Regierung des Fürstentums Liechtenstein Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein (Public Corporate Governance Code) verabschiedet. Diese Empfehlungen sind Teil der dreistufigen Corporate Governance für öffentliche Unternehmen im Fürstentum Liechtenstein. Das Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (ÖUSG) ist das Rahmengesetz und beinhaltet Regelungen in Bezug auf die Themenbereiche Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz, die von allen öffentlichen Unternehmen anzuwenden sind. Unternehmensspezifische Sachverhalte werden in den Spezialgesetzen der öffentlichen Unternehmen geregelt. Mittels Spezialgesetzen besteht zudem die Möglichkeit, die rahmengesetzlichen Regelungen zu übersteuern.

Die neu verabschiedeten Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein¹⁹ richten sich vor allem an die strategischen Führungsorgane der öffentlichen Unternehmen und regeln Themenbereiche mit empfehlendem Charakter ohne rechtliche Bindung. Die Empfehlungen ergänzen und präzisieren die gesetzlichen Regelungen und sollten bei sorgfältiger Amtsausübung berücksichtigt werden. Sie dienen somit auch der Beurteilung der Pflichterfüllung durch die strategischen Führungsorgane. Sie sollen zu einer verantwortungsvollen und nachhaltigen Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen beitragen und damit die öffentlichen Interessen bei der Erfüllung ihres öffentlichen Auftrags berücksichtigen.

Die von der Regierung abgegebenen Empfehlungen gelten für alle öffentlichen Unternehmen des Landes unabhängig von deren Rechtsform, sind jedoch der Bedeutung und Grösse des betroffenen Unternehmens anzupassen. Gesetzliche und statutarische Bestimmungen haben immer Vorrang

19 Publiziert unter http://www.llv.li/pdf-llv-sf-public_corporate_governance_code.pdf, vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012).

vor den Empfehlungen. Hält sich ein öffentliches Unternehmen nicht an die Empfehlungen, so soll dies unter Bekanntgabe der Gründe im Geschäftsbericht offen gelegt werden. Gleichzeitig sind Angaben zu machen, mit welchen Massnahmen allfällige Nachteile für das Land oder dessen Einwohner vermieden oder gemildert werden können.

Nachstehend werden die Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen im Fürstentum Liechtenstein in unveränderter Form wiedergegeben.²⁰ Eine Kommentierung dieser Empfehlungen befindet sich im Anhang zu diesem Kapitel.²¹ Die Anzahl der Empfehlungen wurde bewusst knapp gehalten, um eine möglichst rasche und umfassende Umsetzung zu erreichen.

Die abgegebenen Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen sind wo nötig sehr konkret formuliert. Dies zeigt sich am Beispiel der Unternehmensstrategie. Während im Rahmengesetz lediglich die Ausarbeitung einer Unternehmensstrategie vorgeschrieben wird, empfiehlt der Code zusätzliche eine periodische Überprüfung, mindestens alle vier Jahre.

Um die Umsetzung der Empfehlungen zu erleichtern, hat die Regierung des Landes allen öffentlichen Unternehmen vollständig ausformulierte Muster und hilfreiche Checklisten zur Verfügung gestellt.²² Zweifellos wurde mit dieser Massnahme die Akzeptanz der Empfehlungen wesentlich vergrössert.

3.2 Konkrete Empfehlungen für öffentliche Unternehmen

3.2.1 Empfehlungen zur Unternehmensstrategie

- (C 1) Die Regierung legt für jedes öffentliche Unternehmen eine individuelle Eigner- oder Beteiligungsstrategie fest. Entsprechend dieser Vorgaben und nach umfassender Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren des öffentlichen Unternehmens hat die strategische Führungsebene unter Mitwirkung der operativen Führungsebene die Unternehmensstrategie festzulegen und umzusetzen.

²⁰ Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012).

²¹ Vgl. Anhang (1) dieses Kapitels. Vgl. auch Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012).

²² Abgegeben wurden insbesondere folgende Muster: Eignerstrategie, Statuten, Organisationsreglement mit Funktionendiagramm und Kommunikationsreglement.

- (C 2) Die Unternehmensstrategie ist periodisch, jedoch mindestens alle vier Jahre, umfassend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
- (C 3) Die strategische Führungsebene bringt dem zuständigen Regierungsmitglied die Unternehmensstrategie in der jeweils aktuellsten Version zur Kenntnis.
- (C 4) Den Mitarbeitenden sind die wesentlichen Eckdaten der Unternehmensstrategie ebenfalls in geeigneter Form bekannt zu geben.

3.2.2 Empfehlungen zur Strategischen Führungsebene

3.2.2.1 Empfehlungen zur Zusammensetzung der Strategischen Führungsebene

- (A 1) Den Mitgliedern der strategischen Führungsebene wird eine regelmässige fachliche und funktionsbezogene Aus- und Weiterbildung empfohlen, welche auf die besonderen Bedürfnisse des öffentlichen Unternehmens abzustimmen sind.
- (C 5) Jedes Mitglied der strategischen Führungsebene achtet darauf, dass ihm für die Wahrnehmung seiner Funktion genügend Zeit zur Verfügung steht. Die Annahme weiterer Mandate ist dem Präsidenten umgehend offenzulegen, im Falle des Präsidenten dem Vizepräsidenten. Die strategische Führungsebene entscheidet im Anschluss gemeinsam, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist.
- (C 6) Falls ein Mitglied der strategischen Führungsebene in einem Geschäftsjahr an weniger als der Hälfte aller Sitzungen teilgenommen hat, soll dies im Geschäftsbericht vermerkt werden.
- (A 2) Zur Protokollführung und zur Unterstützung in formellen Belangen soll die strategische Führungsebene einen vertrauenswürdigen Sekretär bestimmen, der nicht Mitglied der strategischen Führungsebene ist.
- (A 3) Für die strategische Führungsebene ist eine langfristige Nachfolgeplanung zu etablieren, welche eine frühzeitige Suche nach geeigneten Ersatzmitgliedern möglich macht, um den von der Regierung erlassenen Prozess zur Rekrutierung und Wahl von Mitgliedern der strategischen Führungsebene zu optimieren.

3.2.2.2 Empfehlungen zu den Aufgaben der Strategischen Führungsebene

- (C 7) Die strategische Führungsebene hat sicherzustellen, dass alle ihr gemäss Gesetz und Statuten zugewiesenen Aufgaben fristgerecht und ordnungsgemäss erfüllt werden.
- (C 8) Die strategische Führungsebene trifft Massnahmen zur Einhaltung der für das öffentliche Unternehmen anwendbaren Normen und der im Interesse des Landes zu wahrenden ethischen Grundsätzen.
- (C 9) Die strategische Führungsebene sorgt für ein der Grösse und der Komplexität des öffentlichen Unternehmens angepasstes Risikomanagement und implementiert, sofern erforderlich, zusätzlich ein internes Kontrollsystem.
- (A 4) Die strategische Führungsebene achtet darauf, dass die operative Führungsebene über ein ausreichendes und aussagekräftiges Informationssystem verfügt.
- (A 5) Die strategische Führungsebene überprüft regelmässig die von ihr erlassenen Reglemente und passt sie den aktuellen Erfordernissen an.
- (C 10) Die strategische Führungsebene stellt sicher, dass ihre Mitglieder nach der Mandatsbeendigung alle Akten zurückgeben oder vernichten, soweit es sich nicht um öffentlich zugängliche Informationen und Dokumente handelt.

3.2.2.3 Empfehlungen zu den Aufgaben des Präsidenten der Strategischen Führungsebene

- (A 6) Der Präsident der strategischen Führungsebene leitet die Sitzungen der strategischen Führungsebene und sorgt für einen strukturierten Ablauf. Er gewährleistet die ordnungsgemässe Vorbereitung, Beratung, Beschlussfassung und Umsetzung der Beschlüsse.
- (C 11) Der Präsident sorgt für eine rechtzeitige Information sämtlicher Mitglieder der strategischen Führungsebene über alle für die Willensbildung und die Überwachung erheblichen Aspekte des öffentlichen Unternehmens.
- (C 12) Der Präsident soll auf die Einhaltung der Verschwiegenheitsregelung durch alle Mitglieder der strategischen Führungsebene achten. Insbesondere die Bekanntgabe von Details im Zusammenhang mit der

Diskussion an Sitzungen soll vermieden werden. Es ist ausserdem sicherzustellen, dass die von der strategischen Führungsebene für die Beratung herangezogene aussenstehende Sachverständige die Verschwiegenheitspflichten ebenfalls einhalten.

3.2.2.4 Empfehlungen zur Arbeitsweise der Strategischen Führungsebene

- (C 13) Die strategische Führungsebene soll einen Führungskalender mit jährlich wiederkehrenden Schwerpunktthemen festlegen, nach dem die ordentlichen Sitzungen jeweils im Vorjahr zu bestimmen sind.
- (C 14) Es sollen jährlich mindestens vier ordentliche Sitzungen abgehalten werden.
- (A 7) Zu den Sitzungen der strategischen Führungsebene sollen regelmässig Mitglieder der operativen Führungsebene eingeladen werden, damit eine Willensbildung im kritischen Gedankenaustausch gewährleistet ist.
- (A 8) An den Sitzungen der strategischen Führungsebene sollen neben der Genehmigung des Protokolls aus der letzten Sitzung regelmässig auch der aktuelle Geschäftsgang und die finanzielle Situation des Unternehmens sowie strategisch wichtige Projekte und Investitionen besprochen werden.
- (C 15) Die Information aller Mitglieder der strategischen Führungsebene ist auch ausserhalb der Sitzungen sicherzustellen. Dazu ist der operativen Führungsebene das Konzept eines Berichtswesens vorzugeben, nach dem die wichtigsten Kennzahlen in der Regel quartalsweise und besondere Vorkommnisse umgehend rapportiert werden.
- (A 9) Die strategische Führungsebene kann für wichtige Geschäfte auf Kosten des öffentlichen Unternehmens eine unabhängige Beratung durch aussenstehende Sachverständige in Anspruch nehmen. Das einzelne Mitglied kann selbst keine derartigen Beratungsaufträge erteilen.
- (C 16) Bedeutsame Investitionen sollen erst begonnen werden, wenn vollständige und ausführungsreife technische Pläne oder Konzepte, möglichst genaue Kostenberechnungen sowie sorgfältig aufgestellte Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Finanzpläne vorliegen und die Vorhaben von dem zuständigen Organ gebilligt worden sind.
- (C 17) Die Leistungen der Mitglieder der strategischen Führungsebene, ihrer Ausschüsse und ihres Präsidenten sollen alle zwei Jahre durch eine

Selbstevaluation oder durch eine Fremdevaluation beurteilt werden, um basierend auf den gewonnenen Erkenntnissen die Effizienz der strategischen Führungsebene zu fördern.

3.2.2.5 Empfehlungen zu den Ausschüssen der Strategischen Führungsebene

- (A 10) Die strategische Führungsebene kann für besondere Aufgaben befristete oder unbefristete, fachlich qualifizierte Ausschüsse einsetzen, welche bestimmte Sach- oder Personalbereiche vertieft analysieren und zur Vorbereitung von Beschlüssen oder zur Wahrnehmung von Aufsichtsfunktionen Bericht erstatten; die Gesamtverantwortung für die an Ausschüsse übertragenen Aufgaben bleibt jedoch bei der strategischen Führungsebene.
- (C 18) Die Mitglieder und Vorsitzenden der Ausschüsse sowie ihre Arbeitsweise werden von der strategischen Führungsebene bestimmt. Bei unbefristeten Ausschüssen ist ein separates Reglement zu erlassen, soweit das Organisationsreglement keine entsprechenden Bestimmungen enthält.
- (A 11) In Abhängigkeit von Grösse und Komplexität des öffentlichen Unternehmens, sollte die strategische Führungsebene zur Gewährleistung eines ordnungsgemässen Rechnungswesens und eines vollständigen Jahresberichts einen Prüfungsausschuss (Audit Committee) einsetzen. Sein Vorsitzender soll im Finanz- und Rechnungswesen erfahren sein.
- (A 12) Der Prüfungsausschuss beurteilt Leistung und Honorierung der externen Revision und vergewissert sich über ihre Unabhängigkeit; er prüft insbesondere die Vereinbarkeit der Revisionstätigkeit mit allfälligen Beratungsmandaten.
- (A 13) Die Funktionsfähigkeit des Risikomanagements sowie die Einhaltung gesetzlicher und statutarischer Bestimmungen im öffentlichen Unternehmen sollten ebenfalls vom Prüfungsausschuss beurteilt werden.

3.2.2.6 Empfehlungen zur Entschädigung der Strategischen Führungsebene

- (C 19) Bei der Festlegung der Entschädigung der strategischen Führungsebene sind die Bedeutung, die Komplexität und die Zweckbestimmung des öffentlichen Unternehmens angemessen zu berücksichtigen. Abgangsentschädigungen dürfen keine vorgesehen werden. Von einer Erfolgsbeteiligung ist ebenfalls abzusehen. Falsche Anreize sind zu vermeiden.

3.2.2.7 Empfehlungen zu Interessenkonflikten der Strategischen Führungsebene

- (C 20) Jedes Mitglied der strategischen Führungsebene ist dem Unternehmenszweck verpflichtet. Es darf bei seinen Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen, die dem Unternehmen zustehen, für sich nutzen. Allfällige Interessenskonflikte im Zusammenhang mit den Geschäften des öffentlichen Unternehmens sind dem Präsidenten umgehend offenzulegen, im Falle des Präsidenten dem Vizepräsidenten. Die strategische Führungsebene entscheidet im Anschluss gemeinsam, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist.
- (C 21) Auf die Gewährung von Darlehen an Mitglieder der strategischen Führungsebene ist zu verzichten, selbst wenn angemessene Sicherheiten bestellt werden.

3.2.3 Empfehlungen zur Operativen Führungsebene

3.2.3.1 Empfehlungen zur Zusammensetzung der Operativen Führungsebene

- (A 14) Die strategische Führungsebene diskutiert regelmässig die Nachfolge für die operative Führungsebene und erarbeitet alternative Vorschläge. Mit der Suche nach geeigneten Nachfolgern ist frühzeitig zu beginnen. Die Kandidaten sind eingehend nach objektiven Kriterien zu prüfen.
- (C 22) Arbeitsverträge mit Mitgliedern der operativen Führungsebene sollen in der Regel unbefristet abgeschlossen werden. Im Ausnahmefall eines befristeten Arbeitsverhältnisses soll die Vertragsdauer vier Jahre nicht übersteigen. Es ist darauf zu achten, dass die Kündigungsregelungen dem Markt angemessen sind und die Interessen des öffentlichen Unternehmens schützen. Auf die vertragliche Fixierung von Abgangsentschädigungen soll verzichtet werden.
- (C 23) Sämtliche Details der Arbeitsverträge mit den Mitgliedern der operativen Führungsebene sind allen Mitgliedern der strategischen Führungsebene offenzulegen. Zusätzlich ist jährlich eine Übersicht über sämtliche individuellen Bezüge und Pensionseinlagen der Mitglieder der operativen Führungsebene zu erstellen und durch die Revisionsstelle bestätigen zu lassen.

3.2.3.2 Empfehlungen zur Entschädigung der Operativen Führungsebene

- (C 24) Die strategische Führungsebene achtet darauf, dass das öffentliche Unternehmen für die operative Führungsebene markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigungen anbietet, um Personen mit den nötigen Fähigkeiten und Charaktereigenschaften zu gewinnen und zu behalten.
- (C 25) Die Entschädigung der Mitglieder der operativen Führungsebene soll nachvollziehbar vom nachhaltigen Erfolg des Unternehmens und vom persönlichen Beitrag abhängig gemacht werden. Falsche Anreize sind zu vermeiden.

3.2.3.3 Empfehlungen zu Interessenkonflikten der Operativen Führungsebene

- (C 26) Jedes Mitglied der operativen Führungsebene ist dem Unternehmenszweck verpflichtet. Es darf bei seinen Entscheidungen weder persönliche Interessen verfolgen noch Geschäftschancen, die dem Unternehmen zustehen, für sich nutzen. Mitglieder der operativen Führungsebene dürfen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit weder für sich noch für andere Personen von Dritten Zuwendungen oder sonstige Vorteile fordern oder annehmen oder Dritten ungerechtfertigte Vorteile gewähren. Allfällige Interessenskonflikte sind der strategischen Führungsebene gegenüber umgehend offenzulegen.
- (C 27) Mitglieder der operativen Führungsebene dürfen entgeltliche und/oder zeitintensive Nebentätigkeiten und insbesondere strategische Führungsfunktionen in anderen Unternehmen nur mit Zustimmung der strategischen Führungsebene übernehmen.

3.2.4 Empfehlungen zum Zusammenwirken der Strategischen und Operativen Führungsebene

3.2.4.1 Grundsätze

- (C 28) Eine den Grundsätzen der Corporate Governance folgende Unternehmensführung findet im Rahmen offener Diskussionen zwischen strategischer und operativer Führungsebene und innerhalb dieser Organe statt. Grundlage dafür ist gegenseitiges Vertrauen basierend auf der Einhaltung der vorgeschriebenen Transparenz-, Offenlegungs- und Vertraulichkeitspflichten.

3.2.4.1 Informationsfluss

- (C 29) Die Mitglieder der strategischen Führungsebene und insbesondere ihr Präsident pflegen einen regelmässigen Kontakt mit den Mitgliedern der operativen Führungsebene.
- (C 30) Die operative Führungsebene soll die strategische Führungsebene regelmässig, zeitnah und umfassend über alle für das Unternehmen relevanten Fragen der Planung, der Geschäftsentwicklung, der Einhaltung von massgebenden Gesetzesbestimmungen, Verordnungen und Reglementen, der Risikolage und des Risikomanagements sowie über bedeutende Veränderungen der Rahmenbedingungen orientieren. Dabei ist auf Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen unter Angabe von Gründen einzugehen und die bereits eingeleiteten oder geplanten Gegenmassnahmen vorzustellen.
- (C 31) Der Präsident der strategischen Führungsebene ist über wichtige Ereignisse, die für die Beurteilung der Lage und Entwicklung sowie für die Leitung des öffentlichen Unternehmens von wesentlicher Bedeutung sind, unverzüglich durch die operative Führungsebene zu informieren. Der Präsident orientiert dann – soweit erforderlich – die Mitglieder der strategischen Führungsebene und beruft allenfalls eine ausserordentliche Sitzung ein.

3.2.5 Weitere Empfehlungen

- (A 15) Eine Vermögenshaftpflichtversicherung für die Mitglieder der strategischen und operativen Führungsebene (D&O-Versicherung) soll nur von öffentlichen Unternehmen abgeschlossen werden, die erhöhten unternehmerischen Risiken ausgesetzt sind. Es ist sicherzustellen, dass Leistungen im Versicherungsfall unmittelbar an das öffentliche Unternehmen bezahlt werden und ein angemessener Selbstbehalt vereinbart wird.
- (C 32) Die strategische Führungsebene trifft die erforderlichen Massnahmen zum Schutz von Leben, Gesundheit und persönlicher Integrität der Angestellten des öffentlichen Unternehmens. Dies betrifft insbesondere Massnahmen gegen Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz.

4 Zusammenfassung der rechtlichen Aspekte

Für öffentliche Unternehmen stehen in der Schweiz nicht nur die im Obligationenrecht vorgesehenen sieben Gesellschaftsformen²³, sondern auch der Verein und die Stiftung gemäss Zivilgesetzbuch und überdies alle Gesellschaftsformen des Verwaltungsrechts²⁴ zur Verfügung. Je nach gewählter Gesellschaftsform gelten deshalb völlig unterschiedliche gesetzliche Bestimmungen.²⁵ Dies erschwert den Überblick über die Rechtsprobleme im Bereich der Public Corporate Governance. Umso mehr sind Rahmengesetze zur Harmonisierung von spezialgesetzlichen Vorschriften und Empfehlungen in Form von Codes of Best Practice als Ergänzung des Hard Law durch Soft Law sinnvoll. Damit könnten viele Unklarheiten beseitigt, unnötige Streitigkeiten vermieden und die Steuerung und Überwachung von öffentlichen Unternehmen effizienter gestaltet werden. Allerdings bedarf die Umsetzung gezielter Unterstützung. Es nützt wenig, für alle öffentlichen Unternehmen eine Eigentümerstrategie oder ein Anforderungsprofil für die Mitglieder der strategischen Führungsebene vorzuschreiben, wenn das Know How zur Erarbeitung solcher Unterlagen fehlt und auch keine entsprechenden Muster vorhanden sind.

Die Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen kann in vielen Bereichen noch optimiert und effizienter gestaltet werden. Ein erfolgsversprechender Weg dazu kann über folgende Stufen führen:

- a) Erlass eines Rahmengesetzes zur Harmonisierung von Spezialgesetzen und einheitliche Vorgabe zwingend notwendiger Regelungen. Im Rahmengesetz sollte insbesondere klargestellt werden, wer die Mitglieder der strategischen Führungsebene in den öffentlichen Unternehmen wählt und ob allenfalls ausnahmsweise Vertreter der Exekutive dort Einsitz nehmen dürfen.
- b) Präzisierung von spezialgesetzlichen Vorschriften mit punktuellen Aus-

23 Konkret: Einfache Gesellschaft, Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft, Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Genossenschaft.

24 Konkret: öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen jeweils in selbständiger oder unselbständiger Form.

25 Zu den Auswahlkriterien zur Bestimmung der geeigneten Rechtsform bei der Auslagerung von Aufgaben in ein öffentliches Unternehmen vgl. Schedler, Müller & Sonderegger (2009:43 ff.).

nahmen von den allgemeinen Vorschriften des Rahmengesetzes, um den besonderen Anforderungen des konkreten öffentlichen Unternehmens gerecht zu werden.

- c) Vorgabe von Empfehlungen zur Führung und Kontrolle der öffentlichen Unternehmen in jenen Bereichen, die für die Unternehmensentwicklung und zur Wahrung der Interessen der öffentlichen Körperschaft wichtig sind, jedoch situativ angepasst werden können und keiner zwingender gesetzlicher Regelung bedürfen.
- d) Abgabe von Mustern und Checklisten zur Unterstützung der Umsetzung von Normen und Empfehlungen in den öffentlichen Unternehmen, allenfalls kombiniert mit Workshops und Weiterbildungskursen für die Mitglieder der strategischen Führungsebene.
- e) Festlegung einer konkreten Eignerstrategie für jedes öffentliche Unternehmen bzw. Erarbeitung einer Beteiligungsstrategie für jene öffentlichen Unternehmen, an denen nur eine Minderheitsbeteiligung besteht.
- f) Klarstellen des Anforderungsprofils für die Mitglieder der strategischen Führungsebene in den öffentlichen Unternehmen und gegebenenfalls Beizug von externen Spezialisten zur Unterstützung bei der Suche und Auswahl von geeigneten Kandidaten.
- g) Einführen eines aussagekräftigen Beteiligungscontrollings mit dem sich die Umsetzung der Vorgaben zur Public Corporate Governance periodisch überprüfen lassen.

5 Anhang zum 2. Teil

(1) Erläuterungen zu den Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein	78
(2) Mögliche Disposition einer Eignerstrategie für Kantonalbanken	94
(3) Musterdokument – Eignerstrategie der Regierung des Fürstentums Liechtenstein für die Beteiligung an der Telecom Liechtenstein AG	97

(1) Erläuterungen zu den Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein

Erläuterungen zu den massgebenden Empfehlungen

Erläuterungen zur Struktur der Empfehlungen

Da es sich bei allen Corporate Governance-Codes nur um Soft Law handelt, gilt der Grundsatz «comply or explain». Dies ist der wesentliche Unterschied zu den zwingenden Bestimmungen eines Gesetzes. Damit wird gleichzeitig sichergestellt, dass die Empfehlungen durchaus spezifisch auf die jeweiligen Unternehmen angepasst werden können. Aus Effizienzgründen wird der Grundsatz «comply or explain» allerdings nur auf bedeutende Empfehlungen angewandt (C). Die übrigen Empfehlungen (A) werden eher als Anregungen verstanden, welche freiwillig umgesetzt werden sollten und deren Abweichung nicht offengelegt und begründet werden muss.

Art. 22 ÖUSG schreibt der strategischen Führungsebene im Interesse der Öffentlichkeit vor, alle für die wirtschaftliche Beurteilung des öffentlichen Unternehmens notwendigen Angaben im jährlichen Geschäftsbericht darzulegen. Dazu gehören auch Angaben zur Compliance. Die Erklärung, ob den Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein entsprochen wurde, ist in einem separaten Kapitel im Geschäftsbericht abzugeben. Dort sind auch allfällige Abweichungen von C-Empfehlungen offenzulegen und zu begründen. Die Begründung sollte den Grund für die Abweichung umfassen, die erwartete Dauer der Abweichung sowie die geplanten oder getroffenen Massnahmen, um trotz der Abweichung allfällige Nachteile zu vermeiden oder zu mildern.

Erläuterungen zum Anwenderkreis der Empfehlungen

Der Rahmen der betroffenen Unternehmen wird durch die Begriffsdefinition in Art. 2 ÖUSG abgesteckt. Die Berücksichtigung der Empfehlungen ist der Grösse und Komplexität des einzelnen öffentlichen Unternehmens anzupassen und sollte mit einem vertretbaren Aufwand verbunden sein.

Nicht notwendig ist die Anwendung der Empfehlungen für börsennotierte Unternehmen, da diese bereits den Corporate Governance-Vorschriften der jeweiligen Börse unterliegen.

Erläuterungen zur Unternehmensstrategie

Erläuterung zu C 1

Bereits in Art. 16 ÖUSG wird vorgegeben, dass die Regierung eine Eigner- oder Beteiligungsstrategie für jedes öffentliche Unternehmen zu erlassen hat. Diese soll sowohl für die Mitarbeitenden als auch für die übrigen Anspruchsgruppen des jeweiligen Unternehmens Sicherheit in Bezug auf die unternehmerische Ausrichtung bieten. Die Eigner- oder Beteiligungsstrategie umfasst unter anderem die politischen, unternehmerischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ziele der Regierung sowie Vorgaben zur Umsetzung dieser Ziele. Entsprechend der Vorgaben aus der Eigner- oder Beteiligungsstrategie hat die strategische Führungsebene eine Unternehmensstrategie festzulegen. Es wird empfohlen, dass die Unternehmensstrategie erst nach einer umfassenden Analyse des Unternehmens und des relevanten Umfelds festgelegt und umgesetzt werden sollte.

Erläuterung zu C 3

Die Regierung hat gemäss Art. 17 ÖUSG das Recht, die Unternehmensstrategie jederzeit anzufordern. Den strategischen Führungsorganen wird jedoch empfohlen, von sich aus jeweils die aktuellste Version dem zuständigen Regierungsmitglied zur Kenntnis zu bringen. Dies sollte bei jeder Änderung oder Ergänzung geschehen.

Erläuterungen zur Strategischen Führungsebene

Erläuterungen zur Zusammensetzung der Strategischen Führungsebene

Erläuterung zu A 1

Eine regelmässige fachliche und funktionsbezogene Aus- und Weiterbildung für alle Mitglieder der strategischen Führungsebene sollte selbstverständlich sein. Diese Ausbildungen müssen jedoch auf das jeweilige öffentliche Unternehmen angepasst sein und können deshalb nicht gesetzlich vorgeschrieben werden. Die Kosten der Aus- und Weiterbildung sollten vom öffentlichen Unternehmen getragen werden.

Erläuterung zu C 5

Personen mit guten fachlichen und sozialen Qualifikationen werden vielfach gleichzeitig in mehreren Führungsgremien gewünscht. Damit ist nicht nur die Gefahr einer zeitlichen Überbelastung, sondern auch einer Interessenskollision verbunden. Die umgehende Offenlegung von zusätzlichen Mandaten ist deshalb dringend zu empfehlen. Diese erfolgt an den Präsidenten der strategischen Führungsebene, im Falle des Präsidenten an den Vizepräsidenten, der im Anschluss die gesamte strategische Führungsebene informiert, da es u.a. darum geht, festzustellen, ob ein möglicher Interessenskonflikt vorliegt und somit die Ausstandsregelungen gemäss Art. 11 ÖUSG Anwendung finden. Die Regierung als Wahlorgan sollte ebenfalls informiert werden, um eine mögliche Verletzung der Unvereinbarkeitsregelungen nach Art. 5 ÖUSG auszuschliessen.

Unter dem Mandatsbegriff werden Funktionen in operativ tätigen Unternehmen oder sonstigen Organisationen verstanden, keineswegs Rechtsanwaltsmandate oder Mandate z. B. in nicht operativ tätigen Sitzgesellschaften.

Erläuterung zu C 6

Es kann jedem Amtsinhaber passieren, dass er aus aussergewöhnlichen Gründen einmal nicht an einer Sitzung teilnehmen kann. Häufen sich jedoch Abwesenheiten, so sind die Gründe dafür kritisch zu hinterfragen. Mit der Bekanntgabe der Abwesenheiten und Angabe der Gründe im Geschäftsbericht wird Transparenz geschaffen und Gerüchten vorgebeugt. Gleichzeitig

soll damit ein freiwilliger Rücktritt von Funktionsträgern gefördert werden, welche die notwendige Zeit für das Mandat nicht mehr aufbringen können.

Erläuterung zu A 2

Es ist unmöglich, gleichzeitig eine Diskussion seriös zu protokollieren und seine eigene Meinung kritisch einzubringen. Aus diesem Grund sollte stets ein Protokollführer bestimmt werden, der nicht Mitglied der strategischen Führungsebene ist. Der Protokollführer hat Einblick in praktisch alle vertraulichen Unterlagen und ist auch bei kritischen Diskussionen anwesend. Zur Sitzungsvorbereitung sollte er ebenfalls alle massgebenden Unterlagen erhalten. Im Nachgang zur Sitzung kann der Protokollführer mithelfen, die Pendenzen erledigung zu überwachen. Zudem kann er auch mit der formellen Führung und Aktualisierung der notwendigen Dokumente der strategischen Führungsebene betraut werden. Es scheint deshalb angezeigt, nicht nur vom «Protokollführer», sondern umfassender vom «Sekretär» zu sprechen. Diese Funktion kann in kleineren Unternehmen allenfalls von einem Mitglied der operativen Führungsebene übernommen werden; in grösseren Unternehmen sollte aus Gründen der Arbeitsbelastung ein separater Funktionsträger vorgesehen werden.

Erläuterung zu A 3

Die Suche nach geeigneten Mitgliedern für die strategische Führungsebene eines Unternehmens ist oftmals schwierig und zeitaufwendig. Eine langfristige Nachfolgeplanung erleichtert dabei den frühzeitigen Beginn der Suche. Die Regierung hat aus diesem Grund für die öffentlichen Unternehmen einen Rekrutierungsprozess von Mitgliedern der strategischen Führungsebene erlassen. Dazu ist vorab eine Übersicht über das ordentliche Ausscheiden von Mitgliedern durch Ablauf der letztmöglichen Mandatsperiode zu erstellen. Zudem sollte der Präsident zu Beginn jedes Geschäftsjahrs abklären, ob mit allfälligen Rücktritten vor Ablauf einer Mandatsperiode zu rechnen ist.

Erläuterungen zu den Aufgaben der Strategischen Führungsebene

Erläuterung zu C 7

Um die fristgerechte und ordnungsgemässe Erfüllung der gesetzlich und statutarisch vorgeschriebenen Aufgaben sicherzustellen, empfiehlt sich unter anderem die Festlegung eines Führungskalenders mit jährlich wiederkehrenden Schwerpunktthemen gemäss Empfehlung C 12, wobei die Termine bereits im Vorjahr geplant und fixiert werden sollten.

Erläuterung zu C 8

Die strategische Führungsebene hat vorab durch entsprechende Massnahmen sicherzustellen, dass die für das Unternehmen massgebenden Vorschriften auch tatsächlich eingehalten werden (sog. Compliance). Zusätzlich hat die oberste Unternehmensleitung jedoch auch für ein ausreichendes ethisches Verhalten ihrer Mitarbeiter zu sorgen. Eine Möglichkeit dazu ist der Erlass von ethischen Grundsätzen. Im Vordergrund stehen dabei Richtlinien zum Umgang mit Geschäftspartnern und Dritten. Dazu gehören namentlich die Beachtung des Wettbewerbsrechts und des Kartellrechts, das Anbieten und Gewähren von Vorteilen, das Fordern und die Annahme von Vorteilen sowie die besonderen Regeln für die Vergabe von Aufträgen und Spenden.

Erläuterung zu C 9

Zahlreiche Unternehmensskandale und Unternehmenszusammenbrüche haben gezeigt, dass ein umfassendes Risikomanagement heute unumgänglich ist. Unter Risikomanagement ist dabei das permanente und systematische Erfassen von Risiken aller Art im Hinblick auf die Existenz und Weiterentwicklung des Unternehmens, die Analyse und Priorisierung der erkannten Risiken sowie die Festlegung und Umsetzung von adäquaten strategischen bzw. operativen Massnahmen zur Minimierung der nicht tolerierbaren Risiken zu verstehen. Dazu gehören nicht nur finanzielle und operative Risiken, sondern auch Risiken aus der Corporate Governance; deshalb wird auch von einem sog. Integrierten Risikomanagement gesprochen.

Ein Risikomanagement ist durchaus möglich ohne ein internes Kontrollsystem (IKS), nicht jedoch umgekehrt. Bei grösseren Unternehmen sollte des-

halb zusätzlich noch ein IKS eingeführt werden. Ein IKS umfasst die Gesamtheit aller von der strategischen und operativen Führungsebene angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen. Die organisatorischen Massnahmen der internen Kontrolle sind in die Betriebsabläufe integriert, das heisst, sie erfolgen arbeitsbegleitend oder sind dem Arbeitvollzug direkt vor- oder nachgelagert.

Erläuterung zu A 4

Um im laufenden Tagesgeschäft rechtzeitig die richtigen Entscheidungen treffen zu können, muss die operative Führungsebene über entsprechende Kennzahlen und Informationen verfügen. Die strategische Führungsebene hat deshalb dafür zu sorgen, dass auf operativer Stufe ein ausreichendes und aussagekräftiges Informationssystem (sog. Management-Informationssystem, kurz MIS) besteht. Diese Informationen sind detaillierter als diejenigen, welche den Mitgliedern der strategischen Führungsebene zur Verfügung stehen müssen.

Erläuterung zu A 5

Es ist zu empfehlen, dass die strategische Führungsebene die von ihr erlassenen Reglemente periodisch überprüft und sie den aktuellen Erfordernissen anpasst. Dies sollte mindestens einmal in einer vierjährigen Amtsperiode des Präsidenten geschehen.

Erläuterungen zu den Aufgaben des Präsidenten der Strategischen Führungsebene

Erläuterung zu A 6

Dem Präsidenten der strategischen Führungsebene kommt eine zentrale Rolle zu. Deshalb sollte für ihn auch eine klare Stellenbeschreibung mit Anforderungsprofil erstellt werden. Der Präsident sollte nicht nur die Sitzungsleitung übernehmen, sondern sich auch aktiv um die Sitzungsvorbereitung und um die Umsetzung der Beschlüsse kümmern. Er hat zudem die Information aller Mitglieder der strategischen Führungsebene im Hinblick auf die einzelnen Sitzungstraktanden zu gewährleisten.

Erläuterung zu C 11

Es ist für die effiziente Führung und Kontrolle eines Unternehmens von entscheidender Bedeutung, dass die Mitglieder der strategischen Führungsebene nicht nur optimal zusammengesetzt sind, sondern dass sie auch umfassend über alle für die Willensbildung und die Überwachung des Unternehmens erheblichen Aspekte orientiert werden. Es darf nicht sein, dass nur der Präsident oder allenfalls noch die Mitglieder eines Ausschusses über die notwendigen Informationen verfügen, während der Rest der Mitglieder keine Kenntnis von den notwendigen Fakten hat. Die Gefahr einer derartigen «Zweiklassengesellschaft» ist besonders bei Führungsgremien mit einer hohen Mitgliederzahl sehr gross. In einem solchen Falle können die Mitglieder der strategischen Führungsebene ihre Verantwortung gar nicht mehr ordnungsgemäss wahrnehmen. Der Präsident hat deshalb dafür zu sorgen und auch dafür einzustehen, dass die notwendigen Informationen vollständig und zeitgerecht allen Mitgliedern zukommen.

Erläuterung zu C 12

Die Bekanntgabe von Details aus Sitzungsdiskussionen der strategischen Führungsebene könnte – speziell bei öffentlichen Unternehmen – ernsthafte Konsequenzen haben. Deshalb soll der Präsident besonders sorgfältig auf die Geheimhaltung achten. Es ist klarzustellen, dass ohne gegenteilige Festlegung Informationen über das öffentliche Unternehmen im Allgemeinen und über die Sitzungen der strategischen Führungsebene im Besonderen strikt vertraulich zu behandeln sind. Die Verschwiegenheitspflicht gilt auch für hinzugezogene Dritte.

*Erläuterungen zur Arbeitsweise der Strategischen Führungsebene**Erläuterung zu C 13*

Ein Führungskalender mit jährlich wiederkehrenden Schwerpunktthemen kann mithelfen, die Zusammenstellung der Sitzungstraktanden zu optimieren. Zu den Themen, die periodisch vom strategischen Führungsgremium behandelt werden sollten gehören z.B. die Unternehmensstrategie, das Budget und die Jahresrechnung, das Risikomanagement, die Leistungsbeurteilung

auf strategischer und operativer Ebene, die Nachfolgeplanung und die Reglementsüberprüfung.

Erläuterung zu A 7

Die Mitglieder der operativen Führungsebene haben schon auf Grund ihrer Funktion fundiertere Kenntnisse vom operativen Geschäft als die Mitglieder der strategischen Führungsebene. Insbesondere bei der Erörterung des aktuellen Geschäftsgangs und der aktuellen Finanzlage sind deshalb die entsprechenden operativen Führungsmitglieder zu den Sitzungen des strategischen Führungsgremiums beizuziehen. Aber auch zu anderen Themen sollten die entsprechenden Funktionsträger bei Bedarf beigezogen werden. Dies ermöglicht eine umgehende Fragenbeantwortung und einen kritischen Gedankenaustausch. Umgekehrt sollte die strategische Führungsebene durchaus auch regelmässig Punkte ohne Anwesenheit von Mitgliedern der operativen Führungsebene besprechen, damit die strategische Führungsebene Internes auch ausschliesslich unter sich diskutieren kann.

Erläuterung zu C 15

So wie die operative Führungsebene durch ein Management-Informationssystem (MIS) regelmässig und aktuell die massgebenden Geschäftsinformationen erhält, muss auch die strategische Führungsebene periodisch bzw. bei ausserordentlichen Vorfällen umgehend über den Geschäftsgang orientiert werden. Dazu muss der operativen Führungsebene vom strategischen Führungsgremium ein entsprechendes Informationskonzept vorgegeben werden. Darin sind die Zielsetzungen des Informationssystems, der zeitliche Ablauf, der Umfang und der Inhalt der abzuliefernden Informationen anzugeben.

Erläuterung zu A 9

Auch wenn die strategische Führungsebene optimal zusammengesetzt ist, so kann es dennoch Fälle geben, in denen zur Entscheidungsfindung ein Experte beigezogen werden sollte. Dies muss auf Kosten des Unternehmens möglich sein, wenn das strategische Führungsgremium einen entsprechenden Beschluss fällt. Eine individuelle und persönliche Beratung auf Kosten des Unternehmens, wie sie in anderen Ländern möglich ist, geht zu weit. Deshalb

wird ausdrücklich ausgeschlossen, dass ein einzelnes Mitglied selbst derartige Beratungsaufträge vorgeben kann, zumal damit das Prinzip der Kollektivunterschrift verletzt würde.

Erläuterung zu C 16

Investitionen sollen nicht leichtfertig und ohne ausreichende Entscheidungsgrundlagen beschlossen werden. Soweit möglich ist eine Rentabilitätsberechnung anzustellen. Immer wird dies jedoch nicht möglich sein. Als Empfehlung wird deshalb der Grundsatz aufgestellt, dass Investitionen erst dann freigegeben werden dürfen, wenn sie vom zuständigen Organ genehmigt wurden.

Erläuterung zu C 17

In den meisten Unternehmen werden den Mitgliedern der operativen Führungsebene jährlich konkrete Ziele vorgegeben und deren Erreichung am Ende des Geschäftsjahres überprüft. Dies entspricht einer periodischen Leistungsbeurteilung. Damit erfüllt die strategische Führungsebene gleichzeitig ihre unentziehbare und undelegierbare Aufgabe der Überwachung der operativen Ebene. Derselbe Ansatz sollte auch für die strategische Führungsebene verfolgt werden, damit auf systematische Weise die eigene Leistung und Arbeitsweise kritisch hinterfragt und diese aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse verbessert werden können. Wie genau die Selbst- und Fremdevaluation ausgestaltet wird, bleibt der strategischen Führungsebene selbst überlassen. Die Evaluation könnte beispielsweise in Form einer Feedbackrunde zum Jahresende erfolgen, in der die Mitglieder der strategischen Führungsebene beurteilen, wie sie ihre Arbeit im vergangenen Jahr wahrgenommen haben.

Erläuterungen zu den Ausschüssen der Strategischen Führungsebene

Erläuterung zu A 10

Es ist unbestritten, dass Ausschüsse die Effizienz eines Führungsorgans wesentlich steigern können. Üblich sind Prüfungsausschüsse (Audit Committee), denen auch das Risikomanagement übertragen wird und Nominierungs- bzw. Entschädigungsausschüsse. Dabei ist allerdings klarzustellen, dass

die Gesamtverantwortung für jene Aufgaben, welche an solche Ausschüsse delegiert werden, weiterhin beim entsprechenden Führungsorgan verbleibt. Bei jedem Ausschuss ist klarzustellen, ob es sich um eine befristete oder eine unbefristete Aufgabendelegation handelt.

Erläuterung zu C 18

Es ist selbstverständlich, dass die Ausschussmitglieder und der jeweilige Ausschusspräsident vom strategischen Führungsgremium als Ganzes zu bestellen sind. Mitglieder von Ausschüssen können auch Personen sein, die nicht der strategischen Führungsebene angehören, aber über für den Ausschuss notwendiges Spezialwissen verfügen (z.B. Human-Resources-Spezialist im Nominierungs- und Entschädigungsausschuss). Grundsätzlich sollten alle Regelungen zur Organisation der strategischen Führungsebene in einem entsprechenden Organisationsreglement fixiert werden. Um den Umfang dieses Reglements jedoch beschränken zu können, kann es zweckmässig sein, im Organisationsreglement nur die Grundsätze der einzelnen Ausschüsse festzulegen und zusätzlich noch separate Reglemente zu erlassen. Nur die Festhaltung in einem Protokoll würde für einen unbefristeten Ausschuss nicht genügen.

Erläuterung zu A 11

Die Erfahrungen in vielen Unternehmen haben gezeigt, dass vor allem ein Prüfungsausschuss von grossem Nutzen sein kann. Er hat primär die Aufgabe, die strategische Führungsebene bei ihrer finanziellen Führungsaufgabe (Ausgestaltung des Rechnungswesens, Finanzplanung, Finanzkontrolle) zu unterstützen. Namentlich überwacht der Prüfungsausschuss die Strukturen und Abläufe im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens sowie die Prüfung durch die Revisionsstelle, um eine transparente, gesetzeskonforme finanzielle Berichterstattung und Prüfung sicherzustellen. Damit diese Aufgaben wirklich wahrgenommen werden können, sollte der Vorsitzende über Erfahrungen im Finanz- und Rechnungswesen verfügen. Natürlich ist auch bei diesem Punkt unternehmensindividuell und adäquat vorzugehen.

Erläuterung zu A 13

Ein Prüfungsausschuss ist prädestiniert, auch die Wirksamkeit eines allfälligen internen Kontrollsystems (IKS), die Effizienz des Risikomanagements und die Einhaltung der gesetzlichen bzw. regulatorischen Vorschriften (soweit sie die Rechnungslegung tangieren) zu überprüfen. Mit dieser Empfehlung wird diese Zusatzaufgabe des Prüfungsausschusses klargestellt.

*Erläuterungen zur Entschädigung der Strategischen Führungsebene**Erläuterung zu C 19*

In den Spezialgesetzen der öffentlichen Unternehmen wird geregelt, ob die Regierung oder die strategische Führungsebene selbst die Entschädigungshöhe festlegt. Die Höhe der Entschädigung sollte dabei auf jeden Fall angemessen und wenn möglich marktkonform sein. Dabei sollten sowohl die jeweilige Funktion innerhalb der strategischen Führungsebene als auch der «Marktpreis» der Tätigkeit berücksichtigt werden, wie dies in Art. 21 ÖUSG umschrieben ist. Ein gewisses Mass an Ehrenamtlichkeit sollte von den Mitgliedern der strategischen Führungsebene öffentlicher Unternehmen aber ebenfalls gefordert werden können. Bei der Festlegung der Entschädigungshöhe sollten idealerweise auch die Leistungsgerechtigkeit, die Sozialgerechtigkeit und die Unternehmensgerechtigkeit überprüft werden. Abgangsentschädigungen sind gesetzlich nicht zulässig. Von Erfolgsbeteiligungen ist ebenfalls abzusehen, um falsche Anreize hinsichtlich kurzfristiger Zielerreichung zu vermeiden. Die strategische Führungsebene sollte vor allem die langfristigen Ziele im Auge behalten.

*Erläuterungen zu Interessenkonflikten der Strategischen Führungsebene**Erläuterung zu C 20*

Bestimmungen zu Interessenskollisionen, wie in Art. 11 ÖUSG, und damit zu Ausstandsregelungen sind notwendig, um die sachliche Willensbildung der strategischen Führungsebene nicht zu beeinflussen. Ein Interessenkonflikt liegt u.a. auch dann vor, wenn das zu behandelnde Geschäft eine nahestehende Person oder ein nahestehendes Unternehmen betrifft. Es ist dabei nicht zwingende Voraussetzung, dass der Ausstandsgrund von der betroffe-

nen Person selbst aufgebracht wird. Auch die anderen Mitglieder der strategischen Führungsebene können zur Ansicht gelangen, dass ein Ausstandsgrund vorliegt und diesen dem Präsidenten entsprechend anzeigen. Im Falle eines Interessenskonfliktes des Präsidenten, ist sein Stellvertreter zu informieren. Die strategische Führungsebene entscheidet nach der Offenlegung gemeinsam, ob ein Ausstandsgrund gegeben ist oder nicht.

Potenzielle Interessenskonflikte stehen einer Bestellung zum und einer Tätigkeit als Mitglied der strategischen Führungsebene in der Regel nicht entgegen. Bei dauerhaften Interessenskonflikten soll eine Bestellung oder Fortsetzung der Tätigkeit aber nicht erfolgen.

Erläuterung zu C 21

Auf die Gewährung von Darlehen an Mitglieder der strategischen Führungsebene sollte generell verzichtet werden, obwohl dies gesetzlich nicht verboten ist. Bei Banken müssen solche Organdarlehen sogar speziell gemeldet werden. Sollte in Ausnahmefällen dennoch ein solches Darlehen bestehen, so soll dies im Geschäftsbericht transparent offen gelegt werden.

Erläuterungen zur Operativen Führungsebene

Erläuterungen zur Zusammensetzung der Operativen Führungsebene

Erläuterung zu A 14

Für die Mitglieder der strategischen Führungsebene wird vor allem im Hinblick auf absehbare Pensionierungen eine langfristige Nachfolgeplanung empfohlen, dasselbe gilt auch für die Nachfolge auf der operativen Führungsebene. Bei der Auswahl der Mitglieder für die operative Führungsebene sollen ausschliesslich objektive Kriterien zur Anwendung gelangen, womit insbesondere politische Überlegungen bei der Stellenbesetzung ausgeschlossen werden.

Erläuterung zu C 22

Befristete Arbeitsverträge können vor Ablauf der festen Vertragsdauer nur noch aus wichtigen Gründen ausserordentlich beendet werden. Dies kann u.U. dazu führen, dass nur bedingt fähige Mitglieder der operativen Füh-

rungsebene weiter beschäftigt werden müssen. Aus diesem Grund sollten Arbeitsverträge mit Mitgliedern der operativen Führungsebene grundsätzlich nur unbefristet abgeschlossen werden. Ist aus besonderen Gründen der Abschluss eines befristeten Arbeitsvertrags erforderlich, so sollte in Analogie zur regulären Amtsdauer für Mitglieder der strategischen Führungsebene auch die Vertragsdauer vier Jahre nicht übersteigen. Bei unbefristeten Arbeitsverhältnissen ist darauf zu achten, dass die Kündigungsregelungen marktkonform sind und die Interessen des öffentlichen Unternehmens schützen. Eine Kündigungsfrist von über sechs Monaten oder eine Abgangsentschädigung widersprechen grundsätzlich diesen Interessen.

Erläuterung zu C 23

Die Bestellung, Beaufsichtigung und Entlassung von Mitgliedern der operativen Führungsebene ist eine unentziehbare und undelegierbare Aufgabe der strategischen Führungsebene. Dies gilt auch in jenen Fällen, wo ein spezieller Nominierungsausschuss besteht. Zur Bestellung operativer Funktionsträger gehört insbesondere auch die Festlegung der arbeitsvertraglichen Modalitäten. Zur Sicherstellung, dass alle Entschädigungen inkl. Pensionseinlagen allen Mitgliedern der strategischen Führungsebene bekannt sind, sollte von der Revisionsstelle jährlich eine detaillierte Übersicht mit Bestätigung der Richtigkeit verlangt werden.

Erläuterungen zur Entschädigung der Operativen Führungsebene

Erläuterung zu C 24

Die Entschädigung der Mitglieder der operativen und der strategischen Führungsebene ist speziell bei öffentlichen Unternehmen ein heikles Thema. Auf der einen Seite müssen genügend hohe Entschädigungen offeriert werden, um überhaupt geeignete Kandidaten für die entsprechenden Funktionen zu finden. Auf der anderen Seite muss die Entschädigungshöhe aus Sicht der Öffentlichkeit verständlich und angemessen sein. Im Hinblick auf die unterschiedliche Komplexität und die Bedeutung der öffentlichen Unternehmen wird weitgehend darauf verzichtet, konkrete Vorgaben für bestimmte Funktionen oder für die Bandbreite der Entschädigungshöhe zu machen. Vielmehr

wird als Grundsatz eine markt- und leistungsgerechte Gesamtentschädigung gefordert. Eine marktkonforme Entschädigung der strategischen Führungsebene ist hingegen kaum vollständig umsetzbar, da gerade bei öffentlichen Unternehmen die Wahrnehmung einer Funktion zugunsten der Gesellschaft berücksichtigt werden muss, was eine gewisse «Ehrenamtlichkeit» mit sich bringt.

Erläuterung zu C 25

Die Gesamtentschädigung der operativen Führungsebene muss individuell auf die Mitglieder aufgeteilt werden. Dabei ist die persönliche Leistung des einzelnen Mitgliedes ebenso zu würdigen wie der nachhaltige Erfolg des Unternehmens. Falsche Anreize sind zu vermeiden, dazu gehören beispielsweise reine Umsatzbeteiligungen ohne Rücksicht auf Rendite oder Risiko.

Erläuterungen zu Interessenkonflikten der Operativen Führungsebene

Erläuterung zu C 27

Mitglieder der operativen Führungsebene sollten sich grundsätzlich mit ihrer gesamten Arbeitskraft für jenes öffentliche Unternehmen einsetzen, bei dem sie beschäftigt sind. Schon aus diesem Grund sollten entgeltliche und/oder zeitintensive Nebenbeschäftigungen bei anderen Unternehmen die Ausnahme bilden. Besonders problematisch ist die Übernahme von strategischen Führungsfunktionen bei anderen Unternehmen, unabhängig davon, ob es sich um private oder öffentliche Unternehmen handelt. Die Tätigkeit in der strategischen Führungsebene in nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und/oder in Non-Profit-Organisationen (NPOs) ist häufig zwar unentgeltlich, aber sehr zeitintensiv, weshalb solche Mandate ebenfalls unter diese Empfehlung fallen. Durch solche Nebenbeschäftigungen können dauernde Interessenskonflikte oder Imageprobleme für das Unternehmen mit der Hauptbeschäftigung entstehen. Nebenbeschäftigungen von Mitgliedern der operativen Führungsebene sollten deshalb kritisch hinterfragt und dafür die Zustimmung des strategischen Führungsgremiums eingeholt werden.

Erläuterungen zum Zusammenwirken strategische und operative Führungsebene

Grundsätze

Erläuterung zu C 28

Die Empfehlungen sollen eine enge Zusammenarbeit der strategischen und operativen Führungsebene fördern, damit die Organe die ihnen zugewiesenen Aufgaben vollumfänglich wahrnehmen können. Wie die Zusammenarbeit ausgestaltet wird, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

Informationsfluss

Erläuterung zu C 29

Die strategische Führungsebene soll eng mit der operativen Führungsebene zusammenarbeiten. Ein regelmässiger Kontakt, insbesondere durch den Präsidenten der strategischen Führungsebene erscheint deshalb empfehlenswert. Der Präsident der strategischen Führungsebene soll im Rahmen seiner Kontakte als Gast auch an einzelnen Sitzungen der operativen Führungsebene teilnehmen. Dadurch wird das Verständnis für die Arbeitsweise und die Probleme auf operativer Stufe gefördert.

Erläuterung zu C 30

Es wird an die operative Führungsebene appelliert, Abweichungen des Geschäftsverlaufs von den aufgestellten Plänen und Zielen nicht nur einfach anzuführen, sondern auch die Gründe dafür und die bereits eingeleiteten oder geplanten Gegenmassnahmen zu erörtern. Eine derartige Berichterstattung hilft der strategischen Führungsebene, ihre Sitzungen zielgerichtet zu strukturieren und effizient durchzuführen.

Erläuterung zu C 31

Der Präsident der strategischen Führungsebene hat die Aufgabe, für eine rechtzeitige Information aller Mitglieder der strategischen Führungsebene über erhebliche Aspekte des öffentlichen Unternehmens zu sorgen. Diese Aufgabe kann er jedoch nur wahrnehmen, wenn er seinerseits über wichtige Ereignisse orientiert wird. Gleichzeitig wird klargestellt, dass der Präsident

allenfalls auch eine ausserordentliche Sitzung des strategischen Führungsgremiums einberufen muss, falls dies aufgrund der Situation als erforderlich erscheint.

Erläuterungen zu weiteren Empfehlungen

Erläuterung zu A 15

Die Prämien solcher Directors-and-Officers-Versicherungen (D&O-Versicherungen) sind in der Regel relativ hoch. Zudem sind zahlreiche Handlungen und Unterlassungen insbesondere im Zusammenhang mit strafrechtlichen Delikten nicht gedeckt. Ein Versicherungsabschluss sollte deshalb nur bei öffentlichen Unternehmen mit erhöhten unternehmerischen Risiken erfolgen. Da die Versicherungsprämien vom Unternehmen bezahlt werden, muss sichergestellt werden, dass auch die Versicherungsleistungen direkt an das Unternehmen erfolgen.

Erläuterung zu C 32

Gemäss Art. 28 des Staatspersonalgesetzes achtet der Staat die Persönlichkeit der Angestellten und schützt diese. Als Eignervertretung fordert die Regierung von den strategischen Führungsebenen der öffentlichen Unternehmen, dass diese ebenfalls Massnahmen zum Schutz von Leben, Gesundheit und der persönlichen Integrität ihrer Angestellten treffen, insbesondere gegen Mobbing und sexuelle Belästigung.

Unter Mobbing werden gezielte und krankmachende Angriffe, Feindseligkeiten oder Schikanen durch Mitarbeitende oder Vorgesetzte am Arbeitsplatz verstanden, die regelmässig und über einen längeren Zeitraum (rund ½ Jahr) erfolgen. Dazu gehören beispielsweise Ausgrenzungen, ständiges Unterbrechen, absichtliches Zurückhalten von arbeitsnotwendigen Informationen, Beschimpfungen sowie Androhung und Anwendung körperlicher Gewalt.

Als sexuelle Belästigung gilt jede Handlung mit sexuellem Bezug, die von einer Seite unerwünscht und von dieser als solche kommuniziert wurde. Dies sind Annäherungs- sowie Abwertungsversuche jeder Art in Form von Gesten, Äusserungen, Darstellungen und Handlungen, die von der Person oder der Personengruppe, an die sie sich richten, unerwünscht sind und als beleidig-

gend oder unangemessen empfunden werden. Beispiele sind anzügliche und peinliche Bemerkungen, sexistische Sprüche und Witze, Vorzeigen von pornografischem Material, unerwünschter Körperkontakt sowie Annäherungsversuche, die mit Versprechen von Vorteilen oder Androhen von Nachteilen einhergehen.

Zur Prävention gegen Mobbing und sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz gehören unter anderem die Sensibilisierung für die Thematik, die Förderung der Mitverantwortung der Mitarbeitenden, die Aus- und Weiterbildung von Führungskräften, Teambesprechung und Supervision oder das Einrichten einer zentralen Anlaufstelle. Es wird empfohlen, ein informelles und formelles Vorgehen festzulegen, wie bei der Verletzung der Persönlichkeit von Mitarbeitenden vorgegangen werden soll.

(2) Mögliche Disposition einer Eignerstrategie für Kantonalbanken

- I. Allgemeine Bestimmungen
 - 1. Zweck der Eignerstrategie
 - 2. Begriffsbestimmungen
 - 3. Geltungsbereich
 - 4. Verhältnis zu Gesetz und Statuten
- II. Ziele der Eigner
 - 1. Unternehmerische Ziele
 - a) Zusammensetzung des Aktionariats
 - b) Wachstum / Akquisitionen
 - 2. Wirtschaftliche Ziele
 - a) Eigenkapitalstruktur
 - b) Ertragsentwicklung
 - c) Dividendenpolitik
 - d) Unternehmenswertentwicklung

3. Politische Ziele
 - a) Örtlicher Tätigkeitsbereich
 - b) Produkte
 - c) Marktverhalten
 - d) Risikoprofil
 4. Soziale Ziele
 - a) Personalpolitik
 - b) Soziale Leistungen
- III. Vorgaben zur Führung
1. Strategische Führungsebene
 - a) Wahl und Abwahl des Verwaltungsrats
 - b) Zusammensetzung des Verwaltungsrats
 - c) Beschränkung des Verwaltungsrats
 - d) Entschädigung des Verwaltungsrats
 2. Operative Führungsebene
 - a) Wahl und Abwahl der Geschäftsleitung
 - b) Unvereinbarkeitsbestimmungen
 - c) Entschädigung der Geschäftsleitung
- IV. Vorgaben zur Kontrolle
1. Reporting
 - a) Jahresberichterstattung
 - b) Semesterberichterstattung
 - c) Quartalsberichterstattung
 - d) Ausserordentliche Berichterstattung
 2. Controlling
 - a) Externe und interne Revision
 - b) Auskunftsrecht der Eigner
 - c) Periodische Aussprachen
 - d) Insidergeschäfte
 3. Geschäftsbericht
 - a) Rechnungslegung

- b) Diskussion und Genehmigung
- c) Entlastung der strategischen Führungsebene

V. Vorgaben zur Effizienz

1. Organisation
 - a) Ausschüsse
 - b) Zeichnungsberechtigungen
 - c) IKS und Risk Management
2. Sitzungsführung
 - a) Führungskalender
 - b) Protokollführung
 - c) Ausstandsvorschriften
3. Information der Öffentlichkeit
 - a) Auszugsweise Publikation des Geschäftsberichtes
 - b) Orientierung bei besonderen Ereignissen
 - c) Medienkonferenzen

VI. Vorgaben zur Transparenz

1. Strategieprozess
 - a) Ablauf der Strategiefindung
 - b) Umsetzung der Eignerstrategie
 - c) Information der Eigner über Strategie
2. Geheimhaltungspflicht
 - a) Bankgeheimnis
 - b) Verschwiegenheitspflicht
 - c) Aktenrückgabe

VII. Schlussbestimmungen

1. Abweichungen und Ausnahmen
2. Änderungen und Ergänzungen
3. Inkrafttreten

**(3) Musterdokument – Eignerstrategie der Regierung des Fürstentums
Liechtenstein für die Beteiligung an der Telecom Liechtenstein AG**
freigegeben mit Regierungsbeschluss vom 9.3.2010 (RA 2010/0574)

1. Grundlagen

Die vorliegende Eignerstrategie wird von der Regierung gestützt auf Art. 16 des Gesetzes vom 19. November 2009 über die Steuern und Überwachung öffentlicher Unternehmen erlassen.

Das Land Liechtenstein ist einhundertprozentige Eigentümerin der Telecom Liechtenstein AG. Die Aktionärsinteressen des Landes werden durch die Regierung wahrgenommen. Dabei berücksichtigt sie die unternehmerische Autonomie der Telecom Liechtenstein AG und anerkennt in ihrer Eigenschaft als Aktionärin die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrates in Bezug auf Geschäftsstrategie und -politik.

Die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen ist von den regulatorischen Aufgaben institutionell getrennt.

Neben der Festlegung der Eignerstrategie nimmt die Regierung ihre Rechte als Aktionärin im Rahmen der aktienrechtlichen Kompetenzen der Generalversammlung wahr, insbesondere durch:

- die Festsetzung und Änderung der Statuten;
- die Wahl des Verwaltungsrates;
- die Genehmigung des Geschäftsberichtes;
- die Entlastung des Verwaltungsrates;
- die Beschlussfassung über die Verwendung des Bilanzgewinnes.

2. Zweck der Eignerstrategie

Die Eignerstrategie gibt klare Leitplanken zur Festlegung der Unternehmensstrategie vor. Innerhalb dieser Leitplanken sind insbesondere Vision und Unternehmensleitbild festzulegen.

Die Regierung verpflichtet sich, von den Vorgaben in der Eignerstrategie nur nach sorgfältiger Prüfung, bei entsprechender Notwendigkeit und nach Rücksprache mit der strategischen Führungsebene des Unternehmens abzuweichen.

Die Vorgaben in der Eignerstrategie sind von der strategischen und operativen Führungsebene bei ihrer Tätigkeit zu beachten. Abweichungen sind nur bei entsprechender Notwendigkeit und nach Rücksprache mit der Regierung möglich.

Die Eignerstrategie soll sowohl für die Mitarbeiter des Unternehmens als auch für die Anspruchsgruppen des Unternehmens Sicherheit in Bezug auf die unternehmerische Ausrichtung bieten.

3. Ziele der Regierung

3.1. *Unternehmerische Ziele*

Die Regierung erwartet, dass die Telecom Liechtenstein AG als selbstständiges Unternehmen wettbewerbsfähig, betriebswirtschaftlich und kundenorientiert geführt wird.

Die Telecom Liechtenstein AG soll die Bedürfnisse der Bevölkerung nach marktfähigen Produkten und Dienstleistungen in den konvergierenden Märkten Telekommunikation, Informationstechnologie und Rundfunk (Radio/Fernsehen) befriedigen.

Die Regierung beabsichtigt im Sinne einer strategischen Partnerschaft und zur langfristigen Stärkung der Telecom Liechtenstein AG eine Minderheit des Aktienkapitals geeigneten Investoren zum Kauf anzubieten. Das Land Liechtenstein bleibt jedenfalls stimm- und kapitalmässig Mehrheitsaktionär.

3.2. *Wirtschaftliche Ziele*

Die Telecom Liechtenstein AG soll gewinnorientiert geführt werden, damit die Eigenwirtschaftlichkeit nachhaltig sichergestellt und der Unternehmenswert gesteigert werden kann.

Das Unternehmen soll einen positiven Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Liechtenstein leisten. Die Telecom Liechtenstein AG hat in ihren Handlungen und Äusserungen politisch neutral zu bleiben.

Die Regierung erwartet, dass die Telecom Liechtenstein AG ihre Leistungen zur Hauptsache auf den Markt des Landes Liechtenstein ausrichtet.

3.3. Soziale und ökologische Ziele

Die Organe der Telecom Liechtenstein AG haben bei der Festlegung der Unternehmensstrategie und bei ihrer Umsetzung die soziale Verantwortung gegenüber den Mitarbeitenden, den Geschäftspartnern und Kunden wahrzunehmen.

Die Regierung erwartet, dass bei der Geschäftstätigkeit der Telecom Liechtenstein AG ethische Werte über Gewinnstrebigkeit gestellt werden.

Schliesslich erwartet die Regierung, dass bei der Unternehmensführung auch ökologische Aspekte angemessen berücksichtigt werden.

4. Vorgabe der Regierung zur Umsetzung der Ziele

4.1. Vorgabe zur Geschäftstätigkeit

Die Organe der Telecom Liechtenstein AG haben dafür zu sorgen, dass die von der Bevölkerung verlangten festen und mobilen Sprach- und Datendienste, die Informatik- und Dienstleistungen, die Radio- und Fernsehdienste sowie die Netzdienstleistungen bereitgestellt und die internationale Erreichbarkeit Liechtensteins in hoher Qualität gewährleistet werden. Dabei sind insbesondere folgende Vorgaben zu berücksichtigen:

- Festnetz: Gestaltung eines kundengerechten Angebotes, Halten der Marktführerschaft im Inland
- Mobilfunk: Gestaltung eines kundengerechten Angebotes, Ausbau des Marktanteils mit liechtensteinischen Nummerierungsressourcen
- Breitbandinternet: Bereitstellung eines qualitativ hochstehenden Angebotes auf Fest-, Mobil- und Wireless-Netzen
- Universaldienst: Sicherstellung eines effizienten Universaldienstes auf hohem Niveau und Bewerbung im Falle einer neuen Ausschreibung
- Internationale Erreichbarkeit: Sicherstellung einer bestmöglichen Erreichbarkeit Liechtensteins; die Telecom Liechtenstein AG betreibt für den eigenen Wirkungskreis ein wirksames Fraud-Management und engagiert sich in den entsprechenden internationalen Gremien
- Interkonnektion: Umsetzung der Interkonnektionsregelung und Bereitstellung eines Standardangebotes im Interesse eines fairen Wettbewerbs

- Konvergenz: Schaffung einer zukunftsfähigen Marktposition für konvergente Dienste und Endgeräte (Informations- und Telekommunikationstechnologie, ITK)

Die Telecom Liechtenstein AG hat eine Netzstrategie in Abstimmung mit den anderen Marktteilnehmern zu erarbeiten und umzusetzen.

Die Telecom Liechtenstein AG kann zwecks Zugang und Nutzung von elektronischen Kommunikationsnetzen und damit verbundenen Diensten sowie langfristiger Technologielösungen strategische Partnerschaften eingehen, sofern der Nutzen die Kosten und Risiken deutlich überwiegt.

Die Telecom Liechtenstein AG kann zum Auf- und Ausbau von strategischen Partnerschaften Beteiligungen eingehen oder Übernahmen vollziehen, sofern damit die Eigenwirtschaftlichkeit nachhaltig gesichert wird.

Das Unternehmen kann eine kooperative Zusammenarbeit mit Vertriebspartnern und der gewerblichen Wirtschaft Liechtensteins aufrecht erhalten, wobei Service- und Qualitätsanforderungen für Vertriebskanäle vorausgesetzt werden können. In Liechtenstein dürfen keine Exklusivitätsverträge für Lieferanten und Vertriebskanäle eingegangen werden.

4.2. *Vorgaben zu den Finanzen*

Die Telecom Liechtenstein AG hat ihre Eigenwirtschaftlichkeit nachhaltig sicherzustellen und den Unternehmenswert zu steigern. Grössere Investitionen sind so auszurichten, dass sie risikogewichtet und massgeblich zur Wertschöpfung beitragen.

Betrieblich notwendige Reserven dürfen lediglich in der Höhe von maximal 25% des Aktienkapitals aufgebaut werden.

In jenen Bereichen, die nicht durch regulatorische Vorgaben beeinflusst sind, ist ein durchschnittliches jährliches Umsatzwachstum von mindestens 3% bei einer EBITDA-Marge von mindestens 10% anzustreben.

Die Telecom Liechtenstein AG hat jährliche Dividendenausschüttungen von mindestens 50% ihres Unternehmensgewinnes nach Steuern vorzunehmen, solange dadurch die Eigenkapitalquote von 40% nicht unterschritten wird.

4.3. *Vorgaben zur Organisation*

Die Telecom Liechtenstein AG hat eine engagierte und zeitgemessene Lehrlingsausbildung zu betreiben. Das Unternehmen muss über eine klare und auf Kontinuität angelegte Organisationsstruktur verfügen. Die Leistung und Kompetenz der Mitarbeiter und des Kaders sind zu fördern sowie die Stabilität im Mitarbeiterstamm und die Identifikation mit dem Unternehmen sind zu begünstigen. Das Unternehmen betreibt eine Nachwuchsförderung sowohl im Bezug auf Kompetenzen als auch Führungserfahrung.

4.4. *Vorgaben zur Kommunikation*

Die Telecom Liechtenstein AG berücksichtigt bei ihrer Kommunikation nach aussen die Tatsache, dass sie ein öffentliches Unternehmen des Landes Liechtenstein darstellt und damit auch die Interessen der Regierung als Eignervertretung wahrzunehmen hat. Die Kommunikation darf den Gesamtinteressen des Landes nicht zuwider laufen.

4.5. *Übrige Vorgaben der Regierung*

Die Telecom Liechtenstein AG hat ein angemessenes, aber umfassendes Risk Management System aufzubauen und zu betreiben. Als Bestandteil des Risk Managements ist ein internes Kontrollsystem (IKS) zu betreiben.

Die Protokolle des Verwaltungsrates der Telecom Liechtenstein AG sind unaufgefordert dem zuständigen Regierungsmitglied zuzustellen.

Der Verwaltungsrat der Telecom Liechtenstein AG hat das zuständige Regierungsmitglied periodisch über wesentliche Entwicklungen und Vorkommnisse zu informieren. Zudem hat halbjährlich ein Informationsaustausch zwischen dem zuständigen Regierungsmitglied und dem Verwaltungsrat, insbesondere über die strategische Ausrichtung der Telecom Liechtenstein AG, stattzufinden.

Der Verwaltungsrat der Telecom Liechtenstein AG hat die Umsetzung der Eignerstrategie jährlich im Rahmen eines Beteiligungscontrollings darzulegen.

5. Schlussbestimmungen

5.1. *Abweichungen und Ausnahmen*

Von der vorliegenden Eignerstrategie darf nur in begründeten Fällen und bei entsprechender Notwendigkeit abgewichen werden. Wünscht die strategische Führungsebene des Unternehmens eine Abweichung, so ist die schriftliche Zustimmung der Regierung einzuholen.

5.2. *Änderungen und Ergänzungen*

Die Eignerstrategie ist von der Regierung periodisch auf Vollständigkeit und Aktualität zu überprüfen.

Ist der strategischen Führungsebene eine Bestimmung der Eignerstrategie unklar oder hält sie eine Vorgabe für nicht umsetzbar, so hat sie der Regierung entsprechende Änderungen oder Ergänzungen unaufgefordert vorzuschlagen.

5.3. *Inkrafttreten*

Die vorliegende Eignerstrategie wurde von der Regierung am ... mit RA XXX erlassen und dem Verwaltungsrat der Telecom Liechtenstein AG zur Kenntnisnahme und zur sofortigen Umsetzung abgegeben.

Vaduz, den ...

Für die Regierung:

Anhang

Literaturverzeichnis

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (2000). *Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen*. Gefunden am 10. August 2012 unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:193:0075:0078:DE:PDF>.
- Arbeitsgruppe Corporate Governance (2007). *Corporate Governance für Organisationen und Unternehmen im öffentlichen Sektor des Landes Liechtenstein*. Gefunden am 15. August 2012 unter www.advocat.ch/files/Bericht%20Corporate%20Governance%20FL%20Schlussversion.pdf
- Böckli, P. (1992). *Das neue Aktienrecht*. Zürich: Schulthess Verlag.
- Boxall, P. F. (1992). Strategic Human Resource Development: Beginning of a New Theoretical Sophistication. *Human Resource Journal*, 2 (3), 60–74.
- Cadbury Report (1992). *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*. London: Burgess Science Press.
- Demb, A. & Neubauer, F. F. (1992). *The Corporate Board: confronting the paradoxes* New York: Oxford University Press.
- Hilb, M. (2005). *Integrierte Corporate Governance. Ein neues Konzept der Unternehmensführung und Erfolgskontrolle* (2. Aufl). Berlin: Springer Verlag.
- Institute of Directors in Southern Africa & King Committee on Governance (2010). *King Code of Governance for South Africa III*. South Africa: Institute of Directors in South Africa.

- Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (2009). *Gesetz vom 19. November 2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz; ÖUSG)*. Gefunden am 10. August 2012 unter www.led.li/files/oeusg.pdf
- Macus, M. (2002). *Towards a Comprehensive Theory of Boards – Conceptual Development and Empirical Exploration*. Dissertation, Universität St.Gallen, Nr. 2677. Bamberg: Difo-Druck GmbH
- Malik, F. (1998). *Wirksame Unternehmensaufsicht*. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine Zeitung.
- Müller, R., Lipp, L. & Plüss, A. (2007). *Der Verwaltungsrat: ein Handbuch für die Praxis* (3. Aufl.). Zürich: Schulthess Verlag.
- OECD (2004). *OECD-Grundsätze der Corporate Governance. Neufassung 2004*, (2. Aufl.). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development [OECD].
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012). *Empfehlungen zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein (Public Corporate Governance Code)*. Gefunden am 10. August 2012 unter http://www.llv.li/pdf-llv-sf-public_corporate_governance_code.pdf
- Rhinow R. (1983). *Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung*. In P. Böckli, K. Eichenberger, H. Hinderung & H. P. Tschudi (Hrsg.), *Festschrift für Frank Vischer zum 60. Geburtstag* (S. 429–444). Zürich: Schulthess Verlag.
- Schedler, K. & Finger, M. (2008). *Zehn Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen*. *IDT-Blickpunkt*, 18, 14–17.
- Schedler, K., Müller, R. & Sonderegger, R. (2009). *Public Corporate Governance*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.
- Schedler, K., Müller, R. & Sonderegger, R. (2011). *Public Corporate Governance*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

Die Autoren

Prof. Dr. Martin Hilb, vormals Direktor der Essex Chemie AG, ist Ordinarius für Betriebswirtschaftslehre sowie Gründer und Leiter des IFPM Center for Corporate Governance an der Universität St.Gallen. Er verfügt über weltweite Beratungserfahrung im Bereich des Board- und HR-Managements sowohl in öffentlichen wie in privaten Unternehmen. Er wirkt als Präsident von Schweizer Jugend forscht und als Vize-Präsident des Universitätsrates Luzern.

Prof. Dr. Roland Müller studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Genf und Zürich. Nach der Promotion 1985 erwarb er das Patent als Rechtsanwalt und Notar. Seit 1992 ist er Partner in der Anwaltskanzlei ME Advocat AG in Staad/SG. Auf Grund seiner Habilitation wurde er 2005 von der Universität St.Gallen zuerst zum Privatdozenten und dann zum Titularprofessor für Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Luftrecht ernannt. Er ist Präsident und Mitglied von mehreren Verwaltungsräten nationaler und internationaler Gesellschaften.

Dr. Balz Hösly ist Partner der Anwaltskanzlei MME Partners, Zürich/Zug, und Spezialist für Governance-Fragen von privaten und öffentlichen Unternehmen. Hösly ist VR-Präsident der Standortmarketingorganisation Greater Zurich Area AG sowie VR-Mitglied der AG Hallenstadion, Zürich, und der Nationale Suisse Versicherung, Basel. 1987–1999 arbeitete er im Management des internationalen Geschäftes der Winterthur-Versicherung. 2000–2004 leitete Hösly die Schweizer Exportförderung Osec. Von 1991–2003 war er Mitglied des Kantonsrates Zürich.