

Funktion, Grundlagen und Bedeutung einer Eignerstrategie

Prof. Dr. Roland Müller, Rechtsanwalt und Notar, Staad/SG

1. Eignerstrategie als Grundlage für die Unternehmensstrategie

Die Aktionäre bzw. die Eigner stellen dem Unternehmen Kapital zur Verfügung, das im Sinne des statutarischen Zweckartikels verwendet werden soll. Genau dieser Zweckartikel ist jedoch i.d.R. bewusst sehr allgemein gehalten, um die Entwicklung des Unternehmens nicht zu behindern. Das gilt sowohl für Unternehmen in einer privatrechtlichen Unternehmensform als auch für solche, welche auf Grund der Stimmen- oder Kapitalkontrolle als öffentliche Unternehmen zu qualifizieren sind. Gleichzeitig sind aber die Interessen der Aktionäre oder Eigner oft sehr unterschiedlich. Wollen Sie eine möglichst hohe Dividende oder streben sie eine nachhaltige Unternehmenssteigerung an? Welche Leistungen sollen selbst angeboten werden und wo erfolgen Kooperationen? Für den Verwaltungsrat (VR) der Gesellschaft oder den Stiftungsrat (SR) im Falle einer Stiftung sind deshalb meist viele Fragen bei der Strategiefestlegung offen, sofern nicht ein Vertreter der Eigner selbst Einsitz in der Strategischen Führungsebene nimmt.¹ Diese Unklarheiten können durch eine Eignerstrategie beseitigt werden. Statt von "Eignerstrategie" könnte deshalb auch von einem "Papier zur Klärung offener Fragen zwischen Aktionären und Verwaltungsrat" gesprochen werden. Bei Stiftungen kann dieses Papier auch als "Trägerstrategie" bezeichnet werden, da es dort keine Aktionäre gibt. Für den VR oder den SR ist die Eignerstrategie ein unverzichtbares Mittel zur Gestaltung der Unternehmensstrategie.

Speziell in Familiengesellschaften ist eine Eignerstrategie unumgänglich, insbesondere auch im Hinblick auf die notwendige Nachfolgeregelung. Eine Eignerstrategie ist aber auch bei öffentlichen Unternehmen sinnvoll.² Denn die Vorgaben in der gesetzlichen Grundlage für das Spital, sind nur ganz selten so vollständig, dass sie die Vorgaben in einer umfassenden Eignerstrategie ersetzen könnten. Bei börsenkotierten Gesellschaften mit sehr vielen Aktionären ist es andererseits kaum möglich, zu einer konsensorientierten Eignerstrategie zu gelangen.

Ein kurzer Test zur Vollständigkeit einer Eignerstrategie vermag das zu veranschaulichen:

- ✓ **Sicherheit über zukünftiges Aktionariat?**
- ✓ **Wachstum mit oder ohne Akquisition?**
- ✓ **Klarstellung aller strategischen Eignerziele?**
- ✓ **Regelung von Wahl und Abwahl des VR?**
- ✓ **Einsitznahme von Eignervertreter in VR?**
- ✓ **Amtszeit- und Mandatsbeschränkung für VR?**
- ✓ **Anforderungsprofil mind. für VR-Präsident?**
- ✓ **Entschädigungsvorgaben für VR und GL?**
- ✓ **Vorgaben für Reporting und Controlling?**
- ✓ **Vorgaben für Organisation und VR-Sitzungen?**
- ✓ **Vorgaben für Strategieprozess?**

¹ Allerdings kann dies zu Interessenkonflikten führen, weshalb insbesondere bei öffentlichen Unternehmen kein Mitglied der Regierung im Verwaltungs- oder Stiftungsrat Einsitz nehmen sollte.

² Dazu ausführlich SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, 3.Aufl., Bern 2016, 113 ff.

2. Gewährleistungsverantwortung der öffentlichen Hand

Im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung kann die öffentliche Hand (Bund, Kanton oder Gemeinde) aus mehreren Formen wählen, wie die Erfüllung der gewünschten medizinischen Leistungen organisiert werden soll. Eine mögliche Form ist das öffentliche Unternehmen. Die Rolle der öffentlichen Hand als Eigner wird von der OECD 2006 wie folgt umschrieben:

"Der Staat sollte als sachkundiger und aktiver Eigentümer handeln und eine klare, konsistente Politik in Bezug auf sein Unternehmenseigentum entwickeln, die gewährleistet, dass staatseigene Unternehmen nach den Regeln der Transparenz und Rechenschaftspflicht mit dem erforderlichen Mass an Professionalität und Effektivität geführt werden."

Damit er diese Rolle wahrnehmen kann, muss der Staat seine politische Aufsicht sowie seine operativ-administrative Kontrolle der Beteiligung organisieren.³ Der erste Schritt dazu ist die Erarbeitung einer Eignerstrategie oder Trägerstrategie zusammen mit der Strategischen Führungsebene (SFE) des öffentlichen Unternehmens.

In einer Eignerstrategie werden zwei Dinge festgelegt: Erstens ist eine Absicht zu definieren, welche der Eigner mit der Beteiligung an einer Unternehmung verfolgt. Zweitens sind Rahmenbedingungen zu schaffen bezüglich der Ziele und der Art ihrer Erreichung. Beides sind zentrale Aufgaben der politischen Exekutive, die diese als Gesamtgremium wahrnehmen muss.

3. Rechte und Pflichten der Eigner

Bei privaten Unternehmen kann sich der VR meist direkt an die ihm bekannten Aktionäre wenden. Bei öffentlichen Unternehmen wird i.d.R. die Funktion des Eigners von der Exekutive eines Gemeinwesens übernommen. In dieser Rolle übernimmt sie auch Rechte und Pflichten, die sich zum Teil aus dem Unternehmungsrecht ableiten lassen, zum Teil aber auch politischer Natur sind.

Rechte:

- Wahl der Strategischen Führungsebene (Verwaltungsrat bei der AG oder Stiftungsrat bei einer Stiftung).
- Delegation von Vertretern in die SFE, inkl. Weisungsrecht gegenüber diesen delegierten Vertretern.
- Vorgabe von strategischen Zielen zuhanden der SFE.
- Prüfung der öffentlichen Unternehmung durch die Finanzkontrolle des Gemeinwesens.

Pflichten:

- Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Ausgliederung des Unternehmens. Als Vertreterin der öffentlichen Hand muss die Exekutive sicherstellen, dass das öffentliche Unternehmen im öffentlichen Interesse tätig ist.
- Rechtmässigkeit des Handelns des öffentlichen Unternehmens sicherstellen.
- Periodischer Bericht an die Legislative und Gewährung der Einsicht für die parlamentarische Oberaufsicht in die Informationen des Unternehmens.

3 Kommt die Exekutive dieser Vorgabe nicht nach, kann ihr dies durchaus als Pflichtverletzung vorgeworfen werden. Dies zeigen exemplarisch die Vorfälle bei den Basler Verkehrsbetrieben (BVB) im Sommer 2013. Die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rats des Kantons Basel-Stadt führte eine Untersuchung durch. Dabei wurden systematische Verstösse gegen das Personal- und Beschaffungsrecht sowie Kompetenzüberschreitungen auf der strategischen und operativen Führungsebene festgestellt. Die Geschäftsprüfungskommission ortete auch beim Regierungsrat und beim zuständigen Bau- und Verkehrsdepartement Fehlverhalten, insbesondere Vernachlässigung der Aufsichtspflicht und fehlende Eignerstrategie (STÖCKLI/DANNACHER, 192).

- Schaffung der strukturellen Voraussetzungen, dass die öffentliche Unternehmung ihre Aufgaben optimal erfüllen kann, z.B. durch geeignete Regulierung, Klärung der Zuständigkeiten in der Steuerung des Unternehmens, aber auch durch Zurückhaltung im operativen Tagesgeschäft (OECD 2006).
- Gleichbehandlung der Aktionäre, z.B. im Zugang zu Unternehmensinformationen (OECD 2006).

4. Grundlagen und Zweck der Eignerstrategie

Eine Eignerstrategie ist im Privatrecht derzeit noch nicht vorgesehen, jedoch in diversen Corporate Governance Guidelines. Im Gesetz vom 19. November 2009 über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen in Liechtenstein (ÖUSG) wird Art. 16 bereits vorgeschrieben, dass die Regierung für jedes Unternehmen eine Eignerstrategie vorzugeben hat und diese öffentlich zugänglich zu machen ist.

Da die Eignerstrategie im Privatrecht keine gesetzliche Grundlage hat, können die Aktionäre durch ihre Beschlüsse an der Generalversammlung die vorgegebene Eignerstrategie durchaus missachten, ohne dass die entsprechenden GV-Beschlüsse anfechtbar wären. Im Innenverhältnis kann aber allenfalls eine Konventionalstrafe fällig werden, wenn sich die Aktionäre in einem Aktionärbindungsvertrag verpflichtet haben, eine vorgegebene Eignerstrategie zu beachten.

In der Eignerstrategie sind die grundsätzlichen Absichten der Aktionäre klar festzulegen, die sie mit ihrem Eigentum verfolgt. Wichtig kann auch die Festlegung dessen sein, was das Unternehmen *nicht* tun soll. Die OECD (2006) weist im Zusammenhang mit öffentlichen Unternehmen zudem darauf hin, dass eine Eignerstrategie möglichst kohärent sein soll, d.h., häufige Änderungen der globalen Zielsetzungen sollen vermieden werden.

Die Eignerstrategie hat zwei hauptsächliche Adressaten. Zum einen dient sie dazu, bei den Aktionären bzw. im Falle eines öff. Unternehmens beim Gemeinwesen eine klare und möglichst einheitliche Vorstellung darüber zu entwickeln, was der Zweck des Unternehmens sein soll. Konkret stellt sich also die Frage, weshalb die Aktionäre bzw. das Gemeinwesen überhaupt an dem Unternehmen beteiligt ist. Diese Frage sollte immer wieder kritisch untersucht und diskutiert werden. Je mehr Aktionäre vorhanden sind, um so wichtiger wird diese Frage.

Zum anderen ist es für die Führungsgremien der Unternehmung selbst wichtig, die Absichten der Aktionäre zu kennen. So können auch bei öff. Unternehmen nicht einfach alle Eignerziele durch entsprechende Leistungsvereinbarungen abgedeckt werden. Damit die offenen Spielräume im Sinne der Aktionäre ausgeschöpft werden, benötigt die Strategische Führungsebene Einsicht in die Absichten der Eigners. Auch dies ist eine Funktion der Eignerstrategie.

5. Verhältnis von Eignerstrategie zu Statuten und Gesetz

Im Zusammenhang mit Eignerstrategien stellt sich die Frage, ob in Statuten Bezug genommen werden soll zur Eignerstrategie. Festzustellen ist, dass vielfach zuerst Unternehmen gegründet wurden und erst anschliessend Eignerstrategien erstellt werden. Wenn Eignerstrategien erlassen werden, sind allenfalls nachträglich Statutenänderungen (oder eine Änderung des Reglements) vorzunehmen, was zu zusätzlichen Kosten führt. Tatsächlich wäre es aber wünschenswert, wenn Zweckartikel ergänzt werden könnten mit Elementen und Grundlagen zur Eignerstrategie. Nachstehend ist deshalb ein Beispiel formuliert, wie eine entsprechende Statutenklausel Bezug auf die Eignerstrategie nehmen könnte:

Eignerstrategie:

Zur Präzisierung und Klarstellung des Gesellschaftszwecks einerseits und der Ziele der Eigentümer andererseits können dem Strategischen Führungsgremium Vorgaben im Sinne von Leitplanken in einer Eignerstrategie gemacht werden. Damit sollen offene Fragen im Verhältnis zwischen Eigner und Strategische Führungsebene geklärt und eine zielgerichtete Festlegung und Umsetzung der Unternehmensstrategie ermöglicht werden.

Privatrechtlich ist keine Eignerstrategie vorgeschrieben; öffentlich-rechtlich ist dies jedoch anders, wenn in Spezialgesetz, Rahmengesetz konkrete Vorschriften diesbezüglich gemacht werden. Soweit keine gesetzlichen Regelungen bezüglich Eignerstrategien vorhanden sind, können die Statuten eine Eignerstrategie vorsehen. Zudem sind Entscheide der Eigentümer (z.B. im Rahmen einer Generalversammlung einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft) auch dann vollumfänglich gültig, falls sie der Eignerstrategie widersprechen sollten. In diesem Sinn ist die Eignerstrategie eine blosser Richtlinie, welche zur Klärung von offenen Fragen zwischen Eigentümervertretern und Strategischer Führungsebene dient; gesetzlich durchsetzbar sind die Vorgaben einer Eignerstrategie jedoch nicht.

5. Eignerziele

Eignerziele legen fest, welche Ziele die Eigner mit dem Unternehmen verfolgen. Sie geben also eine Antwort auf die Frage: Weshalb halten die Aktionäre bzw. bei öff. Unternehmen das Gemeinwesen diese Beteiligung aufrecht? Die strategischen Ziele der Eigner zielen auf die mittelfristige Entwicklung des Unternehmens. Sie sind in diesem Sinne dynamischer als die Eignerstrategie und werden periodisch (z.B. alle zwei Jahre) an die Veränderungen der zu erfüllenden Aufgaben, des Marktes oder des politischen Umfelds angepasst.

Im Bericht des Bundesrates 2006 werden die Eignerziele als "strategische Ziele" bezeichnet. In Leitsatz 16, der im Bericht 2009 ergänzt wurde, steuert der Bund die verselbständigten Einheiten mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Er nimmt damit aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Unternehmen. Die Zielerreichung wird dabei nach den Kriterien und der Periodizität erfasst, welche im Rahmen der Eignerziele festgelegt worden sind. Der Begriff "Eignerziele" ist aus der Sicht der Autoren besser geeignet, die Vorgaben der Exekutive in ihrer Rolle als Eigner zu bezeichnen, weshalb in diesem Werk diese Begrifflichkeit gewählt wurde.

In der Praxis der Erarbeitung der Eignerziele treten in der Regel Herausforderungen auf, welche auch im Rollenkonflikt des Eigners liegen. Eine Untersuchung über die Ziele von SBB, Swisscom oder Post zeigt (Steiner und Finger 2011), dass der Bund als Eigner sich mit dem Rollenkonflikt schwer tut und den Unternehmen neben den aufgabenbezogenen Zielen zusätzlich unternehmensbezogene Ziele auferlegt. Es zeigt sich zudem, dass die durch den Bundesrat gesetzten Ziele nicht durchgehend stufengerecht definiert sind. Eine grössere Problematik stellen zudem die Zielkonflikte dar. Es wird nicht definiert, wie die SFE damit umgehen soll. Die Art der Zieldefinition wird zwar den Corporate-Governance-Auflagen des Bundesrates gerecht, nicht jedoch denjenigen der OECD (OECD 2006). Im Weiteren ist die Anzahl der definierten (vierjährigen) Ziele beachtlich (Swisscom 16 Ziele, Post 20 und SBB 27).

Die Erkenntnisse des Expertenberichts und Erkenntnisse aus der Analyse von Zielsystemen von öffentlichen Unternehmen werden in den folgenden praktischen Tipps zusammengefasst:

Die Eignerziele sind durch die Exekutive festzulegen; sie bieten ihr eine Gelegenheit, sich periodisch über Sinn und Zweck ihrer Beteiligungen klar zu werden.
Die Eignerziele schaffen Leitplanken, innerhalb deren sich das Unternehmen entwickeln soll.
Eignerziele sollten den unternehmerischen Spielraum nur soweit zwingend notwendig beschränken, um der SFE genügend unternehmerischen Handlungsfreiraum zu belassen.
Ziele bezüglich der zu erfüllenden Aufgaben sollten in der Leistungsvereinbarung definiert werden. Zusätzlich sind dort Massnahmen zur Performancemessung festzuhalten.
Eignerziele sind in der Regel qualitative Ziele, deren Erfüllung mit qualitativen Methoden zu messen ist.
Im Falle von Zielkonflikten, was jedoch die Ausnahme sein soll, hat der Eigner eine Priorisierung zuhanden der Strategischen Führungsebene vorzunehmen.

6. Erarbeitung der Eignerstrategie

Die Erarbeitung einer Eignerstrategie ist als interaktiver Prozess zu verstehen, indem sie nicht einfach als "Vorgabe" durch die Exekutive dem öffentlichen Unternehmen zur Umsetzung übergeben wird. Im Rahmen von Umsetzungen in der Praxis wurden folgende Erkenntnisse gewonnen:

Die Vorbereitung des Prozesses findet je in der Exekutive und in der Strategischen Führungsebene statt. Die zu lösende Aufgabenstellung lautet: Was ist in der Eignerstrategie auf jeden Fall zu regeln?

Der Fokus liegt dabei auf der langfristigen Ausrichtung der Aufgabenerfüllung durch das Unternehmen und nicht auf operativen Aspekten. In dieser Phase werden im Detail festgelegt, welche Punkte der Checkliste bearbeitet werden sollen und welche Themen nicht vertieft werden. Wird z.B. die Eignerstrategie einer Bank behandelt, wird der Abschnitt Kontrolle eine andere Priorität erhalten als bei Produktionsunternehmen.

Die übergeordnete Führungsebene gibt jeweils die Eckdaten vor. Darauf basierend, erstellt die darunter liegende Führungsebene den Entwurf, der wieder von der oberen Führungsebene überarbeitet und schliesslich genehmigt werden muss. Entscheidend ist dabei das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen. Nur wenn der Prozess gemeinsam getragen wird, wird das Ergebnis verständlich und umsetzbar sein.

In einem Workshop, an dem Vertreter der Exekutive (inkl. das für das Thema verantwortliche Mitglied) und die Strategische Führungsebene teilnehmen, werden die für die beiden Seiten jeweils als wichtig erkannten Themen eingebracht und begründet. Damit sich alle Personen den inhaltlichen Fragen widmen können, hat es sich bewährt, diesen Workshop von einer Person moderieren zu lassen, welche weder mit dem Unternehmen noch mit der Exekutive verbunden ist. Eine weitere Person zeichnet für die Protokollierung der Aspekte verantwortlich und führt die Ergebnisse idealerweise direkt mit Computer und Beamer für alle Teilnehmer an der Leinwand sichtbar nach. So können allfällige Unklarheiten oder Missverständnisse gleich vor Ort diskutiert und bereinigt werden.

Zu Beginn werden die Tagesordnung, die zu erreichenden Ziele und allfällige Spielregeln zur Verhaltensweise z.B. in Konfliktfällen bekanntgegeben. Anhand der Checkliste zur Vollständigkeit einer Eignerstrategie werden im Folgenden die einzelnen Punkte bearbeitet. Als Einstieg in die Diskussion eignet sich die Vertiefung der folgenden Punkte, welche die Autonomie des Unternehmens aus Sicht des Eigentümers *und* aus Sicht des Unternehmens behandeln:

- **Unternehmerische Autonomie:** Wie eng muss sich das öffentliche Unternehmen an die Vorgaben der Leistungserstellung halten? Kann es weitere Bereiche eigenständig entwickeln und am Markt anbieten? Wie frei soll es bezüglich Beteiligungen sein?
- **Organisatorische Autonomie:** Wie frei soll das Unternehmen sein, sich organisatorisch bezüglich des Geschäftsmodells entwickeln zu können (inkl. allfälligen Vorgaben zu: Aufbau-, Ablauforganisation und zum Geschäftsmodell mit den Geschäftsprozessen)?
- **Finanzielle Autonomie:** Über welchen Grad an Autonomie in finanziellen Aspekten soll das Unternehmen verfügen (z.B. Finanzierung des Betriebs und von Investitionen; Aufnahme von Krediten)?
- **Personelle Autonomie:** Über welchen Grad an Autonomie verfügt das Unternehmen bei personellen Aspekten? Welche Vorgaben der öffentlichen Hand sind z.B. bei der Entlohnung zu beachten? Können die Mitarbeitenden privatrechtlich angestellt werden?

In der operativen Erarbeitung von Eignerstrategien ist immer auch die Frage der "Flughöhe" zu klären, also wie weit in die Materie einzudringen und wie umfassend die Eignerstrategie zu definieren ist. Wird der Prozess darauf ausgerichtet, dass das Resultat "so präzise wie nötig, aber so offen wie möglich" erreicht wird, wird die Eignerstrategie strategisch vernünftig formuliert. Die Eignerstrategie ist als Leitplanke zu verstehen, innerhalb derer sich das Unternehmen frei entwickeln kann und soll. Diese Vorgaben sollen also nur in jenen Bereichen eng gefasst werden, wo dies wirklich notwendig ist. Hat das Unternehmen beispielsweise eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen (z.B. Wasserversorgung), darf die Eignerstrategie den Versorgungsauftrag weder "aufweichen" noch unnötig erweitern.

In diesem Spannungsfeld ist auch die Diskussion um die Wiederholung von Passagen der gesetzlichen Grundlage oder der Statuten zu sehen. Die Eignerstrategie ist so vollständig und so klar zu formulieren, dass auch eine unbeteiligte Person sie versteht. Ist in der Strategischen Führungsebene eine neue Person einzuführen, ist die Eignerstrategie ein wichtiges Informations- und Einführungsinstrument. Zu vermeiden ist, dass in der Eignerstrategie bzw. den Eignerzielen unentziehbare Rechte und Pflichten der Strategischen Führungsebene eingeschränkt werden (z.B. bezüglich personeller Aufgaben, des Umgangs mit Liegenschaften usw.).

8. Inhalt und Abschluss einer Eignerstrategie

Umfang und Inhalt einer Eignerstrategie sind abhängig von Rechtsform, Branche und Grösse des Unternehmens. Bei der Erarbeitung einer Eignerstrategie sind somit nicht nur inhaltliche, sondern auch organisatorische Aspekte zu diskutieren. Eine Eignerstrategie soll am Ende des Prozesses so schlank wie möglich, aber dennoch präzise und verständlich abgefasst sein.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Vorgaben in der Eignerstrategie meist zu allgemein gehalten werden. Mitglieder der strategischen Führungsebene wünschen dagegen klare und konzise Vorgaben. Damit können Unklarheiten und Missverständnisse weitgehend ausgeschlossen werden.

Wird die Erarbeitung der Eignerstrategie auf die dargestellte Weise vorgenommen, liegt nach dem ersten Workshop eine erste Fassung vor, welche je in den beiden Gremien (Eignerausschuss und SFE-Vertreter) weiter zu vertiefen ist. Im weiteren Vorgehen kann ein kleiner paritätisch zusammengesetzter Ausschuss die weitere Erarbeitung an die Hand nehmen und die finale Version zur Verabschiedung in den beiden Gremien erstellen.

Die fertige Eignerstrategie ist von der SFE periodisch kritisch auf Aktualität und Vollständigkeit zu hinterfragen. Allenfalls sind Abänderungen oder Ergänzungen von den Eignern zu verlangen.

Staad, 17. Februar 2020

Prof. Dr. Roland Müller