



Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
Postfach 8573
CH-3012 Bern

Telefon ++41 (0) 31 631 53 11
Telefax ++41 (0) 31 631 53 17
Email kpm@kpm.unibe.ch
Website www.kpm.unibe.ch

Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung

Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Schlussbericht

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard
Mag. rer. publ. Daniel Kettiger
Prof. Dr. iur. Peter V. Kunz

7. Mai 2012

u^b

**UNIVERSITÄT
BERN**

Inhaltsübersicht

Management Summary	9
1 Einleitung.....	13
2 Organisationenübergreifende Themen	29
3 Schweiz Tourismus (ST).....	42
4 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)	67
5 Osec.....	89
6 Würdigung	117
7 Verzeichnisse	122
Anhang 1: Interviewleitfaden	130
Anhang 2: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die ST	132
Anhang 3: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die SGH	141
Anhang 4: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die Osec	150
Anhang 5: Übersicht über die Instrumente der Standortförderung des Bundes	162

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	9
<i>Auftrag / Vorgehen</i>	9
<i>Allgemeine rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen</i>	9
<i>Schweiz Tourismus (ST)</i>	9
<i>Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)</i>	10
<i>Osec</i>	11
<i>Handlungsbedarf</i>	12
<i>Empfehlungen</i>	12
1 Einleitung.....	13
1.1 <i>Auftrag</i>	13
1.1.1 Auftrag des SECO.....	13
1.1.2 Festgelegte Arbeitsschritte.....	13
1.1.3 Abgrenzung.....	14
1.1.4 Fokussierung	15
1.2 <i>Kontext</i>	15
1.3 <i>Methodik</i>	16
1.3.1 Grundsätzliches zur Methodik	16
1.3.2 Einbezug der Organisationen.....	17
1.3.3 Besondere rechtswissenschaftliche Herausforderungen	17
1.3.4 Dokumentenanalyse	18
1.3.5 Interviews.....	18
1.3.6 Vergleichungsverwaltung	19
1.3.7 Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts	19
1.3.7.1 Grundsätzliches.....	19
1.3.7.2 Aufgabentyp "Ministerialaufgaben"	21
1.3.7.3 Aufgabentyp "Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht".....	22
1.3.7.4 Aufgabentyp "Dienstleistungen mit Monopolcharakter".....	23
1.3.7.5 Aufgabentyp "Dienstleistungen am Markt".....	23
1.3.7.6 Zur Begrifflichkeit von hoheitlicher Verwaltungstätigkeit, Eingriffs- verwaltung, Leistungsverwaltung	24
1.3.7.7 Zum Begriff der Dienstleistung	25
1.3.7.8 Kriterien für die Positionierung.....	26
1.3.8 Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell	26
1.3.9 Überprüfung der Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Corporate- Governance-Berichts	27
1.3.10 Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren	27
2 Organisationenübergreifende Themen	29
2.1 <i>Organisationsrechtlicher Rahmen</i>	29
2.1.1 Organisationsrecht des Bundes	29
2.1.2 Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen für die Auslagerung von gesetzlichen Aufgaben des Bundes	29
2.1.3 Public Corporate Governance beim Bund	30
2.1.4 Öffentlich-rechtliche Körperschaften zwischen Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht	32

2.2	<i>Neue Erkenntnisse der Governance-Forschung</i>	34
2.3	<i>Haftung</i>	34
2.3.1	Grundsätzliches zum Staatshaftungsrecht des Bundes.....	34
2.3.2	Das Haftungsrecht bei ausgelagerten Aufgaben der Standortförderung im Besonderen	35
2.3.3	Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform.....	37
2.4	<i>Vermögensrechtliche Aspekte</i>	37
2.4.1	Ausgangslage und Problemstellung	37
2.4.2	Spezialgesetzliche Regelungen	37
2.4.3	Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform.....	38
2.5	<i>Immateriälgüterrechte und ähnliche Rechte</i>	38
2.5.1	Marken.....	38
2.5.2	Internet-Domains.....	39
2.6	<i>Datenschutz</i>	39
2.6.1	Grundsätzliches	39
2.6.2	Grenzüberschreitender Datenaustausch.....	40
2.6.3	Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform.....	40
2.7	<i>Personalgesetzgebung des Bundes</i>	40
2.7.1	Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes (BPG).....	40
2.7.2	Kaderlohngesetzgebung	41
2.7.3	Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform.....	41
3	<i>Schweiz Tourismus (ST)</i>	42
3.1	<i>Beschreibung des Untersuchungsgegenstands</i>	42
3.1.1	Entstehungsgeschichte	42
3.1.2	Aktueller Auftrag	43
3.1.3	Rechtsform und Aufbauorganisation	44
3.2	<i>Vergleichung mit entsprechenden Organisationen im Ausland</i>	46
3.2.1	Grundsätzliches	46
3.2.2	Deutschland.....	47
3.2.3	Frankreich.....	48
3.2.4	Italien	48
3.2.5	Österreich	49
3.2.6	Erkenntnisse	49
3.3	<i>Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts</i>	50
3.3.1	Ministerialaufgaben	50
3.3.2	Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	51
3.3.3	Dienstleistungen mit Monopolcharakter.....	53
3.3.4	Dienstleistungen am Markt.....	54
3.3.5	Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell	55
3.3.6	Zwischenergebnis: Positionierung nach den Public Corporate Governance-Grundsätzen insgesamt	56
3.4	<i>Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts</i>	57
3.4.1	Grundsätzliches	57
3.4.2	Relevante Abweichungen.....	57
3.4.3	Zwischenergebnis	58
3.5	<i>Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren</i>	59

3.6	<i>Organisatorische Alternativen</i>	59
3.6.1	Anstalt: keine Alternative wegen fehlender Mitgliedschaftlichkeit	59
3.6.2	Privatrechtliche Körperschaft ausserhalb der dezentralen Bundesverwaltung...60	60
3.6.3	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	60
3.6.4	Öffentlich-rechtliche Körperschaft (Status quo plus)	60
3.6.5	Zwischenergebnis	61
3.7	<i>Wege zu einer Optimierung der Organisation</i>	61
3.7.1	Privatrechtliche Körperschaft ausserhalb der dezentralen Bundesverwaltung...61	61
3.7.1.1	Grundsätzliches / Meilensteine	61
3.7.1.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	62
3.7.1.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	62
3.7.1.4	Kosten	62
3.7.1.5	Zeitfaktor	63
3.7.2	Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft	63
3.7.2.1	Grundsätzliches / Meilensteine	63
3.7.2.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	63
3.7.2.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	64
3.7.2.4	Kosten	64
3.7.2.5	Zeitfaktor	64
3.7.3	Optimierung des Status quo	65
3.7.3.1	Grundsätzliches / Meilensteine	65
3.7.3.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	65
3.7.3.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	65
3.7.3.4	Kosten	65
3.7.3.5	Zeitfaktor	66
3.7.4	Würdigung der organisatorischen Alternativen	66
4	<i>Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)</i>	67
4.1	<i>Beschreibung des Untersuchungsgegenstands</i>	67
4.1.1	Entstehungsgeschichte	67
4.1.2	Aktueller Auftrag	68
4.1.3	Rechtsform und Aufbauorganisation	69
4.2	<i>Vergleichung mit entsprechenden Organisationen im Ausland</i>	71
4.2.1	Österreich	71
4.2.2	Weitere Auslandvergleiche	72
4.2.3	Erkenntnisse	72
4.3	<i>Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts</i>	72
4.3.1	Vorbemerkung	72
4.3.2	Ministerialaufgaben	73
4.3.3	Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	74
4.3.4	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	75
4.3.5	Dienstleistungen am Markt	76
4.3.6	Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell	77
4.3.7	Zwischenergebnis	78
4.4	<i>Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts</i>	78
4.4.1	Grundsätzliches	78
4.4.2	Relevante Abweichungen	78
4.4.3	Zwischenergebnis	80

4.5	<i>Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren</i>	80
4.5.1	Vorbemerkungen.....	80
4.5.2	Kritische Grösse.....	81
4.5.3	Kapitalbeschaffung / Gesellschafterstruktur	81
4.5.4	Risikominderung	82
4.5.5	Zwischenergebnis	82
4.6	<i>Organisatorische Alternativen</i>	82
4.6.1	Öffentlich-rechtliche Anstalt.....	82
4.6.2	Optimierung des Status quo.....	83
4.7	<i>Wege zu einer Optimierung der Rechts- und Organisationsform</i>	83
4.7.1	Öffentlich-rechtliche Anstalt.....	83
4.7.1.1	Grundsätzliches / Meilensteine	83
4.7.1.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	84
4.7.1.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	85
4.7.1.4	Kosten.....	85
4.7.1.5	Zeitfaktor	85
4.7.2	Optimierung des Status quo.....	86
4.7.2.1	Grundsätzliches / Meilensteine	86
4.7.2.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	86
4.7.2.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	87
4.7.2.4	Kosten.....	87
4.7.2.5	Zeitfaktor	87
4.7.3	Würdigung der organisatorischen Alternativen	87
5	<i>Osec</i>	89
5.1	<i>Beschreibung des Untersuchungsgegenstands</i>	89
5.1.1	Entstehungsgeschichte	89
5.1.2	Aktueller Auftrag	90
5.1.3	Rechtsform und Aufbauorganisation	92
5.2	<i>Vergleichung mit entsprechenden Organisationen im Ausland</i>	93
5.2.1	Grundsätzliches	93
5.2.2	Deutschland.....	94
5.2.3	Österreich	94
5.2.4	Grossbritannien.....	95
5.2.5	Finnland	95
5.2.6	Singapur	96
5.2.7	Neuseeland.....	96
5.2.8	Erkenntnisse	96
5.3	<i>Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts</i>	98
5.3.1	Ministerialaufgaben	98
5.3.2	Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	99
5.3.3	Dienstleistungen mit Monopolcharakter.....	101
5.3.4	Dienstleistungen am Markt.....	103
5.3.5	Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell	104
5.3.6	Zwischenergebnis	104
5.4	<i>Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts</i>	104
5.4.1	Grundsätzliches	104
5.4.2	Relevante Abweichungen.....	105
5.4.3	Zwischenergebnis	107

5.5	<i>Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren</i>	107
5.5.1	Strukturbezogene Kriterien.....	107
5.5.2	Prozessbezogene Kriterien	108
5.5.3	Potenzialbezogene Kriterien	108
5.5.4	Ergebnisbezogene Kriterien	108
5.5.5	Zwischenergebnis	109
5.6	<i>Organisatorische Alternativen</i>	109
5.6.1	Öffentlich-rechtliche Anstalt.....	109
5.6.2	Status quo (Verein)	109
5.7	<i>Wege zu einer Optimierung der Rechts- und Organisationsform</i>	110
5.7.1	Öffentlich-rechtliche Anstalt.....	110
5.7.1.1	Grundsätzliches / Meilensteine	110
5.7.1.2	Rahmenbedingungen zur Auflösung des Vereins Osec.....	111
5.7.1.3	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	112
5.7.1.4	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	112
5.7.1.5	Kosten.....	112
5.7.1.6	Zeitfaktor	113
5.7.2	Optimierung des Status quo.....	114
5.7.2.1	Grundsätzliches / Meilensteine	114
5.7.2.2	Gesetzgeberischer Handlungsbedarf	115
5.7.2.3	Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)	115
5.7.2.4	Kosten.....	115
5.7.2.5	Zeitfaktor	115
5.7.3	Würdigung der organisatorischen Alternativen	115
6	Würdigung	117
6.1	<i>Handlungsbedarf</i>	117
6.1.1	Zwingender Handlungsbedarf ("need to do")	117
6.1.1.1	Schweiz Tourismus (ST)	117
6.1.1.2	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)	117
6.1.1.3	Osec.....	117
6.1.2	Weiterer erkannter Handlungsbedarf ("nice to do").....	118
6.1.2.1	Schweiz Tourismus (ST)	118
6.1.2.2	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)	118
6.1.2.3	Osec.....	118
6.1.2.4	Koordination der gesetzgeberischen Massnahmen	119
6.2	<i>Offene Fragen / Folgeprojekte</i>	119
6.3	<i>Allgemeine Erkenntnisse für die Public Corporate Governance des Bundes</i>	119
6.3.1	Erkenntnisse für den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats.....	119
6.3.1.1	Relative Tauglichkeit zur Positionierung	119
6.3.1.2	Ausrichtung der Leitsätze auf Anstalten und Aktiengesellschaften	120
6.3.1.3	Zum Verhältnis der Leitsätze zur Gesetzgebung	120
6.3.2	"Public Corporate Law" als Alternative?	120
6.4	<i>Empfehlungen der Experten</i>	121
7	Verzeichnisse	122
7.1	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	122
7.2	<i>Quellenverzeichnis</i>	122
7.2.1	Publikationen, Gutachten und Berichte	122
7.2.2	Dokumente der untersuchten Organisationen	126
7.2.3	Rechtserlasse	127

Anhang 1: Interviewleitfaden	130
Anhang 2: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die ST	132
Anhang 3: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die SGH	141
Anhang 4: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die Osec	150
Anhang 5: Übersicht über die Instrumente der Standortförderung des Bundes	162

Management Summary

Auftrag / Vorgehen

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern mit Abklärungen hinsichtlich der *Public Corporate Governance* bei Schweiz Tourismus (ST), der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) und der Osec (Business Network Switzerland) beauftragt. Die Studie dient der Grundlagenschaffung zur Beurteilung des Handlungsbedarfes sowie möglicher Handlungsoptionen gegenüber diesen ausgelagerten Organisationen. Sie soll eine *Lagebeurteilung* einzeln für ST, SGH und Osec vornehmen und einen allfälligen *Optimierungsbedarf* bei den drei Organisationen ermitteln. Sie soll auch konkrete Hinweise geben, in welche Richtung die Rechtsform der Organisationen entwickelt werden müsste, um den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes genügen zu können.

Es wurde vereinbart, die Studie in drei Arbeitsschritten vorzunehmen, nach Abschluss der Arbeitsschritte 1 und 2 wurde dem SECO am 6. Dezember 2011 ein *Zwischenbericht* vorgelegt. Dieser äusserte sich noch nicht zur Frage der Umsetzung möglicher Optimierungsszenarien. Die vom SECO schriftlich und anlässlich einer Besprechung anfangs Januar 2012 eingebrachten Anmerkungen und Anregungen wurden vom KPM für die Bearbeitung des Schlussberichts aufgenommen und geprüft und führten teilweise zu ergänzenden Abklärungen. Im Februar 2012 wurden zudem die drei betroffenen Organisationen eingeladen, zu einem Auszug des Zwischenberichts Stellung zu nehmen. Auch diese Stellungnahmen flossen in den vorliegenden Schlussbericht ein.

Allgemeine rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen

Im Schlussbericht werden vorab die organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für die Auslagerung von Bundesaufgaben auf Träger ausserhalb der Zentralverwaltung aufgezeigt. Gleichzeitig wurden rechtliche Querschnittsfragen bearbeitet, welche sich grundsätzlich bei der Auslagerung von Bundesaufgaben und damit für alle drei Organisationen stellen: Haftung, vermögensrechtliche Aspekte bezüglich der Mitglieder bzw. Gesellschafter, immaterialgüterrechtliche Fragen, Datenschutz und Personalrecht. Nicht eingegangen wird in der Studie auf steuerrechtliche Fragen.

Schweiz Tourismus (ST)

Schweiz Tourismus (ST) weist seit 1939 die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft des Bundesrechts auf und ist damit mitgliedschaftlich verfasst. Ihre Organisation ist in den Grundzügen durch ein Gesetz und eine Verordnung geregelt. Die Tätigkeit der ST wird mittels einer Vereinbarung über das politische Controlling, Reporting und Monitoring mit dem SECO gesteuert.

Untersucht man die Positionierung der ST auf dem Hintergrund der im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats aufgezeigten vier Aufgabentypen, so kann in einer Gesamtbetrachtung die ST dem Aufgabentypus der *Dienstleistungen mit Monopolcharakter* zugewiesen werden. Nach dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats sind die Aufgaben der ST damit grundsätzlich zur Auslagerung geeignet; die an sich ideale Rechtsform wäre gemäss Corporate-Governance-Bericht eine selbstständige Anstalt. Im 4-Kreise-Modell steht die ST im 4. Kreis (Organisationen mit Bundesbeteiligung). Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat festgehalten, die Wirksamkeit der Tourismusförderung beruhe nicht auf der Rechtsform, sondern auf der Organisation (Struktur, Abläufe) der Förderagentur. Dieser Beurteilung schliessen sich die Experten vorliegend an. Wesentlich ist, dass die Organisation des Trägers der Tourismusförderung optimal auf dessen Aufgabe und die dazu notwendigen betrieblichen Prozesse ausgerichtet ist. Zudem muss die Anbindung an den Staat bzw. die Zentralverwaltung einerseits dem Träger genügend (operative) Freiheit in der Aufgabenerfüllung lassen (ansonsten kann die optimale Binnenorganisation keine Wirkung entfalten) und andererseits dem Staat das notwendige Mass an politischer Steuerung und Aufsicht ermögli-

chen. Das öffentliche und private Recht der Schweiz erlaubt eine solche Ausgestaltung für eine grosse Zahl von Rechtsformen (öffentlich-rechtliche Anstalt, öffentlich-rechtliche Körperschaft, Verein, Aktiengesellschaft). Ausgehend von den Koordinations- und Vernetzungsaufgaben einer zentralen nationalen Tourismusförderung (insbesondere ausgehend von den Aufgaben der ST) scheint ein kritischer Erfolgsfaktor die Mitwirkung der Akteure des nationalen Tourismusmarkts bzw. der regionalen Tourismusmärkte zu sein. Ein wesentlicher, auf die Organisation bezogener Erfolgsfaktor sind mithin mitgliederschaftlich verfasste Strukturen, d.h. die rechtliche Ausgestaltung in einer Personengesellschaft.

Obwohl die ST als öffentlich-rechtliche Körperschaft *sui generis* nicht ins Schema der Public Corporate Governance des Bundes passt, entspricht die Organisation der ST weitgehend den Leitsätzen des Bundesrats. Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen auf die folgenden zwei Bereiche, bei denen – unabhängig von der Wahl der künftigen Alternative hinsichtlich Rechtsform – Handlungsbedarf besteht:

- Strategische Vorgaben durch den Bundesrat;
- Personalstatut und damit zusammenhängende personalpolitische Vorgaben.

Wegen der fehlenden, für die Tourismusförderung aber wichtigen Mitgliederschaftlichkeit stellt die selbstständige Anstalt keine alternative Rechtsform für die ST dar, obwohl sie nach dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats die Idealform wäre. Künftige valable Alternativen sind eine *privatrechtliche Körperschaft* ohne Bundesbeteiligung ausserhalb der dezentralen Bundesverwaltung, eine *spezialgesetzliche Aktiengesellschaft* und die bestehende *öffentlich-rechtliche Körperschaft* (Optimierung des Status quo).

Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Die Schweizerische Gesellschaft (SGH) für Hotelkredit besteht seit 1966 als öffentlich-rechtliche Genossenschaft. Ihre Organisation ist in den Grundzügen durch ein Gesetz und eine Verordnung sowie vom Bundesrat genehmigte Statuten geregelt. Die Tätigkeit der SGH wird nicht mittels Leistungsvereinbarung gesteuert, sondern mittels Controlling-Vereinbarungen und anderen aufsichtsrechtlichen Mitteln.

Untersucht man die Positionierung der SGH auf dem Hintergrund der im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats aufgezeigten vier Aufgabentypen, so kann in einer Gesamtbetrachtung die SGH dem Aufgabentypus der *Dienstleistungen mit Monopolcharakter* zugewiesen werden, obwohl wegen des Verfügungscharakters der Darlehensentscheide (hoheitliches Handeln) auch eine Zuordnung zum Aufgabentyp der Ministerialverwaltung möglich wäre. Nach dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats sind die Aufgaben der SGH damit grundsätzlich zur Auslagerung geeignet; die an sich ideale Rechtsform wäre eine selbstständige Anstalt. Im 4-Kreise-Modell steht die ST im 4. Kreis (Organisationen mit Bundesbeteiligung). Unabhängig von der Frage der Positionierung wird man sich die Frage stellen müssen, ob es Sinn macht, eine Organisationseinheit mit gerade mal 15 Vollstellen aus der Bundesverwaltung auszulagern und mit eigenem Leitungsorgan, eigener Rechnungsführung und einer eigenen Revisionsstelle auszugestalten.

Bei der Analyse von kritischen Erfolgsfaktoren kommt man bezüglich der Positionierung der SGH zur Erkenntnis,

- dass die zwingend zu führende Diskussion um die kritische Grösse zu einer anderen Organisation und damit zu einer anderen Positionierung führen könnte;
- dass sich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft für die Träger-schaft der Darlehensgewährung an das Hotelgewerbe sachlich nicht (mehr) begründen lässt.

Obwohl die SGH als öffentlich-rechtliche Körperschaft *sui generis* nicht ins Schema der Public Corporate Governance des Bundes passt, entspricht die Organisation der SGH weitgehend den Leitsätzen des Bundesrats. Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen auf die folgenden zwei Bereiche, bei denen – unabhängig von der Wahl der künftigen Alternative hinsichtlich Rechtsform – Handlungsbedarf besteht:

- Strategische Vorgaben durch den Bundesrat;
- Personalstatut und damit zusammenhängende personalpolitische Vorgaben.

Die Beibehaltung der SGH in der heutigen Rechts- und Organisationsform scheint den Verfassern nur in beschränktem Mass eine gleichwertige Alternative zu sein. Als künftige Rechtsform ist – auch wegen der möglichen Synergien zur Bundesverwaltung im Bereich der Führungsunterstützungsdienste – die *selbstständige Anstalt* in Betracht zu ziehen, was allerdings den Verzicht auf eine mitgliedschaftliche Organisationsform bedeuten würde.

Osec

Die Osec bzw. deren Rechtsvorgängerinnen besteht seit 1927 als privatrechtlicher Verein. Die Bundesgesetzgebung erwähnt die Osec nicht ausdrücklich, die betreffenden Aufgaben könnten mithin auf eine andere Organisation übertragen werden. Die Osec ist derzeit Träger von drei Aufgaben der Aussenhandelsförderung: Exportförderung, Standortpromotion und Importförderung (SIPPO). Die Aufgaben der Osec werden mittels eines subventionsrechtlichen Leistungsauftrags gesteuert.

Untersucht man die Positionierung der Osec auf dem Hintergrund der im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats aufgezeigten vier Aufgabentypen, so kann in einer Gesamtbetrachtung die Osec dem Aufgabentypus der *Dienstleistungen mit Monopolcharakter* zugewiesen werden. Nach dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats sind die Aufgaben der Osec damit grundsätzlich zur Auslagerung geeignet; die ideale Rechtsform wäre eine selbstständige Anstalt. Aus der Sicht der wenigen organisationsrelevanten kritischen Erfolgsfaktoren ergibt sich ebenfalls eine leichte Präferenz zu Gunsten einer Ausgestaltung als *öffentlich-rechtliche Anstalt*. Die Osec steht heute als Verein ohne Bundesbeteiligung im 5. Kreis des gedanklich entsprechend erweiterten 4-Kreise-Modells. Bei der Osec besteht mithin ein *Widerspruch zwischen der faktischen Situation heute und der aus der Sicht des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats optimalen Positionierung*.

Organisationen aus dem 5. Kreis – und damit die Osec – fallen grundsätzlich nicht unter den Wirkungsbereich des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats. Trotzdem wurde auch für die Osec ein Abgleich mit den Leitsätzen vorgenommen. Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen auf die folgenden drei Bereiche:

- Rechtsform;
- (Strategisches) Controlling und Reporting;
- Personalpolitische Vorgaben.

Die einzige organisatorische Alternative, die sich zum heute bestehenden Verein Osec anbietet, wäre die *öffentlich-rechtliche Anstalt*. Die *Beibehaltung des Status quo* erscheint indes insgesamt immer noch als valable organisatorische Alternative, insbesondere wenn Optimierungen vorgenommen werden. In die Betrachtungen einbezogen werden müssen dabei auch die sehr lange Tradition – der Auftrag an die Osec bzw. ihre Vorgängerorganisationen betreffend die Export- bzw. Aussenwirtschaftsförderung besteht bereits seit 1927 – und die Tatsache, dass es ausser der Durchsetzung der Public Corporate Governance des Bundes zumindest zur Zeit keinen anderen sachlichen Grund gibt, einen Systemwechsel vorzunehmen.

Handlungsbedarf

Der Handlungsbedarf seitens des Bundes kann in der Übersicht wie folgt dargestellt werden:

Förder-Organisation	Zwingender Handlungsbedarf	Weiterer Handlungsbedarf
ST	minimal notwendige Optimierung des Status quo (unabhängig von weiteren Massnahmen)	Optimierung der Rechtsgrundlagen
SGH	1. vorab zusätzliche Abklärungen (insb. betriebswirtschaftliche Analysen) 2. minimal notwendige Optimierung des Status quo (unabhängig von weiteren Massnahmen)	kann erst nach Abschluss der notwendigen Vorabklärungen definitiv ermittelt werden; in jedem Fall aber eine Optimierung notwendig
Osec	kein zwingender Handlungsbedarf	Klärung von Optimierungsmöglichkeiten der Schnittstelle EDA/Aussenstellen

Empfehlungen

Dem SECO wird empfohlen:

- a. die Massnahmen bezüglich des zwingenden Handlungsbedarfs möglichst rasch an die Hand zu nehmen;
- b. bei Schweiz Tourismus (ST) auf eine Rechtsformumwandlung zu verzichten, aber mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 einen Entwurf zur Optimierung der Gesetzgebung vorzulegen;
- c. bei der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) nach den vorgeschlagenen Zusatzabklärungen betriebswirtschaftlicher Art entweder eine Rechtsformumwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt vorzunehmen oder mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 einen Entwurf zur Optimierung der Gesetzgebung vorzulegen;
- d. bei der Osec auf Massnahmen zu verzichten, allenfalls Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Aussenstellen zu klären;
- e. verschiedene organisatorische Folgeabklärungen bezüglich SGH und Osec vornehmen zu lassen.

1 Einleitung

1.1 Auftrag

1.1.1 Auftrag des SECO

Mit Vertrag vom 18. Juli 2011 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) beauftragt, die drei Standortförderungs-Organisationen ST, SGH und Osec einer gutachterlichen Überprüfung hinsichtlich der *Kompatibilität mit der Public Corporate Governance* beim Bund zu unterziehen und gleichzeitig zu klären, ob die Organisationen *eine ihrer Aufgabe entsprechende organisatorische Positionierung* aufweisen. Erwartet wird von der Untersuchung eine Tiefe vergleichbar mit jener der KPM-Studie zur Förderagentur für Innovation (KTI)¹.

Das SECO legte bei der Auftragserteilung Wert darauf, dass die Studie ohne Beteiligung der betroffenen Organisationen (ST, SGH, Osec) durchgeführt wird. Dies bedeutete, dass nach dem Wunsch des SECO in einer ersten Phase der Arbeiten auf eine Informationsbeschaffung direkt bei diesen Institutionen, insbesondere auch auf die Durchführung von Interviews, verzichtet werden musste. Nach Vorliegen des Zwischenberichts hat das SECO beschlossen, diesen bzw. die je organisationenspezifischen Teile des Berichts den betroffenen Organisationen zur Stellungnahme zuzustellen. Die entsprechenden Stellungnahmen sind in den vorliegenden Schlussbericht eingeflossen.

1.1.2 Festgelegte Arbeitsschritte

Im Vertrag wurden die Arbeiten etappiert; es wurden die folgenden Arbeitsschritte festgelegt:

1. Arbeitsschritt: Ist-Zustand und Abweichungs- bzw. Problemanalyse

Ausgehend vom Ist-Zustand (bestehende Rechtsformen) ist in einem ersten Schritt für jede der drei Organisationen Schweiz Tourismus, Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit und Osec eine Analyse wie folgt vorzunehmen:

- Analyse der Abweichungen gegenüber den zentralen Corporate-Governance-Vorgaben des Bundes;
- darauf aufbauend, Aufzeigen von pragmatischen "good practice"-Beispielen bei vergleichbaren (Bundes-)Organisationen;
- darauf aufbauend, Analyse der Probleme, welche sich aufgrund der bestehenden Rechtsform für das Tagesgeschäft, die Führung der drei Organisationen (Schweiz Tourismus, Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit und Osec) und die Auftragserfüllung ergeben oder – im Sinne von künftigen Risiken – ergeben könnten.

2. Arbeitsschritt: Aufzeigen von Lösungsmöglichkeiten

- Aufzeigen von Verbesserungs- bzw. Angleichungsmöglichkeiten an die Corporate-Governance-Vorgaben des Bundes unter Beibehaltung der aktuellen Rechtsform der drei oben genannten Gesellschaften (Status quo plus);
- Aufzeigen von Verbesserungs- bzw. Angleichungsmöglichkeiten an die Corporate-Governance-Vorgaben des Bundes bei einer Umwandlung der drei oben genannten Gesellschaften in eine private Aktiengesellschaft oder in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes.

Erwartet wird in diesem Arbeitsschritt insbesondere auch, dass der Unterschied ("das Delta") an Verbesserungen zwischen den Varianten Status quo plus, Umwandlung in eine privat-rechtliche Aktiengesellschaft und Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt je Organisation übersichtlich und klar dargestellt wird.

¹ LIENHARD/KETTIGER (2007).

3. Arbeitsschritt: Voraussetzungen und Auswirkungen einer Änderung der Rechtsform

Bei den Verbesserungs- bzw. Angleichungsmöglichkeiten sollen jeweils die hierzu notwendigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen (Bundesgesetz und Verordnung) sowie der Ausführungsbestimmungen (Statuten, Geschäftsreglemente, Personalreglemente u.a.m.) in detaillierter Form aufgezeigt werden.

In Bezug auf die Variante "Status quo plus" sowie insbesondere in Bezug auf die Varianten Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft und Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes zeigt die Beauftragte einzeln für die drei oben genannten Organisationen auf,

- welches die wesentlichen Voraussetzungen sind, die aufseiten des Bundes und der beteiligten Organisationen für eine erfolgreiche Umsetzung der einzelnen Varianten erfüllt sein, bzw. geschaffen werden müssen. Dazu sollen auch Überlegungen bezüglich der nötigen zeitlichen und finanziellen Ressourcen gehören, welche zur Verfügung gestellt werden müssten;
- welches die wesentlichsten Auswirkungen der Umsetzung der drei Varianten sind. Im Vordergrund stehen dabei Auswirkungen auf die Organe, die Haftung, die Personal- und Pensionskassenstatute, die Finanzen und das Vermögen der drei genannten Organisationen.

Das Gutachten soll im Übrigen auf weitere wichtige Punkte hinweisen, die aus Sicht der Verfasser vom SECO bei der Beurteilung der einzelnen Varianten aufgrund des Berichtes berücksichtigt werden sollten.

Die Berichterstattung über die Abklärungen erfolgte am 8. Dezember 2011 in einem *Zwischenbericht* nach den Arbeitsschritten 1 und 2 und nun im vorliegenden Schlussbericht *Schlussbericht* nach dem Arbeitsschritt 3.

1.1.3 Abgrenzung

Von der Untersuchung *ausgeklammert ist die jeweilige innerbetriebliche Aufbau- und Ablauforganisation* sowohl im SECO wie bei den zu untersuchenden Organisationen (ST, SGH, Osec). Bei der vorliegenden Studie handelt es sich weder um eine Organisationsüberprüfung im üblichen Sinn noch um eine Evaluation. Soweit es bei der Studie auch um die Frage der Optimierung der Aufgabenerfüllung geht, liegt der Fokus nicht bei Binnenoptimierungen (Optimierung der Leistungserstellung mittels Binnenreorganisation, Prozessoptimierung oder Gesamtoptimierung), sondern bei der Optimierung der Träger der öffentlichen Aufgabe und allenfalls bei der Frage einer Privatisierung.

Die Studie soll zwar ausdrücklich Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen², diese können aber im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur allgemeiner Art sein. Von der Studie sind – ausgehend vom Auftrag – weder umsetzungsfertige Reorganisationskonzepte noch ausformulierte Erlassänderungen zu erwarten.

Die Studie soll auch die möglichen Auswirkungen der Änderungen aufzeigen, welche die Umsetzung der Optimierungsszenarien mit sich bringt. Bewusst *verzichtet wurde auf die Erörterung der steuerrechtlichen Folgen*. Zum einen sind diese teilweise von Detailfragen abhängig, welche unterhalb der Stufe liegen, in welchen die Optimierungsszenarien dargestellt werden. Zum andern kann der Bund allfällige steuerrechtliche Fragen jederzeit durch Gesetz abschliessend regeln.

Ebenfalls *nicht Gegenstand der Untersuchung bilden vergaberechtliche Fragen* (öffentliches Beschaffungswesen). Diese würden den Rahmen des Gutachtens sprengen, zumal weder in der Lehre noch in der gerichtlichen Praxis gesicherte Antworten dazu bestehen und die Fragen zwischen dem Parlament und dem Bundesrat kontrovers diskutiert werden. Zur Frage des Vergabeverfahrens beim Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung wird auf die Untersu-

² Vgl. oben Ziffer 1.1.2.

chungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle³ und auf die einschlägige Literatur⁴ verwiesen.

1.1.4 Fokussierung

Der Fokus der Studie soll klarerweise auf der *Schnittstelle zwischen der Bundesverwaltung (SECO) und den das Bundesrecht vollziehenden Organisationen (ST, SGH, Osec)* liegen.⁵ Es geht einerseits um die Frage, wie der Bund adäquat auf die Strategie der Organisationen Einfluss nehmen kann. Andererseits stellt sich die Frage, wie das SECO seine Aufsichtstätigkeit wirksam wahrnehmen kann. Die Fragen der Public Corporate Governance sind vor diesem Hintergrund zu beantworten. Grundsätzlich nicht zur Diskussion steht die Frage einer Fusion von ST und Osec; diese Frage wurde schon verschiedentlich geprüft⁶ und kann nach Auffassung des SECO ohne ausdrücklichen politischen Auftrag nicht erneut geprüft werden.⁷ Demgegenüber stellt die Schnittstelle zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) bzw. dem SECO einerseits und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) andererseits betreffend die Organisation der Business-Hubs eine Thematik dar, die vorliegend zumindest am Rand beleuchtet werden soll.⁸

1.2 Kontext

Auf der Basis spezifischer Gesetzesgrundlagen ist die Direktion für Standortförderung (DS) des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) für die Aufsicht über verschiedene Träger von Verwaltungsaufgaben (in der Folge "Organisationen" genannt) verantwortlich. Diese Organisationen haben ihre eigene Rechtspersönlichkeit, wobei sich die einzelnen Rechtsformen voneinander unterscheiden. Während die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) mit ihrem Rechtskleid als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes⁹ voraussichtlich entspricht, weisen die *Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit* (SGH; öffentlich-rechtliche Genossenschaft), die *Osec* (privater Verein) und *Schweiz Tourismus* (ST; öffentlich-rechtliche Körperschaft) Rechtsformen auf, welche gemäss Hinweisen, die das SECO von anderen Bundesstellen erhalten hat, den Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes nicht (mehr) entsprechen sollen.

Die unterschiedlichen Rechtsformen sind historisch begründet und zum Teil gesetzlich verankert (SGH, ST). In der täglichen Praxis führt die Vielfalt von Rechtsformen nach Auffassung des SECO zu keinen nennenswerten Problemen; die Aufsicht über die einzelnen Organisationen folgt einem von der Rechtsform unabhängigen Controlling-, Reporting- und Monitoringkonzept der DS. Als problematisch erweisen sich jedoch formal-juristische Vorhaben, bei denen angestrebt wird, einzelne Ausführungsbestimmungen (z.B. Geschäftsreglement, Personalreglement) zu modernisieren. In solchen Fällen zeigt sich regelmässig, dass die Anpassung einzelner Bestimmungen zu (z.T. neuen) Unstimmigkeiten mit bestehenden Leitsätzen der Corporate Governance des Bundes führen kann.

Bei dieser Sach- und Rechtslage will das SECO mit einer externen Studie Klarheit schaffen. Die Studie dient der Grundlagenbeschaffung zur Beurteilung des Handlungsbedarfes sowie möglicher Handlungsoptionen gegenüber den ausgelagerten Organisationen der DS. Die Studie muss eine Lagebeurteilung einzeln für die drei Organisationen ST, SGH und Osec vornehmen und den jeweiligen Handlungsbedarf ermitteln. Sie soll auch konkrete Hinweise geben, in welche Richtung die Rechtspersönlichkeit der Organisationen entwickelt werden müsste, um den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes genügen zu können.

³ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009), BBl 2010 1373, S. 1406 f.; Bundesrat (2010), BBl 2010 1419, S. 1423 ff.

⁴ Vgl. z.B. LIENHARD ET AL. (2003), S. 95 ff.

⁵ Dies geht u.a. auch aus den geführten Interviews klar hervor.

⁶ Vgl. z.B. LIENHARD/ZURKINDEN (2006a).

⁷ Ergebnis der Interviews.

⁸ Ergebnis der Interviews.

⁹ Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 1.3.6 und insb. Ziffer 2.1.3.

Die erwähnten Institutionen der Standortförderung betreffen unterschiedliche Branchen und entfalten unterschiedliche Aktivitäten und sind somit sehr branchenspezifisch ausgerichtet. Die Untersuchung bewegt sich somit im Spannungsfeld zwischen der gesamtstaatlichen Harmonisierung der dezentralen Verwaltung mittels Corporate-Governance-Grundsätzen einerseits und einer optimalen, effizienten Wirkungsweise im betreffenden Wirtschaftsbereich andererseits.

Die Standortförderung des Bundes muss als Ganzes verstanden werden. Dennoch können die Instrumente des Bundes zur Standortförderung – ausgehend von ihrer jeweils anderen Rechtsgrundlage und von ihrer geschichtlichen Entwicklung her – in *allgemeine Instrumente* und in *besondere Instrumente* betreffend den *Tourismus* eingeteilt werden (vgl. Abbildung 1). Die Tourismusförderung erfolgt traditionell (d.h. seit über 100 Jahren) losgelöst von der Standortförderung für andere Branchen, d.h. insbesondere für den klassischen Bereich von Export bzw. Import von Gütern und Dienstleistungen.

Art der Förderung	Träger der Förderung	Rechtsgrundlage
Standortpromotion	Osec	SR 194.2
Infrastruktur	Bund > Kantone	SR 901.0
Investition Hotel	SGH	SR 935.12
Promotion Tourismus	ST	SR 935.21
Innovation Tourismus	Seco (InnoTour)	SR 935.22
Exportrisikoversicherung	SERV	SR 946.10
Exportförderung	Osec	SR 946.14

Abbildung 1: Übersicht über die Instrumente der Standortförderung

Eine detaillierte Übersicht über die Instrumente der Standortförderung des Bundes findet sich im Anhang 5.

1.3 Methodik

1.3.1 Grundsätzliches zur Methodik

Wenn es darum geht, aus einer Reihe von möglichen Rechts- bzw. Organisationsformen einer Organisation die geeignetste zu ermitteln, wird oft so vorgegangen, dass sämtliche (Detail-)Varianten von Organisationsformen auf der Grundlage des gleichen Kriterienrasters beurteilt werden. Der Kriterienraster besteht in der Regel aus Faktoren, die für die Zielerreichung oder Aufgabenerfüllung der Institution von besonderer Bedeutung sind.

In der vorgesehenen Studie wird bewusst ein teilweise anderes Vorgehen gewählt. Grund dafür ist, dass die für Aufgaben der Bundesverwaltung gewählten Organisationsformen den Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats¹⁰ entsprechen sollen. Es empfiehlt sich deshalb, dasselbe methodische Vorgehen zu wählen, das für eine vergleichbare Analyse der seinerzeitigen Förderagentur für Innovation (KTI) verwendet wurde.¹¹ Dieses Vorgehen beruht u.a. auf der Erkenntnis, dass der Raster des Corporate-Governance-Berichts für sich alleine keine Beurteilung zulässt, ob eine Auslagerung der Aufgabe angezeigt ist und welches die richtige Rechtsform für die Auslagerung ist.¹² Das Vorgehen besteht in einem ersten Schritt aus einem Abgleich mit dem Corporate-Governance-Bericht, in einem zweiten Schritt in einer erweiterten Beurteilung hinsichtlich strategischer Erfolgsfaktoren (welche noch zu definieren sind) und in einem dritten Schritt (soweit notwendig) in einer Ana-

¹⁰ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233; Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBl 2009 2659.

¹¹ Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2007), insbes. S. 1-3.

¹² Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2007), S. 2 und 50.

lyse aus Kostensicht. Die Methodik muss für jede der drei Organisationen in der dargestellten Abfolge der Schritte einzeln angewendet werden.

Das SECO ging in seinen Ausführungen im Rahmen der Offertanfrage und bei der Auftragserteilung¹³ davon aus, dass die Aufgaben der Standortpromotion ausgelagert bleiben sollen. Dies ist wissenschaftlich betrachtet nicht von vornherein evident. Die Studie muss somit auch die Frage klären, ob die Aufgaben einzelner Organisationen – nach den Regeln der Public Corporate Governance des Bundes oder aus anderen sachlichen Gründen – nicht allenfalls ganz oder teilweise durch die Zentralverwaltung des Bundes zu übernehmen sind.

Bei der Studie zur KTI konnten in einer rechts- und verwaltungsvergleichenden Betrachtung auch Modelle aus dem Ausland beigezogen werden.¹⁴ Dies ist vorliegend wegen einer teilweise schwierigen Vergleichbarkeit nicht sehr einfach. Trotzdem soll eine Verwaltungsvergleichung über die Landesgrenzen hinweg versucht werden.

Untersuchungen der hier vorzunehmenden Art bedingen grundsätzlich ein Vorgehen mit einem *Methodenpluralismus*; das Ergebnis soll sich zur Erhöhung der Validität nicht nur auf eine Methode abstützen. Studien zu Organisationsfragen basieren deshalb in der Regel mindestens einerseits auf einer *Dokumentenanalyse* und andererseits auf teilstrukturierten *Interviews mit Schlüsselpersonen* in der Organisation sowie Schlüsselpersonen in anderen Organisationen, welche an der Schnittstelle zur untersuchenden Organisation tätig sind.

1.3.2 Einbezug der Organisationen

Das SECO legte bei der Auftragserteilung Wert darauf, dass die Studie ohne Beteiligung der betroffenen Organisationen (ST, SGH, Osec) durchgeführt wird.¹⁵ Dies bedeutete, dass nach dem Wunsch des SECO in einer ersten Phase der Arbeiten auf eine Informationsbeschaffung direkt bei diesen Institutionen, insbesondere auch auf die Durchführung von Interviews, verzichtet werden musste. Dies bedingte kompensatorisch, dass das SECO als Auftraggeber im Rahmen seiner Aufsichtskompetenzen stellvertretend für das KPM Dokumente beschaffte, und dass die zuständigen Fachpersonen im SECO dem KPM für Interviews bzw. Fachgespräche zur Verfügung standen. Nach Vorliegen des Zwischenberichts beschloss das SECO, diesen bzw. die je organisationenspezifischen Teile des Berichts den betroffenen Organisationen zur Stellungnahme zuzustellen. Auf diese Weise konnte ein Einbezug von ST, SGH und Osec erfolgen, wenn auch zu einem späteren Zeitpunkt der Abklärungen. Alle drei Organisationen (ST¹⁶, SGH¹⁷ und Osec¹⁸) haben dem SECO, bzw. den Verfassern schriftliche Stellungnahmen zukommen lassen. Die Verfasser haben diese mit dem bestehenden Zwischenbericht abgeglichen und – wo dies angebracht erschien – entweder Korrekturen vorgenommen oder auf die abweichende Auffassung der betreffenden Organisation hingewiesen. Da die Verantwortung für den Bericht bei den Verfassern liegt, muss es diesen jedoch frei stehen, ob und in welcher Weise die Eingaben berücksichtigt werden.

Trotz einer möglichen Kompensation und der Möglichkeit der Organisationen, zum analytischen Teil der Untersuchung schriftlich Stellung zu nehmen, beruht diese Studie vorwiegend auf einer Aussensicht, sei es jener des SECO, jener anderer Gutachterinnen und Gutachter oder jener der Verfasser. Es fehlt mithin eine wirklich umfassende Innensicht der Organisationen, insbesondere auch die Innensicht auf die Schnittstellen zur Bundesverwaltung.

1.3.3 Besondere rechtswissenschaftliche Herausforderungen

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht bestehen die folgenden besonderen Herausforderungen: Hinsichtlich einer allfälligen Auflösung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und öffentlich-rechtlichen Genossenschaften und deren Rückführung in die öffentliche Verwaltung bzw. deren Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder eine spezialgesetzliche Aktien-

¹³ Vgl. vorne Ziffer 1.1.2; diese Grundannahme widerspiegelte sich auch in den Interviews.

¹⁴ Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2007), S. 23 ff.

¹⁵ Vgl. vorne Ziffer 1.1.1.

¹⁶ Stellungnahme ST vom 30. Januar 2012.

¹⁷ Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

¹⁸ Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

gesellschaft bestehen weitgehend keine Rechtsvorschriften. Art. 99 ff. FusG legen nur die privatrechtlichen Voraussetzungen fest, unter welchen Institute des öffentlichen Rechts mit privatrechtlichen Rechtsträgern fusionieren, sich in privatrechtliche Rechtsträger umwandeln oder sich an Vermögensübertragungen beteiligen können (Art. 1 Abs. 3 FusG); entsprechende Regelungen im öffentlichen Organisationsrecht (wie sie im Übrigen auch von Art. 100 Abs. 1 und 3 FusG gefordert werden) fehlen. Auch das Schrifttum befasst sich nur mit Fällen im Sinne von Art. 99 ff. FusG.¹⁹ Der Begriff der "Institute des öffentlichen Rechts" des FusG ist zudem – zumindest textlich – sehr eng gefasst (Art. 2 Bst. d FusG)²⁰ und findet allenfalls (dies gilt es zu klären) auf die hier zur Diskussion stehende öffentlich-rechtliche Körperschaft (ST) bzw. öffentlich-rechtliche Genossenschaft (SGH) keine Anwendung.²¹ Insgesamt muss im Rahmen des Arbeitsschritts 3²² teilweise rechtswissenschaftliche Pionierarbeit geleistet werden.

1.3.4 Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse umfasst ausschliesslich Dokumente, welche den Experten vom SECO zur Verfügung gestellt wurden. Die Experten haben aber insofern Einfluss genommen, als sie nach einer ersten Durchsicht der zur Verfügung gestellten Dokumente gezielt weitere Unterlagen einverlangten. Zudem werden Unterlagen verwendet, welche frei im Internet zugänglich sind und von den Experten im Rahmen von Internet-Recherchen beschafft wurden (z.B. Botschaften zu Bundesgesetzen, Websites von ausländischen Behörden).

Die Analyse der Dokumente findet auf zwei Ebenen statt und dient dementsprechend unterschiedlichen Zwecken:

- *Information:* Die zur Verfügung gestellten Dokumente dienen der Information des Expertenteams; diese kann insbesondere aus Botschaften des Bundesrats, Gesetzestexten, Statuten, Reglementen, Geschäftsberichten u.ä. der betroffenen Organisationen gewonnen werden (Dokumente, die teilweise auch öffentlich zugänglich sind).
- *Meta-Evaluation:* In den letzten rund zehn Jahren wurden zahlreiche Studien und Berichte zu den zu untersuchenden Organisationen erstellt, welche auch die hier zu diskutierenden Fragen berühren. Diese können im Sinne einer Meta-Evaluation verwendet werden.

1.3.5 Interviews

Es wurden in den Arbeitsschritten 1 und 2 mit folgenden Personen aus dem SECO *teilstrukturierte Interviews* durchgeführt (vgl. den Interviewleitfaden im Anhang 1):

- Botschafter Dr. rer. pol. Eric Scheidegger, Stv. Direktor SECO, dazumal Leiter der Direktion für Standortförderung (31.08.2011);
- Richard Kämpf, Leiter Dienststelle Tourismus (DSTO) SECO, zusammen mit Ueli Grob, wiss. Mitarbeiter DSTO SECO (29.08.2011);
- Martin Roth, Leiter der Dienststelle Exportförderung/Standortpromotion (DSES) SECO (31.08.2011).

Die Interviews, die zu einem eher frühen Zeitpunkt der Untersuchung durchgeführt wurden, dienten nicht nur der Erfassung von zusätzlichen Informationen und der Haltung des SECO, sondern auch der Fokussierung der Studie.²³

¹⁹ Vgl. z.B. VON BÜREN (1998), S. 27 ff.; WEBER/BISCHOF (2002).

²⁰ *Institute des öffentlichen Rechts:* im Handelsregister eingetragene, organisatorisch verselbständigte Einrichtungen des öffentlichen Rechts des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, unabhängig davon, ob sie als juristische Person ausgestaltet sind oder nicht.

²¹ Anderer Auffassung (contra legem) allerdings MORSCHER (2005), BSK FusG, Art. 2, Rz. 14 ff., der von einem breiten Begriff der "Institute des öffentlichen Rechts" ausgeht, der die gesamte Bandbreite umfasst; gleicher Auffassung auch GLANZMANN (2008), Rz. 26, S. 13.

²² Vgl. oben Ziffer 1.1.2.

²³ Vgl. oben Ziffer 1.1.4.

1.3.6 Vergleichungsverwaltung

Rechtsvergleichung und Vergleichungsverwaltung sind sehr anspruchsvoll:²⁴ Angesichts der engen Verknüpfung zwischen der Verwaltungsorganisation und dem Staats- und Verwaltungsrecht (insbesondere dem Verwaltungsorganisationsrecht) sind vordergründig bei Vergleichungsverwaltungen die gleichen methodischen Probleme zu beobachten wie bei der Rechtsvergleichung von öffentlichem Recht.²⁵ Damit ist die Vergleichungsverwaltung in erheblichem Masse vom *Staatsverständnis* und von grundsätzlichen staatsrechtlichen Fragen abhängig, insbesondere von der Frage, wie die Staatsmacht in dem jeweiligen Land juristisch erfasst und auf Staatsorgane verteilt ist.²⁶ Der Begriff des Staates wird von Vorverständnissen begleitet; dies ist insbesondere bei der Vergleichung mit anglo-amerikanischen Staaten²⁷ sowie mit skandinavischen Staaten von erheblicher Bedeutung. Da sich die rechtlichen Formen der Auslagerung staatlicher Tätigkeiten an der Grenze zwischen öffentlichem und privatem Recht bewegen, muss auch die Rechtstradition des Rechts des jeweiligen Landes beachtet werden²⁸, was im Rahmen des vorliegenden Auftrags nur beschränkt möglich ist. Ähnliche Rechtsnormen und Organisationsstrukturen können somit im jeweiligen staatlichen Kontext eine unterschiedliche Bedeutung haben. Zudem stellen sich auf Grund der unterschiedlichen Sprachen terminologische Fragen, d.h. Fragen der Begriffsidentität.²⁹ Eine Vergleichungsverwaltung muss deshalb – wie die Rechtsvergleichung – einem funktionalen Ansatz folgen³⁰ und allenfalls auch Erkenntnisse der Rechtssoziologie in die Methodik einbeziehen³¹.

Ein echter Ländervergleich im Bereich der Standortförderung würde vertiefte Abklärungen und das Beschaffen von Grundlagenmaterial hinsichtlich der grundsätzlichen Ausrichtung des politisch-administrativen Apparates, der staatlichen Förderungslandschaft sowie der Wirtschaftsstruktur voraussetzen. Ein derartiger Ländervergleich würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Weiter haben Ländervergleiche hinsichtlich der Evaluation möglicher Lösungen in einem bestimmten Staat – hier der Schweiz – oft insofern nur einen beschränkten Stellenwert, als dass gewisse Organisationsmodelle, die sich im einen Staat gut bewährt haben, in einem anderen Staat auf Grund verfassungsrechtlicher oder gesetzlicher Vorgaben nicht umsetzbar sind. Trotzdem wird in der vorliegenden Studie nicht vollständig auf eine Vergleichungsverwaltung verzichtet.

1.3.7 Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts³²

1.3.7.1 Grundsätzliches

Die fehlenden einheitlichen Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben auf verselbständigte Einheiten des Bundes und die zum Teil sehr unterschiedliche rechtliche Konzeption der Organisationsform sowie der Steuerung solcher Auslagerungen wurden zunehmend als unbefriedigend erachtet. Deshalb hat das Parlament bessere Grundlagen für die Auslagerung von

²⁴ In diesem Sinne auch HOTZ-HART/BEWERT/GOOD/REUTER-HOFER (2006), S. 7.

²⁵ Umfassend zur Problematik der Rechtsvergleichung von öffentlichem Recht TRANTAS (1998).

²⁶ Vgl. TRANTAS (1998), S. 64.

²⁷ Vgl. TRANTAS (1998), S. 65 f.

²⁸ Zur Bedeutung der Rechtstradition für die Rechtsvergleichung vgl. CASHIN RITAINE/DONLAN/SYCHOLDS (2010).

²⁹ Die Tatsache, dass sich Englisch immer mehr zur Lingua franca auch der Politik-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften entwickelt, hilft hier kaum weiter, weil der verwendete englische Begriff oft Ausdruck des subjektiven Sprachempfindens der Autorinnen und Autoren ist und damit die (Sprach-)Kultur der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als zusätzlich verschleiernendes Element hinzukommt. Im Übrigen können mit der englischen Sprache bestimmte kontinentaleuropäische Figuren des Rechts und der Verwaltungsorganisation nicht hinreichend genau erfasst und dargestellt werden.

³⁰ Vgl. BECCHI/GRABER/LUMINATI (2007), S. 36.

³¹ Vgl. BECCHI/GRABER/LUMINATI (2007), S. 36 ff.

³² Die in Ziffer 1.3.7 vorgenommene Beschreibung der Methode der Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts wurde weitgehend unverändert übernommen aus LIENHARD/KETTIGER (2007), S. 29 ff.

Aufgaben und eine einheitlichere Steuerung verselbständigter Einheiten verlangt.³³ Der Bundesrat kommt diesem Anliegen mit dem Corporate-Governance-Bericht³⁴ nach.

Einen wesentlichen Teil des Berichts bildet eine Aufgabentypologie.³⁵ Diese erfasst die von der Bundesverwaltung bzw. von den verselbständigten Einheiten des Bundes erfüllten Aufgaben idealtypisch nach auslagerungs- und steuerungsrelevanten Eigenschaften und gruppiert sie in *vier Aufgabentypen*. Mit diesem Ansatz erfolgt eine Weiterentwicklung des bestehenden Vier-Kreise-Modells. Während dieses die einzelnen Kreise anhand unterschiedlicher Kriterien wie der Art der Aufgabe, dem zur Anwendung kommenden Steuerungsinstrumentarium oder der Rechtsform der Institution gliedert, steht bei der Aufgabentypologie stets der Charakter der Aufgabe im Vordergrund. Die Aufgabentypen dienen nicht nur als Grundlage für künftige Auslagerungsentscheide, sondern auch als Anknüpfungspunkt für die Ausgestaltung der Steuerung verselbständigter Einheiten und der ihnen zur Erfüllung übertragenen Aufgaben.

Somit postuliert der Bericht, mit Blick auf die Auslagerung und Steuerung von Aufgaben und Organisationseinheiten des Bundes von *vier Idealtypen* auszugehen:³⁶

- Ministerialaufgaben;
- Dienstleistungen mit Monopolcharakter;
- Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht;
- Dienstleistungen am Markt.

Ausserhalb dieser Typologie wird überdies der Aufgabentyp der internen Dienstleistungen abgehandelt.

Die Aufgabentypen dienen – wie erwähnt – als *Grundlage für künftige Auslagerungsentscheide*. Darüber hinaus sind sie auch Anknüpfungspunkt für die Ausgestaltung der Steuerung verselbständigter Einheiten und der ihnen zur Erfüllung übertragenen Aufgaben. Als verselbständigte Einheiten werden Organisationen bzw. Unternehmen bezeichnet, die Bundesaufgaben wahrnehmen, rechtlich verselbständigt sind und im Eigentum des Bundes stehen bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes aufweisen. Nur sinngemäss lassen sich die Leitsätze auf Einheiten anwenden, die Behördenkommissionen und damit rechtlich nicht verselbständigt sind.³⁷ Ähnliches muss für die Verwaltungskommissionen sowie auch für andere rechtlich unselbstständige Organisationsformen der dezentralen Verwaltung gelten. Der Corporate-Governance-Bericht umfasst damit nicht das ganze Spektrum der in Artikel 6 RVOV als Bundesverwaltung bezeichneten Typen von Verwaltungseinheiten. Nicht Gegenstand des Corporate-Governance-Berichts ist die Aufgabenerfüllung durch rein private Verwaltungsträger, an denen der Bund nicht beteiligt ist.³⁸

Mit dem Corporate-Governance-Bericht wird auch eine *Vereinheitlichung der Organisationsformen* angestrebt (Organisationstypologie). Während für Dienstleistungen mit Monopolcharakter *und Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht* die öffentlich-rechtliche Anstalt im Vordergrund steht, ist es bezüglich der Dienstleistungen am Markt die *Aktiengesellschaft*.³⁹

Der Corporate-Governance-Bericht hat mit der Verabschiedung durch den Bundesrat zuhanden der eidgenössischen Räte *Richtliniencharakter* erlangt.⁴⁰ Er muss damit bei allen laufenden oder künftigen Entscheiden über die Positionierung von Bundesaufgaben bzw. über Auslagerungen *berücksichtigt* werden.

³³ Vgl. die Liste der zur Abschreibung beantragten Vorstösse, Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8233 und 8241.

³⁴ Vgl. zur Public Corporate Governance des Bundes auch nachfolgend Ziffer 2.1.3.

³⁵ Vgl. dazu Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8241 f. und 8251 ff.

³⁶ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8259.

³⁷ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8242; LIENHARD (2007), S. 13.

³⁸ Vgl. LIENHARD (2007), S. 4, 13.

³⁹ Vgl. LIENHARD (2007), S. 10.

⁴⁰ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8295.

Die Aufgabentypologie wurde im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten einer kritischen Würdigung unterzogen.⁴¹ Dieser soll – soweit im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung – ebenfalls Rechnung getragen werden.

1.3.7.2 Aufgabentyp "Ministerialaufgaben"⁴²

Die Ministerialaufgaben⁴³ sind Aufgaben, die in der Regel eine *enge politische Begleitung* erfordern, untereinander ein hohes Synergiepotenzial aufweisen sowie stark koordiniert werden müssen. Dazu gehören einerseits die Politikvorbereitung, beispielsweise die Vorarbeiten der Gesetzgebung⁴⁴ oder die Vorbereitung von Regierungs- und Parlamentsgeschäften. Andererseits zählen dazu auch Dienstleistungen, mit denen erhebliche *Eingriffe in die Grundrechte* verbunden sind oder die aus anderen Gründen politisch eng begleitet werden müssen. Beispiele hierfür sind die Landesverteidigung oder Polizeiaufgaben.

Bei den Ministerialaufgaben sprechen sämtliche Kriterien für eine Erfüllung innerhalb der Zentralverwaltung: Vor allem im Bereich der Politikvorbereitung lassen sich die Aufgaben nur in ihrer Grundausrichtung durch die Gesetzgebung steuern. Sie müssen deshalb für eine kohärente Politik zusätzlich straff koordiniert werden. Ministerialaufgaben werden ausschliesslich durch allgemeine Steuermittel finanziert. Besondere Anforderungen, die eine Auslagerung nahe legen würden, wie beispielsweise das Bedürfnis nach Visibilität, bestehen in der Regel nicht.

Im Corporate-Governance-Bericht werden die charakteristischen Eigenschaften der Ministerialaufgaben wie folgt zusammenfassend dargestellt:⁴⁵

Gegenstand	Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da die Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.
Marktfähigkeit	Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotenzial bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.
Besonderheiten	Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.

Als Beispiele für Verwaltungseinheiten, die *schwergewichtig* Ministerialaufgaben erfüllen, werden im Bericht die Generalsekretariate der Departemente, Generalsekretariate, das Bundesamt für Justiz (BJ), das Bundesamt für Verkehr (BAV), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)⁴⁶, die Direktion für Entwick-

⁴¹ Vgl. z.B. FINGER/LIENHARD (2006), S. 13.

⁴² Vgl. im Einzelnen Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8260.

⁴³ Der Begriff „Ministerialverwaltung“ und der daraus abgeleitete Begriff der „Ministerialaufgabe“ stammen ursprünglich aus Deutschland und haben in der schweizerischen Verwaltungssprache erst in den letzten Jahren Einzug gehalten.

⁴⁴ Aus Gründen der Fachkompetenz oder der Komplexität der Materie müssen auch hier Ausnahmen im Sinne einer Leistung dieser Arbeiten durch Private unter der Aufsicht des zuständigen Bundesamts möglich sein; in der Praxis stammen auch in der Schweiz erste Erlassentwürfe denn auch öfters von Expertinnen und Experten (z.B. Geoinformationsgesetz); für Deutschland vgl. RIW 55 (2009) Heft 10, Editorial.

⁴⁵ Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006, 8233, S. 8260.

⁴⁶ Die EFV erbringt zwar auch Leistungen der Politikvorbereitung (Grundlagen Finanzpolitik, Budgetvorbereitung), die Hauptaufgaben liegen aber eher im Bereich der Querschnittsdienstleistungen (im Bericht so ge-

lungszusammenarbeit (Deza), der gesamte V-Bereich (Landesverteidigung), das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP), das Bundesamt für Migration (BFM) sowie die Bundesanwaltschaft (BA) erwähnt.⁴⁷

1.3.7.3 Aufgabentyp "Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht"⁴⁸

Unter den Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht fallen zwei Kategorien von Regulierungsaufgaben, wobei unter Regulierungsaufgaben hier nicht die Gesetzgebung, sondern ausschliesslich die Rechtsanwendung – insbesondere im Bereich der Aufsicht als Gewährleistungsfunktion – verstanden wird:⁴⁹

- *Wirtschaftsaufsicht*: Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht sind sämtliche Aufsichtstätigkeiten, die sich mit der Funktionsweise von Märkten befassen und die bei Marktversagen bei der Allokation von Gütern und Dienstleistungen sowie bei der Preisbildung das korrigierende Eingreifen umfassen. Häufig ist diese sektorspezifische Wirtschaftsaufsicht in werdenden Märkten notwendig; mit zunehmender Öffnung und Liberalisierung der entsprechenden Märkte kann sie graduell reduziert und durch die Aufsicht über das Marktgeschehen als Ganzes ersetzt werden.
- *Sicherheitsaufsicht*: Bei den Aufgaben der Sicherheitsaufsicht steht der präventive Aspekt der Gefahrenabwehr im Vordergrund. Ziel ist es, die Öffentlichkeit bzw. einzelne Marktteilnehmer vor spezifischen Gefahren zu schützen, die mit der Erbringung spezifischer Marktleistungen zusammenhängen (gesundheitliche Gefahren, finanzielle Risiken, etc.).

Im Corporate-Governance-Bericht werden die charakteristischen Eigenschaften der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wie folgt zusammenfassend dargestellt:⁵⁰

Gegenstand	a. Wirtschaftsaufsicht (Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und Regulierung von werdenden Märkten), b. Sicherheitsaufsicht (Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen).
Hoheitlichkeit	Hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Gering; der politische Steuerungsspielraum wird bewusst eingeschränkt, damit eine politisch unabhängige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.
Marktfähigkeit	Niedrig; Monopolleistungen.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Gering; Bedarf nach spezifischen Ressourcen reduziert das Synergiepotenzial; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung.
Besonderheiten	Monopolcharakter und Hoheitlichkeit der zugrunde liegenden Leistungen sprechen grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Grund für die Auslagerung solcher Aufgaben ist deshalb nicht deren Marktnähe, sondern das spezielle Unabhängigkeitserfordernis bzw. der Bedarf an Distanz zum politischen Tagesgeschäft. Da die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht häufig von sehr kleinen Einheiten wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen verschiedene Einheiten bei einer Auslagerung zusammengefasst werden sollten oder ob die Unabhängigkeit allenfalls auch mit organisatorischen Abgrenzungen innerhalb der Zentralverwaltung (z.B. Behördenkommissionen) gewährleistet werden kann.

nannte interne Dienstleistungen), vgl. auch Ziffer 3.3.5 Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8265.

⁴⁷ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8260.

⁴⁸ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8262 ff.

⁴⁹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8263.

⁵⁰ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8262.

Als Beispiele für Verwaltungseinheiten, die schwergewichtig in der Wirtschaftsaufsicht tätig sind, werden die Kommunikationskommission (ComCom, eine Behördenkommission), die Postregulierungsbehörde (PostReg), die Wettbewerbskommission (Weko, eine Behördenkommission) und der Preisüberwacher genannt, als Beispiele für die Sicherheitsaufsicht die Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK, eine Behördenkommission) sowie die Heilmittelbehörde (Swissmedic).⁵¹

1.3.7.4 Aufgabentyp "Dienstleistungen mit Monopolcharakter"⁵²

Die Dienstleistungen mit Monopolcharakter umfassen sehr heterogene Leistungen und schliessen ein breites Gebiet von Aufgaben ein. *Der freie Wettbewerb ist bei diesen Dienstleistungen durch Marktversagen oder gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt.* Dennoch werden namentlich im Bildungs-, im Forschungs- und im Kulturbereich Leistungen erbracht, die in einer gewissen Konkurrenz zu ähnlichen Leistungen anderer Anbieter stehen und direkt einzelnen Kunden zugeordnet werden können. Die mit der Erfüllung dieser Aufgaben betrauten Einheiten müssen als selbstständige Einheit mit eigenem Renommee auftreten können, um als solche von Fachkreisen und potenziellen Kunden wahrgenommen zu werden (Visibilität).

Im Corporate-Governance-Bericht werden die charakteristischen Eigenschaften der Dienstleistungen mit Monopolcharakter wie folgt zusammenfassend dargestellt:⁵³

Gegenstand	Dienstleistungen, bei denen der Wettbewerb aufgrund von Marktversagen oder aufgrund der Gesetzgebung nicht oder nur eingeschränkt funktioniert.
Hoheitlichkeit	Mehrheitlich nicht hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Unterschiedlich; im Allgemeinen relativ hoch, teilweise jedoch durch Gesetz oder exogene Rahmenbedingungen beschränkt.
Marktfähigkeit	Mittel bis niedrig; hauptsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen; Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln und/oder Gebühren sowie z.T. Drittmitteln.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Geringes Synergiepotenzial, da die Aufgaben häufig spezifischer Ressourcen und Supportprozesse bedürfen; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination; vielmehr bedingt eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung, dass die damit betrauten Einheiten sich selbstständig positionieren und profilieren können.
Besonderheiten	Mehrheitlich hoher Bedarf nach eigenständigem Erscheinungsbild (Visibilität) und rechtlicher Selbstständigkeit.

Als Beispiele für Verwaltungseinheiten, die schwergewichtig Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, werden das Schweizerische Landesmuseum, die Eidgenössischen Technischen Hochschulen und Forschungsanstalten, das Institut für Geistiges Eigentum (IGE), das Bundesamt für Statistik (BFS) sowie die Skyguide genannt.⁵⁴

1.3.7.5 Aufgabentyp "Dienstleistungen am Markt"⁵⁵

Bei Dienstleistungen, die am Markt erbracht werden, kann die Nähe zum Bund zu Marktverzerrungen und zu einer Benachteiligung der übrigen Wettbewerbsteilnehmer führen. Mit der Auslagerung von Einheiten, die solche Dienstleistungen erbringen, wird diese Gefahr verringert. Auch die übrigen Kriterien legen eine Auslagerung nahe: *Die Qualität und Quantität des Leistungsangebots wird im Wesentlichen durch den Markt bestimmt;* damit fällt der politische Steuerungsbedarf niedrig aus. Die Dienstleistungen am Markt haben *keinen hoheitlichen Charakter* und werden *weitgehend im Wettbewerb* und gegen die Entrichtung eines Markt-

⁵¹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8262.

⁵² Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8261 f.

⁵³ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8261.

⁵⁴ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8261.

⁵⁵ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8264.

preises erbracht. Das Auftreten im Wettbewerb wird durch die Schaffung einer eigenständigen Einheit erleichtert (Visibilität). Die Möglichkeit zum Eingehen von Kooperationen mit anderen Marktteilnehmern erfordert letztlich oft eine eigene Rechtsfähigkeit, allenfalls sogar eine Rechtsform des Zivilrechts.

Im Corporate-Governance-Bericht werden die charakteristischen Eigenschaften der Dienstleistungen am Markt wie folgt zusammenfassend dargestellt:⁵⁶

Gegenstand	Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Wettbewerb.
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Niedrig; das Gesetz garantiert einen Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.); darüber hinaus richten sich die Leistungen nach dem Markt.
Marktfähigkeit	Mehrheitlich marktfähige und preisfinanzierte Leistungen.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Gering; die Aufgabenerfüllung bedingt zumindest teilweise spezifische Ressourcen (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur) und kaum verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung; hingegen ist ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) des Aufgabenträgers aus Marketing-Gründen von Vorteil.
Besonderheiten	Die Schaffung von gleich langen Spiessen der Wettbewerbsteilnehmer ist wichtig.

Als Beispiele für Verwaltungseinheiten bzw. Institutionen, die schwergewichtig Dienstleistungen am Markt erbringen, werden die Post, die Swisscom, die SBB und die RUAG genannt.⁵⁷

1.3.7.6 Zur Begrifflichkeit von hoheitlicher Verwaltungstätigkeit, Eingriffsverwaltung, Leistungsverwaltung

Eines der massgeblichen Beurteilungskriterien im Corporate-Governance-Bericht ist die Unterscheidung zwischen *hoheitlichen und nicht hoheitlichen Leistungen*. Damit werden zwei traditionelle Begriffspaare der Verwaltungsrechtslehre und der Verwaltungswissenschaften in wenig klärender Weise miteinander in Verbindung gebracht, hoheitliches vs. nicht hoheitliches Handeln einerseits, Eingriffs- und Leistungsverwaltung andererseits.⁵⁸

Zur Unterscheidung zwischen *hoheitlicher und nichthoheitlicher Verwaltungstätigkeit*⁵⁹ greifen Lehre und Rechtsprechung auf die folgenden zwei Kriterien zurück:

- *Hoheitlich* handelt der Staat in der Regel dann, wenn *öffentlich-rechtliche Regelungen* zur Anwendung gelangen, während das Privatrecht vom Grundsatz der Privatautonomie geprägt ist.
- Ein Merkmal für *hoheitliches Handeln* stellt das Vorliegen eines *Subordinationsverhältnisses* zwischen dem Staat und den Adressatinnen und Adressaten des staatlichen Handelns dar.

Beide Elemente sind u.a. dort erfüllt, wo der Staat durch *Verfügung* handelt, also durch eine sich auf öffentliches Recht stützende einseitige rechtsverbindliche Anordnung. Wie im Corporate-Governance-Bericht erwähnt, werden in der Regel auch die Politikvorbereitung und die Aussenpolitik als originär hoheitliche Aufgaben betrachtet.⁶⁰

⁵⁶ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8264.

⁵⁷ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8264.

⁵⁸ Im Bericht werden insbesondere bei den rechtlichen Betrachtungen zu den Aufgabentypen diese Elemente vermischt, vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8253.

⁵⁹ Diesbezüglich klärend insbesondere LIENHARD (2005), S. 211 f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 22 ff.

⁶⁰ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8253, unter Hinweis auf PROELLER (2002), S. 30 f.

Von einer vollständig anderen Betrachtungsweise, nämlich von der Sichtweise der betroffenen Rechtsunterworfenen, geht die *Unterscheidung zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung* aus.⁶¹

- Von *Eingriffsverwaltung* wird dann gesprochen, wenn die Verwaltungstätigkeit in Rechte und Freiheiten der Adressatinnen und Adressaten des staatlichen Handelns eingreift und diese beschränkt.
- Von *Leistungsverwaltung* wird dann gesprochen, wenn die Verwaltung den Adressatinnen und Adressaten des staatlichen Handelns Vorteile gewährt, insbesondere durch die Vermittlung von Sach-, Geld- oder Dienstleistungen.

In der Rechts- und Verwaltungspraxis verwischen sich die Unterschiede zwischen Eingriffs- und Leistungsverwaltung oft, denn es können Leistungen und Eingriffe miteinander verbunden sein, oder es kann ein und dieselbe Verwaltungshandlung sowohl Eingriffe wie Leistungen enthalten.⁶²

Eine Verbindung zwischen den beiden Begriffspaaren besteht insofern, als in der Eingriffsverwaltung hoheitliches Staatshandeln dominiert (meist in der Form der Verfügung), wogegen die Leistungsverwaltung in weiten Teilen durch nichthoheitliches Staatshandeln geprägt ist.⁶³

Das Kriterium der „hoheitlichen Leistungen“ im Corporate-Governance-Bericht umfasst nach der hier vertretenen Auffassung somit alles *hoheitliche staatliche Handeln, unabhängig davon, ob dieses der Eingriffs- oder der Leistungsverwaltung zuzuordnen ist.*

1.3.7.7 Zum Begriff der Dienstleistung

Unter *Dienstleistungen* werden im Corporate-Governance-Bericht Tätigkeiten zusammengefasst „wie die Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen, aber auch Leistungen in den Bereichen Bildung und Kultur und nicht zuletzt sämtliche Vorleistungen, die der Staat zur Erfüllung seiner eigentlichen Tätigkeit benötigt (Bereitstellung von Informatik, Büroräumlichkeiten usw.)“⁶⁴. Dabei wird zwischen folgenden Arten von Dienstleistungen unterschieden:

- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter*.⁶⁵ Darunter werden Aufgaben mit klarem Dienstleistungscharakter verstanden, für die kein funktionierender Markt besteht; es geht primär um sog. meritorische Güter.
- *Dienstleistungen am Markt*.⁶⁶ Unter diesem Begriff werden kommerzielle Aufgaben zusammengefasst, die eine hohe Marktfähigkeit aufweisen und für die zugleich auch ein funktionierender Markt besteht. Der politische Steuerungsbedarf ist somit eher gering und kann sich auf eine Rahmensetzung beschränken.
- *Interne Dienstleistungen*.⁶⁷ Zu den „internen Dienstleistungen“ gehören Aufgaben wie die Beschaffung und Bewirtschaftung von Immobilien, Mobilien, Informatikmitteln, Personal und Finanzen. Sie haben grundsätzlich kommerziellen Charakter. Als reine Vorleistungen für die staatliche Aufgabenerfüllung bilden sie aber nicht einen eigenen Typus in der Aufgabentypologie.

⁶¹ Vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 27 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 4, Rz. 3 ff.

⁶² Vgl. dazu LIENHARD (2005), S. 211; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rz. 33; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 4, Rz. 6.

⁶³ LIENHARD (2005), S. 211.

⁶⁴ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8252.

⁶⁵ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8259; Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659, S. 2710 ff.

⁶⁶ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8259.

⁶⁷ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8265.

1.3.7.8 Kriterien für die Positionierung

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird anhand der Aufgabentypen des Corporate-Governance-Berichts einerseits und der Aufgaben der Organisationen der Standortförderung (ST, SGH, Osec) andererseits untersucht, welchem Aufgabentyp die betreffende Organisation zugeordnet werden kann und wie sie demzufolge nach den Grundsätzen der Public Corporate Governance des Bundes positioniert werden müsste.⁶⁸ Die Analyse darf dabei nicht allein nach den im Corporate-Governance-Bericht aufgeführten einzelnen Kriterien erfolgen, sondern muss sich immer auch an den vom Bundesrat zusammenfassend formulierten Empfehlungen orientieren.⁶⁹

1. Zur Auslagerung eignen sich Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt. Demgegenüber fehlt den Ministerialaufgaben die Auslagerungseignung. Sie sind innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen, können aber, wo Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung dies erfordern, nach dem Modell FLAG geführt werden.
2. Die Trennung zwischen Einheiten, die Ministerialaufgaben wahrnehmen, und solchen, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, muss vom Vorhandensein aufgabenspezifischer Besonderheiten abhängig sein: Die Qualifikation einer Einheit als solche, die „Dienstleistungen mit Monopolcharakter“ erbringt, ist nur dann gerechtfertigt, wenn aufgrund ihrer spezifischen Bedürfnisse (z.B. Ressourcen oder Visibilität) mit einer Auslagerung eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung zu erwarten ist. Andernfalls handelt es sich um Ministerialaufgaben, die innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind.
3. Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sind weitgehend unabhängig und werden im Vollzug – obwohl hoheitlich tätig und durch Gebühren finanziert – kaum politisch gesteuert. Die Zuordnung zum Aufgabentypus «Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht» sollte nur mit Zurückhaltung und ausschliesslich an Einheiten erfolgen, bei welchen die politische Unabhängigkeit durch den Gesetzgeber ausdrücklich gewünscht wird.

Das Ergebnis einer solchen Positionierung gibt nach dem Willen des Bundesrats grundsätzlich die zu wählende Organisationsform vor: Während für Dienstleistungen mit Monopolcharakter und Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht *die öffentlich-rechtliche Anstalt* im Vordergrund steht, ist es bezüglich der Dienstleistungen am Markt die *Aktiengesellschaft*.⁷⁰

1.3.8 Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell

Im Zusammenhang mit dem Projekt FLAG⁷¹ ist das *Vier-Kreise-Modell* entwickelt worden.⁷² Dieses Modell unterscheidet anschaulich verschiedene *Arten von staatseigenen Verwaltungsträgern*: Ministerialverwaltung (1. Kreis), FLAG-Verwaltungsstellen (2. Kreis), Betriebe und Anstalten (3. Kreis), Unternehmen mit Bundesbeteiligung (4. Kreis). In einem 5. Kreis wären Verwaltungsträger ohne Bundesbeteiligung anzuordnen.⁷³ Die *Autonomie* dieser Verwaltungsträger ist gemäss dem Modell umso grösser, je weiter sie sich vom Zentrum des Kreises entfernt befinden.

Im Rahmen der Vorarbeiten zum Corporate-Governance-Bericht wurde angeregt, das Vier-Kreise-Modell durch einen fünften Kreis zu erweitern.⁷⁴ Darin wären rein private Unternehmungen einzuordnen, die zwar öffentliche Aufgaben wahrnehmen, an welchen der Bund jedoch finanziell nicht beteiligt ist. Die Unternehmungen erhalten für allfällige gemeinwirtschaftliche Leistungen Abgeltungen des Bundes. In einem weiteren, sechsten Kreis könnten Private angesiedelt werden, welche in einem Subventionsverhältnis zum Bund (Finanzhilfen)

⁶⁸ Siehe dazu nachfolgend Ziffern 3.3, 4.3 und 5.3.

⁶⁹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8233, S. 8265.

⁷⁰ Vgl. LIENHARD (2007), S. 10.

⁷¹ Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

⁷² Vgl. Eidgenössisches Personalamt/Eidgenössische Finanzverwaltung (1996).

⁷³ Vgl. LIENHARD (2005), S. 72; LIENHARD (2006), S. 13.

⁷⁴ Vgl. FINGER/LIENHARD (2006), S. 15, mit Hinweis auf LIENHARD (2005), S. 71 f.

stehen und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten ausüben, ohne eine öffentliche Aufgabe im engeren Sinne wahrzunehmen.⁷⁵

Aus der Sicht der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts würde der *fünfte Kreis* wohl in erheblichem Masse mit dem *Aufgabentypus der Dienstleistungen am Markt* korrespondieren. Es kann deshalb im Rahmen dieser Studie auf weiter gehende Betrachtungen in dieser Richtung verzichtet werden.

Demgegenüber eröffnet der Gedankengang in Richtung eines *sechsten Kreises* wohl einen *neuen, fünften Aufgabentypus*. Ausgehend vom Modell des Gewährleistungsstaates⁷⁶ soll der Staat nur dort selber tätig werden, wo die Staatsziele bzw. die durch die politisch zuständigen Behörden gesetzten staatlichen Zielsetzungen ohne staatliche Tätigkeit nicht erfüllt werden können. Die „mildeste“ Form der Staatstätigkeit stellt somit die finanzielle Unterstützung von Institutionen dar, welche Zielsetzungen verfolgen, die mit jenen des Staats gleichgerichtet sind. Aus dieser Sicht ist ein Modell der Standortpromotion denkbar, in welchem die Funktion der Förderagenturen von entsprechenden privatrechtlichen Institutionen im Rahmen ihrer originären Zielsetzungen wahrgenommen wird, der Bund diese aber in ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung finanziell unterstützt und damit eine Verstärkung des durch die private Initiative ohnehin zu erwartenden Effekts bewirkt. Mithin lohnen sich bei der Untersuchung der einzelnen Organisationen (ST, SGH, Osec) Betrachtungen in diese Richtung. In diesem Bereich stellen sich allerdings heikle Fragen der Abgrenzung zwischen der *Erfüllung öffentlicher Aufgaben* mit Abgeltung durch den Bund und dem *Leistungseinkauf* durch den Bund. Verbunden mit dieser Abgrenzung ist u.a. die Frage, ob die von Privaten erbrachte Leistung der Mehrwertsteuer unterliegt.

1.3.9 Überprüfung der Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Corporate-Governance-Berichts

Der Bundesrat hat im Corporate-Governance-Bericht⁷⁷ sowie im Zusatzbericht⁷⁸ insgesamt 37 Leitsätze für die Organisation von verselbstständigten Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, festgelegt.⁷⁹ Es gilt für jede der drei Organisationen (ST, SGH, Osec) abzuchecken, ob und inwieweit ihre Organisation diesen Leitsätzen entspricht.

Organisationen aus dem 5. Kreis – und damit die Osec – *fallen grundsätzlich nicht unter den Wirkungsbereich des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats*.⁸⁰ In einer jüngeren Arbeit wird allerdings aufgezeigt, dass die Leitsätze zumindest teilweise und mit Einschränkungen auch auf Träger von Bundesaufgaben anwendbar sind, die rein privatrechtlich und ohne Beteiligung des Bundes organisiert sind und sich damit vollständig ausserhalb der Bundesverwaltung befinden⁸¹. Bei der Würdigung wird zu beachten sein, dass die Leitsätze grundsätzlich auf die Organisation der öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Aktiengesellschaft und deren Anbindung an den Bund ausgerichtet sind.⁸²

1.3.10 Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren

In jüngerer Zeit wurde verschiedentlich versucht, Kriterien für die Auslagerung von öffentlichen Aufgaben zu definieren. Bislang wurden diese primär aus einer betriebswirtschaftlichen Optik definiert.⁸³ Teilweise wird nunmehr ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt.⁸⁴ Mitunter be-

⁷⁵ Vgl. LIENHARD, (2005), S. 72.

⁷⁶ Siehe zum Gewährleistungsstaat SCHEDLER (2004); DERS. (2001); LIENHARD (2005), S. 51 f.; PROELLER (2002), S. 10 ff.

⁷⁷ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8266.

⁷⁸ Vgl. Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659, S. 2713 ff.

⁷⁹ Vgl. unter http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf (letztmals besucht: 30.04.2012).

⁸⁰ Vgl. LIENHARD (2006), S. 3 f. und 13; BUNDESRAT (2006), BBI 2006 8233, S. 8242.

⁸¹ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff.

⁸² In diesem Sinne auch die Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

⁸³ Vgl. z.B. KÖNIG (2006), S. 28 ff.

⁸⁴ Vgl. LIENHARD/LADNER/BALSIGER/BUCHSER/WICHTERMANN (2003), S. 9 ff.; LIENHARD/STEINER/LUTZ (2004), S. 12 (bei einer allerdings leicht anderen Aufgabenstellung).

steht wenig Transparenz über das Zustandekommen des Kriterienkatalogs.⁸⁵ Isabella Proeller entwickelte einen heuristischen Ansatz auf der Grundlage einer Prozessanalyse, allerdings fokussiert auf die Frage der Auslagerung im Bereich hoheitlicher Aufgaben.⁸⁶

Da keine der bisher entwickelten Methoden bzw. vorliegenden Kriterienkataloge vollumfänglich zu befriedigen vermag, wird nachfolgend anhand einer eigenständigen Methode⁸⁷ vorgegangen. Die Methode untersucht die *Sensibilität der Positionierung bzw. Organisationsform hinsichtlich der kritischen Erfolgsfaktoren* der KTI. Untersucht wird somit, welche Organisationsform für die erfolgreiche Aufgabenerfüllung durch die Organisationen die besseren Rahmenbedingungen bietet. Die Gliederung der Kriterien wird deshalb nachfolgend auf der Grundlage von Elementen des „klassischen“ Qualitätsmanagements⁸⁸ erfolgen bzw. nach den Elementen, welche sich nach herrschender Lehre sowohl in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, namentlich im neuen St. Galler Managementmodell⁸⁹, aber auch in anderer Literatur⁹⁰, so in der schweizerischen Lehre des Public Managements⁹¹, finden und innerbetrieblich von Relevanz sind: *Struktur, Prozess, Kultur, Ergebnis*. Damit soll auch eine mehrdimensionale Betrachtung gewährleistet werden.

⁸⁵ Beispielsweise bei POLEDNA (2002), S. 15 ff.

⁸⁶ Vgl. PROELLER (2002), insbesondere S. 4 ff.

⁸⁷ Erstmals in dieser Form angewendet bei der Untersuchung der Positionierung der Innovationsagentur KTI, vgl. LIENHARD/KETTIGER (2006), S. 52 ff.

⁸⁸ Vgl. dazu STABSTELLE VERWALTUNGSREFORM (1999), S. 30 ff.; KAMINSKE/BRAUER (1999), S. 61 f.

⁸⁹ Beschrieben unter anderem in RÜEGG-STÜRM (2002); RÜEGG-STÜRM (2004), S. 65 ff.

⁹⁰ Vgl. z.B. CHRIST (2006), S. 137.

⁹¹ Vgl. SCHEDLER/PROELLER (2009), S. 18 ff., insbesondere Abbildung 1-3, S. 21; THOM/RITZ (2008), insbesondere Abbildung 5, S. 42.

2 Organisationenübergreifende Themen

2.1 Organisationsrechtlicher Rahmen

2.1.1 Organisationsrecht des Bundes

Die Bundesverfassung (BV) verpflichtet den Bundesrat, die Bundesverwaltung zweckmässig zu organisieren, sie zu leiten und für eine zielgerichtete Aufgabenerfüllung zu sorgen (Art. 178 Abs. 1 BV). Die Bundesverwaltung ist von Verfassung wegen in Departemente gegliedert, denen ein Mitglied des Bundesrates vorsteht (Art. 178 Abs. 2 BV). Verwaltungsaufgaben können durch Gesetz⁹² auch *ausserhalb der Bundesverwaltung* stehenden Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden (Art. 178 Abs. 3 BV).

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben werden im *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz* (RVOG) konkretisiert. Regelungsgegenstand ist dabei vor allem die Zentralverwaltung, wogegen für die dezentralisierte Verwaltung sowie für Auslagerungen ausserhalb der Bundesverwaltung die jeweiligen spezialrechtlichen Grundlagen gelten.⁹³ Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz äussert sich in grundsätzlicher Weise zu den verschiedenen Arten von Verwaltungsträgern (Art. 2 Abs. 2 und Abs. 3 RVOG), zur Steuerung (Art. 8 Abs. 5 RVOG⁹⁴) sowie zur Aufsicht durch den Bundesrat (Art. 8 Abs. 4 RVOG). Weitere allgemeine Bestimmungen zur dezentralisierten bzw. ausgelagerten Aufgabenerfüllung finden sich im *Bundesgesetz über die Bundesversammlung* (Parlamentsgesetz; ParlG), und zwar bezüglich der Mitwirkung bei der strategischen Steuerung (Art. 28, Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG⁹⁵), bezüglich der Oberaufsicht (Art. 26 ParlG) sowie bezüglich der Rechte der Kommissionen (Art. 45, 150, 153 ParlG). Die Aufgaben der Eidgenössischen Finanzkontrolle in diesen Bereichen ist im *Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle* vom 28. Juni 1967 (FKG) geregelt (insb. in Art. 8 FKG⁹⁶).

2.1.2 Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen für die Auslagerung von gesetzlichen Aufgaben des Bundes

Der moderne Staat wandelt sich zunehmend vom Leistungsstaat zum *Gewährleistungsstaat*. Der Staat ist damit häufiger nicht mehr selbst der Leistungserbringer, sondern er überträgt die Erfüllung gewisser öffentlicher Aufgaben auf *besondere Verwaltungsträger* (Principal-Agent-Verhältnis). Es handelt sich dabei insbesondere um Anstalten, Stiftungen, spezialgesetzliche oder privatrechtliche Aktiengesellschaften, an denen der Staat allenfalls beteiligt ist. Die staatliche Verantwortung wandelt sich damit von der (unmittelbaren) Erfüllungsverantwortung zur (mittelbaren) Gewährleistungsverantwortung.⁹⁷

Die Organisation und Steuerung dezentralisierter bzw. ausgelagerter Verwaltungsträger im Einzelnen wird in den jeweiligen *Spezialerlassen* geregelt. Je nachdem, ob der Bund den Verwaltungsträger selbst errichtet und damit auch eine Eignerrolle wahrnimmt oder ob er die Aufgabenerfüllung auf einen vorbestehenden oder durch Dritte gegründeten Verwaltungsträger überträgt, sind die *Regelungselemente* in der betreffenden Spezialgesetzgebung diffe-

⁹² Die Verfassung verlangt damit für jede Auslagerung eine spezialgesetzliche Grundlage; siehe dazu etwa LIENHARD (2005), S. 395 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 10, Rz. 16 ff., S. 75.; SÄGESSER (2000), Rz. 818 ff.

⁹³ Siehe dazu SÄGESSER (2007), insb. zu Art. 2 RVOG.

⁹⁴ Fassung gemäss Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (AS 2011 5859; Inkrafttreten am 1. Januar 2012).

⁹⁵ Fassung gemäss Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (AS 2011 5859; Inkrafttreten am 1. Januar 2012).

⁹⁶ Fassung gemäss Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (AS 2011 5859; Inkrafttreten am 1. Januar 2012); siehe dazu im Weiteren GRÜTER/RIEDI (2011), S. 499 ff.

⁹⁷ Vgl. LIENHARD (2009), S. 44, mit weiteren Hinweisen.

renziert auszugestalten.⁹⁸ Bei staatseigenen Verwaltungsträgern stellt sich weiter die Frage, ob für eine Auslagerung *ein einziger oder zwei Erlasse* (Sachgesetz und Organisationsgesetz getrennt) geschaffen werden. Letzteres ist dann sinnvoll, wenn nebst dem Staatsbetrieb weitere Anbieter bestehen (z.B. im Post-, Eisenbahn- oder Telekommunikationswesen). Notwendig ist dabei jedenfalls eine *sorgfältige Abstimmung mit der Querschnittsgesetzgebung*.⁹⁹

Im Staatsverständnis des *Gewährleistungsstaates* rücken die staatlichen und privatwirtschaftlichen Managementgrundsätze näher zusammen: Die Steuerung dieser besonderen Verwaltungsträger erfolgt konsensual über Vereinbarungen, häufig mit *privatwirtschaftlichen Instrumenten*. Die Verwaltungsträger sind mitunter nicht nur – im Sinne der Organisationsprivatisierung – privatrechtlich *organisiert*, sondern sie *handeln* auch privatrechtlich – sei es im Innenverhältnis (Anstellungen nach Privatrecht), sei es im Aussenverhältnis (privatrechtliche Transportverträge). Damit *verzahnt* sich auch das öffentliche Recht vermehrt mit dem Privatrecht.¹⁰⁰

Verschiedene Argumente können im konkreten Fall *für eine Aufgabenerfüllung mit besonderen Verwaltungsträgern* sprechen; im Vordergrund stehen die folgenden:¹⁰¹

- grössere Flexibilität im Allgemeinen
- mehr unternehmerischer Handlungsfreiraum als Voraussetzung für Innovation und Substanzerhaltung
- Entpolitisierung (klarere Trennung zwischen politischer und betrieblicher Einflussnahme)
- effizientere Aufgabenerfüllung (kürzere Entscheidungswege)
- Generierung von weiteren Mitteln
- Konzentration des Fachwissens.

Privatrechtliche Organisationsformen im Besonderen werden dabei hauptsächlich deshalb angestrebt, um sich am Markt besser behaupten zu können (insb. vollumfängliche Allianzfähigkeit).

Diesen Vorteilen stehen auch *potenzielle Nachteile* gegenüber, so insbesondere:¹⁰²

- Zersplitterung der Verwaltungsorganisation
- Steuerungsverluste
- Vollzugsmängel
- Rechtsstaatliche Defizite (insb. bezüglich Aufsicht und Oberaufsicht)
- ungewollte Unternehmensübernahme (unfriendly take-over) und Zwangsliquidation.

Vor diesem Hintergrund sind die Vor- und Nachteile von Auslagerungen sorgfältig gegeneinander *abzuwägen*.

2.1.3 Public Corporate Governance beim Bund

Gerade auch in Anbetracht der potenziellen Risiken der Aufgabenerfüllung ausserhalb der Zentralverwaltung ist der Organisation und Steuerung solcher Verwaltungsträger besondere Beachtung zu schenken. Unter der Bezeichnung der Public Corporate Governance hat sich dazu ein Rahmen entwickelt, der namentlich auch auf Guidelines der OECD zurückgeht.¹⁰³

⁹⁸ Siehe für eine Übersicht über die verschiedenen Regelungselemente etwa LIENHARD (2005), S. 396 f., 401 ff.; zu den Besonderheiten namentlich hinsichtlich der Anforderungen an die Flexibilität siehe etwa BIAGGINI/LIENHARD/RICHLI/UHLMANN (2009), insb. S. 3; LIENHARD (2007a).

⁹⁹ Vgl. LIENHARD (2009), S. 69 f.

¹⁰⁰ Vgl. LIENHARD (2009), S. 45, mit weiteren Hinweisen.

¹⁰¹ Vgl. LIENHARD (2009), S. 45 f., mit weiteren Hinweisen.

¹⁰² Vgl. LIENHARD (2009), S. 46 f., mit weiteren Hinweisen.

¹⁰³ OECD (2005).

Darunter zu verstehen sind sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat.¹⁰⁴ Ausgangspunkt für die Public Corporate Governance war – wenn auch in der Schweiz weniger ausgeprägt als im benachbarten Ausland, z.B. in Deutschland – die Entwicklung der Corporate Governance in der Privatwirtschaft.¹⁰⁵ Die *Public Corporate Governance* hebt dabei die *Aussendimension* der Steuerung (durch den Staat als Gewährleister und allenfalls auch als Eigner) hervor, der – im Unterschied zur Corporate Governance im privaten Sektor – eine besondere Bedeutung zukommt.¹⁰⁶

Aus den mittlerweile verschiedenen bestehenden Kodizes lassen sich einige *zentrale Merkmale* einer *guten* Public Corporate Governance ableiten:¹⁰⁷

1. Zweckmässige Organisationsform
2. Hinreichende Autonomie
3. Abgestimmte Steuerungskreisläufe
4. Entwickeltes Steuerungsinstrumentarium
5. Transparentes Berichtswesen
6. Adäquates Risikomanagement (insb. Haftungsrisiko des Staates)
7. Angemessene Aufsicht und Oberaufsicht
8. Sachgerechte Strukturen des Trägergemeinwesens
9. Geeignete Führungsstrukturen der Verwaltungsträger
10. Beachtung der Besonderheiten privatrechtlicher Verwaltungsträger.

Diese Grundsätze finden sich insbesondere auch in den Corporate-Governance-Grundlagen des Bundes.

Der Bund hat sich frühzeitig mit den Besonderheiten der Organisation und Steuerung von ausserhalb der Zentralverwaltung stehenden Verwaltungsträgern befasst: Wesentliche Elemente auf dem Weg zu einer guten Public Corporate Governance sind der Konzeptbericht Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) vom April 1996¹⁰⁸ (Vier-Kreise-Modell) sowie der Bericht des Bundesrates über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben vom 25. Juni 1997 (Besonderheiten der Steuerung).

Mit dem *Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates* vom 13. September 2006¹⁰⁹ (Aufgabentypologie und Leitsätze), dem Erläuternden Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung dazu¹¹⁰ sowie dem Zusatzbericht des Bundesrates vom 25. März 2009¹¹¹ liegen nunmehr umfassende *konzeptionelle Grundlagen* für die Organisation und Steuerung solcher besonderer Verwaltungsträger vor. Diese Grundlagen sollen dazu dienen, bestehende Auslagerungen zu *überprüfen* und neue Auslagerungen *spezialgesetzlich* angemessen zu gestalten. Aufgrund von parlamentarischen Vorstössen¹¹² sind ferner bereits Modifikationen in der *Querschnittsgesetzgebung* vorgenommen worden (ParlG und RVOG).¹¹³

¹⁰⁴ Vgl. bereits LIENHARD (2002), S. 1163 ff.

¹⁰⁵ Vgl. KUNZ (2010).

¹⁰⁶ Dazu LIENHARD (2009), S. 47 ff., mit weiteren Hinweisen; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, (2011), LIENHARD/SCHEDLER (2006).

¹⁰⁷ Dazu im Einzelnen LIENHARD (2009), S. 55 ff., mit weiteren Hinweisen.

¹⁰⁸ EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT/EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (1996).

¹⁰⁹ Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233.

¹¹⁰ EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2006).

¹¹¹ Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659.

¹¹² Insb. Pa.Iv. 07.494: Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten.

¹¹³ Siehe dazu oben Ziffer 2.1.1.

Diese Grundlagen beziehen sich indessen im Grundsatz auf Verwaltungsträger, an denen der Bund zumindest mitbeteiligt ist.¹¹⁴ Sie betreffen hingegen *nicht* Verwaltungsträger, die – in einem erweiterten Kreise-Modell¹¹⁵ – in einem äusseren Kreis *ohne Eigenerstellung* des Bundes angesiedelt sind.¹¹⁶ Allerdings lassen sich diese Grundlagen *teilweise* zumindest *sinngemäss* auch auf solche Institutionen übertragen.¹¹⁷

2.1.4 Öffentlich-rechtliche Körperschaften zwischen Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht

Das *Gesellschaftsrecht des schweizerischen Privatrechts* zeichnet sich in langer Tradition durch einen Numerus clausus der Gesellschaftsformen aus.¹¹⁸ Daran ändern auch die seit dem Inkrafttreten der schweizerischen Gesellschaftsrechtskodifikation im Jahr 1881 und heute vorgenommenen Änderungen bzw. Erweiterungen der Zahl der Gesellschaftsformen nichts.¹¹⁹ Der Numerus clausus hat zwei Facetten: einen strengen sog. Formzwang (d.h. eine beschränkte Anzahl zulässiger Gesellschaftsformen) sowie eine eher offene sog. Formfixierung (d.h. die inhaltliche Ausgestaltung durch Statuten).¹²⁰ Wer sich für eine bestimmte Gesellschaftsform entscheidet, wählt damit im Grundsatz gleichzeitig konkrete organisatorische Rahmenbedingungen, auch wenn das Gesellschaftsrecht teilweise dispositiv ist und eine bestimmte Organisationsfreiheit lässt. Insbesondere das schweizerische Vereinsrecht gewährt eine relativ hohe Organisationsfreiheit.¹²¹ Besondere Beachtung verdient die so genannte gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft (Art. 762 OR), welche sich an der Grenze zwischen einer rein privatrechtlichen und einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform bewegt.¹²² Rechtlich ist die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft zwar klar den privatrechtlichen Körperschaften zuzuordnen, sie bietet aber eine interessante Möglichkeit der Einflussnahme im öffentlichen Interesse an: Haben Bund, Kantone oder Gemeinden ein öffentliches Interesse an einer Aktiengesellschaft, so kann der Körperschaft in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, Vertreterinnen bzw. Vertreter in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle abzuordnen, auch wenn sie nicht Aktionärin ist (Art. 762 Abs. 1 OR). In der Schweiz noch kaum thematisiert ist im Rahmen von Auslagerungen in Aktiengesellschaften die Schaffung von sog. Sonderaktien (Golden Shares), was eine interessante Erweiterung des staatlichen Steuerungspotenzials darstellen würde.

Völlig anders sieht es bei den *öffentlich-rechtlichen Organisationsformen* aus. Das öffentliche Recht kennt keinen Numerus clausus von Organisationsformen für juristische Personen.¹²³ Der Bund und die Kantone kennen zudem auch keinen eigentlichen allgemeinen Teil des Verwaltungsorganisationsrechts. Die Lehre erachtet indessen eine Typisierung auch der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen mit Zuordnungskriterien und entsprechend differenzierten Steuerungsinstrumenten als wünschbar.¹²⁴ Traditionellerweise werden insbesondere folgende Organisationsformen unterschieden (eine weitere Typisierung, welche über das Rechtliche hinausgeht, findet sich im Corporate-Governance-Bericht¹²⁵).¹²⁶

¹¹⁴ Vgl. LIENHARD (2007b), S. 3 ff., insb. S. 4, 13.

¹¹⁵ Siehe dazu LIENHARD (2005), S. 71 f.

¹¹⁶ Siehe dazu im Weiteren LIENHARD (2011), S. 63 ff., insb. S. 70.

¹¹⁷ Vgl. LIENHARD (2011), S. 70, mit weiterem Hinweis; GUGGISBERG/MAURER (2010), insb. S. 93 ff.

¹¹⁸ Vgl. MEIER-HAYOZ/FOSTMOSER (2007), S. 301 ff.; KUNZ (2011), S. 32.

¹¹⁹ Vgl. MEIER-HAYOZ/FOSTMOSER (2007), S. 303.; KUNZ (2011), S. 99 f.

¹²⁰ Vgl. KUNZ (2011), S. 32 ff., mit weiteren Hinweisen.

¹²¹ Vgl. HEINI/PORTMANN (2005), S. 163 ff.

¹²² Vgl. dazu umfassend STÄMPFLI (1991).

¹²³ Vgl. TSCHENTSCHER/LIENHARD (2011), S. 167; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 7, Rz. 1, S. 50; VOGEL (2008), S. 314.

¹²⁴ LIENHARD (2005), S. 401.

¹²⁵ Vgl. dazu ausführlich oben Ziffer 1.3.7.

¹²⁶ Diese ist in den einschlägigen Werken weitgehend identisch, vgl. etwa TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 7-9; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), § 20; MORSCHER (2005), BSK FusG, Art. 2, Rz. 17; VOGEL (2008), § 12-13, welcher die öffentlich-rechtlichen Stiftungen als Sonderform der Anstalt betrachtet (vgl. S. 281 und S. 297 ff., insb. S. 301).

- *Öffentlich-rechtliche Anstalt:*¹²⁷ Die öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (autonom und organisatorisch von der Zentralverwaltung ausgegliedert¹²⁸) ist die klassische Organisationsform der dezentralen Verwaltung und stellt heute in der Schweiz immer noch die zahlenmässig grösste Gruppe ausgelagerter Verwaltungseinheiten dar. Sie ist indessen nur schwierig in genereller und abstrakter Weise zu charakterisieren, da die Vielfalt der Gesetzgebung die Vielgestaltigkeit ihrer Organisation prägt. Auch die selbstständige Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit bleibt Einrichtung des Trägergemeinwesens. Einzelne Autoren ordnen die öffentlich-rechtliche Stiftung als Sonderform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu.¹²⁹ Errichtet wird eine öffentlich-rechtliche Anstalt stets durch ein Gesetz im formellen Sinn.¹³⁰
- *Öffentlich-rechtliche Körperschaft:*¹³¹ Die öffentlich-rechtliche Körperschaft unterscheidet sich von der öffentlich-rechtlichen Anstalt primär darin, dass sie mitgliederschaflich verfasst ist und – einmal errichtet – zum selbstverwalteten und agierenden Verband wird.¹³² Im Vergleich zu den handelsrechtlichen Körperschaften ist der Einfluss der Mitglieder bzw. Gesellschafter in der Regel aber gering.¹³³ Errichtet wird eine öffentlich-rechtliche Körperschaft stets durch die Verfassung oder ein Gesetz im formellen Sinn.¹³⁴
- *Öffentlich-rechtliche Stiftung:*¹³⁵ Die öffentlich-rechtliche Stiftung besteht aus einem zur Erfüllung eines Verwaltungszwecks verselbstständigtem Vermögen. Sie ist somit wie ihr privatrechtliches Gegenstück ein abgesondertes Zweckvermögen. Sie wird durch einen staatlichen Stiftungsakt (Gesetz oder Verfügung) errichtet.¹³⁶

Besondere Beachtung verdient die so genannte *spezialgesetzliche Aktiengesellschaft*. Diese stellt nach wohl herrschender Lehre eine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar.¹³⁷ Bei Anstalten, welche die Kantone in Anlehnung an das Aktienrecht gründen, verdeutlicht dies auch der (unechte) Vorbehalt von Art. 763 OR. Spezialrechtliche Aktiengesellschaften i.e.S. kann nach der hier vertretenen Auffassung nur der Bund errichten, da nur er gleichzeitig über die Zuständigkeit zum Erlass von materiellem Zivilrecht (Art. 122 Abs. 1 BV) und die Zuständigkeit zum Erlass seines eigenen (öffentlich-rechtlichen) Organisationsrechts verfügt. Ähnliches gilt für *öffentlich-rechtliche Genossenschaften* (Art. 829 OR), auch diese stellen stets öffentlich-rechtliche Körperschaften dar.

Angesichts des Fehlens eines allgemeinen Teils des Verwaltungsorganisationsrechts, insbesondere eines allgemeinen öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, muss sich die Errichtung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen und deren Betrieb in rechtlicher Hinsicht an das private Gesellschaftsrecht anlehnen. Am meisten Bezüge zum privaten Gesellschaftsrecht weisen die öffentlich-rechtlichen Körperschaften auf, insbesondere die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und die öffentlich-rechtlichen Genossenschaften.¹³⁸ Soweit im öffentlichen Recht ausdrückliche Regelungen fehlen und eine analoge Rechtsanwendung ausgehend von anderen öffentlich-rechtlichen Normen ausgeschlossen ist, kann das private Gesellschaftsrecht zu einem Analogieschluss dienen.¹³⁹ Gemäss bundesgerichtlicher Recht-

¹²⁷ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 7; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 1314 ff.; VOGEL (2008), S. 281 ff.

¹²⁸ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 7, Rz. 14 ff., S. 54.

¹²⁹ Vgl. VOGEL (2008), S. 281 und S. 297 ff., insb. S. 301.

¹³⁰ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 7, Rz. 13, S. 53; VOGEL (2008), S. 285.

¹³¹ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 8; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 1288 ff.; VOGEL (2008), S. 307 ff.

¹³² Vgl. Unterscheidung bei TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 8, Rz. 3, S. 58 f.

¹³³ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 8, Rz. 15, S. 62.

¹³⁴ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 8, Rz. 10, S. 61.

¹³⁵ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 9; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 1346 ff.; VOGEL (2008), S. 297 ff.

¹³⁶ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 9, Rz. 1, S. 68.

¹³⁷ Vgl. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2009), § 10, Rz. 11, S. 73; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 1498; VOGEL (2008), S. 314; Dem Bund steht es indessen zu, auch spezialprivatrechtliche Aktiengesellschaften zu errichten, siehe LIENHARD (2005), S. 400.

¹³⁸ In diesem Sinne auch VOGEL (2008), S. 311 f.

¹³⁹ Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2010), Rz. 305; VOGEL (2008), S. 312.

sprechung gelten die Grundprinzipien des Genossenschaftsrechts grundsätzlich auch für öffentlich-rechtliche Genossenschaften.¹⁴⁰ Im Staatsverständnis des Gewährleistungsstaates rücken nicht nur die staatlichen und privatwirtschaftlichen Managementgrundsätze näher zusammen¹⁴¹, das öffentliche Recht verweist dort, wo es ähnliche Handlungsformen aufweist, immer öfter auf das Privatrecht. Dies betrifft auch das Verwaltungsorganisationsrecht; in Organisationserlassen wird teilweise auf eine eigenständige Regelung verzichtet und es wird direkt auf Privatrecht verwiesen.¹⁴² Die Regelungen des Handelsrechts, auf welche verwiesen wird, gelten in diesem Kontext dann allerdings als Normen des öffentlichen Rechts.

2.2 Neue Erkenntnisse der Governance-Forschung

Bislang gab es hinsichtlich der Frage der Rechts- und Organisationsform bei der Auslagerung öffentlicher Aufgaben und insbesondere zur Schnittstelle zwischen Exekutive bzw. Zentralverwaltung (Prinzipal) einerseits und Trägerorganisation der Aufgabe (Agent) andererseits kaum Erkenntnisse aus empirischer Forschung. Im Rahmen eines europaweiten Forschungsvorhabens werden zurzeit diese Fragen nun aber untersucht.¹⁴³ Die vorläufigen Ergebnisse der neuen Governance-Forschung weisen mit Bezug auf die Bundesebene der Schweiz auf folgendes hin:¹⁴⁴

- Die Wahl der Rechts- bzw. Organisationsform des Trägers ausgelagerter Aufgaben hat nachweislich einen Einfluss auf den Autonomiegrad.
- Das Vorhandensein eines Verwaltungsrats (Board) hat signifikante Auswirkungen auf alle Autonomiedimensionen dieses Trägers.
- Die Kompetenzverteilung zwischen Exekutive bzw. Zentralverwaltung einerseits und dem Träger andererseits sollte bei gleicher Rechts- bzw. Organisationsform möglichst einheitlich ausgestaltet sein.
- Die Anzahl der möglichen Rechts- und Organisationsformen der Träger sollte möglichst tief gehalten werden (numerus clausus von Organisationsform und Ausgestaltung).

Mithin finden die entsprechenden Leitsätze¹⁴⁵ des Public-Governance-Berichts des Bundesrats in der Governance-Forschung eine Bestätigung.

2.3 Haftung

2.3.1 Grundsätzliches zum Staatshaftungsrecht des Bundes

Die *Staatshaftung* des Bundes richtet sich nicht nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) sondern nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (VG). Für den Schaden, den Angestellte des Bundes in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet der Bund gemäss Art. 3 ff. VG ohne Rücksicht auf das Verschulden. Die Staatshaftung des Bundes ist somit als Kausalhaftung ausgestaltet¹⁴⁶ und damit strenger als die deliktische Verschuldenshaftung des Privatrechts (Art. 41 OR). Auf die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehenden Organisationen findet hinsichtlich der Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeit ebenfalls das VG Anwendung (Art. 19 VG).¹⁴⁷ Allerdings haftet für den Dritten wider-

¹⁴⁰ Vgl. VOGEL (2008), S. 312, unter Hinweis auf BGE 101 Ib 87, S. 92 f.

¹⁴¹ Vgl. oben Ziffer 2.1.2.

¹⁴² So verweist Art. 4 des Telekommunikationsunternehmungsgesetzes (TUG) beim Fehlen von Regelungen im Gesetz direkt auf die Bestimmungen des OR ("Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, gelten für die Unternehmung die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts").

¹⁴³ EU COST Action IS0601, Comparative Research into Public Sector Organizations (CRIPO).

¹⁴⁴ Vorläufige Ergebnisse der Forschung von ETIENNE HUBER, KPM, Universität Bern im Rahmen der EU COST Action IS0601, Comparative Research into Public Sector Organizations (CRIPO); Publikation im Rahmen einer Dissertation für 2009 vorgesehen; vgl. auch STEINER/HUBER (2012), S. 191 ff.

¹⁴⁵ Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

¹⁴⁶ Vgl. JAAG (2006), Rz. 157 f., S. 53.

¹⁴⁷ Vgl. JAAG (2006), insb. § 11 ff., S. 65 ff.

rechtlich zugefügten Schaden primär die Organisation selbst mit ihrem Vermögen; der Bund haftet aber subsidiär mit (Art. 19 Abs. 1 Bst. a VG). Für den dem Bund zugefügten Schaden haften hingegen unmittelbar die fehlbaren Organ oder Angestellten; die Organisation haftet in diesen Fällen nur subsidiär (Art. 19 Abs. 1 Bst. b VG). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung findet das VG allerdings dort keine Anwendung, wo das übrige Bundesrecht eine Haftung des Bundes begründet.¹⁴⁸ Wenn und so weit ein Bundesgesetz die Haftung eines mit Bundesaufgaben betrauten Trägers spezialrechtlich regelt, findet das VG somit keine Anwendung.¹⁴⁹ Zusätzlich zu beachten ist, dass der Kreis der Organisationen nach Art. 19 VG weiter gefasst ist, als jener der Organisationen der dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV.¹⁵⁰ Die Haftungsregelungen von Art. 19 VG betreffen damit auch privatrechtliche Organisationen, die öffentliche Aufgaben erfüllen.¹⁵¹ Eine zuverlässige Liste der unter Art. 19 VG fallenden Organisationen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts besteht soweit ersichtlich nicht.¹⁵²

Das Staatshaftungsrecht des Bundes und der Kantone kommt nur zur Anwendung, so weit dieses ausdrücklich (i.d.R. in einem formellen Gesetz) geregelt ist. Subsidiär finden für staatliche Handlungen letztlich die Bestimmungen des Bundesprivathaftungsrechts Anwendung (e contrario Art. 61 Abs. 1 OR).¹⁵³

In Fällen, in welchen der *Bund als Subjekt des Privatrechts* auftritt, gelangen die Regeln des Bundesprivathaftungsrechts zur Anwendung.¹⁵⁴ Auf *gewerbliche Tätigkeiten* der Bundesverwaltung und ausgelagerter Träger von Bundesaufgaben finden die Normen des Bundesprivatrechts bezüglich vertraglicher oder deliktischer Haftung Anwendung.¹⁵⁵

Weder das VG noch die Deliktshaftung nach Art. 41 ff. OR finden Anwendung, wenn *Sondernormen des Bundesrechts* Rechtsgrundlage für die Entschädigungsforderungen bilden.¹⁵⁶ Dies betrifft insbesondere die einfachen Kausalhaftungen des Privatrechts (die Werkeigentümer-, Grundeigentümer- und Tierhalterhaftung) sowie die Gefährdungshaftungen des Bundesverwaltungsrechts (z.B. Motorfahrzeughalter-, Eisenbahn-, Kernenergie-, Luftfahrzeughalter- und Produkthaftpflicht).

2.3.2 Das Haftungsrecht bei ausgelagerten Aufgaben der Standortförderung im Besonderen

Um ermitteln zu können, welchen Haftungsregeln die ausgelagerte Erfüllung von Bundesaufgaben untersteht, müssen drei Fragen beantwortet werden:

- Handelt es sich um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes?
- Handelt der Träger amtlich-hoheitlich (öffentlich-rechtlich) oder amtlich-gewerblich (privatrechtlich)?
- Steht der Träger ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung?
- Bestehen für die Erfüllung der spezifischen Bundesaufgabe besondere Haftungsnormen des Bundesrechts?

Hinsichtlich des Kriteriums der Erfüllung einer *öffentlichen Aufgabe des Bundes* wird in diesem Zusammenhang nicht vorab zwischen hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Tätigkeiten unterschieden; die Abgrenzung erfolgt vielmehr zwischen amtlichen und gewerblichen Tätigkeiten.¹⁵⁷ Staatshandeln, das nach der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-

¹⁴⁸ Vgl. MAYHALL (2007), S. 160, mit Hinweisen auf BGE 95 I 283 und BGE 93 I 290.

¹⁴⁹ Vgl. MAYHALL (2007), S. 160.

¹⁵⁰ Vgl. auch JAAG (2006), Rz. 206, S. 66 f.

¹⁵¹ Vgl. JAAG (2006), Rz. 219 ff., S. 72 ff.

¹⁵² Vgl. JAAG (2006), Rz. 207, S. 67.

¹⁵³ Vgl. JAAG (2006), Rz. 33, S. 10; MAYHALL (2007), S. 154.

¹⁵⁴ Vgl. JAAG (2006), Rz. 25, S. 8.

¹⁵⁵ Vgl. JAAG (2006), Rz. 88 ff., S. 32 f.; MAYHALL (2007), S. 154.

¹⁵⁶ Vgl. JAAG (2006), Rz. 29 ff., S. 9 f.; MAYHALL (2007), S. 154 und 161.

¹⁵⁷ Vgl. JAAG (2003), S. 626; JAAG (2006), Rz. 94., S. 32; MAYHALL (2007), S. 161.

Berichts des Bundesrats zum Aufgabentypus "Dienstleistungen am Markt"¹⁵⁸ gehört, stellt grundsätzlich immer eine gewerbliche Tätigkeit dar und fällt ausserhalb des Geltungsbereichs des Staatshaftungsrechts. Dies betrifft die drei vorliegend zu untersuchenden Organisationen (ST, SGH, Osec) nicht.¹⁵⁹ Alle drei Organisationen erfüllen öffentliche Aufgaben, die ihnen durch Gesetze und Verordnungen übertragen sind, unter den Aufgabentyp der "Dienstleistungen mit Monopolcharakter" oder gar "Ministerialaufgaben" fallen, teilweise sogar hoheitliches Handeln umfassen und somit *keinen gewerblichen Aspekt* (d.h. kein auf Gewinnerzielung ausgerichtetes Handeln) enthalten.¹⁶⁰ In der neueren Rechtsprechung spielt indes auch die *Handlungsform*, in welcher eine öffentliche Aufgabe erfüllt wird, eine Rolle: Wenn die Erfüllung einer gesetzlich vorgesehenen staatlichen Aufgabe durch eine private Organisation in privatrechtlichen Handlungsformen erfolgt und nur mittels Finanzhilfen des Bundes gesteuert wird, kann eine „gewerbliche“ Tätigkeit vorliegen und das VG demnach nicht zur Anwendung gelangen.¹⁶¹

Rechtlich verselbstständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, gehören zur dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen. Ob Organisationen der dezentralen Bundesverwaltung als "ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung" im Sinne von Art. 19 VG stehend zu betrachten sind oder Teil der Bundesverwaltung darstellen, ist in der Rechtspraxis umstritten.¹⁶² Auf Grund der Rechtspraxis der früheren Eidgenössischen Rekurskommission für Staatshaftung (HRK) muss geschlossen werden, dass öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit und Finanzautonomie nicht in den Anwendungsbereich von Art. 19 VG fallen und den Bund somit direkt haften lassen können, wenn sie im Anhang zur RVOG aufgeführt sind.¹⁶³ In der Lehre wird dieser Entscheid kritisiert und es wird gefordert, dass hinsichtlich der Anwendbarkeit von Art. 19 VG alleine auf die rechtliche Selbstständigkeit einer Organisation abgestellt werden soll.¹⁶⁴ Ob die bisherige Rechtspraxis und die dazugehörige Kritik in der Lehre noch Bestand haben, muss angesichts der vollständigen Neufassung von Art. 6 bis 8 RVOG im Jahr 2010¹⁶⁵ bezweifelt werden. Gemäss Art. 2 Abs. 3 RVOG gehören zur Bundesverwaltung die "dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Massgabe ihrer Organisationserlasse". Gemäss Art. 8 Abs. 1 RVOG legt der Bundesrat die Organisation der Bundesverwaltung fest und kann dabei von Organisationsbestimmungen anderer Bundeserlasse abweichen. Massgeblich dafür, was zur Bundesverwaltung gehört, ist demnach die Regelung der RVOV. Dies würde allerdings dazu führen, dass auch alle im Anhang zur RVOV erwähnten Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit zur Bundesverwaltung gehören und der Haftung nach Art. 3 ff. VG und nicht nach Art. 19 VG unterstehen würden. Die Bundesgesetzgebung ist hier – wie bedeutende Kommentatoren ausführen¹⁶⁶ – unklar. Die Experten vertreten vorliegend die Auffassung, dass Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, denen Bundesaufgaben übertragen sind, durchwegs unter Art. 19 VG fallen, sofern das Spezialrecht nichts anderes vorsieht.¹⁶⁷

Die Frage besonderer Haftungsnormen kann vorliegend unbearbeitet bleiben, da die für die drei zu untersuchenden Organisationen (ST, SGH, Osec) massgeblichen Rechtserlasse des Bundes keine entsprechenden Regelungen enthalten.¹⁶⁸

In einer Gesamtbetrachtung kommt man zum Schluss, dass die drei zu untersuchenden Organisationen (ST, SGH, Osec) für ihre amtlichen Tätigkeiten bei der Erfüllung der jeweiligen Bundesaufgaben (d.h. in Erfüllung ihrer Hauptaufgaben) *nach Art. 19 VG haften*.

¹⁵⁸ Vgl. vorstehend Ziffer 1.3.7.5.

¹⁵⁹ Vgl. nachfolgend die Ziffern 3.3.6, 4.3.7 und 5.3.6.

¹⁶⁰ Vgl. nachfolgend die Ziffern 3.1.2, 4.1.2 und 5.1.2.

¹⁶¹ Vgl. das Beispiel bei MAYHALL (2007), S. 161 f.

¹⁶² Vgl. JAAG (2006), Rz. 208 ff., insb. Rz. 211 ff., S. 67 ff.

¹⁶³ Vgl. JAAG (2006), Rz. 211 ff., S. 69 f.

¹⁶⁴ Vgl. JAAG (2006), Rz. 208 ff., insb. Rz. 213 f., S. 70; SÄGESSER (2007), Art. Rz. 63.

¹⁶⁵ Fassung gemäss Ziff. I der Verordnung vom 30. Juni 2010, in Kraft seit 1. August 2010, AS 2010 3175.

¹⁶⁶ Vgl. SÄGESSER (2007), Art. 2, Rz. 102.

¹⁶⁷ Vgl. auch JAAG/LIENHARD/TSCHANNEN (2009), S. 22.

¹⁶⁸ Die Haftungsgrenze nach Art. 7 SGH-Gesetz meint etwas anderes.

2.3.3 Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform

Bei einer Änderung der Rechtsform, muss die Frage der Haftung neu geprüft werden. Ausgehend davon, dass auf selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes Art. 19 VG Anwendung findet¹⁶⁹, kann festgehalten werden, dass keine Änderung des anwendbaren Haftungsrechts eintritt, solange für den Träger der Bundesaufgabe eine Organisationsform mit eigener Rechtspersönlichkeit gewählt wird. Denn für alle auf einen Träger mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgelagerten amtlichen Tätigkeiten gilt Art. 19 VG; der Bund haftet somit nur subsidiär zum Verwaltungsträger.

2.4 Vermögensrechtliche Aspekte

2.4.1 Ausgangslage und Problemstellung

Bei einer allfälligen Auflösung der SGH als öffentlich-rechtliche Genossenschaft sowie bei der ST als öffentlich-rechtliche Körperschaft stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls wie die bisherigen Mitglieder bzw. Gesellschafter¹⁷⁰ zu entschädigen wären. An dieser Stelle werden grundsätzliche Überlegungen angestellt und der Bezug zum Verfassungsrecht hergestellt.

Die SGH und die ST sind beide öffentlich-rechtliche Körperschaften – mithin öffentlich-rechtliche Organisationsformen, die (im Unterschied zu den öffentlich-rechtlichen Anstalten) *mitgliedschaftlich* verfasst sind.¹⁷¹ Gesellschafter der SGH (eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft im Sinne von Art. 829 OR) können natürliche Personen, Rechtsgemeinschaften mit Wohnsitz in der Schweiz, juristische Personen (einschliesslich Wirtschafts- und Berufsverbände) mit Sitz in der Schweiz sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts werden (Art. 3 Statuten).¹⁷²

Mitglieder der ST (eine öffentlich-rechtliche Körperschaft *sui generis*) können öffentlich-rechtliche Körperschaften (auch Gebietskörperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden), Anstalten des Bundes und der Kantone sowie juristische Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, Personengesellschaften und natürliche Personen sein (Art. 3 ST-Gesetz; Art. 5 Abs. 1 ST-Verordnung)¹⁷³.

Hinsichtlich der *vermögensrechtlichen Folgen* für die Mitglieder bzw. Gesellschafter bei einer Auflösung der beiden öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind vorab die spezialrechtlichen Grundlagen zu konsultieren.

2.4.2 Spezialgesetzliche Regelungen

Bezüglich der SHG bestimmt Art. 17 Abs. 2 SHG-Gesetz folgendes:

² Im Falle der Auflösung sind zunächst die Schulden zu tilgen, die Verbindlichkeiten aus den Bürgschaften zu regeln und die Anteile der Genossenschafter bis höchstens zum Nominalwert zurückzubezahlen. Ein allfälliger Liquidationsüberschuss ist unter der Aufsicht des Bundes für die weitere Förderung der Saisonhotellerie und der Kurorte zu verwenden.

Damit besteht eine hinreichend klare, spezialrechtliche Regelung der vermögensrechtlichen Folgen für die Gesellschafter bei einer Auflösung der SGH. Sinngemäss müsste dies auch dann gelten, wenn die SGH in eine andere Organisationsform unter Ausschluss oder Verminderung der Vermögensrechte der bisherigen Gesellschafter überführt würde.

¹⁶⁹ Vgl. oben Ziffer 2.3.2.

¹⁷⁰ Bei der ST (öffentlich-rechtliche Körperschaft *sui generis*) und der Osec (Verein) wird der Begriff *Mitglieder*, bei der SGH der Begriff *Gesellschafter* verwendet.

¹⁷¹ Zu den Öffentlich-rechtlichen Körperschaften zwischen Verwaltungs- und Gesellschaftsrecht siehe Ziff. 2.1.4 hiavor.

¹⁷² Vgl. nachfolgend Ziffer 4.1.3.

¹⁷³ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.1.3.

Hinsichtlich der ST findet sich eine einschlägige Bestimmung in Art. 23 ST-Verordnung:

Wird Schweiz Tourismus aufgehoben oder aufgelöst, so verfügt der Bundesrat über das Vermögen und regelt das Liquidationsverfahren.

Damit werden zwar im geltenden Recht die vermögensrechtlichen Folgen für die Mitglieder bei einer Auflösung der ST nicht näher bestimmt. Der Bundesrat würde sich indessen bei der Regelung des Liquidationsverfahrens an andere, vergleichbare Normierungen zu halten haben. Die sinngemässe Verwendung der für die SGH geltenden Regelung scheint dabei naheliegend. Weil sich diese indessen an die Regelung zur Auflösung einer privatrechtlichen Genossenschaft anlehnt, lässt sie sich nicht unbesehen auf die ohne von den Mitgliedern einbezahltes Kapital ausgestattete ST übertragen. Vielmehr wäre diesbezüglich allenfalls sinngemäss die Regelung des privatrechtlichen Vereins heranzuziehen, deren Mitglieder kein Anrecht auf das Vermögen haben (vgl. Art. 73 Abs. 1 ZGB).

2.4.3 Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform

Sowohl bei der SGH als auch bei der ST sind dem Spezialrecht Regelungen bezüglich den vermögensrechtlichen Folgen bei einer Auflösung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu entnehmen. Eine verfassungsrechtliche Betrachtung (insb. vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie bzw. des Vertrauensschutzes) erübrigt sich damit.

2.5 Immaterialgüterrechte und ähnliche Rechte

2.5.1 Marken

Zwei der drei Organisationen der Standortförderung sind Inhaber von eingetragenen Marken.¹⁷⁴ Dies betrifft einerseits die ST¹⁷⁵, mit beispielweise der berühmten Edelweiss-Marke, und andererseits die Osec¹⁷⁶, mit Marken wie "Schweizer Aussenwirtschaft", "Cleantech Switzerland", oder die Bildmarken "Swiss Health" und "Switzerland. Trade & Investment Promotion". Der schweizerischen Eidgenossenschaft (SECO) gehören von den Marken der Standortpromotion nur "Standort: Schweiz", "Location: Switzerland", "RésusSite: Suisse" und "SOFI". Mithin befinden sich die wesentlichen Marken der Standortförderung der Schweiz im Eigentum der ausgelagerten Trägerorganisationen. Daran wird auch mit der sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindlichen Swissness-Vorlage nichts ändern.¹⁷⁷

Mit den neusten Leistungsvereinbarungen wurde geregelt, dass alle bei der Vertragserfüllung entstandenen Schutzrechte des geistigen Eigentums dem Bund als Auftraggeber gehören¹⁷⁸; diese Regelung kann sich aber nur auf die ab dem 1. Januar 2012 entstehenden Immaterialgüter auswirken. Die Marke "Switzerland. Trade & Investment Promotion" soll vertraglich auf die Schweizerische Eidgenossenschaft übertragen werden.¹⁷⁹ Für die restlichen Marken bleibt die vorstehend beschriebene markenrechtliche Situation bis zur Änderung im Markenregister bestehen.

Sofern bei einer Änderung der Rechtsform des Trägers der Bundesaufgabe eine Universalsukzession erfolgen kann, ist dies unproblematisch. Falls eine Rechtsformänderung aber die Neuerrichtung einer Trägerorganisation unter gleichzeitiger Liquidation der bestehenden Trägerorganisation bedingt, muss durch besondere Massnahmen abgesichert werden, dass die erwähnten Marken für die Standortförderung erhalten bleiben.

¹⁷⁴ Eigene Recherche der Experten in swissreg (<http://www.swissreg.ch>).

¹⁷⁵ Marken P-419539, P-452113, P-461959, 519160, 519881, 500796, 619461, 619462, 619463.

¹⁷⁶ Marken P-329815, P-412813, P-424675, P-424676, P-434255, P-437772, P-462072, P-462073, 504799, 506129, 524353, 524354, 554040,555134, 555135, 574161, 574162, 579040, 579041, 579167,579168, 581378, 588486, 599130, 599778, 599779, 599783, 608934, 612945, 622036.

¹⁷⁷ Siehe insbesondere den Art. 35 Abs. 4 des Entwurfs zum Wappenschutzgesetzes (E-WSchG), BBl 2009 8693.

¹⁷⁸ Hinweis des SECO mit eMail vom 12. April 2012.

¹⁷⁹ Hinweis des SECO mit eMail vom 12. April 2012.

2.5.2 Internet-Domains

Ähnlich wie bei den Marken verhält es sich mit einigen wenigen Internet-Domains. Die Osec hat über die Domains "sippo.ch" und "swisshealth.ch" das Verfügungsrecht.¹⁸⁰

Auch bezüglich dieser Domains kann festgehalten werden, dass bei einem Rechtsformwechsel keine Probleme entstehen, wenn eine Universalsukzession erfolgt, dass demgegenüber aber ohne Universalsukzession besondere Massnahmen notwendig wären, um den Übergang der Rechte an den Domains für die neue Trägerorganisation oder den Bund zu sichern.

2.6 Datenschutz

2.6.1 Grundsätzliches

Das Datenschutzgesetz des Bundes (DSG) findet einerseits auf alle Privatpersonen und andererseits auf Bundesorgane Anwendung (Art. 2 Abs. 1 DSG). Die Unterscheidung zwischen der Eigenschaft als Privatperson und Bundesorgan ist insoweit von Bedeutung, als für Bundesorgane strengere Datenschutzvorschriften gelten und letztere der Aufsicht unter dem Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) unterstellt sind. Als Bundesorgane im Sinne des DSG gelten "Behörden und Dienststellen des Bundes sowie Personen, soweit sie mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind" (Art. 3 Bst. h DSG). Als Bundesorgan, das analog zur Bundesverwaltung dem öffentlich-rechtlichen Datenschutzrecht des Bundes unterstellt ist, gilt eine natürliche oder juristische Person, der öffentliche Aufgaben des Bundes übertragen sind, somit nur, *soweit sie in Erfüllung dieser öffentlichen Aufgaben handelt*, nicht aber, wenn sie daneben noch rein privatwirtschaftlich handelt.¹⁸¹

Die Frage, wann eine Privatperson mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut ist, wird in der Literatur einhellig dahingehend beantwortet, dass dies nicht nur der Fall sei, wenn hoheitliche Befugnisse übertragen werden (insbesondere die Verfügungsbefugnis), sondern dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe weiter zu fassen.¹⁸² Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, dass die Privatperson bei der Erfüllung der Bundesaufgabe in einem Überordnungsverhältnis, die Rechtsunterworfenen ihr gegenüber in einem Subordinationsverhältnis stehen.¹⁸³ Ein weiteres, relativ klares Kriterium, dass eine Erfüllung eines öffentlichen Auftrags vorliegt, ist die Verankerung des Auftrags in einem Bundesgesetz¹⁸⁴ oder die Übertragung des Auftrags mittels Leistungsauftrag¹⁸⁵. Leider gibt es keine Urteile des Bundesverwaltungsgerichts oder des Bundesgerichts, die vergleichbare Konstellationen ausgelagerter Bundesaufgaben betreffen. Auch die Datenschutzliteratur nennt nur private Akteure im Sozialversicherungsrecht; der Grund liegt darin, dass diese beim Erlass des DSG ein Thema waren und es dazu Urteile der eidgenössischen Gerichte gibt. Das rechtliche Konstrukt ist weitestgehend vergleichbar mit jenem für die Staatshaftung des Bundes nach Art. 19 VG bei juristischen Personen des Privatrechts, die mit öffentlichen Aufgaben des Bundes betraut sind.¹⁸⁶ Beispiele können somit der (auch eher spärlichen) Literatur zum VG entnommen werden.¹⁸⁷

Die wesentlichen Kriterien für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes finden sich bei allen drei Organisationen zur Standortförderung (ST, SGH, Osec). Diese unterstehen mithin im Rahmen der Erfüllung der ihnen übertragenen Bundesaufgaben *den gleichen datenschutzrechtlichen Regelungen wie die Zentralverwaltung des Bundes*.

¹⁸⁰ Eigene Recherche der Experten bei <http://www.nic.ch>.

¹⁸¹ Vgl. JÖHRI (2008), Art. 3, Rz. 99; WALDMANN/BICKEL (2011), § 12, Rz. 16, S. 650.

¹⁸² Vgl. JÖHRI (2008), Art. 3, Rz. 99; WALDMANN/BICKEL (2011), § 12, Rz. 16, S. 649; BELSER (2006), Art. 3, Rz. 36.

¹⁸³ Vgl. JÖHRI (2008), Art. 3, Rz. 99; MAURER-LAMBROU/KUNZ (2006), Art. 2, Rz. 11.

¹⁸⁴ Vgl. BELSER (2006), Art. 3, Rz. 36.

¹⁸⁵ Vgl. JÖHRI (2008), Art. 3, Rz. 99.

¹⁸⁶ Vgl. vorstehend Ziffer 2.3.

¹⁸⁷ Vgl. JAAG (2006), S. 72 f.

2.6.2 Grenzüberschreitender Datenaustausch

Art. 6 DSGVO schränkt die Bekanntgabe von Daten ins Ausland ein. Personendaten dürfen nicht ins Ausland bekannt gegeben werden, wenn dadurch die Persönlichkeit der betroffenen Personen schwerwiegend gefährdet würde, namentlich weil eine Gesetzgebung fehlt, die einen angemessenen Schutz gewährleistet (Art. 6 Abs. 1 DSGVO). Fehlt eine Gesetzgebung, die einen angemessenen Schutz gewährleistet, so können Personendaten ins Ausland nur unter den in Art. 6 Abs. 2 abschliessend genannten Voraussetzungen bekannt gegeben werden. Art. 6 DSGVO findet grundsätzlich sowohl auf Bundesorgane wie auf Private Anwendung. Auch die Bekanntgabe von Personendaten innerhalb einer Unternehmung ins Ausland fällt in den Anwendungsbereich von Art. 6 DSGVO.¹⁸⁸ Für die Datenbekanntgabe ins Ausland innerhalb der Organisation gelten allerdings erleichterte Voraussetzungen. Einerseits ist auch eine Datenbekanntgabe in unsichere Staaten erlaubt, wenn die Regeln und Massnahmen innerhalb der Organisation trotzdem einen genügenden Schutz bieten (Art. 6 Abs. 2 Bst. g DSGVO). Andererseits muss der EDÖB nur einmal in genereller Weise und nicht bei jeder Datenbekanntgabe über den Datenexport informiert werden (Art. 6 Abs. 2 Bst. b VDSG).

ST und Osec haben Aussenstellen im Ausland. Die Übermittlung von Personendaten an diese Aussenstellen unterliegt somit den Regelungen von Art. 6 DSGVO. Wenn die betroffenen Personen ausdrücklich eingewilligt haben, dass ihre Personendaten an Aussenstellen transferiert werden, so ist dies grundsätzlich kein Problem (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. b DSGVO). Die Datenbekanntgabe an eine innerhalb der Organisation liegende Aussenstelle ist ebenfalls unbedenklich (Art. 6 Abs. 2 Bst. g DSGVO), muss aber einmal gemeldet werden. Problematisch sind allenfalls die Datenbekanntgaben an Aussenstellen, die nicht Teil der Organisation sondern im Auftrag tätig sind. Eine vertiefte Analyse dieser Problematik sprengt den Rahmen der vorliegenden Studie. Wesentlich ist, dass der rechtliche Status der Aussenstellen datenschutzrechtlich von Bedeutung ist.

2.6.3 Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform

Da sich die datenschutzrechtliche Abgrenzung zwischen der Eigenschaft als Privatperson und Bundesorgan nicht auf die Rechtsform bezieht sondern sich alleine an der Frage orientiert, ob ein Träger von Bundesaufgaben in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe des Bundes handelt, hat eine Rechtsformänderung *grundsätzlich keinen Einfluss* auf das anzuwendende Datenschutzrecht. Wer auch immer gestützt auf die einschlägige Bundesgesetzgebung Standortförderung des Bundes betreibt, gilt datenschutzrechtlich als Bundesorgan im Sinne von Art. 3 Bst. h DSGVO.¹⁸⁹

Demgegenüber ist es datenschutzrechtlich relevant, ob Aussenstellen im Ausland Teil der gleichen juristischen Person sind, sich also in der gleichen Organisation befinden. Anders betrachtet kann auch festgehalten werden, dass Aussenstellen innerhalb der Standortförderungsorganisation datenschutzrechtlich von Vorteil sind.

2.7 Personalgesetzgebung des Bundes

2.7.1 Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes (BPG)¹⁹⁰

Das Bundespersonalgesetz (BPG) gilt über die Zentralverwaltung des Bundes hinaus auch für die Post (Art. 2 Abs. 1 Bst. c BPG), die Schweizerischen Bundesbahnen (Art. 2 Abs. 1 Bst. d BPG) sowie für dezentralisierten Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen (Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG). Art. 2 Abs. 3 RVOG wird durch die RVOV konkretisiert. Zur dezentralen Bundesverwaltung gehören demnach insbesondere auch die durch Gesetz errichteten rechtlich selbstständigen öffentlich-rechtliche Körperschaften und Stiftungen sowie Anstalten, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Art. 7 Abs. 1 Bst. c RVOV) und

¹⁸⁸ Vgl. ROSENTHAL (2008), Art. 6, Rz. 77.

¹⁸⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 2.6.1.

¹⁹⁰ Das BPG befindet sich zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie in Revision.

die Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d RVOV). Die Organisationseinheiten der dezentralen Verwaltung werden mit Ausnahme der ausserparlamentarischen Kommissionen im Anhang 1 zur RVOV unter Zuordnung zu einem Departement abschliessend aufgelistet. Mithin findet das BPG auf alle im Anhang 1 zur RVOV aufgelisteten Organisationen Anwendung, sofern die Spezialgesetzgebung nichts Abweichendes regelt.

Sowohl *ST* (Anhang 1, VI., 2.2.1 RVOV) wie auch die *SGH* (Anhang 1, VI., 2.2.2 RVOV) gehören definitionsgemäss zur dezentralen Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG. Damit würde das BPG grundsätzlich auf diese Organisationen Anwendung finden. Art. 19 Abs. 2 *ST*-Verordnung und Art. 8 Abs. 5 *SGH*-Verordnung legen nun aber gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG fest, dass das Personal nach *Obligationenrecht* anzustellen ist. Damit findet das öffentlich-rechtliche Dienstrecht des BPG auf diese Organisationen grundsätzlich keine Anwendung.

Die *Osec* wird entsprechend Art. 7 RVOV im Anhang zur RVOV nicht erwähnt, sie gehört nicht zur dezentralen Bundesverwaltung im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOV; damit findet das BPG auf die *Osec* keine Anwendung. Das Personal der *Osec* ist *privatrechtlich* angestellt.

2.7.2 Kaderlohngesetzgebung

Art. 6a BPG regelt die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen des obersten Kaders und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes (sog. Kaderlohngesetzgebung). Die Ausführungsbestimmungen dazu finden sich in der Kaderlohnverordnung. Art. 6a Abs. 1 Bst. a Ziffer 2 BPG ermächtigt den Bundesrat, bezüglich der Unternehmen und Anstalten des Bundes, die als dezentralisierte Verwaltungseinheiten dem BPG unterstehen, Grundsätze zu erlassen über den Lohn (einschliesslich Nebenleistungen) des obersten Kaders sowie desjenigen Personals, das in vergleichbarer Höhe entlohnt wird. Art. 6a Abs. 1 Bst. b BPG ermächtigt den Bundesrat zudem bezüglich dieser dezentralisierten Verwaltungseinheiten Grundsätze über das Honorar (einschliesslich Nebenleistungen) der Mitglieder des Verwaltungsrates oder eines vergleichbaren obersten Leitungsorgans zu erlassen.

Da die Organisationen der Standortförderung alle nicht dem BPG unterstehen, kann die Kaderlohngesetzgebung für diese *keine unmittelbare Anwendung* finden. Art. 6a Abs. 6 BPG verpflichtet aber den Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Grundsätze gemäss Art. 6a Abs. 1-5 BPG für alle *privatrechtlichen* Unternehmen *sinngemäß* angewendet werden, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die ihren Sitz in der Schweiz haben. Da die *ST* und die *SGH* keine "privatrechtlichen Unternehmen" sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, findet die Kaderlohngesetzgebung dem Wortlaut von Art. 6a Abs. 6 BPG nach keine Anwendung. Es stellt sich allerdings die Frage, ob nicht ein gesetzgeberisches Versehen vorliegt, da es jeder Logik entbehrt, sowohl öffentlich-rechtlichen Anstalten, die dem BPG unterstehen wie auch mehrheitlich vom Bund beherrschte private Unternehmen der Kaderlohngesetzgebung zu unterstellen (letztere *sinngemäß*), ausgerechnet aber öffentlich-rechtliche Anstalten und Körperschaften mit *privatrechtlichem* Personalstatut nicht. Diese Lücke könnte indessen durch spezialrechtliche Regelungen des Bundesrates geschlossen werden. Die *Osec* ist rein *privatrechtlich* organisiert und vom Bund nicht kapital- und stimmenmässig beherrscht. Für die *Osec* kann somit der Bundesrat gestützt auf das BPG keine Vorschriften zur Kaderlohngesetzgebung erlassen.

2.7.3 Zur Relevanz bei Änderung der Rechts- und Organisationsform

Da das Personalstatut von der Rechtsform abhängig ist, kann ein Rechtsformwechsel von Gesetzes wegen zu einer Änderung des Personalstatuts führen. Wenn dies nicht gewollt ist, muss im entsprechenden Organisationserlass allenfalls eine Abweichung statuiert werden.

3 Schweiz Tourismus (ST)

3.1 Beschreibung des Untersuchungsgegenstands

3.1.1 Entstehungsgeschichte¹⁹¹

Die vom Bund geförderte Werbung für den Tourismus in der Schweiz begann bereits vor der Gründung einer entsprechenden Organisation. 1904 führte die Schweizerische Bundesbahn (SBB) einen "Publizitätsdienst" zur Förderung des Schweizer Reiseverkehrs durch Werbung ein. Diese aus dem Werbedienst der Jura-Simplon-Bahn hervorgegangene Werbeagentur verfügte bereits über ein Büro in London und in Paris.¹⁹² Im Jahr 1908 folgte die gemeinsam mit dem Schweizer Hotelier-Verein eröffnete Agentur in New York. Die Idee einer nationalen Förderorganisation geht auf eine Motion des damaligen Nationalrats Alexander Seiler vom 4. April 1911 mit folgendem Wortlaut zurück: "Der Bundesrat wird eingeladen, die Errichtung einer Zentralstelle behufs Förderung des Fremdenverkehrs in der Schweiz zu prüfen und hierüber Bericht und Antrag zu stellen."¹⁹³ Im Jahr 1917 erfolgte die Gründung der *Schweizerischen Verkehrszentrale* (SVZ) in der Form eines privatrechtlichen Vereins.¹⁹⁴ Der Bund war von Beginn weg an der Vereinigung massgeblich beteiligt und entsandte Delegierte in den Verwaltungsrat der SVZ. Ab dem Jahre 1918 subventionierte der Bund die SVZ in erheblichem Masse, im ersten Jahr mit CHF 120'000.00 (damals rund 2/5 der Einnahmen).¹⁹⁵ Ab dem 17. Juni 1918 ist die SVZ operativ tätig.

Trotz des Beitritts zur SVZ behielt die SBB ihren Publizitätsdienst weiterhin bei. Erst im Jahre 1933 vereinbarten die SBB und die SVZ eine Arbeitsteilung: Die SBB führte die gemeinsamen Auslandagenturen und legte das Schwergewicht der Tätigkeit ihres Publizitätsdiensts auf diese Aufgabe.¹⁹⁶ Der Publizitätsdienst der SBB umfasste Ende der 1930er-Jahre 125 bis 165 Beamtinnen und Beamte.¹⁹⁷ Diese für den Bund teure Parallelität der touristischen Werbeagenturen war einer der Hauptgründe für die Verstaatlichung der SVZ im Jahre 1939.¹⁹⁸ Mit dem Bundesbeschluss vom 21. September 1939 über die Errichtung einer schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung¹⁹⁹ wurde unter dem Namen "Schweizerische Zentrale für Verkehrsförderung" eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet.²⁰⁰ Der Bundesbeschluss enthielt die wichtigsten organisatorischen Eckwerte (Hauptaufgabe, Aufsicht des Bundes, Finanzrahmen). Im Übrigen wurde die Detailorganisation einem durch den Bundesrat zu genehmigenden Statut überlassen, dessen Entwurf dem Parlament allerdings schon vorlag.²⁰¹ Interessant ist, dass der Ständerat mit einer gewissen Vehemenz die Auffassung vertrat, zur Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft genüge ein einfacher Bundesbeschluss nicht und es sei ein formelles Gesetz notwendig, welches dem Referendum untersteht.²⁰²

¹⁹¹ Soweit keine anderen Quellenangaben gemacht werden, stammt die Information in diesem Abschnitt aus SCHWEIZ TOURISMUS (2007).

¹⁹² Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 62.

¹⁹³ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 61.

¹⁹⁴ Vereinigung der Nationalen Verkehrszentrale für Reiseverkehr (Verkehrszentrale) mit Sitz in Zürich; zur Entstehungsgeschichte vgl. BUNDESRAT (1917), BBI 1917 I 375.

¹⁹⁵ Vgl. BUNDESRAT (1917), BBI 1917 I 375, S. 400 ff.; Bundesbeschluss betreffend die Beteiligung des Bundes an der Nationalen Vereinigung für die Schweizerische Zentralstelle für Fremdenverkehr vom 28. September 1917.

¹⁹⁶ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 62 ff.

¹⁹⁷ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 63.

¹⁹⁸ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 63 ff.

¹⁹⁹ BS 7, 977.

²⁰⁰ Vgl. dazu ausführlich BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61.

²⁰¹ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 79 ff.

²⁰² Vgl. AB S 1939 V S. 576; der Ständerat schwenkte dann auf die gemeinsame Auffassung von Bundesrat und Nationalrat ein. Auf der Grundlage der heutigen Bundesverfassung (BV) wurde dann später aus der Rechtsgrundlage in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses ein Gesetz, vgl. Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Mai 1995 (AS 1995 1383, S. 1384), welcher dem fakultativen Referendum unterstand.

1955 erfolgte eine Totalrevision des Bundesbeschlusses²⁰³, nachdem er im Jahr zuvor im Rahmen von Sparmassnahmen bereits geändert worden war²⁰⁴. Gegenstand der Totalrevision war vor allem die Finanzierung.²⁰⁵ Gleichzeitig wurde der Sitz Zürich im Bundesbeschluss verankert. Der Name änderte zurück in "Schweizerische Verkehrszentrale (SVZ)". Anlass war primär die Finanzierung der SVZ, insbesondere die Erhöhung des Anteils des Bundes.²⁰⁶ Neu wurde im Bundesbeschluss nun die Funktion einer Direktorin bzw. eines Direktors ausdrücklich erwähnt. Im Rahmen dieser Revision hielt der Bundesrat ausdrücklich fest, die seit 1939 bestehende Organisation habe sich bewährt.²⁰⁷

Eine letzte, aber substantielle Teilrevision erfolgte im Jahre 1994.²⁰⁸ Mit dieser Revision wird der Bundesbeschluss zu einem Bundesgesetz und die SVZ zu "Schweiz Tourismus" (ST).²⁰⁹ Anlass zur Revision bildeten die rechtlich notwendigen Änderungen in der Organisation der SVZ, welche Ausfluss einer umfassenden Reorganisation der SVZ waren.²¹⁰ Wesentlich war dabei die Verankerung einer nur noch dreistufigen Organisation (Mitgliederversammlung, Vorstand, Direktion), unter Weglassung der zweistufigen Verbandsführung (Vorstand und Ausschuss). Neu wurden ein ausführlicher Aufgabenkatalog (Art. 1 Abs. 2 ST-Gesetz) und die Vertretungen im Ausland (Art. 2 ST-Gesetz) gesetzlich verankert. Im Jahr 2008 erfuhr das ST-Gesetz eine letzte, dieses Mal rein formelle Revision.²¹¹ Seither wird es in der Gesetzessammlung definitiv als "Bundesgesetz über Schweiz Tourismus" geführt.

Aus heutiger verfassungsrechtlicher Sicht ist fraglich, ob die damalige SVZ und heutige ST als öffentlich-rechtliche Körperschaft bei der Gründung 1939 bzw. bei der Totalrevision 1955 in rechtsgenügender Weise errichtet wurde. Angesichts der Tatsache, dass die Teilrevision 1994 sämtliche wesentlichen Elemente (Bestehen von ST als öffentlich-rechtlicher Körperschaft, Aufgabenkatalog, Auslandvertretungen, Organe, Delegation an den Bundesrat zur Rechtsetzung) enthält und dem fakultativen Referendum unterstand, wurde ein allfälliger Mangel spätestens bei dieser Teilrevision behoben.

3.1.2 Aktueller Auftrag²¹²

Der Auftrag der ST ist heute im Gesetz geregelt. Die ST soll "die Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland fördern" (Art. 1 ST-Gesetz). Art. 2 ST-Gesetz enthält einen umfassenden Aufgabenkatalog; demnach hat die ST folgende Aufgaben:

Sie verfolgt die Entwicklung der Märkte und berät die Anbieter bei der Gestaltung markt- und ökologiegerechter Dienstleistungen.

- Sie erarbeitet und verbreitet Werbebotschaften.
- Sie nutzt oder organisiert werbewirksame Ereignisse und betreut die Medien.
- Sie informiert über das touristische Angebot.
- Sie leistet den Anbietern Hilfe beim Vertrieb.
- Sie unterstützt die Marktbearbeitung.
- Sie koordiniert den Marktauftritt und arbeitet mit anderen am Image des Landes interessierten Organisationen und Unternehmungen zusammen.

Dazu kommt der ausdrückliche gesetzliche Auftrag, Vertretungen im Ausland zu unterhalten (Art. 2 ST-Gesetz).

²⁰³ Bundesbeschluss vom 21. Dezember 1955 über die Schweizerische Verkehrszentrale, AS 1955 1180.

²⁰⁴ Bundesbeschluss vom 24. März 1954 über besondere Sparmassnahmen, AS 1954 564.

²⁰⁵ Vgl. BUNDESRAT (1955), BBI 1955 II 289.

²⁰⁶ Vgl. BUNDESRAT (1960), BBI 1960 I 1363, S. 1372 ff. und 1382 ff.

²⁰⁷ Vgl. BUNDESRAT (1960), BBI 1960 I 1363, S. 1367.

²⁰⁸ Vgl. Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Mai 1995 (AS 1995 1383, S. 1384); vgl. auch Bundesrat (1994), BBI 1994 III 1121.

²⁰⁹ Vgl. Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Mai 1995 (AS 1995 1383, S. 1384).

²¹⁰ Vgl. BUNDESRAT (1994), BBI 1994 III 1121, S. 1123 ff. und 1127 ff.

²¹¹ Ziffer II 53 des Bundesgesetzes vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, in Kraft seit 1. August 2008 (AS 2008 3437, S. 3452).

²¹² Vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 19 f.

Der Bundesrat hat diesen Aufgabenkatalog in der ST-Verordnung noch erweitert: Demnach muss die ST:

- ihre Tätigkeiten auf die Bedürfnisse des Marktes ausrichten (Art. 1 Abs. 2 ST-Verordnung);
- eng mit inländischen Trägern des Tourismus zusammenarbeiten (Art. 1 Abs. 2 ST-Verordnung);
- die Anforderungen für Gemeinschaftsaktionen festlegen (Art. 1 Abs. 2 ST-Verordnung); und
- gewährleisten, dass die finanziellen Mittel für die Förderung der Nachfrage zusammengefasst werden (Art. 1 Abs. 3 ST-Verordnung).

Die Elemente des gesetzlichen Auftrags werden im Geschäftsreglement für Schweiz Tourismus vom 6. Oktober 1997 und in der Leistungsvereinbarung für die Finanzierungsperiode vom 2008 bis 2011 sowie in der seit dem 1. Januar 2012 geltenden CMR-Vereinbarung²¹³ wiederholt. Die Zielsetzungen hinsichtlich der Erfüllung der Aufgaben werden mittelfristig in der Leistungsvereinbarung und jährlich im so genannten Businessplan festgelegt. Gemäss Leistungsvereinbarung erwartet der Bund von der ST:

- "die Organisation und Durchführung des gesamtschweizerischen Reiseziel- und Destinationsmarketings, welches die betrieblichen und lokalen Anstrengungen von Unternehmen und Tourismusorganisationen ergänzt, wo eine gesamtschweizerische Koordination notwendig ist;
- Koordination des Marktauftritts im Verbund mit den für die Promotion des Wirtschaftsstandorts zuständigen Organisationen, insbesondere mit der Standortpromotion und Exportförderung der Osec sowie mit der Switzerland Chesse Marketing AG;
- die Unterstützung der Promotion von international mächtigen Produkten und Angeboten;
- die Gewinnung zusätzlicher Besucher sowie die Erschliessung neuer Märkte, welche zu einer Zunahme und Diversifizierung der Nachfrage für die Schweiz als Reise-, Tourismus- und Kongressland führen sollen;
- die Bereitstellung von offenen Kooperationsplattformen für interessierte Dritte im gesamten Aufgabenbereich des Destinationsmarketings, wobei die Zusammenarbeit an Qualitätsstandards zu binden ist;
- die Erzielung eines möglichst hohen Finanzierungsanteils der direkt interessierten Kreise;
- die Ausrichtung auf die tourismuspolitischen Vorgaben der Bundesbehörden."²¹⁴

Klarerweise nicht zu den Aufgaben der ST gehört die direkte finanzielle Unterstützung von Anbietern des Tourismus hinsichtlich deren Kernaktivitäten und deren Investitionen. In diesem Bereich ist die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) tätig.²¹⁵

3.1.3 Rechtsform und Aufbauorganisation

Die ST ist eine *durch Gesetz errichtete öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis*. Ihre Organisation ist in Anlehnung an das schweizerische Vereinsrecht ausgestaltet und wird im Wesentlichen im ST-Gesetz, in der ST-Verordnung und im Geschäftsreglement geregelt. Die ST verfügt über vier Organe:²¹⁶

- die Mitgliederversammlung;

²¹³ Vgl. CRM-Vereinbarung 2012-2015, S. 5 f.

²¹⁴ Vgl. Leistungsvereinbarung, Ziffer 2, S. 3 f.; die vereinbarten Zielsetzungen stammen aus der Zeit vor der Banken- bzw. Frankenkrise. In der CRM-Vereinbarung 2012-2015 sind die Ziele nun leicht anders formuliert.

²¹⁵ Vgl. dazu nachfolgend Ziffer 4.

²¹⁶ Siehe auch Grafik bei EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 22.

- den Vorstand;
- die Geschäftsstelle;
- die Revisionsstelle.

Die ST ist mitgliedschaftlich verfasst.²¹⁷ Als *Mitglied der ST* beitreten können öffentlich-rechtliche Körperschaften (auch Gebietskörperschaften wie Bund, Kantone und Gemeinden), Anstalten des Bundes und der Kantone²¹⁸ sowie in der Schweiz ansässige juristische Personen, Personengesellschaften und natürliche Personen (Art. 3 ST-Gesetz; Art. 5 Abs. 1 ST-Verordnung). Über die Aufnahme entscheidet der Vorstand; der Entscheid kann an die Mitgliederversammlung weitergezogen werden (Art. 5 Abs. 2 ST-Verordnung). Der Bund ist Mitglied. Eine *Mitgliederversammlung* findet ordentlicherweise einmal jährlich sowie ausserordentlicherweise auf Antrag des Bundesrats, des Vorstands oder eines Fünftels der Mitglieder statt (Art. 8 Abs. 2 ST-Verordnung). Einberufen wird sie vom Vorstand. Jedes Mitglied hat grundsätzlich eine Stimme, dazu kommt für je CHF 1'400.00 des über den Grundbeitrag von CHF 1'400.00 hinausgehenden Beitrags eine Stimme dazu (Art. 10 Abs. 1 ST-Verordnung). Die Stimmkraft ist dergestalt nach oben beschränkt, dass kein Mitglied mehr als 20 Prozent der Stimmen haben darf (Art. 10 Abs. 2 ST-Verordnung). Der Bund verfügt derzeit auf der Grundlage seiner finanziellen Leistungen über 20 Prozent der Mitgliederstimmen.²¹⁹ Zu den wenigen Hauptaufgaben der Mitgliederversammlung gehören die Abnahme des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung sowie die Wahl eines Teils des Vorstands und der Revisionsstelle.

Der *Vorstand* besteht aus 13 Mitgliedern, einer Präsidentin oder einem Präsidenten und 12 Mitgliedern (Art. 13 ST-Verordnung). Die Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten erfolgt auf Antrag des Vorstands durch den Bundesrat (Art. 3 Bst. a i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Bst. a ST-Verordnung, Ziffer 7.2 Geschäftsreglement). Der Bundesrat ernennt sechs weitere Vorstandsmitglieder, und zwar eine Vertreterin bzw. einen Vertreter der allgemeinen Bundesverwaltung und fünf weitere, nicht der Bundesverwaltung angehörende Mitglieder (Art. 3 Bst. b ST-Verordnung). Bis Ende 2010 wurde die Bundesverwaltung durch eine Führungsperson aus dem SECO vertreten; seit Anfang 2011 ist allerdings kein Mitglied aus der Bundesverwaltung mehr im Vorstand.²²⁰ Die anderen sechs Mitglieder wählt die Mitgliederversammlung (Art. 12 Bst. d ST-Verordnung). Aus der Mitte der Vorstandsmitglieder wählt der Bundesrat eine Vizepräsidentin bzw. einen Vizepräsidenten, welche/r die Präsidentin bzw. den Präsidenten vertritt und mit Spezialaufgaben betraut werden kann (Art. 3 Bst. c ST-Verordnung, Ziffer 11 Geschäftsordnung). Die Amtsdauer beträgt 4 Jahre; ein Mitglied darf dem Vorstand höchstens 12 Jahre, in besonderen Fällen 16 Jahre angehören (Ziffer 7.5 Geschäftsordnung). Der Vorstand nimmt zahlreiche Aufgaben, fast ausschliesslich auf der *strategischen Ebene*, wahr (Art. 14 ST-Verordnung; Ziffer 9 Geschäftsordnung). Zu den wichtigsten Aufgaben gehören der Erlass der Geschäftsordnung sowie eines Dienst- und Besoldungsreglements und die Wahl einer Direktorin bzw. eines Direktors, dies unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 ST-Verordnung).

Die *Geschäftsstelle* steht unter der Leitung einer *Direktorin bzw. eines Direktors*. Dieser leitet die *operativen Geschäfte* von ST (Art. 19 ST-Verordnung i.V.m. Ziffer 13 Geschäftsreglement); zusammen mit den Bereichsleiterinnen und Bereichsleitern bildet die Direktorin bzw. der Direktor die *Geschäftsleitung* (Ziffer 1 Geschäftsreglement). Das Personal ist privatrechtlich angestellt (Art. 19 Abs. 2 ST-Verordnung; Ziff. 22 Geschäftsreglement; Art. 2 Personalreglement). Der Geschäftsstelle angegliedert sind die Auslandsvertretungen, welche unter je einer Leitung in die Bereiche Zentral- und Osteuropa, America, Asia & Pacific, IMEA sowie Zukunftsmärkte zusammengefasst sind.²²¹

²¹⁷ Vgl. dazu oben Ziffer 2.1.4.

²¹⁸ Aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 ST-Verordnung zu schliessen aber keine Anstalten von Gemeinden.

²¹⁹ Information aus den Interviews.

²²⁰ Information aus den Interviews.

²²¹ Siehe das aktuelle Organigramm (April 2012): <http://www.stnet.ch/files/?id=3417>.

Die *Revisionsstelle* besteht aus einem vom Bundesrat gewählten Obmann sowie zwei Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von der Mitgliederversammlung gewählt werden (Art. 20 Abs. 2 ST-Verordnung). Neben der Revisionsstelle untersteht ST auch der Finanzaufsicht durch die *Eidg. Finanzkontrolle* (Art. 8 Abs. 1 Bst. d FKG).

Die ST steht unter der *Oberaufsicht des Bundesrats* (Verbandsaufsicht), ausgeübt durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Faktisch wird die Aufsicht durch das SECO ausgeübt.²²² Der Bundesrat selber übt die Aufsicht unmittelbar durch folgende Befugnisse aus:

- Regelung der Organisation in einer Verordnung (Art. 4 Abs. 2 ST-Gesetz);
- Festlegung des Namens der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Art. 4 Abs. 2 ST-Gesetz);
- Genehmigung des Geschäftsreglements, inkl. Zuständigkeits- und Stellvertretungsregelungen (Art. 4 Bst. a ST-Verordnung);
- Genehmigung der Dienst- und Besoldungsordnung (Personalreglement, Art. 4 Bst. b ST-Verordnung);
- Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten (Art. 3 Bst. a ST-Verordnung);
- Wahl von sechs weisungsgebundenen²²³ Vorstandsmitgliedern (Art. 3 Bst. b ST-Verordnung);
- Wahl der Vizepräsidentin bzw. des Vizepräsidenten (Art. 3 Bst. c ST-Verordnung);
- Wahl des Obmanns der Revisionsstelle (Art. 3 Bst. d ST-Verordnung);
- Genehmigung der Wahl der Direktorin bzw. des Direktors (Art. 4 Bst. c ST-Verordnung).

Das EVD bzw. das SECO nimmt in der Mitgliederversammlung die Stimmrechte des Bundes wahr.

Der Bundesbeitrag beläuft sich auf rund 60 Prozent der jährlichen Mittel der ST.²²⁴

Die *Bundesversammlung* kann dahingehend auf die ST Einfluss nehmen, dass sie alle vier Jahre den Zahlungsrahmen und im Rahmen des Voranschlags den jährlichen Budgetrahmen der Bundesbeiträge an die ST festlegt. Gestützt auf Art. 14 Bst. e und f ParlG dürfen Mitglieder der Organe von ST nicht der Bundesversammlung angehören.

Das Controlling, Reporting und Monitoring wird im Detail in einer Vereinbarung zwischen der ST und dem SECO geregelt.²²⁵

3.2 Vergleichung mit entsprechenden Organisationen im Ausland

3.2.1 Grundsätzliches

Damit mit Organisationen der Tourismusförderung im Ausland verglichen werden kann, muss das Land ein ähnliches Tourismusangebot aufweisen.²²⁶ Die Schweiz bietet einerseits Tourismus im Alpenraum²²⁷ und andererseits Städtetourismus²²⁸ an. Das einzig wirklich ver-

²²² Information aus den Interviews.

²²³ Im der CRM-Vereinbarung 2012-2015, Ziff. 6.1 wird zwar festgehalten, die vom Bund ernannten Vorstandsmitglieder müssten nur dann Instruktionen einholen, wenn wichtige Interessen des Bundes berührt werden. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter grundsätzlich weisungsgebunden sind; die CRM Vereinbarung 2012-2015 präzisiert nur den Umfang der Weisungsgebundenheit. Für letzteres sprechen Art. 8 RVOG und Art. 8j Abs. 2 RVOV. Es muss zwischen der Weisungsgebundenheit der Organisation als Ganzes und der vom Bund bestellten Verwaltungsmitglieder unterschieden werden.

²²⁴ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 23.

²²⁵ Vereinbarung vom 12. Dezember 2011 über das politische Controlling, Reporting und Monitoring 01.01.2012 bis 31.12.2015.

²²⁶ Hinweise aus den Interviews.

²²⁷ Vgl. auch Hinweise im Businessplan 2011 zu "Get natural" (S. 8 ff.) und "Berge und Seen" (S. 36) sowie "Schweiz als Winterdestination schlechthin" (S. 36 f.).

gleichbare europäische Land ist deshalb Österreich.²²⁹ Trotzdem können vergleichsweise auch Deutschland, Frankreich und Italien beigezogen werden, auch wenn diese Nachbarländer neben dem Tourismus im Alpenraum noch andere Angebote vermarkten müssen (z.B. Badeferien, Kulturreisen, etc.).

3.2.2 Deutschland

Die gewichtigste tourismuspolitische Massnahme Deutschlands stellen die Aktivitäten der Deutschen Zentrale für Tourismus e.V. (DZT) dar.²³⁰ Die DZT ist als eingetragener Verein privatrechtlich und mitgliedschaftlich konstituiert. Sie verfügt über 66 Mitglieder, von der Hotelkette Accor bis zu TUI; auch Landesmarketing-Organisationen und -Verbände gehören zu den Mitgliedern.²³¹ Das Gros der wichtigen Akteure des deutschen Tourismus ist in der DZT vertreten. Im gewählten Verwaltungsrat der DZT finden sich keine Vertreter des Bundes; der Bund nimmt aber mit je einer Vertretung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und des Bundesministeriums für Finanzen im Verwaltungsrat Einsitz.²³² Die DZT hat die folgenden Unternehmensziele:²³³

- Steigerung des Reiseaufkommens;
- Erhöhung der Deviseneinnahmen;
- Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland;
- Positionierung Deutschlands als vielfältiges und attraktives Reiseland.

Die Aufgaben der DZT können wie folgt zusammengefasst werden:

- Imagepflege für das Reiseland Deutschland und Marktforschung;
- Entwicklung von Strategien und Durchführung von Kampagnen und themenbezogenen Projekten;
- Intensive Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im In- und Ausland;
- Präsentation des Reiselandes Deutschland auf international bedeutenden touristischen Publikums- und Fachmessen;
- Distribution der Werbeaktivitäten der lokalen Leistungsträger;
- Weltweite Werbeaktionen;
- Koordinierung der Werbeaktivitäten der lokalen Leistungsträger.

Der Aufgabenkatalog ist somit weitestgehend identisch mit jenem von ST.²³⁴

Die DZT wird durch das BMWi gestützt auf einen Beschluss des Deutschen Bundestags gefördert. Die Finanzmittel wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich aufgestockt auf rund 26,3 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2009.²³⁵ Die DZT setzt einzelne tourismuspolitische Leitlinien der Bundesregierung um:²³⁶

- Stärkung der Bedeutung des Tourismus als Wirtschafts- und Imagefaktor;
- Stärkung des nachhaltigen Tourismus;
- Nutzung der Chancen des demografischen Wandels;

²²⁸ Vgl. z.B. Businessplan 2011, S. 37 "Positionierung der Schweizer Städte im In- und Ausland als attraktive Freizeit- und Reisedestinationen".

²²⁹ "Alpen – Donau – Städte & Kultur: Dafür steht Österreich", vgl. BMWFJ (2010), S. 7.

²³⁰ Eigene Erkenntnis sowie Befund aus den Interviews.

²³¹ Vgl. DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS (2011), S. 6.

²³² Vgl. DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS (2011), S. 7 f.

²³³ Vgl. DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS (2011), S. 2; <http://www.germany.travel.de/de/parallel-navigation/ueber-uns/die-dzt/die-dzt.html> (Stand: 30.04.2012).

²³⁴ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²³⁵ Vgl. <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Tourismus/tourismuspolitik.html> (Stand: 30.04.2012).

²³⁶ Vgl. DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS (2011), S. 2.; vgl. auch <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Tourismus/tourismuspolitik.html> (Stand: 30.04.2012).

- Fokussierung auf die Qualität touristischer Leistungen;
- Stärkung des barrierefreien Tourismus;
- Verbesserung touristischer Produkte.

Die DZT verfügt über Agenturen im Ausland.²³⁷

3.2.3 Frankreich

Die hauptsächliche Tourismusförderagentur in Frankreich ist die GIE Atout France. Diese wurde mit dem neuen Tourismusgesetz im Jahr 2009 durch einen Zusammenschluss der GIE Maison de la France und der GIP ODIT France geschaffen.²³⁸ Atout France nimmt ähnliche Aufgaben wahr²³⁹ wie die ST²⁴⁰ oder die DZT²⁴¹. Sie verfügt über eine Zentrale in Paris und 36 Büros im Ausland.²⁴²

Atout France ist als groupement d'intérêt économique (GIE) konstituiert. Die GIE ist eine besondere Personalkörperschaft des französischen Rechts, welche zwischen der Vereinigung und der Aktiengesellschaft liegt. Die Gesellschafter einer GIE haften solidarisch für die Schulden der Gesellschaft. Die GIE ist eine Gesellschaftsform, welche oft für eine dauerhafte Kooperation verschiedener Wirtschaftspartner verwendet wird.²⁴³ An der GIE Atout France können sich Gebietskörperschaften, öffentliche Unternehmen und lokale Tourismusorganisationen beteiligen.²⁴⁴ Als Verbindung zwischen dem Staat und der GIE Atout France wird ein Regierungskommissär eingesetzt; seine Aufgaben werden durch ein Dekret des Staatsrats (Conseil d'Etat) geregelt.²⁴⁵ Die Gesellschaft steht von Gesetzes wegen unter der Wirtschafts- und Finanzaufsicht des Staates, dies ungeachtet der ihr als GIE zivilrechtlich obliegenden Kontroll- und Revisionspflichten.²⁴⁶ Der französische Staat unterstützt Atout France in erheblichem Masse mit Beiträgen an die Infrastruktur und mit Betriebsbeiträgen; Letztere werden in einem Leistungsvertrag (convention générale de service) geregelt.²⁴⁷

3.2.4 Italien

Die italienische Zentrale für Tourismus (Agenzia nazionale del turismo, ENIT) entstand im Rahmen der Reorganisation des italienischen Fremdenverkehrsamtes. Die Aufgaben und Aktivitäten der ENIT sind ebenfalls vergleichbar mit jenen der ST²⁴⁸ sowie der entsprechenden Organisationen in Deutschland²⁴⁹ und Frankreich^{250, 251}. Die ENIT verfügt über Agenturen im Ausland.

Die ENIT wurde als öffentlich-rechtliche staatliche Unternehmung konstituiert, welche über eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie über Autonomie hinsichtlich Statut, Reglement, Organisation, Eigentum und Rechnungsführung verfügt.²⁵² Sie steht vollumfänglich unter staatlicher Aufsicht, insbesondere unter der Oberaufsicht des Ministerrats und unter der Finanzaufsicht des Rechnungshofs. Vergleichsweise entspricht die ENIT einer selbstständigen öf-

²³⁷ Vgl. DEUTSCHE ZENTRALE FÜR TOURISMUS (2011), S. 7.

²³⁸ Art. 7 de la Loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques; Rapport d'activité 2010 Atout France, S. 108; die Darstellung bei EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 18 stimmt diesbezüglich nicht mehr.

²³⁹ Vgl. <http://www.atout-france.fr/prestations> (Stand: 30.04.2012); Art. 7 de la Loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques.

²⁴⁰ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁴¹ Siehe oben Ziffer 3.2.2.

²⁴² Vgl. <http://www.atout-france.fr/atout-france> (Stand: 30.04.2012).

²⁴³ Siehe auch <http://www.creeruneentreprise.fr/juridique/gie.htm> (Stand: 30.04.2012).

²⁴⁴ Art. 7 de la Loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques.

²⁴⁵ Art. 7 de la Loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques.

²⁴⁶ Art. 7 de la Loi du 22 juillet 2009 sur le développement et la modernisation des services touristiques.

²⁴⁷ Rapport d'activité 2010 Atout France, S. 111.

²⁴⁸ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁴⁹ Siehe oben Ziffer 3.2.2.

²⁵⁰ Siehe oben Ziffer 3.2.3.

²⁵¹ Siehe <http://www.enit.it/de/agentur/wir-ueber-uns.html> (Stand: 30.04.2012); siehe auch den Zweckartikel im ENIT-Statut (Statuto dell' ENIT - Agenzia nazionale del turismo n. 25 del 26 luglio 2007, art. 2).

²⁵² Statuto dell' ENIT - Agenzia nazionale del turismo n. 25 del 26 luglio 2007, art. 1 al. 1.

fentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die ENIT hat drei Organe, das Präsidium, den Verwaltungsrat und das Revisionskollegium.²⁵³ Das ENIT-Statut regelt aber zusätzlich die Aufgaben und Befugnisse der Generaldirektorin bzw. des Generaldirektors.²⁵⁴ Sieht man davon ab, dass die ENIT nicht mitgliedschaftlich verfasst ist und deshalb eine Mitglieder- bzw. Gesellschafterversammlung fehlt, so ist die Aufbauorganisation einschliesslich der Kompetenzverteilung (Verwaltungsrat, Direktion, Revisionsstelle) sehr ähnlich wie bei der ST.

3.2.5 Österreich

Die zentrale Tourismusorganisation Österreichs ist Österreich Werbung (ÖW). Die Organisation besteht seit 1955, bis 1989 unter dem Namen "Österreichische Fremdenverkehrswerbung", seither unter "Österreich Werbung". Die Aufgaben und Aktivitäten der ÖW sind ebenfalls vergleichbar mit jenen der ST²⁵⁵ sowie der entsprechenden Organisationen in Deutschland²⁵⁶, Frankreich²⁵⁷ und Italien^{258, 259}. Die ÖW verfügt über Agenturen im Ausland.

Die ÖW ist als privatrechtlicher Verein konstituiert, der vom Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) sowie der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) getragen wird. Das Budget der ÖW setzt sich aus Mitgliederbeiträgen des BMWFJ (75%) und der WKÖ (25%) zusammen sowie aus Leistungsbeiträgen der österreichischen Tourismuswirtschaft (z.B. Landes-Tourismusorganisationen, Regionen, Tourismusbetriebe). Die Tourismusstrategie ist Sache des Ministeriums.²⁶⁰ Die neue Tourismusstrategie 2010 umfasst als Ziel auch die Überprüfung der Strukturen der ÖW.²⁶¹ Ab 2012 wird die österreichweite Zusammenarbeit im operativen Bereich bei weitgehend gleich bleibenden Strukturen intensiviert.²⁶²

3.2.6 Erkenntnisse

Um zu vertieften Erkenntnissen bezüglich der Schnittstelle zwischen Ministerialverwaltung und ausgelagerten zentralen staatlichen Tourismusagenturen zu gelangen, müsste man detaillierte ländervergleichende Studien unter Einbezug der betreffenden Organisationen machen, was den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde. Aus den vorliegend gemachten Untersuchungen lassen sich trotzdem bestimmte Gemeinsamkeiten bei den zentralen Tourismusförderagenturen feststellen:

- Die entsprechenden Organisationen in den vier Nachbarstaaten haben weitgehend die gleichen Aufgaben wie die ST.²⁶³
- Der Bundesstaat finanziert die Organisationen in erheblichem Masse, in den verglichenen Ländern ungefähr gleich stark.²⁶⁴
- Die Organisationen verfügen alle über eigene Rechtspersönlichkeit sowie in erheblichem Masse über Autonomie in organisatorischer Hinsicht.
- Alle Organisationen haben Aussenstellen im Ausland.

²⁵³ Statuto dell' ENIT - Agenzia nazionale del turismo n. 25 del 26 luglio 2007, art. 6.

²⁵⁴ Statuto dell' ENIT - Agenzia nazionale del turismo n. 25 del 26 luglio 2007, art. 13.

²⁵⁵ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁵⁶ Siehe oben Ziffer 3.2.2.

²⁵⁷ Siehe oben Ziffer 3.2.3.

²⁵⁸ Siehe oben Ziffer 3.2.4.

²⁵⁹ Siehe http://www.austria.info/ch_b2b/oesterreich-werbung (Stand: 30.04.2012).

²⁶⁰ Vgl. BMWFJ (2010).

²⁶¹ Vgl. BMWFJ (2010), S. 11: "Die Österreich Werbung hat in den letzten Jahren sehr gute Arbeit geleistet und die Internationalisierung des heimischen Tourismus vorangetrieben. Inwieweit die derzeitige Struktur der Österreich Werbung geeignet ist, um auch den Erfordernissen der Zukunft gerecht zu werden, ist zu prüfen. Die Österreich Werbung wird jedenfalls ihr Leistungsspektrum durch das Angebot von Produktworkshops erweitern."

²⁶² http://www.bmwfj.gv.at/Tourismus/TourismuspolitischeAktivitaeten/Documents/Tourismusstrategie_Aktionsplan%20Stand112011.pdf (Stand: November 2011, jetzt nicht mehr im Netz).

²⁶³ Vgl. auch EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 20 f.

²⁶⁴ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 23 ff.

Mit Ausnahme der italienischen ENIT sind die Organisationen mitgliederschaftlich verfasst (Personalkörperschaften) und setzen auf das aktive Mitwirken von und auf die Kooperation mit den Verbänden der Tourismusindustrie sowie mit der Tourismusförderung der Regionen bzw. Gebietskörperschaften. Die direkte Einflussnahme und Aufsicht des Staates scheint in Österreich schwächer zu sein und ist in Deutschland schwächer ausgestaltet, in Frankreich und Italien ist sie – trotz erheblich anderer Rechtsformen – vergleichbar mit ST. Auf Grund von bereits bestehenden Beurteilungen muss davon ausgegangen werden, dass die Rechtsform im Unterschied zur Organisation keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Tourismusförderung hat.²⁶⁵

3.3 Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts

3.3.1 Ministerialaufgaben

Ausgehend von der dargestellten Methodik²⁶⁶ und ausgehend von den Aufgaben der ST²⁶⁷ kann die ST im Vergleich zum Aufgabentyp der Ministerialverwaltung²⁶⁸ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Ministerialverwaltung	Charakteristika der ST im Vergleich
Gegenstand Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.	Trifft nicht zu: Die ST nimmt keine Aufgaben der Politikvorbereitung und keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr.
Hoheitlichkeit Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.	Trifft nicht zu: Die ST nimmt keine Aufgabe mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die ST auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.
Politischer Steuerungsbedarf Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da die Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.	Trifft teilweise bis wenig zu: Angesichts der Tatsache, dass mit der Tourismusförderung eine Branche bevorzugt wird und dass die ST in erheblichem Masse (wenn auch nicht mehrheitlich) durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.
Marktfähigkeit Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.	Trifft wenig zu: Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten. Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.

²⁶⁵ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 18.

²⁶⁶ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

²⁶⁷ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁶⁸ Siehe oben Ziffer 1.3.7.2.

<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotenzial bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung – sieht man von der Osec ab – ausserordentlich gering.</p> <p>Das Synergiepotenzial der ST liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Für die ST besteht die Notwendigkeit eines eigenen Auftretens. Die anderen Fragen spielen hinsichtlich Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine untergeordnete Rolle.</p>

Die Analyse zeigt, dass die ST klarerweise *nicht dem Aufgabentyp der Ministerialverwaltung zugeordnet* werden kann. Dies überrascht in Anbetracht des Aufgabenkatalogs der ST²⁶⁹ nicht, denn die ST erfüllt primär Aufgaben einer – wenn auch nationalen und durch den Staat geförderten – PR- bzw. Werbeagentur.

3.3.2 Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Ausgehend von der dargestellten Methodik²⁷⁰ und ausgehend von den Aufgaben der ST²⁷¹ kann die ST im Vergleich zum Aufgabentyp der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht²⁷² wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Wirtschafts- bzw. Sicherheitsaufsicht	Charakteristika der ST im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>a. Wirtschaftsaufsicht (Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und Regulierung von werdenden Märkten),</p> <p>b. Sicherheitsaufsicht (Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen).</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Die ST erfüllt keine Aufsichtsaufgaben, insbesondere nicht im Sinn der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht.</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Die ST nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die ST auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.</p>

²⁶⁹ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁷⁰ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

²⁷¹ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁷² Siehe oben Ziffer 1.3.7.3.

<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Gering; der politische Steuerungsspielraum wird bewusst eingeschränkt, damit eine politisch unabhängige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass mit der Tourismusförderung eine Branche bevorzugt wird und dass die ST in erheblichem Masse (wenn auch nicht mehrheitlich) durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p> <p>Bei der ST wird der politische Steuerungsspielraum nicht bewusst zu Gunsten der Unabhängigkeit eingeschränkt; das war seit 1917 nie ein politisches Thema.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Niedrig; Monopolleistungen.</p>	<p>Trifft wenig zu:</p> <p>Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten.</p> <p>Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Gering; Bedarf nach spezifischen Ressourcen reduziert das Synergiepotenzial; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung.</p>	<p>Trifft weitgehend zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung – sieht man von der Osec ab – ausserordentlich gering.</p> <p>Das Synergiepotenzial der ST liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Monopolcharakter und Hoheitlichkeit der zugrunde liegenden Leistungen sprechen grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Grund für die Auslagerung solcher Aufgaben ist deshalb nicht deren Marktnähe, sondern das spezielle Unabhängigkeitserfordernis bzw. der Bedarf an Distanz zum politischen Tagesgeschäft.</p> <p>Da die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht häufig von sehr kleinen Einheiten wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen verschiedene Einheiten bei einer Auslagerung zusammengefasst werden sollten oder ob die Unabhängigkeit allenfalls auch mit organisatorischen Abgrenzungen innerhalb der Zentralverwaltung (z.B. Behördenkommissionen) gewährleistet werden kann.</p>	<p>Trifft nicht zu (nicht relevant):</p> <p>Die Besonderheiten sind bei der ST nicht von Relevanz.</p> <p>Bei der ST wird der politische Steuerungsspielraum nicht bewusst zu Gunsten der Unabhängigkeit eingeschränkt; das war seit 1917 nie ein politisches Thema.</p> <p>Die Frage einer Zusammenfassung mit einer anderen Einheit stellt sich nur hinsichtlich der Osec. Diese Frage ist aber bezüglich der Positionierung in den vier Aufgabentypen ohne Relevanz.</p>

Die ST gehört klarerweise *nicht zum Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht*. Dies ergibt sich auch ohne die vorstehende Detailanalyse ganz offensichtlich aus dem Aufgabenkatalog der ST²⁷³.

²⁷³ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

3.3.3 Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Ausgehend von der dargestellten Methodik²⁷⁴ und ausgehend von den Aufgaben der ST²⁷⁵ kann die ST im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter²⁷⁶ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Monopoldienstleistungen	Charakteristika der ST im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>Dienstleistungen, bei denen der Wettbewerb aufgrund von Marktversagen oder aufgrund der Gesetzgebung nicht oder nur eingeschränkt funktioniert.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten.</p> <p>Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Mehrheitlich nicht hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die ST nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die ST auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.</p>
<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Unterschiedlich; im Allgemeinen relativ hoch, teilweise jedoch durch Gesetz oder exogene Rahmenbedingungen beschränkt.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass mit der Tourismusförderung eine Branche bevorzugt wird und dass die ST in erheblichem Masse (wenn auch nicht mehrheitlich) durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p> <p>Bei der ST wird der politische Steuerungsspielraum nicht bewusst zu Gunsten der Unabhängigkeit eingeschränkt; das war seit 1917 nie ein politisches Thema.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Mittel bis niedrig; hauptsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen; Finanzierung aus allgemeinen Steuern und/oder Gebühren sowie z.T. Drittmitteln.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten.</p> <p>Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.</p>

²⁷⁴ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

²⁷⁵ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁷⁶ Siehe oben Ziffer 1.3.7.4.

<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Geringes Synergiepotenzial, da die Aufgaben häufig spezifischer Ressourcen und Supportprozesse bedürfen; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination; vielmehr bedingt eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung, dass die damit betrauten Einheiten sich selbstständig positionieren und profilieren können.</p>	<p>Trifft weitgehend zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung – sieht man von der Osec ab – ausserordentlich gering.</p> <p>Das Synergiepotenzial der ST liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Mehrheitlich hoher Bedarf nach eigenständigem Erscheinungsbild (Visibilität) und rechtlicher Selbstständigkeit.</p>	<p>Trifft vollumfänglich zu:</p> <p>Die ST benötigt sowohl gegenüber den Wirtschaftspartnern wie auch im internationalen Kontext einen starken Auftritt mit einer wahrnehmbaren eigenen „Identität“ (Visibilität).</p>

Vom Aufgabenprofil her passt die ST teilweise in den Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Die ST ist unzweifelhaft ein Dienstleister. Die Frage, ob man ST im Aufgabenprofil Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder unter Dienstleistungen am Markt positionieren will, hängt davon ab, wie stark man den gesamtschweizerischen Wert der gemeinsamen Koordination und Bündelung der Promotionsanstrengungen von ST einschätzt.²⁷⁷

3.3.4 Dienstleistungen am Markt

Ausgehend von der dargestellten Methodik²⁷⁸ und ausgehend von den Aufgaben der ST²⁷⁹ kann die ST im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen am Markt²⁸⁰ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Dienstleistungen am Markt	Charakteristika der ST im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Wettbewerb.</p>	<p>Trifft teilweise bis ziemlich zu:</p> <p>Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten.</p> <p>Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Nicht hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft vollumfänglich zu:</p> <p>Die ST nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die ST auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.</p>

²⁷⁷ Vgl. unten Ziffer 3.3.6.

²⁷⁸ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

²⁷⁹ Siehe oben Ziffer 3.1.2.

²⁸⁰ Siehe oben Ziffer 1.3.7.5.

<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Niedrig; das Gesetz garantiert einen Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.); darüber hinaus richten sich die Leistungen nach dem Markt.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass mit der Tourismusförderung eine Branche bevorzugt wird und dass die ST in erheblichem Masse (wenn auch nicht mehrheitlich) durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p> <p>Bei der ST wird der politische Steuerungsspielraum nicht bewusst zu Gunsten der Unabhängigkeit eingeschränkt; das war seit 1917 nie ein politisches Thema.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Mehrheitlich marktfähige und preisfinanzierte Leistungen.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Die ST erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, welche grundsätzlich am Markt durch jede andere PR- und Werbeagentur erbracht werden könnten.</p> <p>Im Bereich der gesamtschweizerischen Koordination der Tourismuspromotion erbringt die ST gemeinwirtschaftliche Leistungen, denn die anderen Akteure sind entsprechend marktwirtschaftlichen Grundsätzen eher geneigt, ihre eigene (regionale, etc.) Promotion in den Vordergrund zu stellen.</p> <p>Beim Wegfall der ST könnte ein grosser Teil der Tourismuspromotion am Markt eingekauft werden, schwierig wäre wohl der Einkauf der Koordinationsleistungen.</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Gering; die Aufgabenerfüllung bedingt zumindest teilweise spezifische Ressourcen (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur) und kaum verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung; hingegen ist ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) des Aufgabenträgers aus Marketing-Gründen von Vorteil.</p>	<p>Trifft vollumfänglich zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung – sieht man von der Osec ab – ausserordentlich gering.</p> <p>Das Synergiepotenzial der ST liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p> <p>Ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) von ST ist aus Marketing-Gründen von Vorteil (Tourismusmarke Schweiz).</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Die Schaffung von gleich langen Spiessen der Wettbewerbsteilnehmer ist wichtig.</p>	<p>Trifft nicht zu (nicht relevant):</p> <p>Diese Frage ist hinsichtlich der Aufgaben der ST nicht von hoher Relevanz.</p>

Vom Aufgabenprofil her passt die ST teilweise in den Aufgabentyp der Dienstleistungen am Markt. Die ST ist unzweifelhaft ein Dienstleister. Die Frage, ob man ST im Aufgabenprofil Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder unter Dienstleistungen am Markt positionieren will, hängt davon ab, wie stark man den gemeinwirtschaftlichen Wert der gesamtschweizerischen Koordination und Bündelung der Promotionsanstrengungen von ST einschätzt.²⁸¹

3.3.5 Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell

Von 1917 bis zur Verstaatlichung im Jahre 1939 wäre die ST im fünften Kreis des erweiterten 4-Kreise-Modells zu positionieren gewesen; sie gewährleistete als privatrechtlicher Verein (bei dem der Bund allerdings auch Mitglied war und Mitgliedsrechte ausübte) eine zentra-

²⁸¹ Vgl. unten Ziffer 3.3.6.

le, zumindest teilweise koordinierte Tourismuspromotion und erhielt dafür vom Bund Beiträge (Subventionen). Mit dem Übergang in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wechselte die ST 1939 in den vierten Kreis, d.h. in den Kreis der Unternehmen mit Bundesbeteiligung (und nicht etwa in den dritten Kreis, da die ST auch als durch das Bundesrecht geregelte öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht dem Bund alleine gehört).²⁸² Es ist durchaus ein Modell der Standortpromotion denkbar, in welchem die Funktion der Förderagenturen von entsprechenden privatrechtlichen Institutionen im Rahmen ihrer originären Zielsetzungen wahrgenommen wird, der Bund diese Institutionen aber in der Aufgabenwahrnehmung finanziell unterstützt und damit eine Verstärkung des durch die private Initiative ohnehin zu erwartenden Effekts bewirkt. Dies zeigen auch die Modelle in Deutschland²⁸³ und Österreich²⁸⁴. Die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Körperschaft im Jahre 1939 erfolgte – trotz der gewollten und auch damals für wichtig befundenen Möglichkeit der mitgliedschaftlichen Mitwirkung weiterer Akteure der Tourismusbranche – primär in der Absicht, der neuen schweizerischen Tourismuspromotion einen offiziellen Anstrich zu geben²⁸⁵, und mit Blick auf die Aufsichtsmöglichkeiten des Bundes wegen des hohen Finanzierungsanteils²⁸⁶. Ersteres ist aus dem Zeitgeist (2. Weltkrieg) heraus sehr gut verständlich. Letzteres war angesichts der damals noch nicht ausgebauten und gesetzlich ungenügend verankerten Finanzaufsicht des Bundes (im Gegensatz zum heutigen FKG) eine Notwendigkeit. Der heutige Trend des Public Managements würde eher eine Rückkehr zum Modell einer privatwirtschaftlichen Organisation im fünften Kreis nahe legen, welche die staatliche Aufgabe der Tourismuspromotion mittels – an Leistungsaufträge gekoppelter – finanzieller Unterstützung des Bundes wahrnimmt. Dies würde wohl auch die Bestrebungen, hin zu einem möglichst hohen Finanzierungsanteil der direkt interessierten Kreise fördern.²⁸⁷

3.3.6 Zwischenergebnis: Positionierung nach den Public Corporate Governance-Grundsätzen insgesamt

Die ST ist unzweifelhaft ein reiner Dienstleister. Die Frage, ob man ST im Aufgabenprofil Dienstleistungen mit Monopolcharakter oder unter Dienstleistungen am Markt positionieren will, hängt davon ab, wie hoch man den *gemeinwirtschaftlichen Wert der gesamtschweizerischen Koordination und Bündelung der Promotionsanstrengungen* sowie den *Steuerungsbedarf des Bundes* (hoher Anteil Bundesfinanzen, kohärente Standortpolitik) von ST einschätzt.²⁸⁸ Ein koordinierter Auftritt der Schweiz im Tourismusmarkt wird offensichtlich als wichtiger Erfolgsfaktor der Tourismusförderung bzw. als Wettbewerbsvorteil für die Schweiz gewertet.²⁸⁹ Zudem besteht seitens des Bundes (EFD, SECO) ein nicht unerheblicher Bedarf, die Aktivitäten der ST in einem bestimmten Ausmass beeinflussen zu können, um trotz der Tatsache, dass die Standortpromotion auf verschiedene Organisationen verteilt ist (ST, Osec, etc.), eine kohärente Standortpolitik gewährleisten und damit die Bundesgelder zielgerichtet und effizient einsetzen zu können.²⁹⁰ Insoweit scheint es angezeigt, in einer Gesamtbetrachtung die ST dem Aufgabentypus der *Dienstleistungen mit Monopolcharakter* zuzuweisen. Hinsichtlich der Frage der Auslagerung und der organisatorischen Ausgestaltung hat die Differenzierung zwischen den beiden Aufgabentypen allerdings wenig Einfluss.

Nach Auffassung des Bundesrats eignen sich zur Auslagerung Dienstleistungen mit Monopolcharakter und am Markt.²⁹¹ Mithin kann festgehalten werden, dass die Auslagerung der

²⁸² Als Teil der dezentralen Bundesverwaltung, vgl. Anhang 1 zur RVOV, VI., Ziffer 2.2.1.

²⁸³ Vgl. oben Ziffer 3.2.2.

²⁸⁴ Vgl. oben Ziffer 3.2.5.

²⁸⁵ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 69.

²⁸⁶ Vgl. BUNDESRAT (1939), BBI 1939 I 61, S. 67 ff.

²⁸⁷ Vgl. Leistungsauftrag 2008-2011, S. 4.

²⁸⁸ Diese Einschätzung wird von der ST nicht bestritten, evtl. sogar geteilt, vgl. Stellungnahme ST vom 30. Januar 2012.

²⁸⁹ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 42, mit Hinweis auf BUNDESRAT (2002), BBI 2002 7155, S. 7176 f.

²⁹⁰ Erkenntnisse aus den Interviews.

²⁹¹ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 und Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8265.

Tourismuspromotion auf eine Organisation im 3. und 4. (dezentrale Verwaltung²⁹²) oder 5. Kreis *im Einklang mit den Vorgaben der Public Corporate Governance des Bundes* steht. Ein Blick ins benachbarte Ausland²⁹³ zeigt, dass die Auslagerung der Aufgaben der zentralen Tourismuspromotion auf eine Organisation im Spektrum zwischen öffentlich-rechtlicher Anstalt, besonderer privatrechtlicher Gesellschaftsform und Verein offenbar Tradition hat und sich vermutlich auch bewährt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat festgehalten, die Wirksamkeit der Tourismusförderung beruhe nicht auf der Rechtsnatur, sondern auf der Organisation (Struktur, Abläufe) der Förderagentur.²⁹⁴ Dieser Beurteilung schliessen sich die Experten vorliegend an. Wesentlich ist, dass die Organisation des Trägers der Tourismusförderung optimal auf dessen Aufgabe und die dazu notwendigen betrieblichen Prozesse ausgerichtet ist. Zudem muss die Anbindung an den Staat bzw. die Zentralverwaltung einerseits dem Träger genügend (operative) Freiheit in der Aufgabenerfüllung lassen (ansonsten kann die optimale Binnenorganisation keine Wirkung entfalten) und andererseits dem Staat das notwendige Mass an politischer Steuerung und Aufsicht ermöglichen. Das öffentliche und private Recht der Schweiz erlauben eine solche Ausgestaltung für eine grosse Zahl von Rechtsformen (öffentlich-rechtliche Anstalt, öffentlich-rechtliche Körperschaft, Verein, Aktiengesellschaft).

3.4 Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts

3.4.1 Grundsätzliches

Der Bundesrat hat im Corporate-Governance-Bericht²⁹⁵ sowie im Zusatzbericht²⁹⁶ insgesamt 37 Leitsätze für die Organisation von verselbstständigten Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, festgelegt.²⁹⁷ Im Anhang 2 wird aufgezeigt, ob und inwieweit die Organisation der ST diesen Leitsätzen entspricht. Abweichungen von Relevanz werden zusammenfassend in der nachfolgenden Ziffer 3.4.2 dargestellt und diskutiert.

3.4.2 Relevante Abweichungen

Die heutige Organisation der ST erfüllt die Forderungen der nachfolgenden Leitsätze in klarer und nach Auffassung der Experten relevanter Weise nicht; hier besteht – unabhängig von der Wahl der Alternative hinsichtlich Rechtsform²⁹⁸ – Handlungsbedarf:

- *Leitsatz 1 (nicht erfüllt):* Die ST entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet. Die ST erfüllt die Voraussetzungen, um nach diesem Leitsatz privatrechtlich organisiert zu sein, es wird auf die Ausführungen in Ziffer 2.3.6 verwiesen. Die ST weist allerdings nicht die Form einer Aktiengesellschaft aus. Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.
- *Leitsatz 17 (nicht erfüllt):* Die Vorgaben der Leistungsvereinbarungen wurden und jene der CRM-Vereinbarung 2012-2015 werden statt vom Bundesrat vom SECO im Auftrag des EVD vorgenommen. Allerdings hat der Bundesrat in Art. 2 ST-Verordnung seine Aufsichtskompetenzen an das EVD delegiert. Eine Änderung der Zuständigkeiten erfordert eine Änderung der ST-Verordnung.
- *Leitsatz 22a (nicht erfüllt):* Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel

²⁹² Rechtlich verselbstständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, gehören zur dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen.

²⁹³ Vgl. vorstehend Ziffer 3.2 sowie EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 18.

²⁹⁴ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2004), S. 18.

²⁹⁵ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8266.

²⁹⁶ Vgl. Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659, S. 2713 ff.

²⁹⁷ Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

²⁹⁸ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.6.

zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt. Das (strategische) Controlling betreffend die ST ist in keinem Rechtserlass geregelt.²⁹⁹ Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der ST-Verordnung).

- *Leitsatz 29 (nicht erfüllt):* Verselbstständigte Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, müssen ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG haben. Das Personal der ST wird seit den Reformen in den 1990-er Jahren privatrechtlich angestellt (im Rahmen eines Personalreglements, vgl. Art. 19 Abs. 2 ST-Verordnung). Es stellt sich zudem die Frage, ob das personalrechtliche Statut der Angestellten der ST heute noch gesetzeskonform ist, da gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG das BPG auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG Anwendung findet, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. Dies weil die ST im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG bzw. Art. 7a RVOV zur dezentralen Bundesverwaltung gehört und weil kein Bundesgesetz etwas Abweichendes regelt.
- *Leitsatz 31 (nicht erfüllt):* Es fehlt die vom Corporate-Governance-Bericht geforderte Regelung bezüglich der Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung. Letztere findet auf die ST keine Anwendung.³⁰⁰ Offenbar ist der Bundesrat in der Anwendung der Kaderlohngesetzgebung nicht konsequent.³⁰¹ Es besteht mithin kein eigentlicher Handlungsbedarf, es stellt sich aber die Frage, ob die ST nicht spezialrechtlich der Kaderlohngesetzgebung zu unterstellen wäre.
- *Leitsatz 32 (nicht erfüllt):* Es fehlen personalpolitische Vorgaben in den bisherigen Leistungsvereinbarungen und in der neuen CRM-Vereinbarung 2012-2015.
- *Leitsatz 33 (nicht erfüllt):* Es fehlt eine Verhandlungspflicht betreffend GAV in der ST-Verordnung oder im Personalreglement.

Von den Leitsätzen, die *teilweise nicht erfüllt* werden, ist nur *Leitsatz 6* von Relevanz; es fehlen klare Regelungen (ggf. in der ST-Verordnung) bezüglich des Umgangs mit Interessenkonflikten. Eine ganze Reihe von Abweichungen ist die indirekte Folge der besonderen Rechtsform bzw. der mitgliedschaftlichen Ausprägung der ST als öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen auf die folgenden zwei Bereiche:

- Strategische Vorgaben durch den Bundesrat;
- Personalstatut und damit zusammenhängende personalpolitische Vorgaben.

3.4.3 Zwischenergebnis

Obwohl die ST als öffentlich-rechtliche Körperschaft *sui generis* nicht ins Schema der Public Corporate Governance des Bundes passt, entspricht die Organisation der ST weitgehend den Leitsätzen des Bundesrats.

Unabhängig von der Wahl der Alternative hinsichtlich Rechtsform³⁰² werden *Änderungen an der Gesetzgebung* bezüglich der ST notwendig sein, mindestens auf Verordnungsstufe.³⁰³ Hinsichtlich der Umgestaltung, aber auch hinsichtlich der Implementierung am meisten Probleme geben wird wohl der Personalbereich (öffentlich-rechtliches Personalstatut, etc.).

²⁹⁹ Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten (AS 2011 5859, Inkrafttreten am 1. Januar 2012) wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird obsolet werden.

³⁰⁰ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

³⁰¹ Vgl. zur Kaderlohnproblematik auch vorstehend Ziffer 2.7.2.

³⁰² Vgl. nachfolgend Ziffer 3.6.

³⁰³ Für solche Anpassungen wäre die ST offen, vgl. Stellungnahme ST vom 30. Januar 2012.

3.5 Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren

Die Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren soll grundsätzlich entlang der Organisationselemente Struktur, Prozess, Kultur und Ergebnis erfolgen. Weder für PR- bzw. Werbeagenturen allgemein noch für Tourismusförderungsagenturen im Besonderen bestehen in der zugänglichen Literatur Untersuchungen hinsichtlich der optimalen Organisation. Auch aus den vorstehenden Untersuchungen der ST lassen sich kaum diesbezügliche Erkenntnisse gewinnen, insbesondere keine Erkenntnisse mit dem Fokus auf der Schnittstelle zwischen Staat und Träger der Tourismusförderung. Es gibt starke Anzeichen dafür, dass zentrale Tourismusförderagenturen allein am Ergebnis ihrer Tätigkeit gemessen werden.³⁰⁴ Massgeblich ist der Marketing- bzw. Vermittlungserfolg. Es gibt mithin keine kritischen Erfolgsfaktoren, welche sich auf die Organisation beziehen, sieht man einmal vom Bestehen von Aussenstellen im Ausland und von der Mitgliedschaftlichkeit ab.

Ausgehend von den Koordinations- und Vernetzungsaufgaben einer zentralen nationalen Tourismusförderung (insbesondere ausgehend von den Aufgaben der ST³⁰⁵) scheint ein kritischer Erfolgsfaktor die Mitwirkung der Akteure des nationalen Tourismusmarkts bzw. der regionalen Tourismusmärkte zu sein.³⁰⁶ Ein wesentlicher, auf die Organisation bezogener Erfolgsfaktor sind mithin mitgliedschaftlich verfasste Strukturen, d.h. die rechtliche Ausgestaltung in einer Personengesellschaft.³⁰⁷ Die Mitgliederstruktur ist dabei entscheidend für die enge Vernetzung mit der Branche, aber auch für die hohe Integration und Glaubwürdigkeit in der Branche, letzteres ist ein entscheidender Erfolgsfaktor.³⁰⁸

3.6 Organisatorische Alternativen

3.6.1 Anstalt: keine Alternative wegen fehlender Mitgliedschaftlichkeit

Nach dem Willen des Bundesrats steht für Dienstleistungen mit Monopolcharakter *die öffentlich-rechtliche Anstalt* im Vordergrund.³⁰⁹ Da die ST am besten im Aufgabentypus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter zu positionieren ist³¹⁰, drängt sich somit vordergründig die Anstalt als beste Alternative zur heutigen Organisationsform auf. Mit der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt liessen sich auch die Steuerung durch die Zentralverwaltung (einheitliche Standortpolitik) und die Probleme hinsichtlich des Personalstatuts³¹¹ optimal lösen.

Die ST weist historisch bedingt in erheblichem Masse einen mitgliedschaftlichen Charakter auf. Anders als bei der Osec wird die Mitgliedschaft bei der ST auch gelebt.³¹² Auch der Ländervergleich zeigt, dass die mitgliedschaftliche Ausgestaltung der Tourismuspromotion ein förderliches Element ist.³¹³ Das Aufgeben der Mitgliedschaftlichkeit, welche die Umwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit sich brächte, ist als zweifaches Risiko einzuschätzen:

- Das funktional förderliche Element der Mitgliedschaftlichkeit geht verloren und damit verliert die ST an Funktionalität und Schlagkraft.
- Die heutigen Mitglieder könnten derart vor den Kopf gestossen werden, dass sie künftig jede Kooperation verweigern. Mindestens wäre im politischen Prozess zur Umwandlung aber mit erheblichem Widerstand zu rechnen.

³⁰⁴ Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle (2004), S. 32 ff.; Wirkungs- und Effizienznachweis von Schweiz Tourismus. Endauswertung 2010; Bundesrat (2002), BBl 2002 7155, S. 7174 ff.

³⁰⁵ Siehe oben Ziffer 1.3.7.5.

³⁰⁶ Dies auch im Vergleich zu den Nachbarstaaten: In Deutschland, Frankreich und Österreich weisen die nationalen Tourismusförderagenturen mitgliedschaftliche Strukturen auf (vgl. oben Ziffer 3.2).

³⁰⁷ Diese Auffassung wird auch von ST geteilt, vgl. Stellungnahme ST vom 30. Januar 2012.

³⁰⁸ Vgl. Stellungnahme ST vom 30. Januar 2012.

³⁰⁹ Vgl. Lienhard (2007), S. 10., vgl. auch oben Ziffer 1.3.7.8.

³¹⁰ Vgl. oben Ziffer 3.3.6.

³¹¹ Vgl. oben Ziffer 3.4.2.

³¹² Erkenntnisse aus den Interviews.

³¹³ Vgl. oben Ziffer 3.2.6. und 3.5.

Nun könnte man versuchen, eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit mitgliedschaftlichen Elementen zu versehen. Dann würde man aber mehr oder weniger bei der Rechtsfigur der heutigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft in optimierter Form (Status quo plus³¹⁴) oder bei einer fest an den Bund angebundene spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft³¹⁵ landen. Bei einer Gesamtbetrachtung fällt deshalb die öffentlich-rechtliche Anstalt als Alternative weg.

3.6.2 Privatrechtliche Körperschaft ausserhalb der dezentralen Bundesverwaltung

Die ST könnte zu einer klassischen Organisation der Selbsthilfe ausgestaltet werden, am ehesten in der Form eines Vereins oder einer Genossenschaft des Privatrechts. Der Bund würde sich dabei vollständig aus der Organisation zurückziehen (keine Mitgliedschaft des Bundes); dadurch würde die ST den 4. Kreis verlassen und sich ausserhalb der Verwaltung³¹⁶ des Bundes befinden. Die ST würde so zu einer privatwirtschaftlichen Organisation im 5. Kreis, welche die staatliche Aufgabe der Tourismuspromotion mittels finanzieller Unterstützung des Bundes, welche an Leistungsaufträge gekoppelt ist, wahrnimmt. Dies könnte zusätzlich die Bestrebungen, hin zu einem möglichst hohen Finanzierungsanteil der direkt interessierten Kreise fördern.³¹⁷ Damit würde sie sich auch ausserhalb des 4. Kreises befinden und die Vorschriften der Corporate Governance der Bundesverwaltung würden unbeachtlich. Die Qualität der Organisation könnte in diesem Fall mittels einer Zertifizierung (z.B. ISO 9001) gesichert werden, welche zwingend im Leistungsvertrag vorgeschrieben wird. Das Principal-Agent-Modell würde so in Reinform umgesetzt.

3.6.3 Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

Die ST würde grundsätzlich in die Rechtsform einer Aktiengesellschaft gekleidet, an welcher der Bund beteiligt ist. Spezialgesetzlich könnte diese Aktiengesellschaft allerdings so ausgestaltet werden, dass sie dem Steuerungsanspruch des Bundes genügt. Damit könnte die wirtschaftsnahe Form der Aktiengesellschaft mit der verwaltungsnahen Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt gewissermassen verbunden werden.

Eine Aktiengesellschaft würde zwar den im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats noch erlaubten zwei Rechtsformen der Auslagerung entsprechen, wäre aber nicht die bevorzugte Rechtsform für Dienstleistungen mit Monopolcharakter (vgl. Leitsatz 1).

3.6.4 Öffentlich-rechtliche Körperschaft (Status quo plus)

Die heutige, seit 1939 bestehende Rechtsform hat sich seit der grundlegenden Reform von 1995 grundsätzlich bewährt. Abgesehen von der Tatsache, dass sie dem Leitsatz 1 des Corporate-Governance-Berichts und damit den Vorgaben des Bundesrats nicht entspricht und dass einige weitere Anpassungen an die Leitsätze notwendig sind³¹⁸, besteht kein Handlungsbedarf. Die heutige ST entspricht einer Art öffentlich-rechtliche Anstalt mit mitgliedschaftlichen Elementen. Mittelfristig sollten allerdings die Rechtsgrundlagen nicht nur auf Verordnungs-, sondern auch auf Gesetzesstufe einer Revision unterzogen werden. Dies würde es ermöglichen, bestimmte Organisationselemente auf der jeweils gleichen Erlassstufe und in ähnlicher Weise zu verankern, wie dies bei den meisten öffentlich-rechtlichen Anstalten der Fall ist.

³¹⁴ Vgl. unten Ziffer 3.6.4.

³¹⁵ Vgl. unten Ziffer 3.6.3.

³¹⁶ Rechtlich verselbstständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, gehören zur dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen.

³¹⁷ Vgl. Leistungsauftrag 2008-2011, S. 4.

³¹⁸ Vgl. oben Ziffer 3.4.2.

3.6.5 Zwischenergebnis

Die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt fällt als Alternative zur heutigen Rechtsform weg. Die aufgezeigten organisatorischen Alternativen für die ST (Ziffer 3.6.2 – 3.6.4) sind grundsätzlich gleichwertig. Entscheidend für die Wahl der Organisations- und Rechtsform könnte somit der Weg bzw. Aufwand für die Optimierung sein.

3.7 Wege zu einer Optimierung der Organisation

3.7.1 Privatrechtliche Körperschaft ausserhalb der dezentralen Bundesverwaltung

3.7.1.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Die Umwandlung der ST von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in einen *privatrechtlichen Rechtsträger*, d.h. beispielsweise in einen Verein oder in eine Genossenschaft, ist möglich gestützt auf Art. 99 Abs. 1 Bst. b FusG.³¹⁹ Auf die Umwandlung von Instituten des öffentlichen Rechts in Rechtsträger des Privatrechts finden die Vorschriften des FusG sinngemäss Anwendung (Art. 100 Abs. 1 FusG). Bei der Umwandlung nach Artikel 99 Absatz 1 kann das öffentliche Recht für den beteiligten Rechtsträger des öffentlichen Rechts abweichende Vorschriften vorsehen (Art. 100 Abs. 1 Satz 2 FusG). Die Artikel 99–101 FusG finden jedoch in jedem Fall Anwendung, soweit das öffentliche Recht eine abweichende Regelung vorsieht (Art. 100 Abs. 1 Satz 3 FusG). Voraussetzung für eine Umwandlung ist, dass die öffentlich-rechtliche Institution organisatorisch verselbstständigt und im Handelsregister eingetragen ist (d.h. den Anforderungen von Art. 2 Bst. d FusG³²⁰ entspricht).³²¹

Institute des öffentlichen Rechts müssen in einem *Inventar* die Gegenstände des Aktiv- und des Passivvermögens, die von der Fusion, der Umwandlung oder der Vermögensübertragung erfasst werden, eindeutig bezeichnen und bewerten (Art. 100 Abs. 2 Satz 1 FusG). Grundstücke, Wertpapiere und immaterielle Werte sind einzeln aufzuführen. Das Inventar muss von einer zugelassenen Revisionsexpertin oder einem zugelassenen Revisionsexperten³²² geprüft werden, sofern nicht in anderer Weise sichergestellt ist, dass die Erstellung und die Bewertung des Inventars den anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen entsprechen (Art. 100 Abs. 2 Satz 3 FusG). Bei Anstalten des Bundes könnte die Inventarisierung auch durch eine entsprechend befähigte Person eines Amtes bzw. Generalsekretariats oder durch die Eidg. Finanzkontrolle vorgenommen werden.³²³ Auch die Revisionsstelle der ST (Art. 20 ST-Verordnung) könnte ein solches Inventar erstellen. Wesentlich ist, dass die Bewertung nach anerkannten Rechnungslegungsgrundsätzen (z.B. IFRS, GAAP-US, GAAP-UK) erfolgt.³²⁴

Die Beschlussfassung des Rechtsträgers des öffentlichen Rechts zur Fusion, Umwandlung oder Vermögensübertragung richtet sich nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Grundsätzen des Bundes (Art. 100 Abs. 3 FusG). Die Umwandlung erfordert zwingend eine Änderung bzw. Aufhebung des ST-Gesetzes³²⁵; damit liegt die Zuständigkeit letztlich beim Parlament. Die Regelung der gesamten vermögensrechtlichen Folgen und der Abwicklung der Rechtsformumwandlung obliegt allerdings dem Bundesrat (Art. 23 ST-Verordnung). Eine Beschlussfassung der statutarischen Organe von ST über den Grundsatz der Rechtsformumwandlung ist nicht notwendig; die Generalversammlung der ST muss aber dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Umwandlungsplan (Art. 59 f. FusG) nach der hier vertretenen Auf-

³¹⁹ Vgl. zum Ganzen auch GLANZMANN (2008), S. 339 ff.

³²⁰ Art. 2 Bst d FusG: "*Institute des öffentlichen Rechts*: im Handelsregister eingetragene, organisatorisch verselbständigte Einrichtungen des öffentlichen Rechts des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, unabhängig davon, ob sie als juristische Person ausgestaltet sind oder nicht."

³²¹ Vgl. KUSTER (2005), Art. 99, Rz. 10.

³²² Vgl. KUSTER (2005), Art. 100, Rz. 11; der sog. zugelassene Revisionsexperte wird nunmehr geregelt in Art. 4 RAG.

³²³ Vgl. KUSTER (2005), Art. 99, Rz. 12.

³²⁴ Vgl. KUSTER (2005), Art. 99, Rz. 12; ebenfalls zulässig sein sollte Swiss GAAP FER.

³²⁵ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.7.1.2.

fassung zustimmen (auch wenn sie sich der Umwandlung durch den Gesetzgeber grundsätzlich nicht widersetzen kann). *Leitbehörde* für eine Umwandlung von ST in einen Verein oder in eine Genossenschaft ist somit der Bundesrat.

Die Rechtsformumwandlung hat die folgenden *Meilensteine*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: Es muss eine konzeptionelle Grundlage (Inhalt und Vorgehen) erarbeitet und vom Bundesrat beschlossen werden (im Sinne eines Projektauftrags und Normkonzepts und gleichzeitig auch im Sinne des Umwandlungsberichts gemäss Art. 61 FusG).
- *Inventarisierung*: Aufnahme des Inventars gemäss Art. 100 Abs. 2 FusG.³²⁶
- *Gesetzgebungsverfahren*: Das ST-Gesetz muss geändert bzw. aufgehoben werden, gleiches gilt für die ST-Verordnung.
- *Umsetzung*: Die Rechtsformumwandlung muss vollzogen werden (Gründungs-Generalversammlung und Bestellung der Organe, Eintragung im Handelsregister, etc.).

3.7.1.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Auf *Gesetzesstufe* sind zwingend die folgenden Änderungen notwendig:

- *Aufhebung ST-Gesetz*: Das ST-Gesetz, mindestens aber dessen institutioneller Teil (Art. 1-4), muss aufgehoben werden.
- *Neues Tourismusförderungsgesetz*: Es muss ein neues Tourismusförderungsgesetz in Anlehnung des Exportförderungsgesetzes geschaffen werden; der verbleibende Art. 6 ST-Gesetz würde als gesetzliche Grundlage für die Auftragserteilung an einen Verein bzw. eine Genossenschaft, deren Steuerung mit Leistungsvertrag sowie deren Subventionierung nicht genügen.

Auf *Verordnungsstufe* muss die ST-Verordnung aufgehoben und – soweit dies für die Steuerung der ausgelagerten Tätigkeit notwendig ist – eine Verordnung zum neuen Tourismusförderungsgesetz geschaffen werden.

3.7.1.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Da die Rechtsformumwandlung mit einer Universalsukzession verbunden ist, entstehen grundsätzlich keine rechtlichen Auswirkungen, es gehe insbesondere alle Verträge mit Dritten auf die neue Gesellschaft über. ST funktioniert einfach in der neuen Rechtsform weiter.

Das Personal der neuen privatrechtlichen Körperschaft hat zwingend einen privatrechtlichen Status. Da das Personal der ST bereits heute einen privatrechtlichen Statut hat (Art. 19 Abs. 2 ST-Verordnung)³²⁷, ändert an diesem nichts.

Der Übergang zur privatrechtlichen Körperschaft löst grundsätzlich *steuerrechtliche Folgen* aus³²⁸; eine detaillierte Darstellung sprengt den Rahmen der vorliegenden Studie.

Hinsichtlich der Rechte an Marken und Internet-Domains müsste überlegt werden, Absicherungen zu Gunsten des Bundes vorzunehmen, damit diese mit dem Übergang an einen rein privatrechtlichen Verein dem Einfluss des Bundes nicht endgültig entzogen werden.

3.7.1.4 Kosten

Die Kosten der Rechtsformumwandlung der ST in eine privatrechtliche Körperschaft bestehen primär in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten des Bundes für das Gesetzgebungsverfahren bzw. die Änderung der Verordnung. Die Kosten für Handelsregister- und Grundbucheinträge und dergleichen sowie für zusätzliche Generalversammlungen der ST

³²⁶ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.7.1.2.

³²⁷ Vgl. auch vorstehend Ziffer 2.7.

³²⁸ Vgl. KUSTER (2005), Art. 100, Rz. 10.

und einige kleinere Anpassungen in den Print- und Internetauftritten scheinen vernachlässigbar.

Die Folgekosten dürften primär Ausfluss der steuerrechtlichen Folgen sein.

Eine Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und in Unkenntnis des noch zu schaffenden Umwandlungskonzepts nicht möglich.

3.7.1.5 Zeitfaktor

Die notwendige Zeit für die beschriebene Rechtsformumwandlung kann wie folgt abgeschätzt werden:

- *Konzeptionelle Grundlage*: ca. 1 Jahr
- *Inventarisierung*: kann parallel zu den konzeptionellen Arbeiten erfolgen
- *Gesetzgebungsverfahren*: 2-3 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).
- *Umsetzung*: 2 Jahre

Insgesamt würde die beschriebene Rechtsformumwandlung ab dem Grundsatzentscheid des SECO somit 5-6 Jahre beanspruchen.

3.7.2 Spezialgesetzliche Aktiengesellschaft

3.7.2.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Art. 99 Abs. 1 Bst. b FusG regelt nur die Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Institution u.a. in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft. Auf eine Umwandlung in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft findet mithin das Fusionsgesetz nach dem Willen des Gesetzgebers und der herrschenden Lehre keine Anwendung.³²⁹ Die Rechtsformumwandlung muss somit durch das öffentliche Recht des Bundes ausdrücklich geregelt werden, wobei der Gesetzgeber dann im Bedarfsfall wiederum auf das FusG bzw. auf einzelne Regelungen der Fusionsgesetzgebung verweisen kann. Die Rechtsformumwandlung muss hier im überwiegenden Masse durch Gesetz erfolgen³³⁰; *Leitbehörde* ist mithin das Parlament.

Die Rechtsformumwandlung hat die folgenden *Meilensteine*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: Es muss eine konzeptionelle Grundlage (Inhalt und Vorgehen) erarbeitet und vom Bundesrat beschlossen werden (im Sinne eines Projektauftrags und Normkonzepts).
- *Gesetzgebungsverfahren*: Das ST-Gesetz muss aufgehoben und durch ein neues Gesetz ersetzt werden, gleiches gilt für die ST-Verordnung.
- *Umsetzung*: Die Rechtsformumwandlung muss vollzogen werden (Gründungs-Generalversammlung und Bestellung der Organe, Eintragung im Handelsregister, etc.).

3.7.2.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Auf *Gesetzesstufe* sind zwingend die folgenden Änderungen notwendig:

- *Aufhebung ST-Gesetz*: Das ST-Gesetz muss aufgehoben werden.
- *Neues Tourismusförderungsgesetz (evtl. zwei Gesetze)*: Es muss ein neues Tourismusförderungsgesetz geschaffen werden; dieses regelt einerseits die Modalitäten der Tourismusförderung (inhaltlicher Teil) und andererseits die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (organisatorischer Teil). Es stellt sich die Frage, ob entsprechend der neueren

³²⁹ Vgl. KUSTER (2005), Art. 99, Rz. 12, mit Hinweis auf die Materialien und auf Art. 763 OR; anderer Auffassung GLANZMANN (2008), Rz. 792, S. 339 f.

³³⁰ Vgl. nachfolgend Ziffer 3.7.2.2.

Lehre³³¹ nicht zwei Gesetze geschaffen werden sollten, ein Förderungsgesetz und ein Organisationsgesetz. Im Sinne einer Harmonisierung könnte allerdings auch in Erwägung gezogen werden, das Gesetz möglichst nahe an das SERVG anzulehnen.

Auf *Verordnungsstufe* muss die ST-Verordnung aufgehoben und – soweit dies für die Steuerung der ausgelagerten Tätigkeit notwendig ist – eine Verordnung zum neuen Tourismusförderungsgesetz geschaffen werden.

Besondere Beachtung verdienen die Übergangsbestimmungen, weil diese bezüglich des Übergangs von der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in eine Aktiengesellschaft wesentliche Regelungen enthalten und so den Vollzug der Rechtsformumwandlung entscheidend prägen können.³³²

3.7.2.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Die rechtlichen Auswirkungen hängen zu einem grossen Teil von der Ausgestaltung der Gesetzgebung ab. Es ist auch in diesem Fall möglich, im Gesetz eine Universalsukzession vorzusehen, so dass alle Rechte und Pflichten von der heutigen öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft übergehen. Das Personalstatut muss im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden.³³³ Ebenso muss die Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung³³⁴ geregelt werden. Als Beispiel für eine solche Regelung kann Art. 27 SERVG dienen.

Die bisherige Mitgliedschaft in der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (ohne finanzielle Beteiligung) weicht einer Aktionärsstellung. Es wird im Konzept auszuarbeiten sein, ob und auf welche Weise alle bisherigen Mitglieder von ST Aktionärinnen und Aktionäre werden können und wie ihr Stimmrecht ausgestaltet wird. Eine Variante wäre, dass nur der Bund Aktionär ist und für die bisherigen Mitglieder von ST (und für künftige neue Mitglieder) Partizipations-scheine (ohne Stimmrecht) geschaffen werden.

Unklar sind die allfälligen steuerrechtlichen Folgen. Es ist davon auszugehen, dass der Bund seine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft durch entsprechende gesetzliche Regeln von der Steuerpflicht ausnehmen kann.³³⁵

3.7.2.4 Kosten

Die Kosten der Rechtsformumwandlung der ST in eine privatrechtliche Körperschaft bestehen primär in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten des Bundes für das Gesetzgebungsverfahren bzw. die Änderung der Verordnung. Die Kosten für Handelsregister- und Grundbucheinträge und dergleichen sowie für zusätzliche Generalversammlungen der ST und einige kleinere Anpassungen in den Print- und Internetauftritten scheinen vernachlässigbar.

Eine Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und in Unkenntnis des noch zu schaffenden Umwandlungskonzepts nicht möglich.

3.7.2.5 Zeitfaktor

Die notwendige Zeit für die beschriebene Rechtsformumwandlung kann wie folgt abgeschätzt werden:

- *Konzeptionelle Grundlage*: ca. 1 Jahr
- *Gesetzgebungsverfahren*: 2-3 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).

³³¹ Vgl. LIENHARD (2002), S. 394 ff.

³³² Vgl. beispielsweise Art. 15 des neuen Bundesgesetzes über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) vom 17. Dezember 2010, BBI 2010 9013, noch nicht in Kraft.

³³³ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.1.

³³⁴ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

³³⁵ Vgl. Art. 30 SERVG, das die SERV von der Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit, gleichzeitig aber die Mehrwertsteuer und die Verrechnungssteuer vorbehält.

- *Umsetzung*: 2 Jahre

Insgesamt würde die beschriebene Rechtsformumwandlung ab dem Grundsatzentscheid des SECO somit 5-6 Jahre beanspruchen.

3.7.3 Optimierung des Status quo

3.7.3.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Wird die ST in der heutigen Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft belassen, so muss zwischen dem notwendigen (need to have) und dem wünschbaren (nice to have) Optimierungsbedarf unterschieden werden. Dementsprechend ergeben sich zwei Massnahmenpakete:

Notwendige Optimierung: Die notwendige Optimierung besteht in der Behebung der Abweichungen von den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts³³⁶, soweit die Abweichungen nicht bewusst belassen werden sollen und soweit die Behebung auf der Verordnungsebene oder mit rein organisatorischen Massnahmen möglich sind. Es werden die folgenden Massnahmen empfohlen:

- Verankerung der strategischen Vorgaben durch den Bundesrat in der ST-Verordnung (Änderung Art. 2 ST-Verordnung) oder in einem Beschluss über die strategischen Ziele;
- Regelung des strategischen Controllings (Ergänzung der ST-Verordnung);
- Spezialrechtliche Regelung betreffend Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung (Ergänzung der ST-Verordnung), sofern eine konsequente Umsetzung politisch erwünscht ist;³³⁷
- Regelung weiterer personalpolitischer Vorgaben sowie der Verhandlungspflicht betreffend GAV (Ergänzung der ST-Verordnung).

Auf die Rückkehr zu einem öffentlich-rechtlichen Personalstatut ist nach der hier vertretenen Auffassung zu verzichten.

Wünschbare Optimierung: Das ST-Gesetz und die ST-Verordnung sind eher veraltet. Zudem bestehen mit einem Bundesgesetz, einer Verordnung und einer Geschäftsordnung klar zu viele Organisationserlasse auf verschiedenen Stufen. Es sollte deshalb ein neues ST-Gesetz erlassen werden, welche alle wesentlichen organisatorischen Elemente der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf Gesetzesstufe regelt (auch die heute in der ST-Verordnung verankerten) und die Generalversammlung ermächtigt, die Regelung der Detailfragen in einem (öffentlich zugänglichen) Geschäftsreglement vorzunehmen. Das neue Gesetz sollte weiter genügend genaue Rechtsgrundlagen für die Steuerung der ST mittels strategischen Vorgaben des Bundesrats und operativen Vorgaben des SECO enthalten. Die wünschbare Optimierung stellt somit eine reine Gesetzgebungsoptimierung dar.

3.7.3.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Es wird auf Ziffer 3.7.3.1 verwiesen.

3.7.3.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Rechtliche Auswirkungen sind bei der Beibehaltung des Status quo keine zu erwarten.

3.7.3.4 Kosten

Die Kosten der *notwendigen Optimierung* bestehen weitestgehend in den kalkulatorischen Kosten des Bundes zur Ordnungsänderung.

³³⁶ Vgl. vorstehend Ziffer 3.4.2.

³³⁷ Vgl. vorstehend Ziffern 2.7.2 und 3.4.2.

Die Kosten der *wünschbaren Optimierung* bestehen weitestgehend in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten der Gesetzesänderungen (einschliesslich Vorabklärungen, Projektleitung, etc.).

Eine Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen nicht möglich.

3.7.3.5 Zeitfaktor

Die *notwendige Optimierung* kann in 12 bis 18 Monaten umgesetzt werden.

Die *wünschbare Optimierung* dauert vom Zeitpunkt der Grundsatzentscheidung durch das SECO an 3-4 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).

3.7.4 Würdigung der organisatorischen Alternativen

Angesichts der Tatsache, dass eine Änderung der Rechtsform der ST in eine privatrechtliche Körperschaft oder in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gegen 6 Jahre dauern wird, sollte die *notwendige Optimierung des Status quo in jedem Fall vorgenommen* werden. Sie stellt somit sozusagen das "Vorprogramm" zu sämtlichen aufgezeigten Handlungsvarianten dar und sollte deshalb unverzüglich und unabhängig vom Entscheidfindungs- und Umsetzungsprozess hinsichtlich der organisatorischen Alternativen gestartet werden.

Hinsichtlich der Auswahl der organisatorischen Alternativen kann zuerst festgehalten werden, dass die Schaffung einer *spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft* gegenüber dem Status quo *keine erkennbaren Vorteile* bietet, sieht man einmal davon ab, dass die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft besser mit den Grundannahmen des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats vereinbar ist. Im Endeffekt sind die Abweichungen organisatorischer und rechtlicher Art hinsichtlich der Steuerung der Organisation durch den Bund sowohl von einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wie von einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft wohl ungefähr gleich wie jene bei einer vollständig optimierten öffentlich-rechtlichen Körperschaft (im Sinne der heutigen ST). Die Rechtsformwandlung in eine Aktiengesellschaft ist zudem mit der Problematik der Schaffung von Anteilsrechten (allenfalls unabhängig von den Stimmrechten) verbunden.

Mit dem Fokus auf die Schnittstelle zwischen der Zentralverwaltung und der Organisation bietet eine *optimierte öffentlich-rechtliche Körperschaft* gegenüber der privatrechtlichen Körperschaft den Vorteil, dass der Bund unmittelbar auch auf die organisatorische Ausgestaltung des Aufgabenträgers Einfluss nehmen kann, weil diese Ausgestaltung durch öffentliches Recht des Bundes erfolgt, und nicht nur auf die Leistungserstellung (mittels Leistungsvertrag und finanzieller Steuerung). Angesichts der Tatsache, dass der Bund den überwiegenden Teil der Mitgliederbeiträge einbringt (CHF 47,5 Mio. von CHF 50 Mio.)³³⁸ und damit gegen die Hälfte der Gesamtfinanzierung trägt, liesse sich eine enge organisatorische Anbindung der ST rechtfertigen. Ein Rechtsformwechsel in eine *privatrechtliche Körperschaft* im 5. Kreis kann nur bei einer Gesamtbetrachtung unter Einbezug des weiteren Vorgehens bei der Osec beurteilt werden. Wenn bei der Osec auf einen Rechtsformwechsel verzichtet wird, könnte mit einem Rechtsformwechsel der ST in eine privatrechtliche Körperschaft (konkret in einen Verein) eine Systemvereinheitlichung herbeigeführt werden. Sowohl die Kernaufgaben der allgemeinen Standortförderung (und insbesondere Exportförderung) wie auch die Kernaufgaben der Tourismusförderung würden dann von einem externen Träger in der Form eines Vereins wahrgenommen.

³³⁸ Vgl. Geschäftsbericht ST 2010, S. 54.

4 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

4.1 Beschreibung des Untersuchungsgegenstands

4.1.1 Entstehungsgeschichte

Die ersten Massnahmen des Bundes zu Gunsten des Hotelgewerbes wurden während des Ersten Weltkriegs im November 1915 statuiert und beschränkten sich auf rechtliche Instrumente, welche die Stundung von Kapital- und Zinsschulden ermöglichten.³³⁹ Im Jahre 1921 wurde eine der Rechtsvorgängerinnen der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH), die *Hotel-Treuhand-Gesellschaft*, mit Beteiligung des Bundes als privatrechtliche Aktiengesellschaft gegründet.³⁴⁰ Der Bund stellte der Hotel-Treuhand-Gesellschaft Beiträge zur Verfügung, diese gewährte dann den Gastgewerbebetrieben Darlehen. Im Laufe der Zeit erfuhren die rechtlichen und finanziellen Massnahmen verschiedene Anpassungen³⁴¹, u.a. mit dem Bundesgesetz vom 21. September 1944 über rechtliche Schutzmassnahmen für die Hotel- und Stickereiindustrie.³⁴² Die finanziellen Massnahmen waren bis 1955 in jeweils befristet geltenden Bundesbeschlüssen geregelt, letztmals im Bundesbeschluss vom 19. Juni 1953.³⁴³

Mit dem Bundesgesetz vom 24. Juni 1955 über rechtliche und finanzielle Massnahmen für das Hotelgewerbe³⁴⁴ wurden die rechtlichen und die finanziellen Massnahmen zu Gunsten des Hotelgewerbes erstmals im gleichen Rechtserlass geregelt.³⁴⁵ Das Gesetz wurde bis zum 31. Dezember 1965 befristet.³⁴⁶ Im Jahre 1956 wurde als rein privatwirtschaftliche Institution – neben der bestehenden Hotel-Treuhand-Gesellschaft – die *Schweizerische Bürgerschaftsgenossenschaft für Saisonhotellerie* gegründet; diese bezweckte, die Erneuerung der Saisonhotellerie durch Verbürgung von Darlehen zu fördern.³⁴⁷ Ende der 1950er- bzw. Anfang der 1960er-Jahre entstand dann die Idee, die beiden Gesellschaften in einer neuen Organisation aufgehen zu lassen.³⁴⁸ Die zuständige nationalrätliche Kommission bekundete ebenfalls die Absicht, durch Zusammenlegung der Hotel-Treuhand-Gesellschaft und der Schweizerischen Bürgerschaftsgenossenschaft für Saisonhotellerie eine neue privatrechtliche Trägerschaft für die Darlehensgewährung zu schaffen.³⁴⁹ Diesem Vorhaben erwuchs aus den interessierten Kreisen keine grundsätzliche Opposition. Allerdings gab es damals noch kein Fusionsgesetz (FusG), so dass das Vorhaben rechtlich problematisch erschien. Der Bundesrat führte dazu Folgendes aus: "Da jedoch die Fusion zwischen Aktiengesellschaft und Genossenschaft rechtlich nicht möglich ist, lässt sich der Zusammenschluss nicht so einfach durchführen, wie anfänglich angenommen wurde. Mindestens eine der beiden Gesellschaften müsste aufgelöst werden, wobei Aktiven und Passiven an die weiterbestehende Gesellschaft übergeben würden. Es stellt sich daher die Frage, welche der Gesellschaften liquidiert werden soll. Die Rechtsform der Aktiengesellschaft würde gestatten, die Hotel-Treuhand-Gesellschaft in Zürich, die seit über 40 Jahren die bundesrechtlichen Erlasse auf dem Gebiet der Hotelhilfe vollzieht und daher – auch auf dem Gebiet der Hotelerneuerung – über grosse praktische Erfahrung verfügt, weiterzuführen. Demgegenüber würde die Rechtsform der Genossenschaft erlauben, stets neue Gesellschafter in die Genossenschaft aufzunehmen und das Gesellschaftskapital laufend zu erhöhen."³⁵⁰ Da der Bundesrat einerseits an der Trägerschaft nicht nur den Bund und die Banken beteiligen wollte und Aktienkapitalerhöhungen als umständlich erachtete, andererseits aber die Form der privatrechtlichen Genos-

³³⁹ Vgl. BUNDESRAT (1954), BBI 1954 II 1181, S. 1181.

³⁴⁰ Vgl. BUNDESRAT (1954), BBI 1954 II 1181, S. 1181; BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 588.

³⁴¹ Vgl. BUNDESRAT (1954), BBI 1954 II 1181, S. 1181 f.; BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 588.

³⁴² BS 10, 454.

³⁴³ Vgl. BUNDESRAT (1954), BBI 1954 II 1181, S. 1181 f.; BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 588.

³⁴⁴ AS 1955 1107.

³⁴⁵ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 588.

³⁴⁶ Ein sehr früher Fall von so genannter "sunset legislation".

³⁴⁷ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 589.

³⁴⁸ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 589 f.

³⁴⁹ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 604.

³⁵⁰ BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 604.

senschaft ablehnte, weil der Bund dort kein Stimmrecht nach der Kapitalbeteiligung gehabt hätte, schlug er letztlich die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft vor.³⁵¹ Im Gesetz und in den Statuten wurde in Abweichung vom Handelsrecht vorgesehen, dass sich das Stimmrecht nach der Höhe der Kapitalbeteiligung richtet. Die heutige Rechtsform der SHG gründet somit in irrigen Vorstellungen über die Möglichkeiten der Fusion³⁵², in der Wahrung der Bundesinteressen sowie in der damaligen Annahme über einfache Kapitalbeschaffung (durch Gesellschafterzuwachs einer Genossenschaft). In der Folge wurde mit dem Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortkredits³⁵³ die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) mit Sitz in Zürich als öffentlich-rechtliche Genossenschaft im Sinne von Art. 829 OR geschaffen. Das Gesetz trat auf den 1. Januar 1967 in Kraft, die Statuten wurden am 20. Februar 1967 von der ersten Generalversammlung angenommen. Hauptaufgaben der SGH waren die Verbürgung und die Gewährung von Darlehen; sie sollte aber zusätzlich auch Betriebsberatungen und Revisionsaufträge ausführen (wie dies die Hotel-Treuhand-Gesellschaft bis dahin getan hatte).³⁵⁴ Auf die so genannten rechtlichen Massnahmen (Sonderrecht im Zivil- und Vollstreckungsrecht) wurde mit dem neuen Gesetz verzichtet.

2003 erfolgte eine weitere Totalrevision des Hotelkreditgesetzes. Diese hatte die folgenden drei Ziele: Erstens wollte man den Bund in die Lage versetzen, der SGH neue Mittel zukommen zu lassen; zweitens sollte das Gesetz an veränderte Gegebenheiten der Hotelfinanzierung angepasst werden und drittens ging es um eine Anpassung an die Entwicklung der Tourismus- und Regionalpolitik.³⁵⁵ Mit dem neuen Gesetz sollte zudem die Bürgschaftsgewährung wegfallen, da die Distanz von der SGH zum Schuldner über eine Geschäftsbank und das damit verbundene Risiko als zu gross erachtet wurden.³⁵⁶ An den gesetzlichen Bestimmungen zur Organisation der SGH änderte sich kaum etwas. Das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft³⁵⁷ trat am 15. Dezember 2003 in Kraft und stellt heute geltendes Recht dar.

4.1.2 Aktueller Auftrag

Gemäss Art. 3 Abs. 1 SGH-Gesetz ist die einzige gesetzliche Hauptaufgabe wie folgt beschrieben: "Die Gesellschaft gewährt Darlehen nach Massgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes." Gemäss Art. 3 Abs. 3 SGH-Gesetz kann die SGH "weitere Aufgaben, wie zum Beispiel die betriebswirtschaftliche Beratung von Hotelbetrieben, übernehmen". Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Darlehensgewährung die Hauptaufgabe der SGH sein.³⁵⁸ Das eigentliche Treuhand- bzw. Revisionsgeschäft wurde im Jahr 2002 abgestossen, dies auch aus Gründen des Interessenkonflikts zwischen dem Bereich Finanzierung und den Treuhandmandaten.³⁵⁹ Art. 3 der SGH-Verordnung wiederholt den gesetzlichen Auftrag der Darlehensgewährung und ergänzt, die SGH könne Betriebe "in Investitions- und Finanzfragen" beraten; die Beratung müsse aber kostendeckend sein. Nach dem Willen des Bundesrats stellt diese Beratung eine "Ergänzungsleistung zur Finanzierung" dar.³⁶⁰ Die Beratung muss einerseits eigenwirtschaftlich sein, darf aber andererseits den Wettbewerb zu den privaten Beratungsunternehmen nicht verzerren.³⁶¹ Eine Quersubventionierung des Beratungs-

³⁵¹ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 604 f.

³⁵² Der Bundesgesetzgeber hätte auch damals schon auf der Grundlage seiner umfassenden Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Zivilrechts einzelfallweise in Abweichung vom OR den liquidationslosen Übergang von den beiden bestehenden in eine neue privatrechtliche Gesellschaft beschliessen können, genauso gut, wie er dann den liquidationslosen Übergang in eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft statuiert hat.

³⁵³ AS 1966 1658.

³⁵⁴ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBI 1965 III 588, S. 606.

³⁵⁵ Vgl. BUNDESRAT 2002, BBI 7155, S. 7196.

³⁵⁶ Vgl. BUNDESRAT 2002, BBI 7155, S. 7199.

³⁵⁷ AS 2003 4311, SR 935.12.

³⁵⁸ Vgl. BUNDESRAT 2002, BBI 7155, S. 7209.

³⁵⁹ Vgl. BUNDESRAT 2002, BBI 7155, S. 7209; das aus dem Jahr 1997 stammende Geschäftsreglement hält in Ziffer 1.2 fest, bei der SGH handle es sich um ein "Drei-Sparten-Unternehmen" (Finanzierungsinstitut, Wirtschaftsprüferin und Beratungsunternehmen).

³⁶⁰ Vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung, S. 5.

³⁶¹ Vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung, S. 5.

geschäfts aus Überschüssen des Finanzierungsgeschäfts ist untersagt.³⁶² Die Statuten verweisen hinsichtlich des Zwecks der SGH auf das Gesetz und halten fest, dass die Gesellschaft nicht gewinnorientiert ist.³⁶³

Der Haupt- und Nebenauftrag spiegelt sich auch im Businessplan³⁶⁴, im Geschäftsbericht³⁶⁵ und im Webauftritt³⁶⁶ der SGH wider. Die Beratungstätigkeit besteht einerseits in direkten Beratungsleistungen i.e.S. und andererseits in der Bereitstellung von Standard-Unterlagen und Informationsschriften.

4.1.3 Rechtsform und Aufbauorganisation

Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft im Sinne von Art. 829 OR mit Sitz in Zürich (Art. 1 und 2 SGH-Gesetz). Sie ist im Handelsregister eingetragen. Abgesehen von einigen wenigen Punkten wird die Organisation der SGH durch die Verordnung des Bundesrats, durch die Statuten und durch (das heute veraltete) Geschäftsreglement geregelt (Art. 12 Abs. 1 SGH-Gesetz). Soweit das Gesetz, die Verordnung und die Statuten keine Regelungen enthalten, finden auf die SGH die Vorschriften des OR über die Genossenschaft des privaten Rechts Anwendung (Art. 12 Abs. 4 SGH-Gesetz). Die SGH verfügt über die folgenden Organe (Art. 8 SGH-Verordnung; Art. 10 Statuten):

- Generalversammlung der Gesellschafter;
- Verwaltung;
- Kontrollstelle.

Die Direktion der SGH ist mithin kein Organ der Gesellschaft im Rechtssinn.³⁶⁷

Mitglied der Genossenschaft können natürliche Personen, Personengemeinschaften und Personengesellschaften mit Wohnsitz in der Schweiz, juristische Personen (einschliesslich Wirtschafts- und Berufsverbände) mit Sitz in der Schweiz sowie Körperschaften des öffentlichen Rechts werden (Art. 3 Statuten). Die Mitgliedschaft wird durch Zeichnung oder Übernahme von Anteilscheinen und gleichzeitiger Genehmigung durch die Verwaltung erworben (Art. 4 Statuten). Die Anteilscheine lauten über CHF 500.- (Art. 11 Abs. 1 SGH-Gesetz, Art. 6 Abs. 1 Statuten) und sind verzinslich. Die SGH führt ein Gesellschafterregister mit konstitutiver Wirkung (Art. 5 Statuten). Jedes Mitglied hat an der Generalversammlung so viele Stimmen wie Genossenschaftsanteile (Art. 12 Abs. 2 SGH-Gesetz).

Die *Generalversammlung* ist das oberste Organ (Art. 8 Abs. 1 SGH-Verordnung). Sie findet ordentlicherweise einmal jährlich, innert sechs Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres statt (Art. 11 Abs. 1 Statuten). Die Generalversammlung ist zuständig für den Erlass und die Änderung der Statuten, die Wahl der nicht vom Bund ernannten Mitglieder der Verwaltung, Beschlussfassung über die Jahresrechnung, Entlastung der Verwaltung und Auflösung der Gesellschaft (Art. 12 Statuten). Beschlüsse über den Erlass und die Änderung der Statuten und des Geschäftsreglements und über die Auflösung der Gesellschaft bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 8 Abs. 2 SGH-Verordnung und Art. 17 Abs. 1 SGH-Gesetz).

Die *Verwaltung* besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und acht Mitgliedern (Art. 9 Abs. 1 SGH-Verordnung). Die Präsidentin bzw. der Präsident (auf Antrag der Verwaltung) sowie die Hälfte der übrigen Verwaltungsmitglieder (4 Mitglieder) werden vom EVD ernannt und können nur von diesem abberufen werden (Art. 12 Abs. 3 SGH-Gesetz). Die übrigen Verwaltungsmitglieder (4 Mitglieder) werden von der Generalversammlung gewählt, wobei der Bund als Genossenschafter kein Stimmrecht genießt (Art. 16 Abs. 2 Statuten). Die Amtsdauer beträgt vier Jahre; Wiederwahl ist möglich, es besteht aber eine Altersbegren-

³⁶² Vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung, S. 5.

³⁶³ Vgl. Art. 2 Abs. 1 der Statuten: "Die Gesellschaft verfolgt keinen Erwerbszweck."

³⁶⁴ Vgl. Businessplan 2010, S. 17 und S. 19.

³⁶⁵ Vgl. Geschäftsbericht 2010, S. 12 ff. und 18 ff.

³⁶⁶ <http://www.sgh.ch/> (Stand: 21.11.2011).

³⁶⁷ Anders als beispielsweise die Geschäftsstelle der ST (vgl. oben Ziffer 3.1.3) oder die Geschäftsstelle der Osec (vgl. unten Ziffer 5.1.3).

zung bei 70 Jahren (Art. 16 Statuten). Die Verwaltung ist für alle Geschäfte zuständig, die nicht ausdrücklich durch Gesetz, Verordnung oder Statuten einem anderen Organ übertragen sind (Art. 17 Abs. 1 Statuten). Sie nimmt zahlreiche Aufgaben, fast ausschliesslich auf der *strategischen Ebene*, wahr (Art. 17 Statuten).

Die Verwaltung setzt eine *Direktion* (Geschäftsstelle) bestehend aus einer Direktorin oder einem Direktor und mehreren Stellvertreterinnen bzw. Stellvertretern ein (Art. 17 Abs. 1 Bst. c i.V.m. Art. 22 Abs. 1 Statuten). Die Direktion organisiert den internen Geschäftsbetrieb und besorgt die laufenden Geschäfte (Art. 22 Abs. 2 Statuten). Die Direktion ist in einem beschriebenen Umfang befugt, die SGH gegenüber Dritten zu vertreten (Art. 22 Abs. 3 Statuten). Das Personal der Gesellschaft wird nach Obligationenrecht angestellt (Art. 8 Abs. 5 SGH-Verordnung).³⁶⁸ Die SGH hatte im Jahr 2010 15 Vollstellen.³⁶⁹

Als *Kontrollstelle* wird eine unabhängige und fachlich ausgewiesene Revisionsgesellschaft³⁷⁰ bestimmt; die Wahl erfolgt jeweils für ein Jahr durch die Generalversammlung (Art. 20 Statuten) im Einvernehmen mit dem EVD (Art. 8 Abs. 4 SGH-Verordnung)³⁷¹. Die Revision erfolgt nach den Vorschriften des OR (Art. 21 Statuten).

Das Anteilscheinkapital der SGH muss mindestens CHF 12'000'000.- betragen, wovon der Bund mindestens CHF 6'000'000.- einbringen muss (Art. 11 Abs. 1 SGH-Gesetz; Art. 24 Statuten). Im Jahr 2010 war das Genossenschaftskapital in 53'553 Anteilscheine zum Nennwert von CHF 500.- eingeteilt.³⁷² Per 31. Dezember 2010 waren 814 Genossenschafter im Register eingetragen. Nach Branche waren dies insbesondere Kantonalbanken (30,8 %), der Bund (22,4 %), die Grossbanken (17,1 %), Kantone und Gemeinden (12,4 %), Wirtschaft und Verbände (14,2 %) und Hotellerie (3,1 %). Von den Banken als Genossenschafter sind insbesondere die UBS (22,4 %), die Berner Kantonalbank (7,0 %) und die Credit Suisse (6,8 %) zu erwähnen. Die Finanzierung der SGH erfolgt durch zinslose Darlehen des Bundes, durch Beschaffung von Fremdkapital am Kapitalmarkt und durch Gebühreneinnahmen (Art. 10 und 14 SGH-Gesetz). Die SGH ist von den Einkommens- und Vermögenssteuern sowie von Emissionsabgaben befreit (Art. 15 SGH-Gesetz). Die SGH hatte 2011 Darlehen vom Bund in der Höhe von rund CHF 136'000'000.-.³⁷³

Die SGH steht gemäss Art. 16 SGH-Gesetz unter der *Oberaufsicht des Bundesrats* (Verbandsaufsicht), ausgeübt durch das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Faktisch wird die Aufsicht durch das SECO ausgeübt.³⁷⁴ Der Bundesrat selber übt die Aufsicht unmittelbar durch folgende Befugnisse aus:

- Regelung der Organisation in einer Verordnung (Art. 12 Abs. 1 SGH-Gesetz);
- Genehmigung des Erlasses bzw. der Änderungen der Statuten und des Geschäftsreglements (Art. 12 Abs. 1 SGH-Gesetz; Art. 8 Abs. 2 SGH-Verordnung);
- Genehmigung der Auflösung der SGH (Art. 17 Abs. 1 SGH-Gesetz).

Die SGH muss dem EVD jährlich Bericht über den Geschäftsgang erstatten (Art. 12 Abs. 2 SGH-Gesetz). Das EVD erstattet dem Bundesrat seinerseits alle vier Jahre Bericht (Art. 18 Abs. 2 SGH-Gesetz). Das Controlling, Reporting und Monitoring wird im Detail in einer Vereinbarung zwischen der SGH und dem SECO geregelt.³⁷⁵

³⁶⁸ Vgl. auch Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

³⁶⁹ Vgl. Geschäftsbericht 2010, S. 43.

³⁷⁰ Für das Geschäftsjahr 2010 die nach RAG zugelassene PricewaterhouseCoopers AG, Zürich.

³⁷¹ Die Regelungen in der SGH-Verordnung und im Statut sind bezüglich Einvernehmen mit dem Departement nicht kongruent.

³⁷² Vgl. Geschäftsbericht 2010, S. 40.

³⁷³ Information aus den Interviews.

³⁷⁴ Information aus den Interviews; die Aufsicht gehört zu den Vollzugsaufgaben gemäss Art. 16 Abs. 3 SGH-Gesetz.

³⁷⁵ Vereinbarung vom 8. Dezember 2011 über das politische Controlling, Reporting und Monitoring 01.01.2012 bis 31.12.2015.

4.2 Vergleich mit entsprechenden Organisationen im Ausland

4.2.1 Österreich

Der Vergleich der Hotelförderung zwischen den Alpenländern ist kompliziert, da in den Vergleichsländern eine Vielzahl von Instrumenten auf verschiedenen staatlichen Ebenen mit verschiedenen Zielen eingesetzt wird.³⁷⁶ Der italienische Staat betreibt selber gar keine Hotelförderung, weder aus dem eigenen Staatshaushalt, noch mittels parastaatlichen Institutionen.³⁷⁷ Eine mit der SGH vergleichbare Institution auf nationaler Ebene findet sich nur in Österreich.³⁷⁸

Die Österreichische Hotel- und Tourismusbank Ges.m.b.H. (ÖHT)³⁷⁹ ist eine Spezialbank zur Finanzierung und Förderung von Investitionen im Tourismus. Die Tourismusbank ist seit 1947 die nationale Anlaufstelle für Förderungen und Finanzierungen der Tourismus- und Freizeitwirtschaft.³⁸⁰ Sie ist eine international einmalige Institution, die in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend sowie dem Bundesministerium für Finanzen und den Bundesländern bzw. deren Förderinstitutionen agiert.³⁸¹ Neben der Finanzierung mit zinsgünstigen Kreditmitteln steht die ÖHT ihren Kunden zu Beratungsgesprächen vor allem im Bereich Investitionen und Finanzierung zur Verfügung.³⁸² Die Tourismusbank ist im Sinn ihres „One-Stop-Shop-Services“ Anlaufstelle für gemeinsame Förderprojekte von Bund und Bundesländern. Förderungswerbende Unternehmen haben den Vorteil, von nur einem Ansprechpartner betreut zu werden. Überdies wickelt die Tourismusbank spezifische Förderprojekte im Auftrag einzelner Bundesländer ab.

Die ÖHT ist rein privatrechtlich als GmbH konstituiert. Die Eigentümer der ÖHT sind die drei grössten Bankinstitute Österreichs: UniCredit Bank Austria AG, Raiffeisen ÖHT Beteiligungs GmbH und Erste Bank der Österreichischen Sparkassen AG.³⁸³ Das Kreditrisiko wird durch die Beistellung von Sicherheiten reduziert. Dabei wird entsprechend der restriktiven Risikopolitik der ÖHT nur eine sehr beschränkte Anzahl von Sicherheiten akzeptiert. Es sind dies im Wesentlichen:³⁸⁴

- Grundbuchliche Sicherstellung im 1. Rang;
- Bankhaftung österreichischer Kreditinstitute, Bürge- und Zahlerhaftung;
- Bund-, Länder- oder Gemeindehaftung, Bürge- und Zahlerhaftung;
- Haftung der Austria Wirtschaftsservice GmbH, AWS;
- Garantie der ÖHT, Ausfallhaftung mit Rückhaftung des Bundes.

Interessant ist die strikte interne Trennung von Markt und Marktfolge, d.h. von Kreditvergabe und Kreditbewirtschaftung in der inneren Aufbauorganisation der ÖHT, was u.a. eine Doppelspitze (zwei Direktoren) zur Folge hat.³⁸⁵ Die ÖHT hatte im Jahr 2010 47 Angestellte (Vollstellen), Ende 2012 noch 33 Angestellte (Vollstellen)³⁸⁶; dies entspricht rund drei bis zwei Mal der Personalausstattung der SGH.

³⁷⁶ In diesem Sinne auch BHP (2012), S. 105.

³⁷⁷ In diesem Sinne auch BHP (2012), S. 47; demgegenüber betreibt aber die Autonome Provinz Bozen mit ihrer Landesverwaltung eine eigene Gewerbe- und Tourismusförderung.

³⁷⁸ Information aus den Interviews und eigene Recherchen.

³⁷⁹ <http://www.oeht.at/> (Stand: 30.04.2012).

³⁸⁰ Vgl. auch BHP (2012), S. 21.

³⁸¹ Vgl. ÖHT-Tätigkeitsbericht 2011-2012, S. 2.

³⁸² Vgl. <http://www.oeht.at/page/page.php> (Stand: 30.04.2012).

³⁸³ Vgl. <http://www.oeht.at/page/page.php> (Stand: 30.04.2012).

³⁸⁴ Vgl. ÖHT, Offenlegung Basel III per 31. Dezember 2010, Version vom 24. März 2011, S. 6.; vgl. auch BHP (2012), S. 28 ff.

³⁸⁵ Vgl. ÖHT, Offenlegung Basel III per 31. Dezember 2010, Version vom 24. März 2011, S. 6.

³⁸⁶ Diese Angaben stammen aus frei zugänglichen Informationen der ÖHT; BHP (2012), S. 22, geht von 34 Vollstellen aus.

4.2.2 Weitere Auslandvergleiche

Zieht man eine breitere Übersicht über die gesamten Fördermöglichkeiten für die Beherbergungswirtschaft in benachbarten Staaten – einschliesslich die Gliedstaatenebene – heran³⁸⁷, so fällt aus organisatorischer Sicht auf, dass die Förderinstitutionen mehrheitlich entweder *staatliche Verwaltungsstellen* oder *Bankinstitute* mit einer privatrechtlichen Rechts- und Organisationsform des Gesellschaftsrechts (meistens Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung)³⁸⁸ sind oder die Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt aufweisen³⁸⁹.

Weiter zeigen Vergleiche, dass in Bayern und im Südtirol die Förderung vom *Hausbanken-Prinzip* ausgeht:³⁹⁰ Die Hausbanken der Beherbergungsbetriebe (d.h. gewöhnliche, am Markt tätige Bankinstitute) übernehmen die Kreditprüfung, die Kreditrisiken und die Administration. Besondere Förderinstitutionen werden deshalb nicht benötigt. Das bedeutet, dass der Staat die finanziellen Mittel mit minimalem administrativem Aufwand und minimalen Risiken zur Verfügung stellt.

4.2.3 Erkenntnisse

Grosse Erkenntnisse, namentlich hinsichtlich der Schnittstelle zwischen Förderbank und öffentlicher Verwaltung, können aus dem Vergleich mit der ÖHT³⁹¹ sowie mit weiteren Institutionen³⁹² nicht gezogen werden. Immerhin darf Folgendes mitgenommen werden:

- Es besteht ein funktionierendes Hotelkredit-Modell, bei welchem die Kreditvergabe durch eine privatrechtliche, spezialisierte Bank erfolgt, die ihre Risiken u.a. mit Garantien von Bund und Ländern abdeckt.
- In einem auf die Investitionsberatung beschränkten Ausmass gehört die Beratungstätigkeit offenbar inhärent zur Kreditgewährung.

4.3 Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts

4.3.1 Vorbemerkung

Die SGH hat neben der Hauptaufgabe der Darlehensgewährung auch eine Nebenaufgabe, die in der Beratung der Hotellerie besteht.³⁹³ Diese Beratungsdienstleistung steht grundsätzlich im Wettbewerb zu privaten Beratungsunternehmen, auch wenn sie nach dem Willen des Bundesrats keine Wettbewerbsverzerrung zur Folge haben darf.³⁹⁴ Das Beratungsgeschäft bringt der SGH jährliche Einnahmen von rund CHF 563'000.-.³⁹⁵ Im Vergleich zum gesamten Betriebserfolg von CHF 4'245'000.- ist dies (ca. 13 %) eher vernachlässigbar; jedenfalls kann nicht von einer gleichwertigen zweiten Sparte ausgegangen werden. Heute bestehen für die Beratung nur noch 3-4 zugerechnete Vollstellen.³⁹⁶ Der Kostendeckungsgrad der Beratungsleistungen lag in den Jahren 2005-2007 unter 50 Prozent.³⁹⁷ Es muss sich somit neben Beratungsdienstleistungen am Markt auch um Dienstleistungen mit Monopolcharakter handeln. Im Businessplan 2010 werden durchwegs Beratungsprodukte in die Priorität A gestellt, welche einen nahen Bezug zu Erneuerungsprojekten und damit zur Darlehensgewährung haben.³⁹⁸ Ganz allgemein gehört zudem in einem auf die Investitionsberatung beschränktem

³⁸⁷ Diesbezüglich stützen sich die Aussagen auf BHP (2012).

³⁸⁸ Beispiel: Oséo SA (BHP [2012], S. 83 f.).

³⁸⁹ Beispiele: Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW (BHP [2012], S. 57 ff.); LfA Förderbank Bayern (BHP [2012], S. 58 f.).

³⁹⁰ Vgl. BHP (2012), S. 121.

³⁹¹ Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.1.

³⁹² Vgl. vorstehend Ziffer 4.2.2.

³⁹³ Vgl. oben Ziffer 4.1.3.

³⁹⁴ Vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung, S. 5.

³⁹⁵ Vgl. Geschäftsbericht 2010, S. 18.

³⁹⁶ Vgl. HELBLING (2007), S. 30.

³⁹⁷ Vgl. HELBLING (2007), S. 30.

³⁹⁸ Vgl. Businessplan 2010, Anhang "Strategie Beratung", S. 8.

Ausmass die Beratungstätigkeit offenbar inhärent zur Kreditgewährung.³⁹⁹ Aus der Sicht der SGH hat einerseits ein Teil der Beratungstätigkeit selbstständige Bedeutung⁴⁰⁰, andererseits betont auch die SGH den engen Zusammenhang von Beratung und Finanzierung.⁴⁰¹

Die Mitberücksichtigung der Beratungstätigkeit würde die standardisierte Analyse der Positionierung auf der Grundlage des Corporate-Governance-Berichts⁴⁰² mit grosser Wahrscheinlichkeit verfälschen. Bei der nachfolgenden Analyse wird deshalb nur *die Darlehensgewährung als gesetzlicher Hauptauftrag der SGH berücksichtigt*.

4.3.2 Ministerialaufgaben

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁴⁰³ und ausgehend von den Aufgaben der SGH⁴⁰⁴ kann die SGH im Vergleich zum Aufgabentyp der Ministerialverwaltung⁴⁰⁵ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Ministerialverwaltung	Charakteristika der SGH im Vergleich
Gegenstand Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.	Trifft zu: Die SGH nimmt keine Aufgaben der Politikvorbereitung wahr. Die Entscheide der SGH bezüglich der Ablehnung eines Darlehensgesuchs stellen anfechtbare Verfügungen dar. Mithin handelt die SGH in ihrem Hauptgeschäft hoheitlich.
Hoheitlichkeit Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.	Trifft zu: Die Entscheide der SGH bezüglich der Ablehnung eines Darlehensgesuchs stellen anfechtbare Verfügungen dar. Mithin handelt die SGH in ihrem Hauptgeschäft hoheitlich. Im Rahmen der Darlehensgewährung erbringt die SGH zudem Leistungen der Finanzierungsberatung.
Politischer Steuerungsbedarf Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da die Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.	Trifft zu: Es besteht ein recht grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation. Die Tätigkeit der SGH greift einseitig zu Gunsten einer Branche in den freien Markt ein. Sie kann zudem nur im Grundsatz durch Gesetz und nicht mittels Leistungsauftrag gesteuert werden.
Marktfähigkeit Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.	Trifft zu: Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet bzw. müsste der Bund aus wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gründen diese Tätigkeit einstellen bzw. privatisieren. ⁴⁰⁶

³⁹⁹ Vgl. oben Ziffer 4.2.2; Erkenntnisse aus den Interviews.

⁴⁰⁰ Die SGH unterscheidet zwischen drei Arten der Beratung, (1) begleitende Beratung im Finanzierungsgeschäft, (2) direkte Beratung und (3) indirekte Beratung und Wissenstransfer, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁰¹ Vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012: "Auch wenn organisatorisch die Finanzierungs- und Beratungstätigkeiten separat geführt werden, ist das Zusammenspielen der verfügbaren Kompetenzen ein unabdingbarer Teil unseres Angebots."

⁴⁰² Vgl. zur Methodik oben Ziffer 1.3.7.

⁴⁰³ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

⁴⁰⁴ Siehe oben Ziffer 4.1.2.

⁴⁰⁵ Siehe oben Ziffer 1.3.7.2.

⁴⁰⁶ Die SGH bestreitet dies, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotenzial bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung ausserordentlich gering. Die SGH hat eine weitgehend eigenständige Aufgabe.</p> <p>Allenfalls besteht ein Synergiepotenzial bzw. ein Koordinationsbedarf in der Zusammenarbeit mit privaten Branchen-Organisationen des Hotelgewerbes.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Für die SGH besteht die Notwendigkeit eines eigenen Auftritts nicht zwingend.⁴⁰⁷ Die anderen Fragen spielen hinsichtlich Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine untergeordnete Rolle.</p>

Die Analyse zeigt, dass die SGH grundsätzlich auch eine hoheitliche Aufgabe, nämlich die Vergabe von Subventionen in der Form von Darlehen⁴⁰⁸, wahrnimmt und insofern *dem Aufgabentyp der Ministerialverwaltung zugeordnet* werden könnte. Dies überrascht in Anbetracht des Kernauftrags der SGH⁴⁰⁹ (staatliche Förderung) nicht.

4.3.3 Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁴¹⁰ und ausgehend von den Aufgaben der SGH⁴¹¹ kann die SGH im Vergleich zum Aufgabentyp der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht⁴¹² wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Wirtschafts- bzw. Sicherheitsaufsicht	Charakteristika der SGH im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>a. Wirtschaftsaufsicht (Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und Regulierung von werdenden Märkten),</p> <p>b. Sicherheitsaufsicht (Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen).</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Die SGH erfüllt keine Aufsichtsaufgaben, insbesondere nicht im Sinn der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht.</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Entscheide der SGH bezüglich der Ablehnung eines Darlehensgesuchs stellen anfechtbare Verfügungen dar. Mithin handelt die SGH in ihrem Hauptgeschäft hoheitlich.</p>

⁴⁰⁷ Die SGH bestreitet dies mit Argumenten, die nach Auffassung der Verfasser nicht stichhaltig sind, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁰⁸ Die SGH vergibt rückzahlbare, verzinsliche und nachrangige Darlehen. Auch wenn der Fördereffekt nach Auffassung der SGH nur in einem günstigeren Zinssatz besteht (vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012) handelt es sich dennoch um eine Subvention des Bundes im Rechtssinn. Da der Entscheid über einen Bundesbeitrag immer ein Hoheitsakt ist, darf hier von hoheitlicher Tätigkeit gesprochen werden.

⁴⁰⁹ Siehe oben Ziffer 4.1.2.

⁴¹⁰ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

⁴¹¹ Siehe oben Ziffer 4.1.2.

⁴¹² Siehe oben Ziffer 1.3.7.3.

<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Gering; der politische Steuerungsspielraum wird bewusst eingeschränkt, damit eine politisch unabhängige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Es besteht ein recht grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation. Die Tätigkeit der SGH greift einseitig zu Gunsten einer Branche in den freien Markt ein. Sie kann zudem nur im Grundsatz durch Gesetz und nicht mittels Leistungsauftrag gesteuert werden.</p> <p>Hinsichtlich der SGH ist der politische Steuerungsbedarf mithin nicht gering.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Niedrig; Monopoleistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet bzw. müsste der Bund aus wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gründen diese Tätigkeit einstellen bzw. privatisieren.⁴¹³</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Gering; Bedarf nach spezifischen Ressourcen reduziert das Synergiepotenzial; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung.</p>	<p>Trifft weitgehend zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung ausserordentlich gering. Die SGH hat eine weitgehend eigenständige Aufgabe.</p> <p>Allenfalls besteht ein Synergiepotenzial bzw. ein Koordinationsbedarf in der Zusammenarbeit mit privaten Branchen-Organisationen des Hotelgewerbes.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Monopolcharakter und Hoheitlichkeit der zugrunde liegenden Leistungen sprechen grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Grund für die Auslagerung solcher Aufgaben ist deshalb nicht deren Marktnähe, sondern das spezielle Unabhängigkeitserfordernis bzw. der Bedarf an Distanz zum politischen Tagesgeschäft.</p> <p>Da die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht häufig von sehr kleinen Einheiten wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen verschiedene Einheiten bei einer Auslagerung zusammengefasst werden sollten oder ob die Unabhängigkeit allenfalls auch mit organisatorischen Abgrenzungen innerhalb der Zentralverwaltung (z.B. Behördenkommissionen) gewährleistet werden kann.</p>	<p>Trifft nicht zu (nicht relevant):</p> <p>Die Besonderheiten sind bei der ST nicht von Relevanz.</p>

Die SGH gehört – auch wenn recht viele Charakteristiken dieses Aufgabentypus auf die SGH zutreffen – klarerweise *nicht zum Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht*. Dies ergibt sich auch ohne die vorstehende Detailanalyse ganz offensichtlich aus dem Aufgabenkatalog der SGH⁴¹⁴.

4.3.4 Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁴¹⁵ und ausgehend von den Aufgaben der SGH⁴¹⁶ kann die SGH im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter⁴¹⁷ wie folgt dargestellt werden:

⁴¹³ Die SGH bestreitet dies, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴¹⁴ Siehe oben Ziffer 4.1.2.

⁴¹⁵ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

⁴¹⁶ Siehe oben Ziffer 4.1.2.

⁴¹⁷ Siehe oben Ziffer 1.3.7.4.

Charakteristika der Monopoldienstleistungen	Charakteristika der SGH im Vergleich
Gegenstand Dienstleistungen, bei denen der Wettbewerb aufgrund von Marktversagen oder aufgrund der Gesetzgebung nicht oder nur eingeschränkt funktioniert.	Trifft zu: Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet bzw. müsste der Bund aus wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gründen diese Tätigkeit einstellen bzw. privatisieren. ⁴¹⁸ Die SGH betreibt Investitionsförderung einer Branche, welche rein marktwirtschaftlich gar nicht stattfinden könnte (Marktversagen).
Hoheitlichkeit Mehrheitlich nicht hoheitliche Leistungen.	Trifft teilweise zu: Die Entscheide der SGH bezüglich der Ablehnung eines Darlehensgesuchs stellen anfechtbare Verfügungen dar. Mithin handelt die SGH in ihrem Hauptgeschäft hoheitlich.
Politischer Steuerungsbedarf Unterschiedlich; im Allgemeinen relativ hoch, teilweise jedoch durch Gesetz oder exogene Rahmenbedingungen beschränkt.	Trifft teilweise zu: Es besteht ein recht grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation. Die Tätigkeit der SGH greift einseitig zu Gunsten einer Branche in den freien Markt ein. Sie kann zudem nur im Grundsatz durch Gesetz und nicht mittels Leistungsauftrag gesteuert werden. Hinsichtlich der SGH ist der politische Steuerungsbedarf mithin nicht gering.
Marktfähigkeit Mittel bis niedrig; hauptsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen; Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln und/oder Gebühren sowie z.T. Drittmitteln.	Trifft zu: Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet. Die SGH betreibt Investitionsförderung einer Branche, welche rein marktwirtschaftlich gar nicht stattfinden könnte (Marktversagen). Die Kreditgewährung an sich erfolgt zwar nicht direkt aus Steuermitteln, aber der Bund hat eine Ausfallgarantie.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf Geringes Synergiepotenzial, da die Aufgaben häufig spezifischer Ressourcen und Supportprozesse bedürfen; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination; vielmehr bedingt eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung, dass die damit betrauten Einheiten sich selbstständig positionieren und profilieren können.	Trifft weitgehend zu: Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung ausserordentlich gering. Die SGH hat eine weitgehend eigenständige Aufgabe. Allenfalls besteht ein Synergiepotenzial bzw. ein Koordinationsbedarf in der Zusammenarbeit mit privaten Branchen-Organisationen des Hotelgewerbes.
Besonderheiten Mehrheitlich hoher Bedarf nach eigenständigem Erscheinungsbild (Visibilität) und rechtlicher Selbstständigkeit.	Trifft nicht zu: Für die SGH besteht die Notwendigkeit eines eigenen Auftritts nicht zwingend. ⁴¹⁹

Vom Aufgabenprofil her passt die SGH recht gut in den Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Die SGH ist unzweifelhaft ein Finanzdienstleister, der nicht am freien Markt operiert, sondern Bereiche des Marktversagens ausgleicht.

4.3.5 Dienstleistungen am Markt

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁴²⁰ und ausgehend von den Aufgaben der SGH⁴²¹ kann die SGH im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen am Markt⁴²² wie folgt dargestellt werden:

⁴¹⁸ Die SGH bestreitet dies, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴¹⁹ Die SGH bestreitet dies mit Argumenten, die nach Auffassung der Verfasser nicht stichhaltig sind, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

Charakteristika der Dienstleistungen am Markt	Charakteristika der SGH im Vergleich
Gegenstand Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Wettbewerb.	Trifft nicht zu: Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet. Die SGH betreibt Investitionsförderung einer Branche, welche rein marktwirtschaftlich gar nicht stattfinden könnte (Marktversagen).
Hoheitlichkeit Nicht hoheitliche Leistungen.	Trifft nicht zu: Die Entscheide der SGH bezüglich der Ablehnung eines Darlehensgesuchs stellen anfechtbare Verfügungen dar. Mithin handelt die SGH in ihrem Hauptgeschäft hoheitlich.
Politischer Steuerungsbedarf Niedrig; das Gesetz garantiert einen Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.); darüber hinaus richten sich die Leistungen nach dem Markt.	Trifft teilweise zu: Es besteht ein recht grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation. Die Tätigkeit der SGH greift einseitig zu Gunsten einer Branche in den freien Markt ein. Sie kann zudem nur im Grundsatz durch Gesetz und nicht mittels Leistungsauftrag gesteuert werden. Hinsichtlich der SGH ist der politische Steuerungsbedarf mithin nicht gering.
Marktfähigkeit Mehrheitlich marktfähige und preisfinanzierte Leistungen.	Trifft nicht zu: Die Finanzdienstleistungen der SGH sind nicht marktfähig; ansonsten wäre die SGH obsolet bzw. müsste der Bund aus wirtschaftsverfassungsrechtlichen Gründen diese Tätigkeit einstellen bzw. privatisieren. ⁴²³ Die SGH betreibt Investitionsförderung einer Branche, welche rein marktwirtschaftlich gar nicht stattfinden könnte (Marktversagen).
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf Gering; die Aufgabenerfüllung bedingt zumindest teilweise spezifische Ressourcen (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur) und kaum verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung; hingegen ist ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) des Aufgabenträgers aus Marketing-Gründen von Vorteil.	Trifft zu: Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung ausserordentlich gering. Die SGH hat eine weitgehend eigenständige Aufgabe. Allenfalls besteht ein Synergiepotenzial bzw. ein Koordinationsbedarf in der Zusammenarbeit mit privaten Branchen-Organisationen des Hotelgewerbes.
Besonderheiten Die Schaffung von gleich langen Spiessen der Wettbewerbsteilnehmer ist wichtig.	Trifft nicht zu (nicht relevant): Diese Frage ist hinsichtlich der Aufgaben der ST nicht von hoher Relevanz.

Vom Aufgabenprofil her passt die SGH *nicht* in den Aufgabentyp der Dienstleistungen am Markt.

4.3.6 Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell

Im Schema des erweiterten 4-Kreise-Modells gehört die SGH in den vierten Kreis⁴²⁴, d.h. in den Kreis der Unternehmen mit Bundesbeteiligung (und nicht etwa in den dritten Kreis, da die SGH auch als durch das Bundesrecht geregelte öffentlich-rechtliche Genossenschaft nicht dem Bund alleine gehört). Damit ist die SGH, welche in ihrer Haupttätigkeit keine

⁴²⁰ Siehe oben Ziffer 1.3.7.

⁴²¹ Siehe oben Ziffer 4.1.2

⁴²² Siehe oben Ziffer 1.3.7.5.

⁴²³ Die SGH bestreitet dies, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴²⁴ Als Teil der dezentralen Bundesverwaltung, vgl. Anhang 1 zur RVOV, VI., Ziffer 2.2.2.

Dienstleistungen am Markt erbringt, Bestandteil der dezentralen Verwaltung⁴²⁵. Letzteres lässt sich auch an den direkten Aufsichtsinstrumenten des Bundesrats⁴²⁶ erkennen, welche dieser ausserhalb der dezentralen Verwaltung nicht haben könnte.

4.3.7 Zwischenergebnis

Die SGH passt sowohl in den Aufgabentypus der Ministerialaufgaben wie auch in den Aufgabentypus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Stellt man bei der Darlehensgewährung den Subventionscharakter der am Markt ansonsten nicht erhältlichen Kredite mit der Bundesförderung in den Vordergrund, handelt die SGH als beitragserteilende Behörde hoheitlich und damit im Aufgabentypus der Ministerialverwaltung. Betrachtet man die Darlehensgewährung (als eine sonst den Banken zustehende Aufgabe) als Dienstleistung und stellt man den Fördercharakter der Tätigkeit der SGH als Ganzes in den Vordergrund, so handelt die SGH im Feld der Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Geht man davon aus, dass die Rechtsvorgängerinnen der SGH ursprünglich Selbsthilfeorganisationen der Branche waren⁴²⁷, so liegt die Tätigkeit der SGH heute im *Aufgabentypus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter*.

Für ausgelagerte Einheiten, welche Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist die vom Bundesrat bevorzugte Rechtsform eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt⁴²⁸ (3. Kreis). Zwischen der heutigen Rechtsform als öffentlich-rechtlicher Genossenschaft und dem Idealtypus gemäss dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats besteht somit bei der SGH ein Widerspruch.

Unabhängig von der Frage der Positionierung wird man sich die Frage stellen müssen, ob es Sinn macht, eine Organisationseinheit mit gerade mal 15 Vollstellen aus der Bundesverwaltung auszulagern und mit eigenem Leitungsorgan, eigener Rechnungsführung und einer eigenen Revisionsstelle auszugestalten.

4.4 Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts

4.4.1 Grundsätzliches

Der Bundesrat hat im Corporate-Governance-Bericht⁴²⁹ sowie im Zusatzbericht⁴³⁰ insgesamt 37 Leitsätze für die Organisation von verselbstständigten Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, festgelegt.⁴³¹ Im Anhang 3 wird aufgezeigt, ob und inwieweit die Organisation der SGH diesen Leitsätzen entspricht. Abweichungen von Relevanz werden zusammenfassend in der nachfolgenden Ziffer 4.4.2 dargestellt und diskutiert.

4.4.2 Relevante Abweichungen

Die heutige Organisation der SGH erfüllt die Forderungen der nachfolgenden Leitsätze in klarer und nach Auffassung der Experten relevanter Weise nicht; hier besteht – unabhängig von der Wahl der Alternative hinsichtlich Rechtsform⁴³² – Handlungsbedarf:

- *Leitsatz 1 (nicht erfüllt):* Die SGH entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet. Auf Grund ihres Aufgabentypus müsste sie wohl

⁴²⁵ Rechtlich verselbstständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, gehören zur dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen.

⁴²⁶ Vgl. oben Ziffer 4.1.3.

⁴²⁷ Vgl. oben Ziffer 4.1.1.

⁴²⁸ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 sowie Leitsatz 1.

⁴²⁹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8266.

⁴³⁰ Vgl. Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659, S. 2713 ff.

⁴³¹ Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

⁴³² Vgl. nachfolgend Ziffer 4.6.

als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet sein.⁴³³ Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.

- *Leitsatz 4 (nicht erfüllt, evtl. sinngemäss erfüllt):* Der Bundesrat ernennt bei der SGH keine Mitglieder der Verwaltung. Diese Aufgabe wird in Art. 12 Abs. 3 SGH-Gesetz direkt an das EVD delegiert. Dieses wählt das Präsidium und die Hälfte der übrigen Mitglieder der Verwaltung. Um dem Leitsatz 4 zu entsprechen, müsste das SGH-Gesetz geändert werden. Die mitgliedschaftliche Ausgestaltung rechtfertigt es allerdings, dass die andere Hälfte der Mitglieder der Verwaltung von der Generalversammlung alleine bestimmt wird. Diese Abweichung muss zumindest diskutiert werden.
- *Leitsatz 5 (nicht erfüllt):* Soweit für die Experten ersichtlich, gibt es kein derartiges, vom Bundesrat beschlossenes oder genehmigtes Anforderungsprofil für die Mitglieder der Verwaltung der SGH. Immerhin hält Art. 9 Abs. 2 der SGH-Verordnung fest, bei der Wahl der Mitglieder der Verwaltung sei eine angemessene Vertretung der Beherbergungswirtschaft und der Banken anzustreben. Zudem besteht für die vom Bund zu bestimmende Hälfte der Verwaltungsmitglieder ein Anforderungsprofil des SECO. Hier besteht Handlungsbedarf (wenn auch in einem eher nebensächlichen Punkt⁴³⁴).
- *Leitsatz 6 (nicht erfüllt):* Es fehlen klare Regelungen betreffend Interessenkonflikte in der Verwaltung und in der Geschäftsstelle. Diesbezüglich besteht Handlungsbedarf.
- *Leitsatz 17 (nicht erfüllt):* Der Bundesrat gibt der SGH direkt keine strategischen Ziele vor. Inwiefern strategische Vorgaben bei der SGH sachgerecht sind, ist allerdings fraglich. Die Steuerung der SGH mit Zielvorgaben ist wegen des Zielkonflikts zwischen Risikobewirtschaftung und Eigenwirtschaftlichkeit heikel. Die strategischen Zielsetzungen des Bundes sind in Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des SGH-Gesetzes festgehalten. Der Bundesrat hat diese Zielsetzungen zudem seinerzeit in der Botschaft erläutert.⁴³⁵ Festgelegt wird dort auch das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit der SGH. Zwischen der Förderzielsetzung und der Eigenwirtschaftlichkeit besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Zum Monitoring der Zielerfüllung und des Zielkonflikts wurde ein entsprechendes Controlling eingerichtet.⁴³⁶
- *Leitsatz 22a (nicht erfüllt):* Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt. Das (strategische) Controlling betreffend die SGH ist in keinem Rechtserlass geregelt (wohl aber die Evaluation, vgl. Art. 18 SGH-Gesetz).⁴³⁷ Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der SGH-Verordnung).
- *Leitsatz 22b (nur teilweise erfüllt):* Die Erfüllung des Leitsatzes 22b ist abhängig von der Erfüllung anderer Leitsätze. Deshalb kann der Bundesrat bei der SGH keine Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben (vgl. Leitsatz 17), Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts (vgl. Leitsatz 20) oder Verweigerung der Entlastung (vgl. Leitsatz 21) vornehmen. Die Abweichungen sind im Falle der SGH gewollt oder systembedingt. Das Abberufungsrecht für Mitglieder der Verwaltung wurde gesetzlich an das EVD übertragen.
- *Leitsatz 29 (nicht erfüllt):* Das Personal der SGH wird seit jeher privatrechtlich angestellt (im Rahmen eines Personalreglements). Es stellt sich zudem die Frage, ob das personalrechtliche Statut der Angestellten der SGH heute noch gesetzeskonform ist,

⁴³³ Vgl. oben Ziffer 4.3.7.

⁴³⁴ Die Vertretung der Sprachregionen und der Geschlechter ist für eine sachgerechte Förderung des Hotelgewerbes weit weniger von Bedeutung als die Vertretung aller relevanten Branchen.

⁴³⁵ Vgl. BUNDESRAT (2002), BBI 2002 7175, S. 7208.

⁴³⁶ Vgl. Vereinbarung über das politische Controlling, S. 4 ff.

⁴³⁷ Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten (AS 2011 5859, in Kraft seit 1. Januar 2012) wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird obsolet.

da gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG das BPG auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG Anwendung findet, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. Dies weil die SGH im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG bzw. Art. 7a RVOV zur dezentralen Bundesverwaltung gehört und weil kein anderer Rechtserlass etwas Abweichendes regelt. Es fehlt zudem ganz allgemein die Festlegung der Art des Personalstatuts in einem Rechtserlass. Allerdings stellt sich die Frage, ob ein eigenes öffentlich-rechtliches Personalstatut für die SGH angesichts deren Grösse (15 Vollstellen) adäquat ist.

- *Leitsatz 31 (nicht erfüllt)*: Es fehlt die vom Corporate-Governance-Bericht geforderte Regelung bezüglich der Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung. Letztere findet auf die SGH keine Anwendung.⁴³⁸ Offenbar ist der Bundesrat in der Anwendung der Kaderlohngesetzgebung nicht konsequent.⁴³⁹ Es besteht mithin kein eigentlicher Handlungsbedarf, es stellt sich aber die Frage, ob die SGH nicht spezialgesetzlich der Kaderlohngesetzgebung zu unterstellen wäre.
- *Leitsatz 32 (nicht erfüllt)*: Es fehlen personalpolitische Vorgaben in der Leistungsvereinbarung.
- *Leitsatz 33 (nicht erfüllt)*: Es fehlt eine Verhandlungspflicht betreffend GAV in der SGH-Verordnung oder im Personalreglement.

Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen – sieht man von der Rechtsform ab – auf die folgenden zwei Bereiche:

- Strategische Vorgaben durch den Bundesrat;
- Personalstatut und damit zusammenhängende personalpolitische Vorgaben.

4.4.3 Zwischenergebnis

Obwohl die SGH als öffentlich-rechtliche Genossenschaft nicht ins Schema der Public Corporate Governance des Bundes passt, entspricht die Organisation der SGH in weiten Teilen den Leitsätzen des Bundesrats.

Unabhängig von der Wahl der Alternative hinsichtlich Rechtsform⁴⁴⁰ werden *Änderungen an der Gesetzgebung* bezüglich der SGH notwendig sein, mindestens auf Verordnungsstufe. Hinsichtlich der Umgestaltung, aber auch hinsichtlich der Implementierung am meisten Probleme geben wird wohl der Personalbereich (öffentlich-rechtliches Personalstatut, etc.).

4.5 Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren

4.5.1 Vorbemerkungen

Die Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren soll grundsätzlich entlang der Organisationselemente Struktur, Prozess, Kultur und Ergebnis erfolgen. Hinsichtlich der eher singulären Aufgaben der SGH zwischen Subventionsbehörde, Förderagentur und Kreditinstitut konnten keine klar auf diese vier Organisationselemente bezogenen kritischen Erfolgsfaktoren gefunden werden, welche die Organisation, insbesondere auch die Stellung zur Zentralverwaltung, beeinflussen.

Nachfolgend wird deshalb (in unsystematischer Weise) auf drei Erfolgsfaktoren eingegangen, die durchwegs in Wechselwirkung zu einem oder mehreren erwähnten Organisationselementen stehen. Weitere kritische Erfolgsfaktoren sind auf der Grundlage der vorhandenen Materialien und Informationen nicht erkennbar.⁴⁴¹

⁴³⁸ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

⁴³⁹ Vgl. zur Kaderlohnproblematik auch vorstehend Ziffer 2.7.2.

⁴⁴⁰ Vgl. nachfolgend Ziffer 4.6.

⁴⁴¹ Auch der nachträglich mit einbezogene Zwischenbericht BHP (2012) brachte diesbezüglich keine neuen Erkenntnisse; der dortige Vergleich zwischen Alpenländern befasst sich primär mit den Instrumenten und nicht mit den Strukturen der Förderung.

4.5.2 Kritische Grösse

Die SGH wies im Jahr 2010 15 Vollstellen auf. Es stellt sich damit zwangsläufig die Frage, ob die SGH überhaupt die kritische Grösse für eine selbstständige Organisation zur Erfüllung von Bundesaufgaben aufweist.⁴⁴² Aus Sicht der Aufgabenerfüllung des Bundes ist der Overhead der Gesellschaft (9-köpfige Verwaltung, eigene Rechnungsführung, eigene Revisionsstelle, etc.) betriebswirtschaftlich zu gross. Aus der Innensicht der Genossenschaft mag dies anders aussehen. Mithin stellt sich die Frage, ob durch Integration der Aufgabenerfüllung in eine andere Organisation die Overhead-Kosten nicht gesenkt werden könnten.⁴⁴³

Es stellt sich weiter die Frage, ob angesichts der Grösse bei Personalausfällen und Personalfluktuationen die Aufgabenerfüllung in jedem Fall gewährleistet ist.

Letztlich führte die geringe Grösse offenbar dazu, dass die Kreditgewährung und die Kreditabwicklung (Kreditadministration) unter eine Leitung in der Abteilung Finanzierung zusammengefasst wurden.⁴⁴⁴ Bei der vergleichbaren ÖHT wurden zur Risikoverminderung die Kreditvergabe und die Kreditabwicklung bewusst zwei verschiedenen Abteilungen zugewiesen, deren Verantwortlichkeiten bis auf Stufe CEO getrennt sind.⁴⁴⁵

Mithin stellt sich aktuell die Frage, ob mittels organisatorischer Neuausgestaltung die Problematik der kritischen Grösse sich allenfalls entschärfen lässt. Bei einer Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt und der damit verbundenen Anbindung an das Rechnungswesen und an das Personalstatut des Bundes könnten voraussichtlich verschiedene Finanz- und HR-Dienstleistungen durch ohnehin in der Verwaltung schon bestehende und nicht ausgelastete Dienststellen übernommen werden.

4.5.3 Kapitalbeschaffung / Gesellschafterstruktur

Bei der Schaffung der SGH war eines der Kriterien, das für die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft den Ausschlag gab, die Erwartung, man könne mit der Genossenschaftsform eine grosse Zahl von Beteiligten finden (insbesondere aus dem Hotelgewerbe) und so das Geschäftskapital laufend erhöhen.⁴⁴⁶ Betrachtet man die heutige Gesellschafterstruktur, so hat sich diese Erwartung nicht erfüllt.⁴⁴⁷ Der Bund, die Grossbanken und die Kantonalbanken halten heute 70.3 Prozent der Beteiligungen, die Kantone und Gemeinden weitere 12,4 Prozent. Die interessierten Kreise aus dem Tourismus halten gerade mal 17,3 Prozent der Beteiligungen. Die Aufnahme von Kapital über die Zeichnung von Genossenschaftsanteilen spielt heute zudem für die Kapitalbeschaffung keine Rolle mehr. Das Beispiel der ÖHT zeigt, dass heute für die Refinanzierung einer Hotelkredit-Bank die engen Beziehungen zu grossen Bankinstituten⁴⁴⁸ und zu den staatlichen Behörden, welche Fördermittel ausschütten können, wesentlich wichtiger ist als eine mitgliedschaftliche Einbindung des Hotelgewerbes. Dass 1966 aus der vormaligen Hotel-Treuhand-Gesellschaft (einer Aktiengesellschaft) eine Genossenschaft gemacht wurde, muss heute als gesetzgeberische Fehleinschätzung betrachtet werden. Zudem entspricht die Gesellschafterstruktur der SGH heute genau dem, was man damals nicht wollte.⁴⁴⁹

In einer negativen Abgrenzung kann somit festgehalten werden, dass sich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft für die Trägerschaft der Darlehensgewährung an das Hotelgewerbe sachlich nicht (mehr) begründen lässt. Eine andere Frage ist, ob mit einer

⁴⁴² Diese Frage wurde mehrmals auch in den Interviews aufgeworfen; auch der SGH selber ist diese Problematik bewusst, sie führte zu einer Strategieanpassung, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁴³ Die SGH sieht auch interne Möglichkeiten zur Senkung der Overhead-Kosten, z.B. durch Personalabbau, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁴⁴ Siehe Organigramm der SGH unter http://www.sgh.ch/fileadmin/documents/Toolbox/Unternehmen/1_D_Organigramm_01.2012.pdf (Stand: 10.01.2012).

⁴⁴⁵ Vgl. ÖHT, Offenlegung Basel III per 31. Dezember 2010, Version vom 24. März 2011, S. 5.

⁴⁴⁶ Vgl. oben Ziffer 4.3.1 sowie BUNDESRAT (1965), BBl 1965 III 588, S. 604 f.

⁴⁴⁷ Vgl. oben Ziffer 4.1.3.

⁴⁴⁸ Diese Beziehung wird auch von der SGH als wichtig erachtet, vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁴⁹ Vgl. BUNDESRAT (1965), BBl 1965 III 588, S. 604: "Wir sind der Auffassung, dass die neue Institution nicht ausschliesslich vom Bund und den Banken getragen werden soll, ...".

Änderung der Rechtsform Vertrauensstrukturen zerstört würden und das Image bzw. die Akzeptanz der Förderinstitution darunter leiden würden.⁴⁵⁰ Diese Frage sprengt den methodischen Rahmen dieser Studie und könnte wohl nur im Rahmen einer Image-Studie oder eines Organisationsentwicklungsprozesses beantwortet werden.

4.5.4 Risikominderung

Mit der Schaffung des heutigen SGH-Gesetzes wurde das Instrument der Bürgschaft für Darlehen aufgegeben. Begründet wurde dies damals damit, dass die Distanz zum Schuldner über eine Geschäftsbank als Dritten zu gross sei⁴⁵¹; mit dem direkten Kontakt zum Kreditnehmer und entsprechenden Kontrollmöglichkeiten (vgl. Art. 9 Abs. 2 SHG-Gesetz) wurde das Risiko als kleiner eingeschätzt. Mit der direkten Kreditvergabe erhält zwar die SHG tatsächlich bezüglich des zu fördernden Investitionsvorhabens eine nähere Sicht, welche der Risikoverminderung dienen kann. In der Regel ist die von der SGH gewährte Finanzierung nur ein Teil der Gesamtfinanzierung eines Vorhabens (nämlich jener Teil, den Geschäftsbanken am Markt nicht mehr oder nicht zu tragbaren Konditionen finanzieren wollen). In der Regel bestehen somit neben der Finanzierung durch die SGH Finanzierungen der Investitionen und des Betriebs mittels Darlehen einer Geschäftsbank. Die meisten Geschäftsbanken verlangen heute im Zusammenhang mit hypothekarisch gesicherten Krediten für Investitionen, dass der Kreditnehmer seine gesamten Bankgeschäfte über die betreffende Bank abwickelt; damit erhält die Bank eine jederzeitige Übersicht über die finanzielle Lage des Schuldners. Es stellt sich somit die Frage, ob das Risiko für den Bund nicht kleiner wäre, wenn die Darlehensgewährung über die am Markt tätigen Banken erfolgen würde und der Bund – auf der Grundlage einer sorgfältigen Prüfung des Kreditbegehrens durch eine geeignete Stelle – nur die Garantiestellung für das Darlehen gegenüber der Bank übernehme.

Bezüglich des Risikos wird auch auf die Frage der kritischen Grösse verwiesen.⁴⁵²

4.5.5 Zwischenergebnis

Bei der Analyse von kritischen Erfolgsfaktoren kommt man bezüglich der Positionierung der SGH zur Erkenntnis,

- dass die zwingend zu führende Diskussion um die kritische Grösse zu einer anderen Organisation und damit zu einer anderen Positionierung führen könnte;
- dass sich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft für die Trägerschaft der Darlehensgewährung an das Hotelgewerbe sachlich nicht (mehr) begründen lässt;
- dass primär wohl nur die mögliche Zerstörung von Geschäfts- und Vertrauensstrukturen für eine Beibehaltung der heutigen Rechtsform sprechen.

4.6 Organisatorische Alternativen

4.6.1 Öffentlich-rechtliche Anstalt

Die SGH erbringt heute primär Dienstleistungen mit Monopolcharakter.⁴⁵³ Geht man von der Aufgabentypologie aus, so wäre die vom Bundesrat bevorzugte Rechtsform bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt.⁴⁵⁴ Mit dieser Rechtsform könnten die heute bestehenden Abweichungen zu den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats vermieden werden. Zudem könnte bei der Ausgestaltung als selbstständige Anstalt des Bundes und der damit verbundenen Anbindung an das Rechnungswesen und an das Personalstatut des Bundes voraussichtlich verschiedene

⁴⁵⁰ Vgl. auch die Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁴⁵¹ Vgl. BUNDESRAT (2002), BBl 2002 7155, S. 7199.

⁴⁵² Vgl. oben Ziffer 4.5.2.

⁴⁵³ Vgl. oben Ziffer 4.3.7.

⁴⁵⁴ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 sowie Leitsatz 1.

Finanz- und HR-Dienstleistungen durch ohnehin in der Verwaltung schon bestehende und nicht ausgelastete Dienststellen übernommen werden. Die Variante der öffentlich-rechtlichen Anstalt gilt es ernsthaft zu prüfen.

Im Rahmen der Abklärungen des Wegs hin zu dieser Form der Optimierung⁴⁵⁵ wird zu prüfen sein, ob sich die Stellung als Kreditinstitut mit jener einer selbstständigen Anstalt des Bundes verträgt und welche Folgen diese Art der Aufgabe für das Dotations- bzw. Betriebskapital der Anstalt hat. Weiter wird zu prüfen sein, welches die möglichen Auswirkungen auf den vollständigen Verzicht auf mitgliedschaftliche Strukturen sein können.

4.6.2 Optimierung des Status quo

Die Beibehaltung der SGH in der heutigen Rechts- und Organisationsform scheint den Verfassern nur in beschränktem Mass eine gleichwertige Alternative zu sein.

Die Beibehaltung der SGH würde verschiedene Optimierungen bedingen, die zwangsläufig auch zu Änderungen in den bestehenden Rechtserlassen führen müssten. So müssten insbesondere sämtliche erkannten relevanten Abweichungen zu den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts behoben werden.⁴⁵⁶ Gleichzeitig müssten eine Verkleinerung des Verwaltungsrats sowie organisatorische Änderungen bei der Geschäftsstelle (Trennung von Kreditgewährung und Kreditverwaltung, weniger Vizedirektoren-Stellen, Beratungswesen) geprüft werden.

Es wäre weiter wünschbar, dass die auf vier Erlassebenen⁴⁵⁷ verstreuten und teilweise redundanten organisationsrechtlichen Bestimmungen in übersichtlicher Weise vereint werden können (konsolidierte organisatorische Regelungen).

4.7 Wege zu einer Optimierung der Rechts- und Organisationsform

4.7.1 Öffentlich-rechtliche Anstalt

4.7.1.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Art. 99 Abs. 1 lit. b FusG regelt nur die Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Institution in privatrechtliche Rechtsträger. Auf eine Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft in eine öffentlich-rechtliche Anstalt findet mithin das Fusionsgesetz nach dem Willen des Gesetzgebers und der herrschenden Lehre keine Anwendung.⁴⁵⁸ Die Rechtsformumwandlung muss somit durch das öffentliche Recht des Bundes ausdrücklich geregelt werden, wobei der Gesetzgeber dann im Bedarfsfall wiederum auf das FusG bzw. auf einzelne Regelungen der Fusionsgesetzgebung verweisen kann. Die Rechtsformumwandlung muss hier im überwiegenden Masse durch Gesetz erfolgen⁴⁵⁹; *Leitbehörde* ist mithin das Parlament. Unklar ist in diesem Zusammenhang die Rolle der Generalversammlung im Verhältnis zum Gesetzgeber: Gemäss Art. 17 Abs. 1 SGH-Gesetz kann die Generalversammlung die Genossenschaft mit Zustimmung des Bundesrats auflösen. Es stellt sich somit die Frage, ob der Auflösungsbeschluss der Generalversammlung eine hinreichende oder eine notwendige Voraussetzung zur Auflösung der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft und damit zu einer Rechtsformumwandlung ist. Ausgehend davon, dass bei einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft dem Gesetz konstitutive Wirkung zukommt⁴⁶⁰ und dass der Gesetzgeber das Gesetz jederzeit ändern oder aufheben kann, ist der Aufhebungsbeschluss der Generalversammlung in jenen Fällen, in welchen der Gesetzgeber die Genossenschaft aufhebt, keine notwendige Voraussetzung.

⁴⁵⁵ Vgl. unten Ziffer 4.7.1.

⁴⁵⁶ Vgl. dazu oben 4.4.2.

⁴⁵⁷ SGH-Gesetz, SGH-Verordnung des Bundesrats, Statuten, veraltetes Geschäftsreglement.

⁴⁵⁸ Vgl. KUSTER (2005), Art. 99, Rz. 4; GLANZMANN (2008), Rz. 792, S. 339.

⁴⁵⁹ Vgl. nachfolgend Ziffer 4.7.2.2.

⁴⁶⁰ Dies ergibt sich u.a. aus dem Gesetzmässigkeitserfordernis in Art. 5 Abs. 1 BV.

Die Abwicklung der vermögensrechtlichen Folgen bei der Auflösung der SGH sind in Art. 17 Abs. 2 SGH-Gesetz geregelt.⁴⁶¹ Da eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes keine Beteiligung kennt, muss Art. 17 Abs. 2 SGH-Gesetz bei der Rechtsformumwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt sinngemäss Anwendung finden.⁴⁶² Demnach ist den Genossenschaftlern ihr Anteil grundsätzlich zum Nominalwert zurückzubezahlen, wenn die öffentlich-rechtliche Körperschaft als Nachfolgeorganisation die Verbindlichkeiten der Genossenschaft vollumfänglich übernimmt. Das verbleibende Kapital kann dann – mit einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage im Übergangsrecht – zu Gunsten des Dotationskapitals der Anstalt verwendet werden.

Die Rechtsformumwandlung hat die folgenden *Meilensteine*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: Es muss eine konzeptionelle Grundlage (Inhalt und Vorgehen) erarbeitet und vom Bundesrat beschlossen werden (im Sinne eines Projektauftrags und Normkonzepts).
- *Gesetzgebungsverfahren*: Das SGH-Gesetz muss aufgehoben und durch ein neues Gesetz ersetzt werden, gleiches gilt für die SGH-Verordnung.⁴⁶³
- *Umsetzung*: Die Rechtsformumwandlung muss vollzogen werden (Auflösung der Genossenschaft, vermögensrechtliche Abwicklung, inkl. Rückzahlung der Anteile, Bestellung der Organe, Eintragung im Handelsregister, etc.).

4.7.1.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Auf *Gesetzesstufe* sind zwingend die folgenden Änderungen notwendig:

- *Aufhebung SGH-Gesetz*: Das SGH-Gesetz muss aufgehoben werden.
- *Neues Hotelkreditgesetz (evtl. zwei Gesetze)*: Es muss ein neues Hotelkreditgesetz geschaffen werden; dieses regelt einerseits die Modalitäten der Kreditgewährung (materieller Teil) und andererseits die Organisation der öffentlich-rechtlichen Anstalt (organisatorischer Teil). Es stellt sich die Frage, ob entsprechend der neueren Lehre⁴⁶⁴ nicht zwei Gesetze geschaffen werden sollten, ein Förderungsgesetz und ein Organisationsgesetz. Im Sinne einer Harmonisierung sollte allerdings eher in Erwägung gezogen werden, das Gesetz möglichst nahe an das SERVG anzulehnen (sowohl hinsichtlich des Regelungs-inhalts wie hinsichtlich der Gliederung).

Auf *Verordnungsstufe* muss die SGH-Verordnung aufgehoben und – soweit dies für die Steuerung der ausgelagerten Tätigkeit notwendig ist – eine Verordnung zum neuen Hotelkreditgesetz geschaffen werden.

Aufgehoben werden müssen letztlich auch die Statuten der SGH; die neue öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes benötigt neben dem Gesetz und allenfalls einer Verordnung keine Statuten. Im neuen Gesetz (für Teilbereiche evtl. in der Verordnung) ist das autonome Satzungsrecht der Anstalt zu regeln, d.h. die Frage, für welche Materien und wie weit die Anstalt Rechtserlasse erlassen darf.⁴⁶⁵

Ganz wesentlich wird die sorgfältige Ausgestaltung der Übergangsbestimmungen sein⁴⁶⁶; diese sind für einen reibungslosen Vollzug der Rechtsformumwandlung von erheblicher Bedeutung.

⁴⁶¹ Vgl. vorstehend Ziffer 2.4.2.

⁴⁶² Vgl. vorstehend Ziffer 2.4.2.

⁴⁶³ Vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 4.7.1.2.

⁴⁶⁴ Vgl. LIENHARD (2005), S. 394 f.

⁴⁶⁵ Bei der SERV darf beispielsweise der Verwaltungsrat die Geschäftsordnung (Art. 24 Abs. 3 Bst. b SERVG) in eigener Kompetenz, das Personalreglement (Art. 24 Abs. 3 Bst. h SERVG) und den Prämientarif (Art. 24 Abs. 3 Bst. g SERVG) nur mit Genehmigung durch den Bundesrat erlassen. Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) verfügt demgegenüber über keine autonomen Satzungsrechte (vgl. IGEG).

⁴⁶⁶ Vgl. auch nachfolgend Ziffer 4.7.2.3.

4.7.1.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Die rechtlichen Auswirkungen hängen zu einem grossen Teil von der Ausgestaltung der Gesetzgebung ab. Es ist auch in diesem Fall möglich, im Gesetz eine Universalsukzession vorzusehen, so dass alle Rechte und Pflichten von der heutigen öffentlich-rechtlichen Genossenschaft auf die öffentlich-rechtliche Anstalt übergehen. Das Personalstatut muss im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden.⁴⁶⁷ Ebenso muss die Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung⁴⁶⁸ geregelt werden. Als Beispiel für eine solche Regelung kann Art. 27 SERVG dienen.

Die bisherige Mitgliedschaft in der öffentlich-rechtlichen Genossenschaft fällt weg. Dies bedingt eine Abwicklung der vermögensrechtlichen Folgen der Auflösung der SGH als Genossenschaft und die Rückzahlung der Genossenschaftsanteile.⁴⁶⁹

Zu bedenken sind auch die steuerrechtlichen Folgen. Der Bund kann seine öffentlich-rechtliche Anstalt durch eine entsprechende Regelung allerdings von bestimmten Steuern ausnehmen.⁴⁷⁰

4.7.1.4 Kosten

Das Gros der Kosten wird die Rückzahlung der mindestens 53'553 Anteilscheine zum Nennwert von CHF 500.-⁴⁷¹ verursachen, die durch den Bund zu tragen sein wird, um die Kapitaldeckung der SGH nicht zu gefährden. Diese einmaligen Kosten betragen CHF 27'000.000.-.

Die Kosten der Rechtsformumwandlung der SGH in eine öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft bestehen im Übrigen primär in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten des Bundes für das Gesetzgebungsverfahren bzw. die Änderung der Verordnung. Die Kosten für Handelsregister- und Grundbucheinträge und dergleichen sowie für zusätzliche Generalversammlungen der SGH und einige kleinere Anpassungen in den Print- und Internetauftritten scheinen vernachlässigbar.

Eine genaue Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und in Unkenntnis des noch zu schaffenden Umwandlungskonzepts nicht möglich.

4.7.1.5 Zeitfaktor

Die notwendige Zeit für die beschriebene Rechtsformumwandlung kann wie folgt abgeschätzt werden:

- *Konzeptionelle Grundlage:* ca. 1 Jahr
- *Gesetzgebungsverfahren:* 2-3 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).
- *Umsetzung:* 2 Jahre

Insgesamt würde die beschriebene Rechtsformumwandlung ab dem Grundsatzentscheid des SECO somit 5-6 Jahre beanspruchen.

⁴⁶⁷ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.1.

⁴⁶⁸ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

⁴⁶⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 4.7.1.1.

⁴⁷⁰ Vgl. Art. 15 SGH-Gesetz; vgl. auch Art. 30 SERVG, das die SERV von der Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit, gleichzeitig aber die Mehrwertsteuer und die Verrechnungssteuer vorbehält.

⁴⁷¹ Vgl. vorstehend Ziffer 4.1.3.

4.7.2 Optimierung des Status quo

4.7.2.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Wird die SGH in der heutigen Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft belassen, so muss zwischen dem notwendigen (need to have) und dem wünschbaren (nice to have) Optimierungsbedarf unterschieden werden. Dementsprechend ergeben sich zwei Massnahmenpakete:

Notwendige Optimierung: Die notwendige Optimierung besteht in der Behebung der Abweichungen von den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts⁴⁷², soweit die Abweichungen nicht bewusst belassen werden sollen und soweit die Behebung auf der Verordnungsebene oder mit rein organisatorischen Massnahmen möglich sind. Es werden die folgenden Massnahmen empfohlen:

- Schaffung eines vom Bundesrat genehmigten Anforderungsprofils für die Verwaltung (Änderung von Art. 9 SGH-Verordnung);
- Schaffung einer Regelung bei Interessenkonflikten von Mitgliedern der Verwaltung und der Geschäftsstelle (Ergänzung der SGH-Verordnung);
- Verankerung der strategischen Vorgaben durch den Bundesrat in der SGH-Verordnung (Ergänzung der SGH-Verordnung) oder in einem Beschluss über die strategischen Ziele;
- Regelung des strategischen Controllings (Ergänzung der SGH-Verordnung);
- Spezialrechtliche Regelung betreffend Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung (Ergänzung der SGH-Verordnung), sofern eine konsequente Umsetzung politisch erwünscht ist;⁴⁷³
- Regelung weiterer personalpolitischer Vorgaben sowie der Verhandlungspflicht betreffend GAV (Ergänzung der ST-Verordnung).

Auf die Rückkehr zu einem öffentlich-rechtlichen Personalstatut ist nach der hier vertretenen Auffassung zu verzichten.

Weiter sollte in organisatorischer Hinsicht in jedem Fall durch entsprechende betriebsökonomische Analysen geklärt werden, ob die so genannte indirekte Beratung der SHG (d.h. die grundlegenden Analysen und Publikationen zur Finanzierung der Beherbergungswirtschaft) künftig durch Dienststellen im SECO oder durch Hochschulen und ob bestimmte Führungsunterstützungsprozesse (Personal, IT) durch die entsprechenden Dienste des SECO wahrgenommen und dadurch die Kosten der SGH reduziert werden könnten.

Wünschbare Optimierung: Das SGH-Gesetz und die SGH-Verordnung sind eher veraltet. Zudem bestehen mit einem Bundesgesetz, einer Verordnung, einem Statut und einer Geschäftsordnung klar zu viele Organisationserlasse auf verschiedenen Stufen. Es sollte deshalb ein neues ST-Gesetz erlassen werden, welche alle wesentlichen organisatorischen Elemente der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf Gesetzesstufe regelt (auch die heute in der SGH-Verordnung verankerten) und die Generalversammlung ermächtigt, die Regelung der Detailfragen in einem (öffentlich zugänglichen) Geschäftsreglement vorzunehmen. Das neue Gesetz sollte weiter genügend genaue Rechtsgrundlagen für die Steuerung der SGH mittels strategischen Vorgaben des Bundesrats und operativen Vorgaben des SECO enthalten.⁴⁷⁴ Die wünschbare Optimierung stellt somit eine reine Gesetzgebungsoptimierung dar.

4.7.2.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Es wird auf Ziffer 4.7.2.1 verwiesen.

⁴⁷² Vgl. vorstehend Ziffer 4.4.2.

⁴⁷³ Vgl. vorstehend Ziffern 2.7.2 und 3.4.2.

⁴⁷⁴ Etwa im Sinne von Art. 33 SERVG.

4.7.2.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Rechtliche Auswirkungen sind bei der Beibehaltung des Status quo keine zu erwarten.

4.7.2.4 Kosten

Die Kosten der *notwendigen Optimierung* bestehen weitestgehend in den kalkulatorischen Kosten des Bundes zur Verordnungsänderung.

Die Kosten der *wünschbaren Optimierung* bestehen weitestgehend in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten der Gesetzesänderungen (einschliesslich Vorbereitungsarbeiten, Projektleitung, etc.).

Eine Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen nicht möglich.

4.7.2.5 Zeitfaktor

Die *notwendige Optimierung* kann in 1 bis 2 Jahren umgesetzt werden.

Die *wünschbare Optimierung* dauert vom Zeitpunkt der Grundsatzentscheidung durch das SECO an 3-4 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).

4.7.3 Würdigung der organisatorischen Alternativen

Die Entscheidung, ob die SGH in der heutigen Rechts- und Organisationsform unter gleichzeitiger Optimierung weiterzuführen oder in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes umzuwandeln ist, hängt nicht alleine von den vorliegend untersuchten Faktoren ab und darf keinesfalls alleine durch die Idee der Konformität mit dem Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats (insb. Numerus clausus der Rechtsform gemäss Leitsatz 1) geprägt sein. Bevor ein Grundsatzentscheid gefällt werden kann, sind deshalb die folgenden zusätzlichen Abklärungen vorzunehmen:

- Würdigung des Ergebnisses der gegenwärtig laufenden Benchmark-Untersuchung von Hanser & Partner⁴⁷⁵ hinsichtlich des Instrumentariums der Förderung der Beherbergungswirtschaft. Eine Beibehaltung, Änderung oder Ergänzung der Förderinstrumente ist mitentscheidend bei der Wahl der Rechts- und Organisationsform. Zudem können allfällige Gesetzesänderungen so gebündelt werden.
- Betriebswirtschaftliche bzw. fachliche Analyse unter Bezug der betreffenden Stellen des SECO zur Frage, ob die so genannte indirekte Beratung der SHG (d.h. die grundlegenden Analysen und Publikationen zur Finanzierung der Beherbergungswirtschaft) wirklich eine Kernaufgabe der SGH darstellt oder künftig nicht besser durch Dienststellen im SECO oder durch Hochschulen wahrgenommen werden soll. Diese Abklärungen sind nicht nur unter dem Aspekt der Effizienz und Effektivität vorzunehmen, sondern auch hinsichtlich der Frage, ob es – im Sinne von Corporate Governance und im Sinne des Risikomanagements – zulässig ist, dass die SGH die fachlichen Grundlagen ihres Handelns selber erarbeitet.
- Betriebswirtschaftliche Analyse, ob die Führungsunterstützungsprozesse (insb. Personal und IT) der SGH nun wirklich optimiert sind, wie dies die SGH darstellt⁴⁷⁶, oder ob die Führungsunterstützungsprozesse nicht besser durch die entsprechenden Dienste des SECO in Ausnutzung vorhandener Restkapazitäten wahrgenommen werden und damit die Overhead-Kosten der SGH gesenkt werden könnten. Mit dieser Analyse würde gleichzeitig auch das diesbezügliche Spar-Potenzial bei einer Rechtsformumwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt ermittelt.

Angesichts der Tatsache, dass eine Änderung der Rechtsform der SGH in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes gegen 6 Jahre dauern wird, sollte die *notwendige Optimierung des Status quo in jedem Fall vorgenommen* werden. Sie stellt somit sozusagen das "Vorpro-

⁴⁷⁵ Vgl. BHP (2012).

⁴⁷⁶ Vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

gramm" zu beiden aufgezeigten Handlungsvarianten dar und sollte deshalb nach den vorstehend aufgezeigten zusätzlichen Abklärungen unverzüglich und unabhängig vom Grundsatzentscheid des SECO hinsichtlich der organisatorischen Alternativen gestartet werden.

Bezüglich einer Rechtsformumwandlung der SGH von einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ergeben sich aus der vorliegenden Untersuchung die folgenden Argumente:

- *Pro:* Für die Rechtsformumwandlung sprechen:
 - a. die engere Anbindung und damit direktere Führbarkeit eines Risikogeschäfts an die Bundesverwaltung;
 - b. die Harmonisierung der Rechtsform mit jener der SERV;
 - c. vollständige Kompatibilität mit den Vorgaben des Public Corporate Governance des Bundes;
 - d. allenfalls Effizienzgewinne insbesondere im Bereich der Führungsunterstützungsprozesse, evtl. auch durch kostengünstige Räume in Ausnutzung von bestehenden Raumreserven des Bundes auf dem Platz Bern.
- *Kontra:* Gegen die Rechtsformumwandlung sprechen:
 - a. die Abkehr von der mitgliedschaftlichen Struktur;
 - b. die hohen Kosten von CHF 27'000'000.- infolge der Kapitalablösung durch den Bund;
 - c. die möglichen Widerstände im politischen Entscheidungsprozess durch die betroffenen Kreise und wegen der Kosten.

5 Osec

5.1 Beschreibung des Untersuchungsgegenstands

5.1.1 Entstehungsgeschichte

Das Engagement des Bundes in der Exportförderung geht auf den 1908 in Kraft getretenen Bundesbeschluss betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für das Ausstellungswesen⁴⁷⁷ zurück.⁴⁷⁸

Die Rechtsvorgängerin der Osec (Business Network Switzerland), die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (SZH)⁴⁷⁹ entstand 1927 als Verein im Sinne des ZGB durch den Zusammenschluss dreier privatrechtlicher Förderinstitutionen (Schweizerische Zentrale für das Ausstellungswesen, Schweizerischer Nachweisdienst für Bezug und Absatz von Waren, Bureau industriel).⁴⁸⁰ Im gleichen Jahr erliess das Parlament mit dem Bundesbeschluss vom 31. März 1927 betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für Handelsförderung⁴⁸¹ die Rechtsgrundlage für die Unterstützung der SZH durch den Bund. Die Begründung für die Bundessubventionen lag darin, dass die SZH Aufgaben erfülle, welche sonst von der damaligen Handelsabteilung der Bundesverwaltung (heute SECO) hätten geleistet werden müssen.⁴⁸² Der Bund sicherte sich seine Mitsprache durch das Recht, das Organisationsreglement des Vereins durch den Bundesrat genehmigen zu lassen, und durch Einsitznahme mit vier vom Bundesrat zu wählenden Vertreterinnen bzw. Vertretern in der 14- bis 18-köpfigen Aufsichtskommission.⁴⁸³ Der Bundesbeschluss wurde später durch das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über eine Finanzhilfe an die Schweizerische Zentrale für Handelsförderung (OSEC)⁴⁸⁴ ergänzt. Der Bundesbeschluss und das Bundesgesetz wurden am 1. März 2001 durch das heutige Exportförderungsgesetz⁴⁸⁵ abgelöst.

Die Schweizer Exportförderung wird auf der Grundlage des Exportförderungsgesetzes grundsätzlich durch die Osec durchgeführt und besteht aus den Kernbereichen Information, Beratung und Auslandmarketing.⁴⁸⁶ Die Bundesbeiträge für die Exportförderung werden von der Bundesversammlung jeweils für vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss beschlossen.⁴⁸⁷ Diese staatlichen Förderbeiträge gehen fast ausschliesslich an die Osec.⁴⁸⁸ Für die Jahre 2008-2011 hat das Parlament für die Exportförderung (und damit für die Osec) einen Betrag von CHF 68'000'000.- gesprochen.⁴⁸⁹ Zusätzlich nimmt das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) gestützt auf Art. 1 Abs. 1 Exportförderungsgesetz Aufgaben der Exportförderung wahr: Die meisten der 18 operationell tätigen Swiss Business Hubs⁴⁹⁰ sind dem EDA-Vertretungsnetz (Botschaften, Konsulate) angeschlossen.⁴⁹¹ Das EDA übernimmt in diesen Swiss-Business-Hubs die Personalkosten im Wert von rund CHF 4'400'000.-, faktisch sind die rund 75 Angestellten der Swiss-Business-Hubs aber für die Osec tätig.⁴⁹² Ebenfalls zur Exportförderung gehört die Schweizerische Exportrisikoversi-

⁴⁷⁷ AS 24 559.

⁴⁷⁸ Vgl. BUNDESRAT (2000), BBI 2000 2101, S. 2103.

⁴⁷⁹ Office Suisse d'Expansion Commerciale.

⁴⁸⁰ Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 736; BUNDESRAT (2000), BBI 2000 2101, S. 2106; ausführlich zur Entstehungsgeschichte der SZH BUNDESRAT (1926), BBI 1926 II 925, S. 925 ff., 935 ff.

⁴⁸¹ BS 10 521; vgl. JAAG/RICH (2011), S. 736; BUNDESRAT (2000), BBI 2000 2101, S. 2103.

⁴⁸² Vgl. BUNDESRAT (1926), BBI 1926 II 925, S. 937.

⁴⁸³ Vgl. BUNDESRAT (1926), BBI 1926 II 925, S. 937 f.

⁴⁸⁴ AS 1990 244; mit späteren Änderungen von Art. 17 (AS 1998 1822) und Art. 14 (AS 2000 187).

⁴⁸⁵ AS 2001 1029; SR 946.14.

⁴⁸⁶ Vgl. BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240 ff.

⁴⁸⁷ Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 738.

⁴⁸⁸ Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 739.

⁴⁸⁹ Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 738.

⁴⁹⁰ USA, Kanada, Brasilien, Spanien, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, Polen, Russland, Golfstaaten, Südafrika, Indien, ASEAN, China, Japan und Korea, vgl. <http://aboutus.osec.ch/de/content/swiss-business-hubs> (Stand 19.11.2011).

⁴⁹¹ Vgl. BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2241.

⁴⁹² Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 737 und 739, je mit weiteren Hinweisen.

cherung (SERV)⁴⁹³, welche der gleichnamigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit obliegt, die ihre Rechtsgrundlage im Exportrisikoversicherungsgesetz (SERVG) hat. Die SERV ist nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

Ab dem 1. Januar 2008 wurden der Osec auch die Aufgaben der Investitions- und Importförderung in Entwicklungsländern übertragen, welche bis zu diesem Zeitpunkt vom Verein SIPPO (Importförderung) und von der SOFI AG (Investitionsförderung) wahrgenommen worden waren.⁴⁹⁴ Der Verein SIPPO und die SOFI AG wurden aufgehoben bzw. liquidiert.⁴⁹⁵ Diese Aufgabe der Osec, welche eine direkt vom SECO übertragene Aufgabe darstellt, stützt sich auf das Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe⁴⁹⁶, und insbesondere auf Art. 9 und 10 der Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe⁴⁹⁷.

Mit dem Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz⁴⁹⁸ wurde eine neue Rechtsgrundlage für die allgemeine Standortpromotion geschaffen. Die Fördermittel des Bundes werden jeweils für vier Jahre durch einen Bundesbeschluss festgelegt. Die Aufgabe wurde vom EVD mit Leistungsauftrag ab dem 1. Januar 2008 der Osec übertragen.⁴⁹⁹

5.1.2 Aktueller Auftrag

Die Osec ist heute in drei öffentlichen Aufgabenbereichen tätig, welche je andere Rechtsgrundlagen aufweisen und den Auftrag entsprechend prägen:⁵⁰⁰

- *Exportförderung*: Die Exportförderung bezweckt die Unterstützung von Schweizer und Liechtensteiner KMU bei der Ermittlung und Wahrnehmung von Absatzmöglichkeiten im Ausland sowie die Positionierung der Exporteure im Ausland als international konkurrenzfähige Anbieter. Diese Aufgaben werden in Ausführung des Exportförderungsgesetzes wahrgenommen.
- *Standortpromotion*: Die Aufgabe der Standortpromotion ist es, das Produkt "Unternehmensstandort Schweiz" im weltweiten Standortwettbewerb durch gezieltes Standortmarketing bestmöglich zu positionieren und damit die Ansiedelung von ausländischen Unternehmen in der Schweiz zu fördern. Diese Aufgabe wird in Ausführung des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz wahrgenommen.
- *Importförderung (SIPPO)*: Das Swiss Import Promotion Programme (SIPPO) bezweckt die Information der Exporteure von ausgewählten Entwicklungsländern über Märkte in der Schweiz und in der EU sowie den Aufbau und die Vermittlung von Handelsbeziehungen zwischen Exporteuren und Importeuren. Diese Aufgabe stützt sich auf die Gesetzgebung über die Entwicklungszusammenarbeit.

Bis Ende 2010 nahm die Osec zusätzlich noch die vergleichsweise eher kleine und besondere Aufgabe der *Investitionsförderung in Sub-Sahara Afrika (IPSSA)* war.⁵⁰¹ Das Investment Promotion in Sub-Sahara Africa-Projekt bezweckte einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen und zur Stärkung der Reformbereitschaft der begünstigten Länder sowie eine Zunahme von ausländischen Direktinvestitio-

⁴⁹³ In der neusten Botschaft über die Standortförderung wird die SERV allerdings als eigenständiges Element der Aussenwirtschaftsförderung neben der Exportförderung und der Standortförderung aufgeführt, vgl. BUNDESRAT (2011), BBI 2011 2337, S. 2342 (Inhaltsverzeichnis) und S. 2364 ff.

⁴⁹⁴ Vgl. BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2245; ERNST & YOUNG (2010), S. 21 f.; vgl. auch die Vorabklärungen dazu durch LIENHARD/ZURKINDEN (2006b), insb. S. 17.

⁴⁹⁵ Vgl. BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2245.

⁴⁹⁶ SR 974.0.

⁴⁹⁷ SR 974.01.

⁴⁹⁸ SR 194.2.

⁴⁹⁹ Vgl. Leistungsvereinbarung EVD-Osec 2008-2011.

⁵⁰⁰ Die nachfolgenden Beschreibungen der vier Bereiche lehnen sich an den Finanzbericht 2009, S. 10 und den Finanzbericht 2010, S. 10 an.

⁵⁰¹ Dieser Auftrag ist per Ende 2010 ausgelaufen, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 14.

nen in den begünstigten Ländern. Diese Aufgabe stützte sich auf die Gesetzgebung über die Entwicklungszusammenarbeit.

Der Gegenstand der *Exportförderung* wird in Art. 2 Exportförderungsgesetz klar mit den drei folgenden Bereichen umschrieben:

- Information der in der Schweiz ansässigen Unternehmen über Auslandmärkte;
- Beratung und Vermittlung von Kontakten, Geschäftsmöglichkeiten und Geschäftspartnern im Ausland;
- Allgemeine Werbung im Ausland zu Gunsten schweizerischer Produkte und Dienstleistungen, einschliesslich der Beteiligung an Messen und der Erteilung von Auskünften an ausländische Unternehmen über Firmen, Marken und Produkte von Anbietern in der Schweiz.

Das Gesetz legt in Art. 5 klare Anforderungen an die Wahrnehmung dieser Aufgaben fest. Der Auftrag wird in einem höchstens für vier Jahre abgeschlossenen Leistungsauftrag zwischen dem SECO und der jeweiligen beauftragten Trägerorganisation (zurzeit mit der Osec) konkretisiert (vgl. Art. 3 Exportförderungsgesetz).⁵⁰² Dieser Kernauftrag der Osec hat sich seit deren Gründung vor rund 80 Jahren kaum wesentlich verändert.⁵⁰³

Die *Standortpromotion* wird in Art. 2 des Bundesgesetzes zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz mit den folgenden Massnahmen bzw. einzelnen Aktivitäten beschrieben:

- Erstellen von Publikationen;
- Organisation von Investorenseminaren und anderen Promotionsveranstaltungen;
- Betreiben von Marketingaktivitäten an Fachmessen und von Medienarbeit;
- Erteilen von Auskünften an einzelne Unternehmen;
- Verfolgen der Entwicklung der wichtigsten Auslandmärkte und Zielgruppen.

Das Gesetz legt in Art. 5 klare Anforderungen an die Wahrnehmung dieser Aufgaben fest. Der Auftrag wird in einem höchstens für vier Jahre abgeschlossenen Leistungsauftrag zwischen dem EVD und der Osec konkretisiert (vgl. Art. 3 des Gesetzes).⁵⁰⁴

Die Aufgaben im Bereich der *Importförderung (SIPPO)* stützen sich auf Art. 6 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und werden dort wie folgt beschrieben: "Handelspolitische Massnahmen, die im Besonderen bezwecken, die Entwicklungsländer besser am Welthandel zu beteiligen, damit sie aus ihm grösseren Nutzen ziehen können". Die mit dem SECO abgeschlossene Leistungsvereinbarung "Importförderung" ist Teil der Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie, die auf den Pfeilern "Verbesserung des Marktzutritts im Ausland und Stärkung des internationalen Regelwerkes", "Stärkung der Binnenmarktpolitik der Schweiz" und "Besserer Miteinbezug der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft" beruht.⁵⁰⁵

Die Aufgaben im Bereich der *Investitionsförderung (IPSSA)* stützen sich auf Art. 6 Abs. 1 Bst. d des Bundesgesetzes über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und werden dort wie folgt beschrieben: "Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel, die die Entwicklung im Sinne des Artikels 5 begünstigen, namentlich von Investitionen".

⁵⁰² Vgl. Leistungsvereinbarung SECO-Osec 2008-2011; JAAG/RICH (2011), S. 740.

⁵⁰³ Vgl. ERNST & YOUNG (2010), S. 19.

⁵⁰⁴ Vgl. Leistungsvereinbarung EVD-Osec 2008-2011.

⁵⁰⁵ Vgl. <http://aboutus.osec.ch/de/content/importfoerderung> (Stand: 20.11.2011).

5.1.3 Rechtsform und Aufbauorganisation

Unter dem Namen Osec besteht mit Sitz in Zürich ein *nicht-gewinnorientierter Verein* im Sinne von Art. 60 ff. ZGB.⁵⁰⁶ Der Verein verfügt über die folgenden Organe:⁵⁰⁷

- Generalversammlung der Mitglieder;
- Verwaltungsrat;
- Geschäftsstelle,
- Revisionsstelle.

Die *Mitgliedschaft* der Osec können schweizerische und liechtensteinische natürliche und juristische Personen, Personenvereinigungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts erwerben, welche die Zwecke der Osec unterstützen.⁵⁰⁸ Die Aufnahme erfolgt durch die Geschäftsstelle aufgrund eines schriftlichen Gesuchs; abgewiesene Bewerberinnen und Bewerber können innert 30 Tagen nach Zugang des Entscheids einen Aufnahmeentscheid durch den Verwaltungsrat verlangen.⁵⁰⁹ Die *Generalversammlung* wird vom Verwaltungsrat, nötigenfalls von der Revisionsstelle einberufen; in der Regel findet sie wenigstens einmal jährlich statt.⁵¹⁰ Der Generalversammlung stehen folgende Befugnisse zu: a) Wahl der Mitglieder (5 bis 7) des Verwaltungsrates und der Revisionsstelle; b) Genehmigung der Jahresrechnung, des Jahresberichts sowie des Berichts der Revisionsstelle; c) Entlastung der Mitglieder des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung; d) Beschlussfassung über die Verwendung des Jahresergebnisses; e) Änderung der Statuten; f) Beschlussfassung über alle anderen der Generalversammlung durch Gesetz, Statuten oder den Verwaltungsrat überwiesenen Gegenstände.⁵¹¹ Die Generalversammlung ist ungeachtet der Teilnehmerzahl beschlussfähig; Bei Abstimmungen hat jedes Mitglied eine Stimme.⁵¹²

Der *Verwaltungsrat* besteht einschliesslich der Präsidentin bzw. des Präsidenten sowie einer Vizepräsidentin bzw. eines Vizepräsidenten aus fünf bis sieben Mitgliedern, die von der Generalversammlung gewählt werden; mindestens vier Mitglieder des Verwaltungsrates sind Wirtschaftsvertreterinnen oder -vertreter.⁵¹³ In den letzten Jahren wurden zunehmend Wirtschaftsfachpersonen und nicht mehr Verbandsvertretungen in den Verwaltungsrat gewählt.⁵¹⁴ Die Amtsdauer beträgt drei Jahre, jeweils bis zur Generalversammlung. Ersatzwahlen erfolgen für den Rest der jeweiligen Amtsdauer. Wiederwahl ist möglich. Der Verwaltungsrat konstituiert sich selbst. Die Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten muss vom Vorsteher bzw. der Vorsteherin des EVD genehmigt werden.⁵¹⁵ Der Verwaltungsrat hat folgende unentziehbare Aufgaben: a) strategische Führung der Osec und Erteilung der diesbezüglichen Weisungen; b) Genehmigung der organisatorischen Grundstruktur; c) Grundsätze der Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzplanung sowie des Finanzcontrollings; d) Ernennung und Abberufung des CEO sowie der Mitglieder der Geschäftsleitung; e) Genehmigung des Businessplans und der jährlichen Geschäftsplanung; f) Aufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, von Leistungsaufträgen, der Statuten, Reglemente und Weisungen; g) Festlegung der Mitgliederbeiträge auf Antrag des CEO; h) Verabschiedung des Geschäftsberichts zu Handen der Generalversammlung, Durchführung der Generalversammlung und Umsetzung ihrer Beschlüsse; i) Treffen der angezeigten Sanierungsmassnahmen bei Kapitalverlust und Überschuldung.⁵¹⁶

⁵⁰⁶ Art. 1.1 der Statuten.

⁵⁰⁷ Art. 4.1 der Statuten.

⁵⁰⁸ Art. 2.1 der Statuten.

⁵⁰⁹ Art. 2.2 der Statuten.

⁵¹⁰ Art. 5.1 der Statuten.

⁵¹¹ Art. 5.1 der Statuten.

⁵¹² Art. 5.3 der Statuten.

⁵¹³ Art. 6.1 der Statuten.

⁵¹⁴ Vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 14.

⁵¹⁵ Art. 6.1.2 der Statuten.

⁵¹⁶ Art. 6.4 der Statuten.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die Osec über eine *Geschäftsstelle*.⁵¹⁷ Der CEO leitet die Geschäftsstelle und führt die Geschäftsleitung. Er entscheidet über alle Gegenstände, die nicht durch Gesetz, Leistungsaufträge, Statuten oder Reglement einem anderen Organ vorbehalten sind und nimmt an den Sitzungen des Verwaltungsrates mit beratender Stimme teil. Organisation und Kompetenzen der Geschäftsleitung werden vom Verwaltungsrat im Geschäftsreglement festgelegt.⁵¹⁸

Als Revisionsstelle wählt die Generalversammlung auf die Dauer von einem Jahr ein nach den Vorschriften des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) zugelassenes und von der Osec unabhängiges Revisionsunternehmen.⁵¹⁹ Die Rechnungslegung der Osec erfolgt nach dem Grundsatz „true and fair“ und nach den Bestimmungen von Art. 662-679 sowie nach Art. 957-964 OR.⁵²⁰ Neben der Revisionsstelle untersteht die Osec auch der Finanzaufsicht durch die *Eidg. Finanzkontrolle* (Art. 8 Abs. 1 Bst. c und d FKG).

Die Osec untersteht *der Aufsicht des Bundes nach Massgabe der besonderen Bestimmungen*⁵²¹, nicht aber der allgemeinen Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung im Sinne von Art. 178 BV und Art. 8 Abs. 3 RVOG. Der Bund kann direkt auf die Organisation der Osec ausschliesslich durch die Genehmigung der Wahl der Präsidentin bzw. des Präsidenten durch das EVD Einfluss nehmen. Bei einer allfälligen Mitgliedschaft hat auch die Schweizerische Eidgenossenschaft in der Generalversammlung nur eine Stimme. Faktisch führt das SECO die Osec über ein Controlling-, Reporting- und Monitoringsystem, welches auch periodische Reporting-Gespräche beinhaltet. Die OSEC untersteht den aufsichtsrechtlichen Vorgaben der Subventionsgesetzgebung sowie der Finanzaufsicht durch die EFK.

Der *Finanzbedarf* der Osec wird gedeckt aus den Beiträgen des Bundes und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts, den Einnahmen aus der Erbringung von Dienstleistungen und dem Verkauf von Produkten, den Beiträgen der Mitglieder sowie aus weiteren Einnahmen.⁵²² Im Geschäftsjahr 2010 betragen die Abgeltungen von Bund und Kantonen CHF 56'021'620.-, die Mitgliederbeiträge CHF 1'333'966.- und die Einnahmen aus dem Kundenumsatz CHF 8'236'649.-.⁵²³

Die *Bundesversammlung* kann dahingehend auf die Osec Einfluss nehmen, dass sie alle vier Jahre den Zahlungsrahmen und im Rahmen des Voranschlags den jährlichen Budgetrahmen der Bundesbeiträge an die Osec festlegt. Ob gestützt auf Art. 14 Bst. e Mitglieder der Organe der Osec nicht der Bundesversammlung angehören dürfen, ist fraglich und hängt davon ab, ob man die weitgehende Abhängigkeit der Osec von den Bundesbeiträgen als "beherrschende Stellung" des Bundes betrachtet.

5.2 Vergleich mit entsprechenden Organisationen im Ausland

5.2.1 Grundsätzliches

Verwaltungsvergleichen sind sehr anspruchsvoll und aufwändig.⁵²⁴ Insbesondere muss die Auswahl der Vergleichsstaaten so erfolgen, dass eine Vergleichbarkeit wirklich besteht. Die nachfolgenden Ländervergleichen stellen deshalb auf die Arbeiten ab, die im Rahmen einer Benchmark-Studie der Brugger und Partner AG im Jahr 2009 geleistet wurden.⁵²⁵ Es wird aus diesem Grund auch mit den gleichen Vergleichsstaaten gearbeitet.⁵²⁶ In älteren

⁵¹⁷ Art. 7.1 der Statuten.

⁵¹⁸ Art. 6.7.1 und Art. 7.1.3 der Statuten; vgl. auch Geschäftsreglement.

⁵¹⁹ Art. 8.1.1 der Statuten.

⁵²⁰ Art. 3.2.2 der Statuten.

⁵²¹ Sog. Verbandsaufsicht gemäss Art. 8 Abs. 4 RVOG.

⁵²² Art. 3.1.1 der Statuten.

⁵²³ Vgl. Finanzbericht 2010, S. 3.

⁵²⁴ Vgl. oben Ziffer 1.3.6.; die Osec bezeichnet einen solchen Vergleich in ihrem Bereich als "schwierig, weil die Aufbau- und Ablaufstrukturen stark von der jeweiligen Verwaltungsorganisation, vom Privatisierungsgrad und der Rechtskultur abhängen", vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 14.

⁵²⁵ RIGASSI/GERBER (2009).

⁵²⁶ Auch aus den Interviews und den vom SECO zur Verfügung gestellten Informationen geht im Übrigen hervor, dass diese Staaten am ehesten zu einem Vergleich geeignet sind.

Studien wurden auch schon Vergleiche mit anderen Staaten durchgeführt⁵²⁷; auf diese wird aber aus Aktualitätsgründen (teilweise veränderte institutionelle Verhältnisse) nicht besonders eingegangen. Auch die Autoren dieser Studie weisen im Übrigen darauf hin, dass sich ein staatenübergreifender Vergleich von Exportförderungs- und Standortpromotionsorganisationen wegen "unterschiedlicher institutioneller Arrangements" teilweise als schwierig erweist.⁵²⁸ Ergänzend werden eigene Recherchen beigezogen.

5.2.2 Deutschland

Für die zentrale staatliche Exportförderung und Standortpromotion ist in Deutschland die Germany Trade and Invest Gesellschaft für Aussenwirtschaft und Standortmarketing mbH zuständig (meist unter "Germany Trade & Invest" bzw. dem Kürzel "GTAI" tätig).⁵²⁹ Es handelt sich um eine beim zuständigen Registergericht eingetragene GmbH.⁵³⁰ Alleingesellschafterin der GmbH ist die Bundesrepublik Deutschland.⁵³¹ Sowohl der Gesellschaftsvertrag wie auch die beiden Geschäftsordnungen verpflichten die Unternehmensorgane zur Beachtung des Public Corporate Governance Kodex der Bundesrepublik Deutschland.⁵³² Die Hälfte der Aufsichtsratsmitglieder wird vom öffentlichen Sektor entsandt, die Bundesrepublik Deutschland hat das Recht auf Ernennung von vier Mitgliedern; die anderen Aufsichtsratsmitglieder stammen aus der Wirtschaft.⁵³³ Der Bund ist konkret vertreten durch Staatssekretäre oder Minister aus den folgenden Ministerien: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Auswärtiges Amt, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Bildung und Forschung.⁵³⁴ Die Finanzierung erfolgt grossmehrheitlich durch Bundesbeiträge (ca. 90 %) bzw. durch Abgeltung von besonderen Bundesaufträgen (ca. 5 %).⁵³⁵ Die Rechnungslegung bzw. Rechnungsprüfung erfolgt nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs für grosse Kapitalgesellschaften.⁵³⁶ Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof Prüf- bzw. Aufsichtsrechte.⁵³⁷

Die Germany Trade & Invest verfügt über ein internationales Netzwerk mit Büros in allen Kontinenten.

5.2.3 Österreich

In Österreich werden die Exportförderung und die Standortpromotion je getrennt durch *zwei verschiedene Träger* ausgeführt.

Die *Exportförderung* erfolgt durch Austrian Trade. Austrian Trade ist eine Sparte des österreichischen Wirtschaftskammer-Systems.⁵³⁸ Die Wirtschaftskammern als solche sind von Gesetzes wegen vorgesehene Zwangskörperschaften und haben damit einen öffentlich-rechtlichen Status. Das österreichische Kammersystem lässt sich mit den Organisationen öffentlichen oder privaten Rechts anderer Staaten kaum vergleichen. Erschwerend für einen Vergleich kommt hinzu, dass die massgeblichen Strukturen der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) nicht primär auf die Exportförderung ausgerichtet sind, sondern auf die Gesamttätigkeit der WKÖ. Die Exportförderung gehört zum so genannten "Eigenen Wirkungsbereich" der WKÖ⁵³⁹, welcher der Aufsicht anderer staatlicher Behörden weitgehend entzogen

⁵²⁷ Vgl. KRÄHENBÜHL/TENGER (2004); BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005).

⁵²⁸ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 2.

⁵²⁹ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 8; <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Meta/ueber-uns.html> (Stand: 30.04.2012).

⁵³⁰ Vgl. <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Meta/impressum.html> (Stand: 30.04.2012).

⁵³¹ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 8; Germany Trade & Invest, Corporate Governance Bericht 2010, S. 1.

⁵³² Vgl. Germany Trade & Invest, Corporate Governance Bericht 2010, S. 1.

⁵³³ Vgl. Germany Trade & Invest, Corporate Governance Bericht 2010, S. 2.; Geschäftsbericht 2010 der Germany Trade & Invest.

⁵³⁴ Vgl. Geschäftsbericht 2010 der Germany Trade & Invest.

⁵³⁵ Vgl. Geschäftsbericht 2010 der Germany Trade & Invest; gemäss RIGASSI/GERBER (2009), S. 9 ff. ausgehend vom Budget 2009 zusammen total 98 Prozent.

⁵³⁶ Vgl. Germany Trade & Invest, Corporate Governance Bericht 2010, S. 6.

⁵³⁷ Vgl. Germany Trade & Invest, Corporate Governance Bericht 2010, S. 2.

⁵³⁸ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 7; http://wko.at/awo/wkoat_english/austrian_trade_wko.htm (Stand: 07.11.2011).

⁵³⁹ Vgl. § 31 des Wirtschaftskammergesetzes (WKG; i.d.F. der Novelle BGBl. I Nr. 78/2006).

ist⁵⁴⁰. Es besteht nur eine generelle Verbandsaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.⁵⁴¹ Der Rechnungshof hat gegenüber der WKÖ eine beschränkte Finanzaufsichtskompetenz.⁵⁴² Die WKÖ verfügt über ein eigenes Netzwerk im Ausland.

Die *Standortpromotion* wird durch die Austrian Business Agency - Österreichische Industrieansiedlungs- und WirtschaftswerbungsgmbH (ABA Invest in Austria)⁵⁴³ durchgeführt. Der Rechnungshof hat gegenüber der WKÖ eine beschränkte Finanzaufsichtskompetenz.⁵⁴⁴

5.2.4 Grossbritannien

In Grossbritannien obliegen Exportförderung und Standortpromotion einer einzigen Organisation, der UK Trade and Investment (UKTI).⁵⁴⁵ Die UKTI ist als eine gemeinsame Institution des Foreign Commonwealth Office und des Department for Business, Innovation & Skills Teil der öffentlichen Verwaltung.⁵⁴⁶ Die Institution hat keine eigenen Angestellten; die personellen Ressourcen werden von den beiden beteiligten Departementen zur Verfügung gestellt.⁵⁴⁷ Die Kosten der Institution werden dem Department for Business, Innovation & Skills angerechnet und von diesem ausgewiesen.⁵⁴⁸

Die UKTI verfügt über ein internationales Netzwerk mit Büros in allen Kontinenten. Diese Aussenbüros werden durch die UKTI selbst, durch die Britische Botschaft und durch beauftragte Dritte betrieben.

5.2.5 Finnland

In Finnland werden die Exportförderung und die Standortpromotion je getrennt von *zwei verschiedenen Trägern* ausgeführt.

Die Exportförderung ist dem seit 1919 mit diesem Zweck bestehenden Verein Finnish Foreign Trade Association bzw. Suomen Ulkomaankauppaliitto (Finpro) übertragen.⁵⁴⁹ Der Verein hat rund 550 Mitglieder aus der Wirtschaftswelt.⁵⁵⁰ Der Verein verfügt heute über rund 400 Angestellte. Zwischen dem Ministry for Trade and Industry und Finpro besteht ein Leistungsauftrag.⁵⁵¹ Der Staat ist mit Vertretern verschiedener Ministerien sowie der Innovationsförderungsagentur (Tekes) im Vorstand (Board) vertreten.⁵⁵² Der Anteil der staatlichen Beiträge an die Finanzierung beträgt rund 65 Prozent.⁵⁵³ Finpro verfügt über ein internationales Netzwerk mit Büros in allen Kontinenten (66 Büros in 45 Ländern).⁵⁵⁴ Diese Aussenbüros werden durch die Finpro selbst, durch die finnische Botschaft und durch beauftragte Dritte betrieben.

Die *Standortpromotion* wird durch Invest in Finland ausgeführt. Invest in Finland ist ein spezialisierter Dienstleistungsanbieter für ausländische Investoren, die direkt in Finnland investieren wollen; sowohl Unternehmen, die sich in Finnland niederlassen wollen, als auch Un-

⁵⁴⁰ Vgl. § 7 des Wirtschaftskammergesetzes (WKG; i.d.F. der Novelle BGBl. I Nr. 78/2006).

⁵⁴¹ Vgl. § 136 des Wirtschaftskammergesetzes (WKG; i.d.F. der Novelle BGBl. I Nr. 78/2006).

⁵⁴² Vgl. § 20a des Bundesgesetzes über den Rechnungshof (Rechnungshofgesetz 1948 – RHG) BGBl. Nr. 144/1948, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 98/2010.

⁵⁴³ Vgl. <http://investinaustria.at/DE/Home/ABA-Invest+in+Austria.aspx> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁴⁴ Vgl. <http://www.rechnungshof.gv.at/ueber-den-rh/auftrag-und-ziele.html> (Stand: 30.04.2012); § 12 des Bundesgesetzes über den Rechnungshof (Rechnungshofgesetz 1948 – RHG) BGBl. Nr. 144/1948, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 98/2010.

⁵⁴⁵ <http://www.ukti.gov.uk> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁴⁶ Vgl. http://www.ukti.gov.uk/de_de/home.html (Stand: 30.04.2012).

⁵⁴⁷ Vgl. http://www.ukti.gov.uk/de_de/home.html (Stand: 30.04.2012).

⁵⁴⁸ Vgl. http://www.ukti.gov.uk/de_de/home.html (Stand: 30.04.2012).

⁵⁴⁹ Zur Geschichte von Finpro vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/organization/history> (Stand: 21.11.2011).

⁵⁵⁰ Vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/membership> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁵¹ Vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/organization/history> (Stand: 30.04.2012), anderer Auffassung RIGASSI/GERBER (2009), S. 8.

⁵⁵² Vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/organization/finpro-management-team-and-board-of-directors> (Stand: 21.11.2011).

⁵⁵³ Vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/organization/key-figures> (Stand: 21.11.2011); RIGASSI/GERBER (2009), S. 9 ff.

⁵⁵⁴ Vgl. <http://www.finpro.fi/web/english-pages/network> (Stand: 30.04.2012).

ternehmen, die bereits in Finnland etabliert sind, werden unterstützt.⁵⁵⁵ Invest in Finland ist eine Agentur der öffentlichen Verwaltung.⁵⁵⁶

5.2.6 Singapur

In Singapur ist die International Enterprise (IE) Singapore zuständig für Exportförderung und Standortpromotion. Die IE Singapore ist Teil der Staatsverwaltung (Agency).⁵⁵⁷ Die Organisation verfügt über ein Leitungsgremium (Board), dem auch Personen aus Wirtschaftsunternehmen angehören. Die IE Singapore verfügt über ein internationales Netzwerk mit Büros in allen Kontinenten (teilweise in den diplomatischen Vertretungen der Republik Singapur).

5.2.7 Neuseeland

In Neuseeland ist die New Zealand Trade & Enterprise (NZTE)⁵⁵⁸ zuständig für die zentrale Exportförderung und Standortpromotion. NZTE entstand im Jahr 2003 aus dem Zusammenschluss von zwei Regierungsagenturen (Trade New Zealand und Industry New Zealand). Sie hat den Status einer so genannten Crown Entity, einer besonderen Form öffentlich-rechtlicher Unternehmen des Staates.⁵⁵⁹ Dieser Status wird der NZTE durch die neuseeländische Wirtschaftsgesetzgebung verliehen.⁵⁶⁰ Solche Crown Entities verfügen über ein Board als Leitungsgremium.⁵⁶¹ Das zuständige Ministerium übt eine direkte Aufsichtsfunktion aus und ernennt in der Regel die Mitglieder des Boards.⁵⁶² Insgesamt kann eine Crown Entity mit einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt des schweizerischen Bundesrechts verglichen werden.

Die NZTE verfügt über ein internationales Netzwerk mit Büros in allen Kontinenten⁵⁶³; zahlreiche dieser Büros befinden sich in den diplomatischen Vertretungen Neuseelands.

5.2.8 Erkenntnisse

Zusammenfassend können die Organisationen der Vergleichsstaaten wie folgt charakterisiert werden:

Kriterium	D	A AWO ABA	GB	SF	SG	NZ
Gesetzliche Grundlage vorhanden ⁵⁶⁴	ja	ja nein	nein	ja nein	ja	ja
Verwaltungseinheit (v)/Auslagerung (a)	a	a a	v	a v	v	a ⁵⁶⁵
Wenn ausgelagert: Rechtsform. öff-rechtl. (ö)/privatrechtl. (p)	p	ö p	---	p ö	v	ö

⁵⁵⁵ Vgl. http://www.investinfinland.fi/deutsch/en_GB/deutsch/ (Stand: 30.04.2012).

⁵⁵⁶ Vgl. http://www.investinfinland.fi/about_us/en_GB/about_us/ (Stand: 30.04.2012); "Invest in Finland is the government agency", offenbar keine Stiftung wie bei RIGASSI/GERBER (2009), S. 8 dargestellt.

⁵⁵⁷ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 8; <http://www.iesingapore.gov.sg/wps/portal> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁵⁸ Vgl. <http://www.nzte.govt.nz/Pages/default.aspx> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁵⁹ Siehe Crown Entities Act 2004, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2004/0115/latest/whole.html#d1m329631> (Stand: 30.08.2011; zuletzt besucht am 30.04.2012).

⁵⁶⁰ Section 8 New Zealand Trade and Enterprise Act 2003.

⁵⁶¹ Section 25 Crown Entities Act 2004.

⁵⁶² Section 27 ff. Crown Entities Act 2004.

⁵⁶³ Vgl. <http://www.nzte.govt.nz/about-nzte/international-offices/pages/international-offices.aspx> (Stand: 30.04.2012).

⁵⁶⁴ Übernommen von RIGASSI/GERBER (2009), S. 8.

⁵⁶⁵ Die Kategorisierung bei RIGASSI/GERBER (2009), S. 8, als "Verwaltungseinheit" greift hier angesichts der weitgehenden Autonomie von Crown Entities zu kurz.

Fortsetzung

Kriterium	D	A AWO ABA	GB	SF	SG	NZ
Anteil des Staates als Eigner (%)	100	0 100	100	0 100	100	100
Staatsvertreter im Verwaltungsorgan	ja	nein ?	ja	ja ja	ja	ja
Leistungssteuerung durch Auftrag/Leistungsvereinbarung	ja	nein nein	nein	ja ???	???	ja
Anteil öffentliche Finanzierung (%)	95	12.5 ⁵⁶⁶ >99	100	65 100	100	97.5
Rechnungslegung analog grossen Kapitalgesellschaften	ja	nein ja	nein	??? ???	???	nein
Aufsichts- bzw. Prüfbefugnis der Finanzaufsicht des Bundes	ja	ja ja	ja	??? ???	???	ja
Aussenstellen (Büros) im Ausland	ja	ja nein	ja	ja nein	ja	ja

Insgesamt können aus der Vergleichung mit dem Fokus der vorliegenden Studie die folgenden Erkenntnisse gewonnen werden:

- *Subsidiarität:* Alle untersuchten ausländischen Exportförderungs- bzw. Standortpromotionsagenturen können dem Aufgabentypus der *Dienstleistungen mit Monopolcharakter*⁵⁶⁷ gemäss dem Corporate-Governance-Bericht zugeordnet werden.⁵⁶⁸ Die Organisationen sind überwiegend nur in Aufgabenbereichen tätig, die von privaten Dienstleistern nicht abgedeckt werden.⁵⁶⁹ An dieser Beurteilung können gewisse Entwicklungen hin zu einer erhöhten Eigenwirtschaftlichkeit und die Tatsache, dass mit Ausnahme der IE Singapore keine der Organisationen systematisch prüft, ob der Auftrag subsidiär ist⁵⁷⁰, nichts ändern. Auf den Websites zahlreicher Organisationen wird bei einzelnen Dienstleistungen ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese kostenlos sind. Auch die Anteile der staatlichen Finanzierung sprechen klar dafür, dass weitgehend nur Leistungen erbracht werden, für welche kein Markt besteht.
- *Positionierung zur Zentralverwaltung:* Es scheint hinsichtlich der Positionierung zur Zentralverwaltung kein Organisationsmodell zu bestehen, für welches besondere Präferenzen bestehen bzw. welches für die Aufgabe der Exportförderung und Standortpromotion besonders geeignet scheint. In den Vergleichsstaaten finden sich öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Träger; die Aufgabe wird durch die Zentralverwaltung oder durch ausgelagerte Einheiten erfüllt.

⁵⁶⁶ Der grösste Teil der Finanzierung der AWO erfolgt über die verpflichtenden, steuerähnlichen Abgaben der österreichischen Unternehmen an die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), so dass letztlich die Finanzierung im Staatenvergleich als gegen 100 Prozent staatlich bezeichnet werden muss.

⁵⁶⁷ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.4.

⁵⁶⁸ Die Osec zweifelt an diesem Befund mit der Begründung, das Subsidiaritätsprinzip sei eine "Schweizerische Besonderheit" (vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 15). Dies mag aus einer internationalen verfassungsrechtlichen Sicht richtig sein, vorliegend geht es aber bei der Rechtsvergleichung um die Frage von Erkenntnissen hinsichtlich der schweizerischen Sicht (Die Frage ist: Wie würden die ausländischen Organisationen gemäss Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats positioniert?).

⁵⁶⁹ Eigene Abklärungen, gleicher Auffassung auch RIGASSI/GERBER (2009), S. 20.

⁵⁷⁰ Vgl. RIGASSI/GERBER (2009), S. 20 f.

- *Staat als Eigner*: Auch bei ausgelagerter Aufgabenerfüllung findet sich der Staat häufig als Eigner. Interessant ist, dass keine gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (d.h. Organisationen mit einer nur teilweisen Beteiligung des Staates) zu finden sind. Entweder ist der Staat Eigner oder er beauftragt eine rein private Organisation.⁵⁷¹
- *Staatsvertreter/innen*: Staatsvertreterinnen und Staatsvertreter in den Organisationen bilden unabhängig von der Rechtsform die Regel.
- *Leistungssteuerung*: Offenbar hat sich eine Steuerung mit Leistungsauftrag (noch) nicht als Instrument der staatlichen Steuerung der Exportförderung und Standortpromotion durchgesetzt.
- *Finanzaufsicht des Staates*: Die oberste staatliche Finanzaufsichtsbehörde verfügt in den meisten Fällen (für Finnland und Singapur konnte dies nicht abgeklärt werden) über ein Aufsichtsrecht (analog der EFK in der Schweiz).
- *Aussenstellen*: Es scheint, dass eigene Aussenstellen im Ausland für eine Exportförderungsagentur unverzichtbar sind, jedenfalls weisen alle Vergleichsorganisationen solche auf.⁵⁷² Aus der Tatsache, dass dort, wo die Aufgaben der Exportförderung und der Standortpromotion getrennt sind, die Institutionen der Standortförderung keine Aussenstellen haben, könnte man allenfalls schliessen, dass die Aussenstellen in einer funktionellen Betrachtung nur für die Exportförderung notwendig sind.⁵⁷³ Sehr oft findet sich eine *Zusammenarbeit mit den diplomatischen Vertretungen* (Botschaften, Konsulate) des Staates.

5.3 Positionierung auf der Grundlage der Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts

5.3.1 Ministerialaufgaben

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁵⁷⁴ und ausgehend von den Aufgaben der Osec⁵⁷⁵ kann die Osec im Vergleich zum Aufgabentyp der Ministerialverwaltung⁵⁷⁶ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Ministerialverwaltung	Charakteristika der Osec im Vergleich
Gegenstand Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.	Trifft nicht zu: Die Osec nimmt keine Aufgaben der Politikvorbereitung und keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr.
Hoheitlichkeit Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.	Trifft nicht zu: Die Osec nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Sie kann insbesondere keine Verfügungen erlassen. ⁵⁷⁷ Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die Osec auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.

⁵⁷¹ Anders, d.h. gemischtwirtschaftlich ist die Organisation offenbar in Schweden, vgl. BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 64.

⁵⁷² Dies bestätigen im Übrigen auch ältere Studien für Frankreich (KRÄHENBÜHL/TENGER [2004], S. 10) und Italien (KRÄHENBÜHL/TENGER [2004], S. 12).

⁵⁷³ Die Praxiserfahrungen des Seco scheinen allerdings diese Vermutung nicht zu bestätigen (vgl. Schreiben Seco vom 3. Januar 2012, S. 3).

⁵⁷⁴ Siehe oben Ziffer 1.3.7.; die Osec ist der Auffassung, die Aufgabentypologie lasse sich bei Organisationen des 5. Kreises nicht unbesehen anwenden (Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 5 und 11 f.), diese Auffassung wird von den Verfassern im Grundsatz aber nicht geteilt.

⁵⁷⁵ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁷⁶ Siehe oben Ziffer 1.3.7.2.

⁵⁷⁷ Vgl. auch JAAG/RICH (2011), S. 746, verbunden mit der Kritik, dass die Beitragsgewährung durch die Osec eigentlich Verfügungscharakter hätte; auch das SECO geht nach internen Abklärungen davon aus, dass die Osec nach geltendem Recht nicht verfügen darf.

<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da die Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass die Osec mit ihrem dreifachen Auftrag⁵⁷⁸ in der schweizerischen Ausenwirtschaft eine entscheidende Rolle spielt und in überwiegender Masse durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber angesichts der in der Gesetzgebung klar definierten Aufgaben möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert.⁵⁷⁹</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotenzial bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.</p>	<p>Trifft kaum zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung gering. Ausnahmen bilden die Zusammenarbeit mit dem EDA (diplomatische Vertretungen/Swiss Business Hubs), der SERV⁵⁸⁰ und mit der ST⁵⁸¹.</p> <p>Das Synergiepotenzial der Osec liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.</p>	<p>Trifft teilweise zu:</p> <p>Für die Osec besteht die Notwendigkeit eines eigenen Auftritts. Die anderen Fragen spielen hinsichtlich Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine untergeordnete Rolle.</p>

Die Analyse zeigt, dass die Osec *nicht dem Aufgabentyp der Ministerialverwaltung zugeordnet* werden kann. Dies überrascht in Anbetracht des Aufgabenkatalogs der Osec⁵⁸² und der daraus hervorgehenden klaren Ausrichtung als Dienstleister für Dritte nicht.

5.3.2 Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁵⁸³ und ausgehend von den Aufgaben der Osec⁵⁸⁴ kann die Osec im Vergleich zum Aufgabentyp der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht⁵⁸⁵ wie folgt dargestellt werden:

⁵⁷⁸ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁷⁹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch Bundesrat (2007), BBl 2007 2227, S. 2240.

⁵⁸⁰ Vgl. z.B. Eidgenössische Finanzkontrolle (2005), S. 52.

⁵⁸¹ Vgl. Osec/Schweiz Tourismus (2010).

⁵⁸² Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁸³ Siehe oben Ziffer 1.3.7.; die Osec ist der Auffassung, die Aufgabentypologie lasse sich bei Organisationen des 5. Kreises nicht unbesehen anwenden (Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 5 und 11 f.), diese Auffassung wird von den Verfassern im Grundsatz aber nicht geteilt.

⁵⁸⁴ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁸⁵ Siehe oben Ziffer 1.3.7.3.

Charakteristika der Wirtschafts- bzw. Sicherheitsaufsicht	Charakteristika der Osec im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>a. Wirtschaftsaufsicht (Aufsicht über das Funktionieren von Märkten und Regulierung von werdenden Märkten),</p> <p>b. Sicherheitsaufsicht (Schutz der Öffentlichkeit oder von Marktteilnehmenden vor Gefahren in Zusammenhang mit spezifischen Marktleistungen).</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Die Osec erfüllt keine Aufsichtsaufgaben, insbesondere nicht im Sinn der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht.</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Die Osec nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Sie kann insbesondere keine Verfügungen erlassen.⁵⁸⁶ Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die Osec auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.</p>
<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Gering; der politische Steuerungsspielraum wird bewusst eingeschränkt, damit eine politisch unabhängige Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.</p>	<p>Trifft nicht zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass die Osec mit ihrem dreifachen Auftrag⁵⁸⁷ in der schweizerischen Aussenwirtschaft eine entscheidende Rolle spielt und in überwiegender Masse durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber angesichts der in der Gesetzgebung klar definierten Aufgaben möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p> <p>Bei der Osec wird der politische Steuerungsspielraum nicht bewusst zu Gunsten der Unabhängigkeit eingeschränkt; das war seit 1927 nie ein politisches Thema.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Niedrig; Monopolleistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert.⁵⁸⁸</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Gering; Bedarf nach spezifischen Ressourcen reduziert das Synergiepotenzial; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung.</p>	<p>Trifft weitgehend zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung gering. Ausnahmen bilden die Zusammenarbeit mit dem EDA (diplomatische Vertretungen/Swiss Business Hubs), der SERV⁵⁸⁹ und mit der ST⁵⁹⁰.</p> <p>Das Synergiepotenzial der Osec liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>

⁵⁸⁶ Vgl. auch JAAG/RICH (2011), S. 746, verbunden mit der Kritik, dass die Beitragsgewährung durch die Osec eigentlich Verfügungscharakter hätte; auch das SECO geht nach internen Abklärungen davon aus, dass die Osec nach geltendem Recht nicht verfügen darf.

⁵⁸⁷ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁸⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240.

⁵⁸⁹ Vgl. z.B. Eidgenössische Finanzkontrolle (2005), S. 52.

⁵⁹⁰ Vgl. Osec/Schweiz Tourismus (2010).

Besonderheiten	Trifft nicht zu (nicht relevant):
<p>Monopolcharakter und Hoheitlichkeit der zugrunde liegenden Leistungen sprechen grundsätzlich für die zentrale Leistungserbringung. Grund für die Auslagerung solcher Aufgaben ist deshalb nicht deren Marktnähe, sondern das spezielle Unabhängigkeitserfordernis bzw. der Bedarf an Distanz zum politischen Tagesgeschäft.</p> <p>Da die Aufgaben im Bereich der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht häufig von sehr kleinen Einheiten wahrgenommen werden, stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen verschiedene Einheiten bei einer Auslagerung zusammengefasst werden sollten oder ob die Unabhängigkeit allenfalls auch mit organisatorischen Abgrenzungen innerhalb der Zentralverwaltung (z.B. Behördenkommissionen) gewährleistet werden kann.</p>	<p>Die Besonderheiten sind bei der Osec nicht von Relevanz.</p> <p>Die Frage einer Zusammenfassung mit einer anderen Einheit stellt sich nur hinsichtlich der ST. Diese Frage ist aber bezüglich der Positionierung in den vier Aufgabentypen ohne Relevanz.</p>

Die Osec gehört klarerweise *nicht zum Aufgabentypus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht*. Dies ergibt sich auch ohne die vorstehende Detailanalyse ganz offensichtlich aus dem Aufgabenkatalog der Osec⁵⁹¹.

5.3.3 Dienstleistungen mit Monopolcharakter

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁵⁹² und ausgehend von den Aufgaben der Osec⁵⁹³ kann die Osec im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter⁵⁹⁴ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Monopoldienstleistungen	Charakteristika der Osec im Vergleich
<p>Gegenstand</p> <p>Dienstleistungen, bei denen der Wettbewerb aufgrund von Marktversagen oder aufgrund der Gesetzgebung nicht oder nur eingeschränkt funktioniert.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert.⁵⁹⁵</p>
<p>Hoheitlichkeit</p> <p>Mehrheitlich nicht hoheitliche Leistungen.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Osec nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Sie kann insbesondere keine Verfügungen erlassen.⁵⁹⁶ Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die Osec auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.</p>

⁵⁹¹ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁹² Siehe oben Ziffer 1.3.7.; Die Osec ist der Auffassung, die Aufgabentypologie lasse sich bei Organisationen des 5. Kreises nicht unbesehen anwenden (Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 5 und 11 f.), diese Auffassung wird von den Verfassern aber im Grundsatz nicht geteilt.

⁵⁹³ Siehe oben Ziffer 5.1.2

⁵⁹⁴ Siehe oben Ziffer 1.3.7.4.

⁵⁹⁵ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240.

⁵⁹⁶ Vgl. auch JAAG/RICH (2011), S. 746, verbunden mit der Kritik, dass die Beitragsgewährung durch die Osec eigentlich Verfügungscharakter hätte; auch das SECO geht nach internen Abklärungen davon aus, dass die Osec nach geltendem Recht nicht verfügen darf.

<p>Politischer Steuerungsbedarf</p> <p>Unterschiedlich; im Allgemeinen relativ hoch, teilweise jedoch durch Gesetz oder exogene Rahmenbedingungen beschränkt.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Angesichts der Tatsache, dass die Osec mit ihrem dreifachen Auftrag⁵⁹⁷ in der schweizerischen Außenwirtschaft eine entscheidende Rolle spielt und in überwiegender Masse durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber angesichts der in der Gesetzgebung klar definierten Aufgaben möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.</p>
<p>Marktfähigkeit</p> <p>Mittel bis niedrig; hauptsächlich gemeinwirtschaftliche Leistungen; Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln und/oder Gebühren sowie z.T. Drittmitteln.</p>	<p>Trifft zu:</p> <p>Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert.⁵⁹⁸</p>
<p>Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf</p> <p>Geringes Synergiepotenzial, da die Aufgaben häufig spezifischer Ressourcen und Supportprozesse bedürfen; die Aufgabenerfüllung bedingt kaum eine verwaltungsinterne Koordination; vielmehr bedingt eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung, dass die damit betrauten Einheiten sich selbstständig positionieren und profilieren können.</p>	<p>Trifft weitgehend zu:</p> <p>Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung gering. Ausnahmen bilden die Zusammenarbeit mit dem EDA (diplomatische Vertretungen/Swiss Business Hubs), der SERV⁵⁹⁹ und mit der ST⁶⁰⁰.</p> <p>Das Synergiepotenzial der Osec liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.</p>
<p>Besonderheiten</p> <p>Mehrheitlich hoher Bedarf nach eigenständigem Erscheinungsbild (Visibilität) und rechtlicher Selbstständigkeit.</p>	<p>Trifft vollumfänglich zu:</p> <p>Die Osec benötigt sowohl gegenüber den Wirtschaftspartnern wie auch im internationalen Kontext einen starken Auftritt mit einer wahrnehmbaren eigenen „Identität“ (Visibilität).</p>

Vom Aufgabenprofil her passt die Osec vollumfänglich in den Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter.⁶⁰¹ Die Osec ist unzweifelhaft ein Dienstleister. Bereits 1926 hat der Bundesrat in einer Botschaft an das Parlament Folgendes festgehalten: "Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass auch Arbeit geleistet wird, die sonst vom Bunde, insbesondere von der Handelsabteilung geleistet werden müsste, der ja u.a. obliegt 'die Förderung des Handels und Absatzes der schweizerischen Produkte im Ausland'."⁶⁰² Dass die Osec nur subsidiär handeln darf, d.h., wenn die Leistungen nicht auch am Markt erbracht werden, war auch bei den Vorarbeiten zum Exportförderungsgesetz ein Thema⁶⁰³ und fand schliesslich in Art. 2 des Exportförderungsgesetzes seinen Niederschlag. Auch in jüngerer Zeit wurde klar zum Ausdruck gebracht, dass die Osec nur subsidiär tätig sein soll.⁶⁰⁴ Die Ausrichtung der Osec auf Dienstleistungen mit Monopolcharakter ist somit unzweifelhaft. Darauf weist letztlich auch die Verwaltungsvergleichung hin.⁶⁰⁵

⁵⁹⁷ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁵⁹⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240.

⁵⁹⁹ Vgl. z.B. Eidgenössische Finanzkontrolle (2005), S. 52.

⁶⁰⁰ Vgl. Osec/Schweiz Tourismus (2010).

⁶⁰¹ Die Osec bestreitet diesen Befund, dies primär mit grundsätzlichen methodischen Zweifeln, d.h. mit Zweifeln an der Anwendbarkeit der Aufgabentypologie auf Organisationen im 5. Kreis, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 16 f.

⁶⁰² BUNDESRAT (1926), BBI 1926 II 925, S. 937.

⁶⁰³ BUNDESRAT (2000), BBI 200 2101, S. 2106 und 2112.

⁶⁰⁴ Vgl. BUNDESRAT (2007), BBI 2007, 2227, S. 2240; auch LIENHARD/ZURKINDEN (2006a), S. 3 reihen die Landeswerbung ganz allgemein unter die Dienstleistungen mit Monopolcharakter ein.

⁶⁰⁵ Siehe oben Ziffer 5.2.8.

5.3.4 Dienstleistungen am Markt

Ausgehend von der dargestellten Methodik⁶⁰⁶ und ausgehend von den Aufgaben der Osec⁶⁰⁷ kann die Osec im Vergleich zum Aufgabentyp der Dienstleistungen am Markt⁶⁰⁸ wie folgt dargestellt werden:

Charakteristika der Dienstleistungen am Markt	Charakteristika der Osec im Vergleich
Gegenstand Dienstleistungen im (teilweise regulierten) Wettbewerb.	Trifft kaum zu: Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. ⁶⁰⁹ Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert. ⁶¹⁰
Hoheitlichkeit Nicht hoheitliche Leistungen.	Trifft zu: Die Osec nimmt keine Aufgaben mit auch nur annähernd hoheitlichem Charakter wahr. Sie kann insbesondere keine Verfügungen erlassen. ⁶¹¹ Da das Personal privatrechtlich angestellt wird, handelt die Osec auch im Verhältnis zum Personal nicht hoheitlich.
Politischer Steuerungsbedarf Niedrig; das Gesetz garantiert einen Mindestversorgungsgrad (Grundversorgungsauftrag, Konzessionen usw.); darüber hinaus richten sich die Leistungen nach dem Markt.	Trifft nur teilweise zu: Angesichts der Tatsache, dass die Osec mit ihrem dreifachen Auftrag ⁶¹² in der schweizerischen Aussenwirtschaft eine entscheidende Rolle spielt und in überwiegender Masse durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber angesichts der in der Gesetzgebung klar definierten Aufgaben möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag erfüllt werden.
Marktfähigkeit Mehrheitlich marktfähige und preisfinanzierte Leistungen.	Trifft nicht zu: Die Osec erbringt Dienstleistungen des Marken-, Standort- und Produktmarketings, der Werbung, der Beratung sowie die Vermittlung von Dienstleistungen, für welche kein Markt besteht. Die Subsidiarität spielt eine grosse Rolle und ist teilweise auch gesetzlich verankert. ⁶¹³
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf Gering; die Aufgabenerfüllung bedingt zumindest teilweise spezifische Ressourcen (Personalbereich, Informatik, Immobilien, Infrastruktur) und kaum verwaltungsinterne Koordination und Vernetzung; hingegen ist ein eigenständiges Auftreten (Visibilität) des Aufgabenträgers aus Marketing-Gründen von Vorteil.	Trifft zu: Das Synergiepotenzial ist hinsichtlich der Leistungen der Zentralverwaltung oder hinsichtlich von Organisationen der dezentralen Verwaltung gering. Ausnahmen bilden die Zusammenarbeit mit dem EDA (diplomatische Vertretungen/Swiss Business Hubs), der SERV und mit der ST. Das Synergiepotenzial der Osec liegt in der Zusammenarbeit mit Akteuren, die klar ausserhalb der Bundesverwaltung liegen und oft privatwirtschaftlich oder als NGO privatrechtlich organisiert sind.

⁶⁰⁶ Siehe oben Ziffer 1.3.7.; die Osec ist der Auffassung, die Aufgabentypologie lasse sich bei Organisationen des 5. Kreises nicht unesehen anwenden (Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 5 und 11 f.), diese Auffassung wird von den Verfassern aber im Grundsatz nicht geteilt.

⁶⁰⁷ Siehe oben Ziffer 5.1.2

⁶⁰⁸ Siehe oben Ziffer 1.3.7.5.

⁶⁰⁹ Dass die Osec Messeaktivitäten und teilweise andere Leistungen zu Marktpreisen erbringt (vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 16), ist im Schema der Aufgabentypologie kein Indiz dafür, dass tatsächlich ein Markt besteht oder die Dienstleistung auch marktfähig wäre.

⁶¹⁰ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240.

⁶¹¹ Vgl. auch JAAG/RICH (2011), S. 746, verbunden mit der Kritik, dass die Beitragsgewährung durch die Osec eigentlich Verfügungscharakter hätte; auch das SECO geht nach internen Abklärungen davon aus, dass die Osec nach geltendem Recht nicht verfügen darf.

⁶¹² Siehe oben Ziffer 5.1.2.

⁶¹³ Vgl. Art. 2 Abs. 2 Exportförderungsgesetz, siehe auch BUNDESRAT (2007), BBI 2007 2227, S. 2240.

<p>Besonderheiten</p> <p>Die Schaffung von gleich langen Spiessen der Wettbewerbsteilnehmer ist wichtig.</p>	<p>Trifft nicht zu (nicht relevant):</p> <p>Diese Frage ist hinsichtlich der Aufgaben der Osec nicht von hoher Relevanz.</p>
---	---

Die Osec ist unzweifelhaft ein Dienstleister. Trotz teilweiser Übereinstimmungen mit dem Profil des Aufgabentypus der Dienstleistungen am Markt kann die Osec auf Grund ihrer gesetzlichen Aufgaben klarerweise nicht diesem Aufgabentypus zugeordnet werden.⁶¹⁴

5.3.5 Positionierung im erweiterten 4-Kreise-Modell

Die Osec steht heute als Verein ohne Bundesbeteiligung im 5. Kreis. Sie stellt eine grundsätzlich vom Bund unabhängige privatrechtliche Organisation dar, der jeweils für vier Jahre mittels Leistungsauftrag Aufgaben des Bundes ohne hoheitlichen Charakter übertragen werden. Gleichzeitig werden diese Leistungen durch Bundesbeiträge abgegolten. Organisationen aus dem 5. Kreis fallen grundsätzlich nicht mehr unter den Wirkungsbereich des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats.⁶¹⁵ Dies ergibt sich auch daraus, dass sich die Organisationen im 5. Kreis nicht mehr in der dezentralen Bundesverwaltung⁶¹⁶ und damit ohne besondere gesetzliche Grundlage nicht im Aufsichtsbereich des Bundesrats befinden. Grundsätzlich richten sich die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts an Anstalten und Aktiengesellschaften. Trotzdem wird in jüngerer Zeit versucht, diese Leitsätze auch für den 5. Kreis, d.h. für Subventionsverhältnisse fruchtbar zu machen.⁶¹⁷

5.3.6 Zwischenergebnis

Geht man von der Aufgabentypologie aus, so wäre die vom Bundesrat bevorzugte Rechtsform bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt.⁶¹⁸ Bei der Osec besteht mithin ein *Widerspruch zwischen der faktischen Situation heute und der aus der Sicht des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats optimalen Positionierung*.

5.4 Positionierung auf der Grundlage der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts

5.4.1 Grundsätzliches

Der Bundesrat hat im Corporate-Governance-Bericht⁶¹⁹ sowie im Zusatzbericht⁶²⁰ insgesamt 37 Leitsätze für die Organisation von verselbstständigten Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, festgelegt.⁶²¹ Organisationen aus dem 5. Kreis – und damit die Osec – *fallen grundsätzlich nicht unter den Wirkungsbereich des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats*.⁶²² Trotzdem wird auch für die Osec ein Abgleich mit den Leitsätzen vorgenommen. Im Anhang 4 wird aufgezeigt, ob und inwieweit die Organisation der Osec diesen Leitsätzen entspricht. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, ob der betreffende Leitsatz grundsätzlich auch auf subventionierte Organisationen im 5. Kreis übertragbar ist.⁶²³ Abweichungen von Relevanz werden zusammenfassend in der nachfolgenden Ziffer 2.4.2 dargestellt und diskutiert. Dabei wird zu berücksichtigen sein, dass die Leitsätze grundsätzlich auf die Organisati-

⁶¹⁴ Vgl. dazu ausführlich oben Ziffer 5.3.3 am Schluss.

⁶¹⁵ Vgl. LIENHARD (2006), S. 3 f. und 13; GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 52, mit Hinweis auf BUNDESRAT (2006), BBI 2006 8233, S. 8242.

⁶¹⁶ Rechtlich verselbstständigte öffentlich-rechtliche Körperschaften, Stiftungen und Anstalten sowie Aktiengesellschaften, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht, gehören zur dezentralen Verwaltung im Sinne von Art. 7a RVOV, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen.

⁶¹⁷ Vgl. LIENHARD (2011), S. 70, mit Hinweis auf GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff.

⁶¹⁸ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 sowie Leitsatz 1.

⁶¹⁹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8233, S. 8266.

⁶²⁰ Vgl. Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht, BBI 2009 2659, S. 2713 ff.

⁶²¹ Siehe http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

⁶²² Vgl. LIENHARD (2006), S. 3 f. und 13; BUNDESRAT (2006), BBI 2006 8233, S. 8242.

⁶²³ Es wird dabei auf die Beurteilung von GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff. abgestellt.

on der öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Aktiengesellschaft und deren Anbindung an den Bund ausgerichtet sind.⁶²⁴

5.4.2 Relevante Abweichungen

Vorab gilt es festzuhalten, dass die Untersuchung aufzeigt, dass eine relativ hohe Anzahl von Leitsätzen für die Osec *nicht von Relevanz* sind, dies unabhängig davon, ob man sie als auf subventionierte NPO übertragbar erachtet oder nicht (Leitsätze 10-13, 18, 20, 21, 22b, 24, 25, 34-37).

Die heutige Organisation der Osec erfüllt die folgenden Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats *in relevanter Weise nicht*, sofern man diese nach den von GUGGISBERG/MAURER aufgestellten Kriterien⁶²⁵ als übertragbar erachtet:

- *Leitsatz 5 (nicht erfüllt):* Soweit für die Experten ersichtlich, gibt es kein vom Bundesrat oder von einem Organ der Osec beschlossenes oder genehmigtes Anforderungsprofil für die Verwaltungsratsmitglieder der Osec. Hier besteht Handlungsbedarf (wenn auch in einem eher nebensächlichen Punkt⁶²⁶). Nach Auffassung der Osec würde nichts entgegenstehen, dass künftig die Generalversammlung das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrats beschliesst.⁶²⁷
- *Leitsatz 6 (nicht erfüllt):* Es fehlen Regeln bezüglich Interessenkonflikte und Interessenwahrung. Hier besteht Handlungsbedarf.
- *Leitsatz 9 (evtl. nicht erfüllt, zu diskutieren):* Die finanziellen und standortpolitischen Interessen des Bundes könnten im Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter entsprechende Bundesvertretungen rechtfertigen. Darauf weist auch die Vergleichung mit andern Ländern hin. Der Bund hat derzeit in der Osec keine instruierbaren Vertreter/innen. Andererseits handelt es sich bei der Osec um einen Verein ohne Bundesbeteiligung im 5. Kreis. Grundsätzlich ist in solchen rein privatrechtlichen Organisationen die Generalversammlung für die Wahl des Verwaltungsrats autonom zuständig.⁶²⁸ Die Nichterfüllung von Leitsatz 9 ist allenfalls eher ein Hinweis darauf, dass der Verein die falsche Rechtsform sein könnte, und nicht auf ein Ungenügen der heutigen Organisation an sich.
- *Leitsatz 19 (bei sinngemässer Anwendung nicht erfüllt):* Der Leitsatz 19 benennt zwar nur Anstalten; er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden. Der Inhalt des Geschäftsberichts der Osec ist nirgendwo geregelt.⁶²⁹ Er entspricht (ohne diesbezügliche Rechtspflicht) aber vollumfänglich den Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften.⁶³⁰ Nach Auffassung der Osec könnte dies entsprechend auch in den Statuten verankert werden.⁶³¹
- *Leitsatz 22a (nicht erfüllt):* Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften, er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Aktiengesellschaft gilt. Das Controlling betreffend die Osec ist nur auf der operativen Ebene (vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 Bst. e Exportförderungsgesetz), nicht aber auf der strategischen Ebene geregelt.⁶³² Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der Gesetze).⁶³³

⁶²⁴ Auf diese Problematik weist richtigerweise auch die Osec hin, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

⁶²⁵ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff.

⁶²⁶ Die Vertretung der Sprachregionen ist für eine gute Exportförderung bzw. Standortpromotion weit weniger von Bedeutung als die Vertretung aller relevanten Branchen.

⁶²⁷ Vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 19.

⁶²⁸ Dieser Auffassung ist zu Recht auch die Osec, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 19.

⁶²⁹ Auch nicht in den Leistungsvereinbarungen.

⁶³⁰ Vgl. auch Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012: "Die Osec hält sich an die Vorschriften des OR und befolgt dabei die Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften".

⁶³¹ Vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 19.

⁶³² Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten (AS 2011 5859, Inkrafttreten am 1. Januar 2012) wird die

- *Leitsatz 31 (formal nicht erfüllt, Leitsatz aber nicht anwendbar)*: Eine Regelung, welche die Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung statuiert, fehlt bei der Osec. Nun schreibt allerdings Art. 6a Abs. 6 BPG folgendes vor: "Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Grundsätze nach den Absätzen 1–5 für alle privatrechtlichen Unternehmen sinngemäss angewendet werden, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die ihren Sitz in der Schweiz haben." Die Osec ist vom Bund aber weder kapital- noch stimmässig besetzt. E contrario folgt somit aus Art. 6a Abs. 6 BPG, dass die Kaderlohngesetzgebung auf die Osec nicht (auch nicht sinngemäss) anwendbar ist.⁶³⁴
- *Leitsatz 32 (nicht erfüllt)*: Strategische personalpolitische Vorgaben fehlen bei der Osec.
- *Leitsatz 33 (nicht erfüllt)*: Für die Osec wurden bisher keine arbeitsrechtlichen Mindeststandards und keine Verhandlungspflicht für einen GAV verankert.

Berücksichtigt man auch die nicht auf NPO übertragbaren Leitsätze, so erfüllt die heutige Organisation der Osec zusätzlich die folgenden Leitsätze nicht:

- *Leitsatz 1 (nicht erfüllt)*: Die Osec entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet. Die Osec erfüllt auf Grund der Zuordnung zum Aufgabentypus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter auch nicht die Voraussetzungen, um nach diesem Leitsatz privatrechtlich organisiert zu sein.⁶³⁵ Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.
- *Leitsatz 17 (nicht erfüllt)*: Gemäss Leitsatz 17 soll die Verabschiedung der strategischen Zielsetzungen in der Zuständigkeit des Bundesrats liegen. Die Vorgaben der Leistungsvereinbarungen werden gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Vorgabe von EVD und SECO vorgenommen. Um den Leitsatz 17 einzuhalten, müssten das Exportförderungsgesetz und das Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz geändert werden. Dies würde grundsätzlich im Widerspruch zu den nach Vereinsrecht dem Verwaltungsrat obliegenden Aufgaben⁶³⁶ stehen; die neuere und speziellere Bestimmung des Exportförderungsgesetzes würde aber dem Vereinsrecht vorgehen.

Im Wesentlichen konzentrieren sich die relevanten Abweichungen auf die folgenden drei Bereiche:

- Rechtsform;
- (Strategisches) Controlling und Reporting;
- Personalpolitische Vorgaben, wobei im Detail noch zu klären ist, inwieweit diese nach den Vorschriften des BPG auf Organisationen im 5. Kreis überhaupt anwendbar sind.⁶³⁷

Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird obsolet werden.

⁶³³ Nach Auffassung der Osec spricht nichts grundsätzlich gegen eine Festsetzung der strategischen Ziele durch den Bundesrat, wenn auch dies wiederum ein Eingriff in die Organisationsautonomie darstellt, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 19.

⁶³⁴ Vgl. zur Kaderlohnproblematik auch vorstehend Ziffer 2.8.2.

⁶³⁵ Vgl. oben Ziffer 5.2.6.

⁶³⁶ Vgl. vorstehend Ziffer 5.1.3.

⁶³⁷ Vgl. dazu die Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 20. "Als Organisation, die im Privatrecht beheimatet ist, kann man die Osec nicht verpflichten, die Kaderlohnverordnung des Bundes anzuwenden. Wir erachten diese Leitsätze für die Osec als nicht anwendbar. Die Osec verschliesst sich aber der Diskussion nicht grundsätzlich und erklärt sich bereit, die mögliche Übernahme und Anwendung gewisser Grundprinzipien zu überprüfen und allenfalls auf eine Angleichung hin zu arbeiten."

5.4.3 Zwischenergebnis

Obwohl die Osec als Verein nicht ins Schema der Public Corporate Governance des Bundes passt, entspricht die Organisation der Osec weitgehend den Leitsätzen des Bundesrats. Wenn die Rechtsform des Vereins beibehalten werden sollte, so stellt sich die Frage, ob sich die Osec nicht nach den Corporate-Governance-Grundsätzen für NPO zertifizieren lassen sollte.⁶³⁸

Unabhängig von der Wahl der Alternative hinsichtlich Rechtsform⁶³⁹ werden *Änderungen an der Gesetzgebung* bezüglich der Osec notwendig sein.

5.5 Positionierung anhand von kritischen Erfolgsfaktoren

5.5.1 Strukturbezogene Kriterien

Es bestehen nur wenige Untersuchungen zur Frage von Erfolgsfaktoren der Standortförderung. Es scheint hinsichtlich der Positionierung zur Zentralverwaltung kein Organisationsmodell zu bestehen, für welches besondere Präferenzen bestehen bzw. welches für die Aufgabe der Exportförderung und Standortpromotion besonders geeignet scheint.⁶⁴⁰ Es fällt allerdings auf, dass die Schweiz einer der wenigen Staaten ist, die ihre gesamte Aussenwirtschaftsförderung durch eine rein private Organisation (d.h. nicht durch die Verwaltung, eine staatliche Agentur oder ein Unternehmen im Mitbesitz des Staates) vornehmen lässt.⁶⁴¹

Hinsichtlich der Struktur erscheinen lediglich folgende Faktoren als besonders erfolgversprechend:

- Konzentration der Akteure und insbesondere Exportförderung und Standortpromotion aus einer Hand;⁶⁴²
- Starkes Aussennetz.⁶⁴³

Hinsichtlich der horizontalen *Konzentration der Kräfte* im Sinne von Aufgabenbündelung hat die Schweiz angesichts der Zusammenführung weitgehend aller Aussenwirtschaftsförderungsmassnahmen bei der Osec⁶⁴⁴ (mit Ausnahme des Tourismusbereichs) wohl bereits weitestgehend alles Mögliche und Sinnvolle getan. Als Prinzipal tritt heute auch in den zur Entwicklungszusammenarbeit gehörenden Bereichen SIPPO und IPSSA das EVD bzw. das SECO auf. Ob die *Steuerung mit Leistungsverträgen* gegenüber einem Verein (im 5. Kreis) oder gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Anstalt (im 3. Kreis) erfolgt, scheint bei richtiger Ausgestaltung des Führungsinstrumentariums für den Erfolg nicht von besonderer Bedeutung. Allenfalls können die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht geklärten offenen vergaberechtlichen Fragen⁶⁴⁵ diese Beurteilung noch beeinflussen. Dieser strukturelle Erfolgsfaktor ist somit hinsichtlich der Rechtsform und Positionierung der Organisation unspezifisch.

Es gehört offenbar zu den Erfolgsfaktoren eines wirksamen Aussennetzes, dass das Aussennetz direkt Bestandteil der Förderorganisation ist und dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Aussennetzes personell dieser Organisation unterstellt sind; gerade dies ist aber bei der schweizerischen Organisation nicht der Fall.⁶⁴⁶ Das Aussennetz basiert andererseits

⁶³⁸ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/).

⁶³⁹ Vgl. nachfolgend Ziffer 5.6.

⁶⁴⁰ Vgl. oben Ziffer 5.2.8, vgl. auch RIGASSI/GERBER (2009), S. 7 f.

⁶⁴¹ Vgl. oben Ziffer 5.2.8, vgl. auch RIGASSI/GERBER (2009), S. 7 f.; BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 68.

⁶⁴² Vgl. KRÄHENBÜHL/TENGER (2004), S. 2 f.; BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 68; EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2005), Zusammenfassung und S. 82 ff.

⁶⁴³ Vgl. oben Ziffer 5.2.8, vgl. auch RIGASSI/GERBER (2009), S. 7 f.; KRÄHENBÜHL/TENGER (2004), S. 2 f.; BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 67; EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2005), Zusammenfassung und S. 83.

⁶⁴⁴ Vgl. Aufgabenkatalog oben Ziffer 5.1.2.

⁶⁴⁵ Vgl. vorstehend Ziffer 1.1.3, mit Hinweisen.

⁶⁴⁶ Vgl. BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 67; EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2005), Zusammenfassung und S. 83 f.

– auch bei den verglichenen Organisationen im Ausland⁶⁴⁷ – oft auf den diplomatischen Vertretungen. Dies kann aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein; zudem hilft in Transitionsländern offenbar der diplomatische Status.⁶⁴⁸ In dieser Hinsicht würde die Situation vereinfacht, wenn die Aufgaben der Osec durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit nach BPG angestelltem Personal erfüllt werden könnte. Damit wäre eine Unterstellung des Personals der Swiss Business Hubs unter die Förderagentur trotz der Eingliederung in eine diplomatische Vertretung (allenfalls mit diplomatischem Status) kein Problem mehr.

5.5.2 Prozessbezogene Kriterien

Es lassen sich in den bekannten Untersuchungen kaum Hinweise dafür finden, dass eine besondere Rechtsform oder Positionierung zum Staat die Prozesse einer Förderagentur erfolgreicher werden lässt.⁶⁴⁹

Der Erfolg der Vernetzung von Akteuren und Marktteilnehmern im Inland ist offenbar nicht oder nur marginal davon abhängig, ob die Organisation einen mitgliedschaftlichen Charakter hat. Im Gegensatz zum Bereich der Tourismusförderung wird im Bereich der allgemeinen Exportförderung das Mitwirkungspotenzial durch die Mitglieder der Organisation nur wenig wahrgenommen.⁶⁵⁰ Aus dieser Sichtweise bringt die Form des Vereins wenig Vorteile.

5.5.3 Potenzialbezogene Kriterien

Ein kritischer Erfolgsfaktor ist der Ressourceneinsatz. Die Schweiz setzt für ihre Aussenwirtschaftsförderung im Verhältnis insgesamt weniger finanzielle und personelle Mittel ein als das Ausland.⁶⁵¹ Die Frage des Ressourceneinsatzes steht vorliegend aber in keinem Zusammenhang mit der Rechtsform oder der Positionierung im Verhältnis zur Verwaltung.

5.5.4 Ergebnisbezogene Kriterien

Als wesentlicher Erfolgsfaktor wird die *Einhaltung des wirtschaftsverfassungsrechtlichen Subsidiaritätsgrundsatzes* genannt.⁶⁵² Dieser ist in der Schweiz auch politisch seit langem gut verankert und sogar gesetzlich geregelt (vgl. Art. 2 Exportförderungsgesetz).⁶⁵³ Obwohl die vormals bestehenden falschen Anreize zur wirtschaftlichen Tätigkeit am Markt mit dem Exportförderungsgesetz bzw. der Einführung von Leistungsvereinbarungen ausgeräumt wurden,⁶⁵⁴ muss davon ausgegangen werden, dass eine private Organisation eher Gefahr läuft, durch ihre Nebentätigkeiten am Markt das Subsidiaritätsprinzip zu verletzen, als eine öffentlich-rechtliche Anstalt.

Wesentlich scheint als Erfolgsfaktor auch das *Vertrauen* zu sein, das in die Förderagentur bzw. in die Exportförderung und Standortpromotion ganz allgemein gesetzt wird.⁶⁵⁵ Wesentlich scheint diesbezüglich der Aspekt der "Good Governance" bzw. der Corporate Governance. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt bietet hier wohl mehr Gewähr für (Public) Corporate Governance als ein Verein, der ausserhalb des Aufsichtskreises der Regierung steht. Um das gleiche Mass an Vertrauen zu erlangen, müsste der Verein Osec eine Zertifizierung auf der Grundlage einer Private Corporate Governance-Regelung vornehmen lassen⁶⁵⁶.

⁶⁴⁷ Vgl. oben Ziffer 5.2.8.

⁶⁴⁸ Vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2005), Zusammenfassung; dies bestätigt die Osec, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2011, S. 22.

⁶⁴⁹ Die Osec bestreitet dies mit Hinweis auf ihre Kundenbefragungen, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 22.

⁶⁵⁰ Erkenntnisse aus den Interviews.

⁶⁵¹ Vgl. KRÄHENBÜHL/TENGER (2004), S. 2; BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 60; RIGASSI/GERBER (2009), S. 9.

⁶⁵² Vgl. BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 11; EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE (2005), S. 85; ERNST & YOUNG (2010), S. 20.

⁶⁵³ Vgl. oben Ziffer 4.3.3.

⁶⁵⁴ Vgl. BUNDESRAT (2000), BBI 2000 2101, S. 2112.

⁶⁵⁵ Vgl. BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 11.

⁶⁵⁶ Z.B. nach dem Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/); vgl. auch LIENHARD (2011), S. 70.

Letztlich vergibt die Osec auch Beiträge an Dritte, d.h., sie reicht die erhaltenen Bundesgelder teilweise weiter. In der Rechtslehre wurde zu Recht bemängelt, dass dies ein staatliches Handeln darstellt, das *Verfügungscharakter* hat, und dass heute dementsprechend der verfassungsrechtlich gebotene Rechtsschutz fehlt.⁶⁵⁷ Die Osec nimmt hier somit faktisch Handlungen mit hoheitlichem Charakter vor, zu denen sie durch das Gesetz nicht ermächtigt ist; im Ergebnis führt dies zu einer rechtstaatlich problematischen Situation für jene, deren Beitragsgesuch abgelehnt wird. Grundsätzlich wäre es möglich, durch entsprechende gesetzliche Bestimmungen auch einen Verein zum Erlass von Verfügungen zu ermächtigen. Es stellt sich aber die Frage, ob angesichts des hoheitlichen Aspekts dieser Tätigkeit eine öffentlich-rechtliche Anstalt nicht die angemessenere Rechtsform wäre.

5.5.5 Zwischenergebnis

Insgesamt ergibt sich aus der Sicht der wenigen organisationsrelevanten kritischen Erfolgsfaktoren eine leichte Präferenz zu Gunsten einer Ausgestaltung als *öffentlich-rechtliche Anstalt*.

Die Abklärungen über den Weg zu einer entsprechenden Änderung der Organisationsform⁶⁵⁸ werden aufzeigen, ob Transformationskosten und Optimierung in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

5.6 Organisatorische Alternativen

5.6.1 Öffentlich-rechtliche Anstalt

Geht man von der Aufgabentypologie aus, so wäre die vom Bundesrat bevorzugte Rechtsform bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt.⁶⁵⁹ Die Vergleichung zeigt zudem auf, dass die Schweiz zu den wenigen Staaten zu gehören scheint, welche ihre gesamte Aussenwirtschaftsförderung durch eine rein private Organisation (d.h. nicht durch die Verwaltung, eine staatliche Agentur oder ein Unternehmen im Mitbesitz des Staates) vornehmen lassen.⁶⁶⁰ Wegen des vom Bundesrat festgelegten „Numerus clausus“ der Rechtsformen für Auslagerungen (Leitsatz 1)⁶⁶¹ kann eine direkte staatliche Beteiligung an der Förderagentur in der Schweiz bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter wohl nur in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgen. Eine öffentlich-rechtliche Anstalt hätte auch gewisse Vorteile.⁶⁶² Die einzige organisatorische Alternative, die sich zum heute bestehenden Verein Osec somit anbietet, ist die öffentlich-rechtliche Anstalt. Eine Anstalt ist hier auch deshalb eine Option, weil die mitgliedschaftliche Ausgestaltung keinen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellt.

5.6.2 Status quo (Verein)

Die Osec steht heute als Verein ohne Bundesbeteiligung im 5. Kreis. Sie stellt eine grundsätzlich vom Bund unabhängige privatrechtliche Organisation dar, der jeweils für vier Jahre mittels Leistungsauftrag Aufgaben des Bundes ohne hoheitlichen Charakter übertragen werden. Gleichzeitig werden diese Leistungen durch Bundesbeiträge abgegolten. Geht man von der Aufgabentypologie aus, so wäre die vom Bundesrat bevorzugte Rechtsform bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt.⁶⁶³ Bei der Osec besteht mithin ein Widerspruch zwischen der faktischen Situation heute und der aus der Sicht des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats optimalen Positionierung. Angesichts der Tatsache, dass die Osec mit ihrem dreifachen Auftrag⁶⁶⁴ in der schweizeri-

⁶⁵⁷ Vgl. JAAG/RICH (2011), S. 746 f.

⁶⁵⁸ Vgl. nachfolgend Ziffer 4.7.

⁶⁵⁹ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 sowie Leitsatz 1.

⁶⁶⁰ Vgl. oben Ziffer 5.2.8, vgl. auch RIGASSI/GERBER (2009), S. 7 f.; BRUGGER/KRÄHENBÜHL/TENGER (2005), S. 68.

⁶⁶¹ Vgl. auch oben Ziffer 1.3.7.8.

⁶⁶² Vgl. oben Ziffer 5.5.

⁶⁶³ Vgl. oben Ziffer 1.3.7.8 sowie Leitsatz 1.

⁶⁶⁴ Siehe oben Ziffer 5.1.2.

schen Aussenwirtschaft eine entscheidende Rolle spielt und in überwiegender Masse durch Bundesmittel finanziert ist, besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Dieser kann aber angesichts der in der Gesetzgebung klar definierten Aufgaben möglicherweise auch mittels Leistungsvertrag, allenfalls mit Ergänzungen der Gesetzgebung⁶⁶⁵ erfüllt werden.

Die Beibehaltung des Status quo erscheint insgesamt immer noch als valable organisatorische Alternative, insbesondere wenn Optimierungen vorgenommen werden. In die Betrachtungen einbezogen werden müssen dabei auch die sehr lange Tradition – das heutige System der Export- bzw. Aussenwirtschaftsförderung besteht bereits seit 1927 – und die Tatsache, dass die Verfasser ausser der Durchsetzung der Public Corporate Governance des Bundes zumindest zur Zeit keinen anderen sachlichen Grund erkennen konnten, einen Systemwechsel vorzunehmen.

5.7 Wege zu einer Optimierung der Rechts- und Organisationsform

5.7.1 Öffentlich-rechtliche Anstalt

5.7.1.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Es gibt grundsätzlich zwei Wege, die Aufgaben des heutigen Vereins Osec auf eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes zu übertragen und damit eine entsprechende Optimierung der Rechts- und Organisationsform vorzunehmen:

- a. Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt durch den Bund und Nicht-Erneuerung des Leistungsauftrags mit der Osec (der Verein Osec bleibt bestehen);
- b. Umwandlung des Vereins Osec in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes unter Mitwirkung der Osec (Organisationsentwicklungsprozess, der die Zustimmung der Osec voraussetzt).

Die Variante a fällt nach Auffassung der Verfasser aus den folgenden Gründen ausser Betracht:

- Der Bund kann die Osec gegen deren Willen nicht ohne weiteres auflösen⁶⁶⁶; es würden sich zudem Fragen der Verhältnismässigkeit stellen.
- Es besteht mithin die Gefahr, dass letztlich zwei Parallelorganisationen entstehen, insbesondere wenn Partner wie die Kantone nicht mit dem Bund mitziehen.
- Da die Osec seit Jahren den betreffenden Bundesauftrag weitgehend exklusiv ausgeführt hat und die Erneuerung der betreffenden Leistungsverträge nie ausdrücklich in Frage gestellt wurde, könnte sich die Frage des Vertrauensschutzes stellen.
- Der Bund hat keine Rechte am Namen "Osec" sowie an den sich im Eigentum der Osec befindlichen Marken und Internet-Domains.⁶⁶⁷
- Der politische Widerstand bei einem Alleingang des Bundes gegen die Osec dürfte beträchtlich sein und könnte eine Vorlage im Parlament gefährden.

Ein Vorgehen nach Variante a käme allenfalls dann in Frage, wenn der Bund mit gewichtigen Argumenten eine Rechtsformumwandlung durchführen möchte und die Osec jede Kooperation (auch eine Kooperation in der Entscheidungsfindung) verweigert.

Art. 99 Abs. 1 lit. b FusG regelt nur die Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Institution in privatrechtliche Organisationsformen. Auf eine Umwandlung eines privatrechtlichen Vereins

⁶⁶⁵ Vgl. auch oben Ziffer 5.4.2. die relevanten Abweichungen von den Leitsätzen und die erforderlichen Massnahmen.

⁶⁶⁶ Dies würde erfordern, dass der Bund in einem Einzelfallgesetz den bestehenden privatrechtlichen Verein auflöst.

⁶⁶⁷ Mit der neuen Leistungsvereinbarung 2012-2015 versucht der Bund diesbezüglich allerdings Gegensteuer zu geben und sich die im Rahmen der Auftrags Erfüllung entstehenden Immaterialgüterrechte zu sichern. So soll insbesondere die Marke "Switzerland Trade and Investment Promotion (STIP)" vertraglich an den Bund übertragen werden.

in eine öffentlich-rechtliche Anstalt findet mithin das Fusionsgesetz nach dem Willen des Gesetzgebers und der herrschenden Lehre keine Anwendung.⁶⁶⁸ Für den Vorgang gibt es weder spezifische gesetzliche Grundlagen noch vergleichbare Beispiele aus der Praxis. Die Umwandlung der Osec bedingt deshalb das koordinierte Vorgehen in je einem parallelen privatrechtlichen Verfahren der Vereinsauflösung und einem öffentlich-rechtlichen Verfahren bezüglich der Errichtung einer Anstalt des Bundes. Die Koordination des Vorgehens bedingt, dass zu Beginn der beiden parallelen Prozesse zwischen dem Bund und dem Verein Osec ein Vertrag abgeschlossen wird, in welchem einerseits das gemeinsame Vorgehen festgehalten und andererseits die Auflösung der Osec dem Grundsatz nach festgehalten wird. Da es sich faktisch um einen Auflösungsbeschluss handelt, muss ein solcher Vertrag seitens der Osec von der Generalversammlung gemäss den entsprechenden statutarischen Regelungen (Ziff. 9.2 der Statuten) beschlossen werden.⁶⁶⁹

Die Rechtsformumwandlung hat die folgenden *Meilensteine*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: Es muss eine konzeptionelle Grundlage (Inhalt und Vorgehen) erarbeitet und vom Bundesrat beschlossen werden (im Sinne eines Projektauftrags und Normkonzepts).
- *Vertrag zwischen Bund und Osec*: Damit eine Überführung der Osec in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes möglich wird, bedarf es eines entsprechenden Vertrags zwischen dem Bund und der Osec (vgl. oben).
- *Gesetzgebungsverfahren*: Es muss ein neues Osec-Gesetz geschaffen und es müssen zahlreiche andere Rechtserlasse geändert werden (u.a. der Anhang der RVOV).⁶⁷⁰
- *Umsetzung*: Die Rechtsformumwandlung muss vollzogen werden (Auflösung des Vereins, vermögensrechtliche Abwicklung, inkl. Rückzahlung der Anteile, Bestellung der Organe, Eintragung im Handelsregister, etc.).

5.7.1.2 Rahmenbedingungen zur Auflösung des Vereins Osec

Damit eine Rechtsformumwandlung des Vereins Osec in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes möglich wird, bedarf es einer Auflösung des Vereins nach den Regeln des Bundesprivatrechts und den statutarischen Regelungen des Vereins. Massgeblich sind primär die Regelungen von Ziffer 9.2 der Statuten.

Die Auflösung der Osec muss durch eine Generalversammlung beschlossen werden, an der mindestens 25 Prozent der Mitglieder anwesend sind, von denen mindestens zwei Drittel der Auflösung zustimmen (Ziff. 9.2.1 der Statuten). Kommt keine beschlussfähige Generalversammlung zustande, so ist – nicht früher als zwei und nicht später als vier Wochen nach der ersten – eine zweite Generalversammlung einzuberufen, die unabhängig von der Zahl der anwesenden Mitglieder mit einfachem Mehr der gültigen Stimmen die Auflösung der Osec beschliessen kann (Ziff. 9.2.1). Die Liquidation wird durch die Geschäftsleitung vorgenommen, falls die Generalversammlung nicht besondere Liquidatoren beauftragt (Ziff. 9.2.3 der Statuten).

Die Mitglieder der Osec haben kein Anrecht am Vereinsvermögen (Ziff. 3.1.2 der Statuten). Bei einer ordentlichen Auflösung des Vereins fällt ein Liquidationsüberschuss der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu (Ziff. 9.2.3 der Statuten). Ziffer 9.2.3 der Statuten legen folgendes fest: "Ergibt sich bei der Liquidation ein Überschuss, fällt dieser dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zu." Da das EVD nicht rechtsfähig ist, fällt der Liquidationsüberschuss dem Bund zu. Es handelt sich dabei um eine zweckgebundene Zuwendung als Spezialfonds im Sinne von Art. 52 FHG.⁶⁷¹ Der Bund kann mithin auf dem Weg der Gesetzgebung über diese Mittel verfügen (Art. 52 Abs. 2 FHG) und sie der neuen öffentlich-

⁶⁶⁸ Vgl. GLANZMANN (2008), Rz. 792, S. 339.

⁶⁶⁹ Vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 5.7.1.2.

⁶⁷⁰ Vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 5.7.1.3.

⁶⁷¹ Art. 52 Abs. 1 FHG lautet wie folgt: "Spezialfonds sind Vermögen, die der Eidgenossenschaft von Dritten mit bestimmten Auflagen zugewendet wurden oder die auf Grund gesetzlicher Bestimmungen aus Voranschlagskrediten stammen."

rechtlichen Anstalt als Teil des Kapitals zuweisen. Ausgehend von dieser rechtlichen Konstellation ist es möglich und zulässig, auf eine eigentliche Liquidation des Vereins Osec zu verzichten und einerseits im Auflösungsbeschluss der Generalversammlung und im Vertrag mit dem Bund sowie andererseits im Organisationserlass der neuen öffentlich-rechtlichen Anstalt eine Generalsukzession vom Verein auf die Anstalt festzulegen (die Anstalt übernimmt damit alle Rechte und Pflichten des Vereins Osec an einem bestimmten Bilanz-Stichtag).

5.7.1.3 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Auf *Gesetzesstufe* sind zwingend die folgenden Änderungen notwendig:

- *Neues Osec-Gesetz*: Es muss ein Organisationserlass für die neue öffentlich-rechtliche Anstalt Osec geschaffen werden. Im Sinne einer Harmonisierung sollte das Gesetz möglichst nahe an das SERVG angelehnt werden.
- *Anpassungen in anderen Gesetzen*: Im Rahmen indirekter Änderungen sind die notwendigen Anpassungen in anderen Bundesgesetzen, insbesondere im Exportförderungsgesetz vorzunehmen.

Auf *Verordnungsstufe* müssen die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden. der Anhang der RVOV muss mit der neu geschaffenen Anstalt ergänzt werden (Art. 8 RVOV); diese gehört definitionsgemäss zur dezentralen Bundesverwaltung.

Im neuen Gesetz ist das autonome Satzungsrecht der Anstalt zu regeln, d.h. die Frage, für welche Materien und wie weit die Anstalt Rechtserlasse erlassen darf.⁶⁷²

Ganz wesentlich wird die sorgfältige Ausgestaltung der Übergangsbestimmungen sein⁶⁷³; diese sind für einen reibungslosen Vollzug der Rechtsformumwandlung von erheblicher Bedeutung.

5.7.1.4 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Die rechtlichen Auswirkungen hängen zu einem grossen Teil von der Ausgestaltung der Gesetzgebung ab. Es ist auch in diesem Fall möglich, im Gesetz eine Universalsukzession vorzusehen, so dass alle Rechte und Pflichten des heutigen Vereins auf die öffentlich-rechtliche Anstalt übergehen.⁶⁷⁴ Das Personalstatut muss im Gesetz ausdrücklich festgehalten werden.⁶⁷⁵ Ebenso muss die Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung⁶⁷⁶ geregelt werden. Als Beispiel für eine solche Regelung kann Art. 27 SERVG dienen.

Die bisherige Mitgliedschaft im Verein Osec fällt ohne weitere Rechtsfolgen weg.⁶⁷⁷

Zu bedenken sind auch die steuerrechtlichen Folgen. Der Bund kann seine öffentlich-rechtliche Anstalt durch eine entsprechende Regelung allerdings von bestimmten Steuern ausnehmen.⁶⁷⁸

5.7.1.5 Kosten

Das Gros der Kosten einer Rechtsformumwandlung besteht in jährlichen Mehrkosten für den Bund von CHF 1'311'000.-, da die Mitgliederbeiträge wegfallen und der Bund bei gleich bleibenden Kosten diese kompensieren muss.⁶⁷⁹

⁶⁷² Bei der SERV darf beispielsweise der Verwaltungsrat die Geschäftsordnung (Art. 24 Abs. 3 Bst. b SERVG) in eigener Kompetenz, das Personalreglement (Art. 24 Abs. 3 Bst. h SERVG) und den Prämientarif (Art. 24 Abs. 3 Bst. g SERVG) nur mit Genehmigung durch den Bundesrat erlassen. Das Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE) verfügt demgegenüber über keine autonomen Satzungsrechte (vgl. IGEG).

⁶⁷³ Vgl. auch nachfolgend Ziffer 5.7.2.3.

⁶⁷⁴ Vgl. vorstehend Ziffer 5.7.1.2.

⁶⁷⁵ Vgl. vorstehend Ziffer 2.8.1.

⁶⁷⁶ Vgl. vorstehend Ziffer 2.8.2.

⁶⁷⁷ Vgl. vorstehend Ziffer 5.7.1.2.

⁶⁷⁸ Vgl. Art. 15 SGH-Gesetz; vgl. auch Art. 30 SERVG, das die SERV von der Besteuerung durch Bund, Kantone und Gemeinden befreit, gleichzeitig aber die Mehrwertsteuer und die Verrechnungssteuer vorbehält.

Die Kosten der Rechtsformumwandlung der Osec in eine öffentlich-rechtliche Anstalt bestehen im Übrigen primär in den kalkulatorischen und pagatorischen Kosten des Bundes für das Gesetzgebungsverfahren bzw. die Änderung der Verordnungen⁶⁸⁰ (einschliesslich der Vorabklärungen und der Projektleitung). Ob diese Aufgabe vom SECO mit eigenen Ressourcen bewältigt werden kann, ist fraglich. Die Kosten für Handelsregister- und Grundbucheinträge und dergleichen sowie für zusätzliche Generalversammlungen der Osec und einige kleinere Anpassungen in den Print- und Internetauftritten scheinen vernachlässigbar.

Die Osec geht davon aus, dass die Bereitschaft der Wirtschaft zur Zusammenarbeit bei der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt sinkt und dass deshalb die Sponsoring-Einnahmen um 50 Prozent und der Beratungsumsatz um 33 Prozent zurückgehen werden.⁶⁸¹ Diese Annahmen der Osec können indessen aus keiner der bestehenden Studien im In- oder Ausland abgeleitet werden. Ob durch eine Rechtsformumwandlung ein Akzeptanzverlust eintreten wird und ob dieser finanzielle Auswirkungen hat, lässt sich ohne entsprechende sozialwissenschaftliche Studie nicht abschätzen. Es könnte durchaus das Gegenteil eintreten und der halbstaatliche Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt könnte die Osec attraktiver machen, die Vergleiche mit dem Ausland zeigt, dass öffentlich-rechtliche Organisationsformen in der Standortförderung durchaus Bestand haben können.⁶⁸²

Die Osec geht weiter davon aus, dass bei der Ausgestaltung der Osec als öffentlich-rechtliche Anstalt wegen der "Erfüllung von Reportingauflagen des Bundes für 'seine' Gesellschaften und Anstalten"⁶⁸³ eine Vollstelle mehr notwendig sein wird und damit die Kosten für die Administration um jährlich CHF 150'000.- steigen werden. Auch diese Annahme ist nicht belegt und schwer nachvollziehbar. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass bei einer öffentlich-rechtlichen Anstalt verschiedene Führungsunterstützungsdienste (Personal, Rechnungswesen, IT) allenfalls durch die entsprechenden Stellen des SECO in Nutzung von bestehenden Reserven ausgeführt werden können und dass dadurch allenfalls Skalenerträge möglich sind. Weiter ist davon auszugehen, dass sich die Abwicklung des Controllings durch die Nähe zum SECO vereinfachen wird.

Eine genaue Kostenschätzung ist auf der Grundlage der vorhandenen Unterlagen und in Unkenntnis des noch zu schaffenden Umwandlungskonzepts nicht möglich.

5.7.1.6 Zeitfaktor

Die notwendige Zeit für die beschriebene Rechtsformumwandlung kann wie folgt abgeschätzt werden:

- *Konzeptionelle Grundlage:* ca. 1 Jahr
- *Vertrag zwischen Bund und Osec:* 1 Jahr
- *Gesetzgebungsverfahren:* 2-3 Jahre (je nachdem, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird).
- *Umsetzung:* 2 Jahre

Insgesamt würde die beschriebene Rechtsformumwandlung ab dem Grundsatzentscheid des SECO somit 6-7 Jahre beanspruchen.

⁶⁷⁹ Vgl. Anhang A zur Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

⁶⁸⁰ Insbesondere der RVOV.

⁶⁸¹ Vgl. Anhang A zur Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

⁶⁸² Vgl. vorstehend Ziffer 5.2.8.

⁶⁸³ Vgl. Anhang A zur Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

5.7.2 Optimierung des Status quo

5.7.2.1 Grundsätzliches / Meilensteine

Organisationen aus dem 5. Kreis – und damit die Osec – fallen grundsätzlich nicht unter den Wirkungsbereich des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats.⁶⁸⁴ Damit gilt es hinsichtlich jedes Leitsatzes zu klären, ob eine Anpassung an den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats überhaupt möglich und sinnvoll ist und auf welche Weise diese allenfalls erfolgen kann. Vorab gilt es festzuhalten, dass die Untersuchung aufzeigt, dass eine relativ hohe Anzahl von Leitsätzen für die Osec nicht von Relevanz sind, dies unabhängig davon, ob man sie als auf subventionierte NPO übertragbar erachtet oder nicht (Leitsätze 10-13, 18, 20, 21, 22b, 24, 25, 34-37)⁶⁸⁵, und dass damit der Anpassungs- bzw. Optimierungsbedarf eher klein ist. In Betracht fällt weiter nur die Optimierung hinsichtlich von Leitsätzen, die als übertragbar erachtet werden.⁶⁸⁶ Der Leitsatz 31 bezüglich der Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung wird zwar als grundsätzlich übertragbar betrachtet, findet aber aus rechtlichen Gründen keine Anwendung (e contrario Art. 6 Abs. 6 BPG)⁶⁸⁷ und kann damit vom Bund auf der Grundlage des geltenden Rechts nicht durchgesetzt werden. Hier wäre eine spezialgesetzliche, über das BPG hinausgehende Regelung notwendig.

Wegen des *rein privatrechtlichen Status des Vereins Osec* ausserhalb der Bundesverwaltung kann die zwingende Umsetzung der Leitsätze des Bundesrats nur mittels einer Ergänzung des Exportförderungsgesetzes erfolgen, teilweise durch direkt anwendbares Gesetzesrecht (Art. 5 Exportförderungsgesetz), teilweise über ergänzende Vorschriften zum Inhalt des Leistungsauftrags (Art. 3 Exportförderungsgesetz). Das Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz und das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe müssten entsprechend ergänzt werden (wohl mit Hinweisen auf die Anwendbarkeit der entsprechenden Bestimmungen des Exportförderungsgesetzes).

Konkret müssten die folgenden Änderungen des Exportförderungsgesetzes vorgesehen werden:

- Schaffung eines vom Bundesrat genehmigten Anforderungsprofils für die Verwaltung des jeweils mit dem Leistungsauftrag beauftragten Trägers (Ergänzung von Art. 3 Exportförderungsgesetz als zwingender Inhalt des Leistungsvertrags);
- Schaffung einer Regelung bei Interessenkonflikten von Mitgliedern der Verwaltung und der Geschäftsstelle des Aufgabenträgers (Ergänzung von Art. 5 Exportförderungsgesetz);
- Verankerung der strategischen Vorgaben durch den Bundesrat in der SGH-Verordnung (neuer Artikel im Exportförderungsgesetz);
- Regelung des strategischen Controllings (Ergänzung von Art. 5 Exportförderungsgesetz);
- Regelung betreffend Anwendbarkeit der Kaderlohngesetzgebung (neuer Artikel im Exportförderungsgesetz);
- Regelung weiterer personalpolitischer Vorgaben sowie der Verhandlungspflicht betreffend GAV (neuer Artikel im Exportförderungsgesetz, evtl. Ergänzung Art. 3);
- Regelung zur Klärung der Frage, ob und inwieweit die Trägerorganisation im Rechtssinn verfügen kann (neuer Artikel im Exportförderungsgesetz).⁶⁸⁸

Weiter sollte in organisatorischer Hinsicht in jedem Fall mittels einer vertieften betriebswirtschaftlichen Studie unter Einbezug aller Betroffenen eine mögliche Optimierung der Schnitt-

⁶⁸⁴ Vgl. LIENHARD (2006), S. 3 f. und 13; BUNDESRAT (2006), BBI 2006 8233, S. 8242.

⁶⁸⁵ Vgl. vorstehend Ziffer 5.4.2.

⁶⁸⁶ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff.

⁶⁸⁷ Vgl. vorstehend Ziffer 5.4.2.

⁶⁸⁸ Damit könnte der Kritik von JAAG/RICH (2011) Rechnung getragen werden.

stellen zwischen dem Verein Osec und den Aussenstellen in schweizerischen Vertretungen geklärt werden.

Die Optimierung des Status quo hat die folgenden *Meilensteine*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: Es muss eine konzeptionelle Grundlage (Inhalt und Vorgehen) erarbeitet und vom Bundesrat beschlossen werden (im Sinne eines Projektauftrags und Normkonzepts).
- *Gesetzgebungsverfahren*: Die aufgezeigten Gesetzesänderungen müssen vorgenommen werden.
- *Umsetzung*: Die Optimierung muss umgesetzt werden (z.B. neuer Leistungsvertrag).

5.7.2.2 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Es wird auf Ziffer 5.7.2.1 verwiesen.

5.7.2.3 Rechtliche Auswirkungen (Personalstatus, etc.)

Rechtliche Auswirkungen sind bei der Beibehaltung des Status quo mit Ausnahme jener, die sich durch die Anpassung der Gesetzgebung direkt ergeben⁶⁸⁹ keine zu erwarten.

5.7.2.4 Kosten

Die Kosten der Optimierung des Status quo bestehen weitestgehend aus den pagatorischen⁶⁹⁰ und kalkulatorischen Kosten⁶⁹¹ des Gesetzgebungsverfahrens (einschliesslich Vorabklärungen, Projektleitung, etc.).

5.7.2.5 Zeitfaktor

Die Optimierung des Status quo hat die folgenden *Zeitfaktoren*:

- *Konzeptionelle Grundlage*: 1 Jahr
- *Gesetzgebungsverfahren*: 2-3 Jahre (je nachdem ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird)
- *Umsetzung*: 1 Jahr

Die Optimierung des Status quo kann innert 4-5 Jahren umgesetzt werden.

5.7.3 Würdigung der organisatorischen Alternativen

Die *Rechtsformumwandlung* der Osec vom Verein in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes ist realistischlicherweise nur mit der Zustimmung der Osec möglich. Angesichts der seitens der Osec bereits jetzt signalisierten Bedenken gegen ein solches Vorhaben⁶⁹², erscheint eine derartige Rechtsformumwandlung *zurzeit nicht machbar*. Von der Alternative, dass der Bund eine neue öffentlich-rechtliche Anstalt errichtet, dieser die Aufgaben der Exportförderung überträgt und den Leistungsvertrag mit der Osec kündigt, ist ebenfalls abzuraten; die wird voraussichtlich am politischen Widerstand scheitern.⁶⁹³ Abgesehen davon ist der Nutzen einer Rechtsformumwandlung insgesamt eher marginal; der Hauptnutzen besteht in einer engeren Anbindung der für den Bund sehr kostenintensiven Exportförderung an die strategische Steuerung des Bundesrats und an die Bundesaufsicht insgesamt.

⁶⁸⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 5.7.2.1. Pagatorische Kosten sind im betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen die Kosten, die durch reale Auszahlungsströme verursacht werden (pagatorisch bedeutet so viel wie „aus Zahlungen stammend“).

⁶⁹⁰ Pagatorische Kosten sind im betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen die Kosten, die durch reale Auszahlungsströme verursacht werden (pagatorisch bedeutet so viel wie „aus Zahlungen stammend“).

⁶⁹¹ Die kalkulatorischen Kosten bezeichnen Kosten, welche nicht mit realen Geldströmen (den pagatorischen Kosten) übereinstimmen; sie bezeichnen den effektiven Aufwand, den das Gemeinwesen hat.

⁶⁹² Vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012.

⁶⁹³ Vgl. vorstehend Ziffer 5.7.1.1.

Die gleichen Effekte bezüglich einer engeren Anbindung der für den Bund sehr kostenintensiven Exportförderung an die strategische Steuerung des Bundesrats und an die Bundesaufsicht können auch mit der aufgezeigten *Optimierung des Status quo* erreicht werden. Auch diesbezüglich wird aber in einer vertieften konzeptionellen Arbeit durch das SECO das Verhältnis von Kosten und Nutzen abzuwägen sein, denn das notwendige Gesetzgebungsverfahren ist für die Bundesverwaltung aufwändig und mit erheblichen Kosten verbunden. Eine Optimierung bzw. die damit verbundenen Gesetzgebungsarbeiten sollten deshalb mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 verbunden werden. Die Vorarbeiten der Gesetzgebung (und allenfalls das Vernehmlassungsverfahren zur Gesetzesänderung) sind vorgängig auszuführen.

Angesichts der Tatsache, dass eine Optimierung des Status quo in der aufgezeigten Weise mit einem Gesetzgebungsverfahren und damit mit erheblichem Aufwand verbunden ist, ist als *Untervariante* in Erwägung zu ziehen, die notwendige engere Anbindung des Vereins Osec als Träger der Exportförderung an die Bundesverwaltung pragmatisch durch einen *konstruktiven Diskurs* mit den Leitungsorganen der Osec und durch entsprechende *Vereinbarungen* zu erreichen. Ausgehend von einer reinen Kosten-Nutzen-Überlegung ist dies der günstigste Weg.

Unbesehen von den grundsätzlichen Bestrebungen zur Optimierung des Status quo hinsichtlich der Public Corporate Governance sollte mittels einer vertieften betriebswirtschaftlichen Studie unter Einbezug aller Betroffenen eine mögliche Optimierung der Schnittstellen zwischen dem Verein Osec und den Aussenstellen in schweizerischen Vertretungen geklärt werden.

6 Würdigung

6.1 Handlungsbedarf

6.1.1 Zwingender Handlungsbedarf ("need to do")

6.1.1.1 Schweiz Tourismus (ST)

Angesichts der Tatsache, dass eine Änderung der Rechtsform der ST in eine privatrechtliche Körperschaft oder in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft gegen 6 Jahre dauern dürfte, sollte die *notwendige Optimierung des Status quo*⁶⁹⁴ in jedem Fall vorgenommen werden. Sie stellt das "Vorprogramm" zu sämtlichen aufgezeigten Handlungsvarianten dar und sollte deshalb unverzüglich und unabhängig vom Entscheidungs- und Umsetzungsprozess hinsichtlich der organisatorischen Alternativen gestartet werden.

6.1.1.2 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Bevor ein Grundsatzentscheid bezüglich der organisatorischen Alternativen gefällt werden kann, sind die folgenden zusätzlichen Abklärungen vorzunehmen.⁶⁹⁵

- Würdigung des Ergebnisses der gegenwärtig laufenden Benchmark-Untersuchung von Hanser & Partner⁶⁹⁶ hinsichtlich des Instrumentariums der Förderung der Beherbergungswirtschaft.
- Betriebswirtschaftliche bzw. fachliche Analyse unter Beizug der betreffenden Stellen des SECO zur Frage, ob die so genannte Indirekte Beratung der SGH (d.h. die grundlegenden Analysen und Publikationen zur Finanzierung der Beherbergungswirtschaft) wirklich eine Kernaufgabe der SGH darstellen oder künftig nicht besser durch Dienststellen im SECO oder in deren Auftrag durch ein spezialisiertes Institut einer Hochschule wahrgenommen werden sollten.
- Betriebswirtschaftliche Analyse, ob die Führungsunterstützungsprozesse (insb. Personal und IT) der SGH nun wirklich optimiert sind, wie dies die SGH darstellt⁶⁹⁷, oder ob die Führungsunterstützungsprozesse nicht besser durch die entsprechenden Dienste des SECO in Ausnutzung vorhandener Restkapazitäten wahrgenommen werden und damit die Overhead-Kosten der SGH gesenkt werden könnten.

Angesichts der Tatsache, dass eine Änderung der Rechtsform der SGH in eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes gegen 6 Jahre dauern dürfte, sollte zudem die *notwendige Optimierung des Status quo*⁶⁹⁸ in jedem Fall vorgenommen werden. Sie stellt das "Vorprogramm" zu beiden aufgezeigten Handlungsvarianten dar und sollte deshalb nach den vorstehend aufgezeigten zusätzlichen Abklärungen unverzüglich und unabhängig vom Grundsatzentscheid des SECO hinsichtlich der organisatorischen Alternativen gestartet werden.

6.1.1.3 Osec

Bei der Osec besteht kein zwingender Handlungsbedarf.⁶⁹⁹

⁶⁹⁴ Vgl. zu Inhalt und Umfang der notwendigen Optimierung vorstehend Ziffer 3.7.3.1.

⁶⁹⁵ Siehe im Detail vorstehend Ziffer 4.7.3.

⁶⁹⁶ Vgl. BHP (2012).

⁶⁹⁷ Vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁶⁹⁸ Vgl. zu Inhalt und Umfang der notwendigen Optimierung vorstehend Ziffer 4.7.2.1.

⁶⁹⁹ Vgl. vorstehend Ziffer 5.7.3.

6.1.2 Weiterer erkannter Handlungsbedarf ("nice to do")

6.1.2.1 Schweiz Tourismus (ST)

Sofern nicht eine Rechtsformumwandlung der ST in einen privatrechtlichen Verein zwecks Angleichung an das Modell der Osec erwünscht ist, kann bei der ST der *Status quo in einer optimierten Form* beibehalten werden.

Über den zwingenden Handlungsbedarf hinaus geht es primär um eine *Optimierung der Rechtsgrundlagen*.⁷⁰⁰ Das ST-Gesetz und die ST-Verordnung sind offensichtlich veraltet. Zudem bestehen mit einem Bundesgesetz, einer Verordnung und einer Geschäftsordnung klar zu viele Organisationserlasse auf verschiedenen Stufen. Es sollte deshalb ein neues ST-Gesetz erarbeitet werden, welche alle wesentlichen organisatorischen Elemente der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf Gesetzesstufe regelt und die Generalversammlung ermächtigt, die Regelung der Detailfragen in einem (öffentlich zugänglichen) Geschäftsreglement vorzunehmen. Das neue Gesetz sollte weiter genügend genaue Rechtsgrundlagen für die Steuerung der ST mittels strategischen Vorgaben des Bundesrats und operativen Vorgaben des SECO enthalten.

6.1.2.2 Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

Der weitere Handlungsbedarf kann erst *nach Abschluss der notwendigen Voranalysen* definitiv ermittelt werden.⁷⁰¹ Unabhängig von der dannzumal gewählten Variante der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung der SGH besteht weiterer Handlungsbedarf, denn die SGH in ihrer heutigen Ausgestaltung vermag mittelfristig in rechtlicher und organisatorischer Sicht den Anforderungen, welche die übertragenen Bundesaufgaben stellen, nicht mehr zu erfüllen:

- *Variante Rechtsformumwandlung*: Es wird auf Ziffer 4.7.1.1 verwiesen.
- *Variante Status quo*.⁷⁰² Das SGH-Gesetz und die SGH-Verordnung sind offensichtlich veraltet. Zudem bestehen mit einem Bundesgesetz, einer Verordnung, einem Statut und einer Geschäftsordnung klar zu viele Organisationserlasse auf verschiedenen Stufen. Es sollte deshalb ein neues SGH-Gesetz erarbeitet werden, welche alle wesentlichen organisatorischen Elemente der öffentlich-rechtlichen Körperschaft auf Gesetzesstufe regelt und die Generalversammlung ermächtigt, die Regelung der Detailfragen in einem (öffentlich zugänglichen) Geschäftsreglement vorzunehmen. Das neue Gesetz sollte weiter genügend genaue Rechtsgrundlagen für die Steuerung der SGH mittels strategischen Vorgaben des Bundesrats und operativen Vorgaben des SECO enthalten.⁷⁰³ Weiter sollte geprüft werden, ob die übergrösse Verwaltung nicht verkleinert und professionalisiert werden könnte.

6.1.2.3 Osec

Bei der Osec besteht aus der Sicht der Public Corporate Governance kein wesentlicher Handlungsbedarf. Falls aber das SECO eine über die Anforderungen an private Verwaltungsträger im 5. Kreis hinausgehenden Anbindung an den Bund für notwendig erachtet, ist gemäss Ziffer 5.7.2.1 vorzugehen.

Weiter sollte in organisatorischer Hinsicht in jedem Fall mittels einer vertieften betriebswirtschaftlichen Studie unter Einbezug aller Betroffenen eine mögliche Optimierung der Schnittstellen zwischen dem Verein Osec und den Aussenstellen in schweizerischen Vertretungen geklärt werden. Allenfalls zu klären wären auch die offenen Vergaberechtlichen Fragen.⁷⁰⁴

⁷⁰⁰ Vgl. vorstehend Ziffer 3.7.3.1.

⁷⁰¹ Vgl. vorstehend Ziffer 6.1.1.2.

⁷⁰² Vgl. auch vorstehend Ziffer 4.7.2.1

⁷⁰³ Etwa im Sinne von Art. 33 SERVG.

⁷⁰⁴ Vgl. vorstehend Ziffer 1.1.3.

6.1.2.4 Koordination der gesetzgeberischen Massnahmen

Die im Rahmen des weiteren Handlungsbedarfs vorzunehmenden Rechtssetzungsarbeiten sollten untereinander koordiniert und mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 verbunden werden. Die Vorarbeiten der Rechtssetzung (und allenfalls das Vernehmlassungsverfahren zur Gesetzesänderung) sind vorgängig auszuführen.

6.2 Offene Fragen / Folgeprojekte

Die folgenden Fragen können im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht abgeklärt werden (sie würden den Rahmen der Untersuchung sprengen) – die Klärung ist aber hinsichtlich der Rechts- und Organisationsform der drei Organisationen der Standortförderung von Bedeutung:

- Die Frage, ob die so genannte Indirekte Beratung der SGH (d.h. die grundlegenden Analysen und Publikationen zur Finanzierung der Beherbergungswirtschaft) wirklich eine Kernaufgabe der SGH darstellen oder künftig nicht besser durch Dienststellen im SECO oder durch Hochschulen wahrgenommen werden sollten.
- Die Frage, ob die Führungsunterstützungsprozesse (insb. Personal und IT) der SGH nun wirklich optimiert sind, wie dies die SGH darstellt⁷⁰⁵, oder ob die Führungsunterstützungsprozesse nicht besser durch die entsprechenden Dienste des SECO in Ausnützung vorhandener Restkapazitäten wahrgenommen werden und damit die Overhead-Kosten der SGH gesenkt werden könnten.
- Die Frage des Vergabeverfahrens beim Einbezug Dritter in die Aufgabenerfüllung, welche sich insbesondere hinsichtlich Art. 3 des Exportförderungsgesetzes stellt. Die Frage muss u.a. vor dem Hintergrund der Untersuchungen der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle⁷⁰⁶ und gestützt auf die einschlägige Literatur⁷⁰⁷ erfolgen.
- Die Frage einer möglichen Optimierung der Schnittstellen zwischen dem Verein Osec und den Aussenstellen in schweizerischen Vertretungen

Zur Klärung dieser Frage sind vertiefte betriebswirtschaftliche, vergaberechtliche, allenfalls auch interdisziplinäre Studien notwendig. Diese können nur dann erfolgreich durchgeführt werden, wenn sie unter Mitwirkung aller betroffenen Organisationen stattfinden. Diese Analysen sollten auch deshalb vorgenommen werden, weil es sich um Fragen handelt, die teilweise nicht neu sind und die weitere Entscheidungen zumindest mittelfristig blockieren können, solange sie nicht geklärt sind.

6.3 Allgemeine Erkenntnisse für die Public Corporate Governance des Bundes

6.3.1 Erkenntnisse für den Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats

6.3.1.1 Relative Tauglichkeit zur Positionierung

Die Aufgabentypologie des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats hat sich für sich alleine nur beschränkt als taugliches Instrument zur Evaluation der Frage einer Auslagerung bzw. der Rechtsform einer Auslagerung erwiesen. Der Weiterentwicklungsbedarf, der sich bereits bei früheren Studien des KPM gezeigt haben⁷⁰⁸, wurden in der vorliegenden Untersuchung bestätigt. Um die Fragen, ob und in welcher Form eine Auslagerung angezeigt ist, zu beantworten, sind jeweils weitere Kriterien wie beispielsweise kritische Erfolgsfaktoren beizuziehen. Auch das Fragenraster zu den einzelnen Aufgabentypen vermag nicht immer zu einer klaren Typologisierung zu führen.

⁷⁰⁵ Vgl. Stellungnahme SGH vom 13. Februar 2012.

⁷⁰⁶ Vgl. Parlamentarische Verwaltungskontrolle (2009), BBI 2010 1373, S. 1406 f.; Bundesrat (2010), BBI 2010 1419, S. 1423 ff.

⁷⁰⁷ Vgl. z.B. LIENHARD ET AL. (2003), S. 95 ff.

⁷⁰⁸ Vgl. LIENHARD/KETTIGER (2007), S. 49 f.

6.3.1.2 Ausrichtung der Leitsätze auf Anstalten und Aktiengesellschaften

Vom Ideal einer Beschränkung der Rechtsform ausgelagerter Aufgabenträger auf öffentlich-rechtliche Anstalten und Aktiengesellschaften ausgehend sind die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats ausschliesslich auf diese beiden Organisationsformen ausgerichtet. Ihre Anwendung versagt deshalb teilweise bereits schon bei aussergewöhnlichen Rechtsformen wie einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft.

Auf den 5. Kreis finden die Leitsätze grundsätzlich keine Anwendung. Ausgehend von entwickelten Kriterien⁷⁰⁹ ist es teilweise möglich, die Leitsätze (zumindest sinngemäss) auch auf privatrechtliche Organisationen im 5. Kreis, welche Bundesaufgaben gestützt auf einen Leistungsvertrag erfüllen und vom Bund subventioniert werden, anzuwenden. Eine recht grosse Zahl von Leitsätzen ist aber auf Organisationen im 5. Kreis unanwendbar. Wegen des fehlenden direkten Einflusses auf die Organisation der Aufgabenträger kann der Bund die Leitsätze auch nicht ohne weiteres sinngemäss umsetzen. Für eine Durchsetzung der Leitsätze ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, welche entweder direkt entsprechende Pflichten des externen Aufgabenträgers festhält oder Ermächtigungsnormen für entsprechende Regelungen im Leistungsvertrag schafft.

6.3.1.3 Zum Verhältnis der Leitsätze zur Gesetzgebung

Verschiedene Leitsätze stehen heute in einem Spannungsverhältnis zur bestehenden Bundesgesetzgebung:

- Leitsatz 5: Der Leitsatz 5 ist teilweise (nicht aber vollständig) identisch mit Art. 8j RVOV.⁷¹⁰ Es besteht ein Widerspruch zwischen dem Leitsatz als grundsätzliche strategische Vorgabe des Bundesrats und der neueren Rechtsnorm, der störend ist, auch wenn die Rechtsnorm vorgeht.
- Leitsatz 10: Es stellt sich die Frage, ob der Leitsatz 10 unter den gegebenen generellen Gesetzesbestimmungen zum Haftungsrecht des Bundes (insb. auch Art. 19 VG) überhaupt umsetzbar ist.
- Leitsatz 22a: Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten⁷¹¹ wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in Art. 8 Abs. 5 RVOG in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird damit obsolet.⁷¹²
- Leitsatz 36: Der Leitsatz 36 ist nach geltendem Bundesrecht obsolet geworden. Art. 32c BPG bestimmt hinsichtlich des Anschlusses an die PUBLICA abschliessend Folgendes: "Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA nach Artikel 4 Absatz 1 des PUBLICA-Gesetzes vom 20. Dezember 2006 erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Anschlussvertrag. Für den Bundesrat erfolgt die Vertragsunterzeichnung durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)". Mithin liegt die Zuständigkeit heute von Gesetzes wegen beim EFD, nicht beim Bundesrat.

6.3.2 "Public Corporate Law" als Alternative?

Es ist heute eine Tendenz dahingehend erkennbar, dass einzelne Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts des Bundesrats gesetzgeberisch umgesetzt und damit von "soft-law" in Rechtsnormen transferiert werden.⁷¹³ Mithin stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, mittelfristig ein "Public Corporate Law", d.h. ein Querschnittsgesetz über die Steuerung und die minimalen organisatorischen Anforderungen von Trägern ausgelagerter Bundesaufgaben zu schaffen, welches gemäss einem klaren Konzept die Rahmenbedingungen der Public

⁷⁰⁹ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101 ff.

⁷¹⁰ Ein typisches Beispiel für die (mitbeabsichtigte) Umsetzung von Leitlinien in der Gesetzgebung (hier Querschnittsgesetzgebung).

⁷¹¹ AS 2011 5859, in Kraft seit 1. Januar 2012.

⁷¹² Ebenfalls ein typisches Beispiel für die (mitbeabsichtigte) Umsetzung von Leitlinien in der Gesetzgebung (hier Querschnittsgesetzgebung).

⁷¹³ Vgl. vorstehend Ziffer 6.3.1.3.

Corporate Governance des Bundes verbindlich festhält, statt einzelne Aspekte bzw. Leitsätze herausgebrochen an verschiedenen Orten der Bundesgesetzgebung zu regeln. Wesentliche Vorteile einer solchen Querschnittsgesetzgebung wären die Bündelung der Regelungen, die Entlastung von anderen Bundesgesetzen von derartigen Normen (verbunden mit der Gefahr redundanter Regelung in verschiedenen Erlassen) sowie die unmittelbare Anwendbarkeit auch auf Organisationen im 5. Kreis. Der Kanton Waadt hat in diesem Sinne mit seinem Beteiligungsgesetz⁷¹⁴ zumindest teilweise eine entsprechende Querschnittsgesetzgebung geschaffen.

6.4 Empfehlungen der Experten

Dem SECO wird empfohlen:

- a. die Massnahmen bezüglich des zwingenden Handlungsbedarfs gemäss Ziffer 6.1.1 möglichst rasch an die Hand zu nehmen;
- b. bei Schweiz Tourismus (ST) auf eine Rechtsformumwandlung zu verzichten, aber mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 einen Entwurf zur Optimierung der Gesetzgebung vorzulegen;
- c. bei der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) nach den vorgeschlagenen Zusatzabklärungen betriebswirtschaftlicher Art entweder eine Rechtsformumwandlung in eine öffentlich-rechtliche Anstalt vorzunehmen oder mit der Botschaft über die Standortförderung 2016-2019 eine Optimierung der Gesetzgebung vorzulegen; die Präferenz der Experten liegt beim heutigen Wissensstand bei der Rechtsformänderung;
- d. bei der Osec auf Massnahmen zu verzichten, allenfalls Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich der Aussenstellen zu klären;
- e. verschiedene organisatorische Folgeabklärungen bezüglich SGH und Osec vornehmen zu lassen (vgl. 6.2).

⁷¹⁴ Lois sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005 (RSV 610.20).

7 Verzeichnisse

7.1 Abkürzungsverzeichnis

BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtentscheid (amtliche Sammlung)
BMWFI	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (A)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (D)
CEO	Chief Executive Officer
DZT	Deutsche Zentrale für Tourismus
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ENIT	Agenzia nazionale del turismo (I)
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
KMU	kleine und mittlere Unternehmungen
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management (Universität Bern)
KTI	Förderagentur für Innovation, ursprünglich K ommission für T echnologie und I nnovation
NZTE	New Zealand Trade & Enterprise
ÖHT	Österreichische Hotel- und Tourismusbank Ges.m.b.H.
Osec	Osec Business Network Switzerland, ursprünglich O ffice S uisse d' E xpansion C ommerciale
ÖW	Österreich Werbung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
Rz.	Randziffer
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
ST	Schweiz Tourismus
UKTI	UK Trade and Investment (UK)
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich

Hinsichtlich der Abkürzungen von Rechtserlassen wird auf Ziffer 7.2.3 verwiesen, hinsichtlich allgemein gültiger Abkürzungen (wie "z.B.") auf den Duden.

7.2 Quellenverzeichnis

7.2.1 Publikationen, Gutachten und Berichte

- Becchi, Paolo/Graber, Beat Christoph/Luminati, Michele (2007): Interdisziplinäre Wege in der juristischen Grundlagenforschung, Zürich 2007.
- Belser, Urs (2006), in: Maurer-Lambrou, Urs/Vogt, Nedim Peter, Datenschutzgesetz, BSK DSG, 2. Aufl., Basel 2006, Art. 3.
- Biaggini, Giovanni/Lienhard, Andreas/Richli Paul/Uhlmann, Felix (2009): Wirtschaftsverwaltungsrecht des Bundes, 5. Aufl., Basel 2009.
- BHP Hanser & Partner AG (2012): Einzelbetriebliche Hotelförderung in den Alpen, Vergleich der Einzelbetrieblichen der Schweiz mit den Regionen Tirol, Südtirol, Bayern und Haute-Savoie, Entwurf vom 23. Februar 2012 zu Händen des SECO.
- Brugger, Ernst/Krähenbühl, Jürg/Tenger, Felix (2005): Strategiealternativen für die Exportförderung des Bundes, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Zürich Januar 2005.

- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) (2010): Neue Wege im Tourismus, die neue österreichische Tourismusstrategie, Wien 2010.
- Bundesrat (1917): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Beteiligung des Bundes an der Errichtung eines Schweizerischen Verkehrsamtes vom 16. März 1917.
- Bundesrat (1926): Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend Subventionierung einer schweizerischen Zentrale für Handelsförderung vom 20. Dezember 1926, BBI 1926 II 925.
- Bundesrat (1939): Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über die Schaffung einer schweizerischen Zentrale für Verkehrsförderung vom 17. Januar 1939, BBI 1939 I 61.
- Bundesrat (1954): Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über rechtliche und finanzielle Massnahmen für das Hotelgewerbe vom 10. Dezember 1954, BBI 1954 II 1181.
- Bundesrat (1955): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 12. Juli 1955, BBI 1955 II 289.
- Bundesrat (1960): Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Schweizerische Verkehrszentrale vom 8. April 1960, BBI 1960 I 1363.
- Bundesrat (1965): Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Förderung des Hotelkredites vom 28. Dezember 1965, BBI 1965 II 588.
- Bundesrat (1994): Botschaft zu einer Änderung des Bundesbeschlusses über die Schweizerische Verkehrszentrale, BBI 1994 III 1121.
- Bundesrat (2000): Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Förderung des Exports vom 23. Februar 2000, BBI 2000 2101.
- Bundesrat (2002): Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebots des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002, BBI 2002 7155.
- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBI 2006 8233.
- Bundesrat (2007): Botschaft über die Standortförderung 2008-2011 vom 28. Februar 2007, BBI 2007 2227.
- Bundesrat (2009): Zusatzbericht des Bundesrates zum Corporate-Governance-Bericht, Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrates, 25. März 2009, BBI 2009 2659.
- Bundesrat (2010): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Bericht vom 21. August 2009 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. Stellungnahme des Bundesrates, BBI 2010 1419.
- Bundesrat (2011): Botschaft über die Standortförderung 2012-2015 vom 23. Februar 2011, BBI 2011 2337.
- von Büren, Roland (1998): Die Rechtsformumwandlung als Voraussetzung der Privatisierung, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für Juristische Praxis BTJP 1977, Bern 1998, S. 21 ff.
- Cashin Ritaine, Eleonor/Donlan, Seán Patrick/Sychold, Martin (2010): Comparative Law and Hybrid Legal Traditions, Zürich 2010.
- Christ, Philip (2006): Organisation der Verantwortung der Organisation. Grundlagen, Leitideen und Leitlinien kybernet(h)ischen Managements, Bern 2006.
- Deutsche Zentrale für Tourismus e.V. DZT (Hrsg.) (2011): Deutsche Zentrale für Tourismus, Broschüre, Februar 2011.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2004): Schweiz Tourismus, Evaluation der Erfolgsbewertungen, der Zusammenarbeit und der Zufriedenheit, Bern, März 2004.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (2005): Exportförderungspolitik des Bundes, Evaluation von Dienstleistungen, Kosten und Koordination der Akteure, Bern, Januar 2005.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2006): Erläuternder Bericht vom 13. September 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/Bericht_EFV_d.pdf).
- Eidgenössisches Personalamt/Eidgenössische Finanzverwaltung (1996), Konzeptbericht „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)“, Bern 1996.

- Ernst & Young (2010): Schlussbericht Evaluation Leistungsvereinbarung "Exportförderung" und "Information Unternehmensstandort Schweiz" 2008-2011 vom 22. September 2010.
- Finger, Matthias/Lienhard, Andreas: Eigenerpolitik des Bundes, Bericht des Bundesrates (Entwurf vom 15. Dezember 2005), Stellungnahme im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Februar 2006 (unveröffentlicht).
- Glanzmann, Lukas (2008): Umstrukturierungen. Eine systematische Darstellung des Fusionsgesetzes, 2. Aufl., Bern 2008.
- Grüter, Kurt/Riedi, Barbara (2011): Finanzaufsicht und Finanzkontrolle, in: Andreas Lienhard (Hrsg.), Finanzrecht, Band X der Reihe zum Schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, Basel 2011, S. 443 ff.
- Guggisberg, Dorothee/Maurer, Alexander (2010): Public Corporate Governance, Staatliche Steuerung und Anforderungen an subventionierte Unternehmen, KPM-Schriftenreihe Nr. 39, Bern 2010.
- Heini, Anton/Portmann, Wolfgang (2005): Das Schweizerische Vereinsrecht, Basel 2005.
- Helbling Management Consulting AG (2007): Evaluation SGH 2007, Schlussbericht vom 6. November 2007.
- Hotz-Hart, Beat/Dümmler, Patrick/Good, Barbara/Grunt, Manfred/Reuter-Hofer, Andreas (2006): Exzellent anders! Die Schweiz als Innovationshost; Zürich/Chur 2006.
- Jaag, Tobias (2003): Hoheitliche und nicht-hoheitliche staatliche Tätigkeiten, in: Hänni, Peter (Hrsg.), Mensch und Staat, Festschrift für Thomas Fleiner, Freiburg 2003, S. 620.
- Jaag, Tobias (2006): Staats- und Beamtenhaftung, SBVR I/3, Basel 2006.
- Jaag, Tobias/Rich, Lukas (2011): Instrumente der Kultur-, Forschungs- und Exportförderung des Bundes, in: Caroni, Martina et al. (Hrsg.): Auf der Scholle und in lichten Höhen, Festschrift für Paul Richli zum 65. Geburtstag, Zürich/St. Gallen/Baden-Baden 2011, S. 731 ff.
- Jöhri, Yvonne (2008) in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 3.
- Kaminske, Gerd F./Brauer, Jörg-Peter (1999): Qualitätsmanagement von A bis Z; 3. Aufl.; München/Wien 1999.
- Krähenbühl, Jürg/Tenger, Felix (2004): Analyse Export-Offensiven in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich, Bericht zuhanden von seco, Zürich Mai 2004.
- König, Ulrich: Neue Organisationsform und rechtliche Abstützung der KTI: Diplomarbeit an der Berner Fachhochschule im Rahmen des Nachdiplomstudiums Public Management; Bern 2006 (unveröffentlicht).
- Kunz, Peter V. (2010): Swiss Corporate Governance – an Overview, in: Rapports suisses présentés au XVIIIe Congrès international de droit comparé, Washington, du 25 juillet au 1er août 2010, Genf 2010, S. 99 ff.
- Kunz, Peter V. (2011): Rundflug über's schweizerische Gesellschaftsrecht, Bern 2011.
- Kuster, Matthias (2005), in: Rolf Watter et al. (Hrsg.). Fusionsgesetz, BSK FusG, Basel 2005, Art. 99-101.
- Lienhard, Andreas (2002): Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002, S. 1163 ff.
- Lienhard, Andreas (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Habilitationsschrift, Bern 2005.
- Lienhard, Andreas (2007a): Deregulierung von Marktregulierungen im schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, in: Koller Heinrich/Müller Georg/Rhinow René/Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2. Auflage, Basel/Frankfurt a.M. 2007.
- Lienhard, Andreas (2007b): Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Jahrbuch 2006, Bern 2007, S. 3 ff.
- Lienhard, Andreas (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Jahrbuch 2008, Bern 2009.
- Lienhard, Andreas (2011): Zusammenwirken von Staat und Privaten, Eine Übersicht am Beispiel der institutionellen Behindertenunterstützung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (Hrsg.), Jahrbuch 2010, Bern 2011, S. 63 ff.

- Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel (2005): Arbeitsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Auslagerung von Kantonsspitalern, Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisses und Unterstellung unter das Arbeitsgesetz, KPM-Schriftenreihe Nr. 6, Bern 2005.
- Lienhard, Andreas/Kettiger, Daniel (2007): Organisatorische Positionierung und Ausgestaltung der Förderagentur für Innovation (KTI), Studie im Auftrag des Generalsekretariats des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), KPM-Schriftenreihe Nr. 19, Bern 2007.
- Lienhard, Andreas/Ladner, Andreas/Steiner, Reto/Balsiger Betts, Andreas/Buchser, Michael/Wichtermann, Jürg (2003): Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003.
- Lienhard, Andreas/Schedler, Kuno (2006): Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen – Anregungen zur Organisation, Führung und Aufsicht, NZZ 8/2006, S. 15.
- Lienhard, Andreas/Steiner, Reto/Lutz, Jürg (2004): Schweizerisches Institut für Berufspädagogik (SIBP): Rechtliche und betriebswirtschaftliche Abklärung betreffend die Integration in eine bestehende Hochschule verbunden mit der Ausgliederung aus dem Kreis 1 der Verwaltungsführung in den Kreis 2 oder 3, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), April 2004 (unveröffentlicht).
- Lienhard, Andreas/Zurkinden, Philipp (2006a): Kurzgutachten vom 10. Mai 2006 zur rechtlichen Machbarkeit einer allfälligen Fusion von Osec, SIPPO und SOFI AG, im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO.
- Lienhard, Andreas/Zurkinden, Philipp (2006b): Landeswerbung durch Private? Alternativüberlegungen zum Gesetz über die Landeswerbung, kurzgutachterliche Stellungnahme zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Entwurf vom 10. November 2006.
- Maurer-Lambrou, Urs/ Kunz, Simon, in: Maurer-Lambrou, Urs/Vogt, Nedim Peter, Datenschutzgesetz, BSK DSG, 2. Aufl., Basel 2006, Art. 2.
- Mayhall, Nadine (2007): Staatshaftung und Privatisierung, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, SVVOR Jahrbuch 2006, Bern 2007.
- Meier-Hayoz, Arthur/Forstmoser, Peter (2007): Schweizerisches Gesellschaftsrecht, 10. Aufl., Bern 2007.
- Morscher, Lukas (2005): Kommentar zu Art. 2 FusG, in: Watter, Rolf et al. (Hrsg.), Fusionsgesetz, Basler Kommentar (BSK FusG), Basel 2005.
- OECD (2005): Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, Paris, 2005.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2009): Zusammenarbeit der Bundesverwaltung mit Nichtregierungsorganisationen. Synthesebericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBI 2010 1373.
- Poledna, Tomas (2002): Öffentliche Aufgaben und Kriterien für die Wahl der Organisation, in: Schaffhauser, René/Poledna, Tomas (Hrsg.): Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen; Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 9; St. Gallen 2002.
- Proeller, Isabella (2002): Auslagerung in der öffentlichen Verwaltung. Interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik; Bern/Stuttgart/Wien 2002.
- Rigassi, Barbara/Gerber, Urs (2009): Grundlagen zur Strategieerarbeitung Exportförderung und Standortpromotion 2012-2015, Benchmarking-Bericht, Brugger und Partner AG, Zürich 18. Juli 2009.
- Rosenthal, David (2008), in: David Rosenthal/Yvonne Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zürich 2008, Art. 6.
- Rüegg-Stürm, Johannes (2002): Das Neue St. Galler Management-Modell, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2002.
- Rüegg-Stürm, Johannes (2004): Das Neue St. Galler Management-Modell, in: Rolf Dubs/Dieter Euler/Johannes Stürm-Rüegg/Crista Wyss (Hrsg.): Managementlehre, Band 1, Bern/Stuttgart/Wien 2004, S. 65 ff.

- Sägesser, Thomas (2000): Kommentar, in: Ders. (Hrsg.), Die Bundesbehörden. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Teil der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, S. 135 ff.
- Sägesser, Thomas (2007): Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kommentar, Bern 2007.
- Schedler, Kuno (2001): Netzwerkmanagement im modernen Gewährleistungsstaat, in: Thom, Norbert/Zaugg, Robert J. (Hrsg.): Excellence durch Personal- und Organisationskompetenz, Bern/Stuttgart/Wien 2001, S. 360 ff.
- Schedler, Kuno (2004): Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht, in: Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno: New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs; Bern/Stuttgart/Wien 1998 (2. Aufl. 2004), S. 3 ff.
- Schedler, Kuno/Müller, Roland/Sonderegger, Roger W. (2011): Public Corporate Governance, Handbuch für die Praxis, Bern/Stuttgart/Wien 2011.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2009): New Public Management, 4. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2009.
- Stabsstelle Verwaltungsreform im Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1999): Qualitätsmanagement und lernende Organisation in der Landesverwaltung Baden-Württemberg; Stuttgart 1999.
- Stämpfli, Michael (1991): Die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft: ihre Willensbildung und Organisation, Bern 1991.
- Steiner, Reto/Huber, Etienne (2012): Switzerland, in: Koen Verhoest et al. (Hrsg.): Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, New York 2012.
- Waldmann, Bernhard/Bickel Jürg (2011), in: Eva Maria Belser/Astrid Epiney/Bernhard Waldmann, Datenschutzrecht, Bern 2011, § 12.
- Weber, Rolf H./Bischof, Judith (2002): Umstrukturierung und Privatisierung von Instituten des öffentlichen Rechts, Zürich 2002.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian: Public Management, 4. Aufl. Wiesbaden 2008.
- Trantas, Georgius (1998): die Anwendung der Rechtsvergleichung bei der Untersuchung des öffentlichen Rechts, Dresden 1998.
- Tschannen, Pierre/Zimmerli, Ulrich/Müller, Markus (2009): Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009
- Tschentscher, Axel/Lienhard, Andreas, Öffentliches Recht – Ein Grundriss, Zürich/St. Gallen 2011.
- Vogel, Stefan (2008): Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich 2008.

7.2.2 Dokumente der untersuchten Organisationen

Schweiz Tourismus

- Businessplan 2011 vom Oktober 2010.
- Geschäftsreglement für Schweiz Tourismus vom 6. Oktober 1997.
- Leistungsvereinbarung für die Finanzierungsperiode vom 01.01.2008 bis 31.12.2011 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Schweiz Tourismus vom 17. Januar 2008.
- Osec/Schweiz Tourismus (2010): Osec – Schweiz Tourismus, Koordinierter Marktauftritt und Synergiepotenzial, Schlussbericht vom 15. November 2010.
- Personalreglement für Angestellte von Schweiz Tourismus vom 1. Januar 1999.
- Schweiz Tourismus (Hrsg.) (2007): in 90 Jahren um die Welt, Chronik Schweiz Tourismus; Zürich 2007.
- Stellungnahme vom 30. Januar 2012 zur Studie "Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung" (unterzeichnet vom Präsidenten und Direktor)
- Vereinbarung vom 12. Dezember 2011 über das politische Controlling, Reporting und Monitoring 01.01.2012 bis 31.12.2015 zwischen dem SECO und ST (CRM-Vereinbarung).
- Wirkungs- und Effizienznachweis von Schweiz Tourismus. Endauswertung 2010.

SGH

Business-Plan 2010.

Erläuternder Bericht zur Verordnung über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 26. November 2003.⁷¹⁵

Geschäftsbericht 2010.

Geschäftsreglement vom 2. Dezember 1996.

Personalstatut vom Januar 1999.⁷¹⁶

Statuten der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit SGH (SGH-Statuten) vom 4. Mai 2005.⁷¹⁷

Stellungnahme vom 13. Februar 2012, Aktennotiz "Betrifft Gutachten KPM" (unterzeichnet vom Direktor)

Vereinbarung über das Controlling, Reporting und Monitoring zwischen dem Seco und der SGH vom 2. Februar 2009.

Vereinbarung vom 8. Dezember 2011 über das politische Controlling, Reporting und Monitoring 01.01.2012 bis 31.12.2015 zwischen dem SECO und SGH.

Osec

Finanzbericht 2009

Finanzbericht 2010

Geschäftsreglement vom 17. November 2006⁷¹⁸

Geschäftsbericht 2010

Leistungsvereinbarung betreffend die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz 2008-2011 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das EVD, und dem Verein Osec.

Leistungsvereinbarung Exportförderung 2008-2011 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Seco, und dem Verein Osec.

Osec/Schweiz Tourismus (2010): Osec – Schweiz Tourismus, Koordinierter Marktauftritt und Synergiepotenzial, Schlussbericht vom 15. November 2010.

Statuten vom 15. April 2010⁷¹⁹

Stellungnahme vom 14. Februar 2012 zur Studie des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern über den Handlungsbedarf bezüglich der Bedeutung der Corporate Governance Leitsätze des Bundes durch ausgelagerte Organisationen der Standortförderung (Verfasser unbekannt).

7.2.3 Rechtserlasse

Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz), SR 946.14

Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz, SR 194.2

Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.0

Verordnung vom 12. Dezember 1977 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.01

⁷¹⁵ http://www.sgh.ch/aktuelles-downloads/downloads/gesetzliche-grundlagen/?no_cache=1&cid=207&did=231&sechash=e6b086ee (Stand: 21.11.2011).

⁷¹⁶ Von der Geschäftsleitung am 31. Dezember 1998 beschlossen.

⁷¹⁷ Die Statuten wurden an der ersten Generalversammlung der SGH vom 20. Februar 1967 angenommen, an der Generalversammlung vom 6. Mai 1991, vom 21. Juni 1993 und vom 4. Mai 2005 geändert sowie am 7. März 1967, am 19. April 1991, am 10. Mai 1993 und am 13. April 2005 vom Bundesrat genehmigt (vgl. Art. 31 SGH-Statuten).

⁷¹⁸ Dieses ist trotz der am 15. April 2010 erfolgten Totalrevision der Statuten noch immer gültig, vgl. internes Schreiben des SECO vom 27. Juli 2011.

⁷¹⁹ Aktuelle Version unter <http://aboutus.osec.ch/de/content/statuten> (Stand: 20.02.2012).

	Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (Kaderlohnverordnung), SR 172.220.12
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, SR 172.220.1
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz, SR 235.1
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz), SR 614.0
IGEG	Bundesgesetz vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG), SR 172.010.31
FusG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz), SR 221.301
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
OV-EVD	Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz), SR 171.11.
RAG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (Revisionsaufsichtsgesetz, RAG), SR 221.302
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, SR 172.010.1
SERVG	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz), SR 946.10
SGH-Gesetz ⁷²⁰	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, SR 935.12
SGH-Verordnung ⁷²¹	Verordnung zum Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft vom 20. November 2003, SR 935.121
ST-Gesetz ⁷²²	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1955 über Schweiz Tourismus, SR 935.21 ⁷²³
ST-Verordnung ⁷²⁴	Verordnung über Schweiz Tourismus vom 22. November 1963, SR 935 211 ⁷²⁵
TUG	Bundesgesetz über die Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz) vom 30. April 1997, SR 784.11
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32

⁷²⁰ Inoffizielle Abkürzung, gilt nur in diesem Gutachten.

⁷²¹ Inoffizielle Abkürzung, gilt nur in diesem Gutachten.

⁷²² Inoffizielle Abkürzung, gilt nur in diesem Gutachten.

⁷²³ Ursprünglich "Bundesbeschluss über die Schweizerische Verkehrszentrale"; Umbezeichnet als Gesetz durch den Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994, in Kraft seit 1. Mai 1995 (AS 1995 1383, S. 1384), welcher dem fakultativen Referendum unterstand; der heutige Titel entspricht Ziffer II 53 des Bundesgesetzes vom 20. März 2008 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, in Kraft seit 1. August 2008 (AS 2008 3437, S. 3452).

⁷²⁴ Inoffizielle Abkürzung, gilt nur in diesem Gutachten.

⁷²⁵ Titel gemäss Ziffer IV 78 der Verordnung vom 22. August 2007 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts, in Kraft seit 1. Januar 2008 (AS 2007 4477).

VPG	Postverordnung vom 26. November 2003; SR 783.01
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, SR 172.021
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

Anhänge:

- 1 Interviewleitfaden
- 2 Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die ST
- 3 Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die
SGH
- 4 Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die
Osec
- 5 Übersicht über die Instrumente der Standortförderung des Bundes

Anhang 1: Interviewleitfaden

Vorbemerkungen (Präliminarien)

- Interview im Rahmen des vom SECO dem KPM erteilten Auftrags „Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung“.
- Weitere vorgesehene bzw. schon durchgeführte Interviews.
- Vertraulichkeit der Studie wie auch dieses Gesprächs. Erkenntnisse aus dem Interview werden in der Studie in anonymisierter Form wiedergegeben.
- Aufzeichnung zwecks Erleichterung der Auswertung (anschliessende Löschung).

Fragen, die alle drei Organisationen (ST, SGH, Osec) betreffen

- Welches ist Ihr Idealbild der Steuerung und der Aufsicht betreffend die drei Standortförderungsorganisationen? Welche Rolle sollten das EVD und das SECO dabei haben?
- Alle drei Organisationen sind körperschaftlich aufgebaut (Rechtsformen: ST = öff.-rechtl. Körperschaft, SGH = öff.-rechtl. Genossenschaft, Osec = Verein). Dies ist primär historisch bedingt. Welches sind Ihres Erachtens die Vorteile und die Nachteile der körperschaftlichen Verfassung, d.h. der Partizipation Direktbetroffener in der Organisation selber?
- Wenn Sie heute auf der "grünen Wiese" Standortförderungsorganisationen unabhängig vom Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats aufbauen könnten bzw. müssten, welche Rechtsform bzw. Organisationsform würden Sie wählen? – Ist eine Auslagerung im Grundsatz zweckmässig (Vor- und Nachteile)?
- Und was würden Sie hinsichtlich der Steuerung und Aufsicht vorkehren?
- Dritte (z.B. EFK, 2004, S. 5149 f.) kommen - wie vorläufig auch das KPM - zum Schluss, es gebe keine wesentlichen Schnittstellen zwischen ST und Osec bzw. zwischen dem Bereich Tourismusförderung und dem Bereich allgemeine Exportförderung. Teilen Sie diese Auffassung - wenn nein, weshalb nicht?
- Wie beurteilen Sie vor diesem Hintergrund die gemeinsame Gründung des Vereins Swiss Health durch ST und Osec?
- Was halten Sie von der Idee, die drei Organisationen unter einem Dach zusammenzufassen – wie dies 2006 für die Landeswerbung (Präsenz Schweiz, Location Switzerland, Tourismus Schweiz) diskutiert wurde?

Fragen betreffend Schweiz Tourismus (ST)

- Wer steuert die Aktivitäten von ST? Wer macht die Strategie von ST? Welchen Einfluss hat dabei das SECO?
- Die EFK hat in einem Bericht im Jahr 2004 Folgendes festgehalten (S. 66): "Die Rolle von Seco und von ST muss klarer definiert werden, um die Unabhängigkeit der Resultate besser zu gewährleisten. Es soll insbesondere abgeklärt werden, welche Information ST liefern muss, ..." Was wurde in der Folge allenfalls geändert?
- Der Bundesrat wählt die Präsidentin/den Präsidenten und sechs Vorstandsmitglieder (und damit die Mehrheit des Vorstands). Bewährt sich dies oder führt dies zu Problemen?
- Das SECO - vertreten durch Sie persönlich - vertrat bis vor kurzem die Bundesverwaltung im Vorstand? Das SECO schliesst mit ST auch eine Leistungsvereinbarung ab. Führt dies nicht zu Kompetenzkonflikten/Interessenkollisionen bzw. zu unklaren Verantwortlichkeiten?
- Gibt es (weitere) Probleme hinsichtlich der Steuerung und Aufsicht der ST?
- Wo sehen Sie allfällige Schwachstellen in der Organisationsform der ST?

Fragen betreffend die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)

- Wer steuert die Aktivitäten der SGH? Wer macht die Strategie der SGH? Welchen Einfluss hat dabei das SECO?
- Das EVD wählt die Präsidentin/den Präsidenten und vier Verwaltungs-, d.h. Vorstandsmitglieder (und damit die Mehrheit des Vorstands). Bewährt sich dies oder führt dies zu Problemen? Weshalb erfolgt die Wahl hier nicht wie bei ST durch den Bundesrat?
- Anders als bei ST ist die Bundesverwaltung in der Verwaltung nicht vertreten. Weshalb das? Gibt es im Vergleich zu ST dadurch spürbare Auswirkungen?
- Gibt es (weitere) Probleme hinsichtlich der Steuerung und Aufsicht der SGH?
- Wo sehen Sie allfällige Schwachstellen in der Organisationsform der SGH?

Fragen betreffend die Exportförderung Osec

- Wer steuert die Aktivitäten der Osec? Wer macht die Strategie der Osec? Welchen Einfluss hat dabei das SECO?
- Die Präsidentin/der Präsident des Osec-Vorstands (der sich Verwaltungsrat nennt) muss vom Vorsteher des EVD bestätigt werden (Ziff. 6.1.3 Statuten). Was ist der Zweck dieser Regelung? Nach welchen Kriterien (Anforderungskatalog, ...) erfolgt die Genehmigung dieser Wahl durch das EVD? Weshalb hier nochmals ein anderes Modell als bei ST und SGH?
- Anders als bei ST ist die Bundesverwaltung in der Verwaltung nicht vertreten. Weshalb das? Gibt es im Vergleich zu ST dadurch spürbare Auswirkungen?
- Die EFK thematisiert in ihrer Evaluation 2005 die Aufsicht des SECO über die Osec (u.a. S. 86); das SECO habe es verpasst, der Osec klare Schranken zu setzen. Ernst&Young halten in ihrer Evaluation 2011 Folgendes fest (Schlussbericht, S. 3): „Die Art und Weise, wie das seco die Osec beaufsichtigt bzw. beaufsichtigen soll, löst bei den involvierten Akteuren seit dem Austritt des seco und EDA aus dem Verwaltungsrat Diskussionen aus.“ Was ist gemeint? Wo liegt das Problem?
- Die EFK thematisiert in ihrer Evaluation (2005) das Steuerungs-dreieck SECO - EDA - Osec (S. 43 ff., S. 75). Wie präsentiert sich dieses Problem heute, sechs Jahre später?
- Gibt es (weitere) Probleme hinsichtlich der Steuerung und Aufsicht der Osec?
- Wo sehen Sie allfällige Schwachstellen in der Organisationsform der Osec?

Abschluss

- Sind irgendwelche Punkte aufgrund der gegenwärtig diskutierten Massnahmen im Zusammenhang mit der Frankenstärke zu beachten?
- Gibt es weitere für die Studie wichtige Bereiche/Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

Anhang 2: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die ST

Leitsätze des Bundesrats ⁷²⁶	Erfüllung durch die Organisation von ST
<p>1. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten; b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen; c. die nicht hoheitlich handeln; und d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen. <p>Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Die ST entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet.</p> <p>Die ST erfüllt die Voraussetzungen, um nach diesem Leitsatz privatrechtlich organisiert zu sein, es wird auf die Ausführungen in Ziffer 2.3.6 verwiesen. Die ST weist allerdings nicht die Form einer Aktiengesellschaft aus.</p> <p>Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.</p>
<p>2. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Das ST-Gesetz, die ST-Verordnung sowie das vom Bundesrat genehmigte Geschäftsreglement der ST regeln die Zuständigkeiten der Organe sowie die Abgrenzung der Zuständigkeiten in hinreichender Weise.</p>
<p>3. Leitsatz</p> <p>Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die ST erfüllt faktisch den Leitsatz 3; allerdings gibt es keine Regelung, welche die personelle Unabhängigkeit ausdrücklich statuiert.</p>
<p>4. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.</p>	<p>Teilweise bzw. sinngemäss erfüllt</p> <p>Der Bundesrat ernennt das Präsidium, aus der Mitte des Vorstands das Vizepräsidium und sechs Mitglieder des Vorstands; weitere sechs Mitglieder werden von der Mitgliederversammlung gewählt (Art. 3 und 12 ST-Verordnung).</p> <p>Der Bundesrat ernennt nur den Obmann der Revisionsstelle (Art. 3 Bst. d ST-Verordnung).</p> <p>Der Bundesrat genehmigt die Ernennung der Direktorin bzw. des Direktors durch den Vorstand (Art. 4 Bst. c i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Bst. c ST-Verordnung).</p>

⁷²⁶ http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

<p>5. Leitsatz⁷²⁷</p> <p>Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Geschlechter; und - der Sprachregionen der Schweiz. 	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Soweit für die Experten ersichtlich, gibt es kein derartiges, vom Bundesrat beschlossenes oder genehmigtes Anforderungsprofil für die Vorstandsmitglieder der ST.</p> <p>Hier besteht Handlungsbedarf (wenn auch in einem eher nebensächlichen Punkt⁷²⁸).</p>
<p>6. Leitsatz</p> <p>Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.</p>	<p>Teilweise erfüllt</p> <p>Ziffer 26/1 der Geschäftsordnung enthält Regeln bezüglich der Interessenwahrung. Es fehlen Regeln bezüglich Interessenkonflikte.</p>
<p>7. Leitsatz</p> <p>Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.</p>	<p>Nicht erfüllt bzw. nur teilweise erfüllt</p> <p>Eine Abberufung von Vorstandsmitgliedern ist bei der ST nicht explizit vorgesehen (im Übrigen auch in Art. 8j RVOV nicht). Dort wo der Bundesrat Wahlbehörde ist, kann er aber nach der hier vertretenen Auffassung eine Abberufung aus wichtigen Gründen vornehmen. Das betrifft aber nur Teile des Vorstands.</p>
<p>8. Leitsatz</p> <p>Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Es wird auf Art. 20 Abs. 3 der ST-Verordnung verwiesen.</p>
<p>9. Leitsatz</p> <p>Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die finanziellen und standortpolitischen Interessen des Bundes rechtfertigen im Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter entsprechende Bundesvertretungen. Das SECO als direkte Aufsichtsbehörde ist im Vorstand nicht mehr vertreten, so dass kein Interessenkonflikt entstehen kann. Der Bund kann mit der Wahl der Hälfte der Vorstandsmitglieder zudem die fachliche Qualität und fachliche Ausrichtung des Vorstands steuern.</p>

⁷²⁷ Dieser Leitsatz ist teilweise identisch mit Art. 8j RVOV.

⁷²⁸ Die Vertretung der Sprachregionen ist für eine gute Standortpromotion des Tourismus weit weniger von Bedeutung als die Vertretung aller relevanten Tourismusbranchen. In diesem Sinne fordert Ziffer 7/4 der Geschäftsordnung eine "angemessene Vertretung der touristischen Gebiete und Leistungsträger".

<p>10. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz. Die ST gehört zudem nach Art. 19 VG zu jenen Organisationen, für die bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben das Verantwortlichkeitsrecht des Bundes von Gesetzes wegen gilt. Dieser Umstand könnte nur mit der Umwandlung der ST in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft oder mit einer vom VG abweichenden Haftungsbestimmung im ST-Gesetz geändert werden.⁷²⁹</p>
<p>11. Leitsatz</p> <p>Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz.</p>
<p>12. Leitsatz</p> <p>Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz.</p>
<p>13. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz, die ST besitzt keine Befugnisse zum Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen.</p>
<p>14. Leitsatz</p> <p>Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 14 benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt.</p> <p>ST und Osec haben zur Vermarktung der Gesundheitsdestination Schweiz gemeinsam den Verein "Swiss Health" gegründet. Diese Gründung widerspricht wohl dem Leitsatz 14 nicht, weil es sich nicht um eine (Kapital-)Beteiligung im Rechtssinn handelt. Die beiden im Jahresbericht ausgewiesenen weiteren Beteiligungen sind demgegenüber direkt aufgabenbedingt und unproblematisch.</p>

⁷²⁹ Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat mit dem Leitsatz 10 nicht in die Gesetzgebungshoheit des Parlaments eingreift bzw. ob der Leitsatz 10 unter den gegebenen generellen Gesetzesbestimmungen zum Haftungsrecht des Bundes (insb. Art. 19 VG) überhaupt umsetzbar ist.

<p>15. Leitsatz</p> <p>Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 15 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt die ST den Leitsatz, sie erbringt nur dann rein kommerzielle Leistungen, wenn diese in der Stossrichtung der Hauptaufgabe liegen. Die ST ist primär im Bereich der Dienstleistungen mit Monopolcharakter tätig, so dass vordergründig kommerzielle Leistungen eigentlich staatlicher Aufgabenerfüllung im faktischen Monopolbereich entsprechen.</p>
<p>16. Leitsatz</p> <p>Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird; - in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird; - mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann. <p>Die Zielerreichung wird nach den Kriterien und der Periodizität gemessen, die im Rahmen der strategischen Ziele festgelegt worden sind.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Für die ST besteht eine Leistungsvereinbarung mit dem SECO.</p>
<p>17. Leitsatz</p> <p>Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Die Vorgaben der Leistungsvereinbarungen werden vom SECO im Auftrag des EVD vorgenommen.</p> <p>Allerdings hat der Bundesrat in Art. 2 ST-Verordnung seine Aufsichtskompetenzen an das EVD delegiert. Eine Änderung der Zuständigkeiten erfordert eine Änderung der ST-Verordnung.</p>

<p>18. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele; - der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats; - der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts); - der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt. <p>Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz.</p>
<p>19. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 19 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Der Jahresbericht der ST entspricht (ohne diesbezügliche Rechtspflicht) den Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften.</p>
<p>20. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die ST nicht von Relevanz. Der Leitsatz 20 benennt nur Anstalten. Angesichts der mitgliedschaftlichen Ausgestaltung der ST und der Tatsache, dass gemäss ST-Verordnung die Mitgliederversammlung den Jahresbericht abschliessend genehmigt (nicht wie bei einer Anstalt bloss der Vorstand bzw. Verwaltungsrat), ist bei der ST von einer gewollten Ausnahme auszugehen. Eine Genehmigung durch den Bundesrat würde faktisch und rechtlich eine der wichtigsten Aufgaben der Mitgliederversammlung obsolet werden lassen. Das kann vernünftigerweise nicht gemeint sein, solange gerade wegen der Mitgliedschaftlichkeit die Sonderform der öffentlich-rechtlichen Körperschaft beibehalten wird. Wäre die ST eine Aktiengesellschaft, so käme Leitsatz 20 auch nicht zur Anwendung. Dies spricht gegen eine Anwendbarkeit bei Körperschaften.</p>
<p>21. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departemente) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Siehe die Ausführungen zu Leitsatz 20.</p>

<p>22. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Rechte und Pflichten der Revisionsstelle richten sich nach dem Obligationenrecht (Art. 20 Abs. 3 ST-Verordnung).</p>
<p>22a. Leitsatz⁷³⁰</p> <p>Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Bundesrates die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Bundesrates vor.</p> <p>Dieses Controlling des Bundesrates untersteht der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die ST aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt.</p> <p>Das (strategische) Controlling betreffend die ST ist in keinem Rechtserlass geregelt. Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der ST-Verordnung).</p>
<p>22b. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben; - Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts; - Verweigerung der Entlastung; - Abberufungen oder Ersatz von Personen; - Verantwortlichkeitsansprüche; - Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung⁷³¹. 	<p>Teilweise erfüllt</p> <p>Die Erfüllung des Leitsatzes 22b ist abhängig von der Erfüllung anderer Leitsätze. Deshalb kann der Bundesrat bei der ST keine Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben (vgl. Leitsätze 16 und 17), Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts (vgl. Leitsatz 20) oder Verweigerung der Entlastung (vgl. Leitsatz 21) vornehmen. Die Abweichungen sind im Falle der ST gewollt oder systembedingt.</p> <p>Demgegenüber kann der Bundesrat auch bei der ST die anderen Massnahmen ergreifen.</p>
<p>23. Leitsatz</p> <p>Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Es wird auf Art. 21 ff. ST-Verordnung hingewiesen.</p>

⁷³⁰ Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (AS 2011 5859, in Kraft seit 1. Januar 2012) wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in Art. 8 Abs. 5 RVOG in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird damit obsolet.

⁷³¹ Diese Massnahme hat im vorliegenden Zusammenhang wohl nur hinweisenden Charakter, da dem Bundesrat gesetzgeberische Massnahmen (seien es Anträge an die Bundesversammlung bezüglich formeller Gesetze, sei es der Erlass oder die Änderung von Verordnungen) von Verfassung wegen zustehen.

<p>24. Leitsatz</p> <p>Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u.a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die ST hat keine Kapitalausstattung durch den Bund.</p>
<p>25. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.</p>	<p>Erfüllt (sofern relevant)</p> <p>Der Bundesrat hat die Rechnungslegungsmodalitäten in Art. 22 ST-Verordnung festgelegt.</p>
<p>26. Leitsatz</p> <p>Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Immerhin hält Art. 21 Abs. 1 ST-Verordnung die Zusammensetzung der Einnahmen der ST fest.</p>
<p>27. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten entscheidet der Bundesrat jährlich im Rahmen der Rechnungsgenehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz betrifft ganz spezifisch nur die Anstalten.</p>
<p>28. Leitsatz</p> <p>Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform.</p> <p>Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Steuerpflicht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts bestimmt sich primär nach der Steuergesetzgebung. Leitsatz 28 macht schlichtweg keinen Sinn.</p>
<p>29. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, haben ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG.</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut.</p> <p>Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Das Personal der ST wird seit der Reformen in den 1990-er Jahren privatrechtlich angestellt (im Rahmen eines Personalreglements).⁷³² Es stellt sich zudem die Frage, ob das personalrechtliche Statut der Angestellten der ST heute noch gesetzeskonform ist, weil gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG das BPG auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG Anwendung findet, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. Dies weil die ST im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG bzw. Art. 7a RVOV zur dezentralen Bundesverwaltung gehört und weil kein Bundesgesetz etwas Abweichendes regelt.</p> <p>Es fehlt zudem ganz allgemein die Festlegung der Art des Personalstatuts in einem Rechtserlass (der Genehmigungsvorbehalt in Art. 4 ST-Verordnung genügt wohl nicht).</p>

⁷³² Vgl. auch Art. 19 Abs. 2 ST-Verordnung.

<p>30. Leitsatz</p> <p>Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut im Rahmen des BPG: Die Ausführungsbestimmungen umfassen mindestens Grundsätze und Eckwerte betreffend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entlöhnung; - Nebenleistungen. <p>Sie sind vom Bundesrat zu genehmigen.</p>	<p>Kann nicht beurteilt werden.</p>
<p>31. Leitsatz</p> <p>Bei privatrechtlichem Personalstatut: Die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf den Verwaltungs- oder Institutsrat, die Direktion und gewisse Kategorien von Mitarbeitenden ist im Organisationserlass zu regeln.</p>	<p>Nicht erfüllt, Anwendbarkeit fraglich</p> <p>Da die Organisationen der Standortförderung alle nicht dem BPG unterstehen, kann die Kaderlohngesetzgebung für diese keine unmittelbare Anwendung finden. Art. 6a Abs. 6 BPG verpflichtet aber den Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Grundsätze gemäss Art. 6 Abs. 1-5 BPG für alle privatrechtlichen Unternehmen sinngemäss angewendet werden, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die ihren Sitz in der Schweiz haben. Da die ST und die SHG keine "privatrechtlichen Unternehmen" sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, findet die Kaderlohngesetzgebung dem Wortlaut von Art. 6a Abs. 6 BPG nach keine Anwendung.⁷³³</p>
<p>32. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt in der Leistungsvereinbarung.</p>
<p>33. Leitsatz</p> <p>Arbeitsrechtliche Mindeststandards und eine Verhandlungspflicht zum Abschluss eines GAV sind im Rahmen der Marktregulierung zu verankern.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt im Personalreglement.</p>
<p>34. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erfüllen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist ein öffentlich-rechtliches Pensionskassenstatut mit Anschluss an die PUBLICA vorzusehen.</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist ein privatrechtliches Pensionskassenstatut vorzusehen. Die Art des Pensionskassenstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Art. 12 Abs. 1 des Personalreglements sieht den Anschluss an die PUBLICA vor.</p>

⁷³³ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

<p>35. Leitsatz</p> <p>Bei der Schaffung neuer Einheiten sowie beim Austritt aus der PUBLICA von verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt muss der Arbeitgeber seine Rentenbeziehenden in das neue Vorsorgewerk mitnehmen oder für sie zumindest die finanzielle Verantwortung weiterhin tragen.</p>	<p>Bisher nicht von Relevanz</p>
<p>36. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat genehmigt die Anschlussverträge an PUBLICA von verselbständigten Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen.</p>	<p>Leitsatz ist obsolet</p> <p>Der Leitsatz 36 ist nach geltendem Bundesrecht obsolet. Art. 32c BPG bestimmt hinsichtlich des Anschlusses an die PUBLICA abschliessend Folgendes: "Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA nach Artikel 4 Absatz 1 des PUBLICA-Gesetzes vom 20. Dezember 2006 erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Anschlussvertrag. Für den Bundesrat erfolgt die Vertragsunterzeichnung durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)". Mithin liegt die Zuständigkeit heute von Gesetzes wegen beim EFD, nicht beim Bundesrat.</p>
<p>37. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Rahmen der strategischen Ziele vorsorgepolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die ST erbringt primär Dienstleistungen mit Monopolcharakter.</p>

Anhang 3: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die SGH

Leitsätze des Bundesrats ⁷³⁴	Erfüllung durch die Organisation von SGH
<p>1. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten; b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen; c. die nicht hoheitlich handeln; und d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen. <p>Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Die SGH entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet.</p> <p>Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.</p>
<p>2. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Das SGH-Gesetz, die SGH-Verordnung sowie die vom Bundesrat genehmigten Statuten bzw. das Geschäftsreglement regeln die Zuständigkeiten der Organe sowie die Abgrenzung der Zuständigkeiten in hinreichender Weise.</p> <p>Es wäre allerdings wünschbar, dass die auf vier Erlassebenen verstreuten und teilweise redundanten organisationsrechtlichen Bestimmungen in übersichtlicher Weise vereint werden können (konsolidierte organisatorische Regelungen).</p>
<p>3. Leitsatz</p> <p>Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die SGH erfüllt faktisch den Leitsatz 3; allerdings gibt es keine Regelung, welche die personelle Unabhängigkeit ausdrücklich statuiert.</p>

⁷³⁴ http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

<p>4. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.</p>	<p>Nicht bzw. evtl. sinngemäss erfüllt</p> <p>Der Bundesrat ernennt bei der SGH keine Mitglieder der Verwaltung. Diese Aufgabe wird in Art. 12 Abs. 3 SGH-Gesetz direkt an das EVD delegiert. Dieses wählt das Präsidium und die Hälfte der übrigen Mitglieder der Verwaltung. Um dem Leitsatz 4 zu entsprechen, müsste das SGH-Gesetz geändert werden.</p> <p>Die mitgliedschaftliche Ausgestaltung rechtfertigt es, dass die andere Hälfte der Mitglieder der Verwaltung von der Generalversammlung alleine bestimmt werden.</p>
<p>5. Leitsatz⁷³⁵</p> <p>Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Geschlechter; und - der Sprachregionen der Schweiz. 	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Soweit für die Experten ersichtlich, gibt es kein derartiges, vom Bundesrat beschlossenes oder genehmigtes Anforderungsprofil für die Mitglieder der Verwaltung der SGH. Immerhin hält Art. 9 Abs. 2 der SGH-Verordnung fest, bei der Wahl der Mitglieder der Verwaltung sei eine angemessene Vertretung der Beherbergungswirtschaft und der Banken anzustreben. Zudem besteht für die vom Bund zu bestimmende Hälfte der Verwaltungsmitglieder ein Anforderungsprofil des SECO.</p> <p>Hier besteht Handlungsbedarf (wenn auch in einem eher nebensächlichen Punkt⁷³⁶).</p>
<p>6. Leitsatz</p> <p>Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Es fehlen Regeln bezüglich Interessenkonflikte.</p>
<p>7. Leitsatz</p> <p>Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Wo das EVD Wahlbehörde ist, kann es von Gesetzes wegen eine Abberufung aus wichtigen Gründen vornehmen (Art. 12 Abs. 3 SGH-Gesetz). Bei der von der Generalversammlung gewählten Mitgliedern der Verwaltung steht dieses Recht auch ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage der Generalversammlung zu.</p>
<p>8. Leitsatz</p> <p>Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Es wird auf Art. 20 f. der Statuten verwiesen.</p>

⁷³⁵ Dieser Leitsatz ist teilweise identisch mit Art. 8j RVOV.

⁷³⁶ Die Vertretung der Sprachregionen und der Geschlechter ist für eine sachgerechte Förderung des Hotelgewerbes weit weniger von Bedeutung als die Vertretung aller relevanten Branchen.

<p>9. Leitsatz</p> <p>Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die finanziellen und standortpolitischen Interessen des Bundes rechtfertigen im Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter entsprechende Bundesvertretungen. Das SECO als direkte Aufsichtsbehörde ist im Vorstand nicht mehr vertreten, so dass kein Interessenkonflikt entstehen kann. Der Bund kann mit der Wahl des Präsidiums und zudem der Hälfte der Mitglieder der Verwaltung die fachliche Qualität und fachliche Ausrichtung des Vorstands steuern.</p>
<p>10. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die SGH nicht von Relevanz. Die SGH gehört zudem nach Art. 19 VG zu jenen Organisationen, für die bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben das Verantwortlichkeitsrecht des Bundes von Gesetzes wegen gilt. Dieser Umstand könnte nur mit der Umwandlung der SGH in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft oder mit einer vom VG abweichenden Haftungsbestimmung im SGH-Gesetz geändert werden.⁷³⁷ Es wird diesbezüglich auch auf Art. 7 und 14 SGH-Gesetz verwiesen.</p>
<p>11. Leitsatz</p> <p>Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts -oder der Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die SGH nicht von Relevanz.</p>
<p>12. Leitsatz</p> <p>Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Das gesamte Fördermodell für das Hotelgewerbe basiert traditionell auf Garantien des Bundes. Art. 6, 7 und 8 SGH-Gesetz und Art. 6 SGH-Verordnung machen klare Vorgaben. Mit einer Vereinbarung über das politische Controlling zwischen SECO und SGH sowie mit der Pflicht zum jährlichen Erstellen eines Businessplans wird das Risiko systematisch erfasst, bewertet und ausgewiesen. Letztlich verfügt die SGH über ein gesetzliches Kontrollrecht bei den Darlehensnehmern.</p>
<p>13. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die SGH nicht von Relevanz, die SGH besitzt keine Befugnisse zum Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen.</p>

⁷³⁷ Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat mit dem Leitsatz 10 nicht in die Gesetzgebungshoheit des Parlaments eingreift bzw. ob der Leitsatz 10 unter den gegebenen generellen Gesetzesbestimmungen zum Haftungsrecht des Bundes (insb. Art. 19 VG) überhaupt umsetzbar ist.

<p>14. Leitsatz</p> <p>Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 14 benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt.</p> <p>Die SGH hält keine Beteiligungen.</p>
<p>15. Leitsatz</p> <p>Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 15 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt die SGH den Leitsatz, sie erbringt nur nebenher Beratungsleistungen, die wohl primär im Bereich der Dienstleistungen mit Monopolcharakter liegen.⁷³⁸</p>
<p>16. Leitsatz</p> <p>Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird; - in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird; - mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann. <p>Die Zielerreichung wird nach den Kriterien und der Periodizität gemessen, die im Rahmen der strategischen Ziele festgelegt worden sind.</p>	<p>Sinngemäss erfüllt</p> <p>Die Steuerung der SGH mit konkreten Zielvorgaben ist sehr heikel.</p> <p>Die Strategischen Zielsetzungen des Bundes sind in Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des SGH-Gesetzes festgehalten. Der Bundesrat hat diese Zielsetzungen zudem seinerzeit in der Botschaft erläutert.⁷³⁹ Festgelegt wird dort auch das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit der SGH. Zwischen der Förderzielsetzung und der Eigenwirtschaftlichkeit besteht ein grundsätzlicher Zielkonflikt. Zum Monitoring der Zielerfüllung und des Zielkonflikts wurde ein entsprechendes Controlling eingerichtet.⁷⁴⁰</p>

⁷³⁸ Vgl. oben Ziffer 4.3.1.

⁷³⁹ Vgl. Bundesrat (2002), BBl 2002 7175, S. 7208.

⁷⁴⁰ Vgl. Vereinbarung über das politische Controlling, S. 4 ff.

<p>17. Leitsatz</p> <p>Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Der Bundesrat gibt der SGH keine strategischen Ziele vor.</p>
<p>18. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele; - der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats; - der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts); - der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt. <p>Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.</p>	<p>Nicht von Relevanz (sinngemäss aber erfüllt)</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die SGH nicht von Relevanz. Eine entsprechende Berichterstattung ist in Art. 16 SGH-Gesetz vorgesehen. Der Geschäftsbericht enthält auch die Rechnung und den Revisionsbericht.</p>
<p>19. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 19 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Der Jahresbericht der SGH entspricht (ohne diesbezügliche Rechtspflicht) den Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften.</p>
<p>20. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die SGH nicht von Relevanz. Der Leitsatz 20 benennt nur Anstalten. Angesichts der mitgliedschaftlichen Ausgestaltung der SGH ist bei der SGH von einer gewollten Ausnahme auszugehen. Darauf weisen auch die in Art. 16 des SGH-Gesetzes festgehaltenen Modalitäten hin. Wäre die SGH eine Aktiengesellschaft, so käme Leitsatz 20 auch nicht zur Anwendung. Dies spricht gegen eine Anwendbarkeit bei Körperschaften.</p>

<p>21. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departemente) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Siehe die Ausführungen zu Leitsatz 20.</p>
<p>22. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Rechte und Pflichten der Revisionsstelle richten sich nach dem Obligationenrecht (Art. 21 der Statuten).</p>
<p>22a. Leitsatz⁷⁴¹</p> <p>Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Bundesrates die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Bundesrates vor.</p> <p>Dieses Controlling des Bundesrates untersteht der Oberaufsicht durch die Bundesversammlung.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt.</p> <p>Das (strategische) Controlling betreffend die SGH ist in keinem Rechtserlass geregelt. Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der SGH-Verordnung).</p>
<p>22b. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben; - Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts; - Verweigerung der Entlastung; - Abberufungen oder Ersatz von Personen; - Verantwortlichkeitsansprüche; - Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.⁷⁴² 	<p>Teilweise erfüllt</p> <p>Die Erfüllung des Leitsatzes 22b ist abhängig von der Erfüllung anderer Leitsätze. Deshalb kann der Bundesrat bei der SGH keine Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben (vgl. Leitsatz 17), Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts (vgl. Leitsatz 20) oder Verweigerung der Entlastung (vgl. Leitsatz 21) vornehmen. Die Abweichungen sind im Falle der SGH gewollt oder systembedingt. Das Abberufungsrecht für Mitglieder der Verwaltung wurde gesetzlich an das EVD übertragen.</p>

⁷⁴¹ Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten (AS 2011 5859, in Kraft seit 1. Januar 2012) wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in Art. 8 Abs. 5 RVOG in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird damit obsolet.

⁷⁴² Diese Massnahme hat im vorliegenden Zusammenhang wohl nur hinweisenden Charakter, da dem Bundesrat gesetzgeberische Massnahmen (seien es Anträge an die Bundesversammlung bezüglich formeller Gesetze, sei es der Erlass oder die Änderung von Verordnungen) von Verfassung wegen zustehen.

<p>23. Leitsatz</p> <p>Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die SGH führt eine eigene Rechnung (vgl. auch Art. 10 Abs. 1 Bst. c SGH-Verordnung sowie die Statuten).</p>
<p>24. Leitsatz</p> <p>Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u.a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die Kapitalausstattung durch den Bund wurde gesetzlich genau und abschliessend festgelegt (Art. 11 SGH-Gesetz).</p>
<p>25. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Rechnung der SGH wird nicht mit der Staatsrechnung des Bundes konsolidiert.</p>
<p>26. Leitsatz</p> <p>Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.</p>	<p>Nicht von Relevanz (sinngemäss erfüllt)</p> <p>Art. 10 SGH-Gesetz hält fest, dass die SGH Gebühren erheben darf.</p>
<p>27. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten entscheidet der Bundesrat jährlich im Rahmen der Rechnungsgenehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz betrifft ganz spezifisch nur die Anstalten.</p>
<p>28. Leitsatz</p> <p>Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform.</p> <p>Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die SGH aber wohl sinngemäss anzuwenden. Die Steuerpflicht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts bestimmt sich primär nach der Steuergesetzgebung. Leitsatz 28 macht daher wenig Sinn.</p> <p>Art. 15 SGH-Gesetz regelt die Steuerbefreiung.</p>

<p>29. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts -und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, haben ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG.</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut.</p> <p>Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Das Personal der SGH wird seit jeher privatrechtlich angestellt (im Rahmen eines Personalreglements). Es stellt sich zudem die Frage, ob das personalrechtliche Statut der Angestellten der SGH heute noch gesetzeskonform ist, weil gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. e BPG das BPG auf dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG Anwendung findet, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. Dies weil die SGH im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RVOG bzw. Art. 7a RVOV zur dezentralen Bundesverwaltung gehört und weil kein anderer Rechtserlass etwas Abweichendes regelt.</p> <p>Es fehlt zudem ganz allgemein die Festlegung der Art des Personalstatuts in einem Rechtserlass.</p> <p>Allerdings stellt sich die Frage, ob ein eigenes öffentlich-rechtliches Personalstatut für die SGH angesichts deren Grösse (15 Vollstellen) adäquat ist.</p>
<p>30. Leitsatz</p> <p>Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut im Rahmen des BPG: Die Ausführungsbestimmungen umfassen mindestens Grundsätze und Eckwerte betreffend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entlohnung; - Nebenleistungen. <p>Sie sind vom Bundesrat zu genehmigen.</p>	<p>Kann nicht beurteilt werden.</p>
<p>31. Leitsatz</p> <p>Bei privatrechtlichem Personalstatut: Die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf den Verwaltungs- oder Institutsrat, die Direktion und gewisse Kategorien von Mitarbeitenden ist im Organisationserlass zu regeln.</p>	<p>Nicht erfüllt, Anwendbarkeit fraglich</p> <p>Da die Organisationen der Standortförderung alle nicht dem BPG unterstehen, kann die Kaderlohngesetzgebung für diese keine unmittelbare Anwendung finden. Art. 6a Abs. 6 BPG verpflichtet aber den Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Grundsätze gemäss Art. 6 Abs. 1-5 BPG für alle privatrechtlichen Unternehmen sinngemäss angewendet werden, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die ihren Sitz in der Schweiz haben. Da die ST und die SHG keine "privatrechtlichen Unternehmen" sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, findet die Kaderlohngesetzgebung dem Wortlaut von Art. 6a Abs. 6 BPG nach keine Anwendung.⁷⁴³</p>
<p>32. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt.</p>

⁷⁴³ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

<p>33. Leitsatz</p> <p>Arbeitsrechtliche Mindeststandards und eine Verhandlungspflicht zum Abschluss eines GAV sind im Rahmen der Marktregulierung zu verankern.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt.</p>
<p>34. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erfüllen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist ein öffentlich-rechtliches Pensionskassenstatut mit Anschluss an die PUBLICA vorzusehen.</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist ein privatrechtliches Pensionskassenstatut vorzusehen. Die Art des Pensionskassenstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Kann nicht beurteilt werden.</p> <p>Die notwendigen Angaben fehlen.</p>
<p>35. Leitsatz</p> <p>Bei der Schaffung neuer Einheiten sowie beim Austritt aus der PUBLICA von verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt muss der Arbeitgeber seine Rentenbeziehenden in das neue Vorsorgewerk mitnehmen oder für sie zumindest die finanzielle Verantwortung weiterhin tragen.</p>	<p>Bisher nicht von Relevanz</p>
<p>36. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat genehmigt die Anschlussverträge an PUBLICA von verselbständigten Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen.</p>	<p>Leitsatz ist obsolet</p> <p>Der Leitsatz 36 ist nach geltendem Bundesrecht obsolet. Art. 32c BPG bestimmt hinsichtlich des Anschlusses an die PUBLICA abschliessend Folgendes: "Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA nach Artikel 4 Absatz 1 des PUBLICA-Gesetzes vom 20. Dezember 2006 erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Anschlussvertrag. Für den Bundesrat erfolgt die Vertragsunterzeichnung durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)". Mithin liegt die Zuständigkeit heute von Gesetzes wegen beim EFD, nicht beim Bundesrat.</p>
<p>37. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Rahmen der strategischen Ziele vorsorgepolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die SGH erbringt primär Dienstleistungen mit Monopolcharakter.</p>

Anhang 4: Erfüllung der Organisationsgrundsätze des Corporate-Governance-Berichts durch die Osec

Leitsätze des Bundesrats ⁷⁴⁴	Erfüllung durch die Organisation der Osec ⁷⁴⁵
<p>1. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten; die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen; die nicht hoheitlich handeln; und an denen sich Dritte beteiligen können sollen. <p>Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Die Osec entspricht grundsätzlich den Anforderungen des Leitsatzes 1 nicht. Sie ist weder als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt noch als Aktiengesellschaft ausgestaltet.</p> <p>Die Osec erfüllt auf Grund der Zuordnung zum Aufgabentypus der Dienstleistungen mit Monopolcharakter auch nicht die Voraussetzungen, um nach diesem Leitsatz privatrechtlich organisiert zu sein, es wird auf die Ausführungen in Ziffer 4.3.6 verwiesen.</p> <p>Die Frage der Rechtsform muss somit geprüft werden.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 1 ist nicht auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar. Der Bund tritt nicht als Eigner auf und die Eigentumsverhältnisse determinieren den Grad der Autonomie.</p>
<p>2. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die Statuten und das Geschäftsreglement der Osec regeln die Zuständigkeiten der Organe sowie die Abgrenzung der Zuständigkeiten in hinreichender Weise.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 2 ist grundsätzlich auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar. Sowohl die aufgabenerfüllenden Organisationen wie die subventionierenden Behörden stellen heute hohe Anforderungen an die Aufbau- und Ablauforganisation.</p>
<p>3. Leitsatz</p> <p>Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Die Osec erfüllt faktisch den Leitsatz 3; allerdings gibt es keine Regelung, welche die personelle Unabhängigkeit ausdrücklich statuiert.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 3 ist auf Abgeltungsverhältnisse übertragbar. Doppelfunktionen in mehreren Hierarchieebenen sind auch in privatrechtlichen Organisationen zu vermeiden, privatrechtliche Corporate-Governance-Grundsätze und Ethikkodexe weisen in diese Richtung.⁷⁴⁶</p>

⁷⁴⁴ http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/eignerpolitik/CG_Leitsaetze_d.pdf.

⁷⁴⁵ Gleichzeitig wird vermerkt, ob der Leitsatz auf einen Verein im 5. Kreis, der vom Bund unabhängig ist und subventioniert wird, übertragbar ist (vgl. dazu oben Ziffer 4.4.1); Massstab sind dabei die Untersuchungen von GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 101. ff. Diese Vermerke sind in einer anderen Schrift gesetzt.

⁷⁴⁶ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 10.

<p>4. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.</p>	<p>Sinngemäss erfüllt</p> <p>Das EVD bestätigt das Präsidium, aus der Mitte des Vorstands (Art. 6.1.3 der Statuten).</p> <p><u>Teilweise übertragbar</u>⁷⁴⁷:</p> <p>Bei autonomen subventionierten Organisationen wählt die Generalversammlung und nicht der Bundesrat die Verwaltung. Der Leitsatz ist nur indirekt, d.h. über eine Behördenvertretung anwendbar. Die Statuten der Osec gehen zu Gunsten des Bundes über das Übliche hinaus.⁷⁴⁸</p>
<p>5. Leitsatz⁷⁴⁹</p> <p>Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt unter Berücksichtigung der besonderen Interessen des Bundes als Eigner für eine angemessene Vertretung</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Geschlechter; und - der Sprachregionen der Schweiz. 	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Soweit für die Experten ersichtlich, gibt es kein derartiges, vom Bundesrat oder von einem Organ der Osec beschlossenes oder genehmigtes Anforderungsprofil für die Verwaltungsratsmitglieder der Osec.</p> <p>Hier besteht Handlungsbedarf (wenn auch in einem eher nebensächlichen Punkt⁷⁵⁰). Nach Auffassung der Osec würde nichts entgegenstehen, dass künftig die Generalversammlung das Anforderungsprofil für die Mitglieder des Verwaltungsrats beschliesst (ein Anforderungsprofil besteht heute bereits).⁷⁵¹</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar</u>:</p> <p>Der Leitsatz 5 lässt sich bezüglich Anforderungsprofil grundsätzlich übertragen. Ein solches wäre von der Organisation unter Berücksichtigung ihrer Autonomie selber zu erarbeiten.</p>
<p>6. Leitsatz</p> <p>Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Es fehlen Regeln bezüglich Interessenkonflikte und Interessenwahrung.</p> <p>Hier besteht Handlungsbedarf</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar</u>:</p> <p>Der Leitsatz 6 lässt sich grundsätzlich übertragen. Privatrechtliche Corporate-Governance-Grundsätze und Ethikkodexe weisen in diese Richtung.⁷⁵²</p>

⁷⁴⁷ Dies die Auffassung von GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 105 f., die Verfasser der Studie zweifeln an der Übertragbarkeit.

⁷⁴⁸ Dieser Auffassung ist auch die Osec, vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 18.

⁷⁴⁹ Dieser Leitsatz ist teilweise identisch mit Art. 8j RVOV.

⁷⁵⁰ Die Vertretung der Sprachregionen ist für eine gute Exportförderung bzw. Standortpromotion weit weniger von Bedeutung als die Vertretung aller relevanten Branchen.

⁷⁵¹ Vgl. Stellungnahme Osec vom 14. Februar 2012, S. 19.

⁷⁵² Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 17 und 18.

<p>7. Leitsatz</p> <p>Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.</p>	<p>Sinngemäss erfüllt</p> <p>Eine Abberufung von Vorstandsmitgliedern ist beim Verein durch die Generalversammlung immer möglich.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 7 lässt sich grundsätzlich übertragen. Das schweizerische Gesellschaftsrecht sieht die Abwahl der Verwaltung durch das oberste Organ durchwegs vor. Auch privatrechtliche Corporate-Governance-Grundsätze weisen in diese Richtung.⁷⁵³</p>
<p>8. Leitsatz</p> <p>Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Es wird auf Art. 18.1 der Statuten verwiesen.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 8 lässt sich grundsätzlich übertragen. Ein Problem könnte allerdings dadurch entstehen, dass privatrechtliche Corporate-Governance-Grundsätze teilweise eine Rechnungslegung nicht nach den Grundsätzen für grosse Kapitalgesellschaften, sondern nach den Swiss GAAAP FER verlangen.⁷⁵⁴</p>
<p>9. Leitsatz</p> <p>Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.</p>	<p>Eventl. nicht erfüllt (zu diskutieren)</p> <p>Die finanziellen und standortpolitischen Interessen des Bundes rechtfertigen im Aufgabentyp der Dienstleistungen mit Monopolcharakter entsprechende Bundesvertretungen. Darauf weist auch die Vergleichung mit andern Ländern hin. Der Bund hat derzeit in der Osec keine instruierbaren Vertreter/innen.</p> <p>Andererseits handelt es sich bei der Osec um einen Verein ohne Bundesbeteiligung im 5. Kreis. Grundsätzlich ist in solchen rein privatrechtlichen Organisationen die Generalversammlung für die Wahl des Verwaltungsrats autonom zuständig.</p> <p>Die Nichterfüllung von Leitsatz 9 ist allenfalls eher ein Hinweis darauf, dass der Verein die falsche Rechtsform ist, und nicht auf ein Ungenügen der heutigen Organisation an sich.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 9 lässt sich grundsätzlich übertragen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass in der Lehre die Frage der Steuerung über Vertreter/innen in Leitungsorganen teilweise kontrovers diskutiert wird, denn eigentlich widerspricht sie der Idee von Prinzipal/Agent.</p>

⁷⁵³ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 5.

⁷⁵⁴ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 5.

<p>10. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz. Die Osec gehört zudem nach Art. 19 VG zu jenen Organisationen, für die bei der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben das Verantwortlichkeitsrecht des Bundes von Gesetzes wegen gilt. Dieser Umstand könnte nur mit einer vom VG abweichenden Haftungsbestimmung im ST-Gesetz geändert werden.⁷⁵⁵</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 10 lässt sich grundsätzlich übertragen. Es fragt sich auf Bundesebene aber, ob er angesichts von Art. 19 VG überhaupt je von Relevanz sein kann.</p>
<p>11. Leitsatz</p> <p>Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 11 lässt sich nicht übertragen. Es ist bei Abgeltungen nie von Relevanz.</p>
<p>12. Leitsatz</p> <p>Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 12 lässt sich nicht übertragen. Es ist bei Abgeltungen nie von Relevanz.</p>
<p>13. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz, die Osec besitzt keine Befugnisse zum Erlass von generell-abstrakten Rechtsnormen.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u>⁷⁵⁶ Der Leitsatz 13 lässt sich nicht übertragen. Es ist bei Abgeltungen nie von Relevanz.</p>

⁷⁵⁵ Es stellt sich die Frage, ob der Bundesrat mit dem Leitsatz 10 nicht in die Gesetzgebungshoheit des Parlaments eingreift bzw. ob der Leitsatz 10 unter den gegebenen generellen Gesetzesbestimmungen zum Haftungsrecht des Bundes (insb. Art. 19 VG) überhaupt umsetzbar ist.

⁷⁵⁶ Die Verfasser teilen diesbezüglich die Auffassung von GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 115 nicht: Durch Gesetz können Rechtsetzungskompetenzen sehr wohl an Private übertragen werden (und zwar unabhängig von einem Abgeltungsverhältnis). Der Leitsatz 13 hat als Anweisung für die gesetztesvorbereitenden Stellen der Bundesverwaltung mithin auch bei Abgeltungsverhältnissen sehr wohl eine Bedeutung.

<p>14. Leitsatz</p> <p>Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 14 benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Anstalt gilt.</p> <p>ST und Osec haben zur Vermarktung der Gesundheitsdestination Schweiz gemeinsam den Verein "Swiss Health" gegründet. Diese Gründung widerspricht wohl dem Leitsatz 14 nicht, da es sich nicht um eine (Kapital-)Beteiligung im Echtsinn handelt. Weitere Beteiligungen der Osec bestehen offenbar nicht.⁷⁵⁷</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 14 lässt sich grundsätzlich übertragen. Für einen Verein im 5. Kreis müssen wohl die Regeln für die privatrechtliche Aktiengesellschaft gelten.</p>
<p>15. Leitsatz</p> <p>Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 14 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt die Osec den Leitsatz, sie erbringt nur dann rein kommerzielle Leistungen, wenn diese in der Stossrichtung der Hauptaufgabe liegen. Die Osec ist primär im Bereich der Dienstleistungen mit Monopolcharakter tätig, so dass vordergründig kommerzielle Leistungen eigentlich staatlicher Aufgabenerfüllung im faktischen Monopolbereich entsprechen.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 15 lässt sich grundsätzlich übertragen. Nach Auffassung von GUGGISBERG/MAURER haben Organisationen, die Bundesabteilungen erhalten, bei gleichen Bedingungen die gleichen Grundsätze einzuhalten.⁷⁵⁸ Gleichzeitig wird aber auch festgehalten, dass private Organisationen auf alternative Finanzierungen angewiesen seien und dass kommerzielle Nebenleistungen ergänzend eingesetzt werden können.⁷⁵⁹ Bei Vereinen stellt sich die in Leitsatz 15 aufgeworfene Frage wohl überhaupt nie, da ein kommerzieller Hauptzweck gesetzlich ausgeschlossen ist (Art. 60 Abs. 1 ZGB).⁷⁶⁰ Letztlich gehört das Risikomanagement heute aber zur Corporate-Governance von NPO.⁷⁶¹</p>

⁷⁵⁷ Im Finanzbericht 2010 finden sich keine entsprechenden Hinweise.

⁷⁵⁸ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 116.

⁷⁵⁹ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 117.

⁷⁶⁰ Vgl. HEINI/PORTMANN (2005), S. 11 ff.

⁷⁶¹ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 26 Abs. 3.

<p>16. Leitsatz</p> <p>Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Gewährleister der Aufgabenerfüllung und als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird; - in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird; - mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann. <p>Die Zielerreichung wird nach den Kriterien und der Periodizität gemessen, die im Rahmen der strategischen Ziele festgelegt worden sind.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Für die Osec bestehen für alle übertragenen staatlichen Aufgabenbereiche Leistungsvereinbarungen mit dem EVD bzw. mit dem SECO.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 16 gilt als nicht übertragbar.</p>
<p>17. Leitsatz</p> <p>Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrates. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Die Vorgaben der Leistungsvereinbarungen werden gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Vorgabe von EVD und SECO vorgenommen.</p> <p>Um den Leitsatz 17 einzuhalten, müssten das Exportförderungsgesetz und das Bundesgesetz zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz geändert werden.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 17 gilt als nicht übertragbar.</p>

<p>18. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:</p> <ul style="list-style-type: none"> - die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele; - der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats; - der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts); - der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt. <p>Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 18 lässt sich nach GUGGISBERG/MAURER grundsätzlich übertragen.⁷⁶² Die Verfasser vertreten demgegenüber die Auffassung, dass der Leitsatz 18 auf Organisationen zugeschnitten ist, an welchen der Bund beteiligt i.e.S. ist, und nur auf solche Anwendung finden kann.</p>
<p>19. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung nur teilweise erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 19 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Der Inhalt des Geschäftsberichts der Osec ist nirgendwo geregelt. Er entspricht (ohne diesbezügliche Rechtspflicht) aber den Anforderungen an den Geschäftsbericht von Aktiengesellschaften.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 19 lässt sich grundsätzlich übertragen. Für privatrechtliche Aktiengesellschaften (auch nichtkommerzielle) gilt er ohnehin. Für andere NPO werden die Anforderungen sinngemäss in den Corporate-Governance-Richtlinien vorgeschrieben.⁷⁶³</p>

⁷⁶² Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 121 f.

⁷⁶³ Vgl. z.B. Swiss NPO-Code (Corporate Governance-Richtlinien für Nonprofit-Organisationen) vom 31. März 2006 (www.swiss-npocode.ch/), § 29.

<p>20. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist für die Osec nicht von Relevanz. Der Leitsatz 14 benennt nur Anstalten. Angesichts der mitgliedschaftlichen Ausgestaltung der Osec und der Tatsache, dass gemäss Vereinsrecht und Statuten die Mitgliederversammlung den Jahresbericht abschliessend genehmigt (nicht wie bei einer Anstalt bloss der Vorstand bzw. Verwaltungsrat), ist bei der Osec von einer gewollten Ausnahme auszugehen. Eine Genehmigung durch den Bundesrat würde faktisch und rechtlich eine der wichtigsten Aufgaben der Generalversammlung obsolet werden lassen. Das kann vernünftigerweise nicht gemeint sein. Wäre die Osec eine Aktiengesellschaft, so käme Leitsatz 20 auch nicht zur Anwendung. Dies spricht gegen eine Anwendbarkeit bei Körperschaften.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 20 gilt als nicht übertragbar.</p>
<p>21. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departemente) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Siehe die Ausführungen zu Leitsatz 20.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 21 gilt als nicht übertragbar.</p>
<p>22. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.</p>	<p>Bei sinngemässer Anwendung erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 14 benennt zwar nur Anstalten. Er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden.</p> <p>Rechte und Pflichten der Revisionsstelle richten sich nach dem Obligationenrecht (Art. 8.1 der Statuten).</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 22 lässt sich grundsätzlich übertragen. Die Berichterstattung der Revisionsstelle richtet sich für Aktiengesellschaften zwingend und auch für die meisten anderen NPO nach dem RAG. Bei NPO im 5. Kreis ist der Leitsatz 22 wohl in aller Regel erfüllt.</p>

<p>22a. Leitsatz⁷⁶⁴</p> <p>Bei privatrechtlichen Aktiengesellschaften nutzt das Controlling des Bundesrates die obligationenrechtlichen Steuerungsmittel des Bundes als Aktionär. Bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften und öffentlich-rechtlichen Anstalten sieht der Organisationserlass eine Rechtsgrundlage für das Controlling zu den strategischen Zielen des Bundesrates vor.</p> <p>Dieses Controlling des Bundesrates untersteht der Oberaufsicht die Bundesversammlung.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Der Leitsatz 22a benennt zwar nur Anstalten und Aktiengesellschaften. Er ist auf die Osec aber wohl sinngemäss anzuwenden, wobei die Regel zur Anwendung gelangt, die für die Aktiengesellschaft gilt.</p> <p>Das Controlling betreffend die Osec ist nur auf der operativen Ebene (vgl. z.B. Art. 5 Abs. 1 Bst. e Exportförderungsgesetz), nicht aber auf der strategischen Ebene geregelt. Hier besteht Handlungsbedarf (Änderung der Gesetze).</p> <p><u>Die Übertragbarkeit wurde bisher nicht geklärt.</u></p>
<p>22b. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben; - Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts; - Verweigerung der Entlastung; - Abberufungen oder Ersatz von Personen; - Verantwortlichkeitsansprüche; - Anträge zu Massnahmen der Gesetzgebung.⁷⁶⁵ 	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Erfüllung des Leitsatzes 22b ist abhängig von der Erfüllung anderer Leitsätze. Deshalb kann der Bundesrat bei der Osec keine Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben (vgl. Leitsätze 16 und 17), Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts (vgl. Leitsatz 20) oder Verweigerung der Entlastung (vgl. Leitsatz 21) vornehmen. Die Abweichungen sind im Falle der Osec gewollt und/oder systembedingt.</p> <p>Demgegenüber kann der Bundesrat auch bei der Osec die anderen Massnahmen ergreifen.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 22b lässt sich grundsätzlich übertragen. Allerdings erfolgt die Sanktionierung wegen Nichterfüllung des Leistungsvertrags.</p>
<p>23. Leitsatz</p> <p>Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.</p>	<p>Erfüllt</p> <p>Es wird auf Art. 3.2 der Statuten hingewiesen.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 23 lässt sich grundsätzlich übertragen.</p>
<p>24. Leitsatz</p> <p>Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf (u.a. Haftungssubstrat) und der Branchenüblichkeit. Die Kapitalausstattung ist unverzinslich.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Osec hat keine Kapitalausstattung durch den Bund.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 24 gilt als nicht übertragbar.</p>

⁷⁶⁴ Mit dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 2010 über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten (AS 2011 5859, in Kraft seit 1. Januar 2012) wird die Frage der strategischen Vorgabe des Bundesrats nun in Art. 8 Abs. 5 RVOG in genereller Weise geregelt; Leitsatz 22a wird damit obsolet.

⁷⁶⁵ Diese Massnahme hat im vorliegenden Zusammenhang wohl nur hinweisenden Charakter, da dem Bundesrat gesetzgeberische Massnahmen (seien es Anträge an die Bundesversammlung bezüglich formeller Gesetze, sei es der Erlass oder die Änderung von Verordnungen) von Verfassung wegen zustehen.

<p>25. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die rechnungsmässig mit der Staatsrechnung des Bundes zusammengeführt werden (Vollkonsolidierung), erlässt der Bundesrat Vorschriften zur Rechnungslegung.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Rechnung der Osec wird mit jener des Bundes nicht konsolidiert. Allerdings schreiben die Leistungsvereinbarungen eine Kostenrechnung nach dem Bundesmodell vor.⁷⁶⁶ Die Vorgabe wäre damit erfüllt.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 25 lässt sich nach GUGGISBERG/MAURER grundsätzlich übertragen.⁷⁶⁷ Diese Frage muss nach Auffassung der Verfasser vertieft abgeklärt werden.</p>
<p>26. Leitsatz</p> <p>Die Finanzierung von Anstalten über Preise, Gebühren und Abgeltungen wird im Organisationserlass aufgabenspezifisch festgelegt.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz ist spezifisch auf Anstalten ausgerichtet.</p> <p><u>Sinngemäss übertragbar:</u> Der Leitsatz 26 lässt sich nach GUGGISBERG/MAURER grundsätzlich übertragen.⁷⁶⁸ Die Verfasser vertreten eine andere Auffassung.</p>
<p>27. Leitsatz</p> <p>Bei Anstalten entscheidet der Bundesrat jährlich im Rahmen der Rechnungsgenehmigung über die Verwendung eines allfälligen Gewinns.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Dieser Leitsatz betrifft ganz spezifisch nur die Anstalten.</p> <p><u>Nicht übertragbar:</u> Der Leitsatz 24 gilt als nicht übertragbar.</p>
<p>28. Leitsatz</p> <p>Die Steuerpflicht der Anstalten richtet sich nach der Tätigkeit und nicht nach der Organisationsform.</p> <p>Bei einer teilweisen Steuerpflicht sind sie zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten.</p>	<p>Nicht von Relevanz (bzw. erfüllt)</p> <p>Die Steuerpflicht von Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts bestimmt sich primär nach der Steuergesetzgebung. Leitsatz 28 macht schlichtweg keinen Sinn.</p> <p><u>Übertragbar:</u> Der Leitsatz 28 lässt sich grundsätzlich immer übertragen.</p>

⁷⁶⁶ Vgl. z.B. Leistungsvereinbarung EVD-Osec 2008-2011, Ziffer 4.3.b., S. 10.

⁷⁶⁷ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 124 ff.

⁷⁶⁸ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 126.

<p>29. Leitsatz</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, haben ein öffentlich-rechtliches Personalstatut im Rahmen des BPG.</p> <p>Verselbständigte Einheiten, die überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen, haben ein privatrechtliches Personalstatut.</p> <p>Die Art des Personalstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Das Personal der Osec, einem Verein, wird seit jeher privatrechtlich angestellt. Eine Anstellung nach BPG. Es ist höchst fraglich, ob eine Anstellung nach öffentlichem Recht durch eine private Organisation des Gesellschaftsrechts überhaupt zulässig ist.⁷⁶⁹</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u>⁷⁷⁰</p>
<p>30. Leitsatz</p> <p>Bei öffentlich-rechtlichem Personalstatut im Rahmen des BPG: Die Ausführungsbestimmungen umfassen mindestens Grundsätze und Eckwerte betreffend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entlohnung; - Nebenleistungen. <p>Sie sind vom Bundesrat zu genehmigen.</p>	<p>Kann nicht beurteilt werden.</p>
<p>31. Leitsatz</p> <p>Bei privatrechtlichem Personalstatut: Die Anwendung der Kaderlohngesetzgebung auf den Verwaltungs- oder Institutsrat, die Direktion und gewisse Kategorien von Mitarbeitenden ist im Organisationserlass zu regeln.</p>	<p>Formal nicht erfüllt, Leitsatz aber nicht anwendbar</p> <p>Nicht erfüllt, Anwendbarkeit fraglich</p> <p>Da die Organisationen der Standortförderung alle nicht dem BPG unterstehen, kann die Kaderlohngesetzgebung für diese keine unmittelbare Anwendung finden. Art. 6a Abs. 6 BPG verpflichtet aber den Bundesrat dafür zu sorgen, dass die Grundsätze gemäss Art. 6 Abs. 1-5 BPG für alle privatrechtlichen Unternehmen sinngemäss angewendet werden, die der Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht und die ihren Sitz in der Schweiz haben. Da die ST und die SGH keine "privatrechtlichen Unternehmen" sondern öffentlich-rechtliche Körperschaften sind, findet die Kaderlohngesetzgebung dem Wortlaut von Art. 6a Abs. 6 BPG nach keine Anwendung.⁷⁷¹</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>
<p>32. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten im Rahmen der strategischen Ziele personalpolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt in der Leistungsvereinbarung.</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>

⁷⁶⁹ Vgl. dazu LIENHARD/KETTIGER (2005), S. 22 ff.

⁷⁷⁰ Vgl. GUGGISBERG/MAURER (2010), S. 130.

⁷⁷¹ Vgl. vorstehend Ziffer 2.7.2.

<p>33. Leitsatz</p> <p>Arbeitsrechtliche Mindeststandards und eine Verhandlungspflicht zum Abschluss eines GAV sind im Rahmen der Marktregulierung zu verankern.</p>	<p>Nicht erfüllt</p> <p>Eine entsprechende Regelung fehlt.</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>
<p>34. Leitsatz</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erfüllen oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, ist ein öffentlich-rechtliches Pensionskassenstatut mit Anschluss an die PUBLICA vorzusehen.</p> <p>Für verselbständigte Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, ist ein privatrechtliches Pensionskassenstatut vorzusehen. Die Art des Pensionskassenstatuts ist im Organisationserlass festzulegen.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Der Bund kann privaten Vereinen nicht vorschreiben, bei welcher Pensionskasse sie ihr Personal versichern.</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>
<p>35. Leitsatz</p> <p>Bei der Schaffung neuer Einheiten sowie beim Austritt aus der PUBLICA von verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt muss der Arbeitgeber seine Rentenbeziehenden in das neue Vorsorgewerk mitnehmen oder für sie zumindest die finanzielle Verantwortung weiterhin tragen.</p>	<p>Bisher nicht von Relevanz</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>
<p>36. Leitsatz</p> <p>Der Bundesrat genehmigt die Anschlussverträge an PUBLICA von verselbständigten Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen.</p>	<p>Leitsatz ist obsolet</p> <p>Der Leitsatz 36 ist nach geltendem Bundesrecht obsolet. Art. 32c BPG bestimmt hinsichtlich des Anschlusses an die PUBLICA abschliessend Folgendes: "Der Anschluss der Arbeitgeber an PUBLICA nach Artikel 4 Absatz 1 des PUBLICA-Gesetzes vom 20. Dezember 2006 erfolgt über einen öffentlich-rechtlichen Anschlussvertrag. Für den Bundesrat erfolgt die Vertragsunterzeichnung durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD)". Mithin liegt die Zuständigkeit heute von Gesetzes wegen beim EFD, nicht beim Bundesrat.</p>
<p>37. Leitsatz</p> <p>Der Bund macht den verselbständigten Einheiten mit Dienstleistungen am Markt im Rahmen der strategischen Ziele vorsorgepolitische Vorgaben.</p>	<p>Nicht von Relevanz</p> <p>Die Osec erbringt primär Dienstleistungen mit Monopolcharakter.</p> <p><u>Die Übertragbarkeit der Leitsätze 29 ff. wurde von GUGGISBERG/MAURER nicht geklärt.</u></p>

Anhang 5: Übersicht über die Instrumente der Standortförderung des Bundes

Allgemeine Standortförderung

Instrument	gesetzliche Grundlage	Massnahmen	Träger	Bundesbeitrag	Steuerung
Exportförderung	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz), SR 946.14	Marketing- und Werbeaktivitäten Beiträge an Dritte Aussenstellen	Osec privatrechtlicher Verein Mitgliedschaft Bund	Keine Beteiligung des Bundes Bundesbeitrag global an Osec	Leistungsvereinbarung SECO - Osec Bestätigung Präsident durch EVD
Standortpromotion	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz, SR 194.2	Marketing- und Werbeaktivitäten Beiträge an Dritte Aussenstellen	Osec privatrechtlicher Verein Mitgliedschaft Bund	Keine Beteiligung des Bundes Bundesbeitrag global an Osec	Leistungsvereinbarung EVD - Osec Bestätigung Präsident durch EVD
Importförderung (SIPPO) ⁷⁷²	Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, SR 974.0	Marketing Vermittlung	Osec privatrechtlicher Verein Mitgliedschaft Bund	Keine Beteiligung des Bundes Bundesbeitrag global an Osec	Leistungsvereinbarung SECO - Osec Bestätigung Präsident durch EVD
Risikogarantie	Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (Exportrisikoversicherungsgesetz, SERVG), SR 946.10	Ausfallgarantien an Exporteure	SERV Öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit	Dotation (Aktiven ERG) Bundesdarlehen	Strategische Ziele BR Verpflichtungsrahmen Wahl BR Verwaltungsrat Wahl BR Revisionsstelle

⁷⁷² Das SECO ist der Auffassung, die Importförderung (SIPPO) sei nicht Bestandteil der Standortpromotion. Dies ist bei einer Betrachtung ausgehend von der gesetzlichen Grundlage sicher richtig. Sie wird hier zum Zweck der Übersicht über die in einem engeren Zusammenhang stehenden Aufträge an die Osec trotzdem abgebildet. Abgesehen davon kann man sich ernsthaft fragen, ob das Schaffen eines Absatzmarktes für ausländische Produzentinnen und Produzenten langfristig den Standort Schweiz nicht auch stärkt.

Standortförderung Tourismus

Instrument	gesetzliche Grundlage	Massnahmen	Träger	Bundesbeitrag	Steuerung
Promotion	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1955 über Schweiz Tourismus, SR 935.21	Marketing- und Werbeaktivitäten Beiträge an Dritte Aussenstellen	Schweiz Tourismus (ST) öffentlich-rechtliche Körperschaft des Bundesrechts Mitgliedschaft des Bundes	Keine Beteiligung des Bundes, Bund verfügt aber über das Liquidationskapital Globalbeitrag des Bundes an ST	Leistungs- bzw. CRM-Vereinbarung SECO - ST Bundesrat: Wahl Präsident; Wahl sechs Vorstandsmitglieder Wahl Vizepräsident Wahl des Obmanns der Revisionsstelle Genehmigung Direktor
Innovation	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus, SR 935.22	Finanzhilfen (Einzelförderung)	SECO Zentralverwaltung des Bundes	Finanzhilfen (Einzelförderung)	Verfügung Berichterstattung über Einzelvorhaben
Hotelkredite	Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, SR 935.12	Darlehen an Hotelprojekte	SGH öffentlich-rechtliche Genossenschaft des Bundesrechts Mitgliedschaft des Bundes	Anteil 6 Mio. am Gesellschaftskapital Zinslose Darlehen	Controllingvereinbarung SECO - SGH EVD: Wahl Präsident; Wahl vier Verwaltungsmitglieder
Infrastruktur (z.B. Seilbahnen)	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik, SR 901.1	Finanzhilfen an Projekte, Organisationen, Zusammenarbeit, etc. Darlehen an Infrastrukturen	Bund Fonds für Regionalentwicklung Kantone Planung und Entscheid über Finanzhilfe und Darlehen	Globalbeitrag des Bundes an den Kanton (NFA)	Programmvereinbarungen (NFA)