

KPM-Schriftenreihe Nr. 72

# Unternehmensinterne Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung

Eine Analyse am Beispiel der BLS AG

Leo Glaser

**kpm**

kompetenzzentrum  
für public management  
universität bern

**u<sup>b</sup>**

---

**UNIVERSITÄT  
BERN**

Leo Glaser

**KPM-Schriftenreihe**

Masterarbeit im Rahmen des Masters  
«Public Management and Policy» am  
Kompetenzzentrum für Public Management  
(KPM) der Universität Bern

KPM-Schriftenreihe Nr. 72

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Rudolf Blankart  
Prof. Dr. Claus Jacobs  
Prof. Dr. Andreas Lienhard  
Prof. Dr. Doina Radulescu  
Prof. Dr. Adrian Ritz  
Prof. Dr. Fritz Sager

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Leo Glaser

# **Unternehmensinterne Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung – eine Analyse am Beispiel der BLS AG**

**KPM-Schriftenreihe**

Masterarbeit im Rahmen des Masters «Public  
Management and Policy» am Kompetenzzentrum für  
Public Management (KPM) der Universität Bern

KPM-Verlag  
Bern

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

*Unternehmensinterne Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der  
Berichterstattung – eine Analyse am Beispiel der BLS AG*

Glaser Leo

Copyright © KPM-Verlag Bern 2023

ISBN 978-3-906798-71-4

ISSN 2813-6985

DOI [10.48350/184617](https://doi.org/10.48350/184617)



Diese Publikation steht unter der Creative-Lizenz [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

[www.kpm.unibe.ch](http://www.kpm.unibe.ch)

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>III</b>
<b>TABELLENVERZEICHNIS .....</b>	<b>IV</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>V</b>
<b>ANHANGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>VI</b>
<b>VORWORT .....</b>	<b>VII</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 EINLEITUNG.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage .....	1
1.2 Forschungslücke und Problemstellung .....	2
1.3 Zielsetzung .....	3
1.4 Fragestellung.....	3
1.5 Ein- und Abgrenzung des zu untersuchenden Themas .....	4
1.6 Vorgehensweise .....	5
<b>2 GRUNDLAGEN DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE .....</b>	<b>7</b>
2.1 Prinzipal-Agenten-Theorie .....	7
2.2 Definition Informationsasymmetrie.....	7
2.3 Corporate Governance .....	8
2.4 Public Corporate Governance .....	8
2.5 Public Corporate Governance-Richtlinien.....	10
<b>3 UNTERNEHMENSINTERNE UMSETZUNG VON PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE- RICHTLINIEN IM BEREICH DER BERICHTERSTATTUNG .....</b>	<b>11</b>
3.1 Risikomanagement im öffentlichen Unternehmen .....	11
3.2 Reporting.....	13
3.3 Controlling-Gespräche .....	14
3.4 Spezialberichterstattung .....	15
<b>4 FALLSTUDIE BLS AG.....</b>	<b>17</b>
4.1 Wahl der BLS AG als Fallstudie .....	17
4.2 Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Bern .....	18
4.2.1 Grundsätzliches .....	18
4.2.2 Berichterstattung .....	19
4.3 Unternehmensinterne Umsetzung von Public Corporate Governance- Richtlinien im Bereich der Berichterstattung bei der BLS AG .....	19
4.3.1 Risikomanagement.....	19
4.3.2 Reporting .....	22
4.3.3 Controlling-Gespräche .....	23
4.3.4 Spezialberichterstattung .....	25
<b>5 DISKUSSION UND FAZIT .....</b>	<b>27</b>

5.1	Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Folgerungen .....	27
5.1.1	Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Fokus Kanton Bern..	27
5.1.2	Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Fokus BLS AG .....	30
5.2	Handlungsempfehlungen .....	34
5.2.1	Handlungsempfehlungen Kanton Bern .....	34
5.2.2	Handlungsempfehlungen BLS AG .....	35
5.3	Limitationen und weiterer Forschungsbedarf .....	37
<b>QUELLENVERZEICHNISSE.....</b>		<b>X</b>
A.	Literaturverzeichnis .....	X
B.	Dokumentenverzeichnis .....	XII
C.	Rechtsquellenverzeichnis .....	XIV
<b>ANHANG A: LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN .....</b>		<b>XV</b>
<b>ANHANG B: ORGANIGRAMM BLS AG.....</b>		<b>XV</b>
<b>ANHANG C: INTERVIEWLEITFADEN<sup>1</sup> .....</b>		<b>XVI</b>

---

<sup>1</sup> Für die Publikation nicht beigefügt: Transkripte der Interviews

---

## **ABBILDUNGSVERZEICHNIS**

Abbildung 1: Drei miteinander verwobene Steuerungskreisläufe der PCG.....8



---

**TABELLENVERZEICHNIS**

Tabelle 1: Abgleich Fallstudie mit Theorie für Steuerungskreislauf Exekutive.....	29
Tabelle 2: Abgleich Fallstudie mit Theorie für Steuerungskreislauf öffentliches Unternehmen .....	33
Tabelle 3: Handlungsempfehlungen an den Kanton Bern .....	35
Tabelle 4: Handlungsempfehlungen an die BLS AG .....	37

---

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
CEO	Chief Executive Officer
CG	Corporate Governance
EBITDA	Betriebsergebnis vor Zinsen, Steuern und Abschreibungen
EBIT	Betriebsergebnis vor Zinsen und Steuern
GL	Geschäftsleitung
GV	Generalversammlung
IKS	Internes Kontrollsystem
KV	Kantonsverfassung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
PCG	Public Corporate Governance
S.	Seite
VR	Verwaltungsrat
Ziff.	Ziffer

**ANHANGSVERZEICHNIS**

Anhang 1: Liste der interviewten Personen .....XV

Anhang 2: Organigramm BLS AG .....XV

Anhang 3: Interviewleitfaden<sup>2</sup> .....XVI

---

<sup>2</sup> Für die Publikation nicht beigefügt: Transkripte der Interviews

## VORWORT

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um meine Masterarbeit, mit der ich das Masterstudium Public Management and Policy am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern abgeschlossen habe. Im Rahmen der Masterarbeit mit Praktikum konnte ich einen Einblick in ein öffentliches Unternehmen gewinnen und so wertvolle Erfahrungen sammeln. Die wichtigste Erkenntnis für mich ist, dass die Themen des Studiums auch in der Praxis von grosser Relevanz sind.

Das Praktikum absolvierte ich bei der BLS AG in Bern. Dies wäre ohne die Unterstützung von meinem Betreuer Prof. Dr. Andreas Lienhard nicht zustande gekommen, ebenso wenig wie die Masterarbeit in der heutigen Fassung. Für die stets kompetenten Anregungen gebührt ihm mein grosser Dank, ebenso für die Gelegenheit zur Publikation in der KPM-Schriftenreihe.

Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich mich bei allen Involvierten der BLS AG, insbesondere beim CEO Daniel Schafer und der Leiterin Stab Annette Schütz, welche dieses Praktikum ermöglicht und meiner Betreuung einen beträchtlichen Teil ihrer wertvollen Zeit gewidmet haben. Ebenso danken möchte ich Yvonne Waber und Kerim Schwab für ihre Bereitschaft, sich als Interviewpartner zu betätigen. Die vertrauensvolle und konstruktive Stimmung bei der BLS AG wird mir in sehr guter Erinnerung bleiben.

Ein weiterer Dank geht an die Zuständigen des Kantons Bern, welche sich an dieser Masterarbeit interessiert zeigen und mich einem Controlling-Gespräch beiwohnen liessen. Namentlich gebührt der Dank Christian Albrecht, Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion, auch für seine Teilnahme am Experteninterview.

Meinen Eltern und meiner Familie danke ich von ganzem Herzen für den Rückhalt, dem ich während meiner Studienzeit stets sicher sein konnte. Bei meiner Freundin Melanie Kobel und bei Annette Schütz möchte ich mich für das Rektorat bedanken.

## ZUSAMMENFASSUNG

In der Schweiz gibt es rund 750 öffentliche Unternehmen. Ihre Leistungserbringung erfolgt mit Spielraum, aber unter gewisser Aussensteuerung durch das Trägergemeinwesen. Dieses Modell der Public Corporate Governance (PCG) wurde bisher grösstenteils aus Sicht des Gemeinwesens betrachtet. Die öffentliche Hand schuf auch die konzeptionellen Grundlagen, sogenannte PCG-Richtlinien. Allerdings ist das öffentlichen Unternehmen in der Umsetzung stark gefordert. Insbesondere ist es zentral, dass ein guter Informationsfluss vom öffentlichen Unternehmen zum Gemeinwesen besteht.

Die Zielsetzung der vorliegenden Masterarbeit besteht darin, Diskussionsgrundlagen zur unternehmensinternen Umsetzung vom Bereich Berichterstattung der PCG-Richtlinien des Kantons Bern zu bieten. Im Rahmen einer Fallstudie sollen Empfehlungen zuhanden der involvierten Akteure abgeleitet werden. Dies stellt einen ersten Schritt in Richtung eines Kodex dar, mit welchem die Umsetzung der PCG-Richtlinien durch öffentliche Unternehmen inskünftig definiert werden könnte.

Im Bereich der Berichterstattung existiert sowohl in der Umsetzung durch das öffentliche Unternehmen als auch in der Konzeptionierung durch das Gemeinwesen ein erhebliches Optimierungspotential. Mit der tabellarischen Darstellung des Soll-Ist-Vergleichs wird die Grundlage geschaffen, um weitere Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet durchzuführen. Zudem wird damit die angestrebte praktische Relevanz verfolgt. Dabei lautet die wichtigste Handlungsempfehlung an die BLS AG, einen „Single Point of Contact“ zum Eigner einzurichten. Dem Kanton Bern wird empfohlen, ein Kennzahlen-Set in der Form einer „Balanced Scorecard“ zu erarbeiten. Dank diesen beiden und weiteren Handlungsempfehlungen können die bestehenden Prozesse und Instrumente der Berichterstattung systematisiert werden.

Die methodische Vorgehensweise besteht zunächst aus einer Dokumentenanalyse und anschliessend Experteninterviews. Die Fallstudie beinhaltet die Aussagen von drei Interviewpartnern der BLS AG sowie einem Interviewten des Kantons Bern, womit die Triangulation der zentralen Akteure gewährleistet ist. Die Methode der Experteninterviews bringt gewisse Limitationen mit sich, welche dargelegt und, wo möglich, adressiert werden. Zudem ist die BLS AG aktuell als

Normalfall der PCG einzustufen. Somit weisen die Handlungsempfehlungen auch für andere öffentliche Unternehmen sowie Gemeinwesen eine hohe Relevanz auf.

---

# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ausgangslage

In Schlüsselsektoren wie Energie, Gesundheit und öffentlicher Verkehr liegt entweder ein Marktversagen vor, oder die staatliche Bereitstellung ist – oft aus Tradition – politisch gewünscht (Meister & Rühli, 2009, S. 7). Entsprechend ist die Versorgung der Bevölkerung mit diesen Leistungen als Staatsaufgabe anerkannt.

Wie das Gemeinwesen diese Versorgung sicherstellt, ist damit aber nicht beantwortet. Die Zentralverwaltung kann dies selbst tun, als sogenannte Leistungserbringerin. Eine andere simple Variante: Die Leistungen werden in einem Vertragsverhältnis durch einen Privaten erbracht (Meister & Rühli, 2009, S. 19). Zwischen den beiden aufgeführten Reinformen der Versorgungsorganisation befindet sich ein breites Spektrum mit weniger klarer Aufgabentrennung zwischen Staat und Privaten. Darin werden die öffentlichen Aufgaben in sogenannte verselbstständigte Einheiten ausgelagert. Durch die Ausgliederung wird einerseits mehr Spielraum für Unternehmertum und Effizienz geschaffen (Lienhard, 2009, S. 46). Andererseits übt das Gemeinwesen eine Aussensteuerung aus, um die Gewährleistungsverantwortung zu erfüllen und gleichzeitig die finanziellen Risiken zu minimieren (Gutzwiller, 2017, S. 4). Dieses Modell der Leistungserbringung führt zum Begriff Public Corporate Governance (nachfolgend „PCG“). So wird das Regelungssystem zwischen Gemeinwesen und verselbstständigter Einheit bezeichnet (Lienhard, 2009, S. 48).

Die verselbstständigten Einheiten werden im Regelfall als öffentliche Unternehmen konstituiert (Papenfuß, 2013, S. 1). Laut einer aktuellen Studie gibt es in der Schweiz 743 solcher öffentlichen Unternehmen (Fust et al., 2022, S. 8). Sie müssen sich stets im oben eingeführten Spannungsfeld zwischen Trägergemeinwesen und Markt zurechtfinden. Dadurch, dass je nach Sektor ein grosser Teil der Öffentlichkeit eine optimale Leistungserbringung durch einzelne oder einige wenige Unternehmungen erwartet, sind diese stark exponiert (Schedler et al., 2016, S. 35). Es kann politisch opportun sein, die Rückführung in die Zentralverwaltung oder im gegenteiligen Fall die Eigentumsprivatisierung zu fordern (vgl. Meister & Rühli, 2009, S. 146). Gerade wenn ein öffentliches Unternehmen in eine Krise gerät, werden solche Stimmen lauter. Meist wird aber eine

Beibehaltung des Modells gewünscht, gepaart mit einer einseitigen Zunahme der Aussensteuerung. Dies läuft unweigerlich der mit der Ausgliederung geförderten Autonomie des öffentlichen Unternehmens zuwider.

Um die Jahrtausendwende nahmen die Ausgliederungen in öffentliche Unternehmen stark zu (Gutzwiller, 2017, S. 4). Wegbereiter waren die New Public Management-Reform und eine gewisse Liberalisierung der staatlichen Leistungserbringung (Steiner et al., 2014, S. 141). So gab es einigen Regelungsdruck, um die Kompetenzordnung zwischen Gemeinwesen und öffentlichem Unternehmen standardisiert festzulegen. Auf internationaler Ebene wurden 2005 die „OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen“ publiziert (OECD, 2005, S. 13). In der Schweiz legte der Bundesrat mit dem Corporate-Governance-Bericht das konzeptionelle Fundament für die Ausgliederung und nachfolgend die Aussensteuerung (Bundesrat, 2006, S. 8241). Da die Schweiz als föderaler Staat organisiert ist, kommt auch den Kantonen die Verantwortung für gewisse staatliche Aufgaben zu. Einige Kantone übersetzten bald darauf die Grundlagen des Bundes in ihre eigenen PCG-Richtlinien, ebenso mehrere der grösseren Städte (Steiner et al., 2014, S. 147).

## **1.2 Forschungslücke und Problemstellung**

In der Literatur und Lehre wird die PCG grösstenteils aus Sicht des Gemeinwesens betrachtet. Dies ist grundsätzlich auch sinnvoll, um eine gezielte Steuerung, Kontrolle und Aufsicht gegenüber der verselbstständigten Einheit zu erreichen. Allerdings müssen die PCG-Richtlinien auch vom öffentlichen Unternehmen umgesetzt werden. Einzelne Autoren versuchten bereits, diese Forschungslücke zu füllen (Papenuß, 2013, S. 92 ff.; Schedler et al., 2016, S. 224 ff.; Krause et al., 2019, S. 175 ff.). Es besteht weiter Bedarf an einer konzeptionellen sowie praxisnahen Aufarbeitung.

Der Leistungserbringung durch das öffentliche Unternehmen liegen drei miteinander verwobene Steuerungskreisläufe zugrunde (Lienhard, 2009, S. 57): Die politischen Ziele werden von der Legislative festgelegt, dann in den nächsten Kreislauf eingespeist und auf ihre Erreichung kontrolliert. Die Exekutive überprüft die verselbstständigte Einheit auf die Einhaltung der entsprechenden strategischen Vorgaben. Bereits lassen sich zwei „Prinzipale“ festhalten (Lenk & Rottmann, 2007, S. 346). Das öffentliche Unternehmen wiederum tritt als



---

„Agent“ auf, der die Vorgaben in unternehmensstrategische Ziele umsetzt und Controlling aus Managementoptik betreibt. Zentral ist dabei, dass diese Steuerungskreisläufe nur mit einem korrespondierenden, stufengerechten Informationsfluss effektiv funktionieren können (Lienhard, 2009, S. 60).

Nach diversen Verfehlungen in den letzten Jahren stiegen der Regelungsdruck und damit die Informationsansprüche an das öffentliche Unternehmen. Die Erfahrungen führten dazu, dass die PCG-Richtlinien weiterentwickelt wurden (Papenfuß, 2013, S. 6). In der Schweiz kamen auf Kantonsebene weitere PCG-Richtlinien dazu. So hat es beispielsweise auch beim Kanton Bern länger gedauert, bis der Regelungsdruck überhandnahm. Es existierte bereits seit mindestens 2014 ein Gesamtkonzept zur Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben des Kantons Bern (Steiner et al., 2020, S. 52). Aber erst 2021 wurden im Kanton Bern offizielle PCG-Richtlinien in Kraft gesetzt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 42). Auch wenn die PCG-Richtlinien für öffentliche Unternehmen rechtlich nicht verbindlich sind (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 9), so führt deren Benennung gepaart mit der Beinhaltung neuer sowie überarbeiteter Controlling-Instrumente zu einer Erhöhung der faktischen Verbindlichkeit. Entsprechend bieten die bernischen PCG-Richtlinien ein interessantes und aktuelles Forschungsfeld.

### **1.3 Zielsetzung**

Die Zielsetzung der vorliegenden Masterarbeit besteht darin, Diskussionsgrundlagen zur unternehmensinternen Umsetzung von ausgewählten Bereichen der PCG-Richtlinien des Kantons Bern zu bieten. Dies soll anhand der Fallstudie erfolgen. Denn daraus können Empfehlungen zuhanden der involvierten Akteure abgeleitet werden. Hier gilt es anzumerken, dass der Autor im Zusammenhang mit seiner Masterarbeit ein Praktikum beim untersuchten öffentlichen Unternehmen (BLS AG) absolviert. Eine praxisnahe Beantwortung der im Folgenden ausgeführten Forschungsfragen stellt einen ersten Schritt in Richtung eines Kodex dar, mit welchem die Umsetzung der PCG-Richtlinien durch öffentliche Unternehmen inskünftig definiert werden könnte.

### **1.4 Fragestellung**

Die Forschungsfragen lauten wie folgt:

*Was sind geeignete unternehmensinterne Instrumente oder Prozesse, um die Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung zu gewährleisten?*

*Welches Optimierungspotential gibt es anhand der Fallstudie in der Konzeptionierung und in der Umsetzung der PCG-Richtlinien?*

## **1.5 Ein- und Abgrenzung des zu untersuchenden Themas**

Die vorliegende Masterarbeit ist wie folgt eingegrenzt: Der Fokus liegt auf dem Verhältnis vom Eigner zum öffentlichen Unternehmen. Die PCG-Richtlinien bestimmen dieses Verhältnis in den grossen Zügen. Sie lassen sich in zwei Teile trennen: Einerseits beinhalten sie zahlreiche Zielsetzungsinstrumente, andererseits die Instrumente zur Berichterstattung. Für die Untersuchung wird nur der Teil zur Berichterstattung berücksichtigt (vgl. Ziffer 14.-16. der PCG-Richtlinien, Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 33-38). Indessen erfolgt eine gewisse Bezugnahme zur Eignerstrategie (Regierungsrat des Kantons Bern, 2021b), die gemäss Ziffer 9. der PCG-Richtlinien erstellt wurde (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 20).

Die Arbeit beschränkt sich auf öffentliche Unternehmen in Form von privatrechtlichen AGs. Die privatrechtliche AG stellt im Schweizer Recht jene Organisationsform dar, bei welcher die Einflussnahme des Gemeinwesens am deutlichsten reduziert ist. Als geeignete Fallstudie bietet sich die BLS AG an. Das öffentliche Unternehmen ist als privatrechtliche AG nach Art. 620 ff. OR konstituiert. Mit einem Aktienanteil von 55,75 Prozent ist der Kanton Bern Mehrheitsaktionär (BLS AG, 2022, S. 56). Die unter dem Dach der BLS AG erbrachten Dienstleistungen in Bereichen wie Eisenbahn, Bus, Schifffahrt, Tourismus und Immobilien sind gemäss Art. 2 der Statuten (BLS AG, 2018, S. 3) teilweise als Tochtergesellschaften organisiert. Der Kanton Bern nimmt gegenüber dem ganzen Konzern die Eignerrolle wahr.

Für die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes kann insofern festgehalten werden, dass die Bestellerrolle des Kantons Bern aussen vorgelassen wird. Eine Erwähnung wird ausnahmsweise für die mögliche Verknüpfung der beiden Rollen vorgesehen. Weiter erfolgt eine Abgrenzung des Mutterkonzerns BLS AG gegenüber den Tochtergesellschaften. An letzteren besteht für den Kanton Bern nur eine mittelbare Beteiligung (Papenuß, 2013, S. 19). Entsprechend werden

die Tochtergesellschaften in dieser Arbeit nicht berücksichtigt, ausser wenn es im Risikomanagement um das Erfassen des Konzernrisikos geht. Die nebst dem Kanton Bern an der BLS AG beteiligten Gemeinwesen werden in dieser Arbeit nicht berücksichtigt.

Weiter wird grundsätzlich darauf verzichtet, auf die Problematik der Entsendung einer Kantonsvertretung in den VR der BLS AG einzugehen. Dies wäre im angestrebten Umfang der Arbeit nicht zu realisieren.

## **1.6 Vorgehensweise**

Im ersten Kapitel wurde bereits in die Thematik dieser Masterarbeit eingeführt. Nachfolgend werden im zweiten Kapitel anhand der einschlägigen Literatur sowie der PCG-Richtlinien die konzeptionellen Grundlagen der PCG aufgezeigt. Es folgt im dritten Kapitel eine vertiefte Literatur- und Dokumentenanalyse der unternehmensinternen Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung. Dies ist die Betrachtung des Soll-Zustandes. Im vierten Kapitel knüpft daran eine Fallstudie mit Fokus auf den Instrumenten und Prozessen an, welche die unternehmensinterne Umsetzung der PCG-Richtlinien aufzeigt. Entsprechend wird dies als der Ist-Zustand festgehalten.

Im Rahmen der Fallstudie über die BLS AG, dem Hauptteil dieser Arbeit, wurde zunächst eine Dokumentenanalyse und danach halbstrukturierte Experteninterviews durchgeführt. Die Analyse der für die PCG relevanten Dokumente legte dabei das Fundament, um aus dem gewonnenen Wissen sowie offenen Fragen den Interviewleitfaden herzuleiten (vgl. Bogner et al., 2014, S. 27 ff.). Der Leitfaden findet sich im Anhang.

Bei der Auswahl von Interviewpartnern wurde auf die Triangulation geachtet. Die zwei fachlichen Mitarbeitenden und der CEO der BLS AG sind in den Steuerungskreisläufen nach Lienhard (2009, S. 57) in demjenigen des öffentlichen Unternehmens anzusiedeln. Der Experte des Kantons Bern ist dem damit verwobenen Steuerungskreislauf der Exekutive zuzuordnen (vgl. S. 8, Abschnitt 2.4). Nicht berücksichtigt wurden der Präsident oder andere Mitglieder des VR der BLS AG, welche an der Schnittstelle der beiden Steuerungskreisläufe zu verorten wären. Für die operative Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung ist aber auch der CEO der BLS AG zuständig. Er ist an all diesen Prozessen beteiligt und repräsentiert die BLS AG beim Kanton Bern. Zu-

dem musste sich für die Masterarbeit bei der Anzahl an Experteninterviews eingeschränkt werden. Entsprechend wurde in Absprache mit den Interviewpartnern darauf verzichtet, ihre Anonymität zu forcieren. In der Arbeit wird auf ihre Aussagen referenziert, wozu die Interviews aufgezeichnet und transkribiert wurden. Die Liste der Interviewten sowie ein Organigramm finden sich im Anhang. Danach wurde nach Gläser & Laudel (2010, S. 199 ff.) ein Kategoriensystem zur qualitativen Inhaltsanalyse erarbeitet. Die konkreten Fragestellungen lauten: *Werden die im dritten Kapitel analysierten Prozesse und Instrumente bei der BLS AG angewendet und gibt es ggf. weitere? Wo erkennen die involvierten Akteure dabei Optimierungspotenzial? Welche unterschiedlichen Beurteilungen gibt es diesbezüglich?* Mithilfe des Programms MAXQDA wurden die Interviews ausgewertet.

Im fünften und letzten Kapitel erfolgt ein Abgleich zwischen Soll- und Ist-Zustand. Damit wird überprüft, ob die Praxis der Theorie folgt und wo es allfällige Differenzen gibt. Basierend auf der Fallstudie wird versucht, Handlungsempfehlungen zuhanden der BLS AG und des Kantons Bern abzuleiten.

---

## 2 GRUNDLAGEN DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE

In diesem Kapitel gilt es, die konzeptionellen Grundlagen der PCG aufzuzeigen. Diese Grundlagen speisen sich einerseits aus der einschlägigen Literatur. Andererseits stellen die PCG-Richtlinien gewisse Grundsätze auf, die es separat zu betrachten gilt.

### 2.1 Prinzipal-Agenten-Theorie

Gemäss der Literatur zur PCG sind zwei verschiedene Akteure mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut: das Gemeinwesen und das öffentliche Unternehmen. «Die Verantwortung bleibt zwar beim Staat («Prinzipal»), aber der Vollzug wird Dritten («Agenten») übertragen» (Lienhard, 2009, S. 45). Diese Aufteilung führt laut der Prinzipal-Agenten-Theorie mitunter zu divergierenden Interessen (Lienhard, 2009, S. 45; Papenfuß, 2013, S. 40 f.; Spennlingwimmer, 2017, S. 98 f.). Beispielsweise kann die Leitung des öffentlichen Unternehmens ihren Eigennutzen maximieren, wenn sie mehr Mittel für Werbekampagnen anstatt für Kernaufgaben ausgibt (Papenfuß, 2013, S. 41). Die Prinzipal-Agenten-Problematik wird nicht nur durch Interessenkonflikte ausgelöst, sondern ebenso durch Informationsasymmetrien oder wird durch letztere zumindest verschärft (Lenk & Rottmann, 2007, S. 346-347). Im nächsten Abschnitt wird vertieft auf die Theorie der Informationsasymmetrie eingegangen.

### 2.2 Definition Informationsasymmetrie

Der Agent hat direkte Informationen für und über seine Entscheide, während der Prinzipal die Informationen zur Verfügung gestellt erhalten muss. Folglich trifft der Agent im Modell der PCG mitunter Entscheide, die der Prinzipal nicht gutheissen würde, wenn er besser informiert wäre (Papenfuß, 2013, S. 41). Um ein Beispiel aus der Literatur zu nennen: «Teure Reparaturen oder Investitionen könnten mit überzogener Notwendigkeit dargestellt werden, was (...) Vertreter der öffentlichen Hand aufgrund geringer Spezialkenntnisse eventuell nicht umfassend beurteilen können» (Papenfuß, 2013, S. 41). Um die von der Prinzipal-Agent-Problematik ausgelösten Herausforderungen zu bewältigen, sind «Überwachungs- und Prüfmechanismen sowie Strukturen der Kommunikationsförderung zu implementieren» (Lenk & Rottmann, 2007, S. 353).

## 2.3 Corporate Governance

Im privaten Sektor hat sich zur Bewältigung der Prinzipal-Agent-Problematik der Begriff Corporate Governance (CG) durchgesetzt, weshalb sich ein Exkurs lohnt. CG definiert einerseits die Kompetenzordnung im Innern des Unternehmens – beispielsweise zwischen VR und Geschäftsleitung – und andererseits die Beziehungen gegenüber externen Anspruchsgruppen wie den Aktionären (Schedler et al., 2016, S. 29). Um die Prinzipal-Agenten-Problematik sowie Informationsasymmetrien zu reduzieren, wurden auch Kodizes der CG geschaffen (Spennlingwimmer 2017, S. 107).

## 2.4 Public Corporate Governance

Bei der Übertragung von CG-Kodizes auf den öffentlichen Sektor ist Vorsicht geboten (Lienhard, 2009, S. 48). In der Prinzipal-Agent-Problematik kommt erschwerend hinzu, dass das Gemeinwesen keinen monolithischen Block darstellt. Stattdessen werden im Modell der PCG das Parlament und die Regierung als involvierte Akteure ausgemacht (Lienhard, 2009, S. 57). Wie auf Abbildung 1 ersichtlich ist, verknüpft der erste Steuerungskreislauf die Legislative mit der Exekutive, der zweite die Exekutive mit dem öffentlichen Unternehmen und der dritte die Unternehmensleitung mit den Angestellten. Die vorgegebenen Ziele werden in jedem Steuerungskreislauf auf ihre Einhaltung hin überprüft (Lienhard, 2009, S. 57). Die mehrstufige Prinzipal-Agent-Dynamik führt zu einer breiteren Streuung der verfolgten Interessen (Lenk & Rottmann, 2007, S. 346; Lienhard, 2009, S. 48; Spennlingwimmer, 2017, S. 102-103).

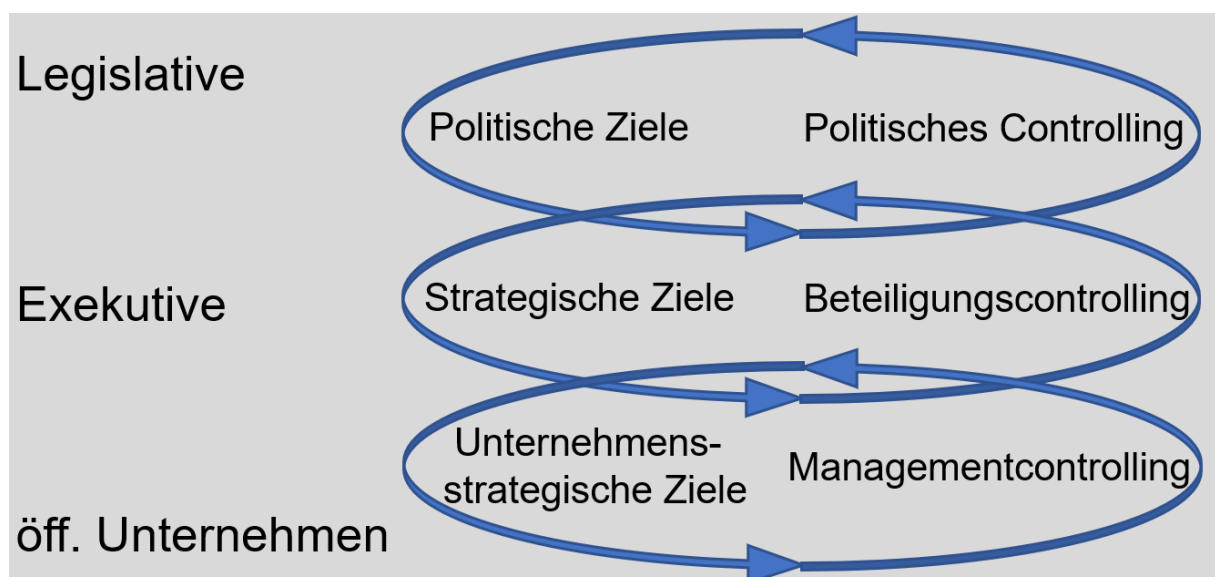


Abbildung 1: Drei miteinander verwobene Steuerungskreisläufe in der PCG (Quelle: eigene Darstellung nach Lienhard, 2009, S. 57).

---

Zudem existiert im Modell der PCG eine noch ausgeprägtere Informationsasymmetrie als innerhalb des Unternehmens. Diese Informationsasymmetrie rührt daher, dass das Gemeinwesen und das öffentliche Unternehmen zwei selbstständige Organisationen darstellen. Das öffentliche Unternehmen weist bei seiner Tätigkeit von Natur aus einen Informationsvorsprung gegenüber dem Eigner auf (Lienhard et al., 2019, S. 59).

Es muss ein Informationsfluss gewährleistet werden, damit das Gemeinwesen seine mit der Beteiligung verfolgten Ziele auf ihre Erreichung kontrollieren kann (Lienhard et al., 2019, S. 18). Allerdings ist umstritten, wie die Voraussetzungen wie beispielsweise das Aktienrecht auf die Informationsweitergabe angewendet werden sollen. Öffentliche Unternehmen, aber auch das Gemeinwesen, werden in die Pflicht genommen, die Gleichbehandlung aller Aktionäre sicherzustellen (OECD, 2005, S. 24).

In der einschlägigen Literatur wurde ein Konsens herauskristallisiert, wie dieses relative Gleichbehandlungsgebot bei gemischtwirtschaftlichen AGs anzuwenden sei: Eine Privilegierung des staatlichen Grossaktionärs ist möglich, «wenn sie auf einem sachlichen Grund beruht, den Gesellschaftsinteressen nicht zuwiderläuft, verhältnismässig ist und die Minderheitsaktionäre keine Nachteile dadurch erfahren» (Lienhard et al., 2019, S. 18). Die privilegierte Informationsweitergabe hat sich hauptsächlich auf strategierelevante Aspekte zu beschränken (Gutzwiller, 2017, S. 337). Das ist nebst der Wahrnehmung der Eignerrolle so zu begründen, dass zu viele Informationen das Trägergemeinwesen überfordern bzw. von den entscheidungsrelevanten Informationen ablenken können (Papenfuß, 2013, S. 50).

Zu den aktienrechtlichen kommen kapitalmarktrechtliche Informationspflichten hinzu, wenn börsenkotierte Aktien oder Anleihen des öffentlichen Unternehmens ausgegeben wurden (Höchner, 2020, S. 126). Dann gilt die sogenannte Ad-hoc-Publizität: Kursrelevante Informationen müssen gleichzeitig und in gleichem Umfang allen Marktteilnehmenden zugestellt werden (Lienhard et al., 2019, S. 19). Allerdings herrscht in der Literatur weitgehend der Konsens, dass die Privilegierung des staatlichen Grossaktionärs unter gewissen Umständen zulässig ist (Müller & Friedrich, 2021, S. 46).

## **2.5 Public Corporate Governance-Richtlinien**

Die zunehmende Zahl an öffentlichen Unternehmen löste einiges an Regelungsbedarf aus. Zuerst international, dann national und schliesslich kantonal wurden die konzeptionellen Grundlagen für die PCG festgelegt (Steiner et al., 2014, S. 147). Dies wurde mittels PCG-Richtlinien realisiert. Gemäss der konzeptionellen Auffassung der PCG als Steuerungskreislauf beinhalten die PCG-Richtlinien folgende zwei Teile: einerseits die Zielvorgabe und andererseits die Berichterstattung über den Erreichungsgrad dieser Ziele (Lienhard, 2009, S. 57).

Im Fokus dieser Arbeit steht jener Teil zur Berichterstattung. Darin wird grösstenteils dargelegt, welche Informationen über welche Kanäle an das Gemeinwesen fliessen. Nicht geregelt ist aber, wie diese Informationen durch das öffentliche Unternehmen gesammelt werden sollen. So wird beispielsweise das Thema des Risikomanagements in den PCG-Richtlinien nur sehr oberflächlich behandelt (Spennlingwimmer, 2017, S. 460). Somit ist zentral, dass in der PCG sowohl die Informationsweitergabe als auch die Informationssammlung betrachtet werden. Tatsächlich stellt diese Erkenntnis aus den konzeptionellen Grundlagen den Rahmen dar, in welchem die Umsetzung der PCG-Richtlinien nachfolgend eingeordnet werden können.



---

### **3                    UNTERNEHMENSINTERNE UMSETZUNG VON PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE-RICHTLINIEN IM BEREICH DER BERICHTERSTATTUNG**

Nachfolgend wird der Aussen- und Innendimension der Berichterstattung ein Kapitel zugewendet. Eingangs wird als Beispiel für die Innendimension aufgezeigt, wie das Risikomanagement im öffentlichen Unternehmen zu erfolgen hat. Anschliessend wird die Berichterstattung des öffentlichen Unternehmens an das Gemeinwesen thematisiert, um die Aussendimension der Berichterstattung aufzuzeigen.

#### **3.1                Risikomanagement im öffentlichen Unternehmen**

Bei öffentlichen Unternehmen ist die Risikodefinition dadurch geprägt, dass auch der Eigner mitreden kann. Dass es unterschiedliche Auffassungen von Gemeinwesen und Leistungserbringer im Umgang mit Risiken gibt, ist wohl nicht ganz zu verhindern (Lienhard et al., 2019, S. 179). Nichtsdestotrotz können grössere Differenzen schnell problematisch werden. Daher scheint es sinnvoll, einen einheitlichen Risikobegriff zu verwenden, der «neben dem Risiko im engeren Sinn (Verlustgefahr) auch Chancen (Gewinnmöglichkeiten) umfasst» (Exner, 2021, S. 520). Das Gemeinwesen sollte folglich eine Risikostrategie vorgeben, aus der dann Ziele zu Prozessen im öffentlichen Unternehmen abgeleitet werden können (Krause et al., 2019, S. 179). Es gibt mitunter zum bedienten Markt korrespondierende Risiken, operative Risiken im öffentlichen Unternehmen und Umweltrisiken (Exner, 2021, S. 520-521). Ein Risiko muss stets quantifizierbar sein. Anhand des verfügbaren Datenmaterials wird einerseits die Eintrittswahrscheinlichkeit und andererseits die Auswirkung beim Ereignisfall ermittelt (Krause et al., 2019, S. 174).

Mit der Bewertung von Risiken allein ist es noch nicht getan. Die Bewertung dient dazu, konkrete Handlungsszenarien als Grundlage für Entscheide zu bieten (Krause et al., 2019, S. 175). Also muss ein Risikomanagement betrieben werden, indem die Risiken bewusst einzugehen oder präventive Massnahmen einzuleiten sind (Scholz et al., 2009, S. 290). Grundsätzlich gilt es, alle Mitarbeitenden der operativen Ebene in das Risikomanagement miteinzubeziehen. Dies wird im Wesentlichen mit der Bereitstellung eines Risikomanagement-Handbuchs bzw. einer Verfahrensanweisung auf dem Intranet angegangen

(Scholz et al., 2009, S. 312). Zentral ist dabei, eine durchgängige Risikodefinition festzulegen (Exner, 2021, S. 515), welche auch den Mitarbeitenden vermittelt wird.

Zwischen öffentlichem Unternehmen und Eigner ist es zentral, Verantwortlichkeiten zuzuweisen und Zielkonflikte pragmatisch zu lösen (Krause et al., 2019, S. 175). Gemäss Art. 961c Abs. 2 Ziff. 2 OR muss im Anhang zur Jahresrechnung die Durchführung einer Risikobeurteilung ausgewiesen werden. Schedler et al. (2016, S. 245) sprechen sich dafür aus, dass vom öffentlichen Unternehmen zur Risikobeurteilung mindestens folgende Angaben gemacht werden: «Feststellung, dass eine interne Risikobeurteilung vorgenommen worden ist; Massnahmen des Risikomanagements; Verweis auf die im Anhang zur Jahresrechnung gemachten Angaben im Rahmen des angewendeten Regelwerkes» (Schedler et al., 2016, S. 245).

Bei der Identifizierung der Risiken können Workshops mit allen dezentralen Risikomanagern veranstaltet werden, wie im Praxisfall aufgezeigt von Scholz et al. (2009, S. 312). Für ein öffentliches Unternehmen ist dazu ein regelmässiger Informationsaustausch mit dem Eigner unerlässlich (Krause et al., 2019, S. 175). Idealerweise ist das Risiko-Reporting in die gesamte Berichterstattung des Unternehmens integriert (Exner, 2021, S. 516). Es kann aber auch sein, dass Risiken plötzlich auftreten oder sich ihre Quantifizierung drastisch ändert. Für diesen Fall sollte eine Ad-hoc-Kommunikation eingerichtet sein (Scholz et al., 2009, S. 313). Damit wird gemäss Scholz et al. (2009, S. 313) gewährleistet, dass die Information so schnell wie möglich an die Verantwortlichen gelangt, ohne dabei den normalen Berichtsweg beachten zu müssen.

Eine integrale Risikosteuerung besteht nebst dem Risikomanagement aus zwei weiteren Teilsystemen: Einerseits aus dem IKS, andererseits aus dem Compliance-Managementsystem (Krause et al., 2019, S. 176). Auf letzteres wird im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen. Das IKS wiederum ist aus dem Risikomanagement nicht wegzudenken, weil es durch gezielte Kontrollen das ganze System verbessert (Scholz et al., 2009, S. 352). Es beinhaltet nicht nur gezielte Kontrollen der Prozesse und deren kontinuierliche Verbesserung, sondern auch Steuerungsaspekte (Friebe, 2012, S. 38). Konkret umfasst das IKS organisatorische Sicherheitsmassnahmen, wie «z.B. Funktionstrennung, Zugriffsbeschränkung im IT-Bereich und Zahlungsrichtlinien» (Bungartz, 2017, S.

---

27). Die Qualität der Kontrollen spielt dabei die wichtigere Rolle als die reine Menge, weshalb eine Einschränkung auf die wesentlichen prozessualen Risiken im Betrieb angestrebt werden kann (Scholz et al., 2009, S. 352).

Der Eigner des öffentlichen Unternehmens hat die Möglichkeit, den Einsatz eines IKS vorzugeben (Lienhard et al., 2019, S. 77). Gemäss Art. 728a Abs. 1 Ziff. 3 OR muss die Existenz eines IKS durch die Revisionsstelle geprüft werden. Damit wird ein IKS zwar vorgeschrieben, aber namentlich nur für die Buchführung und die Berichterstattung im finanziellen Bereich (Friebe, 2012, S. 40). Allerdings kann ein IKS weit umfassender angewendet werden und beispielsweise auch die Einhaltung relevanter Gesetze und Normen kontrollieren (Friebe, 2012, S. 38). Der entscheidende Grundstein für das IKS wird durch den VR gelegt (Bungartz, 2017, S. 461). Auch dort hat das Trägergemeinwesen die Möglichkeit, mit der Wahl des VR und der Delegation einer Vertretung entscheidend Einfluss zu nehmen (Gutzwiller, 2017, S. 138).

Es hat sich gezeigt, dass das Risikomanagement im engeren Sinne stark mit dem IKS verknüpft ist. Mit der Ausgestaltung des Risikomanagements im öffentlichen Unternehmen ist ein wichtiger Teil der Innendimension abgedeckt. Kennzahlen und strategierelevante Informationen können so gesammelt werden und im Innern des öffentlichen Unternehmens an die zuständige Stelle gelangen.

### **3.2 Reporting**

Die Berichterstattung des öffentlichen Unternehmens an das Gemeinwesen ist nach dem Risikomanagement der nächste Prozess, der im Modell der PCG vorgesehen ist. Die Informationstiefe wird durch die gesetzlichen Grundlagen vorbestimmt. Allerdings besteht gemäss Seite 9, Abschnitt 2.4 ein grosser Spielraum bei der Berichterstattung gegenüber dem staatlichen Grossaktionär. Dieser wird für die konkrete Ausgestaltung genutzt, wobei generell meist drei verschiedene Kanäle für Informationen verwendet werden. Auf die drei Kanäle Reporting, Controlling-Gespräche und Spezialberichterstattung wird nachfolgend eingegangen.

Als Reporting wird ein «transparentes und stufengerechtes» (Lienhard et al., 2019, S. 120) Berichtssystem zwischen dem öffentlichen Unternehmen und dem Gemeinwesen bezeichnet. Transparenz kann dadurch angestrebt werden, dass der Informationsfluss nachvollziehbar dokumentiert wird (Lienhard et al., 2019,

S. 20). Die jährliche Informationsherausgabe umfasst Angaben über das Abschneiden in den strategischen Zielen und finanziellen Belangen (Lienhard et al., 2019, S. 120). Im Geschäftsbericht des öffentlichen Unternehmens werden diese Informationen abgebildet, und, sofern kapitalmarktrechtliche Pflichten dazu anhalten, auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Lienhard, 2009, S. 47). Mit der Veröffentlichung des ordentlichen Geschäftsberichts wird die Transparenz über die Aufgabenerfüllung gewährleistet, weshalb entsprechende Forderungen aus der Legislative auch im Falle nicht kotierter Unternehmen ertönt sind (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 35). Die Berichterstattung über den Erreichungsgrad der strategischen Ziele vervollständigt den Steuerungskreislauf (Lienhard, 2009, S. 60).

Gemäss der aktuellen empirischen Untersuchung von Lienhard et al. (2019, S. 60) ist der Bedarf nach einem tief gehenden Reporting vorhanden. Besonderes Augenmerk wird dabei auf das Risikomanagement, gerade in Bezug auf Tochtergesellschaften in Konzernstrukturen, und dessen Relevanz im Informationsfluss gerichtet (Lienhard et al., 2019, S. 60).

### **3.3 Controlling-Gespräche**

Ein direkter Kommunikationskanal zwischen den Verantwortlichen im Gemeinwesen und der zuständigen Unternehmensspitze stellen die sogenannten Controlling-Gespräche dar (Schedler et al., 2016, S. 168). Sie können das Fundament bilden, um zwischen der Exekutive und dem öffentlichen Unternehmen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen (Höchner, 2020, S. 114).

Der Rhythmus sollte mehrfache Controlling-Gespräche pro Jahr vorsehen. So sind für die öffentlichen Unternehmen auf Bundesebene viertel- oder halbjährliche Gespräche vorgegeben (Gutzwiller, 2017, S. 285). Allerdings ist der Wille zum Austausch meist beidseitig; der VR und die GL sind an der Kontaktpflege interessiert, analog zu wie es sich in der Privatwirtschaft gezeigt hat (Gutzwiller, 2017, S. 287). Das hat mitunter zum Aufbau einer Stelle für das Beziehungsmanagement zu den Aktionären geführt (Gutzwiller, 2017, S. 287). Die Controlling-Gespräche ermöglichen dem Gemeinwesen im Modell der PCG, direkt an Informationen zur strategischen Fragen rund um das öffentliche Unternehmen zu kommen (Gutzwiller, 2017, S. 288).

Aufgrund der im Abschnitt 2.2 auf Seite 7 eingeführten Informationsasymmetrie hat das öffentliche Unternehmen eher die Möglichkeit, prägend auf die Inhalte der Controlling-Gespräche einzuwirken, als der Eigner (Lienhard et al., 2019, S. 48). Letzterer hat immerhin die Gelegenheit, Rückfragen anzubringen oder von sich aus Themen anzusprechen (Lienhard et al., 2019, S. 56). Es gibt Traktanden mit einer stetig hohen Relevanz, die standardmässig Teil der Controlling-Gespräche sein können. Lienhard et al. (2019, S. 56) nennen als Beispiel die Beteiligung an einem ausländischen Grossunternehmen. Schedler et al. (2016, S. S. 169-170) stellen umfassend die wichtigsten Themen dar, die in den Controlling-Gesprächen wiederkehrend diskutiert werden könnten.

Jährlich sollte eines der Controlling-Gespräche dazu dienen, die Erwartungen an die Geschäftstätigkeit des öffentlichen Unternehmens und die Unternehmensentwicklung zu erläutern und ihre Erreichung zu diskutieren (Gutzwiller, 2017, S. 285; Höchner, 2020, S. 114). Dieses Zielerreichungsgespräch findet so beispielsweise bei öffentlichen Unternehmen auf Bundesebene statt (Lienhard et al., 2019, S. 179). Das Gemeinwesen stimmt sich mit dem VR und der operativen Führung ab, wo das öffentliche Unternehmen bei strategierelevanten Aspekte steht (Gutzwiller, 2017, S. 288).

Noch vor den eigentlichen Controlling-Gesprächen können Vorbereitungsgespräche auf Fachebene abgehalten werden (Lienhard et al., 2019, S. 55). Diese werden von den jeweiligen Sachbearbeitern geführt. Die Eignervertreter treffen dabei auf Delegierte des öffentlichen Unternehmens, wie z.B. den Verantwortlichen für Public Affairs oder Personen des Bereichs Finanzen (Lienhard et al., 2019, S. 55-56).

### **3.4 Spezialberichterstattung**

Dieses Thema wird in den PCG-Richtlinien des Kantons Bern, nicht aber in denjenigen des Bundes oder der einschlägigen Literatur behandelt. Weil keine Literatur- und Dokumentenanalyse möglich ist, wird darauf in Kapitel 4 explorativ eingegangen.

Im aktuellen Kapitel ist die Theorie zur unternehmensinternen Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung aufgeführt. Diese Betrachtung des Soll-Zustandes bereitet den Boden für eine spätere Gegenüberstellung mit dem Praxisfall. Allerdings lassen sich aus der Theorie nicht ganz klare Kriterien

für eine gute Umsetzung der Berichterstattung eines öffentlichen Unternehmens ableiten. Dies aus dem Grund, dass teilweise nicht viel einschlägige Literatur dazu existiert und teilweise auch Literatur zur Privatwirtschaft eingeflossen ist. Die aufgezeigten Bausteine einer guten Berichterstattung sind für die weiteren Kapitel dieser Arbeit zentral.

---

## 4 FALLSTUDIE BLS AG

In diesem Kapitel erfolgt die Durchführung der Fallstudie, welche im Zentrum dieser Arbeit steht. Zuerst wird die Wahl der Fallstudie mit ihren Besonderheiten begründet. Daran schliesst die Ausführung zu den PCG-Richtlinien des Kantons Bern an. Den Hauptteil des vierten Kapitels bildet die Fallstudie der unternehmensinternen Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung.

### 4.1 Wahl der BLS AG als Fallstudie

Die BLS AG ist ein öffentliches Unternehmen, unter dessen Dach Dienstleistungen in verschiedenen Bereichen wie Eisenbahn, Bus, Schifffahrt, Tourismus sowie Freizeit und Immobilien erbracht werden. Der Konzernumsatz betrug 2021 CHF 1'189,6 Mio., derweil sich der Reinverlust im Berichtsjahr auf CHF 3,6 Mio. belief, und die Anzahl Vollzeitstellen lag bei 3'240 (BLS AG, 2022, S. 6 ff.)

Die Wahl als Fallstudie ist auf die BLS AG gefallen, weil sie als privatrechtliche AG nach Art. 620 ff. OR konstituiert ist. Mit einem Aktienanteil von 55,75 Prozent ist der Kanton Bern Mehrheitsaktionär (BLS AG, 2022, S. 56) und für diese Arbeit das einzige relevante Gemeinwesen. Das Kerngeschäft der BLS AG, der regionale Personenverkehr mit seinem öffentlichen Charakter, wurde vom Kanton Bern nach Art. 95 KV an das öffentliche Unternehmen ausgelagert. Gestützt auf Art. 19 der Statuten kann der Kanton Bern zudem eine Vertretung in das strategische Führungsorgan abordnen (BLS AG, 2018, S. 8), was die BLS AG zu einer gemischtwirtschaftlichen AG macht (Art. 762 Abs. 1 OR). Zudem gelten für die BLS AG die Regeln der Ad-hoc-Publizität (Regierungsrat des Kantons Bern, 2021b, S. 3).

Gleichzeitig ist der Kanton Bern aber auch Besteller bei der BLS AG und spricht für deren Leistung so viel Abgeltungen wie nötig (BLS AG, 2022, S. 41). Während den letzten Jahren wurden beim Subventionsempfänger finanzielle Ungereimtheiten aufgedeckt, welche zu überhöhten Abgeltungen führten (Geschäftsprüfungskommission BE, 2019, S. 3). Aus dieser Vorgeschichte kann gefolgert werden, dass die Verwerfungen rund um die BLS AG als Triebkraft für die Weiterentwicklung der PCG dienen sollten. Daraus ist auch die Erarbeitung

eines BLS-Gesetzes entstanden (Regierungsrat des Kantons Bern, 2023b, S. 1). Ein solche gesetzliche Grundlage erfüllt erstens das Legalitätsprinzip und regelt zweitens das Verhältnis des Kanton Berns zur BLS AG auf übergeordneter Ebene (Müller & Friedrich, 2021, S. 16).

## **4.2 Public Corporate Governance-Richtlinien des Kantons Bern**

### **4.2.1 Grundsätzliches**

Im Kanton Bern wurden per 2021 PCG-Richtlinien eingeführt. Damit werden die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben des Kantons geregelt. Der Geltungsbereich der PCG-Richtlinien wird in Ziffer 3.1 eng gefasst: «Für die Träger öffentlicher Aufgaben und Institutionen (...) sind sie nicht verbindlich» (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 9). Rechtlich sind die PCG-Richtlinien folglich nicht verbindlich, aber immerhin ist eine faktische Bedeutsamkeit gegeben (Gutzwiller, 2017, S. 265; vgl. Papenfuß, 2013, S. 31 für Deutschland). Die Bedeutsamkeit einer mit den Richtlinien konformen Ausrichtung des öffentlichen Unternehmens wird in der Fallstudie betont (Interview 1, S. 1; Interview 2, S. 1; Interview 3, S. 1).

Gemäss der auf Seite 8 im Abschnitt 2.4 dargestellten Steuerungskreisläufe stellt die Eignerstrategie ein wichtiges Element der PCG-Richtlinien dar. Sie umfasst die «gewünschten strategischen Entwicklungsrichtungen» (Gutzwiller, 2017, S. 28), die das öffentliche Unternehmen gemäss der Exekutive verfolgen soll. Diese Zielvorgabe wird sehr generell gefasst. Dies zeigt sich auch bei der Eignerstrategie zur BLS AG, die gemäss Ziffer 9. der PCG-Richtlinien erstellt wurde (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 20).

Der Leiter integriertes Risikomanagement beurteilt es als wichtig, im Einklang mit der Eignerstrategie zu arbeiten (Interview 1, S. 1). Auch die zweite Gesprächspartnerin aus Interview 1 (S. 1), die Leiterin Accounting und Finance, sowie der CEO der BLS AG (Interview 2, S. 1) schätzen die Relevanz als sehr hoch ein; der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion beurteilt sie als «ambivalent» für die BLS AG, aber für den Eigner als hoch (Interview 3, S. 1).

Die zwei fachspezifischen Mitarbeitenden der BLS AG kennen keine weiteren Eigner-Instrumente (Interview 1, S. 1). Die zwei weiteren Experten nennen das



---

Recht des Kantons, Personen in den VR zu delegieren (Interview 2, S. 3; Interview 3, S. 1).

#### **4.2.2 Berichterstattung**

Die drei im Kapitel 3 eingeführten Informationskanäle finden sich so auch in den PCG-Richtlinien des Kantons Bern wieder. Der erste Kanal via Reporting umfasst gemäss Ziffer 14.2 der PCG-Richtlinien vor allem Informationen des allgemeinen Geschäftsberichts (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 33). Letztlich werden unter Ziffer 14.3 auch einige Elemente aufgelistet, die eine Aufbereitung durch die zuständige Fachdirektion voraussetzen und somit in der Verantwortung letzterer liegen (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 33).

Die Controlling-Gespräche werden gemäss Ziffer 16. der PCG-Richtlinien mindestens jährlich durchgeführt, sei es durch den Regierungsrat oder durch die zuständige Fachdirektion (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 37). Die konkrete Eignerstrategie für die BLS AG gibt vier Controlling-Gespräche pro Jahr vor, halbjährlich zuerst eines mit der Fachdirektion und der BLS AG und im Nachgang eines zwischen Gesamtregierungsrat und BLS AG (Regierungsrat des Kantons Bern, 2021b, S. 7).

Die Spezialberichterstattung wird in Ziffer 15.1 der PCG-Richtlinien beschrieben und sieht vor, dass Anträge des VRs an die Generalversammlung gemäss der zuständigen Fachdirektion beurteilt und dem Regierungsrat mittels Antrag zur Genehmigung oder Ablehnung vorgelegt werden (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 36).

### **4.3 Unternehmensinterne Umsetzung von Public Corporate Governance-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung bei der BLS AG**

#### **4.3.1 Risikomanagement**

Die BLS AG hält in einer für alle Mitarbeitenden geltenden Weisung auf dem Intranet fest, dass ein Risiko als Verlust oder als Chance oder beides gleichzeitig gelten kann (BLS AG, 2021, S. 7). Dieser Risikobegriff muss gemäss dem CEO noch in der BLS AG verankert werden (Interview 2, S. 2). So wurden die Chancen bis und mit dem Konzern-Risikobericht 2022 im eigentlichen Risikomanagement noch nicht berücksichtigt (BLS AG, 2023a, S. 11). Der Konzern-

Risikobericht ist im Anhang des Jahresberichts zu finden und enthält folgende Kernelemente: einen Beschrieb des Risikomanagementprozess, das Risikoportfolio des Jahres 2022, die getroffenen Massnahmen sowie ein Massnahmentracking und die verwendete Methodik (BLS AG, 2023a, S. 2). Der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion beurteilt den Risikobegriff zwar ähnlich ambivalent, nämlich als Chance auf Gewinn oder auf Verlust, aber erkennt als einziger Experte dennoch eine gewisse Diskrepanz in der Beurteilung von Risiken (Interview 3, S. 3). Gemäss diesem Interviewpartner will der Kanton Bern als Mehrheitsaktionär und gleichzeitig naturgemäss sehr risikoaverser Akteur über die Risiken der BLS AG Bescheid wissen (Interview 3, S. 2-3).

Zuerst müssen die Risiken unternehmensintern beurteilt und aggregiert werden, bevor sie dem Kanton Bern mitgeteilt werden können. Diese Innendimension besteht aus diversen Risikomanagement-Ansätzen in den Bereichen bzw. Tochtergesellschaften, was der Leiter integriertes Risikomanagement als problematisch schildert (Interview 1, S. 2). Die Bereiche erstellen eine Risikosicht, welche auf Konzernebene aggregiert und in die Berichterstattung gegenüber der GL und dem VR einbezogen wird. Die in den Bereichen installierten Fachpersonen leiten dezentral Workshops zur Identifikation der Risiken und den nötigen Massnahmen (BLS AG, 2023a, S. 4). Die Leiterin Accounting und Finance beschreibt diesen Prozess als stufengerecht zur Adressierung von Risiken (Interview 1, S. 2). Im VR werden die Risiken für den ganzen Konzern ebenfalls beurteilt und Rückmeldung an die operative Ebene gemacht, so der Leiter integriertes Risikomanagement (Interview 1, S. 3). Für Ad-hoc-Risiken wird statt dem ordentlichen Dienstweg eine sogenannte Heat Map genutzt (BLS AG, 2023a, S. 11). Die Heat Map beinhaltet die grössten Risiken sowie weitere Ad-hoc-Themen, so der Leiter integriertes Risikomanagement (Interview 1, S. 2-3).

Für die Aussendimension des Risikomanagements wird von zwei Interviewten die Kantonsvertretung im VR, welche den Risikojahresbericht sowie den Lagebericht an den Eigner weiterleitet, als Hauptkanal benennt (Interview 1, S. 2; Interview 3, S. 2). Nebst diesem Hauptkanal gibt es laut dem kantonalen Experten viele informelle Mitteilungen zwischen dem Kanton Bern und dem CEO oder dem VR-Präsidenten der BLS AG (Interview 3, S. 2). Allerdings wird dies vom CEO bei Risiken, aber auch anderen Themen von grosser Relevanz, auf-

---

grund der Ad-hoc-Publizität als «kritische Phase» (Interview 2, S. 3) der Vertraulichkeit beurteilt.

Der CEO der BLS AG beurteilt es als ausreichend für den Kanton Bern, zu wissen, dass die Risiken durch die BLS AG erkannt und Massnahmen ergriffen wurden (Interview 2, S. 2). Der kantonale Experte betont, dass diese Passivität des Kantons Bern auch schon Kritik durch das Parlament ausgelöst hat und deshalb die Eingriffsmöglichkeiten im Krisenfall besser abgeklärt werden müssen (Interview 3, S. 3).

Aktuell ist die BLS AG damit beschäftigt, ihr IKS weiterzuentwickeln. Die Optimierung des IKS betrifft die finanziellen Prozesse mit Wirkung auf das interne und externe Rechnungswesen durch den Fokus auf die Effektivität und Effizienz der Kontrollen (Interview 1, S. 5). Das IKS wird auch vom Experten des Eigners noch in der Weiterentwicklung vermutet, wobei er nicht sicher ist und nochmals nachfragen müsste (Interview 3, S. 3).

Die Ausgestaltung des IKS wird insbesondere auch auf jene Risiken und Kontrollen ausgerichtet, welche die Einhaltung subventionsrechtlicher Grundsätze tangieren (BLS AG, 2023a, S. 41). In erster Linie weist das IKS für den Besteller eine höhere Relevanz auf als für den Eigner, wie der CEO betont (Interview 2, S. 3). Allerdings können Verfehlungen beim Subventionsprozess sich schnell zu einem Risiko für die Reputation sowie die Finanzlage entwickeln (BLS AG, 2023a, S. 41). Letztlich dient die Kontrolle des Subventionsprozess somit auch dem Eigner. Gemäss der Leiterin Accounting und Finance wird die IKS-Politik durch den VR vorgegeben, worin der Kanton durch das Delegationsrecht Einsitz hat (Interview 1, S. 5). Der CEO hebt den Bericht der externen Revisionsgesellschaft hervor, welcher die Existenz eines funktionierenden IKS bestätigt (Interview 2, S. 3).

Gemäss dem CEO sind Informationen, die aus dem IKS erhoben werden, für den Kanton Bern weniger entscheidend (Interview 2, S. 3). Der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion befürchtet einen «Informationsoverkill», wenn alle Risiken ohne Filterung durch die Gremien der BLS AG beim Kanton Bern landen würden (Interview 3, S. 4). Er unterstreicht allerdings, dass er mehr Informationen zur Ausgestaltung des IKS selbst möchte (Interview 3, S. 4). Es besteht mit dem Assurance-Bericht eine Berichterstattung, in der alle Assurance-

Felder wie IKS, Risikomanagement, Sicherheit, Qualität etc. für den VR zusammengefasst werden (Interview 1, S. 5). Dieser Bericht gelangt über die Kantonsvertretung zum Eigner (Interview 1, S. 5).

### **4.3.2 Reporting**

Alle Interviewpartner fassen das Reporting als jährliche Berichterstattung mittels Finanz- und weiteren Kennzahlen auf (Interview 1, S. 6-7; Interview 2, S. 4; Interview 3, S. 4-5). Allerdings geben die drei anderen Experten den Informationsfluss teilweise anders wieder als der CEO der BLS AG. Gemäss den fachspezifischen Mitarbeitenden und dem Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion fragt der Kanton Bern die Kennzahlen an; die Kennzahlen werden dem Kantonsvertreter im VR mitgeteilt und von ihm an die Bau- und Verkehrsdirektion weitergeleitet (Interview 1, S. 6-7; Interview 3, S. 5). Der CEO der BLS AG betont wiederum, dass der offizielle Kanal vom Stab der BLS AG zur Bau- und Verkehrsdirektion verläuft (Interview 2, S. 4).

Gemäss der Leiterin Accounting und Finance wird in internen Weisungen nur festgehalten, wie gegenüber dem VR berichtet wird und nicht wie dies zuhanden des Kantons Bern zu tun ist (Interview 1, S. 8). Weil der Informationsfluss zwischen der BLS AG und dem Kanton Bern gar nicht (Interview 3, S. 5) bzw. nur im Bereich der Controlling-Gespräche (Interview 2, S. 5) dokumentiert ist, gibt es wenig Klarheit darüber. Der Zeitpunkt ist laut dem Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion durch die GV im Frühling sowie das Beteiligungscontrolling im Herbst gegeben (Interview 3, S. 4-5). Vor der GV lässt der Kanton Bern eine Risikobeurteilung der BLS AG durch eine externe Firma erstellen (Interview 3, S. 5), wovon das öffentliche Unternehmen selbst keine Kenntnis hat (Interview 1, S. 3; Interview 2, S. 3).

Die Berichterstattung findet im Frühling statt und enthält alle Kennzahlen wie Umsatz und Wachstumsrate Umsatz, Abgeltungen, Verkehrsertrag, Verkehrsertrag nach Segment, EBITDA und EBIT. Diese relevanten Kennzahlen werden durch die Verwaltung im Herbst mittels eines standardisierten Reporting-Schemas verdichtet dargestellt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2023a, S. 19). So wird im Aufsichtskonzept zur BLS AG explizit eine Ampelsteuerung vorgeschrieben, die je nach Zielerreichungsgrad die Farbe einer Kennzahl auf Grün, Gelb oder Rot wechselt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2021a, S. 7). Zudem wird der Risikobeurteilung durch die externe Firma ein starker Einbezug in das

---

Reporting gewährt. So müssen bei Abweichungen der Risikobeurteilung von der Ampelsteuerung ergänzende Bemerkungen inkl. allfälliger Massnahmen vorgenommen werden (Regierungsrat des Kantons Bern, 2023a, S. 9). Im Reporting werden zusätzlich der Zweck der kantonalen Beteiligung, die Rechtsform, die VR-Mitglieder, die Kantonsvertretung, der CEO und die sachzuständige Direktion aufgeführt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2023a, S. 18). Diese Informationen finden sich grösstenteils ebenfalls im Folgejahr veröffentlichten Finanzbericht der BLS AG, der Teil des jährlichen Geschäftsberichts ist (BLS AG, 2022, S. 57). Im Anhang dazu ist der Risikobericht der BLS AG aufgeführt (BLS AG, 2023a, S. 2).

### **4.3.3 Controlling-Gespräche**

Der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion spricht bei den Controlling-Gesprächen von einem zwei mal zwei Rhythmus (Interview 3, S. 6). Zum einen finden zwei Mal jährlich Treffen statt, die BLS AG intern treffenderweise als Spitzentreffen bezeichnet werden (BLS AG, 2023c, S. 1). Von Seiten des Eigners nimmt der Leiter der Bau- und Verkehrsdirektion daran teil, dazu der Generalsekretär ebendieser Direktion sowie der Leiter des Amts für öffentlichen Verkehr (Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern, 2023a, S. 2). Derweil wird die Vertretung des öffentlichen Unternehmens durch den VR-Präsidenten sowie den CEO und den delegierten Vertreter des Kantons im VR gestellt (Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern, 2023a, S. 2). Der Autor dieser Arbeit durfte an einem solchen Treffen teilnehmen.

Laut dem CEO der BLS AG werden die Traktanden der Controlling-Gespräche gemeinsam vereinbart (Interview 2, S. 5). Daraus resultiert eine zweiteilige Traktandenliste: Der erste Teil behandelt die für den Eigner zwingenden Informationen, während im zweiten Teil vermehrt die Inputs der BLS AG beispielsweise bei politischen Geschäften diskutiert werden (Interview 2, S. 5). Die Traktanden wurden im Anschauungsfall inhaltlich unverändert aus den Unterlagen der BLS AG übernommen (Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern, 2023a, S. 1). Für die Traktandenliste liegt denn auch eine ausgeprägte Fortschreibung vor, anstatt dass auf eine Standard-Traktandenliste gesetzt werden würde (Interview 2, S. 5; Interview 3, S. 6). Gemäss dem kantonalen Experten gibt es aber vier Themenfelder, die im Frühlings-Gespräch standardmässig behandelt werden: «das Jahresergebnis, die Risiken, wichtige Projekte mit öffent-

licher Finanzierung und politischer Tragweite, und die Geschäftsstrategien» (Interview 3, S. 6). Der Generalsekretär zeigt auf, dass die Frage nach der Entschädigung der Führungsgremien, obwohl sie gemäss PCG-Richtlinien regelmässig diskutiert werden sollte (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 31), bei der BLS AG und ihrer Branche nicht relevant ist (Interview 3, S. 6).

Die Informationsasymmetrie ist erkannt, wie der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion betont (Interview 3, S. 7). Es wird versucht, mit guten Fragen die Nivellierung der Informationsasymmetrie zu erreichen, wobei keine selektive Berichterstattung befürchtet wird (Interview 3, S. 7). Die Unterlagen wurden durch die Fachspezialisten im Stab zu einer Präsentation der BLS AG zusammengestellt, durch die Sitzungsteilnehmenden seitens BLS AG freigegeben und dann dem Kanton eine Woche vor dem Termin zugestellt. Für die wichtigsten Projekte wurden von Seiten der BLS AG je eine Übersichtsfolie zusätzlich als Tischvorlage mitgebracht (BLS AG, 2023c, S. 33 ff.). Dies aus dem Grund, dass die Reportings zu diesen Projekten erst am Vortag in der Geschäftsleitungssitzung der BLS AG traktandiert waren (BLS AG, 2023b, S. 1).

Der CEO der BLS AG beurteilt die Diskussion teilweise als geprägt von subjektiven Sichtweisen und persönlichen Erlebnissen (Interview 2, S. 6). Das Protokoll des Spitzentreffens fiel im Anschauungsfall knapp aus (Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern, 2023b). Der Grossteil der relevanten Informationen fand sich auch bereits in den Unterlagen der BLS AG, die vor der Sitzung verschickt worden waren. Das Protokoll diene hauptsächlich dazu, Rückfragen und Wortmeldungen festzuhalten.

Jeweils im Nachgang zu den Spitzentreffen findet das ebenfalls halbjährliche Treffen mit dem Gesamtregierungsrat des Kantons Bern statt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2021b, S. 7). Das Spitzentreffen dient mitunter dazu, den zuständigen Regierungsrat im Voraus über die wichtigsten Themen zu informieren. Zudem werden darin die Traktanden für die Sitzung mit dem Gesamtregierungsrat festgelegt, welche sich auf die wichtigsten strategischen oder Bezug zur Governance aufweisenden Themen konzentrieren (Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern, 2023b, S. 3).

Gemäss dem CEO der BLS AG ist ein Spitzentreffen auch dreimal jährlich denkbar; es ist der geeignete Rahmen, um Feedback zur Wahrnehmung durch

den Eigner einzuholen (Interview 2, S. 1). Der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion betont, dass viele Themen bereits zwischendurch informell mit der Führung der BLS AG besprochen werden (Interview 3, S. 6). Zudem wird vor jeder Sitzung des VRs mit dem Kantonsvertreter ein Austausch durchgeführt, bei dem die Haltung des Kantons Bern zu den einzelnen Traktanden festgelegt wird (Interview 3, S. 6). Dies kommt nicht den Controlling-Gesprächen im klassischen Sinn gleich, sondern eher einer Ausübung der Weisungsbefugnis, und ist somit nicht vertieft Bestandteil dieser Arbeit.

#### **4.3.4 Spezialberichterstattung**

Die Rolle, welche die BLS AG in der Spezialberichterstattung spielt, ist nach der Lektüre der kantonalen PCG-Richtlinien im Unklaren. Die beiden dazu befragten Interviewpartner, der CEO der BLS AG und der Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion, betonen jedoch die gelebte Teilhabe der BLS AG an diesem Prozess (Interview 2, S. 6; Interview 3, S. 7). Bereits bei den Spitzentreffen werden Absprachen getroffen, wie mit den Anträgen des VRs an die Generalversammlung umgegangen werden soll (Interview 3, S. 7). Die Anträge werden grundsätzlich durch die zuständige Fachdirektion beurteilt und dem Regierungsrat mittels Antrag zur Genehmigung oder Ablehnung vorgelegt (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 36). Somit beinhaltet das Treffen der BLS AG-Vertreter mit dem Gesamtregierungsrat des Kantons Bern jeweils auch Anträge, die als umstritten beurteilt werden (Interview 2, S. 6).

Die Décharge sowie die Wahl eines VR-Mitglieds werden von beiden Experten als Beispiele für vorgängige Absprachen genannt (Interview 2, S. 6; Interview 3, S. 7). Gemäss dem CEO der BLS AG wird mit der Absprache zur Décharge die politische Sichtweise abgeholt, ob der Antrag zur Entlastung des VRs zum gegebenen Zeitpunkt opportun ist (Interview 2, S. 6). Der kantonale Experte betont, dass die Wahl neuer VR-Mitglieder standardmässig mit dem Gesamtregierungsrat abgestimmt bzw. diesem ein Veto-Recht eingeräumt wird (Interview 3, S. 7-8). Weiter wird laut dem CEO der BLS AG vor der GV das Jahresresultat dem Gesamtregierungsrat vorgestellt (Interview 2, S. 6). So kommt es zu einer Absprache zwischen dem Mehrheitsaktionär Kanton Bern und der BLS AG, bevor deren GV überhaupt stattgefunden hat.

Eine Offizialisierung der Rolle der BLS AG in der Spezialberichterstattung beurteilen die zwei dazu Interviewten nicht als zielführend. Der Generalsekretär

der Bau- und Verkehrsdirektion betont, dass eine situative Anwendung oftmals besser funktioniert als eine Vorschrift (Interview 3, S. 8). Als Beispiel nennt er die in Ziffer 12.7 der PCG-Richtlinien geforderte Zurückhaltung bei der Möglichkeit, ehemalige Legislativmitglieder in den VR zu delegieren (Regierungsrat des Kantons Bern, 2022, S. 27). Er hebt hervor, dass diese Bestimmung die Zusammenstellung eines VRs erschwert und deshalb eventuell wieder zurückgenommen werden muss (Interview 3, S. 8). Der CEO der BLS AG wiederum betont, dass eine Aufnahme in die PCG-Richtlinien nicht reicht und stattdessen eine gesetzliche Grundlage nötig wäre, wenn die Spezialberichterstattung klarer definiert werden sollte (Interview 2, S. 7).

In eine ähnliche Richtung geht auch das Urteil der beiden Experten bezüglich der Frage nach dem Bedarf an weiteren Instrumenten zur Berichterstattung. Gemäss dem kantonalen Interviewpartner ist die Berichterstattung relativ neu und muss sich noch ein wenig einspielen, ohne dass unmittelbarer Optimierungsbedarf besteht (Interview 3, S. 9). Nach dem CEO der BLS AG ist es wichtiger, dass der Dialog gepflegt wird und informeller Zugang zum Eigner besteht (Interview 2, S. 9).

Die in diesem Kapitel erfolgte Fallstudie zeigt, dass die unternehmensinterne Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung unterschiedlich verstanden und auch wahrgenommen wird. Der Kanal über den Eignervertreter im VR der BLS AG erscheint oftmals als die naheliegendste Möglichkeit für eine Informationsweitergabe. Allerdings ist dieser Informationsfluss nirgends dokumentiert und somit auch für die anderen Kanäle weitgehend nicht nachvollziehbar. Die restlichen Instrumente und Prozesse zur Berichterstattung werden eher situativ angewandt. Teilweise ist bei den involvierten Akteuren eine gewisse Unsicherheit zu spüren, wie diese Prozesse ablaufen haben. Die Konzeptionierung einer gemischtwirtschaftlichen AG wirft Fragen auf, die im Alltagsgeschäft zu wenig Beachtung und deshalb keine Antwort finden.



---

## **5 DISKUSSION UND FAZIT**

In dieser Masterarbeit wird anhand von zwei relevanten Fragestellungen die unternehmensinterne Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung analysiert. Im abschliessenden Kapitel geht es nun darum, den im Kapitel 3 eingeführten Soll-Zustand der unternehmensinternen Instrumente oder Prozesse (Forschungsfrage 1) mit dem in der Fallstudie aufgezeigten Ist-Zustand des Kapitels 4 abzugleichen. Basierend auf den Differenzen werden Handlungsempfehlungen zuhanden der BLS AG und des Kantons Bern abgeleitet (Forschungsfrage 2).

### **5.1 Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Folgerungen**

Das Gemeinwesen, also der Kanton Bern, und das öffentliche Unternehmen, hier die BLS AG, füllen zwei der drei Steuerungskreisläufe von Seite 8, Abschnitt 2.4 aus. Es lohnt sich eine separate Betrachtung mit Unterkapiteln.

#### **5.1.1 Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Fokus Kanton Bern**

Um die Begrifflichkeit von Lenk und Rottmann (2007, S. 346) zur Einordnung heranzuziehen, ist der Kanton Bern als Prinzipal zu beschreiben. Die Funktionen des Prinzipals sind jene der Steuerung und Kontrolle.

Im Bereich Risikomanagement steht die Steuerung im Vordergrund, namentlich im Sinne der Risikoaversion des Kantons Bern. Allerdings wird von der Exekutive keine eigentliche Risikostrategie vorgegeben. Damit wird die Möglichkeit verpasst, von der strategischen Ebene aus den Umgang mit Risiken zu beeinflussen. Immerhin wurde der Risikobegriff, der auch Chancen umfasst, von der BLS AG gleich wiedergegeben wie vom Kanton Bern. Das lässt auf eine gewisse, wenn auch zufällige, Verankerung desselben Risikobegriffs schliessen.

Ebenso unabhängig vom Kanton Bern ist die Vorgabe eines IKS für das öffentliche Unternehmen. Die Existenz eines IKS ist bei AGs wie der BLS AG durch Bundesrecht vorgegeben. Wie dieses IKS ausgestaltet ist und was es beinhaltet, ist aber noch nicht beantwortet. Stattdessen fallen diese Aspekte unter eine Art IKS-Politik. Damit werden spezifische Vorgaben auf strategischer Ebene ge-

macht. Allerdings überlässt der Kanton Bern hier das Feld dem VR, in welchem er zwar mit einer Person vertreten, nicht aber dominant ist. Die Steuerung im Bereich Risikomanagement und IKS wirkt sich auf die Berichterstattung aus.

Der erste Kanal der Berichterstattung stellt das Reporting dar. Das Berichtssystem sollte stufengerecht und transparent konzeptioniert sein. Allerdings herrscht zwischen der fachspezifischen Ebene und der Führungsebene der BLS AG Unklarheit, über welchen Kanal die Informationen fliessen sollen. Somit fehlt die Stufengerechtigkeit.

Vor der GV der BLS AG lässt der Kanton Bern eine zusätzliche Beurteilung der Risiken durchführen, worüber die darin untersuchte BLS AG nicht transparent informiert wurde. Zudem wird es verpasst, durch die Dokumentation des Informationsflusses zur Transparenz beizutragen. Im Bereich der Zielerreichung ist die Darstellung ausreichend. Namentlich wird dies mit einem standardisierten Reporting-Schema und einer Ampelsteuerung erfüllt. Die relevanten Finanz- und weiteren Kennzahlen sind ebenfalls im öffentlichen Geschäftsbericht enthalten. Zudem wird ein starker Einbezug der unabhängigen Risikobeurteilung gewährleistet, in dem die Risiken mit der Beteiligung an der BLS AG und allfällige Massnahmen festgehalten werden.

Im Weiteren hinkt der Kanton Bern bei den Controlling-Gesprächen dem theoretischen Wunschzustand hinterher. Der Rhythmus der Gespräche zwischen der Fachdirektion sowie dem zuständigen Regierungsrat und der Unternehmensspitze ist mit halbjährlicher Frequenz am unteren Ende der Bandbreite. Drei oder sogar vier Controlling-Gespräche pro Jahr entsprechen eher dem Standard. Im Fallbeispiel wird sich für die Traktandenliste an vormaligen Gesprächen orientiert. Der Kanton Bern übernimmt die Traktanden grösstenteils aus den Unterlagen der BLS AG, welche sie jeweils zum Voraus in aktualisierter Fassung verschickt. In dieser Fortschreibung sind die vom Kanton Bern zwingend gewünschten Traktanden zwar enthalten. Trotzdem ist dabei nicht von standardisierten Traktanden zu sprechen. Dies ist an sich kein Problem, kann aber als Fundament des Controlling-Gesprächs bereits ein schlechtes Vorzeichen darstellen. Beispielsweise kann es dazu führen, dass von persönlichen Erlebnissen statt spezifischen Kennzahlen berichtet wird. Einer guten Planung solcher Gespräche wären auch Vorbereitungsgespräche auf Fachebene dienlich. In der Literatur

werden solche Gespräche zwischen Sachbearbeitern der involvierten Parteien empfohlen, womit auch die Vereinbarung der Traktandenliste abgedeckt ist.

Die Instrumente bzw. Prozesse aus der Theorie werden vom Kanton Bern im Praxisfall nur sehr zurückhaltend eingesetzt, wie auf Tabelle 1 ersichtlich ist.

Instrument / Prozess	Kanton Bern
<b>Risikomanagement</b>	
Risikostrategie vorgegeben	x
Risikobegriff verankert	(✓)
<b>IKS</b>	
Einführung vorgegeben	✓
IKS-Politik vorgegeben	x
<b>Reporting</b>	
Transparent und stufengerecht	x
Dokumentierung des Informationsflusses	x
Erreichungsgrad der Ziele dargestellt	✓
Starker Einbezug des Risikobeurteilung	✓
<b>Controlling-Gespräche</b>	
Passender Rhythmus	(✓)
Standardisierte Traktanden	x
Traktandenliste gemeinsam vereinbart	x
Vorbereitungsgespräche auf Fachebene	x
<b>Spezialberichterstattung</b>	
Klare Rolle der Fachdirektion	✓

**Tabelle 1: Abgleich Fallstudie mit Theorie für Steuerungskreislauf Exekutive  
(Quelle: eigene Darstellung)**

**Legende: ✓ = Fallstudie stimmt mit Theorie überein; (✓) = teilweise überein; x = nicht überein**

In der Spezialberichterstattung ist ein Abgleich von Soll- und Ist-Zustand aufgrund der fehlenden einschlägigen Literatur nicht möglich. Stattdessen zeigt die Fallstudie mit Bezug auf diese Vorgabe der PCG-Richtlinien des Kantons Bern, dass die Bau- und Verkehrsdirektion in der Spezialberichterstattung über eine klare Rolle verfügt. Sie tritt als zuständige Fachdirektion gegenüber dem Regierungsrat als Ratgeberin auf und muss dabei nicht öffentlich den Einbezug der BLS AG deklarieren.

### **5.1.2 Gegenüberstellung Theorieteil und Fallstudie mit Fokus BLS AG**

Die BLS AG ist nach Lenk und Rottmann (2007, S. 346) als Agent aufzufassen. Die Vollzugsaufgabe mündet hierbei in der Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung.

Beim Risikomanagement ist sowohl die Innen- als auch die Aussendimension zu beachten. Erstere geht die BLS AG mit der Aufschaltung einer Weisung auf dem Intranet an. Mit dieser Art Risikomanagement-Handbuch wird ein aktives Risikomanagement begründet und alle Mitarbeitenden werden einbezogen. Zudem findet sich darin eine Definition des Risikobegriffs, welcher so vermittelt werden soll. Allerdings ist dies noch nicht von Erfolg gekrönt, angesichts der Beschränkung auf Risiken im engeren Sinne im Konzern-Risikobericht 2022. Immerhin enthält ebendieser Bericht alle gemäss Theorie erforderlichen Ausweise zur Risikobeurteilung. Auch keine Differenz besteht bei der Durchführung von Workshops, bei denen dezentral in den Bereichen bzw. Tochtergesellschaften Risiken und Gegenmassnahmen identifiziert werden.

Der Informationsfluss zum Kanton Bern ist auf Seiten der BLS AG zu wenig kanalisiert. Obwohl eine klare Aussendimension gemäss den Dokumenten und der Literatur für den Austausch zu Risikothemen zentral ist, herrscht bei der BLS AG Verwirrung. Einerseits wird dem Kanton eine zurückhaltende Rolle zugeschrieben, andererseits fliessen sehr weitgehende Informationen über die Kantonsvertretung an den Kanton Bern. Bei akuten (politischen) Risiken ist es aber unbestritten, dass die BLS AG von sich aus über den informellen Austausch mit dem Kanton Bern kommuniziert. Im Normalfall werden die Risiken auf Konzernebene aggregiert und als Teil des Reportings dem Kanton Bern weitergeleitet.

---

Bei den Anforderungen an das IKS ist die BLS AG gut aufgestellt. Eine Ausrichtung auf die wichtigsten prozessualen Risiken, namentlich die Einhaltung subventionsrechtlicher Grundsätze, ist klar zu erkennen. Die IKS-Politik wird wie in der Theorie beschrieben durch den VR vorgegeben. Zudem wird jedes Jahr durch eine geeignete Revisionsstelle ein Revisionsbericht erstellt, welcher jeweils bestätigt, dass bei der BLS AG das IKS existiert. Über die weiteren Grundsätze stellt die BLS AG allerdings keine Transparenz her. In der Fallstudie ist deshalb von Seiten des Kantons Bern der Bedarf an zusätzlichen Informationen zur Ausgestaltung des IKS selbst zu erkennen. Das IKS-Reporting ist wie beim Risikomanagement im Assurance-Bericht integriert.

Das Reporting der BLS AG weist ähnliche Schwächen auf, wie es sich beim Risikomanagement und dem IKS abzeichnet: Es fehlen Klarheit und Transparenz über den Reporting-Prozess. Bei Ersterem sind die unterschiedlichen Auffassungen des „richtigen“ Informationskanals das Problem. Erneut ist der Auslöser der Kantonsvertreter, welcher vom Kanton Bern aber auch von den fachspezifischen Mitarbeitenden der BLS AG als Verbindungsglied zur jeweiligen anderen Seite angeschaut wird. Allerdings ist der CEO der BLS AG überrascht davon, wieviel dieser Informationskanal berücksichtigt wird, und nicht jener, der direkt von der BLS AG zur zuständigen Fachdirektion des Kantons Bern verläuft. Dies zeigt exemplarisch, dass der Informationsfluss nicht für alle involvierten Akteure nachvollziehbar ist und somit stärker dokumentiert werden müsste, um Transparenz herzustellen. Immerhin stellt die BLS AG ihren Geschäftsbericht der Öffentlichkeit zur Einsicht bereit. Damit wird in Sachen ihrer finanziellen Kennzahlen und ihrer Leistungserbringung transparent kommuniziert.

Bei den Controlling-Gesprächen zwischen der BLS AG und dem Kanton Bern ergeben sich bereits im Regelungskreislauf der Exekutive einige Abweichungen vom Soll-Zustand. Damit ist die BLS AG in einer schwierigen Lage, um zumindest den Anforderungen an sie zu genügen. So versucht die BLS AG ihre Vorschläge für die Traktandenliste mindestens eine Woche zuvor dem Kanton Bern zu übermitteln, damit eine gemeinsame Festlegung der Traktanden möglich ist. Bei den Unterlagen ist eine frühzeitige Vorbereitung ebenso anzustreben, was nicht immer erreicht wird. Das Fallbeispiel beinhaltet in den Unterlagen der BLS AG kurzfristig eingefügte Informationen zu grossen Projekten. Dies ist aber mit der Behandlung in der GL am Tag zuvor zu begründen. Gemäss der Theorie dienen Controlling-Gespräche der Standortbestimmung und der Defini-

tion von Optimierungspotential. Dies wird im Fallbeispiel über den mündlichen Austausch nur teilweise gewährleistet, denn es fehlt eine Systematisierung.

Wie auf der Tabelle 2 ersichtlich ist, setzt die BLS AG die Instrumente bzw. Prozesse aus der Theorie mehrheitlich entsprechend ein.

Instrument / Prozess	BLS AG
<b>Risikomanagement</b>	
Risikomanagement-Handbuch	✓
Risikobegriff verankert	✗
Ausweis der Risikobeurteilung	✓
Workshops zur Risikoidentifizierung	✓
Kanal für Informationsaustausch ist klar	✗
Ad-hoc-Kommunikation eingerichtet	✓
Risiko-Reporting in gesamtes Reporting integriert	✓
<b>IKS</b>	
Auf wichtigste Grundsätze ausgerichtet	✓
IKS-Politik durch VR vorgegeben	✓
Revision bestätigt Existenz	✓
Transparente Ausgestaltung	✗
IKS-Reporting in gesamtes Reporting integriert	✓
<b>Reporting</b>	
Kanal für Informationsaustausch ist klar	✗
Dokumentierung des Informationsflusses	✗
Geschäftsbericht veröffentlicht	✓
<b>Controlling-Gespräche</b>	
Traktandenliste gemeinsam vereinbart	(✓)
Inhalte frühzeitig vorbereitet	(✗)
Dienen Standortbestimmung und Optimierung	✗
<b>Spezialberichterstattung</b>	
Klare Rolle der BLS AG	✓

**Tabelle 2: Abgleich Fallstudie mit Theorie für Steuerungskreislauf öffentliches Unternehmen (Quelle: eigene Darstellung)**

**Legende:** ✓ = Fallstudie stimmt mit Theorie überein; (✓) = teilweise überein; ✗ = nicht überein

Der Soll-Ist-Vergleich kann bei der Spezialberichterstattung aus genannten Gründen nicht angewendet werden. Es ist aber opportun, die Vorgabe der PCG-Richtlinien des Kantons Bern mit der gelebten Umsetzung zu vergleichen. Darin zeigt sich, dass die Rolle der BLS AG im Alltag einheitlich verstanden wird. Allerdings läuft die aktive Absprache von VR-Anträgen an die GV unter dem Radar der PCG-Richtlinien des Kantons Bern, was aber weiterhin so gehandhabt werden dürfte.

Aus diesen Folgerungen können anschliessend Handlungsempfehlungen zuhanden der involvierten Akteure abgeleitet werden.

## **5.2 Handlungsempfehlungen**

### **5.2.1 Handlungsempfehlungen Kanton Bern**

Im Bereich des Risikomanagements fehlt dem Kanton Bern eine Risikostrategie, die er der BLS AG vorgeben könnte. Es ist zu empfehlen, eine solche Risikostrategie generell für die Beteiligungen des Kantons Bern oder gar spezifisch für jeweils die grossen öffentlichen Unternehmen, wie die BLS AG eines darstellt, zu definieren. Darin kann auch der Risikobegriff, der ebenso Chancen umfasst, gezielt verankert werden.

Weiter wird empfohlen, das Reporting-System klarer zu konzeptionieren. Es braucht von Seiten des Kantons Bern Vorgaben, durch welchen Kanal das Reporting zu erfolgen hat und wie es dokumentiert werden soll. Es bietet sich an, nur noch auf den direkten Kanal zum „Single Point of Contact“ der BLS AG zu setzen (vgl. S. 36, Abschnitt 5.2.2). Falls der Kanton Bern aber am Kantonsvertreter im VR als Bindeglied festhält, ist der rechtliche Rahmen abzuklären. Dies wird im Abschnitt 5.3. auf den Seiten 38 bis 39 erläutert.

Zusätzlich lautet eine Empfehlung an den Kanton Bern, basierend auf der Eignerstrategie eine Art „Balanced Scorecard“ zu konzipieren. Ein solches Kennzahlen-Set lässt über die Zeit den Zielerreichungsgrad abbilden und wird in anderen öffentlichen Unternehmen schon eingesetzt (Interview 2, S. 5-6). Die Balanced Scorecard fungiert als Schnittstelle zwischen Eignerstrategie und operativer Umsetzung auf Unternehmensebene (Spennlingwimmer, 2017, S. 240).

Daneben bietet eine Balanced Scorecard auch eine Verbesserung für die Controlling-Gespräche. Im Fallbeispiel wird von subjektiven Wahrnehmungen ge-



sprochen, welche den Austausch prägen (Interview 2, S. 6). Zudem werden fehlende Standardisierung und Überforderung festgestellt (Interview 3, S. 7). Die Balanced Scorecard bietet eine Grundlage, auf der mit Kennzahlen und Fakten diskutiert werden kann.

Des Weiteren ist bei den Controlling-Gesprächen ein Vorbereitungsgespräch auf Fachebene zu empfehlen. Die Eignervertretung – im Fallbeispiel die wissenschaftliche Mitarbeiterin des Generalsekretariats der Bau- und Verkehrsdirektion – kommt dabei mit der Vertretung des öffentlichen Unternehmens zusammen. Bereits bei diesen Gesprächen kann die Balanced Scorecard gemäss den aktuellen Kennzahlen ausgefüllt werden. Nebst diesem standardisierten Teil der Traktandenliste können gemeinsam weitere Traktanden festgelegt werden. Zudem wäre mehr Vorlaufzeit einzurechnen, was dem Kanton Bern zur Nivellierung der Informationsasymmetrie behilflich ist.

Die Empfehlungen an den Kanton Bern werden in Tabelle 3 zusammengefasst.

Handlungsempfehlungen
Risikostrategie inkl. Risikobegriff definieren
Klare Vorgaben zum Reporting-System: Kanal und Dokumentierung
„Balanced Scorecard“ konzipieren
Vorbereitungsgespräche auf Fachebene vor Controlling-Gesprächen

**Tabelle 3: Kondensierte Handlungsempfehlungen an den Kanton Bern  
(Quelle: eigene Darstellung)**

### 5.2.2 Handlungsempfehlungen BLS AG

Der BLS AG ist zu empfehlen, dass der Risikobegriff, der auch Chancen umfasst, unternehmensintern konsequenter gelebt wird.

Im Bereich des Risikomanagements bedarf es einer Klärung des Kanals für den Informationsfluss. Auch hier spielt die Frage, welche Rolle der Kantonsvertreter einnehmen darf und soll, mit. Als mögliche Lösung kann eine Unterscheidung zwischen planbaren und akuten Risiken Hand bieten. Im Normalfall, also bei mit langfristigen Projekten einhergehenden Risiken, reicht das Risiko-Reporting

gegenüber dem Kanton Bern aus. Bei starken Veränderungen in der Risikobeurteilung oder beim Auftauchen von akuten Risiken ist es sinnvoll, dies direkt dem Generalsekretär der Bau- und Verkehrsdirektion zu berichten.

Weiter wird empfohlen, die Transparenz über die Ausgestaltung des IKS zu erhöhen. Aktuell ist dieses Thema für den Kanton Bern zu wenig greifbar. Eine Information im Revisionsbericht über die Existenz des IKS ist deshalb nicht ausreichend. Aus Sicht der BLS AG ist nun anzustreben, beim IKS die Grundsteine aufzuzeigen.

Für das Reporting lautet die Handlungsempfehlung an die BLS AG, ein einheitliches Verständnis vom Informationsfluss zu erarbeiten. Der Informationskanal ist von Grund auf neu zu konzipieren und eine entsprechende Dokumentierung zu erstellen. Dies würde grundsätzliche, von allen Interviews aufgeworfene Fragen beantworten. Die BLS AG könnte einen „Single Point of Contact“ zum Eigentümer einrichten (Interview 2, S. 7). Eine Person auf Sachbearbeiterebene wird als verantwortlich dafür bezeichnet, den einzigen Informationskanal zum Kanton Bern zu betreiben. Nebst den vielen Chancen eines solchen Prozesses birgt der angedachte „Single Point of Contact“ aber auch Herausforderungen. Insbesondere ist es zu empfehlen, bei der Einrichtung auf die Abgrenzung zum spezifischeren, engeren Kontakt mit dem Kanton Bern als Besteller zu achten. Geeignet für diese Stelle scheinen deshalb Personen aus dem Stab oder dem Bereich Unternehmenskommunikation der BLS AG.

Der „Single Point of Contact“ auf Sachbearbeiterebene wird folglich nicht nur beim Reporting, sondern auch bei den Controlling-Gesprächen sowie der Spezialberichterstattung genutzt. Diese Person bereitet die Unterlagen der BLS AG für die Controlling-Gespräche vor und sendet diese frühzeitig dem Kanton Bern zu. Heute werden diese Informationen zu knapp vor dem Termin geliefert, was auch mit der erforderlichen Freigabe durch die Gremien der BLS AG zu erklären ist. Demnach sind insbesondere die allfälligen Vorbereitungsgespräche auf Fachebene früh anzusetzen, bei welchen die Ansprechperson die Vertretung der BLS AG wahrnimmt. Mithilfe der bereits ausgefüllten Balanced Scorecard erleichtert diese Person auch die Vorbereitung des CEOs und des VR-Präsidenten der BLS AG sowie der Eignervertreter auf das Controlling-Gespräch. Mit der Balanced Scorecard erhält die BLS AG ein Instrument vorgegeben, welches der Standortbestimmung und daraus abzuleitenden Massnahmen dient.

Die Handlungsempfehlungen an die BLS AG stellen den ersten Schritt dar, um einen Kodex zur unternehmensinternen Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung aufzubauen. Ebenfalls wichtig für die Prozesse und Instrumente im öffentlichen Unternehmen sind aber die Konzeptionierung der PCG-Richtlinien und der weiteren Eigner-Instrumente, weshalb auch die Handlungsempfehlungen an den Kanton Bern von Relevanz sind. Im Folgenden wird erläutert, wo die vorliegende Masterarbeit Limitationen aufweist und Bedarf an weitergehender Forschung besteht.

Die Empfehlungen an die BLS AG werden in Tabelle 4 zusammengefasst.

Handlungsempfehlungen
Risikobegriff unternehmensintern konsequenter leben
Kanal/Kanäle für Informationsfluss aus Risikomanagement vorgeben
Transparenz über die Ausgestaltung des IKS erhöhen
„Single Point of Contact“ zum Eigner einrichten

**Tabelle 4: Kondensierte Handlungsempfehlungen an die BLS AG  
(Quelle: eigene Darstellung)**

### 5.3 Limitationen und weiterer Forschungsbedarf

Der vorliegenden Masterarbeit liegt die Zielsetzung zugrunde, anhand einer Fallstudie neue Erkenntnisse zu generieren. Demzufolge ist auf die Limitationen dieser explorativen Untersuchung hinzuweisen.

Erstens wurde mit der methodischen Vorgehensweise, die im Kern aus Experteninterviews besteht, eine gewisse Subjektivität ebenso wie ein spezifischer Kontext in Kauf genommen (vgl. Bogner et al., 2014, S. 87 ff.). Im angestrebten Umfang der Masterarbeit konnten nur wenige Interviews geführt werden. Zudem absolvierte der Autor in diesem Zusammenhang ein Praktikum bei der BLS AG. Mit dem halbstrukturierten Interviewleitfaden wurde erreicht, dass sich der Interviewer objektiv und nur in Ausnahmefällen reaktiv auf Aussagen des Gegenübers verhalten hat.

Zweitens sind von den Erkenntnissen nur mit Vorsicht generelle Schlüsse zu ziehen. Die Handlungsempfehlung an die BLS AG weisen zwar auch für andere

öffentliche Unternehmen in Form einer privatrechtlichen AG eine hohe Anwendbarkeit auf. Dies aus dem Grund, dass die BLS AG die Subventionsverwerfungen hinter sich liess und heute nicht mehr einen Extremfall in der PCG darstellt. Dennoch sind weitere Fallstudien durchzuführen, um die unternehmensinterne Umsetzung von PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung breiter zu untersuchen. Spannend wäre auch ein Längsschnittvergleich, um auf die Umsetzung der Handlungsempfehlungen und die vermuteten Verbesserungspotentiale zu kontrollieren.

Drittens stellt der Ausschluss der Bestellerrolle des Kantons Bern eine wichtige Limitation dar. Diese Rolle und die damit korrespondierende Sonderstellung des Kantons Bern wurden nur in Verbindung mit der Eignerrolle erwähnt. Eine umfassendere Analyse der Anforderungen dieser Doppelrolle an die Berichterstattung wäre wünschenswert. Wie ein „Single Point of Contact“ zum Eigner ausgestaltet werden soll, ist auch von der Abgrenzung gegenüber der Berichterstattung an den Kanton Bern als Besteller abhängig. Dies bedarf einer weitergehenden Abklärung.

Viertens wurden die weiteren an der BLS AG beteiligten Gemeinwesen nicht berücksichtigt. Der Kanton Bern ist zwar Mehrheitsaktionär, aber auch der Bund und weitere Kantone sowie Gemeinden sind staatliche Aktionäre (BLS AG, 2022, S. 56). Gerade der Bund nimmt zwar vor allem eine Bestellerrolle wahr, dennoch ist er auch als Eigner relevant für die BLS AG. Hierzu ist die Forschung zur PCG bei fragmentierter Eigentümerschaft zu beachten (vgl. Sohn, 2021, S. 20 ff.).

Fünftens wurde grundsätzlich darauf verzichtet, auf die Problematik der Entsendung einer Kantonsvertretung in den VR der BLS AG einzugehen. Die Abordnung ist eine Eigenheit der gemischtwirtschaftlichen AG, die sich im Laufe der Untersuchung als zentrales Eigner-Instrument herauskristallisiert hat. Als Eigner-Instrument deckt die Kantonsvertretung gleichzeitig sowohl die Berichterstattung als auch die Steuerung ab. Diese Arbeit beschränkte sich jedoch auf die Berichterstattung, die eine Art Gegenstück zum Steuerungsinstrument bildet. In der Fallstudie existierten diametral verschiedene Auffassungen von der Rolle dieses Kantonsvertreters. Es konnte aber nicht beleuchtet werden, inwiefern die Berichterstattung dabei mit dem Weisungsrecht gegenüber des Kantonsvertreters vermischt wird. Letzteres war bereits Untersuchungsgegenstand einiger For-

schungsarbeiten (vgl. Gutzwiller, 2017, S. 209 ff; Höchner, 2020, S. 121 ff.; Steiner et al., 2014, S. 144 ff.; Stöckli, 2012, S. 393 ff.). In künftigen wissenschaftlichen Arbeiten ist die Rolle der Kantonsvertretung mit Fokus auf die Informationsweitergabe zu untersuchen.

Die Beantwortung der beiden Forschungsfragen in Form der Tabelle 1 sowie Tabelle 2 und Tabelle 3 sowie Tabelle 4 ermöglicht eine übersichtliche Ausgangslage für weitere Forschungsarbeiten zur Berichterstattung öffentlicher Unternehmen. Zudem stellt sie einen ersten Grundstein eines praxisorientierten Kodex zur Umsetzung der PCG-Richtlinien im Bereich der Berichterstattung dar.

## QUELLENVERZEICHNISSE

### A. Literaturverzeichnis

Bogner, A., Littig, B., & Menz, W. (2014). Interviews mit Experten - Eine praxisorientierte Einführung. Springer Gabler.

Bungartz, O. (2017). Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS). Erich Schmidt.

Exner, K. (2021). Risiko-Controlling: Risikotransparenz sicherstellen! In R. Eschenbach, J. Baumüller, H. Siller, & (Hrsg.), Funktions-Controlling (2. Ausg., S. 513-531). Springer Gabler.

Friebe, P. (2012). Compliance bei Schweizer Unternehmen : Eine theoretische und empirische Analyse aus betriebswirtschaftlicher Perspektive. Zürich.

Fust, A., Fueglistaller, U., Züger, T., Brunner, C., & Graf, A. (2022). Schweizer KMU: Eine Analyse der aktuellsten Zahlen. OBT AG.

Gläser, J., & Laudel, G. (2010). Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen (4. Aufl.). Springer.

Gutzwiller, R. (2017). Die Einflussmöglichkeiten des Staates auf die Strategie einer Aktiengesellschaft mit staatlicher Beteiligung. Dike.

Höchner, C. (2020). Parlamentarische Obergrenze über öffentliche Unternehmen des Bundes: Analyse und Folgerungen im Kontext der Aufsicht und Steuerung durch den Bundesrat. Stämpfli.

Krause, T., Sy, L., & Coorssen von Löwenstein, M. (2019). Anforderungen an eine integrierte Risikosteuerung für öffentliche Unternehmen. *Verwaltung & Management*, 25(4), S. 173-187.

Lenk, T., & Rottmann, O. (2007). Public Corporate Governance in öffentlichen Unternehmen - Transparenz unter divergierender Interessenlage. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 30(3), S. 344-356. doi:10.5771/0344-9777-2007-3-344

---

Lienhard, A. (2009). Grundlagen der Public Corporate Governance. In S. (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht - Staatshaftungsrecht - öffentliches Dienstrecht* (S. 43 ff.). Stämpfli.

Lienhard, A., Rieder, S., Sonderegger, R., Ladner, A., Höchner, C., Ritz, M., & Roose, Z. (2019). *Beurteilung der Corporate Governance des Bundes anhand der Analyse von vier Unternehmen. Schlussbericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung*. Von [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/grundlagen.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html) abgerufen. 13.02.2023

Meister, U., & Rühli, L. (2009). *Kantone als Konzerne - Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen*. Avenir Suisse.

Müller, M., & Friedrich, U. (2021). *Umfang der Aufsicht und Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben im Kanton Bern (Art. 78 KV, Art. 95 KV). Gutachten zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern*. Von <https://www.be.ch/de/start/dienstleistungen/medien/medienmitteilungen.html?newsID=3ce962d5-e998-3bf9-92a8-edc3eabb372c> abgerufen. 08.02.2023.

Papenfuß, U. (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen - Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Springer Gabler.

Schedler, K., Müller, R., & Sonderegger, R. (2016). *Public Corporate Governance* (3. Ausg.). Haupt.

Scholz, F., Schuler, A., & Schwintowski, H. (2009). *Risikomanagement der Öffentlichen Hand*. Springer Gabler.

Sohn, S. (2021). *Public Corporate Governance bei Aktiengesellschaften mit fragmentierter Eigentümerschaft - eine Analyse am Beispiel der Baselland Transport AG*. KPM-Schriftenreihe Nr. 71.

Spennlingwimmer, T. (2017). *Der Public Corporate Governance Kodex in öffentlichen Unternehmen - Auswirkungen auf das Beteiligungsmanagement und -controlling öffentlicher Unternehmen*. Springer Gabler.

Steiner, R., Raess Brenner, K., & Saxenhofer, A. (2014). Effects of Public Corporate Governance Guidelines at the Subnational Level in Switzerland. *Jahrbuch der schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 5(1), S. 139-161.

Steiner, R., Saxenhofer, A., Kaiser, C., & Raess Brenner, K. (2020). Die Public Corporate Governance der Schweizer Kantone und grösseren Städte - eine empirische Analyse. *KPM-Schriftenreihe Nr. 58*.

Stöckli, A. (2012). Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen. *Stämpfli*.

## **B. Dokumentenverzeichnis**

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (2023a). Einladung 1. jährliches Treffen BVD/BLS AG.

Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern (2023b). Protokoll Controllinggespräch mit der BLS AG.

BLS AG (2018). Statuten der BLS AG. Von <https://www.bls.ch/-/media/bls/pdf/uebrige-pdfs/investorrelations-statuten.pdf?la=de&vs=1> abgerufen. 02.02.2023.

BLS AG (2021). Weisung 007 Risiko Management.

BLS AG (2022). Finanzbericht 2021 BLS AG. Von <https://geschaeftsbericht.bls.ch/> abgerufen. 02.02.2023.

BLS AG (2023a). Konzern Risikobericht 2022.

BLS AG (2023b). Reporting A-Projekte BLS AG Q4/2022.

BLS AG (2023c). Unterlagen Spitzentreffen BVD-BLS AG vom 21. Februar 2023.

Bundesrat (2006). Corporate Governance-Bericht des Bundesrates. Von [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/grundlagen.html](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html) abgerufen. 08.02.2023.



Geschäftsprüfungskommission BE (2019). Die BLS AG und die Aufsicht durch den Kanton : Untersuchung durch die GPK. Von <https://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.assetref/dam/docu-ments/portal/Medienmitteilungen/de/2021/08-2/2021-08-18-gr-bericht-gpk-de.pdf> abgerufen. 08.02.2023.

OECD (2015). OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen. Paris (Ausgabe 2015). Von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264251526-de.pdf?expires=1689233546&id=id&accname=guest&checksum=4333313CEC6D3585E27D54907F339AAC> abgerufen. 10.02.2023

Regierungsrat des Kantons Bern (2021a). Aufsichtskonzept BLS AG. Von <https://www.fin.be.ch/de/start.html?newsID=4fc70930-07d5-4c11-88b4-66cad7ea3a4f> abgerufen. 02.02.2023.

Regierungsrat des Kantons Bern (2021b). Eignerstrategie BLS AG. Von <https://www.fin.be.ch/de/start.html?newsID=4fc70930-07d5-4c11-88b4-66cad7ea3a4f> abgerufen. 02.02.2023.

Regierungsrat des Kantons Bern (2022). Richtlinien über die Führung, Steuerung und Aufsicht von Trägern öffentlicher Aufgaben (Public Corporate Governance). Von <https://www.fin.be.ch/de/start/themen/Finanzen/Beteiligungscontrolling.html> abgerufen. 06.02.2023

Regierungsrat des Kantons Bern (2023a). Berichterstattung 2022: Kreis 1, leere Fassung.

Regierungsrat des Kantons Bern (2023b). Vernehmlassungsfassung des Gesetzes über die Beteiligung des Kantons an der BLS AG und der BLS Netz AG.

**C.           Rechtsquellenverzeichnis**

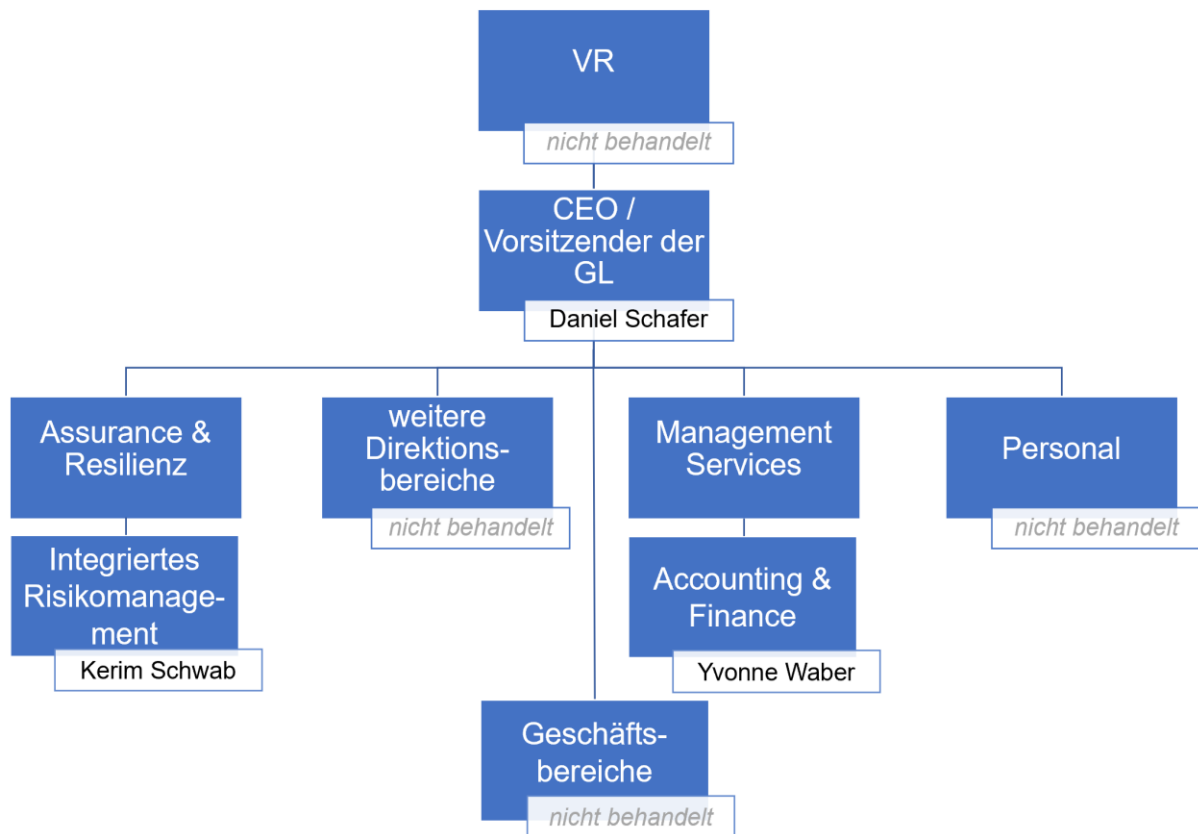
Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches  
(Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30.03.1911 (OR; SR 220).

Verfassung des Kantons Bern vom 06.06.1993 (KV; BSG 101.1).

## ANHANG A: LISTE DER INTERVIEWTEN PERSONEN

<i>Interview-Kennzeichnung</i>	<i>Organisation</i>	<i>Name</i>	<i>Funktion</i>
Interview 1 (Doppelinterview)	BLS AG	Kerim Schwab	Leiter integriertes Risikomanagement
Interview 1 (Doppelinterview)	BLS AG	Yvonne Waber	Leiterin Accounting & Finance
Interview 2	BLS AG	Daniel Schafer	CEO
Interview 3	Bau- und Verkehrsdirektion Kanton Bern	Christian Albrecht	Generalsekretär

## ANHANG B: ORGANIGRAMM BLS AG



Quelle: eigene Darstellung basierend auf BLS AG, 2023a, S. 4

## **ANHANG C: INTERVIEWLEITFADEN**

### **1) Wie hoch ist die Bedeutung der PCG-Richtlinien und der Eignerstrategie des Kantons Bern für die BLS AG?**

- a. Sind das in Ihrem Arbeitsalltag relevante Instrumente?
- b. Gibt es allenfalls weitere Eigner-Instrumente des Kantons Bern?
- c. Was könnte an diesen Eigner-Instrumenten des Kantons Bern optimiert werden?

### **2) Wie wird das Risikomanagement in der BLS AG auf Konzernebene umgesetzt?**

- a. Wie wird der Kanton Bern über die Risiken informiert, wenn nötig auch ad hoc, und inwiefern übernimmt er die unternehmensinterne Risikobeurteilung?
- b. Gibt es unterschiedliche Strategien zum Umgang mit Risiken zwischen der BLS AG und dem Kanton?
- c. Was könnte am Risikomanagement optimiert werden?

### **3) Wie wird bei der BLS AG das IKS angewandt?**

- a. Fliessen Informationen, die aus dem IKS gewonnen werden, zum Kanton Bern?
- b. Deckt das IKS auch internationale Prozesse wie in den Tochtergesellschaften BLS Cargo Deutschland und BLS Cargo Italia ab?
- c. Was könnte am IKS optimiert werden?

### **4) Welche Informationen umfasst das Reporting, d.h. die standardmässige Informationsherausgabe an den Kanton Bern?**

- a. Durch welche Kanäle fliessen die Kennzahlen zum Kanton?
- b. Gibt es eine Dokumentierung des Informationsflusses zwischen der BLS AG und dem Kanton Bern?

c. Was könnte am Reporting optimiert werden?

**5) Wie oft und von wem werden Controlling-Gespräche vorbereitet und dann durchgeführt?**

a. Gibt es Themen, die standardmässig traktandiert werden?

b. Wie wird versucht, eine selektive und eigennützige Berichterstattung der BLS AG zu verhindern?

c. Was könnte an den Controlling-Gesprächen optimiert werden?

**6) Welche Rolle spielt die BLS AG in der Spezialberichterstattung gegenüber dem Gesamtregierungsrat rund um VR-Anträge an die GV?**

a. Gibt es Anträge des VR an die GV, die beim Controlling-Gespräch vorbesprochen werden?

b. Wie könnte dies gegebenenfalls in den PCG-Richtlinien offiziellisiert werden?

c. Was könnte an der Spezialberichterstattung optimiert werden?

**7) Gibt es weitere Instrumente zur Berichterstattung im Zusammenhang mit den PCG-Richtlinien?**

a. Wenn nicht, müsste es solche geben?

b. Was könnte an diesen Instrumenten zur Berichterstattung optimiert werden?

**8) Was ist aus Ihrer Sicht noch wichtig, was bisher nicht angesprochen wurde?**

[Für die Publikation nicht beigefügt: Transkripte der Interviews]