

Schlussbericht

Prüfung der mittel- und langfristigen Finanzierung sowie der Organisationsstruktur des Eidgenössischen Starkstrominspektorates (ESTI)

im Auftrag vom

Bundesamt für Energie BFE

31. März 2020

BDO AG
Hodlerstrasse 5
3001 Bern

T: 031 327 17 45
www.bdo.ch

Auftraggeber & Projektteam BDO

Auftraggeber	<i>Auftraggeber</i> Dr. Marc Kenzelmann Vizedirektor, Leiter Aufsicht und Sicherheit Bundesamt für Energie Mühlestrasse 4 3063 Ittigen		
Projektleitung BDO	<i>Projektleiter</i> Michael Käsermann Partner, Leiter öffentliche Verwaltungen Schweiz BDO AG Hodlerstrasse 5 3011 Bern	<i>Stv. Projektleiter</i> Michael Schüpbach Prokurist, Leitender Berater öffentliche Verwaltungen BDO AG Hodlerstrasse 5 3011 Bern	

Executive Summary

Das Eidgenössische Starkstrominspektorat ESTI ist die Aufsichts- und Kontrollbehörde für elektrische Anlagen, die nicht dem Bundesamt für Verkehr BAV unterstehen. Das ESTI ist ein eigenständiger Bereich von Electrosuisse, dem Fachverband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik. Es wird als besondere Dienststelle im Auftrag des Bundes von Electrosuisse geführt. Das ESTI ist ein mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauter Bereich von Electrosuisse mit Verfügungsgewalt. Es untersteht der Aufsicht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), welches dazu die Koordinationskommission KKS eingesetzt hat. Die heutige Organisation ist historisch gewachsen und in den Grundzügen bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts der aktuellen Struktur entsprechend.

Das Ziel der vorliegenden Projektarbeiten war es, für das ESTI alternative Organisations- und Finanzierungsformen zu analysieren und Änderungsmassnahmen vorzuschlagen, welche auch einen wesentlichen Beitrag zur besseren Einhaltung der einschlägigen Corporate-Governance-Grundsätze leisten. Im Rahmen der Analysen wurden vom Auftraggeber mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Skyguide AG bzw. dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) Organisationen bestimmt, welche als Referenz dienen sollten. Mittels Primärerhebungen bei sachverständigen Personen konnten die Vor- und Nachteile der Organisationsformen (zentrale Bundesverwaltung und privatrechtliche Aktiengesellschaft) praxisnah erhoben werden. Im Weiteren wurden bei der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) sowie dem Bundesamt für Energie (BFE) die Anforderungen und Rahmenbedingungen für eine allfällige Neuorganisation des ESTI erhoben. Die Anforderungen der Branche wurden basierend auf dem Auditbericht vom 30. Januar 2020 mitberücksichtigt. Dabei wurde klar, dass die Lösung der bestehenden Unabhängigkeitsthemen für alle Anspruchsgruppen eine hohe Priorität aufwiesen. Im Zentrum steht die Forderung einer eigenen Rechtspersönlichkeit.

Die Erhebungen haben gezeigt, dass eine neue Organisationsform von zwei Grundsatzfragen abhängig ist:

1. Soll einer effektiven Stärkung der Unabhängigkeit des ESTI gegenüber Electrosuisse massgeblich Rechnung getragen werden?
2. Soll das ESTI verstaatlicht werden oder sollen die Aufgaben weiterhin in einer privatrechtlichen Einheit erfüllt werden?

Nach Abschluss der Analysen kommen wir zu Schluss, dass eine von der Electrosuisse unabhängige Dienstleistungserbringung des ESTI nur über die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit erreicht werden kann. Wir priorisieren dabei die längerfristige Aufgabenerfüllung und die unabhängige Aussenwirkung des ESTI höher als allfällige Kosten einer Reorganisation.

Wir sind weiter der Meinung, dass bezugnehmend auf die hoheitlichen Aufgaben und der Stellung des Eidgenössischen Starkstrominspektorates eine Verstaatlichung im Detail geprüft werden sollte (Business Plan und Roadmap). Die Corporate-Governance Grundsätze des Bundes sehen für verselbständige Einheiten und für gebührenfinanzierte Einheiten mit Wirtschafts- und Sicherheitsaufsichtsaufgaben die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt vor. Nach Analyse von weiteren privatrechtlichen Varianten (Weiterentwicklung der heutigen Organisation Status Quo+ und der privatrechtlichen Aktiengesellschaft)

sowie der Integration in die Bundesverwaltung kommen wir zum Schluss, dass die öffentlich-rechtliche Anstalt die bestmögliche Organisationsform hinsichtlich Unabhängigkeit und Corporate Governance für das ESTI darstellt. Sollte der Bund hingegen die unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten bedeutsamer einschätzen als dies per dato der Fall ist, würde dies aus unserer Sicht eher für eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sprechen. Dies jedoch unter Berücksichtigung der massgebenden Grundsätze zur Corporate Governance.

Nichtsdestotrotz sollten die bis zu einer allfälligen Verselbständigung von Electrosuisse vorgeschlagenen, rechtlichen und organisatorischen Massnahmen der Variante Status Quo+ umgesetzt werden, um die Unabhängigkeit auch im Rahmen der aktuellen Organisationsform bestmöglich zu stärken.

Betreffend die Finanzierung kann festgehalten werden, dass das ESTI zahlreiche Aufgaben als "service public" erfüllt, welche mit den heutigen Gebühren bzw. dem Gemeinkostenzuschlag von max. 20 % auf die verrechenbaren Stundensätze teilweise nicht vollständig gedeckt werden können. Die Mitfinanzierung bzw. Subventionierung einiger Aufgaben durch den Bund solle, sofern keine Integration in die zentrale Bundesverwaltung erfolgt, hierfür in Betracht gezogen werden. Zudem empfehlen wir zu prüfen, ob einzelne im Bericht beschriebene Aufgaben, allenfalls durch bestehende Strukturen innerhalb der Bundesverwaltung in gleicher Qualität effizienter und kostengünstiger erledigt werden könnten (bspw. Unfalluntersuchung).

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	1
1.1	Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI)	1
1.2	Gesetzliche und vertragliche Rahmenbedingungen	1
1.3	Bisherige Analysen	1
2	AUFTRAG	3
2.1	Projektziele und Schlüsselfragen	3
2.2	Arbeitsmethodik	3
2.2.1	Akteneinsicht (01.02.2020 - 31.03.2020)	3
2.2.2	Primäre Datenerhebung (20.02.2020 - 20.03.2020)	4
2.2.3	Analytische Untersuchungen und Beurteilung (01.02.2020 - 31.03.2020)	5
2.2.4	Berichterstattung und Validierung (01.02.2020 - 31.03.2020)	5
3	BESCHREIBUNG DER IST-SITUATION	6
3.1	Historischer Kontext	6
3.2	Heutige Organisation	6
3.3	Finanzierung des ESTI	7
4	VERGLEICH MIT REFERENZORGANISATIONEN	9
4.1	Bundesamt für Verkehr (BAV)	9
4.1.1	Organisation & Aufgaben	9
4.1.2	Besonderheiten der heutigen Organisation	10
4.1.3	Schnittstellen zum ESTI	11
4.1.4	Ähnlichkeiten und Unterschiede zum ESTI	11
4.1.5	Finanzierung	12
4.2	Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) & Skyguide AG	12
4.2.1	Organisation und Aufgaben	12
4.2.2	Besonderheiten der heutigen Organisation	13
4.2.3	Zusammenarbeit BAZL / Skyguide AG	14
4.2.4	Einschätzung der Governance	15
4.2.5	Ähnlichkeiten und Unterschiede zum ESTI	16
4.3	Zwischenfazit	17
5	ANFORDERUNGEN & RAHMENBEDINGUNGEN	18
5.1	Markt / Branche	18
5.2	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	18
5.3	Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	19
5.4	Bundesamt für Energie (BFE)	20
5.5	Zwischenfazit	22
6	ORGANISATIONSVARIANTEN	23
6.1	Private Aufgabenerfüllung	23
6.1.1	Variante 1: Optimierungen der heutigen Situation in Bezug auf eine verstärkte Unabhängigkeit ("Status Quo+")	24
6.1.2	Variante 2): Aktiengesellschaft	29
6.2	Verstaatlichung	31
6.2.1	Variante 3: Integration in die Bundesverwaltung	32

6.2.2	Variante 4) öffentlich-rechtliche Anstalt.....	32
7	FINANZIERUNGSVARIANTEN.....	35
8	EMPFEHLUNGEN	37
8.1	Organisationsform	37
8.2	Finanzierung	37
9	SCHLUSSBEMERKUNGEN	38
ANHANG 1: DOKUMENTENVERZEICHNIS		39

1 Ausgangslage

1.1 Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI)

Das Eidgenössische Starkstrominspektorat ESTI ist die Aufsichts- und Kontrollbehörde für elektrische Anlagen, die nicht dem Bundesamt für Verkehr BAV unterstehen. Es sorgt dafür, dass diese Anlagen sicher und umweltgerecht geplant, erstellt und gewartet werden. Dazu gehören Hochspannungsanlagen, Niederspannungsinstallationen und Schwachstromanlagen.¹

Die Tätigkeiten des ESTI sind auf das Ziel ausgerichtet, die elektrische Sicherheit für Mensch und Umwelt zu gewährleisten. Weiter setzt sich das ESTI für die sichere Anwendung der Elektrizität ein, indem die Sicherheit der elektrischen Anlagen und Erzeugnisse in der Schweiz auf einem hohen technischen Stand gehalten wird.²

Das ESTI ist ein mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verfügungsgewalt betrauter Bereich von Electrosuisse, dem Fachverband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik. Es wird als besondere Dienststelle im Auftrag des Bundes geführt. Das ESTI untersteht der Aufsicht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

1.2 Gesetzliche und vertragliche Rahmenbedingungen

Die Aufgaben und Kompetenzen des ESTI ergeben sich aus der Elektrizitätsgesetzgebung des Bundes und der Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat (SR 734.24). Im Jahre 2018 wurde der Vertrag zwischen Bund und Electrosuisse betreffend die Führung des ESTI aufgrund erforderlicher Präzisierungen und der Anpassung einiger Prozesse aktualisiert. Der neue Vertrag ist am 1. Juli 2018 in Kraft getreten und ersetzt denjenigen vom 1. August 2015. Der Vertrag kann auf das Ende jedes Kalenderjahres mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren gekündigt werden. Alle Dokumente, die in direktem Zusammenhang mit diesem Vertrag stehen, wurden entsprechend nachgeführt.

1.3 Bisherige Analysen

In der Vergangenheit wurde wiederholt verlangt, dass der Vertrag mit der Electrosuisse aufgelöst und die Führung des Inspektorats entweder öffentlich ausgeschrieben oder das ESTI in die zentrale Bundesverwaltung integriert wird. Aus diesen Gründen und um den Vorwürfen Rechnung zu tragen, wurde bereits im Jahre 2016 durch das Bundesamt für Energie (BFE) ein Audit zu grundsätzlichen Governance-Aspekten durchgeführt. Das Audit wurde vom Präsidenten der Koordinationskommission ESTI (KKS ESTI), der gleichzeitig auch Vizedirektor und Leiter der Abteilung Aufsicht und Sicherheit des BFE ist, bei den Fachspezialisten aus seiner Abteilung in Auftrag gegeben. Die wichtigsten Erkenntnisse der Prüfung können wie folgt zusammengefasst werden:

- Auf Basis der Revisionsarbeiten wurden keine wesentlichen Probleme oder Mängel gefunden, die hohe Finanz- oder Reputationsrisiken darstellen.
- Die Befunde, die das ESTI direkt betrafen, wurden im Rahmen einer Schlussbesprechung mit den Geschäftsführern ESTI und Electrosuisse diskutiert.

¹ Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI (2020), <https://www.esti.admin.ch/de/esti-startseite/>

² Vgl. ebd.

- Einige Empfehlungen wurden formuliert und von den betroffenen Stellen (ESTI, Electrosuisse, KKS) anhand gezielter Massnahmen umgesetzt.

Aufgrund anhaltender Kritik betreffend die Organisation und etwaiger Abhängigkeiten des ESTI, wurde eine zusätzliche externe Überprüfung der Unabhängigkeit sowie der Corporate Governance des ESTI vorgenommen. Das BFE hat BDO im September 2019 hierfür als externe Experten beigezogen. Mit Bericht vom 30. Januar 2020 wurden im Wesentlichen folgende Feststellungen präsentiert:

- Das ESTI wird von der Branche grundsätzlich als hoheitliche Behörde anerkannt und geschätzt. Im Raum steht jedoch der Kritikpunkt einer personellen Verflechtung von ESTI und Electrosuisse, sowohl in der Geschäftsleitung der Electrosuisse, wie auch in der KKS. Weiter besteht aus Sicht der Kritiker aufgrund der fehlenden eigenen Rechtspersönlichkeit ein zu starkes Abhängigkeitsverhältnis von Electrosuisse.
- Die vom BFE empfohlenen Massnahmen, welche aus einem Governance-Audit im Jahre 2016 hervorgingen, wurden grösstenteils vom ESTI und Electrosuisse umgesetzt. Eine entsprechende Überprüfung durch das BFE hat nachträglich stattgefunden. Einzig die Massnahme 6 "Treuhandskonto" wurde von Electrosuisse nicht realisiert aufgrund fehlender Vorgaben von Seiten der KKS zur operativen Umsetzung diesbezüglich (Zinsstrategie etc.).
- BDO hat den Eindruck gewonnen, dass das ESTI in seiner Aufgabenausführung im heutigen Konstrukt kaum eingeschränkt ist, von einer schlanken und effizienten Struktur profitiert und keine Beeinflussung von Seiten der Electrosuisse in Bezug auf die operativen Aufgaben des ESTI festgestellt werden konnten.
- Die heutige Organisation des ESTI steht im Widerspruch zu den Corporate-Governance-Leitsätzen des Bundes, welche für verselbständige Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorsehen. Aufgrund der hoheitlichen Tätigkeiten des ESTI müsste die Unternehmensführung auf einen soliden rechtlichen, regulatorischen und institutionellen Rahmen gestellt werden. Dies setzt die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit voraus.
- Die Einbettung des ESTI in die Geschäftsleitung führt zu einer personellen Verflechtung, welche einen latenten Einfluss auf die unabhängige Entscheidungsfindung des ESTI haben kann. Der Direktor von Electrosuisse ist Vorgesetzter des Geschäftsführers ESTI. Diese Konstellation bringt den Geschäftsführer des ESTI in ein klares Abhängigkeitsverhältnis. Dies betrifft sämtliche arbeitsrechtlichen Belange, erweitert sich jedoch auch auf organisationübergreifende Themen, da der Geschäftsführer ESTI gegenüber seinem Vorgesetzten grundsätzlich eine Informations- und Rechenschaftspflicht aufweist.
- Eine objektive und unabhängige Aufsichts- und Überwachungsfunktion schliesst eine Teilnahme des Direktors Electrosuisse sowie weiterer Vertreter der Electrosuisse an Sitzungen der KKS aus, um dem potentiellen Risiko eines strategischen Informationsvorsprungs oder anderweitiger Einflussnahme zur Gefährdung der Unabhängigkeit entgegenzuwirken.
- Soll der Unabhängigkeit als massgebliches Element einer Good Governance umfassend Rechnung getragen werden, ist eine Verselbständigung des ESTI in eine öffentlich-rechtliche Anstalt oder die Eingliederung in die Bundesverwaltung unumgänglich.

2 Auftrag

2.1 Projektziele und Schlüsselfragen

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus dem durchgeführten Audit, soll BDO geeignete alternative Organisationsformen inner- oder ausserhalb der Zentralverwaltung des Bundes sowie alternative Finanzierungsmodelle evaluieren. Es wird davon ausgegangen, dass in der (zentralen und dezentralen) Bundesverwaltung bereits eine breite Palette an etablierten Organisationsformen, Prozessen und Finanzierungsmodellen vorhanden sind, welche hierbei als Lösungsansatz für die vorliegende Situation geprüft und in Betracht gezogen werden können. Die vom BFE definierten Zielsetzungen für diesen Auftrag lauten wie folgt:

- Prüfung wie bzw. in welcher organisatorischen Struktur, in welcher juristischen Form und generell in welcher Governance die Erfüllung des Aufgabenportfolios des ESTI am besten gewährleistet werden kann.
- Sicherstellung einer nachhaltig ausreichenden Finanzierung des ESTI und auch dessen Organisationsstruktur durch u. a. mögliche:
 - Veränderungen auf der Einnahmeseite (Sicherung bzw. Erhöhung der Gebührenansätze, Generierung zusätzlicher Einnahmen, Erschliessung neuer Einnahmequellen.
 - Veränderungen auf der Kostenseite z. B. Aufgabenreduktion oder Abgabeanpassung.
- Im Speziellen: Konkrete Änderungsmassnahmen vorschlagen (operativ und die nötigen rechtlichen Änderungen).

2.2 Arbeitsmethodik

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Ziele haben wir das nachfolgende methodische Vorgehen für die Überprüfung festgelegt. Als unabhängige Experten führten wir die Arbeiten mit der erforderlichen Sicherheit aus, um auf der Grundlage unserer Analyse eine Schlussfolgerung über die vorgenannten Sachverhalte abzugeben. Das detaillierte Projektvorgehen wurde anlässlich der Initialisierung dieses Auftrags gemeinsam mit dem Auftraggeber verfeinert und abgestimmt.

2.2.1 Akteneinsicht (01.02.2020 - 31.03.2020)

Die Einsicht umfasste die Untersuchung von internen und öffentlichen Aufzeichnungen oder Dokumenten in Papier- oder elektronischer Form oder auf anderen Medien. Die Einsichtnahme in Aufzeichnungen und Dokumente lieferte je nach deren Art und Quelle Nachweise von unterschiedlichem Verlässlichkeitsgrad.

Die im Rahmen unserer Arbeiten verwendeten Materialien sind im Dokumentenverzeichnis (Anhang 1) aufgeführt. Einige Akten lagen uns bereits aufgrund des vorgängig durchgeführten Audits vor.

2.2.2 Primäre Datenerhebung (20.02.2020 - 20.03.2020)

Im Rahmen von Befragungen wurden Informationen bei sachverständigen Personen eingeholt. Sämtliche Befragungen erfolgten in einem persönlichen Gespräch auf Basis eines individuell erstellten Gesprächsleitfadens. Diese Erhebungsmethode hatte den Vorteil, dass die Auskunftsbereitschaft gross war und wesentliche Informationen konkret aufgenommen werden konnten. Das BDO-Team hat den Gesprächspartnern bewusst die Möglichkeit gegeben, Aussagen zu begründen, was den Vorteil schaffte, den Blickwinkel der Betrachtung zu erweitern und Zusatzinformationen zu generieren. Zu wichtigen Aussagen wurden, sofern zu diesem Zeitpunkt nicht bereits vorliegend, weitergehende Dokumente eingefordert. Die Befragungen wurden protokolliert. Die Ergebnisse beinhalten folglich Resultate aus Primärerhebungen, welche mittels objektiven Grundlagen gestützt worden sind.

Übersicht der durchgeführten Befragungen:

Vorname / Name	Funktion	Ort	Datum und Zeit
Hermann Willi	Leiter Fachsektion Elektrische Anlagen, Abteilung Sicherheit, Bundesamt für Verkehr (BAV)	Ittigen	20.02.2020 15.00 - 16.30 Uhr
Urs Rohrer	Stv. Leiter Sektion Bewilligung II, Abteilung Infrastruktur, Bundesamt für Verkehr (BAV)		
Martin Bernegger	Vizedirektor, Leiter Abteilung Sicherheit Infrastruktur, Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)	Ittigen	21.02.2020 14.00 - 15.30 Uhr
Stefano Oberti	Leiter Sektion Flugsicherung, Abteilung Sicherheit Infrastruktur, Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)		
Roger Hofmann	Ökonom Flugsicherungsgebühren, Sektion Wirtschaftsfragen, Abteilung Luftfahrtentwicklung, Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL)		
Eric-Serge Jeannet	Vizedirektor, Leiter Fachbereiche, Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)	Bern	24.02.2020 10.00 - 11.30 Uhr
Didier Monnot	Mandatsleiter UVEK, Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)		
Sabine D'Amelio-Favez	Leiterin Rechtsdienst, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	Bern	27.02.2020 10.30 - 12.00 Uhr
Barbara Rüetschi	Juristin, Sektion Allgemeines Recht, Abteilung Rechtsdienst, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)		
Erich Friedli	Stv. Sektionsleiter Finanzdienst II - Verkehr, Energie und Kommunikation, Abteilung Ausgabenpolitik, Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)		
Hans-Peter Binder	Leiter Risikomanagement und Aufsicht Rohrleitungen, Stv. Leiter Aufsicht und Sicherheit, Bundesamt für Energie (BFE)	Ittigen	06.03.2020 14.00 - 15.30 Uhr
Cédric Mooser	Leiter Elektrizitäts-, Rohrleitungs- und Wasserrecht, Bundesamt für Energie (BFE)	Ittigen	11.03.2020 13.00 - 14.30 Uhr
Werner Gander	Fachspezialist Elektrizitäts-, Rohrleitungs- und Wasserrecht, Bundesamt für Energie (BFE)		
Philippe Chappuis	Director Strategy, Innovation, Enterprise Risk Management, Organisational Development (Skyguide AG)	Telefonisch	20.03.2020 10.30 - 11.30 Uhr

Da es sich beim vorliegenden Auftrag um ein internes Mandat des BFE handelt, wurde vom Auftraggeber kein erneuter Einbezug von Vertretern der Electrosuisse, des ESTI oder der KKS gewünscht. Die für diesen Auftrag relevanten Aussagen dieser Organisationen basieren auf den Gesprächsprotokollen des vorgängig durchgeführten Audits.

2.2.3 Analytische Untersuchungen und Beurteilung (01.02.2020 - 31.03.2020)

Analytische Untersuchungen bestehen in der Beurteilung von Informationen durch die Analyse plausibler Beziehungen von Daten und Informationen. Die Erkenntnisse wurden strukturiert auf allfällige Widersprüche zwischen den verschiedenen Dokumenten und Aussagen hin untersucht.

Der vorliegende Bericht bezieht sich auf unseren Kenntnisstand zum 31. März 2020 (Stichtag). Nach diesem Zeitpunkt wurden keine Untersuchungen mehr durchgeführt.

2.2.4 Berichterstattung und Validierung (01.02.2020 - 31.03.2020)

Als unabhängige Experten erstatten wir einen schriftlichen Bericht, der Schlussfolgerungen enthält, welche die erlangte Sicherheit über die Sachverhaltsinformationen vermittelt. Relevante Feststellungen wurden von BDO laufend verdichtet und intern validiert. Am 3. März 2020 erfolgte eine Zwischenberichterstattung zuhänden des Auftraggebers. Darauf aufbauend wurde von BDO der vorliegende Schlussbericht verfasst.

3 Beschreibung der IST-Situation

3.1 Historischer Kontext

Der Schweizerische Elektrotechnische Verein (SEV; seit 2002 Electrosuisse, nachfolgend ES) wurde 1889 mit dem Ziel, die Elektrotechnik in Wissenschaft und Anwendung zu fördern, gegründet.³ Bereits 1896 legte der SEV erstmals Sicherheitsvorschriften für den Bau und Betrieb von Starkstromanlagen vor und gründete ein technisches Inspektorat zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften. Mit Inkrafttreten des Elektrizitätsgesetzes, bei welchem der SEV stark mitwirkte, wurde der SEV vom damaligen Post- und Eisenbahndepartement (heute Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK) vertraglich beauftragt, das gesetzliche Starkstrominspektorat zu führen.⁴ ⁵ Dies war vor allem auf die hohe Fachkompetenz bzw. die Erfahrung vom bereits auf freiwilliger Basis implementierten Inspektorat des Vereins zurückzuführen.

Das ESTI erlangte 1994 die Erstakkreditierung als Inspektionsstelle für Kontrollen gemäss der Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen (NIV) und für Inspektionen von elektrischen Hoch- und Niederspannungsanlagen in Bezug auf Sicherheit und Umweltverträglichkeit. 1996 erfolgte die Akkreditierung als Zertifizierungsstelle für elektrische Erzeugnisse gemäss der Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse (NEV).⁶ 1997 erfolgte eine Vertragsanpassung zwischen dem UVEK und dem SEV. Der Vertrag sah eine Trennung zwischen dem ESTI als ein mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauter Bereich des SEV mit Verfügungsgewalt und den übrigen Bereichen des SEV vor.⁷ Dem ESTI wurden durch die Verabschiedung einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen weitere Aufgaben übertragen.

Mit der Totalrevision der Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen (NIV; SR 734.27) im Jahr 2001 wurde der Kontrollmarkt für elektrische Installationen geöffnet. Die Installationskontrollen (Spezialinstallationen) konnten bis 2018 entweder durch ein unabhängiges Kontrollorgan, eine akkreditierte Inspektionsstelle oder das ESTI durchgeführt werden. Seit der Teilrevision der NIV, in Kraft gesetzt ab 1.1.2018, tritt das ESTI nicht mehr als akkreditiertes Kontrollorgan auf, sondern fokussiert sich primär auf die Rolle als Aufsichts- und Kontrollbehörde für elektrische Anlagen.

3.2 Heutige Organisation

Das ESTI ist keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern wird vom Verein ES als besondere Dienststelle im Auftrag des Bundes geführt. Das ESTI ist ein mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauter Bereich von ES mit Verfügungsgewalt. Durch die vertragliche Definition als "besondere Dienststelle im Auftrag des Bundes" wird eine gewisse Unabhängigkeit zwischen ESTI und ES implizit gefordert und vorgesehen. Es wird aber nicht explizit definiert, wie diese Unabhängigkeit gewährleistet werden muss. In der Organisation der ES bedeutet dies, dass das ESTI einen Geschäftsbereich darstellt, wie die übrigen Abteilungen auch.

Die ES hat sich seit der Gründung zu einem Verein mit drei verschiedenen Bereichen entwickelt: 1. Behördliche Tätigkeiten (ESTI), 2. Marktwirtschaftliches Unternehmen

³ Electrosuisse (2020), <https://www.electrosuisse.ch/de/ueber-electrosuisse/>

⁴ Vgl. ebd.

⁵ Bulletin (2014), https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2015/BAU_1_6344725.pdf

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. ebd.

(Beratung, Inspektionen & Engineering sowie Weiterbildung) und 3. Fachverband (Mitglieder Services). Zudem werden die Finanzen & Administration als Geschäftsbereich geführt. Die Geschäftsbereiche verfügen grundsätzlich über eine hohe operative Selbstständigkeit.

3.3 Finanzierung des ESTI

Das ESTI wird gemäss ESTI-Verordnung eigenwirtschaftlich betrieben und finanziert seine Tätigkeiten durch die Erhebung von Gebühren. Aus eventuellen Überschüssen wird ein Ausgleichsfonds geäuft, der für die Deckung allfälliger Defizite eingesetzt werden kann. Der Bestand dieses Fonds beträgt gemäss Vertrag zwischen UVEK und ES mindestens 35 % und höchstens 100 % eines Jahres-Umsatzbudgets des ESTI. Sollte der Bestand tiefer liegen, könnte die KKS auf Gesuch beim Bund einen vorübergehenden Deckungsbeitrag zur Sicherstellung der Tätigkeiten beantragen. Massnahmen zum Ausgleich der Betriebsrechnung des ESTI sind in diesem Falle vorzusehen und der Betrag wäre innert angemessener Frist nd zurückzuzahlen.⁸

Mit Ausnahme des Jahres 2018 resultierte für das ESTI in den letzten Jahren stets ein positives Jahresergebnis. Für das 2019 war zwar ebenfalls ein negatives Ergebnis budgetiert, die letzte Hochrechnung gegen Jahresende deutete aber auf ein positives Ergebnis hin.

Das ESTI finanzierte sich bisher hauptsächlich über Gebühren für Plangenehmigungen (Anteil knapp 60 % des Umsatzes). Diverse Tätigkeiten des ESTI sind zufolge der erhaltenen Unterlagen nicht kostendeckend. Es handelt sich insbesondere um die folgenden Aufsichtsaufgaben, die das ESTI auf Basis des Elektrizitätsgesetzes (EleG) und diversen weiteren Verordnungen ausführt:

- Untersuchungshandlungen und Strafanzeigen bei Verletzungen von Bestimmungen des EleG;
- Prüfung von Gleichwertigkeiten ausländischer Ausbildungen;
- Die Durchsetzung von periodischen Kontrollen im Sinne von Art. 36 NIV;
- Marktüberwachung bei elektrischen Niederspannungserzeugnissen;
- Untersuchung und statistische Erfassung von Unfällen und Schadenfällen;
- Mitwirkung bei Gesetzgebung über elektrische Anlagen;
- Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit der Elektrizitätsgesetzgebung (technisch und rechtlich).

Zudem erbringt das ESTI einige Aufgaben als "service public", die als Bundesvorgaben verbindlichen Charakter aufweisen. Dazu gehören gemäss Angaben des ESTI das Leistungsangebot in allen Landessprachen, die Umsetzung des Corporate Designs (CD) des Bundes, die Beantwortung von parlamentarischen sowie weiteren Anfragen und die allgemeine Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Das Volumen dieses Aufgabengebiets nahm in der Vergangenheit kontinuierlich zu. Das ESTI geht basierend auf einer groben internen Schätzung von rund ¼ der Gesamtkosten aus, welche für die erwähnten Leistungen anfallen.

Zur Finanzierung ungedeckter Kosten aus anderen Bereichen bzw. zur Erzielung eines mindestens ausgeglichenen Jahresergebnisses waren in den letzten Jahren deshalb

⁸ Vertrag zwischen UVEK und Electrosuisse betreffend die Führung des ESTI

Quersubventionen innerhalb der Bereiche und immer regelmässiger auch Gebührenerhöhungen erforderlich. Die Gebühren werden gemäss ESTI-Verordnung nach Zeitaufwand zuzüglich eines Zuschlags von höchstens 20 % bemessen.⁹ Angesichts des substantiellen Betrags an ungedeckten Kosten ist davon auszugehen, dass der Zuschlag eher knapp kalkuliert ist. Im Zusammenhang mit der Gebührenfestlegung lässt sich festhalten, dass diese nach dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip festgelegt werden bzw. diesen Prinzipien nicht widersprechen. Insbesondere letzteres ist für das ESTI von Relevanz, da es eigenwirtschaftlich betrieben werden soll. Dafür müssen die erhobenen Gebühren folglich auch die nicht kostengedeckten Bereiche quersubventionieren. Das Kostendeckungsprinzip schliesst diese Quersubventionierung nicht aus, da es explizit darauf hinweist, dass "[...] *der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf.*"¹⁰ Aus unserer Sicht gilt das ESTI als Verwaltungszweig, wodurch Quersubventionierungen zwischen den einzelnen Teilbereichen des besagten Verwaltungszweigs zulässig sind.

Das Äquivalenzprinzip gibt dabei ähnliches vor: "Die Anwendbarkeit des Äquivalenzprinzips bedingt [...], dass die staatliche Leistung finanziell bezifferbar ist. Der Wert bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Abgabepflichtigen verschafft, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges."¹¹

⁹ Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat (SR 734.1)

¹⁰ Preisüberwachung PUE (2017), Die Gebühren und der Preisüberwacher, S. 9

¹¹ Preisüberwachung PUE (2017), Die Gebühren und der Preisüberwacher, S. 8

4 Vergleich mit Referenzorganisationen

Anlässlich der Projektinitialisierung wurde vom Auftraggeber gewünscht, dass im Rahmen des vorliegenden Projekts auch zwei Referenzorganisationen betrachtet werden sollten. Diese Organisationen sollen eine Orientierung für eine potentielle zukünftige Organisation des ESTI darstellen. Das Bundesamt für Verkehr (BAV), insbesondere die Abteilungen Infrastruktur sowie Sicherheit, wurde ausgewählt, weil die Aufgabe des Plangenehmigungsverfahrens mit dem ESTI vergleichbar ist. Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und die Skyguide AG wurden ausgewählt, um deren Erfahrungen mit einer hoheitlichen Aufgabenerfüllung durch eine private Trägerschaft zu betrachten. Insbesondere war vor allem die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen sowie die Aufsichts- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes von Interesse. Auf einen Einbezug weiterer Organisationen wurde auf Wunsch des Auftraggebers verzichtet.

Die nachfolgenden Erkenntnisse basieren auf Gesprächen mit sachverständigen Personen der vorgenannten Organisationen (vgl. Kapitel 2.2.2) sowie den uns zugänglich gemachten Dokumenten. Unser Auftrag umfasste diesbezüglich keine eigentliche Organisationsanalyse oder -bewertung im engeren Sinn. Der Fokus unserer Arbeiten wurde so gelegt, dass für das vorliegende Projekt wertvolle Informationen gewonnen werden konnten.

4.1 Bundesamt für Verkehr (BAV)

4.1.1 Organisation & Aufgaben

Das BAV ist für alle elektrischen Anlagen von Bahnen verantwortlich. Die gesetzlichen Grundlagen der ausgeführten Aufgaben finden sich im Eisenbahngesetz (SR 742.101). Als elektrische Anlagen von Bahnen werden u.a. Bahnstromerzeugungs- und Umformungsanlagen, die bahneigenen Übertragungsleitungen, die Bahnstromverteilanlagen, die Fahrleitungsanlagen, der Bahnrückstrom- und Erdungsanlagen sowie bahnspezifische elektrische Anlagen wie bspw. Weichenheizungen oder Sicherheitsanlagen definiert. Beim BAV sind 320 Mitarbeitende angestellt.

Analog zum ESTI ist das BAV für Plangenehmigungsverfahren verantwortlich. Dabei sind grundsätzlich zwei Abteilungen involviert. Einerseits die Abteilung Sicherheit (115 Mitarbeitende), zu der u.a. die Fachsektion elektrische Anlagen (6 Mitarbeitende) gehört, und andererseits die Abteilung Infrastruktur (75 Mitarbeitende), zu welcher die Sektionen Bewilligungen I und Bewilligungen II gehören (30 Mitarbeitende). Im Rahmen der Plangenehmigungsverfahren sind die Sektionen Bewilligungen I und II für die Verfahrensdurchführung verantwortlich. Die Gesuche können kleine Weichenänderungen bis hin zu Grossprojekten wie bspw. die NEAT umfassen. Mittels internen Aufträge an andere Bundesämter, Kantone oder Fachsektionen innerhalb des BAV wie bspw. an die Fachsektion elektrische Anlagen, holen sich die Sektionen Bewilligungen I und II die notwendigen Fachberichte ein. Innerhalb der Abteilung Sicherheit ist es die Fachsektion Bautechnik, welche die meisten internen Aufträge im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren erhält bzw. von den Sektionen Bewilligungen I und II beauftragt wird, eine Stellungnahme abzugeben oder innerhalb der Abteilung Sicherheit weitere Stellungnahmen von Fachsektionen einzuholen. In 20 % der Plangenehmigungsverfahren übernimmt diese Koordinationsfunktion die Fachsektion elektrische Anlagen. Insbesondere ist die Fachsektion dann

federführend, wenn elektrische Anlagen ein zentraler Bestandteil des Plangenehmigungsverfahrens darstellen. Die von den Sektionen Bewilligungen I und II ausgestellten Bewilligungen setzen sich aus den Stellungnahmen bzw. Berichten der konsultierten Fachstellen zusammen. Im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens tritt die Sektion elektrische Anlagen gegen aussen nicht auf (reine Fachbehörde).

Die Abteilung Sicherheit nimmt neben der präventiven Aufsicht (bspw. Fachbehörden im Rahmen der Bewilligungsverfahren), auch eine Überwachungsfunktion (Audits, Betriebskontrollen, Inspektionen von Anlagen im Betrieb) sowie Aufgaben im Rahmen der Weiterentwicklung der Regelwerke (fachtechnische Bearbeitung, Formulierung sowie Koordination mit Branche) wahr. Die Sektion elektrische Anlagen unterstützt diese Aufgaben betreffend die elektrischen Bahnanlagen. Weiter ist die Sektion elektrische Anlagen auch verantwortlich für die technische und administrative Akkreditierung von einzelnen, hoch spezialisierten Prüfstellen bzw. benannten Stellen.

Kennzahlen 2016 (Volumen gemäss BAV mehrheitlich stabil)	
Plangenehmigungsverfahren	653 davon 400 mit Involvierung der Fachsektion elektrische Anlagen
Audits, Betriebskontrolle und Inspektionen	davon ca. 80 - 100 bei elektrischen Themengebieten (Seilbahn, Eisenbahn, Schiff)
Typenzulassungen von elektrischen Komponenten	15 - 20
Ausweisenzüge bei Triebfahrzeugführenden	7
Zulassungen von Schienenfahrzeugen	1395
Typenzulassungen von Rollmaterial	12
Kontrollierte Güterwagen	5'874

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BAV (2019)

4.1.2 Besonderheiten der heutigen Organisation

In ein Plangenehmigungsverfahren im Bereich elektrische Bahnanlagen sind in der Regel zwei Fachsektionen des BAV involviert. Einerseits die Sektion elektrische Anlagen als Fachsektion, andererseits die Sektionen Bewilligungen I oder II, sogenannte Prozesssektionen. Die heutige Organisation mit den aufgeteilten Fachkräften ist vor rund 13 Jahren entstanden und fokussiert auf eine Stärkung des Sicherheitsaspekts. Sie sieht vor, dass die elektrische Sicherheit und die Betriebssicherheit unabhängig von Kostenaspekten im Plangenehmigungsverfahren überprüft werden. Die Fachsektionen beurteilen ausschliesslich Sicherheitsaspekte. Durch die Abtrennung des Sicherheitsaspekts ist aus Sicht BAV eine unabhängige Vorgehensweise sichergestellt.

Die vormalige Organisation sah eine Organisation nach Bahnbetreiber vor (SBB und andere konzessionierte Bahnbetreiber). Jede Sektion hatte ihre Fachkräfte wie Juristen, Elektrotechniker usw. zur Verfügung. Diese Organisationsform wird aus Sicht der Beteiligten in Einzelfällen als sehr effizient beurteilt. Aus sicherheitstechnischen Aspekten kam es jedoch zu einer Aufteilung dieser Sektionen in die heutige Organisation. Dies bringt aus Sicht der befragten Personen des BAV dahingehend Nachteile, als dass interne Aufträge

verteilt und Stellungnahmen eingeholt werden müssen. Diesen Mehraufwand bzw. diese Schwerfälligkeit nimmt das BAV bewusst in Kauf um eine Fokussierung auf die Sicherheit zu gewährleisten. Mit den digitalen Möglichkeiten werden die Prozesse auch weiterhin plausibilisiert und bei Bedarf angepasst.

Durch die vollständige Integration der genannten Aufgaben in der zentralen Bundesverwaltung betrachtet sich das BAV als unabhängig vom Markt. Die Akzeptanz ist aus Sicht des BAV sehr gross bei allen relevanten Stakeholdern. Als positiv wird auch der Informationsfluss wahrgenommen (bspw. Ämterkonsultationsverfahren). Das UVEK sei lediglich aus politischer Sicht involviert. Grundlage für die Überwachung des BAV bildet die Eisenbahnverordnung bzw. die Ausführungsbestimmungen zu dieser Verordnung. Generell werde am Wochenrapport GS UVEK über schwierige oder sehr politische Projekte informiert. Es handle sich dabei aber um eine reine Information. Das BAV agiert in den Verfahren aus seiner Sicht unabhängig vom UVEK und es werden daher keine Absprachen getroffen. Aufgrund der Tatsache, dass im Bahnbereich beträchtliche finanzielle Mittel verteilt und aufgewendet werden, ist das Interesse des UVEK am BAV, aber auch die Revisionstätigkeit der EFK, relativ gross. Dies führt dazu, dass einige Themen oder Informationen am Wochenrapport GS UVEK jeweils auch das BAV betreffen.

4.1.3 Schnittstellen zum ESTI

Zwischen BAV und ESTI bestehen nur wenige Schnittstellen. Lediglich bei einigen Gemeinschaftsleitungen ist eine Absprache zwischen ESTI und BAV erforderlich (bspw. elektrische Leitungen entlang der Bahntrasses oder Querungen von Bahntrasses durch elektrische Leitungen). Pro Jahr erstellt das ESTI ca. 40 - 50 Stellungnahmen an das BAV, bspw. wenn die Eisenbahn eine Starkstromleitung kreuzt (ESTI ist Fachbehörde). Diese Tätigkeit wird erst ab ca. 3 Stunden vom ESTI in Rechnung gestellt. Umgekehrt, wenn eine elektrische Leitung unter, über oder entlang einer Bahnlinie erfolgt, ist das BAV Fachbehörde und erstellt eine Stellungnahme an das ESTI (ca. 70 - 100 pro Jahr). Der Zeitaufwand für eine solche BAV Stellungnahme beträgt ca. 2.5 h, wird dem ESTI jedoch ebenfalls nicht in Rechnung gestellt. Mit dem ESTI besteht im Übrigen ein Abkommen, wer welche Anlagen betreut bzw. dafür verantwortlich ist. Im Aufsichtsbereich existiert zudem eine Vereinbarung zwischen der BAV Sektion Seilbahntechnik (Abteilung Sicherheit) und dem ESTI (Auftrag von BAV an ESTI; verrechnet nach Gebührenansätzen des ESTI direkt an den Betreiber).

4.1.4 Ähnlichkeiten und Unterschiede zum ESTI

Mit dem Plangenehmigungsverfahren führt das ESTI im Grundsatz die gleiche Aufgabe aus wie das BAV im Rahmen der präventiven Sicherheitsüberwachung (Bewilligungen von elektrischen Anlagen). Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch im Volumen der Plangenehmigungsverfahren. Bewältigt das BAV jährlich rund 600 Verfahren, sind es beim ESTI in der gleichen Zeit bis zu 7'000 Gesuche. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das ESTI zahlreiche kleinere und technisch einfachere Gesuche prüft (bspw. auch bei kleineren Anpassungen an einer Trafostation), währenddem die Plangenehmigungsverfahren im Bereich der elektrischen Bahnanlagen weniger zahlreich, dafür in der Regel komplexer sind.

Eine massgebliche Differenz stellt auch die Verfahrensführung dar. Das BAV führt sämtliche Verfahren autonom durch, das ESTI hingegen überweist die schwierigsten Fälle (bspw. bei Einsprachen welche nicht bereinigt werden können) ans BFE. Beim BFE fallen somit weniger Fälle an als beim BAV, dafür sind dies jedoch meist aufwendige Verfahren.

Ein weiterer Unterschied ist auch der Treiber. Beim Bahnstrom ist der Treiber der Gesuche die Entwicklung des Eisenbahnschienennetzes. Beim ESTI ist es u.a. das 50Hz-Übertragungsnetz. Für das ESTI ist primär die Siedlungsentwicklung relevant, für das BAV die Bahninfrastrukturentwicklung. Zudem bestehen auch technische Unterschiede (bspw. Gleichstrombahnen) und bahnspezifische Besonderheiten wie bspw. das Funknetz (GSRM).

Bei der Sicherheitsüberwachung gibt es weitere Ungleichheiten. Das BAV prüft die Gesuche nach einem risikoorientierten Ansatz (Art. 17c EBG). Das heisst, Gesuche werden stichprobenmässig geprüft. Dies betrifft sowohl die Plangenehmigungsverfahren als auch die periodischen Kontrollen. Gesuchsteller können sich somit nicht darauf verlassen, dass Planungsfehler bei der Baubewilligung gefunden werden. Dies ist ein Unterschied gegenüber dem ESTI, welche sämtliche Gesuche materiell vollständig prüft, was wiederum die unterschiedlichen personellen Ressourcen begründet.

Im Weiteren werden sämtliche Untersuchungen von Unfällen durch die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) durchgeführt. Das ESTI führt gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. g der ESTI-Verordnung Untersuchungen von Unfällen und Schadenfällen im Zusammenhang mit elektrischen Anlagen selber durch. Ebenfalls führt sie entsprechende Statistiken.

4.1.5 Finanzierung

Pro Jahr nimmt das BAV rund CHF 3 bis 3.5 Mio. durch Plangenehmigungsverfahren ein. Der Kostendeckungsgrad bei den Plangenehmigungsverfahren liegt gemäss BAV grob geschätzt bei 15 - 20 %. Bei den Typengenehmigungsverfahren für die Industrie werden die effektiven Stunden abgerechnet. Es ist aus Sicht des BAV jedoch nicht davon auszugehen, dass diese dem Vollkostensatz entsprechen. Aus unserer Sicht könnte dies darauf zurückzuführen sein, dass hier ein geringerer finanzieller Druck als beim ESTI besteht, welches sich selber finanzieren muss. Die Gebühren des BAV sind seit mehreren Jahren konstant.

4.2 Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) & Skyguide AG

4.2.1 Organisation und Aufgaben

Skyguide ist als privatrechtliche Aktiengesellschaft ausgestaltet. Das Aktienkapital befindet sich zu über 99 % im Besitz der Eidgenossenschaft. Die Skyguide AG (nachfolgend "Skyguide") übernimmt im Auftrag des Bundes die Flugsicherung des zivilen und militärischen Flugverkehrs in der Schweiz und im angrenzenden Ausland. 1988 wurden die nationalen Flugsicherungsdienste im staatlichen Unternehmen swisscontrol zusammengelegt. 1996 wurde swisscontrol vom Bund finanziell unabhängig. 2001 wurden die militärischen und zivilen Flugsicherungsdienste unter dem Namen "Skyguide" vereint.¹²

Die Rolle des Bundes im Zusammenhang mit der Skyguide ist dreigeteilt. Die Rolle des Eigners wird hauptsächlich durch die zuständigen Fachdepartemente UVEK und VBS (für den Teil Luftwaffe), das EFD sowie die entsprechenden Generalsekretariate wahrgenommen. Die Steuerung durch den Eigner erfolgt grösstenteils über die Vorgabe von strategischen Zielen für eine Periode von jeweils vier Jahren.

¹² Skyguide (2020), <https://www.skyguide.ch/de/company/ueber-skyguide/>

Die zweite Rolle nimmt das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ein als Fach- und Sicherheitsaufsicht und -überwachung (über die gesamte zivile Luftfahrt inkl. Skyguide) zusammen mit der Luftwaffe. Das BAZL regelt zudem den Flugsicherungsdienst. Das BAZL verfügt durch diese Konstellation über keine strategischen Einflussmöglichkeiten auf die Skyguide. Das BAZL wird als "Fachbehörde" vom UVEK aber im Rahmen strategischer Themen angehört. Insofern sind die Rollen als Eigner sowie als Sicherheitsbehörde klar getrennt. Seit Kurzem ist die strategische Aufsicht (UVEK) noch klarer von der Sicherheitsüberwachung (BAZL) getrennt, indem das BAZL nicht mehr an den Eignerggesprächen teilnimmt.

In der dritten Rolle sind zwei Fachstellen des UVEK (Civil Aviation Security Officer sowie Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle) mit Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit der Luftfahrt befasst.

Nebst den Vorgaben des Eigners sowie des BAZL bestehen weitere internationale Regelungen und Normen, welche Skyguide beeinflussen. Vieles ist durch die europäische Flugregulierung oder die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) vorgegeben. Diese Vorgaben umfassen unter anderen auch finanzielle und organisatorische Themen. Beispielsweise wird die Festlegung der Gebühren im Rahmen des "Network Performance Plans" vom Network Manager EUROCONTROL (Europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt) vorgegeben für alle Mitglieder des Netzwerks (namentlich europäische Flugsicherungsbehörden). In diesem Plan werden die Modalitäten des wirtschaftlichen Regulierungssystems in Bezug auf die Flugsicherung bestimmt. Beispielsweise wird auf Basis einer Luftverkehrsprognose die Berechnung der Einheitstarife für Kunden im Bereich Flugsicherungsdienstleistungen vorgenommen.¹³

Teilweise findet gar eine doppelte Aufsicht statt (Flugsicherung: BAZL und EASA). Das BAZL und Skyguide befinden sich in einem sehr stark regulierten Bereich, wo auch zahlreiche internationale und europäische Vorgaben bindend sind. In vielen Gebieten gibt es europäische Regelungen und Zielvorgaben hinsichtlich Kapazität, Umwelt und Organisation/Strategie, Technik, Finanzen etc. Das Gesamtsystem wird sowohl vom BAZL als auch seitens der Skyguide als sehr komplex eingestuft.

4.2.2 Besonderheiten der heutigen Organisation

Im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung durch die gewählte privatrechtliche Aktiengesellschaft beschreiben die befragten Personen seitens BAZL und Skyguide die nachfolgenden Themen als vorteilhaft:

- Grosse unternehmerische Freiheit und kurze sowie klare Entscheidungswege;
- Unabhängigkeit in Bezug auf Investitionen;
- Schnelle Prozesse betreffend Finanzierung und Investitionen, effizientere Abläufe;
- Marktorientierte und flexible Anstellungsbedingungen, anforderungsgerechte Löhne;
- Hohe Transparenz, insbesondere finanziell.

Aus Sicht der Befragten hat Skyguide durch die Auslagerung die unternehmerische Flexibilität und Entscheidungsfreiheit erhöht. Die direktere Kommunikation zum Eigner wird als weiterer Vorteil erachtet. So kann das UVEK die Sichtweisen von BAZL und Skyguide einzeln einfordern und sich ein umfassendes Urteil bilden. In gemeinsamen Diskussionen

¹³ Skyguide (2020), <https://www.skyguide.ch/de/company/ueber-skyguide/>

besteht die Gefahr von Spannungsfeldern und Zielkonflikten, beispielsweise organisatorischer Natur. Die Sichtweisen/Standpunkte von Eigner, Aufsicht und Skyguide seien nicht immer identisch. Aus Sicht der Skyguide verlange das BAZL teilweise viel und es sei ein Mittelweg zu finden zwischen den Anforderungen der Aufsicht und den Bedürfnissen der Aktiengesellschaft. Der politische Druck wird von Skyguide in der heutigen Konstellation grundsätzlich als positiv wahrgenommen. Die Politik sei fordernd, was die Unternehmung selber und deren Weiterentwicklung unterstütze. Beispielsweise würden über die GPK mindestens einmal pro Jahr Fragen an Skyguide gerichtet. Auf der anderen Seite würde die monopolistische Stellung der Skyguide (Aufgaben können zurzeit nicht an eine andere Organisation gegeben werden) dazu führen, dass für viele Entscheidungen die Verhältnismässigkeit ins Zentrum rückt. Die Skyguide erhält Vorgaben/Richtlinien von vielen Seiten, weshalb oftmals Kompromisse für eine zweckmässige Lösung gesucht werden müssen. Generell beurteilen die Gesprächspartner die Aufsicht/Regulation schwierig in der Konstellation eines Monopols. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes zur Eindämmung der Monopolstellung werden von BAZL und Skyguide als gering erachtet. Der Bund könne ausschliesslich über die Zusammensetzung des VR oder die Vorgaben im Rahmen strategischer Ziele Einfluss nehmen. Die strategischen Ziele des Bundesrates sind gemäss erläuterndem Bericht der EFV gegenüber dem Verwaltungsrat Skyguide zwar nicht rechtlich, wohl aber faktisch bindend.¹⁴ Durch die Möglichkeiten einer Abberufung oder Abwahl des Verwaltungsrats oder einzelner Mitglieder besteht für den Bund als Haupt- oder Mehrheitsaktionärs dennoch ein wesentlicher Handlungsspielraum.

Es besteht aus Sicht von Skyguide in der heutigen Konstellation die Gefahr, dass der Service-Public-Auftrag zu stark in den Hintergrund rücken könnte. Die höhere unternehmerische Freiheit könnte dazu eingesetzt werden, eigenen Dynamiken, einen eigenen Spirit zu implementieren, der dem Gesamtauftrag des Unternehmens nicht mehr vollumfänglich entspreche. Es sei eine hohe Relevanz darauf zu legen, welche Anpassungen in der Unternehmung aufgrund der veränderten Konstellation von integrierter Bundesbehörde zu ausgelagerter Einheit mit Service-Public-Auftrag effektiv erforderlich und gerechtfertigt seien und welche nicht.

Als weitere Gefahr werden steigende Anforderungen des Personals in Bezug auf höhere Löhne und/oder bessere Anstellungsbedingungen identifiziert, die monopolistische Stellung und der karge Markt an qualifizierten Fachkräften führt in diesem begrenzten Bereich zu einer gewissen Abhängigkeit.

Die Kompetenzregelungen werden als überwiegend klar eingestuft, ebenso wie das Rollenverständnis. Es existiert ein Code of conduct, der die Beziehungen/Eskalationswege regelt. Aus Sicht der Befragten ist ein stufengerechter Austausch jederzeit möglich, insbesondere da klar definierte Eskalationsebenen bestehen. Nichtsdestotrotz komme es ab zu vor, dass das BAZL in Themen, die den Eigner betreffe, angefragt werde seitens der Skyguide. Ein prominentes Thema ist die Zusammenarbeit mit ausländischen Firmen. Die strategische/politische Sicht liegt hier in der Verantwortung des Eigners, das BAZL kann nur die Sichtweise der Compliance einbringen gemäss Rollendefinition.

4.2.3 Zusammenarbeit BAZL / Skyguide AG

In Bezug auf die Aufsichtsrolle über die Skyguide weist das BAZL darauf hin, dass es sich hier um die Aufsicht über technische Belange (Fach- und Sicherheitsaufsicht bzw. -überwachung) handelt und nicht über das Unternehmen selber. In dieser Rolle sieht sich das

¹⁴ Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 52

BAZL als Partner von Skyguide und es besteht eine explizite "open-door-policy". Ein mehr oder weniger permanenter Zugang zu Sicherheit und Technik ist für das BAZL prioritär und dies erfüllt Skyguide so gut wie möglich.

Es bestehen diverse Austauschgefässe zwischen BAZL und Skyguide und es finden regelmässige Treffen zwischen dem Verwaltungsratspräsidenten der Skyguide und den zuständigen Bundesvertretern statt. Bei den Eignerggesprächen sind vorwiegend die Generalsekretariate UVEK und VBS sowie teilweise auch die entsprechenden Bundesrätinnen und Bundesräte vertreten. Insgesamt finden vier bis sechs Eignerggespräche pro Jahr statt. Im Weiteren finden regelmässig Top-Level-Meetings auf Stufe der Geschäftsleitungen BAZL und Skyguide sowie diverse Steerings, auch auf operativer Stufe, statt.

Im externen Auftritt wird die Skyguide vom BAZL stark miteinbezogen, es finden zahlreiche gemeinsame Auftritte statt, beispielsweise gegenüber EUROCONTROL (europ. Organisation zur Sicherung der Luftfahrt).

Reportingpflichten bestehen für Skyguide gegenüber dem Eigner vor allem im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele. Im VR-Bericht wird zudem kommentiert, wie die Ziele erreicht werden sollen. Gegenüber dem BAZL wird primär zur "Safety Regulation" ein Reporting erstellt.

Mit dem bereits in Kapitel 4.2.1 angesprochenen Performance Plan existiert eine europäische Richtlinie (EUROCONTROL), die vorgibt, welche Kerngrössen (performance targets) die Skyguide erreichen/verbessern muss. Es handelt sich um ein 3- bzw. 5-Jahres-Programm, welches hinsichtlich der Kapazität, der Sicherheit, der Umwelt oder der Kosteneffizienz Verbesserungen definiert. Der Performance Plan muss dabei auch vom BAZL gestützt werden. Es erfolgt ein jährliches Reporting über die Einhaltung dieser Vorgaben.

4.2.4 Einschätzung der Governance

Im Zusatzbericht "Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats" vom 25.03.2009 wurde festgestellt, dass bei Skyguide primär die Rechtsform der privaten Aktiengesellschaft in Widerspruch zum Corporate-Governance-Bericht stehe.

*"Als Unternehmung, die zur Hauptsache Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnimmt, sollte sie gemäss Leitsatz 1 des Corporate-Governance-Berichts als Anstalt organisiert sein. Auch das weitgehende Fehlen von Tätigkeiten am Markt spricht gegen die Rechtsform der privaten Aktiengesellschaft. Sie soll jedoch aus Gründen der Zweckmässigkeit beibehalten werden: Als Aktiengesellschaft hat Skyguide möglicherweise auch bessere Voraussetzungen, um sich unter Vorbehalt der notwendigen staatsvertraglichen Grundlagen als Unternehmung erfolgreich im Rahmen des Projekts «Single European Sky» zu positionieren."*¹⁵

Aus Sicht des Bundes ist "für Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter und für Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht die Anstalt die zweckmässige Organisationsform."¹⁶

Die durchgeführte Dokumentenanalyse zeigt, dass die Corporate-Governance-Vorgaben des Bundes von Skyguide nicht explizit angewendet werden. Die durchgeführten Gespräche bestätigen diese Wahrnehmung. Hingegen bestehen mit den strategischen Zielen und weitergehenden Richtlinien des Bundes, massgebende Vorgaben im Zusammenhang mit

¹⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft (2009), Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 17

¹⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 19

der Corporate Governance, die gemäss Skyguide bestmöglich umgesetzt werden. Anlässlich der gemeinsamen Meetings (Eignergespräche) seien solche Themen stets wesentliche Bestandteile.

Unabhängigkeitsthemen wurden sowohl vom BAZL, wie auch von der Skyguide bisher nicht festgestellt. Im Rahmen unserer Arbeiten sind haben wir keine Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit festgestellt. Im Verwaltungsrat sitzt zwar mit dem Kommandanten der Luftwaffe ein Vertreter des Bundes, doch dies ist gemäss den relevanten Corporate-Governance-Grundsätzen und auch den OECD-Richtlinien legitim. Die Unabhängigkeit ist dadurch aus unserer Sicht nicht tangiert.

Der Verwaltungsrat der Skyguide wird via Generalversammlung vom Bundesrat gewählt. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat Vorgaben betreffend die angemessene Berücksichtigung der Landessprachen, eine Zielquote in Bezug auf die Geschlechter sowie ein Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat vorgegeben. Die Wahl erfolgt gemäss ordentlichem Prozedere. Der Verwaltungsrat schlägt der Generalversammlung ein neues Mitglied vor, der Bundesrat verabschiedet im Rahmen seiner Aktionärsrechte die Nomination, die Wahl erfolgt anschliessend in der Generalversammlung. Zur Wahl unterbreitet der Bundesrat der Generalversammlung einen Vorschlag. Bei der Selektion des CEO wird der Bundesrat ebenfalls miteinbezogen. Die übrigen personellen Entscheide trifft die Skyguide autonom.

Insgesamt schätzen sowohl BAZL als auch die Skyguide die existierende Governance als adäquat ein. Skyguide könne in jeglicher Hinsicht unabhängig agieren. Zudem informiere das Unternehmen stets vollständig, rechtzeitig und transparent über die Zielerreichung und weitere wesentliche Sachverhalte. Personelle Verflechtungen seien nicht vorhanden, darauf werde gar ein explizites Augenmerk gelegt, auch von Seiten des Eigners.

4.2.5 Ähnlichkeiten und Unterschiede zum ESTI

Die Situation der Skyguide lässt sich aufgrund diverser massgeblicher Unterschiede nicht vollumfänglich mit der vorherrschenden Situation des ESTI vergleichen. Folgende Unterschiede sind relevant:

- Skyguide betreibt autonom Dienste, produziert selber Leistungen und ist nicht ausschliesslich Aufsichts- und Überwachungsstelle.
- Skyguide definiert Regeln teilweise selber und steht unter starker Aufsicht, insbesondere auch international/europäisch. Europäische Gremien und Organisationen, insbesondere aus dem Flugsicherheitsbereich, erlassen parallel zum Eigner, ebenfalls Vorgaben und kontrollieren deren Einhaltung. Ein Beispiel hierfür ist der Performance Plan, welcher der Skyguide Vorgaben in diversen Bereichen (auch finanziell und organisatorisch) macht. Der operative unternehmerische Gestaltungsspielraum wird im Vergleich zum ESTI als geringer eingeschätzt, obwohl auch das ESTI von zahlreichen Vorgaben und Normen betroffen ist.
- Skyguide ist mit rund 1.3 Mio. kontrollierten Flügen sowie rund 1'400 Mitarbeitenden deutlich grösser als das ESTI, die organisatorische Komplexität entsprechend höher.
- Im Gegensatz zum ESTI ist die Skyguide subventioniert für gemeinwirtschaftliche Leistungen (ca. CHF 65 Mio.) sowie militärische Flugsicherungs- und Einsatzführungsdienste (rund CHF 36 Mio. bezahlt die Luftwaffe). Dieser Umstand führte auch dazu, dass die Skyguide in den letzten Jahren sowohl von der EFK, wie auch vom BAZL auditiert worden ist (Subventionsprüfung).

- Die Gebühren (Flugsicherungserträge), welche die Skyguide erheben kann, sind grösstenteils von EUROCONTROL vorgegeben. Es besteht kein Handlungsspielraum, die Gebühren können nicht eigenständig festgesetzt werden.

4.3 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurden zwei Referenzorganisationen zu ausgewählten Themen analysiert. Einerseits das BAV, welches die hoheitlichen Aufgaben in Bezug auf die Aufsicht und Sicherheitsüberwachung von elektrischen Bahnanlagen innerhalb des Bundesamts/der Bundesverwaltung ausführt und andererseits die Skyguide, welche ihre hoheitliche Funktion als ausgelagerte, private Aktiengesellschaft unter Aufsicht des BAZL ausübt. Wir konnten im Rahmen der Erhebungen feststellen, dass beide Varianten bzw. Rechtsformen Vor- und Nachteile aufweisen und, dass keine standardisierte Lösung besteht. Beim BAV wird die unabhängige Stellung bzw. die Aussenwirkung als hoheitliche Bundesbehörde geschätzt, die Skyguide sieht die Vorteile ihrer Organisationsform in der höheren unternehmerischen Freiheit bzw. der schnelleren Entscheidungswege.

Abgesehen davon, dass die Skyguide als privatrechtliche AG in der Rechtsform nicht den Corporate-Governance-Vorgaben des Bundes für Dienstleistungen im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht entspricht, konnten bei den Referenzorganisationen keine weiteren kritischen Governance-Themen, insbesondere in Bezug auf die Unabhängigkeit, ermittelt werden. Im Falle des BAV wurde zudem auf eine interne Trennung zwischen Verfahrensführung sowie Fachbehörde / Aufsicht Wert gelegt, um den Sicherheitsaspekt stärker zu gewichten. Der guten Ordnung halber halten wir fest, dass eine vertiefte Governance-Prüfung nicht Gegenstand unseres Auftrags war.

Aufgrund der durchgeführten Arbeiten haben wir den Eindruck, dass die beiden Organisationsformen in ihrer Auftragserfüllung aus organisatorischer Sicht nicht beeinträchtigt sind und ihre Aufsichts- und Überwachungstätigkeiten unabhängig und effizient ausüben können. Beide Organisationsvarianten wären im Grundsatz möglich für das ESTI, wobei an dieser Stelle nochmals darauf hinzuweisen ist, dass eine privatrechtliche Aktiengesellschaft in Rahmen von Dienstleistungen im Aufsichtsbereich grundsätzlich nicht vorgesehen sind vom Bund. Zu beachten sind zudem die unterschiedlichen Grössenordnungen, insbesondere im Vergleich zur Skyguide.

5 Anforderungen & Rahmenbedingungen

Bei einer allfälligen Neuorganisation des ESTI gilt es aus unserer Sicht, die Anforderungen und Erwartungen von verschiedenen Anspruchsgruppen zu berücksichtigen und in Form von Rahmenbedingungen in die Variantenbeurteilung einfließen zu lassen. Die Erwartungen des Marktes bzw. der Branche sind im Auditbericht vom 30. Januar 2020 dokumentiert. Die weiteren Anforderungen wurden anlässlich von Gesprächen mit den jeweiligen Organisationen erhoben. Die Auswahl der Organisationen hat der Auftraggeber getroffen.

5.1 Markt / Branche

Aus Sicht der Branche kann nur mit einer Neuorganisation eine vollständige Unabhängigkeit vom Verband ES erzielt werden. Sämtliche personellen Verflechtungen von ESTI und ES müssten hierbei aufgelöst werden. Es ist aus Sicht der Kritiker nicht möglich mit kleineren organisatorischen Anpassungen dem Anschein nach die Unabhängigkeit zu stärken. Eine eigene Rechtspersönlichkeit wird als Grundvoraussetzung für eine unabhängige Aufgabenerfüllung betrachtet. Weiter sollte die Aufsichts- und Kontrollfunktion weiter verstärkt werden. Mit einem neuen Konstrukt könnte sichergestellt werden, dass keinem Marktteilnehmer durch die Nähe zum ESTI eine verstärkte Marktmacht zukommen kann. Das ESTI als Institution wird ansonsten von der Branche geschätzt und respektiert. Die integrale Aufgabenerfüllung wird nicht in Frage gestellt.

5.2 Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wurde hinsichtlich den Anforderungen und Rahmenbedingungen an ausgelagerte Einheiten in Bezug auf die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes sowie betreffend die spezifische Organisation des ESTI ein Gespräch geführt.

Die EFK definiert im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit von ausgelagerten Einheiten die wesentliche Anforderung, dass die Unabhängigkeit auch dem Anschein nach gewährleistet werden muss. Im konkreten Fall des ESTI ist dies aus Sicht der EFK aufgrund der mit ES geteilten Örtlichkeit und der fehlenden administrativen Trennung der Organisation sowie der personellen Verflechtungen fraglich, ob die Unabhängigkeit des ESTI von ES dem Anschein nach gegeben sei. Zwar sei die Nutzung von Synergien durch gemeinsam genutzte Supportprozesse (Finanzen, HR etc.) unbestritten, sie könne jedoch die Unabhängigkeit beeinflussen. Insbesondere sollten gegenseitige Aufträge, auch wenn diese intern verrechnet werden, unterlassen werden.

Die EFK stellte im Rahmen von durchgeführten Kontrollen/Prüfungen fest, dass das Thema der Governance und der Unabhängigkeit bei ähnlich ausgestalteten Organisationseinheiten stets ein Thema war. Besonders ausgeprägt ist die Problematik in der Zusammensetzung von Organen und Gremien. Die Unabhängigkeit von der operativen Leitung ist vielfach nicht vollumfänglich umgesetzt. Das Problem trete häufig in sehr spezialisierten Themenbereichen/Branchen auf, wo es gilt, die richtigen Experten/innen für die bestehenden Gremien zu finden. Da die Anzahl an geeigneten Experten/innen häufig beschränkt sei, gefährde dies die Unabhängigkeit gegenüber der operativen Leitung und vielfach auch der Branche massgeblich.

Eine zweite zentrale Anforderung von Seiten der EFK ist die Klärung der Haftung sowie der Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit allfälligen Strafverfahren. Gerade in Fällen, wo eine Behörde zwar hoheitliche Aufgaben habe, jedoch über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfüge, ist diesem Umstand eine hohe Beachtung zu schenken. Es müsse klar sein, wer in der Lage sei, Verantwortung zu übernehmen und sich im Falle von Strafverfahren zu verteidigen habe.

In welcher Form eine Institution wie das ESTI organisiert sei, müsste aus Sicht der EFK nicht per se vordefiniert werden. Eine staatliche Lösung sei ebenso denkbar wie eine privatrechtlich organisierte Einheit. Es gebe für beide Formen zahlreiche Beispiele inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung.

Die EFK sieht sich auch in einem allfälligen neuen Konstrukt als subsidiäre Aufsichtsstelle. Die Hauptverantwortung für die Aufsicht würde weiterhin das UVEK tragen. Für eine systematische bzw. regelmässige Aufsichtsfunktion durch die EFK, ist das ESTI zu klein bzw. ist die Risikoeinschätzung gemäss EFK zu gering, als dass Ressourcen für eine institutionalisierte Überprüfung eingesetzt werden könnten. Spezialaufträge zu gewissen Fragestellungen sowie die üblichen Themenabklärungen und Lagebeurteilungen werden durchgeführt, da das ESTI für die EFK ein Prüfobjekt innerhalb des UVEK-Portfolios darstellt.

5.3 Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)

Mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) wurde hinsichtlich den Anforderungen und Rahmenbedingungen an ausgelagerte Einheiten in Bezug auf die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes sowie betreffend die spezifische Organisation des ESTI ebenfalls ein Gespräch geführt.

Einleitend wurde von Seiten der EFV festgestellt, dass auf Basis des ersten BDO-Berichts verschiedene Unabhängigkeitsprobleme aufgezeigt wurden, deren Bereinigung bzw. Verbesserung anzustreben sei. Unabhängig davon müsse aber im Sinne einer Grundsatzfrage geklärt werden, ob das ESTI verstaatlicht oder weiterhin privat organisiert bleiben soll. Im Falle einer Verstaatlichung gibt es aus Sicht der EFV grundsätzlich die Möglichkeiten der Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt oder die Integration in die Bundesverwaltung. Es sei bei einer Verstaatlichung aber zu berücksichtigen, dass dies ein aufwändiger Prozess sei.

Die EFV hat im Rahmen ihrer vorgebenden und überwachenden Rolle im Zusammenhang mit der Corporate Governance des Bundes festgestellt, dass der Trend seit der Konzeption der Grundsätze im 2006 in der Zwischenzeit entgegen den damals definierten Vorgaben und Leitsätzen stärker in Richtung privatrechtlicher Lösungen geht, obwohl die Grundsätze in erster Priorität öffentlich-rechtliche Anstalten vorsehen. Gemäss der EFV gilt das Prinzip der Subsidiarität: Der Staat sei dann zuständig, wenn es ein Privater nicht kann. Insofern sollten Aufgaben grundsätzlich Privaten überlassen werden, wenn sie dort erledigt werden können.

Die Unterscheidungen zwischen Theorie und Praxis sind in der Wahrnehmung der EFV darauf zurückzuführen, dass kein klarer Kriterienkatalog in Bezug auf die Rechtsform existiere. Es sind in vielen Fällen Ausnahmen möglich. Aus diesem Grund basiert die Einschätzung der EFV primär auf der gesammelten Erfahrung im Zusammenhang mit der Governance und in Anlehnung an einen internationalen Bezugsrahmen bspw. der OECD. Feststellbar sei, dass die Verhältnismässigkeit bei der Beurteilung stets eine Rolle spiele. Veränderungen müssten stets gut begründet werden und insbesondere die Verstaatlichung eines privatrechtlichen Konstrukts sei erfahrungsgemäss komplex, insbesondere wenn die Aufgabenerfüllung im aktuellen Konstrukt gut funktioniere. Aus diesen Gründen

sei, teilweise auch entgegen den theoretischen Vorgaben, auch eine privatrechtliche Lösung realistisch. Insgesamt ist aus Sicht der EFV festzuhalten, dass eine Verstaatlichung nicht per se erforderlich ist, um die aktuellen Probleme des ESTI zu lösen. In einer privatrechtlichen Lösung könnte es sich um das ESTI als Ganzes handeln oder auch um die Auslagerung einzelner Aufgaben an private Dritte, beispielsweise über die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen. Auch die Integration einzelner Aufgaben des ESTI in die Bundesverwaltung sei jedoch denkbar. Beispielsweise könnten weiterhin Verfahrensprüfungen vom ESTI durchgeführt werden, währenddem das BFE Verfügungen erlassen würde.

Die Finanzierungsthematik ist aus Sicht des EFD grundsätzlich losgelöst von der Organisation/Struktur zu klären. Das Modell des ESTI ist grundsätzlich so aufgebaut, dass pro durchgeführtem Verfahren mehr verlangt werden müsse, als nötig wäre, damit auch andere Aufgaben wie bspw. die Marktüberwachung finanziert werden können. Um Lösungen bezüglich der Optimierung der Finanzierung ermitteln zu können, empfiehlt die EFV eine detaillierte Aufgabenanalyse, mit welcher kalkuliert werden kann, welche Aufgaben wie viel Aufwand generieren und wie sie entschädigt werden. Dadurch könnte sehr transparent aufgezeigt werden, welchen Tätigkeiten des ESTI keine oder zu geringe Einnahmen gegenüberstehen. So könnten allenfalls auch nicht gebührenfinanzierte Leistungen zusätzlich entschädigt werden.

In Bezug auf den ausgeführten Quersubventionierungen, welche das ESTI in der heutigen Konstellation vornimmt, erachtet die EFV die angewendete Praxis als statthaft, sofern sie sich primär im kleinen Rahmen (Faustregel 5 - 10 %) ereignet.

Zusammenfassend hält die EFV fest, dass das ESTI mit einer Zahl von rund 80 Mitarbeitenden eine Grösse aufweist, die auch eine eigene Rechtspersönlichkeit begründen würde. In der Tendenz sei eine Überführung des ESTI in die Bundesverwaltung nicht zu priorisieren, da die rechtlichen Hürden von der EFV als hoch eingeschätzt werden. Da in Bezug auf die Rechtsform des ESTI keine mustergültige Vorgabe besteht, sei dessen spezifische Konstellation als Einheit im Aufsichts- und Sicherheitsbereich mit hoheitlichen Aufgaben detailliert zu analysieren, um die passende Rechtsform zu definieren. Zu berücksichtigen sei auch, dass eine Veränderung zu einem höheren administrativ-prozessualen Aufwand führen kann. Die massgebenden Aspekte der Governance müssten aber grundsätzlich auch in einer privatrechtlichen Konstellation umgesetzt werden.

5.4 Bundesamt für Energie (BFE)

Mit dem Bundesamt für Energie (BFE) wurde hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen dem BFE und dem ESTI und möglicher zukünftiger Lösungen in Bezug auf die Organisation und Finanzierung ein Gespräch geführt.

Grundsätzlich wird die Organisation und Aufgabenteilung vom BFE als funktional und adäquat eingestuft. Im Rahmen von Plangenehmigungsverfahren obliegt die Verfahrensleitung dem ESTI. In juristisch heiklen Fällen (Einsprachen, komplexe Fälle) wird der Fall vom ESTI mittels Überweisungsauftrag an das BFE übergeben. Das Vorgehen weist den Vorteil auf, dass nach Vorarbeiten des ESTI eine zweite, neutrale und nicht vorbeeinflusste Stelle ins Verfahren eingreift und dieses neu angehen und beurteilen kann. Hingegen führt die heutige Aufgabenteilung dazu, dass im Falle von überwiesenen Geschäften die Arbeiten teilweise doppelt erledigt werden je nach Detaillierungsgrad des vom ESTI erstellten Überweisungsberichts. Es besteht auch ein erhöhter Koordinationsbedarf (bspw. bei Anfragen, welche an beide Stellen gestellt werden), was sich in der heutigen Konstellation aus Sicht des BFE aber nicht verhindern lässt. Zudem kann das ESTI als

Fachbehörde auch bei Verfahren einbezogen werden, welche dem BFE überwiesen wurden. Dies ist bei Sachplanverfahren immer der Fall, da dem BFE hier die Verfahrensführung obliegt.

Sowohl das ESTI, wie auch das BFE verfügen aufgrund des Aufgabenportfolios über einen Rechtsdienst. Der Rechtsdienst des ESTI wird als erforderlich erachtet, insbesondere aufgrund der zu erlassenden Verfügungen. Die Aufgaben sind grundsätzlich klar verteilt, es stellt sich aber die Frage nach der optimalen Aufgabenverteilung und ob nicht einige weitere Aufgaben, welche der Rechtsdienst des ESTI ausführt, ins BFE integriert werden könnten (Mitarbeit Gesetze etc.).

Ob eine Lösung analog dem BAV wünschenswert ist, muss aus Sicht des BFE divergent beurteilt werden. Die Grössenverhältnisse (Anzahl Verfahren) sind sehr unterschiedlich. Es stelle sich aber die Frage, ob im BFE/ESTI nicht auch risikoorientiert über Stichproben geprüft werden könnte. Im Grundsatz würde zurzeit immer noch nach den im Gesetz von 1902 definierten Kriterien geprüft, wobei die Gefährdung aufgrund von laufenden Weiterentwicklungen im Sicherheitsbereich deutlich reduziert worden sind. Das Gefährdungspotenzial für die Bevölkerung erachtet das BFE als unterschiedlich.

In Bezug auf die Finanzierung stellt das BFE fest, dass das ESTI für viele ausgeführte Tätigkeiten nicht oder zumindest nicht zum Vollkostensatz entschädigt wird. Beispiele dafür sind die Rolle als Fachbehörde in Sachplanverfahren oder bei Verfahren gemeinsam mit dem BAV sowie die Funktion der Marktüberwachung, wo nur im Falle von beanstandeten Mängeln Gebühren verrechnet werden dürfen. Auch kann das BFE in Fachfragen laufend auf das ESTI zugreifen, bspw. im Rahmen der Mitwirkung bei der Gesetzgebung über elektrische Anlagen. Auch unterstützt das ESTI das UVEK bei der Erfüllung weiterer Aufgaben im Zusammenhang mit elektrischen Anlagen (ESTI-Verordnung, Art. 2, Abs. 2). Für diese unterstützenden Tätigkeiten ist es dem ESTI möglich, bei gewissen aufwandbezogenen Gebühren einen Zuschlag von 20 % auf die Stundensätze vorzunehmen. Es wird seitens BFE bezweifelt, ob dieser Zuschlag aktuell ausreichend ist, um den Aufwand für diese "allgemeinen Bundesaufgaben" zu decken. Generell sei aber wichtig festzuhalten, dass eine Aufsichts- und Kontrollbehörde per se defizitär agiere. Diese akzentuiere sich gar in der Marktaufsicht, wo nur bei Verstössen gegen die Auflagen eine Gebühr verrechnet werden kann. Die aktuelle Finanzierung würde funktionieren, wenn es sich beim ESTI um eine reine Plangenehmigungsbehörde handeln würde.

Organisatorisch hat das BFE den Eindruck, dass Synergien in Form von vergleichbaren Aufgaben zwischen weiteren vorhandenen Aufsichtsbehörden vorhanden wären (Eidg. Rohrleitungsinspektorat ERI, Talsperren, etc.), insbesondere im konzeptionellen Bereich. Die Idee einer gemeinsamen, übergreifenden Kontroll- und Aufsichtsbehörde (Sicherheitsaufsicht) wurde bereits im Jahr 2006 entwickelt, als die Botschaft für ein neues Sicherheitskontrollgesetz verabschiedet wurde. National- und Ständerat lehnten die Vorlage jedoch ab. Zum heutigen Zeitpunkt sind die Aufsichtsbehörden noch unterschiedlich organisiert, auch hinsichtlich der Aufgabenerfüllung und der Kompetenzen. Auch die Grössenverhältnisse sind unterschiedlich. Das ESTI weist mit rund 80 Mitarbeitenden deutlich mehr Mitarbeitende auf als das ERI oder die Talsperren.

Angesichts des Drucks von aussen ist aus Sicht der Gesprächspartner des BFE eine Abtrennung von ES wohl unumgänglich. Es brauche eine fundamentale Veränderung, da die Unabhängigkeitsthematik in der heutigen Organisationsform kaum entschärft werden kann. In der Tendenz werde das ESTI als selbständige Entität bevorzugt. Die Verschiebung von einzelnen Aufgaben wie bspw. die Marktüberwachung oder die Unfalluntersuchungen könnten optional beurteilt werden.

5.5 Zwischenfazit

Die durchgeführten Erhebungen haben gezeigt, dass auch aus Sicht der befragten Personen ein Handlungsbedarf besteht, um die aktuell bestehenden Konflikte betreffend Unabhängigkeit zu lösen. Die Gesprächspartner waren sich im Weiteren auch einig, dass die Aufsichtsaufgaben über die Aufgabenerfüllung sowie die Rechenschaftspflichten des ESTI verstärkt werden sollten. Zumindest letzteres wäre mit einer eigenen Rechtspersönlichkeit besser zu erfüllen. Es gilt aber festzuhalten, dass auch bei einer Neuorganisation das UVEK die Hauptaufsicht über die Aufgabenerfüllung sowie die Finanzierung des ESTI trägt und die EFK grundsätzlich nur subsidiär eine Aufsichtsrolle wahrnehmen würde.

Zur Stärkung der Unabhängigkeit wird als geeignetes Mittel vor allem die Errichtung einer eigenen Rechtspersönlichkeit erachtet. Prinzipiell wäre auch eine Integration in die Bundesverwaltung denkbar, vollständig oder in Teilen. Dies wäre aber gut zu begründen, da die operative Aufgabenerfüllung aus Sicht aller Befragten (inkl. Kritiker) unter einer privaten Trägerschaft heute grundsätzlich funktioniert. Hierzu hat die EFV auch auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen, wo der Bund nur diese Aufgaben übernehmen solle, für welche keine andere Stelle (Kantone, Gemeinden, aber auch Private) in Frage käme. Inwiefern das Prinzip jedoch bei hoheitlichen Aufsichts- und Überwachungsaufgaben einer Körperschaft mit Verfügungsgewalt anzuwenden sei, müsse fallspezifisch beurteilt werden. Beispielsweise seien die Grössenordnung der betroffenen Stelle, der erforderliche Grad der Unabhängigkeit oder die Ausgestaltung der Aufsichtsfunktion zur Beurteilung beizuziehen.

In Bezug auf die Rahmenbedingungen wurde von den Befragten mehrfach betont, dass hinsichtlich der Rechtsform weniger starke Vorgaben bestünden, als dass dies die Corporate-Vorgaben des Bundes suggerieren. Die Leitsätze sowie angewendeten Prinzipien würden zwar als Richtlinie gelten, würden in der Regel aber fallspezifisch beurteilt. Ausnahmen seien in vielen Fällen zulässig, sofern dies beispielsweise verhältnismässiger sei oder einer möglichen zukünftigen Entwicklung dienlich sei.

6 Organisationsvarianten

Die Wahl der zukünftigen Organisation abhängig von zwei zu Grundsatzfragen:

1. Soll einer effektiven Stärkung der Unabhängigkeit des ESTI gegenüber ES massgeblich Rechnung getragen werden?
2. Soll das ESTI verstaatlicht werden oder sollen die Aufgaben weiterhin in einer privatrechtlichen Einheit erfüllt werden?

Die nachfolgende Grafik zeigt die von BDO als relevant erachteten Organisationsvarianten auf. Mit den grün markierten Optionen wird dem Umstand der Unabhängigkeit gemäss obenstehender erster Frage massgeblich Rechnung getragen, indem das ESTI unabhängig von der ES neu und eigenständig organisiert wird.



6.1 Private Aufgabenerfüllung

Leitsatz 1 zur Corporate Governance sieht hinsichtlich privatrechtlicher Rechtsform folgende Fälle vor, in welchen eine privatrechtliche Aktiengesellschaft vorzusehen ist:

"Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:

- a) die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten;*
- b) die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;*
- c) die nicht hoheitlich handeln; und*
- d) an denen sich Dritte beteiligen können sollen."*¹⁷

Andere privatrechtliche Rechtsformen bzw. öffentlich-rechtliche Organisationsformen in weitgehender Anlehnung an das Privatrecht sind gemäss den Corporate-Governance-Leitsätzen nur in begründeten Ausnahmefällen zu wählen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die ESTI-Aufgabenerfüllung durch eine private Trägerschaft operativ gut möglich ist. Heute wird die Aufgabenerfüllung durch den Verein ES

¹⁷ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2019a), Corporate Governance des Bundes, Leitsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes, S. 1

wahrgenommen, welcher das ESTI als eine besondere Dienststelle im Auftrag des Bundes führt. Daher wird nachfolgend auch auf zwei Varianten einer privaten Aufgabenerfüllung eingegangen, wohlwissend, dass mit beiden Varianten die Corporate-Governance Grundsätze des Bundes nicht vollständig erfüllt werden können. Für die konkrete Ausgestaltung bestehen jedoch weitere einschlägige Vorgaben zur Good-Governance, welche aus unserer Sicht diese Lücke schliessen könnten.

Die erste Variante ist der Status Quo+, in welchem die Aufgabenerfüllung bei ES verbleibt, jedoch Massnahmen ergriffen werden müssten, um die Unabhängigkeit sowie die Aufsicht und Überwachung des ESTI zu stärken. Die Ausarbeitung dieser Variante wurde vom Auftraggeber explizit gewünscht. Aus Sicht von BDO kann der Status Quo+, unabhängig von der Variantenwahl, auch als möglicher "Zwischenschritt" auf dem Weg zu einer eigenen Rechtspersönlichkeit umgesetzt werden. Dies insbesondere unter Berücksichtigung der vorherrschenden Kündigungsfrist im gültigen Vertrag mit der ES.

Die zweite Variante entspricht der vom Bund gemäss Corporate-Governance-Leitsätzen in Ausnahmefällen vorgesehenen Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft. Die weiteren Gesellschaftsformen des Privatrechts erachten wir als weniger zweckmässig. Insbesondere wurde die Variante eines eigenständigen ESTI-Vereins nach Art. 60 ff. ZGB geprüft. Die Umsetzung einer solchen Variante bzw. die Gründung des Vereins wäre zwar einfach, für die Vereinsgründung sind jedoch zwei natürliche oder zwei juristische Personen notwendig. Dies wäre wohl nur gemeinsam mit Branchenvertretern möglich, die Unabhängigkeitsproblematik nicht zufriedenstellend lösen würde. Weiter wurden die Argumente einer Stiftung diskutiert. Diese Variante wird aber aufgrund des sehr einschränkenden Zwecks sowie des starren organisatorischen Rahmens nicht weiterverfolgt.

6.1.1 Variante 1: Optimierungen der heutigen Situation in Bezug auf eine verstärkte Unabhängigkeit ("Status Quo+")

Im Auditbericht vom 30. Januar 2020 wurden verschiedene Optimierungsvorschläge dargelegt und priorisiert, um die Unabhängigkeit von ES im Rahmen der heutigen Organisationsform zu stärken. Nachfolgend sollen die in Bezug auf die Unabhängigkeit wichtigsten Massnahmen mit konkreten Umsetzungsoptionen dargelegt werden:

Vertragsanpassungen zwischen UVEK und Electrosuisse	
Umbenennung der KKS	Denkbar wäre als Name "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission", um die Rolle als Aufsichts- und Überwachungsgremium nach aussen stärker zu gewichten.

Herstellung der personellen Unabhängigkeit und Ausschluss eines Mitglieds	▪ Punkt 6, lit. b des Vertrags zwischen UVEK und ES sollte dahingehend angepasst werden, dass die ES keine Vertretung für die "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" bestimmen kann. Die so frei werdende Vertretung sollte durch das BFE bestimmt werden. ▪ Die Teilnahme des Geschäftsführers / der Geschäftsführerin der ES mit beratender Stimme sollte in Punkt 6 lit. b Vertrags zwischen UVEK und ES gestrichen werden. Eine Information via Protokollauszug sollte aus unserer Sicht ausreichen, sofern die Beschlüsse die gemeinsamen Supportprozesse betreffen (Finanzen, Human Ressourcen, Infrastruktur). Über ESTI-spezifische, operative Themen besteht in unserer Wahrnehmung keine Informationspflicht an die Geschäftsleitung der ES. ▪ Weiter sollte in Ziff. 6 des Vertrags geregelt werden, wann und von wem ein Mitglied aus der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" ausgeschlossen werden kann und wie die Nachfolge sichergestellt wird.
Jährlicher Spezialauftrag Rechnungsprüfung	▪ Die Betriebsbuchhaltung (Kostenrechnung) ist nicht Bestandteil der gesetzlichen Revision. ▪ Ziff. 10 des Vertrags zwischen UVEK und ES sollte wie folgt ergänzt werden: "Die Electrosuisse erteilt der gesetzlichen Revisionsstelle einen Spezialauftrag zur Prüfung der Kostenrechnung ESTI. Der Prüfbericht wird der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" zusammen mit der Jahresrechnung zur Genehmigung vorgelegt. Die Kosten für den Spezialauftrag trägt das ESTI." ▪ Ein Spezialauftrag sollte ab der Jahresrechnung 2020 erfolgen.
Erstellen einer Kompetenzmatrix	▪ Kompetenzmatrix: ○ Zu berücksichtigende Kompetenzträger: "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission", Leitung ESTI, Direktor/in ES, Geschäftsleitung ES und Vorstand ES; ○ Zu regelnde Aufgaben (nicht abschliessend): Strategie ESTI (keine Beteiligung ES), Genehmigung Rechnung und Budget, Überwachung Geschäftsführung ESTI, Wahl Mitglieder des Lenkungsgremiums der Zertifizierungsstelle Bewilligung Sicherheitszeichen ZBS, Umlageschlüssel (Beschluss ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission), Normenbeitrag, Risikomanagement; ○ Stufen: Beschluss, Antrag, Information, Mitwirkung.

Anstellung und Entlassung Leitung ESTI	▪ Ziff. 7 des Vertrags zwischen UVEK und ES sollte wie folgt abgeändert werden: "Das Auswahlverfahren für den Leiter oder die Leiterin ESTI wird von der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" und der ES gemeinsam durchgeführt. Die Wahl des Leiters oder der Leiterin des ESTI obliegt der ES und der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission"; sie bedarf der Genehmigung durch das UVEK." ▪ Ziff. 7 des Vertrags zwischen UVEK und ES sollte wie folgt ergänzt werden: Die "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" erstellt ein Anforderungsprofil für den Leiter oder die Leiterin ESTI". Das zu erarbeitende Anforderungsprofil sollte folgende Mindestbestandteile umfassen: ○ Relevantes Fachwissen; ○ Relevante Branchenkenntnisse; ○ Betriebswirtschaftliche Kenntnisse; ○ Berufserfahrung; ○ Führungserfahrung; ○ Sozialkompetenzen; ○ Sprachkompetenzen; ○ Einwandfreier Ruf und persönliche Integrität; ○ Unabhängigkeit von Interessenbindungen, die eine unvoreingenommene Meinungsbildung verhindern. ▪ Ziff. 7 des Vertrags zwischen UVEK und ES sollte weiter wie folgt ergänzt werden: "Eine allfällige Entlassung des Leiters oder der Leiterin ESTI ist von der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" zu genehmigen."
--	---

Reglementsanpassungen (KKS)	
Umbenennung der KKS	▪ Siehe 1. Massnahme Vertragsanpassung UVEK / ES
Anforderungsprofil an Mitglied und Präsidium	▪ Bei der Ausarbeitung der eines Anforderungsprofils für die Mitglieder und das Präsidium der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" gilt es, das Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutionsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes, publiziert vom Eidgenössischen Finanzdepartement zu berücksichtigen.¹⁸

¹⁸ Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2019b), Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes

	▪ Mindestinhalt: Relevante Branchenkenntnisse; Relevante Fachkenntnisse; Anforderungen an die Bereitschaft; Ruf und Integrität; Fach-, Sozial- und Persönlichkeitskompetenzen; Unabhängigkeit von Interessenbindungen; Spezifische Anforderungen an das Präsidium ▪ Auf dieser Basis des Anforderungsprofils kann anschließend beurteilt werden, ob die Kommission mit Personen, welche über das erforderliche geschäftliche, finanzielle und sektorbezogene Fachwissen verfügen, ergänzt werden müsste.
Klärung der Form, Periodizität, Empfänger und Inhaltsstruktur der Berichterstattung	▪ Ziff. 5 des Reglements KKS sollte wie folgt angepasst werden: "Die Vertreter oder die Vertreterinnen von BFE und Suva erstatten ihren Organisationen bzw. im Falle des BFE zuhanden des UVEK jährlich einen Bericht über die Tätigkeiten der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission". Die Inhaltsstruktur wird vom UVEK bzw. der SUVA vorgegeben.

Operative / Organisatorische Anpassungen	
Ausstandspflichten und Informationspflichten Electrosuisse Gremien	▪ Im Managementhandbuch sollte eine Regelung hinsichtlich Interessenkonflikte und Ausstandspflichten in ES Gremien definiert werden (code of conduct). ▪ Ziel einer solchen Regelung ist es einerseits, eine unabhängige Entscheidungsfindung sicherzustellen und andererseits einen Eingriff in die operativen Geschäfte des ESTI zu verhindern. ▪ Eine solche Regelung sollte insbesondere beinhalten, bei welchen Themen der Leiter ESTI in der Geschäftsleitung ES in den Ausstand treten sollte, bei welchen Themen der Leiter ESTI gegenüber der Geschäftsleitung ES sowie dem Vorstand ES von der Informationspflicht entbunden ist. Dies betrifft vor allem Themen bei welchen die ES einen strategischen Informationsvorsprung erlangen oder anderweitige Einflussnahmen auf das ESTI ermöglicht werden könnten. ▪ Über die Einhaltung der Ausstandspflicht ist die "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission" halbjährlich in Kenntnis zu setzen.
Aufhebung der personellen Verflechtungen	▪ Der Rechtsdienst ESTI sollte keine zusätzlichen Aufträge von ES mehr annehmen, sondern ausschliesslich für ESTI-Angelegenheiten tätig sein. Die internen, gegenseitigen Dienstleistungen sollten zur Gewährleis-

	tung der Unabhängigkeit minimiert, oder gar vollständig eingestellt werden. Ist dies nicht möglich, sind die gegenseitigen Dienstleistungen transparent offenzulegen.
Rechenschaftspflicht ESTI	▪ Erstellung eines offiziellen Geschäftsberichts ESTI inkl. Segmentsrechnung und Informationsteil über durchgeführte Überwachungsaufgaben der "ESTI Aufsichts- und Überwachungskommission"
Trennung der IT	▪ Die Trennung der IT des ESTI von ES sollte weiter gestärkt werden. Dies insbesondere zur Sicherstellung, dass auf keine sensiblen und sensitiven Daten des ESTI zugegriffen werden kann. Durch eine spezifische Überprüfung der aktuellen Situation von Fachspezialisten könnte allenfalls weiteres Optimierungspotential festgestellt werden.
Gelebte Unabhängigkeit und Umgang mit vertraulichen Inhalten	▪ Im Leitbild (201.1.-ANH-Leitbild) sollte das ESTI erwähnt und festgehalten werden, dass dieses konsequent als unabhängige Dienststelle geführt wird. ▪ Im Verhaltenskodex (201.1-ANH-Verhaltenskodex) festlegen, dass die Nähe zwischen ES und ESTI unter keinen Umständen ausgenützt werden sollte (sowohl internen als auch extern bzw. in der Aussenwirkung). Allenfalls Festlegen von Konsequenzen. Das Ziel ist eine höhere Sensibilisierung auf die Unabhängigkeitsthematik. ▪ In den Kommunikationsprozessen (206.1-PRB-Kommunikation intern und 206.1-PRB-Kommunikation extern) ist das ESTI heute nicht definiert. Hier sollte eine klare Trennung definiert werden, wie intern zwischen ESTI und ES kommuniziert wird und wie das ESTI gegen aussen kommuniziert. Zudem gilt es festzulegen, dass ES nie im Namen des ESTI extern kommuniziert. Im Weiteren gilt es Vorgaben zum Umgang mit vertraulichen Inhalten innerhalb des ESTI bzw. gegenüber Dritten und auch gegenüber ES zu definieren. Das Ziel ist eine höhere Sensibilisierung auf die Unabhängigkeitsthematik. ▪ Im Corporate Dress Code (207.1-PRB) soll das ESTI weiterhin separat geregelt werden (Kleiderordnung)
Räumlichkeiten	▪ Die Zugänge zu den gemeinsamen Räumlichkeiten sollten stärker eingeschränkt werden, um auch einem allfälligen physischen Zugriff von Mitarbeitenden der ES auf Daten des ESTI vorzubeugen. Dies betrifft vor allem den Standort Fehraltorf.

Finanzen	
Subventionsanspruch	▪ Vgl. Kap. 7 ▪ Bei einem zu prüfenden Subventionsanspruch müsste u.a. die Art. 3 Abs. 1 der ESTI-Verordnung angepasst werden.

Die vorgenannten Massnahmen führen hinsichtlich der Good Governance zu einer klaren Verbesserung des Status quo. Die beschriebenen Massnahmen können auch zur Wahrnehmung einer stärkeren Trennung zwischen ES und ESTI beitragen und hinsichtlich der guten Reputation unterstützend wirken. Nichtsdestotrotz bleibt festzuhalten, dass mit der Umsetzung der Vorschläge keine vollumfängliche Unabhängigkeit von ES erreicht werden kann. Eine tiefergreifendere Stärkung der Unabhängigkeit (personell und institutionell) kann für das ESTI nur über die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit realisiert werden.

Vorteile der Variante	Nachteile der Variante
Viele Massnahmen relativ einfach, rasch und kostengünstig umsetzbar	Unabhängigkeit von ES nicht vollständig sichergestellt
Weiterhin Synergienutzung mit ES (Supportprozesse)	Good-Governance-Standards können in zahlreichen Bereichen nicht eingehalten werden
Kein komplett neuer Veränderungsprozess, sondern eine Weiterführung der vergangenen Veränderungsprozesse	Nichterfüllung der Erwartungen der Branche sowie weiterer Anspruchsgruppen mit der Gefahr, dass der Druck auf das ESTI weiter zunimmt
	Reputationsrisiko bleibt bestehen

6.1.2 Variante 2): Aktiengesellschaft

Bei den privatrechtlichen Rechtsformen, insbesondere bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft, sind das Organisationsrecht und damit die Möglichkeiten des Bundes als Eigentümer weitgehend durch das Privatrecht vorbestimmt.¹⁹ Die Aktiengesellschaft könnte vom Bund mittels Einlage des Kapitals aus dem heutigen ESTI-Fonds gegründet werden. Der Bund wäre Alleinaktionär einer neu gegründeten "ESTI AG". Die AG entstünde mit dem Eintrag ins Handelsregister, dem die öffentliche Beurkundung der Gründung, die Genehmigung der Statuten, die Wahl des Verwaltungsrates und die Bestellung der Revisionsstelle vorangegangen wären. Als gewöhnlicher Aktionär kommt dem Bund keine Sonderstellung zu, es kommen die gleichen Regeln zur Anwendung wie gegenüber privatrechtlichen natürlichen und juristischen Personen.²⁰ Der Verwaltungsrat als oberstes Führungs-

¹⁹ Bundesrat BR (2006), Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), S. 8267

²⁰ Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 13

organ einer möglichen ESTI AG trägt gegenüber der vom Bund beherrschten Generalversammlung die volle Verantwortung. Die Auswahl der Verwaltungsräte würde auf professionellen Kriterien (Anforderungsprofile) gründen.

Der Bundesrat würde wie bei anderen Aktiengesellschaften (bundesnahe Betriebe) jeweils für vier Jahre strategische Ziele festlegen. Diese beschränken sich jeweils auf die grundsätzliche Ausrichtung der Unternehmen, auf allgemeine finanzielle und personelle Vorgaben sowie auf Leitplanken für Kooperationen und Beteiligungen. Die konkrete Umsetzung der Ziele liegt in der Verantwortung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung der Unternehmen. In der Regel werden regelmässige Eignergespräche durchgeführt (vgl. Skyguide). Die strategische Zielerreichung würde in der Regel jährlich basierend auf einem Bericht des Verwaltungsrats vom Bundesrat beurteilt. Bei Bedarf würden Ziele angepasst, personelle Änderungen im Verwaltungsrat oder andere Massnahmen festgelegt. Die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte würden über die Einschätzung der Zielerreichung und über die Bundesratsbeschlüsse orientiert. Dem Parlament käme die Oberaufsicht über die korrekte Wahrnehmung der Eignerrolle durch den Bundesrat zu.²¹

Vorteile der Variante	Nachteile der Variante
Eigene Rechtspersönlichkeit (kein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zur ES)	Nichteinhaltung der Good-Governance-Standards des Bundes bezüglich Rechtsform (keine öffentlich-rechtliche Anstalt)
Lösen der personellen Verflechtung zwischen ESTI und ES (insb. Aufsicht)	Wegfall von Synergien hinsichtlich Supportprozessen (Outsourcing zu prüfen)
Klare Kompetenzregelungen durch Aktienrecht vorgegeben (Organe)	Beschränkte Einflussmöglichkeiten des Bundes (gem. Aktienrecht)
Gesetzliche Rechnungsprüfung der ESTI-Jahresrechnung	Steuerpflicht für nicht hoheitliche Tätigkeiten
Unternehmerische Freiheiten (Aufgaben- und Dienstleistungsportfolio kann auch nicht gesetzlich vorgegebene Elemente umfassen)	Gründungskosten, Change-Management
Erhöhte Informations- und Rechenschaftspflicht	

Eine Mischform zwischen öffentlichem und privatem Recht stellt die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft dar. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Organisationsform mit weitgehender Anlehnung an die privatrechtliche Aktiengesellschaft. Über ein Spezialgesetz kann sich der Bund als Eigner weitergehende Informations- und Einflussrechte sichern. Der erläuternde Bericht der EFV zum Corporate-Governance-Bericht stellt die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wie folgt vor:²²

"Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird anders als eine gemäss Art. 620 ff. OR konzipierte privatrechtliche AG unmittelbar durch Gesetzesakt geschaffen. Neben das jeweilige Spezialgesetz, den sogenannten Organisationserlass, treten die Statuten (deren Funktion allerdings teilweise vom Organisationserlass übernommen wird) und - ergänzend - die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts. Die spezialgesetz-

²¹ UVEK (2020), <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/steuerung.html>

²² Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 17

liche AG weist eine dualistische Natur auf: Ihre Tätigkeit bzw. Leistungserbringung erfolgt im Rahmen des öffentlichen Rechts, und auch die Organisationsform wird öffentlich-rechtlich festgelegt, wobei aber eine privatrechtliche Rechtsform weitgehend übernommen bzw. an eine solche angelehnt wird. Sofern keine klaren Regelungen bestehen, richtet sich die Organisation der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft vermutungsweise in erster Linie nach der Regelung im Organisationserlass und erst in zweiter Linie nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Dieses wird in solchen Fällen zu subsidiärem öffentlichen Recht.

Aufgrund der dualistischen Natur ist die spezialgesetzliche AG weder ein staatlicher Betrieb noch ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen. Da sie - wie die öffentlich-rechtliche Anstalt - an einen öffentlich-rechtlichen Organisationserlass gebunden ist, ist sie weniger flexibel und ausbaufähig als die privatrechtliche Aktiengesellschaft. Auch ist sie weniger weit von der Politik entfernt als jene: Die spezialgesetzliche Regelung impliziert ein Mindestmass an staatlicher Einflussnahme, die in der Regel einseitig-hoheitlich erfolgt, was einer körperschaftlichen Willensbildung - d. h. Willensbildung durch die Aktionäre - nicht entspricht. Bei der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft bestehen aufgrund ihrer dualistischen Natur zum Teil Probleme in der Rechtsanwendung, weil nicht klar geregelt ist, welches Recht wann zum Zug kommt. [...] Die Organisationsform der spezialgesetzlichen AG eröffnet dem Bund die Möglichkeit, staatliche Aufgaben unter finanzieller Beteiligung von Dritten (auch Privaten) zu erfüllen und diesen gleichzeitig die aktienrechtlich vorgesehenen Mitbestimmungsrechte einzuräumen. Die spezialgesetzliche AG ist jedoch nicht uneingeschränkt privatisierungsfähig, weil aufgrund ihres dualistischen Charakters eine Beteiligung des Staates impliziert ist."

Vorteile der Variante	Nachteile der Variante
Eigene Rechtspersönlichkeit (Kein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zur ES)	Grundsätzlich nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig (bspw. wenn Kooperationen vereinfacht werden sollen)
Lösen der personellen Verflechtung zwischen ESTI und ES (insb. Aufsicht)	Wegfall von Synergien hinsichtlich Supportprozessen (Outsourcing zu prüfen)
Klare Kompetenzregelungen durch Organisationserlass sowie Anlehnung an Aktienrecht	Gefahr einer Überregulierung
	Steuerpflicht für nicht hoheitliche Tätigkeiten
	Grosser Veränderungsprozess für Verwaltung & ESTI-Mitarbeitende
	Erhöhter Bedarf an Informations- und Rechenschaftspflicht

6.2 Verstaatlichung

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, das ESTI in die zentrale Bundesverwaltung zu integrieren. Eine Verstaatlichung kann aber auch mit einer verselbständigten, öffentlich-rechtlichen Organisationsform erzielt werden. Die Corporate-Governance-Leitsätze des Bundes sehen für eine solche Verselbständigung grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Anstalt vor, weshalb auf die Ausführung weiterer möglicher Formen nachfolgend verzichtet wird.

Zu beachten ist, dass eine Verstaatlichung des ESTI gemäss Auskunft des EFD relativ aufwendig ist und entsprechend gute Gründe hierfür geltend gemacht werden sollten, insbesondere, weil die heutigen privaten Strukturen grundsätzlich in der Aufgabenerfüllung funktionieren.

6.2.1 Variante 3: Integration in die Bundesverwaltung

Das ESTI würde in dieser Variante vermutlich ins BFE integriert. Das BFE würde grundsätzlich sämtliche Aufgaben übernehmen, welche heute dem ESTI auferlegt sind. Dadurch fielen Doppelspurigkeiten in der Verfahrensabwicklung weg (bspw. bei Überweisungen). Das ESTI würde zu einer Sektion innerhalb des BFE. Es wäre nur noch ein Rechtsdienst notwendig. Das ESTI könnte auf die weiteren Ressourcen des Bundes zurückgreifen (insbesondere Supportprozesse).

Als Subvariante könnte bei der Reintegration des ESTI in die Bundesverwaltung geprüft werden, ob nicht bereits Einheiten bestehen, welche anstelle des BFE einige Aufgaben übernehmen könnten. Denkbar wären bspw. die Marktüberwachung sowie das freiwillige Sicherheitszeichen, welche beim SECO angegliedert werden könnten oder die Aufgaben im Rahmen der Unfalluntersuchungen, welche an die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle (SUST) delegiert werden könnten.

Vorteile der Variante	Nachteile der Variante
Kein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zur ES, Unabhängigkeit wäre sichergestellt	Grosser Veränderungsprozess für Verwaltung & ESTI-Mitarbeitende
Lösen der personellen Verflechtung zwischen ESTI und ES	Personalaufbau in der Bundesverwaltung
Reduktion von Redundanzen in der Verfahrensabwicklung mit dem BFE	Es ist von höheren Kosten für den Bund auszugehen
Reduktion auf einen zentralen Rechtsdienst	Weniger unternehmerische Freiheiten (Aufgaben)
Nutzung der bestehenden Infrastrukturen und Supportprozesse	Weniger finanzielle Freiheiten (bspw. Investitionen)
Vorgabe der Eigenwirtschaftlichkeit würde wegfallen, dadurch könnten die Gebühren gesenkt werden (Defizitdeckung des Bundes)	Komplexere Entscheidungswege, Einschränkung der unternehmerischen Freiheit

6.2.2 Variante 4) öffentlich-rechtliche Anstalt

Der erläuternde Bericht der EFV zum Corporate-Governance-Bericht stellt die Anstalt wie folgt vor²³:

Die Anstalt ist eine finanziell-organisatorisch selbständige Einheit, der die Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe obliegt. Verfügt eine Anstalt über eigene Rechtspersönlichkeit, ist sie selbständig; hat sie keine eigene Rechtspersönlichkeit, ist sie unselbständig. Die Anstalt ist nicht konkursfähig. Sie wird in Bezug auf die direkten Steuern gleich behandelt wie die Verwaltung; Sie ist in der Regel steuerbefreit. Im Gegensatz zu den privatrechtlichen Rechtsformen ist die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt typologisch nicht fixiert. Ihre Ausgestaltung ist demnach sehr offen.

²³ Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, S. 15 ff.

Als staatliche Organisation geniesst die selbständige Anstalt politisch in der Regel eine breitere Akzeptanz als ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, da sie organisatorisch leichter dem Bund als Träger zuzuordnen ist. Dies kann insbesondere für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und allenfalls im internationalen Verkehr mit Behörden vorteilhaft sein. Auch bleibt die Möglichkeit der demokratisch-politischen Einflussnahme gewahrt. Nachteilig ins Gewicht fällt, dass die Anstalt als staatliches Unternehmen auf Tätigkeiten beschränkt ist, welche durch die Gesetzgebung vorgegeben sind. Sollen neu erkannte Aufgaben rasch angepackt, die Betriebstätigkeit ausgeweitet bzw. Kunden bedürfnisorientiert bedient werden, stösst eine Anstalt tendenziell schneller an ihre Grenzen, als dies bei einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft der Fall ist.

Die Mehrzahl der Bundesaufgaben hat Monopolcharakter und wird vielfach über allgemeine Steuermittel (mit-)finanziert. Die solche Aufgaben erfüllenden, verselbständigten Einheiten handeln mehrheitlich auf der Basis des öffentlichen Rechts. Der Gewinnstrebigkeit sind bei Monopolaufgaben Grenzen gesetzt, bei gebührenfinanzierten Aufgaben ist sie sogar unzulässig. Deshalb liegt für solche Einheiten die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt nahe. Wo hingegen verselbständigte Einheiten sich weitgehendst über Preise am (allenfalls regulierten) Markt finanzieren und damit die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Selbständigkeit aufweisen, ist die Wahl einer privatrechtlichen Rechtsform sinnvoll. Eine Einheit, die überwiegend am Markt tätig ist, jedoch für die Erfüllung einzelner Aufgaben nach wie vor auf finanzielle Beiträge des Bund angewiesen ist, erfüllt die Voraussetzungen der privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht. Für sie ist die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft vorzusehen, wenn sie Drittinvestoren zugänglich gemacht werden soll. Soweit dies nicht der Fall ist, ist die Organisationsform der Anstalt zu wählen.

Im Vergleich zu den bestehenden öffentlich-rechtlichen Anstalten des Bundes erscheint das finanzielle Gewicht des ESTI als relativ gering. Ausserdem wird die heutige Aufgabenerfüllung als funktionierend befunden, weshalb eine Verstaatlichung nicht per se begründet werden müsste. Allerdings ist gemäss Corporate-Governance-Grundsätzen des Bundes für Aufgaben im Bereich Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht grundsätzlich die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt zu wählen. Insbesondere könnte durch eine ausgelagerte, öffentlich-rechtliche Anstalt die Unabhängigkeit klar ins Zentrum gerückt werden. Dies ist insbesondere wichtig, da eine politisch möglichst unabhängige Aufgabenerfüllung (Objektivität und Neutralität bei Entscheiden) gewährleistet werden sollte im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht.²⁴ Im Weiteren lassen sich auch bei der öffentlich-rechtlichen Anstalt verschiedene Argumente einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft regeln wie beispielsweise Reportingpflichten und Steuerungsmöglichkeiten.

Eine mögliche zusätzliche Argumentation würde allenfalls die Neuauflage der sogenannten zentralen Sicherheitsaufsichtsbehörde innerhalb des BFE in Anlehnung an das Sicherheitskontrollgesetz bieten. Denkbar wäre, dass in dieser öffentlich-rechtlichen Anstalt u.a. das ESTI, das ERI und die Talsperre zusammengeführt werden könnten. Selbstverständlich wäre auch eine öffentlich-rechtliche Anstalt alleine für das ESTI denkbar, müsste jedoch politisch gut begründet werden bzw. wäre es notwendig, die Problematik der Unabhängigkeit (auch ggü. den übrigen alternativen Organisationsformen) deutlich stärker zu gewichten als allfällige Synergieverluste mit ES.

²⁴ Bundesrat BR (2006), Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), S. 8262

Vorteile der Variante	Nachteile der Variante
Einhaltung der Good-Governance-Standards des Bundes bezüglich Rechtsform für Dienstleistungen in der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Die EFV führt zahlreiche Mustervorlagen für die öffentlich-rechtliche Anstalt	Initialaufwand für die Gründung (insb. politischer Prozess)
Eigene Rechtspersönlichkeit (Kein rechtliches Abhängigkeitsverhältnis zur ES), Unabhängigkeit wäre sichergestellt. Klare Kompetenzregelungen der Organe (Bundesgesetz)	Grosser Veränderungsprozess für Verwaltung & ESTI-Mitarbeitende
Lösen der personellen Verflechtung zwischen ESTI und ES (insb. Aufsicht)	Übernahme von nicht gesetzlich vorgegebenen Aufgaben/Dienstleistungen weitestgehend nicht möglich (eingeschränkte unternehmerische Freiheiten)
Vollständige Eigenwirtschaftlichkeit würde wegfallen. Je nach Ausgestaltung können Synergien in den Supportprozessen genutzt werden (bspw. Tresorerie durch EFV)	Stärkere politische Exponierung (regelmässige Involvement Bundesrat und Parlament)

7 Finanzierungvarianten

Zur Optimierung der Finanzierungssituation des ESTI bestehen grundsätzlich Möglichkeiten auf der Einnahmen- als auch der Ausgabenseite. Vom ESTI wurde bereits eine entsprechende Analyse mit Lösungsansätzen durchgeführt. Diese diene uns als Grundlage für unsere weiterführenden Überlegungen. Unsere nachfolgenden Empfehlungen sind demnach als Ergänzung zu dieser Analyse zu verstehen.

Auf der Einnahmenseite könnten über eine Gebührenerhöhung Mehreinnahmen generiert werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob eine neuerliche Gebührenerhöhung allgemein akzeptiert werden würde. Das ESTI hat in der kürzeren Vergangenheit bereits mehrfach von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Im Weiteren wäre zu klären, bis in welchem Umfang Gebührenerhöhung noch zulässig wären gemäss den einschlägigen Vorgaben. Unter Berücksichtigung, dass die Erhöhungen in der Vergangenheit primär über den Zuschlagssatz erfolgten, müsste geklärt werden, wie nahe sich dieser bereits bei den 20 % befindet. Es stellt sich generell die Frage, ob die gemäss ESTI-Verordnung maximal anzuwendenden 20 % heute noch ausreichen, um die Tätigkeiten des ESTI umfassend finanzieren zu können. Dies unter Berücksichtigung, dass die in Kapitel 3.3 dargelegten Aufgaben, vom ESTI über diesen Zuschlag mitfinanziert werden müssen.

Im Rahmen unserer Erhebungen haben wir festgestellt, dass die Rolle des ESTI als Fachbehörde im Zusammenhang mit Sachplanverfahren unter der Leitung des BFE nicht konsequent entschädigt wird. Das BFE kann generell auf das ESTI zugreifen ohne Kostenfolge. Zwar resultierte für das ESTI im 2018 zum ersten Mal seit längerer Zeit wieder ein Verlust, doch da zum Erhebungszeitpunkt auch im 2019 im besten Fall von einem leicht positiven Ergebnis ausgegangen wurde, zeigen die Planungen eher in die Richtung, dass die Gebühreneinnahmen in näherer Zukunft nicht mehr ausreichen. Trotzdem ist das ESTI dafür verantwortlich, dass begründete Aufwände konsequent in Rechnung gestellt werden.

Aufgrund der heutigen Konstellation erachten wir das Klumpenrisiko bei den Einnahmen aus Gebühren in Plangenehmigungsverfahren als massgeblich. Sollte die Gebühr für Planvorlagen wegfallen oder wesentlich reduziert werden, hätte dies für das ESTI gravierende Konsequenzen. Alternativ könnte das ESTI für die hoheitlichen Aufgaben, die von öffentlicher Bedeutung sind (bspw. Erfüllung des Service public), subventioniert werden. Aufgrund des heutigen Regelwerks ist dies zwar wohl nicht möglich, da das ESTI eigenwirtschaftlich betrieben werden muss, doch eine Anpassung dieser Grundlagen (konkret ESTI-Verordnung) erscheint aufgrund der vorliegenden Thematik aus unserer Sicht naheliegend.

Die Hürden, um Finanzhilfen in Anspruch nehmen zu können sind hoch, ein entsprechender Antrag müsste gut begründet werden. Generell können Finanzhilfen gemäss Subventionsgesetz ausgerichtet werden, wenn:

- der Bund ein Interesse an der Unterstützung einer bestimmten Tätigkeit hat,
- die private oder kantonale Tätigkeit ohne die Bundesunterstützung nicht hinreichend ausgeübt würde,
- alternative Finanzierungen nicht ausreichen und
- sich keine zweckdienlicheren Massnahmen anbieten.

Es sollten jene Lasten ausgeglichen werden, die Dritten bei der Erfüllung bundesrechtlicher Pflichten bzw. bei Gewährleistung bestimmter Leistungen an Stelle des Bundes entstanden sind. Solche Leistungen basieren auf einem Gesetz oder einer Verordnung der Bundesversammlung oder auf einem Vertrag.

Da das ESTI bzw. die ausgeführten Aufgaben aus unserer Sicht die oben erwähnten Kriterien erfüllen, erscheint dieses Mittel trotz der bestehenden Hürden nicht unrealistisch, vorausgesetzt die bestehende Verordnung wird entsprechend angepasst.

Auf der Ausgabenseite ist insbesondere ein Dienstleistungsabbau ein mögliches Instrument, um die Finanzierungssituation zu optimieren. Tätigkeiten wie die Marktüberwachung könnten allenfalls auch durch die Bundesverwaltung (bspw. SECO) ausgeführt werden. Auch die Unfalluntersuchungen könnten an die SUST übertragen werden, welche bereits über entsprechende Strukturen verfügt. Zu beachten ist, dass auch ein Leistungsabbau eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfordern würde.

8 Empfehlungen

8.1 Organisationsform

Im Rahmen unserer Arbeiten haben wir dargelegt, dass eine tiefergreifende Stärkung der Unabhängigkeit des ESTI (personell und institutionell) nur über die Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit erreicht werden kann und der Unabhängigkeit für die längerfristige Aufgabenerfüllung des ESTI eine höhere Priorität beizumessen ist als den potentiell negativen Effekten (bspw. Gründungskosten, administrativer Aufwand oder politischer Prozess) einer Reorganisation. Wir sind weiter der Meinung, dass bezugnehmend auf die hoheitlichen Aufgaben und der Stellung des Eidgenössischen Starkstrominspektorates eine Verstaatlichung im Grundsatz geprüft werden sollte. Dies auch aufgrund der Erkenntnisse aus dem Corporate-Governance-Bericht des Bundes.

*"Damit der Bund sich besondere Informations- und Einflussrechte organisationsrechtlich sichern kann, ist für verselbständigte Einheiten mit Aufgaben, die hoheitlichen bzw. Monopolcharakter aufweisen und entweder über allgemeine Steuermittel oder über Gebühren finanziert werden, die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt zu wählen. Die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft ist für Einheiten vorzusehen, die mehrheitlich preisfinanziert am (allenfalls regulierten) Markt tätig sind, keine hoheitlichen Leistungen erbringen, die Voraussetzung für ihre wirtschaftliche Selbständigkeit erfüllen und damit auch für die Beteiligung Dritter offenstehen. Andere Rechts- bzw. Organisationsformen, insbesondere spezialgesetzliche Mischformen, sollen mit Rücksicht auf die Aufgabenvielfalt des Bundes nur im Sinne einer Ausnahme zulässig sein. Die Notwendigkeit dieser Ausnahme ist jedoch speziell zu begründen."*²⁵

Als Organisationsform sehen wir die öffentlich-rechtliche Anstalt als die sachlogischste Variante einer Verstaatlichung an. Insbesondere könnten Synergien mit weiteren Aufsichtsbehörden erschlossen werden, um eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Anstalt im Aufsichtsbereich zu bilden. Dies würde zudem die politische Relevanz erhöhen, aber auch dazu beitragen, dass Behörden mit ähnlichen Aufgaben weniger heterogen organisiert wären, wie dies heute der Fall ist. Sollen hingegen die unternehmerische Handlungsfähigkeit stärker gewichtet und neue Marktpotentiale erschlossen werden, käme hierfür die privatrechtliche Aktiengesellschaft in Frage. Unter Berücksichtigung der ausgeführten Argumente wäre hier die zweckmässige Ausgestaltung der Corporate Governance entscheidend. Bis zu einer allfälligen Verselbständigung des ESTI empfehlen wir die in der Variante Status Quo+ dargelegten Massnahmen umzusetzen.

8.2 Finanzierung

Die längerfristige Finanzierung ist abhängig von der gewählten organisatorischen Lösungsvariante. Generell empfehlen im Detail zu beurteilen, welche Bereiche des ESTI allenfalls subventioniert werden könnten und welche Voraussetzungen hierfür zu schaffen sind. Zudem sollte das ESTI stringent seine Einnahmenquellen auszuschöpfen, auch bei Dienstleistungen zu Gunsten der zentralen Bundesverwaltung. Weiter sollte geprüft werden, welche Aufgaben allenfalls durch bestehende Strukturen in gleicher Qualität günstiger erledigt werden könnten (bspw. SUST).

²⁵ Bundesrat BR (2006), Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), S. 8268

9 Schlussbemerkungen

Wir haben diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Informationen sowie der durchgeführten Erhebungen und Abklärungen erstellt. Die Feststellungen, Beurteilungen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf Grundlagen, welche uns bis zum Stichtag (31.03.2020) vorlagen. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesem Datum zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht abgebildet sind.

BDO AG

Michael Käsermann
Projektleiter

ppa. Michael Schüpbach
Stv. Projektleiter

Anhang 1: Dokumentenverzeichnis

Rechtliche Grundlagen:

- Bundesgesetz betreffend die elektrischen Schwach- und Starkstromanlagen (SR 734.0)
- Bundesgesetz über die Produktesicherheit (SR 930.11)
- Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.32)
- Verordnung über elektrische Schwachstromanlagen (SR 734.1)
- Verordnung über elektrische Starkstromanlagen (SR 734.2)
- Verordnung über Geräte und Schutzsysteme zur Verwendung in explosionsgefährdeten Bereichen (SR 734.6)
- Verordnung über das Eidgenössische Starkstrominspektorat (SR 734.24)
- Verordnung des UVEK über die Übertragung von Untersuchungskompetenzen in Verwaltungsstrafverfahren an das Eidgenössische Starkstrominspektorat (SR 734.241)
- Verordnung über das Plangenehmigungsverfahren für elektrische Anlagen (SR 734.25)
- Verordnung über elektrische Niederspannungserzeugnisse (SR 734.26)
- Verordnung über elektrische Niederspannungsinstallationen (SR 734.27)
- Verordnung des UVEK über elektrische Niederspannungsinstallationen (SR 734.272.3)
- Verordnung über elektrische Leitungen (SR 734.31)
- Verordnung über die Meldepflicht und die Nachprüfung der Berufsqualifikationen von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern in reglem. Berufen (SR 935.011)
- Vertrag zwischen dem Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) und Electrosuisse, Verband für Elektro-, Energie- und Informationstechnik betreffend die Führung des Eidgenössischen Starkstrominspektorates (ESTI) - in Kraft seit 1. Juli 2018
- Reglement der Koordinationskommission Starkstrominspektorat (KKS) - in Kraft seit 1. Juli 2018
- Eisenbahngesetz (SR 742.101)
- Verordnung über Bau und Betrieb der Eisenbahnen (SR 742.141.1)
- Bundesgesetz über die Luftfahrt (SR 748.0)
- Verordnung über die Luftfahrt (SR 748.01)
- Verordnung über den Flugsicherungsdienst (SR 748.132.1)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz; SR 616.1)

Grundlagen zur Corporate Governance

- Bundesamt für Justiz BJ (1989), Kontrolle und Aufsicht des Bundesrats über die "halbstaatlichen" Unternehmungen, GAAC 54.36, 10. November 1989
- Bundesrat BR (2004), Bericht des Bundesrates «Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public)» vom 23. Juni 2004, abgerufen von <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/9238.pdf> (Abruf am 15.03.2020)
- Bundesrat BR (2006), Bericht des Bundesrats zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006, abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf> (Abruf am 15.03.2020)
- Bundesrat BR (2009), Zusatzbericht des Bundesrats zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats vom 25. März 2009, abgerufen von <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2009/2659.pdf> (Abruf am 15.03.2020)
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFD (2006), Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 13. September 2006, abgerufen von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Erl%C3%A4uternder%20Bericht%20der%20EFV%20vom%2013.9.2006.pdf.download.pdf/Bericht_EFV_d.pdf (Abruf am 15.03.2020)
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2019a), Corporate Governance des Bundes, Leitsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes, Version vom 06.08.2019, abgerufen von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/37%20Leits%C3%A4tze.pdf.download.pdf/CG_Leitsaetze_d.pdf (Abruf am 15.03.2020)
- Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2019b), Muster-Anforderungsprofil für Mitglieder des Verwaltungs- bzw. des Institutsrats von verselbstständigten Organisationen des Bundes vom November 2019, abgerufen von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Muster%20Anforderungsprofil%20f%C3%BCr%20VRIR.pdf.download.pdf/Musteranforderungsprofil_def.pdf (Abruf am 15.03.2020)
- Jaag Tobias (2000), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Tobias Jaag (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000
- OECD (2015a), G20/OECD principles of corporate governance, Paris 2015
- OECD (2015b), OECD-Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen, Ausgabe 2015, Paris 2015
- OECD (2015c), State-owned enterprise governance: A stocktaking of government rationales for enterprise ownership, Paris 2015
- OECD (2018), Professionalizing Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices 2018
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2015), Evaluation der Unabhängigkeit von Aufsichts- und Regulierungsbehörden der dezentralen Bundesverwaltung vom 2. Februar

2015, abgerufen von <https://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommission-GPK/berichte-2015/Documents/bericht-materialien-pvk-2015-02-02-d.pdf> (Abruf am 15.03.2020)

- Schweizerische Eidgenossenschaft (2009), Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats vom 25.03.2009, abgerufen von https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Umsetzungsplanung%20zum%20Corporate-Governance-Bericht%20des%20Bundesrates%20vom%2025.3.2009.pdf.download.pdf/Umsetzungsplanung_CG_25032009_d.pdf (Abruf am 15.03.2020)

Unterlagen Bundesamt für Verkehr

- Vorstellungspräsentation Bundesamt für Verkehr (20.02.2020)

Unterlagen BAZL

- Strategischer Auftrag Luftfahrtentwicklung LE gültig ab 01.01.2017
- Strategischer Auftrag Sicherheit Infrastruktur SI gültig ab 01.01.2017

Unterlagen Electrosuisse

- Geschäftsbericht Electrosuisse 2018
- Jahresrechnung Electrosuisse 2018
- Managementhandbuch Electrosuisse (MHB) - Zugriff vor Ort am 11.11.2019

Unterlagen ESTI

- Organigramm ESTI September 2019
- Jahresrechnung ESTI 2018
- Kostenstellenauszüge ESTI
- Übersicht interne Verrechnungen zwischen Electrosuisse und ESTI 2018
- Umlageschlüssel aus den Jahren 2018, 2019 und 2020
- Reporting ESTI 2018
- Budget ESTI 2020
- Protokolle KKS aus den Jahren 2018 (94 - 97)
- Bulletin (2014), Artikel "111 Jahre Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI" (2014), abgerufen von https://www.ub.unibas.ch/digi/a125/sachdok/2015/BAU_1_6344725.pdf (Abruf am 15.03.2020)
- Kurzanalyse betreffend Finanzierung des ESTI in Zukunft, R. Amstutz, 22.02.2019

Weitere relevante Unterlagen:

- BDO (2020), Prüfung der Corporate-Governance und der generellen Unabhängigkeit vom Verband Electrosuisse, Schlussbericht vom 30.01.2020
- Bundesamt für Energie BFE (2016), Prüfung der Unabhängigkeit des Eidgenössischen Starkstrominspektorats ESTI, Bericht aus dem Jahre 2016
- Jauslin Matthias (2018), Nationalrat, Interpellation 18.4179 "Sind die engen Verflechtungen von Electrosuisse und Eidgenössischem Starkstrominspektorat noch zeitgemäss?"
- Preisüberwachung PUE (2017), Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Die Gebühren und der Preisüberwacher, Bericht vom Februar 2017 abgerufen von https://www.preisueberwacher.admin.ch/dam/pue/de/dokumente/studien/Die%20Geb%C3%BChren%20und%20der%20Preis%C3%BCberwacher.pdf.download.pdf/02_02_17%20Geb%C3%BChrenpapier_d.pdf (Abruf am 15.03.2020)

Webseiten

- Eidgenössisches Starkstrominspektorat ESTI (2020), abgerufen von <https://www.esti.admin.ch/de/esti-startseite/> (Abruf am 15.03.2020)
- Electrosuisse (2020), abgerufen von <https://www.electrosuisse.ch/de/ueber-electrosuisse/> (Abruf am 15.03.2020)
- Bundesamt für Verkehr (2020a), Elektrische Anlagen, abgerufen von <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/organisation/sicherheit/elektrische-anlagen.html> (Abruf am 15.03.2020)
- Bundesamt für Verkehr (2020b), Organisation, abgerufen von <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/organisation.html> (Abruf am 15.03.2020)
- Bundesamt für Zivilluftfahrt (2020), Organisation, abgerufen von <https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/das-bazl/organisation.html> (Abruf am 15.03.2020)
- Skyguide (2020), abgerufen von <https://www.skyguide.ch/de/company/ueber-skyguide/> (Abruf am 15.03.2020)
- UVEK (2020), So steuert der Bund die bundesnahen Unternehmen, abgerufen von <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/steuerung.html>