



## Hochseeschiffahrts-Bürgschaften

**Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte  
vom 26. Juni 2018**

**Ergänzung des Bundesrates zu seiner Stellungnahme  
vom 28. September 2018**

vom 29. Mai 2019

---

Sehr geehrte Frauen Kommissionspräsidentinnen  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) haben am 26. Juni 2018 ihren Bericht zu den Hochseeschiffahrts-Bürgschaften verabschiedet. Der Bundesrat hat am 28. September 2018 dazu Stellung genommen. In seiner Stellungnahme kündigte er an, die Empfehlungen 3–5 des Berichts der GPK vertieft zu prüfen.

Nachstehend berichten wir über das Ergebnis der vertieften Prüfung der Empfehlungen 3–5.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frauen Kommissionspräsidentinnen, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

29. Mai 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Im Bericht «Hochseeschiffahrts-Bürgschaften» vom 26. Juni 2018<sup>1</sup> gaben die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) dem Bundesrat mehrere Empfehlungen zur Regelung und Praxis der Administrativuntersuchung ab, darunter die folgenden:

### *Empfehlung 3* Unabhängigkeit des Administrativuntersuchungsorgans

Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Vorgabe von Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV, wonach das Administrativuntersuchungsorgan nicht im von der Administrativuntersuchung betroffenen Aufgabengebiet tätig sein darf, zu präzisieren.

### *Empfehlung 4* EFK und Administrativuntersuchungen

Die GPK bitten den Bundesrat, explizit zu klären, ob es zulässig und zweckmässig ist, dass die EFK (bzw. deren Exponenten) als oberstes Finanzaufsichtsorgan und unabhängige Behörde im Auftrag von Departementen im Rahmen der Dienstaufsicht Administrativuntersuchungen durchführen.

### *Empfehlung 5* Allgemeine Fragen zu Administrativuntersuchungen

Die GPK ersuchen den Bundesrat, zu überprüfen, ob eine Administrativuntersuchung gestützt auf Artikel 27d RVOV nur an Personen oder an Behörden vergeben werden darf und inwiefern die Beaufsichtigung eines Bundesangestellten als Beauftragten durch die vorgesetzte Person die Unabhängigkeit des Beauftragten tangiert.

### *Empfehlung 6* Kompetenzzentrum für Administrativuntersuchungen

Die GPK ersuchen den Bundesrat, zu prüfen, ob auf Stufe Bund (z.B. im Bundesamt für Justiz) ein Kompetenzzentrum für Administrativuntersuchungen geschaffen werden sollte, welches Auftraggeber und –nehmer einer Administrativuntersuchung insbesondere hinsichtlich rechtlicher Fragen beraten könnte.

<sup>1</sup> BBl 2018 6205

In seiner Stellungnahme vom 28. September 2018<sup>2</sup> zum Bericht «Hochseeschiff-fahrts-Bürgschaften» der GPK führte der Bundesrat aus, dass er die Empfehlung 3 aufnehmen werde. Hinsichtlich der Empfehlung 4 erklärte sich der Bundesrat bereit abzuklären, ob es zulässig und zweckmässig ist, dass die EFK bzw. deren Exponenten als oberstes Finanzaufsichtsorgan und unabhängige Behörde im Auftrag von Departementen im Rahmen der Dienstaufsicht Administrativuntersuchungen durchführen. Ebenso kündigte er an, die Frage vertieft zu prüfen, ob inskünftig natürliche und juristische Personen beauftragt werden können und inwiefern die Beaufsichtigung eines Bundesangestellten als Beauftragten durch die vorgesetzte Person die Unabhängigkeit des Beauftragten tangiert (Empfehlung 5). Zu Empfehlung 6 hielt er demgegenüber fest, es bestehe kein Anlass, die Prüfung eines Kompetenzzentrums für Administrativuntersuchungen in die Wege zu leiten.

Ebenfalls am 28. September 2018 beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei (und hinsichtlich des Prüfauftrags unter Ziff. 2.3 auch das Bundesamt für Justiz) mit vier Prüfaufträgen zur Administrativuntersuchung (vgl. unten Ziff. 2 Prüfaufträge). Ferner beauftragte er die Bundeskanzlei, ihm bis Ende 2019 über das Ergebnis der Prüfungen Bericht zu erstatten und Antrag zum weiteren Vorgehen zu stellen.

Am 16. Januar 2019 kündigte der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Schreiben der beiden GPK vom 29. November 2018 betreffend «Hochseeschiff-fahrts-Bürgschaften. Zusätzliche Fragen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK) vom 29. November 2018 zur Stellungnahme des Bundesrates vom 28. September 2018» an, dass er bis Anfang des zweiten Quartals 2019 einen Kurzbericht zu den Empfehlungen 3, 4 und 5 verabschiedet wird, der im Rahmen der Untersuchung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle berücksichtigt werden kann.

## 2                                    **Prüfaufträge**

### 2.1                                   **Grundzüge des Instruments der Administrativuntersuchung**

Im Nachgang zum Bericht vom 30. September 2003<sup>3</sup> der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte «Zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungsinternen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen «Südafrika» verabschiedete der Bundesrat am 10. Dezember 2004<sup>4</sup> Bestimmungen zur Administrativuntersuchung in den Artikeln 27a ff. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>5</sup> (RVOV).

Mit einer Administrativuntersuchung wird in der Regel im Rahmen der Wiederherstellung von geordneten Verwaltungsabläufen die gründliche Aufklärung von mutmasslichen verwaltungsinternen Fehlleistungen administrativer oder persönlicher

2    BBI 2018 6277

3    BBI 2004 5225

4    AS 2004 5251

5    SR 172.010.1

Art bezweckt. Die Untersuchung dient der Klärung, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert. Die Administrativuntersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen (Art. 27a Abs. 2 RVOV). Sie wird durch die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sowie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler in den ihnen unterstehenden Verwaltungseinheiten angeordnet. Diese können die Zuständigkeit an die ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten delegieren. Ist von einer Administrativuntersuchung mehr als ein Departement, einschliesslich der Bundeskanzlei, betroffen, so ordnet der Bundesrat die Untersuchung an (Art. 27c RVOV). Das nach Artikel 27d RVOV mit der Administrativuntersuchung beauftragte Untersuchungsorgan liefert der anordnenden Stelle einen Bericht ab, in dem es den Ablauf sowie die Ergebnisse der Untersuchung darstellt und Vorschläge für das weitere Vorgehen präsentiert (Art. 27j RVOV).

## 2.2 Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane

Prüfung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane nach Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1). Vorschlag – soweit nötig – einer Präzisierung.

Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV verlangt, dass die mit der Administrativuntersuchung beauftragten Personen nicht im zu untersuchenden Aufgabenbereich tätig sind. Damit soll die persönliche Unabhängigkeit der beauftragten Personen gewährleistet werden. Sinn und Zweck ist es, Interessenkonflikte und den Anschein der Befangenheit zu vermeiden. Der Auftrag sollte daher in der Regel nicht an eine Person ergehen, die innerhalb des gleichen Departements tätig ist. Hingegen kann grundsätzlich eine Person aus anderen Bereichen der zentralen oder der dezentralen Bundesverwaltung, aus einem bundesnahen Unternehmen oder von einem Gericht des Bundes herangezogen werden.<sup>6</sup> Der Beizug einer solchen Person aus einem anderen Aufgabenbereich ist indessen aus Sicht des Bundesrates nach Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV nicht möglich, wenn sie während des zu untersuchenden Zeitraums mit dem zu untersuchenden Aufgabenbereich zusammengearbeitet hat und diese Zusammenarbeit über rein sporadische Kontakte hinausging.

Vor der Erteilung des Auftrags muss der Auftraggeber eine zumindest summarische Prüfung vornehmen, ob eine Interessenkollision im Sinne der Kriterien von Artikel 10 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968<sup>7</sup> (VwVG) vorliegen oder ob aus anderen Gründen der Anschein der Befangenheit entstehen könnte. Sollten Interessenkollisionen erst nachträglich auftreten, so gelten nach Artikel 27d Absatz 4 RVOV für die beauftragten Personen die Bestimmungen über den Ausstand nach Artikel 10 VwVG sinngemäss. Gleichzeitig ist auch die zu beauftragende

<sup>6</sup> Vgl. auch Rainer J. Schweizer / Daniel Kettiger, Administrativuntersuchung, in: Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 674, hier 681.

<sup>7</sup> SR 172.021

Person verpflichtet, den Auftraggeber über allfällige – bereits bestehende oder drohende – Ausstandsgründe frühzeitig und umfassend aufzuklären.

Die Anforderungen an die Unabhängigkeit in Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV sind somit aus Sicht des Bundesrates klar genug: Es besteht kein Bedarf, die Rechtsgrundlagen anzupassen.

### 2.3 **Zweckmässigkeit der Durchführung von Administrativuntersuchungen durch die EFK**

Gemeinsame Prüfung mit dem BJ, ob es zulässig und zweckmässig ist, dass die EFK (bzw. deren Exponenten) als oberstes Finanzaufsichtsorgan und unabhängige Behörde im Auftrag von Departementen im Rahmen der Dienstaufsicht Administrativuntersuchungen durchführt.

Nach dem Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967<sup>8</sup> (FKG) ist die EFK das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes (Art. 1 Abs. 1 FKG). Gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b FKG unterstützt sie den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung. Sie ist nur der Bundesverfassung (BV)<sup>9</sup> und dem Gesetz verpflichtet und im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig. Sie kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden (Art. 1 Abs. 2 dritter Satz FKG). Die EFK übt gemäss Artikel 5 Absatz 1 FKG die Finanzaufsicht nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit, der Rechtmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Dabei führt sie Wirtschaftlichkeitsprüfungen durch, in denen sie abklärt, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben (Art. 5 Abs. 2 FKG). Artikel 6 FKG beinhaltet eine nicht abschliessende Liste von Kontrollaufgaben der EFK.

Beim Erlass der Artikel 27a ff. RVOV zur Administrativuntersuchung hat man wohl in erster Linie an natürliche Personen sowie an juristische Person aus der Privatwirtschaft als zu beauftragende Personen gedacht (vgl. unten Ziff. 2.4). Es ist indessen kein Grund ersichtlich, dass nicht auch Bundesstellen, die die nötigen Voraussetzungen erfüllen, Administrativuntersuchungen durchführen können. Gerade die EFK, die aufgrund ihrer Aufgabe, Bundesversammlung und Bundesrat bei ihren Aufsichtstätigkeiten zu unterstützen, über wichtige Kompetenzen verfügt, sollte daher grundsätzlich mit einer Administrativuntersuchung beauftragt werden können. Führt die EFK eine Administrativuntersuchung durch, so stützt sich ihre Tätigkeit indessen nicht auf das FKG, sondern auf die Artikel 27a ff. RVOV.<sup>10</sup> Das bedeutet auch, dass die EFK nicht nach Artikel 14 FKG gegenüber der Finanzdelegation über

<sup>8</sup> SR 614.0

<sup>9</sup> SR 101

<sup>10</sup> Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6211/2017 vom 14. Mai 2018 in Sachen A. gegen EFK.

das Ergebnis der Administrativuntersuchung Bericht erstattet. Die Verantwortung für die Untersuchung liegt vielmehr beim Auftraggeber.

Soll die EFK mit einer Administrativuntersuchung beauftragt werden und ist mehr als ein Departement betroffen (einschliesslich Bundeskanzlei), so ordnet der Bundesrat sie an und beauftragt damit die EFK (vgl. Art. 27c Abs. 2 RVOV). In den übrigen Fällen können die Departemente und die BK die Untersuchung anordnen und der EFK den Auftrag erteilen. Voraussetzung für die Auftragserteilung an die EFK ist insbesondere die Erfüllung der Kriterien nach Artikel 27d Absatz 1 Buchstaben a–c RVOV. Aufgrund ihrer Kernkompetenzen kommt die EFK vor allem für Abklärungen im Bereich der Finanzaufsicht in Frage (vgl. Art. 27d Abs. 1 Bst. a RVOV).

Eine Administrativuntersuchung lebt von ihrer Glaubwürdigkeit. Es darf nicht der Anschein entstehen, dass Interessenkonflikte bestehen könnten. An die Unbefangenheit sind deshalb hohe Ansprüche zu stellen. Aus diesem Grund ist ausgeschlossen, dass die EFK mit einer Administrativuntersuchung beauftragt wird, wenn sie während des zu untersuchenden Zeitraums im zu untersuchenden Bereich als Aufsichtsorgan nach FKG tätig war (vgl. Art. 27d Abs. 1 Bst. b und c RVOV). Vor diesem Hintergrund ist es beispielsweise nicht ausreichend, wenn die EFK nur Personen für die Durchführung der Administrativuntersuchung einsetzt, die nicht an früheren Prüfungen der EFK im besagten Bereich teilgenommen haben.

Somit kann die EFK in der Praxis nur mit einer Administrativuntersuchung beauftragt werden, wenn sie im zu untersuchenden Bereich während des zu untersuchenden Zeitraums keine Prüfungen inklusive Nachkontrollen und Folgearbeiten durchgeführt hat. In diesen Fällen sind aber weitere mögliche Befangenheitsgründe sowie die Zweckmässigkeit eines Untersuchungsauftrags an die EFK zu prüfen.

Hinsichtlich der Zweckmässigkeit ist zu betonen, dass die Einsetzung der EFK in einer Administrativuntersuchung aufgrund ihres spezifischen Fachwissens sinnvoll sein kann. Angesichts der umfangreichen Prüfungstätigkeit der EFK im Rahmen ihres Grundauftrags dürfte die EFK jedoch aufgrund der Vorgaben der Unabhängigkeit und der Vermeidung von Interessenkollisionen insbesondere nach Artikel 27d Absätze 1 Buchstaben b und c sowie 4 RVOV nur in beschränktem Masse als Untersuchungsorgan in einer Administrativuntersuchung eingesetzt werden können. Es ist jedenfalls im Einzelfall sorgfältig zu prüfen, ob ein Anschein der Befangenheit entstehen könnte und darum der Beizug einer anderen Stelle als der EFK vorzuziehen wäre.

## 2.4 Auftrag für eine Administrativuntersuchung auch an Behörden?

Überprüfung, ob eine Administrativuntersuchung gestützt auf Artikel 27d RVOV nur an Personen oder auch an Behörden vergeben werden darf und inwiefern die Beaufsichtigung eines Bundesangestellten als Beauftragten durch die Vorgesetzte Person die Unabhängigkeit des Beauftragten tangiert.

### *Allgemeines*

Nach dem Wortlaut von Artikel 27d Absatz 1 RVOV können Personen mit einer Administrativuntersuchung beauftragt werden. Der Auftrag kann an eine oder an mehrere Personen erteilt werden (vgl. 27d Abs. 1 RVOV).<sup>11</sup> Er kann auch an Personen ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden (Art. 27d Abs. 2 RVOV).

### *Auftragserteilung an Behörden*

Auf Seite 4 der Erläuterungen zur Änderung vom 10. Dezember 2004 der RVOV wird ausgeführt, dass der Auftrag grundsätzlich an natürliche und juristische Personen vergeben werden kann. Mit den juristischen Personen sind wohl in erster Linie privatrechtliche Wirtschaftsprüfungsgesellschaften gemeint. Beim Erlass der Bestimmungen zu den Administrativuntersuchungen im Jahre 2004 hatte der Bundesrat Behörden wie die EFK, die zur Bundesverwaltung gehören, nicht im Blick. Wie unter Ziffer 2.3 ausgeführt, ist die EFK eine Behörde, die den Bundesrat bei der Ausübung der Aufsicht unterstützt. Artikel 27d Absatz 2 RVOV ist daher so ausulegen, dass Behörden, die wie die EFK Aufsichtsaufgaben für den Bundesrat wahrnehmen, beauftragt werden können, eine Administrativuntersuchung durchzuführen, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 27d Absatz 1 RVOV erfüllt sind (vgl. Ziff. 2.3).

### *Unabhängigkeit von Bundesangestellten als Beauftragte*

Beauftragte sind hinsichtlich des Auftrags der Administrativuntersuchung nur gegenüber dem Auftraggeber rechenschaftspflichtig (Art. 27j RVOV). Handelt es sich bei den Beauftragten um Bundesangestellte, die innerhalb der Hierarchie der Bundesverwaltung tätig sind, so ist ihre Unabhängigkeit sicherzustellen. Das bedeutet u. a., dass eine schriftliche Zusicherung der vorgesetzten Stellen vorliegen muss, weder den beauftragten Personen Anweisungen im Rahmen der Administrativuntersuchung zu erteilen noch von den beauftragten Personen während der Untersuchung die Herausgabe von im Rahmen der Auftragserfüllung erhaltenen Informationen zu verlangen.

<sup>11</sup> Vgl. Administrativuntersuchung Beschaffungsprozesse Insieme vom 13. Juni 2002; vgl. auch S. 4 der Erläuterungen zur Änderung vom 10. Dez. 2004 der RVOV, in denen von beauftragten Personen in der Mehrzahl die Rede ist.

---

### 3 **Fazit**

- Die Anforderungen an die Unabhängigkeit des mit einer Administrativuntersuchung Beauftragten ergeben sich bereits aus den bestehenden Bestimmungen der RVOV. Es besteht kein Handlungsbedarf, diese zu präzisieren.
- Die Vergabe von Administrativuntersuchungen an Behörden wie die EFK, die gemäss Gesetz den Bundesrat bei der Ausübung der Aufsicht unterstützen, ist grundsätzlich möglich. Dabei müssen aber die Vorgaben an die Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenkollisionen nach Artikel 27*d* Absätze 1 Buchstaben b und c sowie 4 RVOV eingehalten werden.
- Die Einsetzung der EFK in einer Administrativuntersuchung kann aufgrund ihres spezifischen Fachwissens zwar sinnvoll sein. Angesichts der umfangreichen Prüfungstätigkeit der EFK im Rahmen ihres Grundauftrags kann die EFK jedoch aufgrund der Vorgaben an die Unabhängigkeit und zur Vermeidung von Interessenkollisionen in der Praxis nur in beschränktem Masse als Untersuchungsorgan in einer Administrativuntersuchung eingesetzt werden.
- Aufträge für Administrativuntersuchungen können grundsätzlich sowohl an natürliche wie auch an juristische Personen vergeben werden.
- Sollen Angestellte der Bundesverwaltung mit Administrativuntersuchungen beauftragt werden, so ist mit geeigneten Massnahmen (schriftliche Zusicherung, weitere Massnahmen im Einzelfall) sicherzustellen, dass sie hinsichtlich des Auftrags nur gegenüber dem Auftraggeber rechenschaftspflichtig sind und den betreffenden Auftrag ohne Beaufsichtigung und Weisungen durch die vorgesezte Stelle erfüllen können.