zu 07.494

**Parlamentarische Initiative
Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen
Zielen der verselbstständigten Einheiten**

**Bericht vom 29. März 2010 der Finanzkommission des Nationalrates
Stellungnahme des Bundesrates**

vom 19. Mai 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 29. März 2010 der Finanzkommission des Nationalrates betreffend das parlamentarische Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Mai 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 13. September 2006 hat der Bundesrat den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vorgelegt¹. In Beantwortung von drei parlamentarischen Vorstößen hat er damit die Grundlage geschaffen für eine einheitliche und kriteriengeleitete Praxis bei der Auslagerung von Bundesaufgaben sowie bei der Steuerung von dergestalt verselbstständigten Einheiten. Im Kern beantwortet der Bericht drei Fragen: Gestützt auf eine Aufgabentypologie zeigt er erstens auf, welche Tätigkeiten des Bundes sich für eine Auslagerung eignen. Zweitens gibt er in 28 Leitsätzen, die sich an dieser Aufgabentypologie orientieren, Empfehlungen für die Steuerung und Kontrolle verselbstständigter Einheiten. Drittens stellt er Regeln auf für die institutionelle Rollenteilung bei der Ausübung der Steuerungs- und Kontrollfunktionen. Ausgeklammert blieb im Bericht die Gestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht, auf deren Erörterung der Bundesrat mit Rücksicht auf die Gewaltentrennung verzichtet hat.

Der Nationalrat nahm vom Corporate-Governance-Bericht am 12. März 2008 Kenntnis, der Ständerat am 23. September 2008. Aus der Beratung des Berichts in der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission (GPK-N) sowie der mitberichtenden Finanzkommission (FK-N) ergingen zum einen vier Postulate, die der Bundesrat am 25. März 2009 mit einem Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht beantwortet hat. Zum anderen nahm die FK-N im Rahmen einer parlamentarischen Initiative, welche die Schwesterkommission des Ständerats am 20. März 2008 einstimmig unterstützte, die Konkretisierung der Oberaufsicht des Parlaments im Bereich der Corporate Governance an die Hand. Die dazu eingesetzte Ad-hoc-Subkommission legte am 23. Juni 2009 ihren Erläuternden Bericht zuhanden des Mitberichtsverfahrens vor, zu dem neben der GPK-N auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrats (SPK-N) eingeladen wurde. Gestützt auf die beiden Mitberichte stellte die Subkommission Antrag an die Gesamtkommission, die den Bericht zur parlamentarischen Initiative am 29. März 2010 verabschiedete und dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitete.

2 Kernelemente der Vorlage

Mit der parlamentarischen Initiative sollen die Grundlagen für eine wirkungsvolle Oberaufsicht der Bundesversammlung über die bundesrätliche Steuerung und Kontrolle der verselbstständigten Einheiten des Bundes geschaffen werden. Dabei soll kein neuer Steuerungskreis über diese Einheiten gebildet, sondern das bestehende Instrumentarium verfeinert werden. Ansatzpunkt der Oberaufsicht sind die strategischen Ziele, mit denen der Bundesrat die verselbstständigten Einheiten führt. Die parlamentarische Initiative weist drei Kernelemente auf:

¹ BBl 2006 8233

- Mit der Verankerung der Pflicht des Bundesrats, die verselbstständigten Einheiten über strategische Ziele zu steuern, wird der Ansatzpunkt für die parlamentarische Oberaufsicht festgelegt (neuer Art. 8 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997; RVOG, SR 172.010).
- Mit der Regelung der Mitwirkung beim Erlass strategischer Ziele wird das Parlament ermächtigt, dem Bundesrat Aufträge zu erteilen, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern. Dabei kann der Bundesrat von einem Auftrag abweichen, wenn er dafür wichtige Gründe vorbringen kann. Er hat die Abweichung zu begründen (Änderung und Ergänzung von Art. 28 Abs. 1 und 1^{bis} des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002; ParlG, SR 171.10).
- Mit der Regelung einer standardisierten Berichterstattung über die verselbstständigten Einheiten wird die Grundlage für die Information des Parlaments und damit eine zentrale Voraussetzung dafür geschaffen, dass es die Oberaufsicht wahrnehmen kann (neuer Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG).

Darüber hinaus beantragt die parlamentarische Initiative vier weitere Rechtsanpassungen, mit denen die Führung über strategische Ziele und die Berichterstattung bei den verselbstständigten Einheiten RUAG, Skyguide sowie dem Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) nach einheitlichen Regeln verankert und der Zugang des Bundesrats zu den Prüfberichten der Finanzkontrolle gewährleistet wird. Zudem soll im Fall der RUAG die Wahrnehmung der Aktionärsrechte wie bei den anderen Unternehmen des Bundes durch den Bundesrat stattfinden und nicht länger an einzelne Departemente delegiert werden.

3 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat begrüsst den Bericht der FK-N und stimmt den damit verbundenen Vorlagen zur Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Steuerung und Kontrolle der verselbstständigten Einheiten des Bundes zu. Er erachtet das vorgeschlagene Instrumentarium als geeignet für eine wirkungsvolle Überwachung und gleichzeitig als massvoll, da es auf den bestehenden Steuerungskreisen des Bundesrates bzw. des obersten Führungsorgans der verselbstständigten Einheiten aufbaut. Die Anliegen der politischen Oberaufsicht einerseits und der strategischen und operativen Handlungsfähigkeit andererseits können so optimal aufeinander abgestimmt werden.

Mit der gesetzlichen Verankerung des Leitsatzes, wonach der Bundesrat die Steuerung und Kontrolle der verselbstständigten Einheiten mit strategischen Zielen ausübt², wird nicht nur die bundesrätliche Aufsichtskompetenz gestärkt, sondern auch jene der parlamentarischen Oberaufsicht, die daran anknüpft. Gleichzeitig lässt die Vorlage spezialgesetzliche Regelungen zu, mit denen das oberste Leitungsgremium von Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht ermächtigt werden kann, die strategischen Ziele selbst festzulegen, wenn eine grössere Unabhängigkeit dies erfordert. Mit der Verankerung der strategischen Ziele wird ein Führungsinstrument konsolidiert, das sich in den vergangenen Jahren in der Zusammenarbeit von Bun-

² 16. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts vom 13.9.2006, BBl 2006 8278.

desrat und obersten Führungsgremien der verselbstständigten Einheiten bewährt hat: Die strategischen Ziele werden gestützt auf die gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben und in Abstimmung mit den verselbstständigten Einheiten festgelegt. Dies gewährleistet konsistente Vorgaben und stellt sicher, dass der Bund im Rahmen der Steuerung so viel Einfluss wie nötig ausübt, dabei aber die betriebliche Autonomie der betreffenden Einheit so weit als möglich respektiert.

Ebenso begrüsst der Bundesrat die Klärung der Möglichkeiten parlamentarischer Mitwirkung bei der Steuerung verselbstständigter Einheiten. Er stimmt der Argumentation der FK-N zu, wonach die Grenzen zwischen Oberaufsicht und strategischer Führung nicht verwischt werden dürfen. Entsprechend hält er das vorgeschlagene Instrument des parlamentarischen Auftrags an den Bundesrat, strategische Ziele festzulegen oder abzuändern, für zweckmässig: Es ist konform mit der Aufgabenteilung zwischen Parlament und Bundesrat im Bereich der Corporate Governance und gewährleistet zudem eine einheitliche Praxis gegenüber den verselbstständigten Einheiten.

Auch in der Ausgestaltung des dritten Hauptelements der parlamentarischen Oberaufsicht – der einheitlichen Berichterstattung – erkennt der Bundesrat wesentliche Vorteile: Zum einen ermöglichen sowohl die verstärkte Standardisierung als auch die Zusammenfassung der Berichterstattung über alle verselbstständigten Einheiten in einem einzigen Dokument einen Transparenzgewinn. Zum anderen gestattet es die modulare Berichterstattung, den gegenläufigen Ansprüchen einer kompakten und knappen, gleichzeitig aber auch informativen und detaillierten Darstellung über Geschäftsgang und Erreichung der strategischen Ziele gerecht zu werden: Während der jährlich zu veröffentlichende Kurzbericht einen raschen Einblick in die Erfüllung der wichtigsten Vorgaben aller verselbstständigten Einheiten gibt, vermag der vertiefende Bericht an die Aufsichtskommissionen dem Informationsbedarf für die Oberaufsicht unter Wahrung des Geschäftsgeheimnisses Rechnung zu tragen. Gleichzeitig berücksichtigt der differenzierte Zeitrhythmus für den vertiefenden Bericht die unterschiedliche finanz- und risikopolitische Bedeutung der einzelnen Organisationen und Unternehmen.

Positiv zu würdigen sind schliesslich auch die kleineren Rechtsanpassungen bei RUAG, Skyguide und ENSI sowie im Bereich der Finanzkontrolle, mit denen Teile der bundesrätlichen Umsetzungsplanung des Corporate-Governance-Berichts bereits realisiert werden. Betreffend die Rechtsanpassung bei Skyguide ist anzumerken, dass eine gleichlautende Vorlage im Rahmen der Revision des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948³ (LFG) derzeit in parlamentarischer Beratung steht. Sollte diese Revision früher abgeschlossen werden, würde die Anpassung im Rahmen der vorliegenden parlamentarischen Initiative hinfällig.

4

Antrag des Bundesrates

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Bundesrat die Gutheissung des Gesetzesentwurfs.

Falls die laufende Beratung zur Revision des Luftfahrtgesetzes früher abgeschlossen werden kann, beantragt der Bundesrat die Streichung des entsprechenden Revisionsbegehrens im Rahmen der vorliegenden parlamentarischen Initiative (Art. 40 Abs. 2^{sexies} und 2^{septies} LFG gemäss Ziff. 5 des Gesetzesentwurfs zur Initiative).