

06.072

**Bericht
des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung
von Bundesaufgaben
(Corporate-Governance-Bericht)**

vom 13. September 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) zur Kenntnisnahme.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

- | | | |
|---------|------------|--|
| 02.3464 | Empfehlung | Geschäftsprüfungskommission SR vom 19. September 2002:
Überprüfung der Beteiligungen des Bundes
an privatwirtschaftlichen Unternehmen; |
| 04.3441 | Postulat | Geschäftsprüfungskommission SR vom 13. September 2004:
Verwaltungsführung im dritten Kreis; |
| 05.3003 | Motion | Finanzkommission NR vom 15. Februar 2005:
Sogenanntes Vierkreisemodell. |

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

13. September 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Mangel an einheitlichen Kriterien für die Auslagerung von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Bundes sowie deren zum Teil sehr unterschiedliche rechtliche Konzeption und Steuerung werden zunehmend als unbefriedigend erachtet. Deshalb hat das Parlament bessere Grundlagen für die Auslagerung von Aufgaben und eine einheitlichere Steuerung verselbständigter Einheiten verlangt. Der Bundesrat kommt diesem Anliegen im vorliegenden Bericht nach.

Mit einer Aufgabentypologie liefert der Bericht zunächst eine auf einheitlichen Kriterien basierende Entscheidungsgrundlage für die Auslagerung von Aufgaben an verselbständigte Einheiten des Bundes. Im Sinne einer Idealtypologie ordnet er die einzelnen Aufgaben des Bundes den folgenden vier Aufgabentypen zu:

- *Ministerialaufgaben:* Dazu gehören primär die Aufgaben der Politikvorbereitung (z.B. Vorbereitung der Gesetzgebung), aber auch Dienstleistungen, die einen ausgeprägt hoheitlichen Charakter aufweisen und zum Teil mit weitreichenden Eingriffen in Grundrechte verbunden sein können (z.B. Landesverteidigung). Diese Aufgaben eignen sich nicht zur Auslagerung und sind innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen.
- *Dienstleistungen mit Monopolcharakter:* Diese finden sich u.a. in der Bildung, Forschung und Kultur. Es sind Aufgaben, die zwar einen klaren Dienstleistungscharakter aufweisen, für die jedoch ein funktionierender Markt fehlt. Diese Aufgaben sind zur Auslagerung geeignet, wenn kaum Koordinationsbedarf sowie ein geringes Synergiepotenzial mit andern Bundesaufgaben besteht. Trotz Auslagerung muss wegen der fehlenden marktlichen Steuerung und der z.T. namhaften finanziellen Unterstützung durch den Bund ein adäquater politischer Einfluss auf solche Einheiten und ihre Aufgabenerfüllung erhalten bleiben.
- *Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht:* Dies sind Regulierungsaufgaben, wie sie u.a. die Eidgenössische Bankenkommission, die ComCom, die Swissmedic, die Weko oder der Postregulator wahrnehmen. Sie sollen insbesondere aufgrund des Erfordernisses der Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung ausgelagert werden.
- *Dienstleistungen am Markt:* Dazu gehören insbesondere Infrastruktur-Dienstleistungen, wie sie beispielsweise die Post und die SBB erbringen. Das erfolgreiche Bestehen der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten am Markt bedingt eine Auslagerung.

Nicht Gegenstand der Aufgabentypologie sind Vorleistungen, welche die zentrale Bundesverwaltung zur Aufgabenerfüllung benötigt (Informatik, Immobilien usw.): Bei diesen «internen Dienstleistungen» stellt sich nicht die Frage nach einer Auslagerung, sondern die des «make or buy».

Für die Steuerung von ausgelagerten Einheiten führt der Bericht 28 Leitsätze zu den folgenden acht Steuerungselementen auf: Rechtsform, Organe, Bundesvertreter, Haftungen, besondere Kompetenzen, strategische Ziele, Kontrolle, Oberaufsicht,

Finanzen und Steuern. Ein erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates¹ setzt sich vertieft mit der Bedeutung der einzelnen Steuerungselemente und ihrer heutigen Ausprägung auseinander, leitet die einzelnen Leitsätze her und begründet sie.

Die Leitsätze werden sodann auf die drei Aufgabentypen mit Auslagerungseignung angewandt und zu einem aufgabentypenspezifischen Steuerungsmodell zusammengefasst: Für Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen oder Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der Anstalt, für die Einheiten mit Dienstleistungen am Markt die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzuziehen. Die verselbständigten Einheiten steuert der Bundesrat in seiner Funktion als Eigner über strategische Ziele. Zudem wird die bundesrätliche Kontrolle über die Anstalten verstärkt. Den Leitsätzen und damit dem Steuerungsmodell soll Referenzcharakter zukommen: Sie tragen insbesondere im Bereich der Anstalten zur organisationsrechtlichen und damit steuerungsmässigen Harmonisierung verselbständigter Einheiten des Bundes bei, regeln jedoch nicht jeden Sonderfall abschliessend. Abweichungen sollen in begründeten Ausnahmefällen möglich sein. Für das Parlament sind die Leitsätze eine wichtige Grundlage zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht gegenüber dem Bundesrat.

Der Bericht zeigt weiter auf, wer beim Bund welche Rolle in der Steuerung verselbständigter Einheiten wahrnehmen soll: Das Parlament erlässt die rechtlichen Grundlagen für die Auslagerung von Aufgaben und für die Verselbständigung bzw. die organisationsrechtliche Konzeption von Einheiten des Bundes. Zudem übt es die Oberaufsicht aus und kann im Rahmen von Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung der Mittel regeln, die der Bund verselbständigten Einheiten (z.B. ETH's, SBB) zur Verfügung stellt. Der Bundesrat übt für den Bund die Funktion des Eigners aus: U.a. wählt er den Verwaltungs- oder Institutsrat und die externe Revisionsstelle oder er wirkt im Rahmen der Generalversammlung mit; er legt seine Erwartungen an den Verwaltungs- oder Institutsrat in Form strategischer Ziele fest und kontrolliert deren Erreichung. Verwaltungintern werden die Rollen bei der Vorbereitung und Koordination der Geschäfte zuhanden des Bundesrates nach zwei verschiedenen Modellen verteilt:

- Das Fachdepartement und die EFV teilen sich in die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte von Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, und von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und zugleich von grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt sind (z.B. ETH's). Innerhalb dieser Zusammenarbeit federführend ist das Fachdepartement insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, bei der Ausarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die EFV ist demgegenüber federführend insbesondere im Bereich der Pensionskassen, der Aktien(ver)käufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben*

¹ Der Bericht der EFV ist unter <http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php> abrufbar.

und der Gewinnausschüttung. Die jeweils nicht federführende Stelle ist der andern zur Zusammenarbeit zugewiesen.

- *Das Fachdepartement ist allein federführend für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und nicht von grosser finanzpolitischer Bedeutung sind (z.B. IGE), sowie von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht. Es hat die EFV zwingend beizuziehen in Fragen der Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung. In den übrigen Fragen steht die EFV dem Fachdepartement als Dienstleistungs- und Kompetenzzentrum zur Verfügung.*

Innerhalb des Fachdepartements ist für die eignerpolitischen Geschäfte eine Stelle zuständig, die in jedem Fall organisatorisch von Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht getrennt ist und nach Möglichkeit nicht mit Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Fachaufsicht oder der Leistungsbestellung betraut ist.

Der Bericht schliesst mit einem Ausblick auf die Folgearbeiten ab. Mit Verabschiedung des Berichts durch den Bundesrat erlangen die darin aufgestellten Grund- und Leitsätze Richtliniencharakter. Sie sind von der Verwaltung bei der Vorbereitung künftiger Auslagerungen von Aufgaben und rechtlichen Verselbständigungen von Einheiten zu befolgen, soweit nicht triftige Gründe ein Abweichen bedingen.

Die Leitsätze sollen auch auf bereits verselbständigte Einheiten Anwendung finden. Priorität kommt dabei jenen Einheiten zu, deren organisationsrechtliche Konzeption unabhängig vom vorliegenden Bericht in Überprüfung bzw. Revision begriffen ist. Dies ist beispielsweise der Fall bei der SUVA in Zusammenhang mit der Revision des Unfallversicherungsgesetzes oder beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung (SIR) im Rahmen der Verwaltungsreform. Ausserhalb solcher Überprüfungen und Revisionen sollen die Leitsätze schwergewichtig bei jenen Einheiten umgesetzt werden, bei denen die Steuerung oder Kontrolle einer Anpassung bedarf.

Im Anhang I findet sich eine nicht abschliessende Liste der verselbständigten Einheiten des Bundes, die grundsätzlich in den Anwendungsbereich des vorliegenden Berichts fallen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8234
Abkürzungsverzeichnis	8239
1 Einleitung	8241
1.1 Ausgangslage und Ziele des Berichts	8241
1.2 Gegenstand des Berichts	8241
1.3 Inhaltsübersicht	8243
2 Auslagerungen	8243
2.1 Begriff und Formen von Auslagerungen	8243
2.2 Bisherige Auslagerungen des Bundes und ihre Begründung	8246
2.3 Das Vier-Kreise-Modell	8248
2.4 Handlungsbedarf	8249
3 Aufgabentypologie	8251
3.1 Einleitung	8251
3.2 Herleitung der Aufgabentypologie	8252
3.2.1 Gliederung nach drei Funktionen	8252
3.2.2 Entscheidungskriterien zur Beurteilung der Auslagerungseignung	8252
3.2.2.1 Rechtliche Sicht: Frage nach der Hoheitlichkeit	8253
3.2.2.2 Politikwissenschaftliche Sicht: Frage nach dem politischen Steuerungsbedarf	8254
3.2.2.3 Volkswirtschaftliche Sicht: Frage nach der Marktfähigkeit	8255
3.2.2.4 Betriebswirtschaftliche Sicht: Frage nach Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	8257
3.3 Bildung der Aufgabentypen	8258
3.3.1 Ministerialaufgaben	8260
3.3.2 Dienstleistungen mit Monopolcharakter	8261
3.3.3 Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	8262
3.3.4 Dienstleistungen am Markt	8264
3.4 Fazit	8265
4 Steuerung verselbständigter Einheiten des Bundes	8266
4.1 Einführung	8266
4.2 Steuerungselemente	8267
4.2.1 Rechtsform	8267
4.2.2 Organe	8269
4.2.3 Bundesvertreter	8271
4.2.4 Haftungen	8272
4.2.5 Besondere Kompetenzen	8275
4.2.6 Strategische Ziele	8276
4.2.7 Kontrolle des Bundesrates	8279
4.2.8 Oberaufsicht des Parlaments	8281
4.2.9 Finanzen und Steuern	8281

5 Aufgabentypenspezifisches Steuerungsmodell	8283
5.1 Dienstleistungen mit Monopolcharakter	8283
5.2 Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	8285
5.3 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt	8286
6 Rollenverteilung	8288
6.1 Einführung	8288
6.2 Heutige Situation	8291
6.3 Künftige Rollenverteilung	8293
6.3.1 Zuständigkeit für die Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten	8293
6.3.2 Rollenverteilung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung	8294
7 Ausblick	8295
7.1 Einführung	8295
7.2 Künftige Auslagerungsentscheide	8295
7.3 Aufgabenerfüllung durch die zentrale Bundesverwaltung	8296
7.4 Optimierung der Steuerung verselbständigter Einheiten	8297
7.4.1 Umsetzung von Massnahmen ohne gesetzlichen Anpassungsbedarf	8297
7.4.2 Punktuelle Gesetzesänderungen	8298
7.4.3 Totalrevision von Organisationserlassen	8298
7.5 Weiterführende Arbeiten	8298
Anhänge	
1 Inventar verselbständigter Einheiten, auf die das Steuerungsmodell angewendet werden kann	8299
2 Literaturverzeichnis	8301
3 Materialienverzeichnis	8303

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGRB	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (SR 934.21)
BJ	Bundesamt für Justiz
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ENSI	Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat
ESBK	Eidgenössische Spielbankenkommission
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz; SR 611.0)
FINMA	Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Finanzmarktaufsichtsgesetz (BBl 2006 2917)
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz; SR 614.0)
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
IGE	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
i.V.m.	in Verbindung mit
m.H./m.w.H.	mit Hinweisen/mit weiteren Hinweisen
N	Note
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OR	Obligationenrecht (SR 220)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10)
POG	Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz; SR 783.1)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
SBB	Schweizerische Bundesbahnen

SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIR	Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
ST	Der Schweizer Treuhänder
SuG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz; SR 616.1)
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
TUG	Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmensgesetz; SR 784.11)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz; SR 170.32)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
WEKO	Wettbewerbskommission
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Ziele des Berichts

Der Mangel an einheitlichen Kriterien für Auslagerungen² aus der zentralen Bundesverwaltung und das Fehlen eines Modells für eine kohärente Steuerung rechtlich verselbständigter Einheiten wird zunehmend als unbefriedigend erachtet. Sie gaben in der Vergangenheit Anlass zu folgenden parlamentarischen Empfehlungen und Vorstössen:

- | | | |
|---------|------------|---|
| 02.3464 | Empfehlung | Geschäftsprüfungskommission SR vom 19. September 2002: Überprüfung der Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen |
| 04.3441 | Postulat | Geschäftsprüfungskommission SR vom 13. September 2004: Verwaltungsführung im dritten Kreis |
| 05.3003 | Motion | Finanzkommission NR vom 15. Februar 2005: Sogenanntes Vierkreisemodell |

Hauptanliegen der Empfehlung und der Vorstösse ist ein einheitliches Konzept des Bundes für Auslagerungen einerseits und für eine kohärente Steuerung verselbständigter Einheiten andererseits. Der vorliegende Bericht trägt diesen Anliegen Rechnung: Er zeigt zuerst auf, welche Aufgaben des Bundes sich für eine Auslagerung eignen. Danach skizziert er mögliche Optimierungen in der Steuerung ausgelagerter Einheiten.

Der vorliegende Bericht verfolgt somit zwei Ziele: Erstens sollen künftige Auslagerungen systematisch und nach einheitlichen Kriterien vorgenommen werden können. Zweitens soll die Steuerung verselbständigter Einheiten optimiert und vereinheitlicht werden. Anpassungsbedarf zeigt sich hauptsächlich bei den Anstalten. Der Bericht stellt 28 Leitsätze zur organisationsrechtlichen Konzeption verselbständigter Einheiten und zu den Einflussflussmöglichkeiten des Bundes als Eigner auf. Die Leitsätze werden in Abhängigkeit der ausgelagerten Aufgaben zu einem Steuerungsmodell zusammengeführt.

1.2 Gegenstand des Berichts

Der Bericht setzt sich mit der Auslagerung von Aufgaben und der Steuerung von verselbständigten Einheiten auseinander. Grundlage bildet eine Aufgabentypologie. Diese erfasst die von der Bundesverwaltung bzw. von den verselbständigten Einheiten des Bundes erfüllten Aufgaben idealtypisch nach auslagerungs- und steuerungsrelevanten Eigenschaften und gruppiert sie in vier Aufgabentypen. Mit diesem Ansatz erfolgt eine substanzielle Erweiterung und Weiterentwicklung des heutigen Vier-Kreise-Modells. Während dieses die einzelnen Kreise anhand unterschiedlicher Kriterien wie der Art der Aufgabe, dem zur Anwendung kommenden Steuerungs-

² Vgl. Definition in Ziffer 2.

instrumentarium oder der Rechtsform der Institution gliedert, steht bei der Aufgabentypologie stets der Charakter der Aufgabe im Vordergrund. Die Aufgabentypen dienen nicht nur als Grundlage für künftige Auslagerungsentscheide, sondern auch als Anknüpfungspunkt für die Ausgestaltung der Steuerung verselbständigter Einheiten und der ihnen zur Erfüllung übertragenen Aufgaben.

Als verselbständigte Einheiten bezeichnet werden Organisationen bzw. Unternehmen, die:

- Bundesaufgaben wahrnehmen,
- rechtlich verselbständigt sind, und
- im Eigentum des Bundes stehen bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen.

Dazu gehören beispielsweise das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum (IGE), die FINMA, Swissmedic, das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR), die SUVA, die Post, die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV), die Swisscom, die SBB, Skyguide und die RUAG (siehe Anhang 1).

Nur sinngemäss lassen sich die Leitsätze auf Einheiten anwenden, die Behördenkommissionen und damit rechtlich nicht verselbständigt sind (z.B. ComCom, ESBK).

Nicht im Anwendungsbereich des Steuerungsmodells liegen Unternehmen, die zwar Bundesaufgaben wahrnehmen, jedoch weder Eigentum noch eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen (z.B. die Schweizerische Nationalbank oder die Exportförderungsorganisation OSEC).

Der Bericht bezieht sich auf die Optimierung der Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Politik eine staatliche Tätigkeit bis heute als notwendig erachtet. Er stützt sich also auf das aktuelle Aufgabenportfolio des Bundes ab, ohne dieses im Grundsatz in Frage zu stellen. Die Frage nach der Notwendigkeit und dem Ausmass staatlicher Tätigkeit bzw. nach der möglichen Privatisierung von Aufgaben ist somit nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Diese Fragestellung untersucht der Bundesrat u.a. im Rahmen der systematischen Überprüfung der Bundesaufgaben. Auch neuere Formen der Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand und Privaten, wie beispielsweise Public-Private-Partnership, sind nicht Thema des Berichts.

Was die Organisation der Aufgabenerfüllung angeht, legt der Bericht das Hauptaugenmerk auf die Frage, wie die Steuerung von Aufgaben aussehen soll, die ausgelagert und an verselbständigte Einheiten des Bundes übertragen werden. Effizienzsteigerungen bei der Aufgabenerfüllung *innerhalb* der Bundesverwaltung sind demgegenüber Gegenstand der Verwaltungsreform und anderer Reorganisationsprojekte.

Schliesslich steht mit der Fokussierung auf die Steuerung verselbständigter Einheiten die Frage im Vordergrund, wie der Bund in seiner Rolle als Eigner auf diese Einheiten einwirkt. Der Einfluss, den er via materielle Gesetzgebung auf die verwaltungsinterne oder -externe Aufgabenerfüllung ausübt, steht nicht im Zentrum des vorliegenden Berichts, wird aber bei einzelnen Fragestellungen (z.B. bezüglich der Rollenverteilung³) berücksichtigt. Gleiches gilt für Querschnittlerasse in den Bereichen des Wettbewerbs- und Beschaffungsrechts. Angesichts der anstehenden

³ Siehe nachfolgend Ziffer 6.

Reformen werden auch Personal- und Pensionskassenfragen im vorliegenden Bericht ausgeklammert.

1.3 Inhaltsübersicht

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

Zuerst wird erläutert, was unter dem Begriff «Auslagerung» zu verstehen ist und weshalb eine Weiterentwicklung des Vier-Kreise-Modells angezeigt ist (Ziff. 2).

Bei Auslagerungsentscheiden spielt der Charakter einer Aufgabe eine entscheidende Rolle. Grundlage für die Beurteilung von Auslagerungen soll deshalb eine Typisierung der Aufgaben (Aufgabentypologie) sein. Diese Aufgabentypologie gliedert die von der Bundesverwaltung und von verselbständigten Einheiten des Bundes erfüllten Aufgaben nach steuerungsrelevanten Kriterien in vier Idealtypen und zeigt auf, welche dieser Aufgabentypen sich grundsätzlich für eine Auslagerung eignen (Ziff. 3).

Daran anknüpfend werden die verschiedenen Elemente vorgestellt, über die der Bund die verselbständigten Einheiten kontrollieren und steuern kann, und Optimierungen in Form von 28 Leitsätzen dargestellt⁴ (Ziff. 4).

Die Kontrolle und Steuerung soll sich primär nach der Aufgabe der verselbständigten Einheit richten. Deshalb schlägt der Bericht verschiedene, auf die einzelnen Aufgabentypen zugeschnittene Steuerungsmodelle vor (Ziff. 5).

Anschliessend äussert sich der Bericht zur Rollenverteilung zwischen den verschiedenen in die Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten involvierten Akteuren und skizziert dazu insbesondere für den Bundesrat und die Bundesverwaltung Verbesserungen (Ziff. 6).

In einem Ausblick wird dargelegt, nach welchen Prioritäten die aus dem Bericht hervorgehenden Grundsätze umgesetzt werden sollen (Ziff. 7).

Im Anhang 1 findet sich eine nicht abschliessende Liste der verselbständigten Einheiten des Bundes, die grundsätzlich in den Anwendungsbereich des vorliegenden Berichts fallen.

2 Auslagerungen

2.1 Begriff und Formen von Auslagerungen

Die Begriffe Privatisierung, Dezentralisierung und Auslagerung werden in Zusammenhang mit der Reorganisation von staatlichen Aufgaben unterschiedlich verwen-

⁴ Vgl. Erläuternder Bericht der EFV zum Coporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 6. September 2006 unter <http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>. Der Bericht enthält allgemeine Ausführungen über die Bedeutung einzelner, auf verselbständigte Einheiten des Bundes zur Anwendung gelangenden Steuerungselemente und ihre heutige Ausgestaltung anhand konkreter Beispiele (IGE, Swissmedic, SIR, SERV, Post, Swisscom, SBB, Skyguide, RUAG). Die 28 Leitsätze des vorliegenden Berichts werden einzeln begründet und anhand von Aufgabentypen aufgabenspezifisch konkretisiert.

det⁵. Im vorliegenden Bericht findet folgende Definition Anwendung⁶: Bei einer Privatisierung – wie es der Name bereits sagt – muss zwingend die vollständige Übertragung einer Aufgabe, eines Vermögens usw. vom Staat an Private erfolgen. Veränderungen innerhalb der öffentlichen Hand, beispielsweise die Übertragung der Aufgabenerfüllung von der zentralen Bundesverwaltung an eine öffentlichrechtliche Anstalt, werden demgegenüber als Dezentralisierung bezeichnet. Der Begriff der Auslagerung schliesslich umfasst als Sammelbegriff sowohl die Privatisierung als auch die Dezentralisierung.

Als *Gegenstand* der Auslagerung wird in der Literatur unterschieden zwischen:

- Aufgaben,
- Aufgabenerfüllung,
- Organisationseinheiten,
- öffentlichem Vermögen⁷.

Bei der *Auslagerung der Aufgabe* ist die Aufgabe an sich Gegenstand der Auslagerung: Hier streicht der Staat eine Aufgabe aus seinem Pflichtenheft und entzieht ihr den staatlichen Charakter. Es liegt somit ein eigentlicher Aufgabenverzicht vor (Vollprivatisierung).

Bei der *Auslagerung der Aufgabenerfüllung* wird demgegenüber nur die Verantwortung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe an Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung übertragen; der staatliche Charakter der Aufgabe bleibt erhalten.

Bei der *Auslagerung von Organisationseinheiten* werden Einheiten der zentralen Bundesverwaltung rechtlich verselbständigt und in öffentlich- oder privatrechtliche Unternehmen umgewandelt.

Schliesslich kann sich die Auslagerung auch auf das für die Aufgabenerfüllung benötigte *Vermögen* beziehen. Wird das von einer Organisationseinheit benötigte staatliche Vermögen an Private übertragen, so findet ein Übergang von staatlicher zu privater Trägerschaft statt.

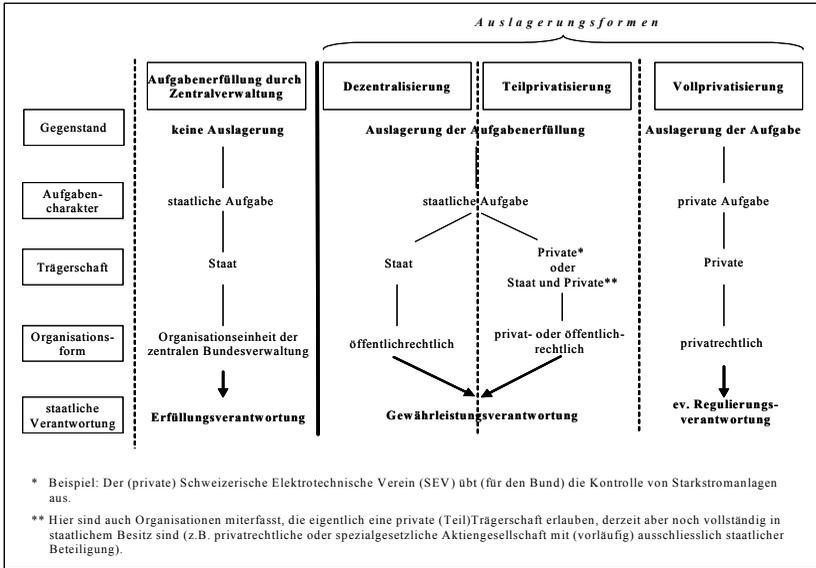
Diese strikte Gliederung nach dem Gegenstand der Auslagerung vermag jedoch die effektiv existierenden Auslagerungsformen nur unzureichend zu beschreiben. Dies deshalb, weil sich in der Realität die einzelnen Gegenstände kaum trennen und unabhängig voneinander auslagern lassen. Vielmehr sind die unterschiedlichsten Kombinationen möglich: So geht beispielsweise häufig die Auslagerung der Aufgabenerfüllung mit der Auslagerung der dafür zuständigen Einheit einher; die Auslagerung einer Einheit wiederum erfolgt nie ohne gleichzeitige Übertragung einer Aufgabe oder zumindest der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung. Auch Vermögen wird in der Regel gleichzeitig mit der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung ausgelagert, wie beispielsweise bei der Übertragung der Infrastruktur an die SBB. Vor diesem Hintergrund kristallisieren sich im Wesentlichen die in Grafik 1 dargestellten Auslagerungsformen heraus.

⁵ So bezeichnet z.B. Biaggini, 144, Auslagerung als einen «schillernden Begriff, der – ähnlich wie der Begriff «Privatisierung» – noch keine gefestigten rechtsdogmatischen Konturen aufweist».

⁶ In Anlehnung an Jaag, Dezentralisierung, 26 ff.

⁷ Stellvertretend Schuppert/Budaeus, 21 ff; Lienhard et al., 3.

Formen von Auslagerungen⁸



Bei der *Aufgabenerfüllung durch die zentrale Bundesverwaltung* ist keine Auslagerung erfolgt. Der Bund legt Umfang und Qualität der für die Erfüllung einer Bundesaufgabe⁹ notwendigen Leistungen fest und lässt diese durch eine Einheit der zentralen Bundesverwaltung selbst erbringen. Ihm kommt somit die primäre und umfassende Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe zu. Sowohl bei der *Dezentralisierung* wie bei der *Teilprivatisierung* wird die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung *auf Dritte ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung* ausgelagert; die Aufgabe bleibt nach wie vor Bundesaufgabe¹⁰.

⁸ Gestützt auf Darstellungen von Jaag, *Dezentralisierung*, 27, und Biaggini, 146.
⁹ Zur Definition der Bundesaufgabe vgl. Hafner, 297 f.: Während eine Staatsaufgabe die Konsequenz eines an den Staat gerichteten Auftrags ist, beziehen sich öffentliche Interessen auf die Bedürfnis- und Motivationslage: Öffentliche Interessen weisen darauf hin, dass bestimmte Anliegen für die Allgemeinheit von Vorteil, nutzbringend und «wert»-voll sind. Nicht jedes öffentliche Bedürfnis, nicht jeder Vorteil für die Allgemeinheit ist mit dem Auftrag an den Staat verbunden, dieses Bedürfnis zu befriedigen oder diesen Vorteil zu realisieren. Nicht jedes öffentliche Interesse begründet demzufolge eine staatliche Aufgabe im Sinne einer staatlichen Erfüllungsverantwortung.
¹⁰ Vgl. dazu Biaggini, 147. In der Literatur wird u.a. auch der Begriff der formellen Privatisierung verwendet. Dazu Jaag, *Dezentralisierung*, 30: «Die Übertragung einer Aufgabe auf eine Organisation des Privatrechts bedeutet nicht in jedem Fall, dass der Staat an der Erfüllung der Aufgabe nicht mehr beteiligt ist. Die privatrechtliche Organisation kann sogar vollumfänglich im Eigentum des Staates stehen. Es handelt sich in diesem Fall um eine rein formelle Privatisierung (Organisationsprivatisierung); man nennt derartige Gesellschaften öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform. (...) Eine weitergehende Privatisierung erfolgt dort, wo sowohl der Staat als auch Private an der Trägerschaft und Leitung eines Unternehmens beteiligt sind, welches öffentliche Aufgaben erfüllt. Man bezeichnet solche Organisationen als gemischtwirtschaftliche Unternehmen.»

Mit der *Auslagerung der Aufgabenerfüllung* reduziert sich die Verantwortung des Bundes auf die Gewährleistung, dass die Aufgabe in angemessener Qualität und in gewünschtem Ausmass erfüllt wird (*Gewährleistungsverantwortung*). Geht die Verantwortung für die Erfüllung der Aufgabe an eine rechtlich selbständige Einheit über, die im alleinigen Eigentum des Bundes steht und an der eine private Trägerschaft ausgeschlossen ist (z.B. Anstalt), so wird im vorliegenden Bericht von einer *Dezentralisierung* gesprochen. Beispiele für Dezentralisierungen sind das IGE und die Swissmedic. Wird die Aufgabenerfüllung einer Einheit übertragen, die über eine private (Teil-)Trägerschaft verfügt bzw. diese nicht ausschliesst, so kommt der Begriff der *Teilprivatisierung* zur Anwendung. Beispiele für Teilprivatisierungen sind die Swisscom und die RUAG.

Die *Auslagerung der Aufgabe (Vollprivatisierung)* schliesslich stellt die weitestgehende Form einer Auslagerung dar. Hier zieht sich der Bund aus dem Aufgabengebiet zurück und überlässt es Privaten, ob sie die Leistungen selber bereitstellen wollen oder nicht. Wo das öffentliche Interesse dies rechtfertigt, nimmt der Bund gegebenenfalls noch gewisse Aufsichts- oder Förderungsfunktionen (Finanzhilfen) wahr (Regulierungsverantwortung¹¹); Umfang und Qualität der Leistung werden aber grösstenteils durch den Markt bestimmt¹².

Der Bericht befasst sich mit den Auslagerungsformen der Dezentralisierung und der Teilprivatisierung¹³. Nicht Gegenstand des Berichts ist die Vollprivatisierung.

2.2 Bisherige Auslagerungen des Bundes und ihre Begründung

In der Literatur werden verschiedene Gründe für Auslagerungen genannt, darunter die Anpassung an internationale oder technologische Entwicklungen, die Steigerung von Produktions- und Allokationseffizienz¹⁴ oder die Entpolitisierung der Aufgabenerfüllung¹⁵. Diese Motive waren für den Bundesrat auch bei den verschiedenen Auslagerungen der vergangenen Jahre wegleitend. Es ging dabei um:

¹¹ Der Begriff Regulierung umfasst auch finanzielle Anreize negativer (Steuern und Abgaben) und positiver Art (Subventionen). Dazu Mader, 37.

¹² Dazu auch Holoubek, 3 ff.

¹³ Wird die Aufgabenerfüllung im Rahmen der Teilprivatisierung an ein Unternehmen mit ausschliesslich privater Trägerschaft übertragen, so fehlt dem Bund die Stellung als Eigentümer. Gegenstand des nachfolgend dargestellten Steuerungsmodells und der Leitsätze sind nur Organisationen und Unternehmen, deren Eigentümer bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär der Bund ist.

¹⁴ Es gilt sicherzustellen, dass Güter oder Dienstleistungen in der gewünschten Qualität und Quantität zur gewünschten Zeit am gewünschten Ort produziert und konsumiert werden können. Gelingt es, mit Auslagerungen die lenkende Rolle von Marktpreisen zu stärken, so trägt die Auslagerung zu einer Erhöhung der Allokationseffizienz bei.

¹⁵ Vgl. z.B. Jaag, Dezentralisierung, 33 f.; Pollitt et al., 19; Ökonometeam EFV, 20.

- Gewährleistung der Markt- und Konkurrenzfähigkeit¹⁶,
- Anpassung an Entwicklungen im Ausland, insbesondere in Zusammenhang mit der Liberalisierung von Märkten¹⁷,
- verstärkte Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Wirtschaft¹⁸,
- Erhöhung der unternehmerischen Autonomie¹⁹,
- Effizienzsteigerung²⁰,
- Erhöhung der Akzeptanz gegenüber der Kundschaft²¹,
- Ermöglichen von Beteiligungen Dritter²².

Die Beispiele zeigen, dass letztlich mit den Auslagerungen immer eine erhöhte Effektivität (Wirksamkeit; «Doing the right things») und/oder Effizienz (Wirtschaftlichkeit; «Doing the things right») der Aufgabenerfüllung angestrebt wurde²³.

¹⁶ Vgl. Botschaft POG, 1307: «Die Markt- und Konkurrenzfähigkeit der Post und der Telekommunikationsunternehmung soll insbesondere durch eine Delegation von Kompetenzen an die Unternehmungen selber erreicht werden.»; ebenso Botschaft Rüstungsunternehmen, 772 f.: «Die heutige Organisations- und Rechtsform vermochte für die Führung der Unternehmen der Gruppe Rüstung in ihren traditionellen und zum Teil monopolartigen Märkten zu genügen. Sie ist aber dann schwerfällig, wenn die Unternehmen der Gruppe Rüstung auf dem Markt rasch reagieren und sich mit privaten Konkurrenten messen müssen.»

¹⁷ Vgl. Botschaft POG, 1307: «Die Trennung und die verschiedenen Rechtsformen tragen den Entwicklungen im Ausland sowie den unterschiedlichen Märkten und Liberalisierungsgraden Rechnung.»

¹⁸ Vgl. Botschaft IGE, 965: Das IGE «soll in der Lage sein, seine Tätigkeit verstärkt auf die Bedürfnisse der Wirtschaft auszurichten. Dazu verfügt es über eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie ein eigenes Rechnungswesen und funktioniert insofern vom Fiskus unabhängig.»

¹⁹ Vgl. Botschaft Bahnreform, 937: «Der Bund soll sich dabei auf die politischen und finanziellen Vorgaben beschränken und die Verantwortung für die operative Führung der Unternehmung überlassen.»

²⁰ Vgl. Botschaft Arzneimittel, 1: Swissmedic «besteht aus einer weitgehenden Zusammenlegung der Aktivitäten der heutigen Facheinheit Heilmittel des BAG mit demjenigen der IKS. Damit werden nicht nur effizientere Abläufe gewährleistet. Ausgeräumt werden auch bisherige Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen beiden Institutionen und gegenüber den internationalen Partnern tritt nur noch eine verantwortliche Stelle auf, die dafür von diesen anerkannt wird. Die Schaffung eines Instituts wird im Bericht an den Bundesrat vom 4. August 1994 über die künftige Heilmittelregelung empfohlen, und zwar gestützt auf ausländische Erfahrungen und unter Berücksichtigung einer möglichst optimalen Beteiligung der Kantone an der neuen Bundesaufgabe.»

²¹ Vgl. Fussnote 20.

²² Vgl. Botschaft POG, 1316 f.: «Mit der Ausgestaltung als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft werden bei der Telekommunikationsunternehmung die Voraussetzungen zur Beteiligung Dritter geschaffen. Die Allianzfähigkeit wird dadurch verbessert. In der zunehmend globalen Telekommunikation bedingt dies zusätzlich auch die Kapitalmarktfähigkeit, da strategische Allianzen und Kooperationen heute vielfach durch eine gegenseitige Kapitalbeteiligung der betroffenen Unternehmungen erfolgen. Die gegenseitige Kapitalbeteiligung lässt sich am einfachsten bewerkstelligen, wenn die Partner börsennotierte Aktiengesellschaften sind, die dazu eigene Aktien tauschen können, ohne zusätzliche Finanzmittel aufwenden zu müssen.»

²³ Unter dem Stichwort «Effektivität» wird somit auf das Verhältnis zwischen Zielvorgabe und Zielerreichung hingewiesen, während «Effizienz» sich auf das Verhältnis von Output zu Input bezieht (vgl. Lienhard et al., 9).

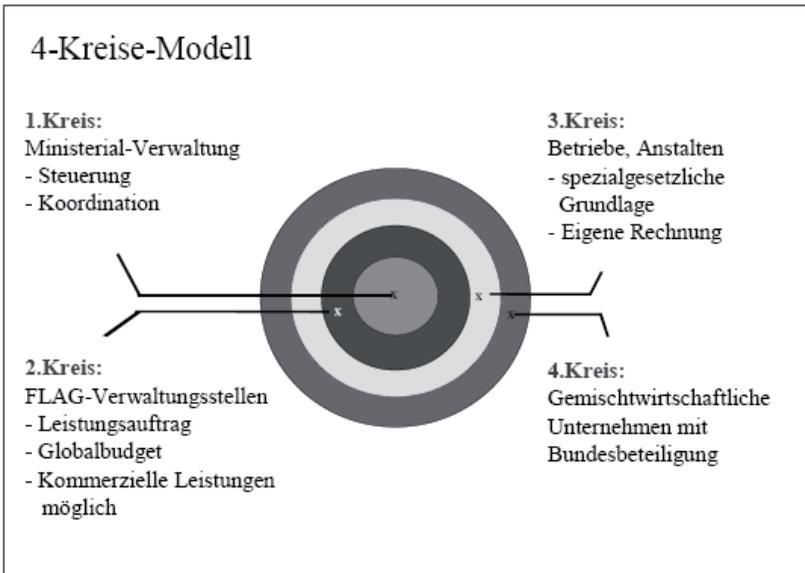
2.3

Das Vier-Kreise-Modell

Bei den Auslagerungen der vergangenen Jahre orientierte sich der Bundesrat am so genannten Vier-Kreise-Modell. Er führte dieses Modell in Zusammenhang mit dem Projekt FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) ein. Um die Bundesverwaltung stärker nach Holding- bzw. Konzernprinzipien führen zu können, hat er die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Einheiten vier Kreisen zugeordnet²⁴: Je weiter aussen im Vier-Kreise-Modell eine Einheit angesiedelt ist, desto intensiver wird sie durch den Markt gesteuert. Je näher dem Zentrum die Einheit angesiedelt ist, desto intensiver wird sie bei der Aufgabenerfüllung durch die Politik gesteuert.

Grafik 2

Das Vier-Kreise-Modell



Quelle: Evaluationsbericht FLAG vom 19. Dezember 2001 (BBI 2002 3539).

Der *erste, innerste Kreis* umfasst diejenigen Organisationseinheiten, die politische Koordinations- und Steuerungsleistungen erbringen, sei es nach innen oder nach aussen (Generalsekretariate, Querschnittsämter, Subventionsämter). Diese Einheiten werden sehr eng durch die Politik gesteuert.

Im *zweiten Kreis* befinden sich die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführten Ämter (z.B. MeteoSchweiz, Swisstopo, Swissmint). Im Vergleich zu den Ämtern des ersten Kreises verfügen sie über einen grösseren betrieblichen Handlungsspielraum; sie bleiben jedoch als Einheiten der zentralen Bundesverwaltung in die Departementsstrukturen integriert, sind nicht rechtsfähig und verfügen auch über keine

²⁴ Konzeptbericht: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, April 1996, abrufbar unter <http://www.flag.admin.ch/d/archivd/konzeptbericht1996.doc>.

eigene Rechnung. Die Politik bestimmt detailliert vor Beginn einer Leistungsperiode, welche Leistungen von einem FLAG-Amt zu erbringen sind.

Der *dritte Kreis* setzt sich zusammen aus Betrieben und Anstalten, die zu 100 Prozent im Besitz des Bundes sind (z.B. Swissmedic, IGE). In ihrer Mehrzahl sind sie rechtlich selbständig und verfügen über eigene Führungsorgane und eine eigene Rechnung. Autonomie und Verantwortungsbereich der Betriebe und Anstalten im dritten Kreis werden in einem Organisationserlass definiert.

Im *vierten Kreis* schliesslich sind die gemischtwirtschaftlichen Unternehmen angesiedelt, die Bundesaufgaben erfüllen und an denen der Bund beteiligt ist (z.B. Swisscom oder RUAG). Die Unternehmen im vierten Kreis verfügen alle über eine eigene Rechtspersönlichkeit, werden in der Aufgabenerfüllung primär über den (regulierten) Wettbewerb gesteuert und lassen aufgrund ihrer Ausgestaltung als Aktiengesellschaft eine private Beteiligung grundsätzlich zu.

2.4 Handlungsbeford

Das Vier-Kreise-Modell schafft einen guten Überblick über die verschiedenen Unabhängigkeitsgrade der Einheiten des Bundes. Es fand denn auch breiten Eingang in die Literatur über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

Es ist jedoch ein rein beschreibendes Modell. Seine Bedeutung liegt insbesondere darin, dass es:

- dazu anregt, Möglichkeiten der Öffnung der Bundesverwaltung gegenüber Marktmechanismen zu prüfen, und
- dazu beiträgt, unterschiedliche Organisationsformen und Autonomiegrade einzuordnen²⁵.

Es definiert jedoch die einzelnen Kreise nach unterschiedlichen Kriterien: Im ersten Kreis steht der Aufgabencharakter im Vordergrund (Politikvorbereitung). Im zweiten Kreis werden FLAG-Verwaltungseinheiten zusammengefasst; hier stellt somit das Steuerungskonzept das Auswahlkriterium dar. Der dritte und vierte Kreis schliesslich gruppieren die Organisationseinheiten nach ihrer Rechtsform: Anstalten gehören zum dritten Kreis, spezialgesetzliche und privatrechtliche Aktiengesellschaften zum vierten Kreis.

Diese auf unterschiedliche Kriterien abgestützte Definition hat erstens zur Folge, dass sich nicht alle Organisationseinheiten des Bundes klar einem Kreis zuordnen lassen. So müsste beispielsweise die Post als Anstalt dem dritten Kreis zugeordnet werden. Vom Charakter der Aufgabe her steht sie jedoch Unternehmen wie der Swisscom oder den SBB im vierten Kreis näher.

Zweitens steht sowohl im dritten als auch im vierten Kreis die Rechtsform als Abgrenzungskriterium im Vordergrund. Von der Rechtsform kann jedoch nicht automatisch auf den Grad der Unabhängigkeit geschlossen werden. So steuert der Bund beispielsweise die SUVA als Anstalt bis heute deutlich weniger eng als die SBB, die eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist.

²⁵ Siehe auch Botschaft FHG, 42.

Drittens liefert das Vier-Kreise-Modell aufgrund seines rein beschreibenden Charakters weder materielle Kriterien für den Auslagerungsentscheid noch detaillierte Regeln, wie ausgelagerte Einheiten zu steuern sind²⁶. Entscheide über Auslagerungen sind daher in der Vergangenheit nicht systematisch, sondern eher aufgrund von Ad-hoc-Überlegungen getroffen worden. In dieser Hinsicht trifft die von der OECD gegenüber ihren Mitgliedstaaten geäußerte Kritik, dass Auslagerungen oft zu einem «administrative zoo» geführt haben, auch auf die Schweiz zu²⁷.

Hinzu kommt, dass zwar die Verwaltungseinheiten im zweiten Kreis unter FLAG über ein homogenes Instrumentarium gesteuert werden. Auch bei den marktnahen Unternehmen im vierten Kreis erfolgt die Steuerung relativ homogen. Der dritte Kreis hingegen präsentiert sich sehr heterogen und fasst Verwaltungseinheiten zusammen, die unterschiedlichste Aufgaben wahrnehmen. Eine einheitliche Steuerung dieser Unternehmen ist heute aufgrund ihrer *Heterogenität* nicht möglich. Dies ist besonders störend, da gerade im dritten Kreis Organisationseinheiten angesiedelt sind, die oft aus staatlicher Sicht bedeutende hoheitliche oder Monopolaufgaben wahrnehmen. In mehreren Vorstößen hat das Parlament deshalb eine diesbezügliche Klärung verlangt²⁸.

Als weitere Schwachpunkte des Vier-Kreise-Modells werden die relativ scharfe Trennung zwischen dem ersten und zweiten sowie die zu wenig scharfe Trennung zwischen dem zweiten und dritten Kreis – Trennlinie zwischen zentraler und dezentraler Bundesverwaltung – genannt²⁹. Tatsächlich aber sind die Einheiten des ersten und zweiten Kreises Teil der zentralen Bundesverwaltung und unterscheiden sich hinsichtlich ihres Autonomiegrades viel weniger deutlich voneinander als dies bei Einheiten des zweiten und dritten Kreises der Fall ist: Zwischen dem zweiten und dritten Kreis fehlen normative Abgrenzungskriterien, die beim Entscheid helfen, ob ein Träger von Bundesaufgaben noch zur zentralen Bundesverwaltung gehört oder nicht.

Vor diesen Hintergrund drängt sich eine Weiterentwicklung des Vier-Kreise-Modells auf. Ziel ist es, ein Modell zu entwickeln, das erstens normative Entscheidungshilfe leistet in der Frage, ob eine Aufgabe ausgelagert werden oder bei der zentralen Bundesverwaltung verbleiben soll. Drängt sich eine Auslagerung auf, so soll das Modell zweitens Hinweise auf die Art und Weise geben, wie die ausgelagerte Aufgabenerfüllung gesteuert werden soll.

²⁶ Vgl. PriceWaterhouseCoopers, 4 ff.

²⁷ Vgl. OECD, Public Sector Modernisation, 7: «Most OECD countries have been creating non-commercial bodies outside the core public service on an ad hoc basis, resulting in an administrative «zoo». This reduces transparency of government for the citizen, and may compromise oversight and accountability within government».

²⁸ Die Motion 05.3003 «Sogenanntes Vierkreisemodell» der Finanzkommission NR vom 15. Februar 2005 verlangt beispielsweise, dass der Bundesrat die jeweiligen Kriterien für die Zuordnung im Vier-Kreise-Modell und die Übergangsmodalitäten aufzeige. Mit dem Postulat 04.3441 «Verwaltungsführung im dritten Kreis» vom 13. September 2004 verlangt die Geschäftsprüfungskommission SR, dass der Bundesrat in einem Bericht modellartig die Kriterien für die Schaffung von öffentlich-rechtlichen Anstalten und Aufsichtsbehörden respektive für Auslagerungen umschreibe.

²⁹ PriceWaterhouseCoopers, 4 ff.

3 Aufgabentypologie

3.1 Einleitung

Bundesverwaltung und verselbständigte Einheiten des Bundes erfüllen eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgaben. Dazu gehören nicht nur klassische Staatsaufgaben in den Bereichen Landesverteidigung, Aussenbeziehungen, Wohlfahrt, Sicherheit im Landesinnern und Sicherung der finanziellen Basis des Staates für seine Aufgabenerfüllung (Erhebung von Steuern und Abgaben), sondern auch Aufgaben wie die Politikvorbereitung und -beratung, die Bereitstellung von Dienstleistungen in den Bereichen Bildung und Kultur oder die Sicherstellung einer Grundversorgung mit Infrastrukturdienstleistungen. Einige dieser Aufgaben bedürfen einer engen politischen Begleitung, andere lassen sich besser mit einer gewissen Distanz zur Bundesverwaltung erfüllen. Mit einer idealtypischen Erfassung von Bundesaufgaben in Form einer Aufgabentypologie soll eine Grundlage geschaffen werden, mit der sich die Frage klären lässt, ob Aufgaben durch die Bundesverwaltung zu erfüllen sind, oder ob Effektivitäts- und Effizienzgründe für eine Aufgabenerfüllung durch verselbständigte Einheiten des Bundes sprechen. Mit einer idealtypischen Gruppierung der sehr unterschiedlichen Aufgaben nach auslagerungsspezifischen und steuerungsrelevanten Kriterien soll die Aufgabentypologie als Indikator für die Auslagerungseignung von Aufgaben und als Ausgangspunkt für die Festlegung der Steuerung von rechtlich selbstständigen Einheiten dienen, die mit der Erfüllung dieser Aufgaben betraut sind.

Die Aufgabentypologie trägt dabei auch der Dynamik der Entwicklung von Aufgaben Rechnung: So können sich die Schwerpunkte des Aufgabenportfolios im Laufe der Zeit deutlich verlagern, weil gewisse Tätigkeiten aufgrund von exogenen Faktoren (Entwicklung im Ausland, neue Technologien usw.) oder aufgrund von geänderter Staatsverständnis zunehmend dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Das kann dazu führen, dass gewisse Aufgaben zu einem bestimmten Zeitpunkt einem andern Aufgabentyp zugeordnet werden oder – falls sie ihren öffentlichen Charakter verlieren – ganz aus der Aufgabentypologie fallen.

Als *idealtypischer Raster* zur Klassifizierung von Aufgaben stellt die Aufgabentypologie ein Hilfsmittel – eine Art «Werkzeugkasten» – für die systematische Abklärung der Auslagerungseignung einer Aufgabe dar. Sie ist jedoch kein mechanistischer Ansatz, der eine automatische Zuteilung in auslagerungsfähige und innerhalb der zentralen Bundesverwaltung verbleibende Aufgaben erlaubt und somit im Sinne einer Gebrauchsanweisung den Auslagerungsentscheid im Einzelfall vorwegnehmen kann. Insbesondere aus zwei Gründen ist nach wie vor politisches Ermessen gefragt:

Erstens lassen sich in Realität nicht alle Aufgaben eindeutig einem Idealtyp zuordnen. Vielmehr weisen einzelne Aufgaben oft sehr verschiedene Wesensmerkmale auf. Es liegt deshalb im Ermessen der Politik, die einzelnen Eigenschaften nach ihrer Bedeutung zu gewichten und so Aufgaben nach ihren jeweiligen Schwerpunkten einem Aufgabentyp zuzuordnen.

Zweitens werden in der Praxis nicht einzelne Aufgaben, sondern ganze Einheiten ausgegliedert. Eine Einheit nimmt meistens mehrere Aufgaben wahr, die häufig verschiedenen Aufgabentypen zuzuordnen sind. Hinzu kommt, dass für den Auslagerungsentscheid neben den aufgabenspezifischen auch organisationsspezifische Kriterien eine Rolle spielen können. Von Bedeutung kann insbesondere die Grösse einer Einheit sein. Mit der Auslagerung verbunden ist nämlich die Schaffung einer

besonderen Organisationsform, was bei sehr kleinen Einheiten kaum Sinn macht. Hier muss im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung die Zusammensetzung des Aufgabenportfolios einzelner Organisationseinheiten nach dem Schwerpunktprinzip gewichtet und allenfalls die Zusammenlegung von kleineren Organisationseinheiten zur Erreichung einer kritischen Grösse für die Auslagerung geprüft werden.

Der Auslagerungsentscheid muss deshalb im Ermessen der Politik liegen und kann nicht mechanisch getroffen werden. Ziel und Zweck der Aufgabentypologie ist es jedoch, ein Instrumentarium zu schaffen, das künftig eine systematische und nach einheitlichen Kriterien erfolgende Beurteilung von Auslagerungen erlaubt. Abweichungen von den idealtypischen Lösungen sind dabei nach wie vor möglich, sollen jedoch nicht zufällig, sondern begründet erfolgen.

3.2 Herleitung der Aufgabentypologie

3.2.1 Gliederung nach drei Funktionen

Ausgangspunkt für die idealtypische Gliederung der Aufgaben bildet die funktionale Betrachtungsweise der Politologie: Diese unterscheidet zwischen Regulierungsaufgaben, Politikvorbereitung und Erbringung von Dienstleistungen.³⁰ Zu den Regulierungsaufgaben gehören Aufgaben der Marktregulierung, wie sie beispielsweise der Postregulator oder die ComCom wahrnehmen, aber auch Aufsichtsaufgaben, bei denen der prudenzielle Charakter im Vordergrund steht, wie beispielsweise bei der Finanzmarktaufsicht. Politikvorbereitung umfasst im Wesentlichen die Tätigkeiten der Gesetzgebungsvorbereitung und der Verwaltungssteuerung, wie sie die Generalsekretariate oder die Finanzverwaltung wahrnehmen. Unter Dienstleistungen schliesslich werden Tätigkeiten zusammengefasst wie die Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen, aber auch Leistungen in den Bereichen Bildung und Kultur und nicht zuletzt sämtliche Vorleistungen, die der Staat zur Erfüllung seiner eigentlichen Tätigkeit benötigt (Bereitstellung von Informatik, Büroräumlichkeiten usw.).

Diese funktionale Betrachtungsweise liefert einen guten Grundraster für eine Aufgabentypologie. Als Entscheidungshilfe für die Auslagerung und Steuerung ist sie jedoch zu wenig differenziert, weil jede Grundfunktion sowohl Aufgaben umfassen kann, die tendenziell effektiver und effizienter durch die Zentralverwaltung erbracht werden, und andere, die sich grundsätzlich für die Auslagerung eignen. Für die Herleitung einer auslagerungsorientierten Aufgabentypologie müssen daher weitere Kriterien beigezogen werden.

3.2.2 Entscheidkriterien zur Beurteilung der Auslagerungseignung

Die Literatur liefert zur Prüfung von Auslagerungsentscheiden eine Vielzahl konkreter Entscheidkriterien³¹. Diese werden in der Regel gruppiert nach rechtlichen, politikwissenschaftlichen, volks- und betriebswirtschaftlichen Aspekten. In jeder dieser vier Sichtweisen geben die Entscheidkriterien Antwort auf die Frage, ob die

³⁰ Siehe Finger/Lienhard, 11.

³¹ Siehe z.B. Lienhard et al., 9 ff., Poledna, 15 ff.

verwaltungsinterne oder die ausgelagerte Aufgabenerfüllung effizienter und effektiver erfolgt. Die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung stellen somit den entscheidenden Beurteilungsfaktor bei jedem einzelnen Kriterium dar. Im Folgenden werden die vier Sichtweisen präsentiert und anhand von verschiedenen Entscheidungskriterien erläutert:

3.2.2.1 Rechtliche Sicht: Frage nach der Hoheitlichkeit

Aus *rechtlicher Sicht* von Bedeutung ist, inwieweit die Auslagerung einzelner Aufgaben mit den staatsrechtlichen Rahmenbedingungen vereinbar ist. Aus dieser Perspektive steht der Aspekt der *Hoheitlichkeit* von Aufgaben im Vordergrund:

Bei hoheitlichem Handeln des Staates (in der Literatur oft als Aufgaben der Eingriffsverwaltung³² bezeichnet) sind die Destinatäre «Rechtsunterworfenen»; der Staat kann in die Rechte Privater eingreifen³³. Nicht hoheitlich sind demgegenüber beispielsweise staatliche Leistungen in den Bereichen Bildung und Kultur (Aufgaben der Leistungsverwaltung). Ebenfalls nicht hoheitlichen Charakter haben die internen Dienstleistungen (Aufgaben der Bedarfsverwaltung), welche die Verwaltung für ihre Arbeit beziehen muss (z.B. Informatik, Immobilienmanagement usw.).

Hoheitliche Massnahmen bedingen aufgrund ihres Zwangscharakters eine hohe demokratische Legitimation. Deshalb eignen sie sich in der Regel nicht für eine Auslagerung. Im Gegensatz dazu besteht bei nicht hoheitlichen Tätigkeiten kein Subordinationsverhältnis zwischen Staat und Leistungsbezüger; Private sind grundsätzlich frei, ob sie die vom Staat angebotene Leistung beziehen wollen oder nicht. Eine Auslagerung solcher Aufgaben ist leichter möglich.

Hoheitliche Massnahmen können von unterschiedlicher Intensität sein, je nach dem, welche privaten Rechte betroffen sind: So handelt beispielsweise eine Finanzmarktaufsicht, die einer Bank die Bankenbewilligung verweigert, hoheitlich. Hoheitlich handelt aber auch die Post, wenn sie Privatpersonen vorschreibt, wo Briefkästen aufgestellt werden müssen und wie diese auszusehen haben. Für die Beurteilung der Hoheitlichkeit einer Aufgabe in Zusammenhang mit Auslagerungsentscheiden ist deshalb von Bedeutung, wie stark die hoheitliche Massnahme in die Rechte der betroffenen Person oder Unternehmung eingreift (Verbot der Unternehmenstätigkeit oder nur Einschränkung bei der Wahl des Briefkastens?).

³² Von «Eingriffsverwaltung» wird gesprochen, wenn Rechte und Freiheiten der Individuen beschränkt werden. Die «Leistungsverwaltung» gewährt dem Individuum demgegenüber Vorteile und Vergünstigungen. Die «Bedarfsverwaltung» fasst sämtliche Tätigkeiten zusammen, die unmittelbar mit der Tätigkeit der Eingriffs- oder Leistungsverwaltung verbunden sind («interne Dienstleistungen»); vgl. Rudin.

³³ Oft werden im Rahmen einer weiter gefassten Definition auch Aufgaben wie die Aussenpolitik oder die Politikvorbereitung zu den hoheitlichen Aufgaben gezählt (vgl. Proeller, 30 f.).

3.2.2.2

Politikwissenschaftliche Sicht: Frage nach dem politischen Steuerungsbedarf

Aus *politikwissenschaftlicher Sicht* steht die Frage nach dem Grad der politischen Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Sämtliche Bundesaufgaben bestimmt die Politik in Verfassung und Gesetz in den Grundzügen. Was jedoch unterschiedlich ausfallen kann, ist der politische Ermessensspielraum bei der Aufgabenerfüllung und damit der Bedarf an gesetzsergänzender Steuerung.

Der politische Steuerungsbedarf lässt sich aus den folgenden Kriterien ableiten:

- *Gesetzliche Regelungsdichte*: Oft regelt die Gesetzgebung die Aufgabenerfüllung nur im Grundsatz; es besteht politischer Ermessensspielraum für die weitere Konkretisierung der Aufgabenerfüllung. Bei andern Aufgaben ist der politische Handlungsspielraum im Aufgabenvollzug hingegen eingeschränkt. So können höhere Ziele, wie die Gewährleistung der Rechtssicherheit, detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe bedingen (z.B. umfangreiche Vorschriften zur Erteilung von Patent- und Markenschutzrechten); es gibt entsprechend wenig Spielraum für die politische Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung.
- *Abhängigkeit von technischen oder internationalen Standards*: Nicht nur detaillierte Gesetzesbestimmungen, sondern auch exogene Rahmenbedingungen können den politischen Steuerungsbedarf beeinflussen. Dies ist insbesondere bei Leistungen der Fall, die sich durch eine hohe Technizität oder durch ihre notwendige Orientierung an Kriterien der Wissenschaftlichkeit auszeichnen, beispielsweise im Bereich der Flugsicherung oder der Forschung.
- *Marktliche Steuerung*: Das Vorhandensein eines funktionierenden Marktes kann die Aufgabenerfüllung in wesentlichen Aspekten determinieren. Wo Angebot und Nachfrage im Wettbewerb die Bereitstellung einer Leistung bestimmen, bleibt tendenziell wenig Bedarf nach zusätzlicher Einflussnahme auf die Aufgabenerfüllung. Wo hingegen der Staat im Monopol eine Leistung produziert und kein Ausweichen auf andere Anbieter möglich ist, fehlt die marktliche Steuerung. Hier muss die Politik weitgehend bestimmen, in welchem Umfang und in welcher Qualität ein Gut oder eine Leistung bereitgestellt werden.
- *Abhängigkeit von allgemeinen Steuermitteln*: Wird eine Aufgabe zu einem grossen Teil mit allgemeinen Steuermitteln finanziert, so ist der Bedarf nach demokratischer Legitimation höher. Die Aufgabenerfüllung muss demzufolge eng durch die Politik begleitet werden.
- *Versorgungssicherheit*: Bei gewissen Leistungen wird die Bereitstellung einer breiten Grundversorgung als wichtig erachtet. Nicht immer garantiert jedoch der Markt alleine das gewünschte Versorgungsniveau. Dies kann insbesondere bei Leistungen der Fall sein, die auf der Bereitstellung von Netzwerken basieren (z.B. Verkehr; Stromversorgung). Hier muss der Umfang der gewünschten Grundversorgung durch die Politik festgelegt werden.
- *Unabhängigkeitserfordernis*: Der Gesetzgeber kann die politische Einflussnahme bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben bewusst ausschliessen, um die Glaubwürdigkeit und Neutralität der mit der Aufgabenerfüllung betrau-

ten Institution zu stärken. Dies ist insbesondere der Fall bei Aufsichtsbehörden, die ihre Entscheide im Einzelfall neutral und unabhängig von politischer Einflussnahme zu treffen haben.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der politische Steuerungsbedarf besonders gross ist, wenn die Aufgabenerfüllung nicht bereits im Detail durch das Gesetz oder durch technische Bestimmungen und internationale Standards geregelt wird. Auch das Fehlen einer marktlichen Steuerung, die Abhängigkeit von allgemeinen Steuermitteln sowie eine hohe Bedeutung der Versorgungssicherheit erhöhen den politischen Steuerungsbedarf. Hingegen soll die politische Steuerung von Aufgaben mit Unabhängigkeitserfordernis bewusst zurückhaltend ausgeübt werden.

Mit der Auslagerung verzichtet der Bund auf eine Detailsteuerung und räumt der verselbständigten Einheit einen bestimmten Grad an Autonomie in der Aufgabenerfüllung ein. Dies ist nur sinnvoll, wenn eine solche unternehmerische Freiheit anschliessend nicht wieder durch politische Einflussnahme rückgängig gemacht wird. Aufgaben mit grossem Steuerungsbedarf sollten deshalb zentral erbracht werden.

Umgekehrt sollten Aufgaben, bei denen die politische Unabhängigkeit eine wichtige Rolle spielt oder der Handlungsspielraum aufgrund exogener Rahmenbedingungen (gesetzliche oder marktliche Steuerung) beschränkt wird, ausgelagert werden. Eine Auslagerung betont die Unabhängigkeit und erleichtert die flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen (Effektivitätsgewinn). Gleichzeitig erübrigen sich – anders als bei der Aufgabenerfüllung innerhalb der Bundesverwaltung – Vorrichtungen (z.B. sog. «firewalls») zur Wahrung der Unabhängigkeit (Effizienzgewinn).

3.2.2.3 Volkswirtschaftliche Sicht: Frage nach der Marktfähigkeit

Aus *volkswirtschaftlicher Sicht* stellt sich die Frage nach der Marktfähigkeit eines Gutes oder einer Leistung. Dabei stehen die folgenden Kriterien im Vordergrund:

- *Charakter der Güter/Leistungen*: Staatliche Leistungen können gemeinwirtschaftlichen oder kommerziellen Charakter aufweisen. Gemeinwirtschaftlichen Charakter haben Leistungen, die zur Erreichung umwelt-, sozial- oder sonstiger politischer Ziele als wichtig eingeschätzt werden, jedoch für private Anbieter nicht rentabel sind und deshalb nicht oder nicht in genügender Menge oder in der gewünschten Qualität angeboten werden. Deswegen werden sie von staatlicher Seite (mit)finanziert. Mit dieser relativ weitgehenden Definition werden insbesondere reine öffentliche Güter, wie z.B. die Landesverteidigung, und meritorische Güter, wie staatliche Leistungen im

Bereich Bildung oder Kultur, erfasst³⁴. Solche Güter sind nicht oder höchstens eingeschränkt marktfähig.

- Als «kommerziell» werden demgegenüber Leistungen bezeichnet, die sich gewinnbringend bereitstellen lassen, für die ein Markt besteht und deren Angebot und Nachfrage über einen Marktpreis gesteuert werden. Solche Güter und Leistungen sind marktfähig. Während bei kommerziellen Gütern und Dienstleistungen Qualität und Quantität durch Angebot und Nachfrage am Markt bestimmt werden, muss der Versorgungsgrad (z.B. Vorschriften zu Qualität, Quantität oder Preis der betreffenden Leistung) bei gemeinwirtschaftlichen Gütern durch die Politik festgelegt werden. Kommerzielle Güter eignen sich daher eher für die Auslagerung als gemeinwirtschaftliche.
- *Wettbewerbsumfeld*: Eng verbunden mit der Frage nach dem Charakter der Güter und Leistungen ist auch diejenige nach dem Wettbewerbsumfeld. Während für gemeinwirtschaftliche Güter in der Regel kein oder nur ein eingeschränkter Wettbewerb besteht, werden kommerzielle Leistungen im Wettbewerb erbracht. Bei Aufgaben, die in einem Wettbewerbsumfeld erfüllt werden, gewinnt die unternehmerische Flexibilität an Bedeutung. Diese kann durch eine Auslagerung verstärkt werden. Hinzu kommt, dass bei Aufgaben, die in einem Wettbewerbsumfeld erbracht werden, die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen staatlichen und privaten Aufgabenträgern besteht. Eine Auslagerung solcher Aufgaben und damit die grössere Distanz zur Politik verringert das Risiko, dass staatliche Organisationseinheiten gegenüber privaten Marktteilnehmern bevorzugt behandelt werden.
- *Leistungsfinanzierung*: Leistungen können über allgemeine Steuermittel, Gebühren oder Marktpreise finanziert werden. Marktfähige Güter und Leistungen werden in der Regel über Preise, nicht marktfähige über allgemeine Steuermittel und Gebühren finanziert. Aus demokratischen Überlegungen drängt sich eine politische Steuerung dort auf, wo die Aufgaben zu einem massgeblichen Teil aus allgemeinen Steuermitteln oder mit Gebühren finanziert werden. Nach dem Prinzip «Wer zahlt, befiehlt» soll es die Politik sein, die ergänzend zur Gesetzgebung in den wesentlichen Grundzügen bestimmt, wofür die allgemeinen Steuermittel bzw. die Gebühren bei der konkreten Aufgabenumsetzung einzusetzen sind. Vor diesem Hintergrund eignen sich preisfinanzierte Güter eher für die Auslagerung als solche, die über allgemeine Steuermittel finanziert werden können.

³⁴ Reine öffentliche Güter zeichnen sich durch die folgenden zwei Merkmale aus: Zum einen können mehrere Personen das gleiche Gut konsumieren, ohne dass eine davon ihren Konsum einschränken muss (Nicht-Rivalität des Konsums). Zum andern kann kein Konsument und keine Konsumentin vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden bzw. wäre der Ausschluss mit prohibitiv hohen Kosten verbunden (Nicht-Ausschluss-Prinzip). Ein typisches Beispiel für ein reines öffentliches Gut ist die Landesverteidigung. Für meritorische Güter gelten die Nicht-Rivalität des Konsums und das Nicht-Ausschluss-Prinzip nicht. Es sind Güter, deren gesellschaftlicher Nutzen höher liegt als der individuelle Nutzen (positive Externalität). Meritorische Güter werden von staatlicher Seite gefördert, da sie sonst nicht im erwünschten Mass konsumiert werden. Sie werden oft als «unreine öffentliche Güter» bezeichnet. Beispiele dafür sind etwa die Bildung oder Präventionsmassnahmen im Gesundheitsbereich. Vgl. auch Frey, Service public, 3 ff., oder Jaeger, 59.

Als marktfähig gelten somit Aufgaben mit kommerziellem Charakter, die im Wettbewerb erbracht und über Preise finanziert werden. Solche marktfähigen Aufgaben eignen sich grundsätzlich für eine Auslagerung. Je weniger eine Aufgabe Elemente der Marktfähigkeit enthält, desto weniger eignet sie sich zur Auslagerung.

3.2.2.4 **Betriebswirtschaftliche Sicht: Frage nach Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf**

Aus *betriebswirtschaftlicher Sicht* steht die Frage nach Kosten und Nutzen der internen Leistungserbringung im Vergleich zur Auslagerung im Vordergrund. Diese hängt in erster Linie vom Umfeld der Aufgabenerfüllung ab und lässt sich aus folgenden Kriterien ableiten:

- *Koordinationsbedarf*: Gewisse Aufgaben bedingen eine enge Koordination und Abstimmung zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten. Dazu gehören die Politikvorbereitung und -koordination, aber auch «Vorleistungen» wie die Sicherstellung der Kompatibilität von Softwarelösungen für das zentrale Rechnungswesen des Bundes. Die zentrale Erbringung solcher Leistungen erleichtert die Koordination zwischen den Verwaltungseinheiten. Standardisierte Koordinationsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung (Ämterkonsultationen, Mitberichtsverfahren) tragen zu einer kohärenten politischen Entscheidungsfindung bei. Eine Organisationseinheit innerhalb der Zentralverwaltung, welche die Bedürfnisse der involvierten Verwaltungseinheiten und die verwaltungsinternen Abläufe genau kennt, kann zudem auch Vorleistungen effektiver und effizienter erbringen als eine ausgelagerte Einheit. Demgegenüber können die teilweise zeitintensiven verwaltungsinternen Koordinationsverfahren für Leistungen, die relativ wenig Abstimmung mit andern öffentlichen Aufgaben benötigen, behindernd wirken. Gerade wenn solche Leistungen in einem dynamischen Marktumfeld erbracht werden, ist eine stetige und flexible Anpassung an sich rasch wandelnde Rahmenbedingungen notwendig. Eine Auslagerung dürfte somit in diesen Fällen die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung erhöhen.
- *Synergiepotenzial bei der Beschaffung von Vorleistungen*: Einige Aufgaben der Bundes bedingen für ihre Erfüllung sehr spezifische Ressourcen und Vorleistungen, die gezielt beschafft und bewirtschaftet werden müssen. Andere Bundesaufgaben lassen sich demgegenüber mit Ressourcen erfüllen, die untereinander eine sehr grosse Ähnlichkeit aufweisen und deshalb ohne qualitative oder quantitative Abstriche zentral beschafft und bewirtschaftet werden können³⁵. Die Bundesverwaltung hat beim Einkauf bzw. bei der eigenen Herstellung von Vorleistungen für die Aufgabenerfüllung (z.B. Einkauf von Hard- und Software, Büroeinrichtungen, Personalmanagement usw.) Grössenvorteile. Soweit Aufgaben auf ähnliche Vorleistungen abstellen, erlaubt die Aufgabenerfüllung innerhalb der Zentralverwaltung die optimale Nutzung dieser Grössenvorteile. Anders sieht es demgegenüber beispielsweise bei der Forschung aus. Sie braucht oft spezifische Räumlich-

³⁵ Im Unterschied zur teilweise in der Literatur verwendeten Bedeutung wird hier nicht geprüft, ob gewisse Ressourcen so exklusiv sind, dass sie eine Markteintrittsbarriere darstellen. Diese Frage wäre Gegenstand des Kriteriums «Marktfähigkeit der Leistung».

keiten und Labors, die verschiedensten Sicherheitsaspekten genügen müssen. Zudem weichen die benötigten IT-Lösungen für komplexe Berechnungen deutlich von dem für die Büroautomation üblichen Standard ab. Die Forschung weist damit ein geringes Synergiepotenzial mit den von der Zentralverwaltung benötigten Ressourcen aus. Solche Aufgaben mit spezifischen Ressourcenbedürfnissen sind tendenziell auszulagern. Da bei der Beschaffung und Bewirtschaftung spezifischer Vorleistungen ohnehin keine Synergieeffekte zu erwarten sind, hat die Auslagerung keinen Effizienzverlust zur Folge. Vielmehr dürfte die Auslagerung in gewissen Fällen die Flexibilität der Organisation erhöhen und ihr damit den Zugang und die Bewirtschaftung der Ressourcen erleichtern (Effektivitäts- und Effizienzgewinn). Gleichzeitig wird die Bundesverwaltung von der Bereitstellung spezifischer Vorleistungen entlastet.

- *Visibilität*: Einen Spezialfall des Koordinationsbedarfs – eine Art «negativer» Synergieeffekt – stellt der Bedarf nach einem eigenständigen Auftritt dar: In gewissen Bereichen, namentlich in Forschung, Bildung, Kultur und Gesundheit, erbringt der Bund Leistungen, deren Beachtung und Anerkennung direkt vom Ansehen und Renommee des Leistungserbringers abhängen. Eine Einheit des Bundes hat mit ihrer Verselbständigung mehr Möglichkeiten, sich zu profilieren und sich eine Reputation zu erarbeiten, als wenn sie Teil der Zentralverwaltung bleibt. Eine Auslagerung trägt somit zur effektiveren Aufgabenerfüllung bei. Ein ähnliches Argument gilt insbesondere auch im Hinblick auf die Leistungsfinanzierung von privater Seite: Einzelne Aufgaben sind für Mäzene attraktiv, so insbesondere kulturelle Aufgaben oder solche im Forschungsbereich. Der Mäzen wird jedoch nur dort Zuwendungen ausrichten, wo er eine möglichst hohe Gewähr dafür hat, dass sein Geld zweckentsprechend eingesetzt wird. Die rechtliche Verselbständigung dieser Einheiten ermöglicht deren Vermögensfähigkeit und erhöht ihre Attraktivität für mäzenatische Zuwendungen. Bei Aufgaben im Aufsichtsbe- reich schliesslich kann die Verselbständigung des Aufgabenträgers seine politische Unabhängigkeit betonen und seine Glaubwürdigkeit stärken, was die Effektivität der Aufgabenerfüllung erhöht. Bei andern Aufgaben spielt die Visibilität keine so grosse Rolle, oder sie profitieren sogar von der Zugehörigkeit zur allgemeinen Bundesverwaltung. Dies kann beispielsweise bei der Entwicklungshilfe im Ausland der Fall sein, wo ein offizielles Auftreten als Teil der Verwaltung die Verhandlungspositionen tendenziell stärkt.

Insgesamt machen Auslagerungen bei Aufgaben mit einem hohen Koordinationsbedarf und mit grossem Synergiepotenzial aus betriebswirtschaftlichen Kosten- und Nutzenüberlegungen wenig Sinn. Demgegenüber sollten im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung Aufgaben mit einem grossen Bedarf an Visibilität ausgelagert werden.

3.3 Bildung der Aufgabentypen

Auf der Basis der unter Ziffer 3.2.1 skizzierten Grundfunktionen der Verwaltung und der verselbständigten Einheiten des Bundes (Politikvorbereitung, Regulierung und Dienstleistungen) und mit Hilfe der unter Ziffer 3.2.2 erläuterten Entscheidungskriterien für Auslagerungen (Hoheitlichkeit, politischer Steuerungsbedarf, Markt-

fähigkeit, Synergiepotenzial/Koordinationsbedarf) werden in der Folge vier Aufgabentypen gebildet, welche vergleichbare Auslagerungseigenschaften aufweisen.

Ein recht homogenes Bild ergibt sich dabei im Bereich der *Regulierung*. Diese Grundfunktion kann somit als eigenständiger Aufgabentyp gelten («Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht»).

Bei den *Dienstleistungen* drängt sich hingegen eine Differenzierung auf. Die einzelnen dieser Grundfunktion zugeordneten Aufgaben weisen eine derart unterschiedliche Auslagerungseignung auf, dass sich eine Unterteilung in mehrere Typen aufdrängt:

Unter «Dienstleistungen am Markt» werden kommerzielle Aufgaben zusammengefasst, die eine hohe Marktfähigkeit aufweisen und für die zugleich auch ein funktionierender Markt besteht. Der politische Steuerungsbedarf ist somit eher gering und kann sich auf eine Rahmensetzung beschränken. Ebenfalls tief ist – mit Blick auf die Sicherung von Effizienz und Effektivität – der Bedarf an Koordination mit anderen Aufgaben.

Dem Aufgabentypus «Dienstleistungen mit Monopolcharakter» zugeteilt werden Aufgaben mit klarem Dienstleistungscharakter, für die jedoch kein funktionierender Markt besteht. Hier ist zudem von einem höheren politischen Steuerungsbedarf auszugehen.

Eine besondere Form von Dienstleistungen stellen die internen Vorleistungen dar, die zur Aufgabenerfüllung benötigt werden (Informatik, Immobilien, Mobilien usw.). Bei diesen «internen Dienstleistungen» stellt sich jedoch weniger die Frage nach einer Auslagerung, sondern vielmehr die des «make or buy». Sie werden deshalb im Folgenden gesondert behandelt.

Zu den Dienstleistungen können schliesslich auch Aufgaben gezählt werden, die einen ausgeprägt hoheitlichen Charakter aufweisen. Sie sind teils mit weitreichenden Eingriffen in Grundrechte verbunden und eignen sich kaum für Auslagerungen.

Gleiches gilt für die *Politikvorbereitung*. Dienstleistungen mit ausgeprägt hoheitlichem Charakter und die Politikvorbereitung werden deshalb im Aufgabentypus «Ministerialaufgaben» zusammengefasst.

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

- Ministerialaufgaben (Ziff. 3.3.1),
- Dienstleistungen mit Monopolcharakter (Ziff. 3.3.2),
- Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht (Ziff. 3.3.3),
- Dienstleistungen am Markt (Ziff. 3.3.4).

Ausserhalb dieser Typologie wird aus den oben genannten Gründen der Aufgabentyp der internen Dienstleistungen abgehandelt (Ziff. 3.3.5).

3.3.1

Ministerialaufgaben

Einheiten mit Ministerialaufgaben ³⁶	Generalsekretariate, BJ, BAV, BSV, EFV, Deza, V-Bereich (Landesverteidigung), BAP, BFM, BA etc.
Gegenstand	Politikvorbereitung; Dienstleistungen mit starken hoheitlichen Elementen.
Hoheitlichkeit	Nicht hoheitliche und hoheitliche Leistungen.
Politischer Steuerungsbedarf	Grosser Bedarf nach demokratischer Legitimation und nach Steuerung im Detail, da die Finanzierung grösstenteils über allgemeine Steuermittel erfolgt und da der Bereich der Politikvorbereitung nur im Grundsatz durch die Gesetzgebung steuerbar ist.
Marktfähigkeit	Gering; gemeinwirtschaftliche Leistungen.
Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf	Koordinationsbedarf hoch; die Aufgabenerfüllung ist vielfach mit den Wirkungsbereichen anderer Aufgaben und Stellen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie mit dem Ausland zu koordinieren; Aufgaben bauen auf ähnlichen Vorleistungen auf, was zu Synergiepotenzial bei deren Beschaffung führt; Visibilität unwichtig; die Aufgaben bedingen kaum ein eigenständiges Auftreten der mit diesen Aufgaben betrauten Einheiten gegen aussen.
Besonderheiten	Für die Abgrenzung zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter spielt vor allem die Frage nach dem Bedarf einer Steuerung im Detail sowie nach dem Synergiepotenzial und Koordinationsbedarf bzw. nach der Notwendigkeit eines eigenständigen Auftretens eine wichtige Rolle.

Die Ministerialaufgaben sind Aufgaben, die eine enge politische Begleitung erfordern und untereinander ein hohes Synergiepotenzial aufweisen sowie stark koordiniert werden müssen. Dazu gehören einerseits die Politikvorbereitung, beispielsweise in Zusammenhang mit der Gesetzgebung. Andererseits zählen dazu auch Dienstleistungen, mit denen erhebliche Eingriffe in die Grundrechte verbunden sind oder die aus anderen Gründen politisch eng begleitet werden müssen. Beispiele hierfür sind die Landesverteidigung oder Polizeiaufgaben.

Bei den Ministerialaufgaben sprechen sämtliche Kriterien für eine Erfüllung innerhalb der Zentralverwaltung: Vor allem im Bereich der Politikvorbereitung lassen sich die Aufgaben nur in ihrer Grundausrichtung durch die Gesetzgebung steuern. Sie sind für eine kohärente Politik straff zu koordinieren und werden durch allgemeine Steuermittel finanziert. Spezielle Anforderungen, die eine Auslagerung nahelegen würden, wie beispielsweise das Bedürfnis nach Visibilität, existieren nicht.

³⁶ Zuordnung jeweils nach dem Schwerpunktprinzip.

3.3.2

Dienstleistungen mit Monopolcharakter

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

Die Dienstleistungen mit Monopolcharakter umfassen sehr heterogene Leistungen und schliessen ein breites Gebiet von Aufgaben ein. Der freie Wettbewerb ist bei diesen Dienstleistungen durch Marktversagen oder gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt³⁷. Dennoch werden namentlich im Bildungs-, im Forschungs- und im Kulturbereich Leistungen erbracht, die in einer gewissen Konkurrenz zu ähnlichen Leistungen anderer Anbieter stehen und direkt einzelnen Kunden zugeordnet werden können. Die mit der Erfüllung dieser Aufgaben betrauten Einheiten müssen deshalb als selbständige Einheit mit eigenem Renommee auftreten können, um als solche von Fachkreisen und potenziellen Kunden wahrgenommen zu werden (Visibilität). Ihre Verselbständigung ermöglicht ihnen zudem die eigene Vermögensfähigkeit, was sie attraktiver für mäzenatische Zuwendungen macht.

Unter den Aufgaben mit Auslagerungseignung bedarf dieser Aufgabentyp jedoch der engsten politischen Steuerung. Dafür spricht der Umstand, dass die Gesetzgebung in der Regel bewusst Ermessensspielräume offen lässt und dass sich die Mehrheit dieser Aufgaben nach wie vor nur mit öffentlichen Geldern erfüllen lässt. Hinzu kommt, dass die Leistungen teilweise hoheitlichen Charakter haben und nur beschränkt durch den Markt gesteuert werden.

³⁷ Entweder handelt es sich bei diesen Dienstleistungen um natürliche Monopole, die effizienter und effektiver durch einen einzigen Anbieter bereitgestellt werden können (z.B. Registrierung von Marken/Patenten an einem einzigen Ort), oder es handelt sich um sog. meritorische Güter – schwergewichtig in den Bereichen Bildung und Kultur – die nicht im aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschbaren Ausmass bereitgestellt werden, da der individuelle Nutzen kleiner ausfällt als der gesamtwirtschaftliche.

Die Unterscheidung zwischen Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, und Einheiten mit Ministerialaufgaben hat nach dem Aufgabenschwerpunkt zu erfolgen. Ist bei gewissen Einheiten nicht sogleich klar, ob sie hauptsächlich Ministerialaufgaben oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, so gilt es zu prüfen, ob aufgabenspezifische Besonderheiten existieren, die eine Auslagerung ratsam machen. So sollten etwa Museen aufgrund des sehr spezifischen Wissensbedarfs und der besonderen Ansprüche an die Immobilienbewirtschaftung und an das Personal (z.B. Sicherheitsanforderungen an die Gebäude oder spezielle Arbeitszeiten der Museumsangestellten) ausgelagert werden. Ebenfalls für ihre Auslagerung spricht der Bedarf an Visibilität, insbesondere im Hinblick auf mäzenatische Zuwendungen.

3.3.3 Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht

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

Unter diesen Aufgabentypus fallen zwei Kategorien von Regulierungsaufgaben³⁸, nämlich Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht einerseits und der Sicherheitsaufsicht andererseits.

Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht sind sämtliche Aufsichtstätigkeiten, die sich mit der Funktionsweise von Märkten befassen und die bei Marktversagen bei der Allokation von Gütern und Dienstleistungen sowie bei der Preisbildung das korrigierende Eingreifen umfassen. Dazu gehören die Regulierung und die Aufsicht über das Marktgeschehen als Ganzes, welche beispielsweise die Weko oder der Preisüberwacher wahrnehmen. Mit der Wirtschaftsaufsicht sollen gesamtwirtschaftlich schädliche Verhaltensweisen wie Kartelle und Preisabsprachen in liberalisierten Märkten verhindert werden. Ebenfalls unter die Wirtschaftsaufsicht fallen die Regulierung und Aufsicht in spezifischen Marktsektoren, wie sie beispielsweise der Postregulator im Postmarkt, die ComCom in der Telekommunikation oder die Trassenvergabestelle im Eisenbahnverkehr ausüben. Häufig ist diese sektorspezifische Wirtschaftsaufsicht in werdenden Märkten notwendig; mit zunehmender Öffnung und Liberalisierung der entsprechenden Märkte kann sie graduell reduziert und durch die Aufsicht über das Marktgeschehen als Ganzes ersetzt werden.

Bei den *Aufgaben der Sicherheitsaufsicht* steht der prudenzielle Aspekt im Vordergrund: Ziel ist es, die Öffentlichkeit bzw. einzelne Marktteilnehmer vor spezifischen Gefahren zu schützen, die mit der Erbringung spezifischer Marktleistungen zusammenhängen und sehr unterschiedlicher Art sein können. Bei der FINMA stehen beispielsweise wirtschaftliche Risiken im Vordergrund, beim ENSI eher technische und bei Swissmedic gesundheitliche Gefahren.

Obwohl die Aufgaben in der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht unterschiedlich sind, gleichen sie sich in Bezug auf auslagerungsrelevante Fragestellungen stark: Beide greifen regulierend in die wirtschaftlichen Aktivitäten Privater ein. Sowohl der Vermeidung der negativen Effekte von Marktversagen (Aufgaben der Wirtschaftsaufsicht) wie auch dem Schutz der Gesundheit sowie von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr (Aufgaben der Sicherheitsaufsicht) kommt gemeinwirtschaftlicher Charakter zu. Der hoheitliche Charakter der Leistungen und ihr Monopolcharakter würden denn auch grundsätzlich für eine Leistungserbringung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung sprechen. Um die Glaubwürdigkeit und damit die Effektivität der Aufgabenerfüllung zu erhöhen, räumt die Gesetzgebung den Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht bewusst einen hohen Grad an Unabhängigkeit ein. Insbesondere sollen Entscheide im Einzelfall unabhängig von der politischen Einflussnahme gefällt werden, damit Objektivität und Neutralität gewährleistet werden. Aufgrund der grossen Bedeutung der Unabhängigkeit sollen Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht ausgelagert und der über die Gesetzgebung hinausgehende politische Steuerungsspielraum bewusst gering gehalten werden.

In der Praxis nicht immer ganz einfach ist die Abgrenzung zwischen Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen, und solchen, die Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen (z.B. bei Skyguide, Swissmedic und dem IGE). Sie hat zwar keinen Einfluss auf den Auslagerungsentscheid an sich,

³⁸ Regulierung wird hier als Gesetzesanwendung/-umsetzung insbesondere im Bereich der Aufsicht verstanden. Ein breiteres Verständnis des Begriffs der Regulierung würde auch die Vorbereitung von Gesetzeserlassen umfassen. Diese Tätigkeit gehört gemäss der vorliegenden Aufgabentypologie jedoch zu den Ministerialaufgaben.

da bei beiden Aufgabentypen die Auslagerungseignung bejaht wird. Der Aufgabentyp ist jedoch bei der Frage nach der Steuerung von Bedeutung, da Dienstleistungen mit Monopolcharakter aufgabenseitig und in unternehmerischer Hinsicht enger gesteuert werden sollen als Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht, deren politische Unabhängigkeit bei Entscheiden im Einzelfall eine wichtige Rolle spielt. Diese weitgehende Unabhängigkeit sollte nur mit Zurückhaltung und ausschliesslich solchen Einheiten verliehen werden, bei denen Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht den Schwerpunkt bilden. Vor diesem Hintergrund ist die Swissmedic eher den Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht zuzuordnen, das IGE und die Skyguide hingegen den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen.

3.3.4 Dienstleistungen am Markt

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

Bei Dienstleistungen, die am Markt erbracht werden, kann die Nähe zum Bund zu Marktverzerrungen und zu einer Benachteiligung der übrigen Wettbewerbsteilnehmer führen. Mit der Auslagerung von Einheiten, die solche Dienstleistungen erbringen, wird diese Gefahr verringert. Auch die übrigen Kriterien legen eine Auslagerung nahe: Da Qualität und Quantität des Leistungsangebots im Wesentlichen durch den Markt bestimmt werden, fällt der politische Steuerungsbedarf niedrig aus. Die Dienstleistungen am Markt haben keinen hoheitlichen Charakter und werden weitgehend im Wettbewerb und gegen die Entrichtung eines Marktpreises erbracht. Das Auftreten im Wettbewerb wird durch die Schaffung einer eigenständigen Einheit erleichtert (Visibilität). Im Bereich der Grundversorgung besteht ein gewisser politischer Steuerungsbedarf. Die in diesem Rahmen zu erbringenden Leistungen werden daher gesetzlich geregelt, wobei auf Verordnungsebene oder durch spezifische Leistungsvereinbarungen häufig eine Konkretisierung erfolgt.

3.3.5 Interne Dienstleistungen

Zu den «*internen Dienstleistungen*» gehören Aufgaben wie die Beschaffung und Bewirtschaftung von Immobilien, Mobilien, Informatikmitteln, Personal und Finanzen. Diese Aufgaben werden z.B. vom BBL, vom EPA oder auch von der EFV erbracht. Die internen Dienstleistungen haben grundsätzlich kommerziellen Charakter. Als reine Vorleistungen für die staatliche Aufgabenerfüllung bilden sie indes nicht einen eigenen Typus in der Aufgabentypologie: Bei ihnen stellt sich nicht die Frage nach einer Auslagerung, verbunden mit der Schaffung einer verselbständigten Einheit des Bundes. Vielmehr ist bei diesen Dienstleistungen zu entscheiden, ob sie weiterhin intern erbracht oder extern – d.h. bei Privaten – eingekauft werden sollen («make or buy»). Wie bei privaten Grossunternehmen kann auch beim Bund der Bedarf nach massgeschneiderten Lösungen und nach Versorgungssicherheit (z.B. prioritäre Behandlung bei Informatikpannen) für eine interne Leistungserbringung sprechen.

3.4 Fazit

Gestützt auf die obigen Ausführungen lassen sich folgende Empfehlungen für künftige Auslagerungen formulieren:

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

4 **Steuerung verselbständigter Einheiten des Bundes**

4.1 **Einführung**

Der Bund steuert die Erfüllung seiner Aufgaben primär durch materielle Gesetze und Verordnungen, allenfalls zusätzlich durch Weisungen (insbesondere gegenüber der Bundesverwaltung) und vertragliche oder verfügte Auflagen (insbesondere gegenüber Konzessionären).

Bei einzelnen Aufgaben verzichtet der Bund darauf, sie durch die zentrale Bundesverwaltung zu erbringen. Er überträgt sie zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz einer Organisation oder Unternehmung, deren Eigentümer bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär er ist. Nachfolgend wird eine solche Organisation oder Unternehmung «verselbständigte Einheit des Bundes» genannt. Die meisten dieser Einheiten sind durch Auslagerung und rechtliche Verselbständigung von Verwaltungseinheiten entstanden. Seine Stellung als Eigentümer bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär (nachfolgend «Eigner» genannt) ermöglicht es dem Bund, Einfluss sowohl auf die Entwicklung der verselbständigten Einheiten als auch auf die ihnen zur Erfüllung übertragenen Bundesaufgaben zu nehmen.

Das Eigentum bzw. die Beteiligung des Bundes an diesen Einheiten steht in untrennbarer Verbindung mit den übertragenen Bundesaufgaben. Die organisationsrechtliche Konzeption hat:

- a. der verselbständigten Einheit die für eine optimale Aufgabenerfüllung nötigen Kompetenzen und Freiräume einzuräumen und
- b. dem Bund *als Eigner* den Einfluss und die Kontrolle zu sichern, die der öffentlichen Zweckbestimmung seines Eigentums bzw. seiner Beteiligung entspricht.

Bei Erarbeitung dieses Berichts sind verschiedene verselbständigte Einheiten hinsichtlich ihrer organisationsrechtlichen Konzeption analysiert worden, vor allem jedoch hinsichtlich der Steuerungs- und Kontrollrechte, die dem Bund in seiner Funktion als Eigner zustehen. Dabei zeigt sich hauptsächlich in zwei Bereichen Handlungsbedarf:

- a. Einzelne Steuerungselemente bei Anstalten sind nicht so aufeinander abgestimmt, dass der Steuerungskreislauf innerhalb der Anstalt (z.B. das Zusammenwirken der Organe), aber auch zwischen der Anstalt und dem Bund (z.B. Kontrolltätigkeit des Bundes) optimal funktioniert. Demgegenüber ist die Steuerung der Aktiengesellschaften aufgrund der zwingenden Anwendung der privatrechtlichen Rahmenordnung insgesamt adäquat geregelt.

Die Steuerung von Anstalten soll verbessert werden. Einzelne Steuerungselemente sind inhaltlich klarer zu definieren und besser aufeinander abzustimmen, allfällige Regelungslücken sollen geschlossen werden. Abgestellt werden soll dabei auf nationale und internationale Grundsätze zur Unternehmensführung (Corporate Governance) und auf das schweizerische

Aktienrecht, das verschiedene typische Corporate-Governance-Postulate bereits berücksichtigt³⁹.

- b. Bei einzelnen Anstalten und Aktiengesellschaften besteht sodann ein Spannungsverhältnis zwischen ihrer Organisation und der damit verbundenen Autonomie einerseits sowie dem Anspruch des Bundes auf Information und direkten Einfluss auf die Aufgabenerfüllung andererseits.

Daher soll die Ausgestaltung der einzelnen Steuerungselemente künftig den Besonderheiten der einzelnen Aufgabentypen besser Rechnung tragen. Damit wird sichergestellt, dass der Bund so viel Einfluss wie nötig ausüben kann, dabei aber die betriebliche Autonomie der verselbständigten Einheit so weit als möglich respektiert.

Die Quintessenz der Analyse sind insgesamt 28 Leitsätze. Sie sollen künftig die Grundlage für eine optimierte und harmonisierte organisationsrechtliche Konzeption und damit für eine kohärente Steuerung verselbständigter Einheiten des Bundes bilden. Diese Leitsätze werden nachfolgend im Überblick dargestellt, anschliessend auf die einzelnen Aufgabentypen angewandt und zu einem für jeden Aufgabentyp spezifischen Steuerungsmodell verdichtet.

Auf einzelne Themenbereiche, insbesondere auf die Personalpolitik und die Regelung der Pensionskassen verselbständigter Einheiten, geht der Bericht mit Rücksicht auf die separat laufenden Reformprojekte nicht ein.

4.2 Steuerungselemente

4.2.1 Rechtsform

Die Wahl der Rechts- bzw. Organisationsform⁴⁰ ist Ausgangspunkt für die Konzeption der weiteren Steuerungselemente. Sie soll der Besonderheit der Aufgabe entsprechen, die der verselbständigten Einheit zur Erfüllung übertragen worden ist.

Die Rechts- bzw. Organisationsform bildet die Grundlage der Steuerung verselbständigter Einheiten. Bei einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform kann der Bund das Organisationsrecht der verselbständigten Einheit – und damit insbesondere seine Informations- und Einflussrechte als Eigner – ausgerichtet auf seine spezifischen Bedürfnisse festlegen. Bei den privatrechtlichen Rechtsformen, insbesondere bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft, sind das Organisationsrecht und damit die Möglichkeiten des Bundes als Eigner weitgehend durch das Privatrecht vorbestimmt.

³⁹ Herangezogen werden insbesondere der Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance und die Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance der SWX Swiss Exchange sowie die OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (vgl. Erläuternder Bericht der EFV, II. Teil).

⁴⁰ Das Privatrecht regelt die zulässigen Organisationsformen eingehend und unabhängig vom konkreten Einzelfall; es stellt damit eine abschliessende *Typologie der Rechtsformen* (z.B. AG, GmbH usw.) auf. Das öffentliche Recht des Bundes kennt eine abstrakte Regelung der organisatorischen Struktur beispielsweise von Anstalten nicht. Die (typisierte) Rechtsform der Anstalt fehlt somit.

Im öffentlichen Recht ist die Anstalt die am weitesten verbreitete Organisationsform. Bei den privatrechtlichen Rechtsformen steht die privatrechtliche Aktiengesellschaft im Vordergrund. Auch Mischformen zwischen öffentlichem und privatem Recht existieren: Die bedeutendste Erscheinungsform ist die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft. Es ist dies eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, die sich jedoch weitgehend an die privatrechtliche Rechtsform der Aktiengesellschaft anlehnt. Mittels Spezialgesetz kann sich der Bund im Hinblick auf seine Funktion als Eigner Informations- und Einflussrechte sichern, die bei einer rein privatrechtlichen Konzeption nicht möglich wären. Solche Mischformen lassen sich grundsätzlich auch bezüglich der andern privatrechtlichen Rechtsformen wie GmbH oder Genossenschaft bilden. Im Rechtsalltag kann diese Vermischung von Rechtssphären jedoch zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Problematisch wird diese den Bund hinsichtlich der Informations- und Einflussrechte gegenüber anderen Aktionären privilegierende Organisationsform vor allem bei einer Börsenkotierung: In diesem Fall gilt das kapitalmarktrechtliche Gleichbehandlungsprinzip, das allen Anlegern den gleichen Zugang insbesondere zu kursrelevanten Informationen gewährleistet und insofern strenger ist als das rein aktienrechtliche Gleichbehandlungsprinzip⁴¹.

Je nach Aufgaben ist der Bedarf des Bundes nach besonderen Informations- und Einflussrechten unterschiedlich. Bei im Monopol erbrachten und mit allgemeinen Steuermitteln oder über Gebühren finanzierten Aufgaben müssen dem Bund deutlich mehr Einfluss- und Informationsrechte zustehen als bei Aufgaben, die preisfinanziert am Markt erfüllt werden.

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 offen stehen. 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.

Die Beschränkung der zulässigen Rechts- bzw. Organisationsformen für verselbständigte Einheiten des Bundes trägt zur organisationsrechtlichen Harmonisierung bei.

Einzelne Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht hat der Bund an Behördenkommissionen (z.B. ESBK, WEKO, ComCom) delegiert. Diese gehören der dezentralen Verwaltung an, sind den zuständigen Departementen nur administrativ zugeordnet und verfügen damit über eine gewisse Autonomie. Im Gegensatz zu den verselbständigten Einheiten des Bundes sind sie jedoch weder rechts- noch handlungsfähig. Sie sind denn auch nicht Organisationen und Unternehmen im hier diskutierten Sinn. Die Organisationsform der Behördenkommission soll für jene Einheiten vorgesehen werden, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben über ein gewisses

⁴¹ Vgl. Böckli/Bühler, 105. In der Botschaft zum Bundesgesetz über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG), BBl 1993 I 1382, wird ausgeführt: «Der Schutz erstreckt sich nicht nur auf den, der bereits eine Anlage erworben hat, sondern auch auf die Interessen der potentiellen Anleger.»

Mass an Unabhängigkeit von der Politik bedürfen, deren rechtliche Verselbständigung jedoch weder als einzelne Einheiten (z.B. wegen fehlender Grösse) noch im Verbund mit andern Einheiten (z.B. wegen unerwünschter Interdependenzen oder fehlendem Synergiepotenzial) angezeigt ist.

Leitsatz zum Steuerungselement der Rechtsform

1. Leitsatz

Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:

- 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.

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

4.2.2 Organe

Zahl, Zusammensetzung und Zusammenwirken der Organe sollen eine effiziente und effektive betriebliche Führung und Aufsicht sicherstellen.

Eine verselbständigte Einheit soll innerbetrieblich über eine solide Steuerung und Aufsicht verfügen. Deshalb sind nicht mehr und grössere Organe vorzusehen, als für eine effiziente und effektive betriebliche Führung notwendig ist. Die einzelnen Organe müssen über das nötige fachliche und betriebliche Wissen verfügen, um ihre Funktion verantwortungsgemäss ausüben zu können. Um dies sicherzustellen, sollen die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats auf der Grundlage eines vorgängig erstellten Anforderungsprofils gewählt werden. Dieses Profil nennt die fach- bzw. branchenspezifischen und betriebswirtschaftlichen Fähigkeiten, über die das Leitungsorgan zwingend verfügen muss. Allein diese Fähigkeiten bieten aber noch keine Gewähr, dass die Interessen des Bundes im Instituts- oder Verwaltungsrat hinreichend vertreten werden⁴². Deshalb soll der Bundesrat bei der Ausübung seines Wahlrechts auch darauf achten, dass sich die Organmitglieder mit der Stossrichtung der strategischen Ziele des Bundesrat identifizieren können und damit Gewähr für die Vertretung der Bundesinteressen im Verwaltungs- oder Institutsrat bieten⁴³.

⁴² Bei den privatrechtlichen Aktiengesellschaften entfalten die strategischen Ziele des Bundesrates gegenüber dem Verwaltungsrat keine rechtlich bindende Wirkung.

⁴³ Zum *rechtlich* zur Vertretung der Bundesinteressen *verpflichteten* Bundesvertreter siehe Ziff. 4.2.3.

Die Organe verselbständigter Einheiten des Bundes sind personell sowie kompetenzmässig voneinander abzugrenzen, damit ihr Zusammenwirken nach dem Prinzip von Checks and Balances funktioniert. Die gesetzliche Treuepflicht für Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung und griffige Regeln zum Verfahren bei allfälligen Interessenkonflikten sollen zudem die Integrität der verselbständigten Einheit und ihrer Organe stärken und allfällige Schäden verhindern.

Wahlrecht und Aufsichtspflicht müssen kongruent ausgestaltet sein. Im Aktienrecht ist dies verwirklicht: Die Generalversammlung wählt und beaufsichtigt in ihrem Zuständigkeitsbereich den Verwaltungsrat, der Verwaltungsrat seinerseits wählt und beaufsichtigt die Geschäftsleitung. Bei den Anstalten wählt demgegenüber in der Regel der Bundesrat alle Organe – auch das geschäftsleitende Organ, das nicht unter seiner Aufsicht steht. Neu soll bei Anstalten grundsätzlich der Verwaltungs- oder Institutsrat – unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung – das geschäftsleitende Organ wählen. Abschliessend für die Wahl der Geschäftsleitung zuständig ist der Verwaltungs- oder Institutsrat von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht. Der Verzicht auf die bundesrätliche Genehmigung erklärt sich mit der besonderen Unabhängigkeit, die diesen Einheiten bei der Abwicklung konkreter Geschäfte zukommt.

Analog zur bestehenden Regelung bei Aktiengesellschaften sollen künftig auch bei Anstalten Mitglieder von Organen während der laufenden Amtszeit abberufen werden können.

Bei Anstalten sollen zudem die Stellung und die Prüfständigkeit der externen Revisionsstelle sowie deren Berichterstattung vereinheitlicht werden und sich sinngemäss nach dem Aktienrecht bestimmen. Damit können die betriebliche Funktionalität dieses Organs deutlich verbessert und Doppelspurigkeiten zwischen externer Revisionsstelle und der für die Finanzaufsicht zuständigen Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) begrenzt werden.

Die EFK soll dort zwingend mit dem Mandat der externen Revisionsstelle betraut werden, wo die privaten Revisionsgesellschaften Beauftragte der verselbständigten Einheit sind.

Diese Massnahmen optimieren vor allem die Führung und Aufsicht in den Anstalten. Kaum Optimierungsbedarf besteht demgegenüber bei den Aktiengesellschaften, da das Aktienrecht namentlich die Organstruktur, die Kompetenzaufteilung zwischen den Organen sowie deren Wahl und Abwahl eingehend regelt.

Sieben Leitsätze zum Steuerungselement der Organe

2. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten des Bundes verfügen über schlanke Strukturen und klare Kompetenzregelungen zwischen den Organen.

3. Leitsatz

Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.

4. Leitsatz

Bei Anstalten wählt der Bundesrat den Verwaltungs- oder Institutsrat sowie die externe Revisionsstelle. Die ein- oder mehrköpfige Geschäftsleitung von Anstalten wird durch den Verwaltungs- oder Institutsrat unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung gewählt. Die Genehmigung des Bundesrates entfällt bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.

5. Leitsatz

Der Bund erstellt ein Anforderungsprofil, das die für eine eigenständige sowie sach- und fachgerechte Willensbildung nötigen Voraussetzungen des Verwaltungs- oder Institutsrats definiert. Der Bundesrat übt sein Wahlrecht auf der Grundlage dieses Anforderungsprofils aus und sorgt für eine angemessene Vertretung der Interessen des Bundes im Verwaltungs- oder Institutsrat verselbständigter Einheiten.

6. Leitsatz

Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit. Bei Interessenkonflikten tritt ein Mitglied in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft im Verwaltungs- oder Institutsrat sowie in der Geschäftsleitung aus.

7. Leitsatz

Mitglieder von Organen einer Anstalt können während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abberufen werden.

8. Leitsatz

Stellung, Prüfständigkeit und Adressaten der Berichterstattung der externen Revisionsstelle von Anstalten bestimmen sich sinngemäss nach Aktienrecht.

4.2.3 Bundesvertreter

Der Bund soll nur noch dort mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern im Verwaltungs- oder Institutsrat Einsitz nehmen, wo das Anforderungsprofil des Leitungsorgans oder der Steuerungsbedarf des Bundes dies nahelegen.

Als Eigentümer bzw. Haupt- oder Mehrheitsaktionär ist der Bund bei der Wahl des Verwaltungs- oder Institutsrats immer in einer entscheidenden Position. Insofern kann die Mehrzahl der Mitglieder eines Verwaltungs- oder Institutsrats als Vertretung des Bundes bezeichnet werden. Bundesvertreterinnen und -vertreter im engeren Sinn sind die Mitglieder, die vertraglich oder gesetzlich verpflichtet sind, die Interessen des Bundes in diesem Organ zu vertreten – der Bundesrat kann sie gezielt instruieren. Mit ihrer Wahl bzw. Entsendung kann der Bundesrat seine Interessen direkt in das Leitungsorgan von verselbständigten Einheiten einbringen und erhält aufgrund der Informationspflicht direkt Informationen aus dem Verwaltungs- oder Institutsrat. Bundesvertreterinnen und -vertreter können Mitarbeitende der Bundesverwaltung oder Dritte sein. Sie sind entweder gesetzlich (Verwaltungsvertreter:

siehe Art. 20 des Bundespersonalgesetzes) oder vertraglich verpflichtet, die Interessen des Bundes zu wahren. Denkbar ist auch eine konkret auf ein Einzelgeschäft ausgerichtete Instruktion.

Die Interessen der verselbständigten Einheit können in Widerspruch zu den Interessen des Bundes stehen. Dadurch geraten die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in einen so genannten doppelten Pflichtenexus: Sie sind sowohl zur Wahrung der Bundesinteressen als auch zur Wahrung der Interessen der verselbständigten Einheit verpflichtet. Deshalb soll der Bund nur noch dort mit instruierbaren Personen in Verwaltungs- oder Institutsräten vertreten sein, wo dies notwendig ist. Die Notwendigkeit resultiert entweder aus dem Bedarf des Verwaltungs- oder Institutsrats nach besonderem, lediglich über die Bundesvertretung einzubringendem Wissen (Anforderungsprofil) oder aus dem Steuerungsbedarf des Bundes, soweit er seine Interessen nicht anderweitig (z.B. über materielle Gesetze oder über rechtlich verbindliche strategische Ziele) wahren kann.

Leitsatz zum Steuerungselement des Bundesvertreters

9. Leitsatz

Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt.

4.2.4 Haftungen

Haftungen des Bundes und einzelner seiner Einheiten sollen verwesentlich werden.

Heute findet das Verantwortlichkeitsgesetz (VG) Anwendung, wenn im Rahmen der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe ein Schaden eingetreten ist. Unabhängig von einem Verschulden haftet die mit der Aufgabenerfüllung betraute, verselbständigte Einheit einer geschädigten Person (Kausalhaftung). Soweit die Einheit für den Schaden nicht aufkommen kann, haftet der Bund (Ausfallhaftung). Er und die Einheit können jedoch die Organe sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verantwortung ziehen (Regress), allerdings nur soweit diese absichtlich oder grob-fahrlässig Pflichten verletzt und dadurch den Schaden verursacht haben.

Tritt ein Schaden im Rahmen einer privaten Tätigkeit auf, so finden privatrechtliche Haftungsbestimmungen Anwendung. Für einen solchen Schaden muss die verselbständigte Einheit nur eintreten, soweit die geschädigte Person ihr ein Verschulden, d.h. Absicht, grobe oder leichte Fahrlässigkeit, nachweisen kann (Verschuldenshaftung⁴⁴). Auch die Organe sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften im Falle eines Regresses bereits bei leichter Fahrlässigkeit.

⁴⁴ Auch das Privatrecht sieht punktuell Kausalhaftungen vor wie beispielsweise die Haftung des Geschäftsherrn (Art. 55 OR) oder des Werkeigentümers (Art. 58 OR).

Die Anwendung des Verantwortlichkeitsgesetzes ist für die geschädigte Person in zweifacher Hinsicht positiv: Sie kommt dank der Kausalhaftung *leichter* und dank der Ausfallhaftung *sicherer* zu Schadenersatz.

Umgekehrt sind für den Bund die privatrechtlichen Haftungsbestimmungen vorteilhafter, weil dort – sofern nicht speziell statuiert – weder Kausal- noch Ausfallhaftung vorgesehen sind. Zudem ist der Regress auf die bereits bei leichter Fahrlässigkeit haftenden Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einfacher.

Verselbständigte Einheiten erfüllen öffentliche Aufgaben. Daher käme im Haftungsfall grundsätzlich das Verantwortlichkeitsgesetz zur Anwendung. Sind verselbständigte Einheiten indes im Wesentlichen am Markt tätig und üben sie ihre Tätigkeiten im Rahmen des Privatrechts aus, so wird die Anwendbarkeit des Verantwortlichkeitsgesetzes stossend. In solchen Fällen sollen verselbständigte Einheiten daher ausschliesslich nach Privatrecht haften. Ebenso sollen ihre Organe und Mitarbeitenden privatem Haftungsrecht unterstellt sein. Zu diesem Zweck muss im Organisationsgesetz die Anwendbarkeit der privatrechtlichen Haftungsregeln statuiert werden⁴⁵. Eine Haftung des Bundes entfällt somit⁴⁶.

Im Rahmen der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht beaufsichtigt der Bund verschiedene *private* Tätigkeiten (z.B. Betrieb von Kernkraftwerken, Herstellung, Vertrieb und Abgabe Medikamenten), wobei er diese Aufgaben zunehmend an verselbständigte Einheiten auslagert, die in seinem Eigentum stehen (z.B. Swissmedic, FINMA, ENSI). Da es sich bei dieser Aufsichtstätigkeit um eine öffentliche Aufgabe handelt, steht es in einem Haftungsfall der geschädigten Person offen, anstelle der beaufsichtigten Unternehmen und deren Organe den Bund bzw. seine mit der Aufsicht betraute, verselbständigte Einheit zu belangen. Dieser Weg ist für Geschädigte insofern interessant, als sie kein Verschulden nachweisen müssen (Kausalhaftung), das Verfahren insofern relativ einfach und die Solvenz der verselbständigten Einheit bzw. des Bundes gegeben ist.

Das damit verbundene Haftungsrisiko kann für den Bund inhaltlich und umfangmässig enorm sein⁴⁷. Rechtspolitisch und sachlich ist es stossend, wenn die beaufsichtigte Unternehmung ein grobes Verschulden trifft, während dem Bund bzw. seiner verselbständigten Einheit nur eine leichte Amtspflichtverletzung vorgeworfen, er aber gleichfalls vollumfänglich zur Verantwortung gezogen werden kann⁴⁸.

⁴⁵ Ein solcher Ausschluss der Anwendbarkeit des VG ist statuiert in Art. 18 Abs. 2 TUG (vgl. Botschaft POG, 1335 Ziff. 222.61).

⁴⁶ Der Bund kann allerdings dann zur Haftung gezogen werden, wenn er auf die Organe der Einheit in kritischem Mass Einfluss genommen hat oder Angestellte des Bundes zwar nicht als Organe, aber z.B. als Aufsichtspersonen den Schaden mitverursacht haben und der Bund infolgedessen als faktisches Organ zu qualifizieren ist. Zur faktischen Organstellung siehe Erläuternder Bericht der EFV, Ziffer 3.1.

⁴⁷ So fordern beispielsweise die Kantone Genf und Waadt vom Bund 3,5 Milliarden bzw. 2 Milliarden Franken. Sie begründen diese Forderungen insbesondere mit der mangelhaften Aufsicht der Eidgenössischen Bankenkommission über die Kantonalbanken der beiden Kantone. Im Falle des Flugunfalles von Überlingen wurden Forderungen in mehrstelliger Millionenhöhe gegenüber dem Bund und der Skyguide geltend gemacht. Zum Inhalt und Gegenstand des Haftungsrisikos: Vgl. Schaerer, passim. Zum Haftungsrisiko im Finanzmarktbereich: Vgl. Botschaft vom 1. Februar 2006 zum Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzaufsicht, BBl 2006 2829, Ziff. 1.2.9.

⁴⁸ VPB 66.51.

Entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung⁴⁹ sollen die mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht betrauten verselbständigten Einheiten nur bei der Verletzung wesentlicher Amtspflichten haftbar gemacht werden können. Sie sollen jedoch nicht für Schäden eintreten müssen, die auf Pflichtverletzungen der Beaufsichtigten zurückzuführen sind.

Der Bundesrat schlägt bei der Finanzmarktaufsicht (FINMA) erstmals vor, diese Haftungsregelung ausdrücklich in einem Gesetz zu verankern⁵⁰. Er folgt damit der Rechtsprechung des Bundesgerichts und der internationalen Entwicklung⁵¹.

Gegenüber einzelnen verselbständigten Einheiten ist der Bund *spezifische* Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingegangen. Solche zusätzliche Verpflichtungen sind vom Bund künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen zu übernehmen und müssen von verschärften risikopolitischen Vorgaben begleitet werden (z.B. regelmässige Überprüfung der strategischen Vorgaben, allfällige Versicherungspflicht usw.).

Drei Leitsätze zum Steuerungselement der Haftungen

10. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten, die ihre Tätigkeiten im Wesentlichen am Markt und im Rahmen des Privatrechtes ausüben, bzw. ihre Organe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haften ausschliesslich nach privatem Recht.

11. Leitsatz

Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- oder der Sicherheitsaufsicht haften nur bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf Pflichtverletzungen von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.

12. Leitsatz

Gegenüber verselbständigten Einheiten soll der Bund nur ausnahmsweise unternehmensspezifische Haftungen, Garantien, Bürgschaften und Eventualverpflichtungen eingehen. In diesen Fällen soll er enge risikopolitische Vorgaben machen und Haftungsrisiken systematisch erfassen, bewerten und ausweisen.

⁴⁹ BGE 123 II 577. E. 4d/dd; 120 Ib 248 E. 2b; 119 Ib 208 E. 5a und b; 118 Ib 163 E. 2, mit Hinweisen. Vgl. auch Schwarzenbach, 61 f.

⁵⁰ Vgl. dazu Art. 19 Entwurf Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG, BBl 2006 2917) und Botschaft vom 1. Februar 2006 (BBl 2006 2829). Die FINMA soll nur haften, wenn sie wesentliche Amtspflichten verletzt hat und Schäden nicht auf eine Pflichtverletzung der Beaufsichtigten zurückzuführen sind. Mit dieser Haftungsbeschränkung wird sowohl die Haftung der verselbständigten Einheit und als Folge davon auch eine mögliche Ausfallhaftung des Bundes limitiert.

⁵¹ Werlen/Wood, 616.

4.2.5 **Besondere Kompetenzen**

Den verselbständigten Einheiten sollen Kompetenzen zur Rechtsetzung, zu Beteiligungen und Kooperationen sowie – gestützt auf eine entsprechende gesetzliche Grundlage – zur Erbringung kommerzieller Nebenleistungen nur dann eingeräumt werden, wenn dies im übergeordneten Interesse des Bundes ist.

Eine eigene Rechtsetzungskompetenz ohne Genehmigungsvorbehalt soll den verselbständigten Einheiten ausnahmsweise und nur dort mit einer Delegationsnorm eingeräumt werden, wo es um die Regelung fachtechnischer Belange von untergeordneter Bedeutung geht. Wegen möglicher Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen ist die Delegation von Rechtsetzungskompetenzen in Bereichen, die dem Wettbewerb zugänglich sind.

Die Gebührenordnung ist weder fachtechnischen Inhalts noch von untergeordneter Bedeutung und soll deshalb nur unter Vorbehalt der bundesrätlichen Genehmigung durch den Verwaltungs- oder Institutsrat verabschiedet werden können. Einheiten, deren Leistungen über Gebühren oder über Abgeltungen des Bundes finanziert werden, haben auch das Personalreglement dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten: Die Personalkosten sind insbesondere im Dienstleistungssektor der bedeutendste ausgabenseitige Posten. Sie sind damit massgebend für die Kosten von Leistungen, die verselbständigte Einheiten erbringen.

Kooperationen und Beteiligungen sind wichtig für Einheiten, welche die Mehrzahl ihrer Aufgaben am Markt erfüllen. Diese Einheiten sollen deshalb Kooperationen und Beteiligungen eingehen können. Beteiligungen sollen jedoch langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen. Die übrigen verselbständigten Einheiten sollen die ihnen übertragenen Aufgaben grundsätzlich selber erfüllen.

Auch kommerzielle Nebenleistungen sollen die nicht hauptsächlich am Markt tätigen Einheiten nur erbringen, soweit diese Leistungen eng mit der Hauptaufgabe zusammenhängen und diese weder finanziell noch materiell beeinträchtigen. Im Übrigen dürfen sich die kommerziellen Nebenleistungen nicht verzerrend auf den Wettbewerb auswirken. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage.

Drei Leitsätze zum Steuerungselement der besonderen Kompetenzen

13. Leitsatz

Verselbständigte Einheiten erhalten nur in Ausnahmefällen und aufgrund einer gesetzlichen Delegationsnorm die Befugnis zum Erlass generell-abstrakter Normen mit Aussenwirkung. Diese Rechtsetzungskompetenz ist beschränkt auf den Erlass von Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung.

14. Leitsatz

Anstalten gehen nur ausnahmsweise, in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung und mit den mittelfristigen strategischen Zielen des Bundesrates, Kooperationen und Beteiligungen ein. Verselbständigte Einheiten in der Rechtsform einer privaten Aktiengesellschaft können Kooperationen und Beteiligungen nach

Aktienrecht und damit im Rahmen ihrer Zweckumschreibung eingehen. Beteiligungen müssen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen und führungsmässig gut betreut werden können. Dem Risikoaspekt ist genügend Rechnung zu tragen.

15. Leitsatz

Anstalten dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, deren Erfüllung nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt mindestens die Kosten decken.

4.2.6 Strategische Ziele

Der Bundesrat soll alle verselbständigten Einheiten als Eigner auf mittelfristige Ziele ausgerichtet und unter Wahrung einer Gesamtsicht steuern.

Der Organisationserlass bildet die Grundlage für die Steuerung einer verselbständigten Einheit und grenzt Einheit und Bund sowohl kompetenz- wie verantwortungsmässig voneinander ab. Über materielle Gesetze legt der Bund Inhalt und Umfang der Aufgaben fest.

Allein mit der Gesetzgebung, die auf Regelungen im langfristigen Zeithorizont ausgerichtet ist, kann der Bund die Entwicklung seiner verselbständigten Einheiten jedoch nicht steuern. Er benötigt ein Instrument, das im mittelfristigen Zeithorizont seine gezielte, auf die Verwirklichung der übergeordneten Interessen ausgerichtete Einflussnahme auf die verselbständigte Einheit und auf deren Aufgabenerfüllung ermöglicht.

Neu soll der Bundesrat in seiner Funktion als Eigner deshalb alle verselbständigten Einheiten über das Instrument der strategischen Ziele steuern. Einzig bei den Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sollen die strategischen Ziele nicht vom Bundesrat, sondern vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen werden. Mit dieser Sonderregelung wird der gegenüber andern Einheiten erweiterten Unabhängigkeit Rechnung getragen, die diese Einheiten in der Aufgabenerfüllung geniessen.

Gegenstand der strategischen Ziele sollen sein:

- die betriebliche Entwicklung der Einheit über *unternehmensbezogene* Vorgaben,
- die zur Erfüllung übertragenen Aufgaben über *aufgabenseitige* Vorgaben.

Unternehmensbezogene Vorgaben äussern sich namentlich zu Schwerpunkten der Geschäftspolitik. Sie bezwecken die Konsolidierung bzw. Steigerung des Unternehmenswertes. Aufgabenseitiger Natur sind Vorgaben zu Schwerpunkten der Aufgabenerfüllung oder zur Verwendung allenfalls ausgerichteter Abgeltungen. Mit diesen Vorgaben bezweckt der Bund, die mit der Aufgabe verbundenen öffentlichen Interessen (z.B. die Versorgungssicherheit) zu verwirklichen. Je mehr die Aufgabenerfüllung einer Einheit durch den Markt gesteuert wird, desto mehr soll der Bund das Gewicht seiner Steuerung auf unternehmensbezogene Vorgaben legen. Schwergewichtig aufgabenseitig steuern soll er demgegenüber Einheiten, deren Aufgaben-

erfüllung weder durch den Markt noch durch eine detaillierte Gesetzgebung bestimmt ist, mit Finanzierungsbeiträgen unterstützt wird oder mit erheblichen Risiken für den Bund verbunden ist.

Bei verschiedenen seiner verselbständigten Einheiten bestellt der Bund Leistungen, die er mit allgemeinen Steuermitteln abgilt⁵². Zu solchen mit öffentlichen Geldern finanzierten Leistungsbestellungen können einerseits ganze Aufgabenbereiche gehören, die der verselbständigten Einheit übertragen worden sind (z.B. Leistungsbestellung bei der ETH im Bildungsbereich oder bei den SBB im Bereich Infrastruktur). Andererseits fallen auch einzelne, konkrete Leistungen darunter, die der Bund bei seinen Einheiten einkauft (z.B. Mitwirkung bei der Vorbereitung der Gesetzgebung). Solche Leistungsbestellungen sollen grundsätzlich ebenfalls Gegenstand der strategischen Ziele sein. Sie erfolgen demnach im Rahmen der strategischen Ziele; allenfalls sind auch nur die wichtigsten Grundsätze künftiger Leistungsbestellungen in den strategischen Zielen festzuhalten. Die damit geschaffene Transparenz über die wesentlichsten finanziellen und materiellen Abhängigkeiten zwischen Bund und verselbständigter Einheit ermöglicht dem Bundesrat die Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten aus einer gesamtheitlichen Sicht. Die Leistungsbestellung soll jedoch dann nicht Gegenstand der strategischen Ziele sein, wenn sie in einem Wettbewerbsumfeld erfolgt. Hier hat der Bund getrennt von eignerpolitischen Interessen zu entscheiden, zu steuern und zu kontrollieren. Andernfalls käme es zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen. Deshalb soll beispielsweise die Leistungsbestellung im regionalen Personenverkehr, wo sich neben den SBB auch andere Bahnen bewerben können und zudem die Bestellung in Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt, separat und nicht im Rahmen der strategischen Ziele entschieden, gesteuert und kontrolliert werden. In allen übrigen Fällen hingegen sollen künftig Leistungsbestellungen im Rahmen der strategischen Ziele erfolgen.

Bereits heute verabschiedet der Bundesrat die strategischen Ziele von den am Markt tätigen Unternehmen ohne Einbezug des Parlaments. Demgegenüber wirkt dieses mit bei der Verabschiedung des Leistungsauftrags für den ETH-Bereich. Die parlamentarische Genehmigung lässt sich mit den namhaften Abteilungen begründen, auf die der ETH-Bereich angewiesen ist. Künftig sollen alle Einheiten mit strategischen Zielen des Bundesrates geführt werden⁵³. Wo verselbständigte Einheiten wie beispielsweise die ETH auf namhafte Abteilungen angewiesen sind, kann das Parlament seinen Einfluss gestützt auf den neuen, im Rahmen der letzten FHG-Revision geänderten Artikel 25 Absatz 3 ParlG wahrnehmen und Schwerpunkte der Kredit-

⁵² Das SuG unterscheidet zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen. In Zusammenhang mit verselbständigten Einheiten von Bedeutung sind insbesondere die Abgeltungen. Sie werden in Art. 3 Abs. 2 SuG umschrieben als Leistungen an Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich ergeben aus der Erfüllung einer bundesrechtlich vorgeschriebenen Aufgabe oder aus Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe, die dem Empfänger vom Bund übertragen worden ist.

⁵³ Nur bei den Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht ist nicht der Bundesrat, sondern der Verwaltungs- oder Institutsrat für die Verabschiedung der strategischen Ziele zuständig.

verwendung festlegen⁵⁴. Diese hat der Bundesrat in den strategischen Zielen zu berücksichtigen. Im Interesse einer stufengerechten Kompetenz- und Verantwortungsregelung zwischen Legislative und Exekutive soll hingegen grundsätzlich keine direkte Einflussnahme des Parlaments auf die strategischen Ziele mehr vorgesehen werden. Strategische Ziele sind für den Verwaltungs- oder Institutsrat von Anstalten und spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften umfassend verbindlich, soweit dies im Organisationserlass explizit vorgesehen ist. Gegenüber dem Verwaltungsrat einer verselbständigten Einheiten in der Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft entfalten die strategischen Ziele wohl nicht rechtlich, aber faktisch bindende Wirkung: Der Verwaltungsrat kann es sich grundsätzlich nicht leisten, die Absichten des Haupt- oder Mehrheitsaktionärs zu missachten; andernfalls riskiert er die Abberufung oder Abwahl.

Zwei Leitsätze zum Steuerungselement der strategischen Ziele

16. Leitsatz

Der Bund steuert die verselbständigten Einheiten als Eigner auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben. Mit dem inhaltlich in den Grundzügen standardisierten Instrument der strategischen Ziele nimmt er aus einer Gesamtsicht Einfluss auf ihre Entwicklung als Organisation bzw. Unternehmen («unternehmensbezogene Vorgaben») und auf ihre Aufgaben («aufgabenseitige Vorgaben»). Insbesondere die Intensität der aufgabenseitigen Steuerung ist abhängig davon, ob die Erfüllung der übertragenen Aufgabe:

- nur in den Grundzügen durch die Gesetzgebung und kaum durch den Markt bestimmt wird;
- in erheblichem Umfang mit allgemeinen Steuermitteln finanziert wird;
- mit bedeutenden Risiken für den Bund verbunden sein kann.

17. Leitsatz

Die Verabschiedung der strategischen Ziele liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundesrats. Einzig bei Einheiten, die schwergewichtig Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, werden die strategischen Ziele vom Verwaltungs- oder Institutsrat erlassen. Wo verselbständigte Einheiten in namhaftem Umfang von der finanziellen Unterstützung des Bundes abhängig sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies ist vom Bundesrat beim Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen.

⁵⁴ Nach Art. 25 Abs. 3 ParlG legt die Bundesversammlung in Kreditbeschlüssen den Zweck und die Höhe der Kredite fest. Ausserdem kann sie darin die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln. Diese Bestimmung ist im Rahmen der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005 beschlossen worden und seit dem 1. Mai 2006 in Kraft.

4.2.7

Kontrolle des Bundesrates

Die Kontrolle des Bundesrates in seiner Funktion als Eigner soll hinsichtlich der Anstalten verstärkt werden. Gegenüber Einheiten, die politisch-strategisch von Bedeutung und von namhaften Abteilungen abhängig sind, soll der Bundesrat die Kontrolle selber wahrnehmen.

Derzeit basiert die Kontrolle des Bundesrats über die Anstalten auf uneinheitlichen und zum Teil ungenügenden Grundlagen. Stellt er bei der Kontrolle Fehlentwicklungen fest, muss er griffige Massnahmen treffen können. Auch hier zeigen sich gegenwärtig bei den Anstalten organisationsrechtliche Mängel. Künftig sollen die Organisationserlasse von Anstalten einheitlich die folgenden, dem Bundesrat zur Ausübung seiner Kontrolle zur Verfügung stehenden Grundlagen vorsehen: die Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele, den zur Publikation vorgesehenen Geschäftsbericht der Anstalt, den Bericht der externen Revisionsstelle und die Berichterstattung der Eidgenössischen Finanzkontrolle über allenfalls im Berichtsjahr durchgeführte Prüfungen. Neu soll der Bundesrat bei allen Anstalten insbesondere die Möglichkeit haben, Mitglieder der von ihm gewählten Anstaltsorgane während der Amtsdauer aus wichtigen Gründen abzuverufen⁵⁵. Steht die pflichtgemässe Kompetenzausübung einzelner Organe im Zweifel, soll der Bundesrat ihre Entlastung verweigern können, womit er sich Schadenersatzansprüche gegen die betroffenen Organe vorbehält. Die Möglichkeit der Entlastungsverweigerung besteht grundsätzlich bereits heute. Sie wird neu aber dadurch unterstrichen, dass dem Bundesrat konsequent das Recht eingeräumt wird, den Geschäftsbericht der Anstalten zu genehmigen.

Gegenüber Anstalten soll der Bundesrat künftig bei tatsächlichen oder sich abzeichnenden Fehlentwicklungen, die im Rahmen der Kontrolle festgestellt werden, die folgenden Massnahmen ergreifen können:

- Änderung der strategischen Ziele;
- Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts;
- Verweigerung der Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats;
- Abberufung von Mitgliedern des Verwaltungs- oder Institutsrats während der Amtsdauer;
- Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber Anstaltsorganen.

Grundsätzlich nimmt der Bundesrat seine Kontrollfunktion selber wahr. Bei Anstalten, die von untergeordneter politisch-strategischer Bedeutung und nicht auf massgebliche Abteilungen des Bundes angewiesen sind, kann er seine Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch das zuständige Departement wahrnehmen lassen.

Bei den privatrechtlichen Aktiengesellschaften bestimmen sich die Kontrollmöglichkeiten der Aktionäre und damit auch des Bundes zwingend nach Aktienrecht. Das Aktienrecht bestimmt, welche Informationen (bzw. Berichte) der Verwaltungsrat und die externe Revisionsstelle der Generalversammlung bzw. dem Aktionariat namentlich im Rahmen der Rechenschaftsablage zukommen lassen muss. Weitergehende Informationen – insbesondere wenn sie sich ausschliesslich an den Haupt- oder Mehrheitsaktionär richten – können die aktienrechtlich geschützten Rechte von

⁵⁵ Siehe vorne, Ziffer 4.2.2, Leitsatz 7.

Minderheitsaktionären oder – bei einer Börsenkotierung der Aktiengesellschaft – relevante Bestimmungen des Kapitalmarktrechts verletzen. Auch die Massnahmen bei Fehlentwicklungen bestimmen sich nach Aktienrecht: So kann die Generalversammlung beispielsweise jederzeit und ohne Angabe von Gründen die Mitglieder des Verwaltungsrats abberufen (Art. 705 OR) oder sie kann eine Sonderprüfung beschliessen (Art. 697a OR).

Fünf Leitsätze zum Steuerungselement der Kontrolle des Bundesrates

18. Leitsatz

Bei Anstalten werden dem Bundesrat zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion nach Ablauf des Geschäftsjahres die folgenden Unterlagen unterbreitet:

- die (Zwischen-)Berichterstattung des Verwaltungs- oder Institutsrats über die Erreichung der strategischen Ziele,
- der Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats,
- der Prüfbericht der externen Revisionsstelle (sofern nicht bereits Teil des Geschäftsberichts),
- der Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allenfalls durchgeführte finanzaufsichtsspezifische Prüfung der Anstalt.

Der Bundesrat kann vorsehen, dass diese Kontrollfunktion ganz oder teilweise durch die zuständigen Departemente wahrgenommen wird.

19. Leitsatz

Bei Anstalten bestimmt sich der Mindestinhalt des Geschäftsberichts in Anlehnung an das Aktienrecht.

20. Leitsatz

Bei Anstalten ist der Geschäftsbericht vor seiner Publikation dem Bundesrat (bzw. den zuständigen Departementen) zur Genehmigung zu unterbreiten.

21. Leitsatz

Bei Anstalten befindet der Bundesrat (bzw. die zuständigen Departement) jährlich über die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats.

22. Leitsatz

Bei Anstalten bestimmt sich die Berichterstattung der externen Revisionsstelle in Anlehnung an das Aktienrecht.

4.2.8 Oberaufsicht des Parlaments

Die Oberaufsicht des Parlaments ist wesensmässig geprägt von einer gewissen Distanz zu den Entscheidungs- und Kontrollfunktionen des Bundesrates und auf das Grundsätzliche ausgerichtet⁵⁶. Im Bereich der parlamentarischen Finanzaufsicht tritt die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht und bundesrätlicher Kontrolle hingegen in den Hintergrund. Dem Parlament stehen aufgrund seiner Budgethoheit und der Kompetenz zur Genehmigung der Staatsrechnung umfangreiche Prüf- und Einflussbefugnisse zu. Die Eidgenössische Finanzkontrolle unterstützt das Parlament dabei⁵⁷.

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die verselbständigten Einheiten überwacht das Parlament den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes⁵⁸. Die Oberaufsicht knüpft somit an die Kontrolle des Bundesrates an. Durch die Optimierung der bundesrätlichen Kontrolle (Ziff. 4.2.7) erfährt auch sie eine Stärkung.

Die bundesrätliche Kontrolle und demnach auch die parlamentarische Oberaufsicht finden ihre Grenzen dort, wo die Autonomie und die Verantwortung der verselbständigten Einheiten beginnen. Dies gilt sowohl für die Anstalten als auch – in noch viel stärkerem Masse – für die Aktiengesellschaften. Bei Letzteren setzen das Privat- und gegebenenfalls das Kapitalmarktrecht den Informations- und Einflussmöglichkeiten des Bundes klare Grenzen.

Für die Gestaltung der Oberaufsicht ist das Parlament zuständig. Aus Gründen der Gewaltentrennung verzichtet der Bundesrat auf die Festlegung von Leitsätzen und beschränkt sich auf grundsätzliche Erörterungen, die im erläuternden Bericht der EFV vertieft werden⁵⁹.

4.2.9 Finanzen und Steuern

Die finanzielle Steuerung der verselbständigten Einheiten soll verbessert werden. Wettbewerbsverzerrende Sonderregelungen im Finanz- und Steuerbereich sollen so weit wie möglich behoben werden.

Künftig sollen alle verselbständigten Einheiten eine eigene Rechnung führen.

Mit wie viel Kapital verselbständigte Einheiten auszustatten sind, lässt sich nicht generell festlegen. Grundsätzlich soll ihnen jedoch nicht mehr Kapital zur Verfügung gestellt werden, als zur Erfüllung ihrer Aufgaben tatsächlich nötig (u.a. als Haftungssubstrat) und – bei Einheiten mit Dienstleistungen am Markt – branchenüblich ist; dies unter Berücksichtigung allfälliger nachbestehender Staatsgarantien.

Eine Konsolidierung der Rechnung des Bundes ermöglicht einen umfassenden Überblick über dessen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, bereinigt um die Innenbeziehungen. Der dezentralen Verwaltung zugehörige Anstalten sollen grundsätzlich konsolidierungspflichtig sein. Der Bundesrat wird allerdings aufgrund des

⁵⁶ Vgl. Bericht Bundesrat 1997, 7.

⁵⁷ Vgl. Bericht Bundesrat 1997, 10.

⁵⁸ Vgl. Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (ParlG), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 3538.

⁵⁹ Erläuternder Bericht der EFV, Ziffer 8.3 (<http://www.efv.admin.ch/d/news/index.php>).

neuen Finanzhaushaltsgesetzes auch weitere verselbständigte Einheiten in den Kreis der Konsolidierungspflichten einschliessen oder zur dezentralen Verwaltung gehörende Einheiten davon ausnehmen können. Damit eine Vollkonsolidierung möglich ist, muss der Bundesrat den pflichtigen Einheiten Vorschriften zur Rechnungslegung machen können.

Für Anstalten wird heute in den meisten Organisationserlassen lediglich festgehalten, dass sie sich insgesamt aus (Markt-)Preisen, Gebühren und Abgeltungen finanzieren. Damit lässt das Gesetz die Frage offen, wie die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe nach ihrer Auslagerung finanziert werden soll: Ist sie ausschliesslich über Gebühren bzw. Preise zu finanzieren oder soll sie zusätzlich mit Abgeltungen des Bundes unterstützt werden? Im Organisationserlass soll deshalb die Finanzierung künftig nicht mehr generell für die ganze Einheit, sondern bezogen auf die einzelnen Aufgaben(bereiche) geregelt werden. Diese Abgrenzung von unterschiedlichen Aufgaben und deren Finanzierung trägt zu einer Verbesserung der Kostenwahrheit bei. Gleichzeitig erhöht sie die Transparenz über die wesentlichsten Mittelflüsse zwischen dem Bund und der Einheit. Es werden Mischrechnungen vermieden, bei welchen Abgeltungen zur Finanzierung von gebührenfinanzierten Aufgabenbereichen dienen oder Gebühren zur Finanzierung der vom Bund bezogenen Leistungen erhoben werden.

Weitere Neuerungen betreffen nur die Anstalten: Künftig soll nicht mehr gesetzlich fixiert werden, wie ein allfälliger Gewinn einer Anstalt zu verwenden ist. Vielmehr soll der Bundesrat – analog der Generalversammlung bei Aktiengesellschaften – im Rahmen der Rechnungsgenehmigung darüber befinden können⁶⁰. Dies ermöglicht es dem Bundesrat, gezielt den Interessen des Bundes sowie den Bedürfnissen der verselbständigten Einheit Rechnung zu tragen.

Steuerlich geniessen Anstalten heute allein aufgrund ihrer Rechtsform eine Sonderstellung. Unabhängig davon, ob sie einen öffentlichen oder gemeinnützigen Zweck verfolgen, sind sie weder dem Bund noch den Kantonen oder den Gemeinden zur Entrichtung direkter Steuern verpflichtet. In Zukunft sollen alle Anstalten bezüglich kommerzieller Leistungen wie Private steuerpflichtig sein. Dies ist im Organisationserlass explizit vorzusehen. Damit lässt sich eine allfällige von den Anstalten ausgehende wettbewerbsverzerrende Wirkung jedoch nicht vollständig ausschliessen: Die teilweise steuerpflichtigen Anstalten sind gleichzeitig zur Führung einer Spartenrechnung zu verpflichten, die eine Quersubventionierung erkennbar macht.

Sechs Leitsätze zum Steuerungselement der Finanzen und Steuern

23. Leitsatz

Die verselbständigten Einheiten führen eine eigene Rechnung.

24. Leitsatz

Die Kapitalausstattung verselbständigter Einheiten erfolgt unter Berücksichtigung der Bundesgarantien (z.B. Liquiditätsgarantie) und richtet sich nach dem

⁶⁰ Im Organisationserlass sind die betrieblich zwingend notwendigen Reserven vorzusehen. Sie werden bereits im Rahmen der *Gewinnermittlung* gebildet. Bei seinem Entscheid über die *Gewinnverwendung* kann der Bundesrat die Bildung weiterer Reserven beschliessen.

Die Mitglieder des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie diejenigen der Geschäftsleitung wahren die Interessen der verselbständigten Einheit und treten bei punktuellen Interessenkonflikten in den Ausstand. Dauerhafte Interessenkonflikte schliessen eine Mitgliedschaft in einem Organ aus.

Stellung und Prüfauftrag der externen Revisionsstelle wie auch der Adressat ihrer Berichterstattung richten sich sinngemäss nach dem Aktienrecht.

Bundesvertreterinnen und -vertreter, die *rechtlich* zur Vertretung der Bundesinteressen verpflichtet sind, wählt der Bundesrat nur in den Verwaltungs- oder Institutsrat, wenn sich dessen Anforderungsprofil nicht anders erfüllen lässt⁶¹.

Einheiten mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter handeln mehrheitlich öffentlich-rechtlich und haften somit nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Dennoch sind Einheiten denkbar, die im Wesentlichen privatrechtlich handeln. Diese sollen künftig einheitlich nach Privatrecht haften.

Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen, verfügen ausnahmsweise und bei entsprechender Delegationsnorm über das Recht, generell-abstrakte Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung zu erlassen. Die Gebührenordnung und das Personalreglement bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. Kooperationen und Beteiligungen gehen solche Einheiten nur ausnahmsweise und in Abstimmung mit ihrer Zweckbestimmung sowie den mittelfristigen Zielen des Bundesrates ein. Sie dürfen bei entsprechender gesetzlicher Grundlage kommerzielle Nebenleistungen erbringen, soweit diese in engem Bezug zur Hauptaufgabe stehen, diese nicht beeinträchtigen, nicht wettbewerbsverzerrend wirken und insgesamt die Kosten decken.

Der Bundesrat steuert diese Einheiten in seiner Rolle als Eigner mit strategischen Zielen, die schwergewichtig aufgabenseitige, aber auch unternehmensbezogene Vorgaben enthalten. Allfällige Leistungsbestellungen werden ebenfalls im Rahmen der strategischen Ziele gesteuert. Soweit diese Einheiten in namhaftem Umfang von allgemeinen Steuermitteln des Bundes abhängig sind, kann das Parlament im Rahmen der Finanzierungsbeschlüsse Einfluss auf die Mittelverwendung nehmen.

Seine Kontrolle über diese Einheiten nimmt der Bundesrat gestützt auf folgende Grundlagen wahr: (Zwischen-)Berichterstattung und Geschäftsbericht des Verwaltungs- oder Institutsrats, Prüfbericht der externen Revisionsstelle, Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle über eine allfällige Prüfung der Anstalt. Der Mindestinhalt des Geschäftsberichts sowie der Bericht der externen Revisionsstelle bestimmen sich sinngemäss nach dem Aktienrecht. Der Geschäftsbericht ist vor seiner Publikation dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Stellt der Bundesrat im Rahmen seiner Kontrolle Fehlentwicklungen fest, kann er folgende Massnahmen treffen: Er kann die strategischen Ziele abändern, die Genehmigung des Geschäftsberichts und die Entlastung des Verwaltungs- oder Institutsrats sowie der Revisionsstelle verweigern, Mitglieder dieser beiden Organe abberufen oder Verantwortlichkeitsansprüche gegen die Organe geltend machen.

Diese Einheiten verfügen über eine eigene Rechnung. Sind sie Teil der dezentralen Verwaltung, so werden sie im Rahmen der Staatsrechnung nach dem Grundsatz der

⁶¹ Zu denken ist dabei insbesondere an Verwaltungsvertreter, die verwaltungsspezifisches Know-how in den Verwaltungs- oder Institutsrat einbringen können.

Vollkonsolidierung rechnungsmässig zusammengefasst. Der Bundesrat kann jedoch Ausnahmen vorsehen. Andernfalls legt er die Grundsätze der Rechnungslegung fest.

Die Höhe der Kapitalausstattung solcher Einheiten richtet sich nach dem tatsächlichen Bedarf⁶² und berücksichtigt die vom Bund eingegangenen Garantien⁶³. Der Bund legt im Organisationserlass fest, wie jede einzelne diesen Einheiten übertragene Aufgabe zu finanzieren ist. Soweit eine Einheit mit Dienstleistungen mit Monopolcharakter kommerziell tätig ist, ist sie steuerpflichtig. Mit ihrer Verpflichtung zur Führung einer Spartenrechnung kann eine allfällige, den Wettbewerb verzerrende Quersubventionierung unterbunden werden. Weist die verselbständigte Einheit einen Gewinn aus, so entscheidet der Bundesrat über dessen Verwendung. Dabei sorgt er auch dafür, dass die Einheit über die erforderlichen Reserven verfügt.

5.2 Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht

Die Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht erfüllen hoheitliche Aufgaben. Für sie ist die Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen, weil damit der öffentlich-rechtliche Charakter ihres Auftrags unterstrichen wird. Wo die Schaffung einer rechtlich selbständigen Einheit nicht sinnvoll ist, können die Aufgaben auch einer Behördenkommission übertragen werden⁶⁴.

Bezüglich der Organe und deren Ausgestaltung entsprechen die Einheiten der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen – mit zwei Ausnahmen: So ist der Verwaltungs- oder Institutsrat abschliessend für die Wahl der Geschäftsleitung zuständig; der Verzicht auf die bundesrätliche Genehmigung der Wahl unterstreicht die besondere Unabhängigkeit von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht. Die zweite Ausnahme betrifft die externe Revisionsstelle. Dieses Mandat ist zwingend der Eidgenössischen Finanzkontrolle zu übertragen, wenn private Revisionsgesellschaften von einer solchen Einheit beaufsichtigt werden.

Die besondere Unabhängigkeit, die der Bund bei Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht zu beachten hat, legt nahe, dass er auf eine rechtlich zur Interessenwahrung verpflichtete Vertretung im Verwaltungs- oder Institutsrat verzichtet.

Da Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht hoheitlich handeln, haften sie grundsätzlich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Aufgrund spezialrechtlicher Regelung sollen sie nur haften bei Verletzung wesentlicher Amtspflichten und wenn der Schaden nicht auf eine Pflichtverletzung von Beaufsichtigten zurückzuführen ist.

Die Einheiten mit diesen Aufgaben verfügen ausnahmsweise und bei entsprechender Delegationsnorm über das Recht, generell-abstrakte Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung zu erlassen. Die Gebührenordnung und das Personalreglement bedürfen der bundesrätlichen Genehmigung. Mit Rücksicht auf

⁶² Das Kapital dient beispielsweise als Haftungssubstrat.

⁶³ Zu berücksichtigen ist beispielsweise die Liquiditätsgarantie des Bundes.

⁶⁴ Behördenkommissionen sind rechtlich nicht verselbständigt. Auf sie können die Leitsätze des Steuerungsmodells jedoch sinngemäss Anwendung finden.

die Sensibilität ihrer Aufgaben gehen die Einheiten weder Kooperationen noch Beteiligungen ein, noch erbringen sie kommerzielle Nebenleistungen.

Auch diese Einheiten sind im mittelfristigen Zeithorizont über strategische Ziele zu führen. Da sie ihre Aufgaben in einer mit der Justiz vergleichbaren Unabhängigkeit erfüllen, ist der Verwaltungs- oder Institutsrat abschliessend für die Verabschiedung der strategischen Ziele zuständig. Bei bedeutenden Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht kann der Bundesrat mit dem Verwaltungs- oder Institutsrat in Anlehnung an Artikel 7 des Nationalbankgesetzes institutionalisierte Gespräche führen.

Auch bezüglich der Finanzen entsprechen die Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht weitgehend den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erfüllen (siehe Ziff. 5.1). Einzig die Frage der Steuerpflicht stellt sich bei ihnen nicht, da sie keine kommerziellen Leistungen erbringen (dürfen).

5.3 Einheiten mit Dienstleistungen am Markt

Für Einheiten mit Dienstleistungen am Markt ist die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzusehen, und nur in begründeten Ausnahmefällen – so beispielsweise bei den auf finanzielle Beiträge des Bundes angewiesenen SBB – die öffentlich-rechtliche Organisationsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft.

Die privatrechtlichen wie die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften verfügen grundsätzlich über die folgenden Organe: Generalversammlung, Verwaltungsrat, Geschäftsleitung, externe Revisionsstelle.

Die Organe sind voneinander personell unabhängig; begründete Ausnahmen sind jedoch möglich. Die Wahl und Abberufung sowie die Kompetenzen der Organe bestimmen sich nach dem Aktienrecht. Sein Wahlrecht übt der Bundesrat im Rahmen der Generalversammlung gestützt auf ein an den Verwaltungsrat zu stellendes Anforderungsprofil aus. Er sorgt dafür, dass der Verwaltungsrat über das nötige fachliche und betriebliche Wissen verfügt und dass die Interessen des Bundes angemessen vertreten sind.

Bei Erlass der Statuten setzt sich der Bundesrat für eine klare Regelung im Umgang mit Interessenkonflikten in Verwaltungsrat und Geschäftsleitung ein. Bei den Einheiten in der Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft können entsprechende Vorgaben im Organisationserlass aufgenommen werden.

Instruierbare Vertreterinnen und Vertreter sind in den Verwaltungsrat privatrechtlicher Aktiengesellschaften zu entsenden bzw. zu wählen, wenn sich die Interessen des Bundes nicht anders wahren lassen oder wenn sich das an den Verwaltungsrat zu stellende Anforderungsprofil nicht anders erfüllen lässt. Auch bei den spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften kann das Anforderungsprofil eine instruierbare Bundesvertretung im Verwaltungsrat nahelegen. Eine solche Vertretung zur Wahrung der Bundesinteressen fällt jedoch tendenziell weniger in Betracht, da dem Verwaltungsrat spezialgesetzlicher Aktiengesellschaften bei entsprechender Grundlage im Organisationserlass strategische Ziele rechtlich verbindlich vorgegeben werden können.

Einheiten mit Dienstleistungen am Markt handeln privatrechtlich und haften damit nach Privatrecht.

Grundsätzlich sollen auch diese Einheiten generell-abstrakte Bestimmungen fachtechnischen Inhalts von untergeordneter Bedeutung erlassen können, soweit dies eine Delegationsnorm vorsieht. Wegen der Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen ist eine Rechtsetzungskompetenz dieser Einheiten jedoch in den Bereichen, die dem Wettbewerb zugänglich sind. Soweit die Einheiten mit Dienstleistungen am Markt Gebühren erheben, ist die bundesrätliche Genehmigung der Gebührenordnung vorzusehen⁶⁵. Das Personalreglement erlassen die privatrechtlichen Aktiengesellschaften in eigener Kompetenz; bei spezialgesetzlichen Gesellschaften sind grundlegende Vorgaben zur Ausgestaltung des Personalrechts im Rahmen der strategischen Ziele denkbar.

Ihr erfolgreiches Bestehen am Markt bedingt, dass Einheiten mit Dienstleistungen am Markt Kooperationen und Beteiligungen im Rahmen ihrer Zweckbestimmung eingehen können. Allerdings sollen Beteiligungen langfristig zur Sicherung oder Steigerung des Unternehmenswertes beitragen, führungsmässig gut betreut werden können und dem Risikoaspekt genügend Rechnung tragen.

Das Aktienrecht bestimmt, welche Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten einem Aktionär und somit auch dem Bundesrat bezüglich privatrechtlicher Aktiengesellschaften zustehen. Gleiches gilt für aktionärsseitige Massnahmen bei Fehlentwicklungen. Die strategischen Ziele des Bundesrates erlangen gegenüber dem Verwaltungsrat einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft nicht rechtlich, wohl aber faktisch eine verbindliche Wirkung. Der Verwaltungsrat ist gegenüber dem Bundesrat rechenschaftspflichtig unter Wahrung der aktienrechtlichen Bestimmungen über den Minderheitenschutz und allenfalls der kapitalmarktrechtlichen Bestimmungen. Die Verfolgung von Eignerinteressen bei Leistungsbestellungen kann Wettbewerbsverzerrungen nach sich ziehen. Leistungsbestellungen sind deshalb nicht Gegenstand der strategischen Ziele von Einheiten mit Dienstleistungen am Markt.

Bei solchen Einheiten in der Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft sind im Organisationserlass die strategischen Ziele des Bundesrates für den Verwaltungsrat rechtlich verbindlich zu erklären und eine entsprechende Rechenschaftspflicht vorzusehen. Soweit die spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften auf namhafte finanzielle Beiträge des Bundes angewiesen sind, kann das Parlament in den entsprechenden Finanzierungsbeschlüssen die Verwendung dieser Mittel regeln. Dies hat der Bundesrat bei Erlass der strategischen Ziele zu berücksichtigen. Auch hier bestimmen sich im Übrigen die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes nach dem Aktienrecht. Bei einer Börsenkotierung sind zudem die kapitalmarktrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Einheiten mit Dienstleistungen am Markt verfügen über eine eigene Rechnung und beachten bei der Rechnungslegung mindestens die Vorgaben des Aktienrechts. Unter Beachtung allfälliger Bundesgarantien richtet sich die Höhe der Kapitalausstattung solcher Einheiten nach dem tatsächlichen Bedarf – z.B. als Haftungssubstrat – und der Branchenüblichkeit; die Mindesthöhe wird durch das Aktienrecht vorgegeben. Die Einheiten mit Dienstleistungen am Markt sind steuerpflichtig. Die Gewinnverwendung bestimmt sich nach dem Aktienrecht.

⁶⁵ Bezüglich der privatrechtlichen Aktiengesellschaften muss die bundesrätliche Genehmigung des Gebührenerlasses bzw. der Tarife in den jeweiligen Facherlassen vorgesehen werden, bei spezialgesetzlichen Aktiengesellschaften im Organisationserlass.

6 Rollenverteilung

6.1 Einführung

In die Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten des Bundes sind mit dem Parlament, dem Bundesrat, der zentralen Bundesverwaltung und der Finanzkontrolle verschiedene Akteure involviert, denen unterschiedliche Rollen zukommen. Für eine effiziente und effektive Wahrnehmung der Rollen müssen Kompetenzen und Verantwortung der einzelnen Rollenträger aufeinander abgestimmt sein. Dies bedingt eine klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs der einzelnen Akteure.

Insbesondere bei der Umsetzung dieses organisationsrechtlichen Grundsatzes auf Verwaltungsebene ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass der Bund gegenüber seinen verselbständigten Einheiten nicht nur als Eigner auftritt, sondern auch weitere Rollen wahrzunehmen hat, die zur Eignerrolle in einem potenziellen Spannungsverhältnis stehen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über diese Rollen, ihren Gegenstand, den rollenspezifischen Zweck und über die Träger dieser Rollen auf Verwaltungsebene:

Tabelle 1

Die verschiedenen Rollen des Bundes

Rollen des Bundes	Gegenstand	Zweck	Vorbereitung/ Koordination (heutige Situation)
Der Bund als Eigner	<i>Verselbständigte Einheit</i> , die im Eigentum des Bundes steht (z.B. Post) oder an welcher der Bund eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung innehat (z.B. Swisscom) und die ausgelagerte Bundesaufgaben wahrnimmt (z.B. Universaldienst der Post).	Nachhaltige Entwicklung der verselbständigten Einheit und damit Gewährleistung der Aufgabenerfüllung.	Unterschiedlich; Generalsekretariate oder Fachämter; z.T. in enger Absprache mit der EFV.
Der Bund als Träger der Fachaufsicht Der Bund als Träger der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	<i>Bundesaufgaben</i> , die von Dritten ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung erfüllt werden (z.B. Erteilung von Patenten). Regulierung und Aufsicht über das <i>Marktgesehehen</i> bzw. über <i>einzelne (teilliberalisierte) Marktsektoren</i> (z.B. Inverkehrbringung von Arzneimitteln oder Betrieb von Kernenergieanlagen).	Gewährleistung der fachlich (inkl. gesetzlich) korrekten und der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung. Gewährleistung des Funktionierens werdender Märkte (z.B. Postmarkt); Schutz der Öffentlichkeit (z.B. Kernenergie) oder Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern (z.B. Finanzmarkt)	Fachamt (z.B. BAG). spezifische Amtsstelle/Behördenkommission, z.T. Fachamt.
Der Bund als Leistungsbesteller am Markt	<i>Marktfähige Leistungen</i> bzw. <i>Vor- oder Teilleistungen</i> , die der Bund bei Dritten ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung bestellt und abgilt (z.B. Regionalverkehr).	Nutzung von spezifischem, bei Dritten vorhandenem Wissen und bestehender Infrastruktur.	Fachamt.

In seiner Rolle als Eigner steht der Bund in einem potenziellen Spannungsverhältnis zu seinen Rollen als Besteller und als Träger der Fach- bzw. der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht:

- Rolle des Eigners/Fachaufsicht: Sowohl mit der Fachaufsicht wie auch im Rahmen der Eignerpolitik verfolgt der Bund das Ziel einer fachlich korrekten Aufgabenerfüllung. Während bei der Fachaufsicht jedoch das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung im Vordergrund steht, sind bei der Rolle des Eigners auch betriebswirtschaftliche Überlegungen und damit betriebliche Kosten-Nutzen-Überlegungen von Bedeutung⁶⁶.
- Rolle des Eigners/Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht: Als Träger der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht ist der Bund verpflichtet, objektive, allein durch das öffentliche Interesse gebotene Vorschriften zur Korrektur eines allfälligen Marktversagens und zur Vermeidung von Risiken für die Öffentlichkeit zu erlassen. Als Eigner einer im regulierten Markt tätigen, verselbständigten Einheit verfolgt der Bund demgegenüber die vorab wirtschaftlichen Interessen eines einzelnen Marktteilnehmers⁶⁷, der an einer möglichst wenig regulierten und damit kostengünstigeren Produktion interessiert ist.
- Rolle des Eigners/Leistungsbestellung: Als Besteller ist der Bund daran interessiert, die Leistungen bei dem Unternehmen mit dem wirtschaftlich attraktivsten Angebot zu beziehen. Als Eigner ist er interessiert, die Leistungen bei seinen verselbständigten Einheiten zu beziehen⁶⁸.

Die Vorbereitung und Koordination der eigernerpolitischen Geschäfte muss auf Verwaltungsebene so organisiert sein, dass der Umgang mit diesen unterschiedlichen Interessen zuhanden der politischen Entscheidungsträger transparent gemacht und damit eine Entscheidungsfindung in Kenntnis der verschiedenen Interessenlagen und unter bewusster Prioritätensetzung ermöglicht wird. Diese Prioritätensetzung kann, im Hinblick auf die Gesamtverantwortung des Bundesrates für die Ausübung der verschiedenen Rollen, nicht auf unterer Stufe erfolgen; sie muss grundsätzlich durch den Bundesrat selbst vorgenommen werden.

Bei der Wahrnehmung der eigernerpolitischen Interessen im Vordergrund stehen die folgenden Varianten der verwaltungsinternen Rollenverteilung:

- a. Eine einzige zentrale Stelle ist für die Vorbereitung und Koordination der eigernerpolitischen Geschäfte zuhanden des Bundesrates zuständig (monistische Variante). Diese Stelle ist organisatorisch getrennt von den Fachdepartementen beziehungsweise von den Stellen mit Funktionen der Fach-, der

⁶⁶ Soll der Bund beispielsweise seiner verselbständigten Einheit fachaufsichtsmässig gebotene Massnahmen auch dann auferlegen, wenn deren Umsetzung für sie mit hohen Investitionen verbunden und damit auch für den Bund als Eigner überhaupt nicht interessant ist?

⁶⁷ Soll der Bund beispielsweise eine regulatorisch bedingte Massnahme verfügen, selbst wenn seine verselbständigte Einheit davon negativ betroffen ist?

⁶⁸ Soll der Bund beispielsweise die von ihm benötigten Leistungen nur bei seiner verselbständigten Einheit bestellen (damit diese besser ausgelastet ist), auch wenn ihre Konkurrenten die Leistungen zu wirtschaftlich mindestens ebenso interessanten Bedingungen erbringen würden? Interessenkonflikte zwischen Leistungsbestellung und eigernerpolitischen Interessen bestehen nur dort, wo Leistungen im Wettbewerb erbracht werden. Akut sind die Interessenkonflikte primär bei der Ausschreibung und Vergabe solcher Aufträge.

Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie der Leistungsbestellung. Eine solche zentrale Lösung wird von der OECD empfohlen⁶⁹.

- b. Das Fachdepartement und die EFV teilen sich in die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte (duale Variante). Innerhalb dieser Zusammenarbeit ist das Fachdepartement federführend insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, bei der Ausarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die EFV ist demgegenüber federführend namentlich im Bereich der Pensionskassen, der Aktien(ver)käufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben und der Gewinnausschüttung. Die jeweils nicht federführende Stelle ist der andern zur Zusammenarbeit zugewiesen. Diese Variante wird derzeit von UVEK und EFV bezüglich SBB, Post, Swisscom und Skyguide praktiziert.
- c. Das Fachdepartement ist allein federführend bei der Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte (dezentrale Variante). Diese Variante wird heute beispielsweise auf das IGE und den ETH-Bereich angewendet. Hier erfolgt die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte entweder durch das Generalsekretariat (IGE) oder das Fachamt (ETH-Bereich).

Die monistische Variante bietet die grösste Gewähr für eine transparente Darstellung und hinreichende Berücksichtigung der aus den verschiedenen Rollen des Bundes allenfalls resultierenden Interessenkonflikte: Die mit der Fach-, der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht verbundenen Interessen werden von der Eignerpolitik getrennt wahrgenommen und fliessen dementsprechend auch ungefiltert in den politischen Entscheidungsprozess ein.

Mögliche Interessenkonflikte lassen sich jedoch auch bei einer Zuständigkeit der Fachdepartemente auf ein Minimum beschränken, indem die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte einer Einheit im Fachdepartement übertragen wird, die weder Funktionen der Fachaufsicht noch solche der Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht und der Leistungsbestellung am Markt ausübt. In der Mehrzahl der Fälle würde dies eine Stelle für die Eignerpolitik im Generalsekretariat des zuständigen Fachdepartements bedingen⁷⁰. Dies ist grundsätzlich sowohl bei der dualen wie bei der dezentralen Variante umsetzbar.

Da der Bund mit seinem Eigentum bzw. mit seiner Beteiligung an verselbständigten Einheiten aufgabenseitige Ziele verfolgt, muss die mit der Vorbereitung und Koor-

⁶⁹ Dazu OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, Kapitel I Bst. A: Die Eignerfunktion soll von anderen staatlichen Funktionen, welche die Bedingungen für verselbständigte Einheiten insbesondere in Bezug auf die Marktregulierung beeinflussen können, klar getrennt sein. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist es u.a. auch notwendig, die Eignerfunktion von allen Einheiten der staatlichen Verwaltung zu trennen, welche Kunden oder Hauptlieferanten verselbständigter Einheiten sind. In Kapitel II Bst. D führen die OECD Guidelines aus, dass die Wahrnehmung von Eignerinteressen klar innerhalb der Verwaltung zugeordnet werden können müsse, sei dies durch Schaffung einer koordinierenden Einheit erfolgen oder – besser noch – durch Zentralisierung der Eignerfunktion in einer einzigen Verwaltungseinheit.

⁷⁰ Auch eine andere Stelle kann mit dieser Aufgabe betraut werden: So kann beispielsweise die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte der SERV ohne Gefahr von Interessenkonflikten durch das Seco erfolgen, weil dieses im Bereich der SERV weder die Fach- noch die Wirtschafts- oder Sicherheitsaufsicht ausübt, noch für Leistungsbestellungen in ihrem Aufgabenbereich zuständig ist.

dination eignerpolitischer Geschäfte betraute Einheit auch über spezifisches Wissen in den jeweiligen Aufgabenbereichen verfügen. Die monistische Variante weist die grösste organisatorische Distanz auf zwischen der mit der Eignerpolitik befassten Stelle und den über das aufgabenspezifische Wissen verfügenden Fachämtern: Die zentrale Stelle müsste entweder eigenes aufgabenspezifisches Wissen aufbauen oder mit entsprechendem Aufwand den Informationsfluss vom Fachamt sicherstellen. Bei den andern beiden Varianten lässt sich demgegenüber das aufgabenspezifische Wissen der mit der Eignerpolitik befassten Stelle mit geringerem Aufwand sicherstellen. In der Tendenz wird die monistische Variante somit einen höheren Personalaufwand nach sich ziehen.

Konzerninteressen des Bundes können im Bereich der verselbständigten Einheiten hauptsächlich auf finanzpolitischer Ebene tangiert sein. Sie lassen sich bei der monistischen Variante leichter umsetzen, weil nur eine einzige Stelle für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte verantwortlich ist – sofern sie über das hierzu notwendige Wissen verfügt. Auch bei der dualen Variante lassen sich die finanzpolitischen Konzerninteressen dank dem Einbezug der EFV verwirklichen. Daraus folgt, dass die monistische Variante zwar die grösste Gewähr für Transparenz über allfällige Interessenkonflikte zuhanden der politischen Entscheidungsträger und für die Verfolgung einer Konzernoptik bietet, jedoch hinsichtlich des Ressourcenbedarfs die am wenigsten effiziente Variante darstellt. Soweit im jeweiligen Fachdepartement eine spezifische Stelle mit der Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte betraut ist, lassen sich auch bei der dualen und bei der dezentralen Variante Interessenkonflikte minimieren. Zudem zeichnen sich diese beiden Varianten durch eine im Vergleich zur monistischen Variante erhöhte Effizienz und Sachkunde aus. Mit dem Einbezug der EFV in finanzpolitisch wesentliche Fragestellungen lassen sich bei der dualen Variante die vom Bund verfolgten Konzerninteressen besser wahren als bei der dezentralen Variante.

6.2 Heutige Situation

Folgende Akteure wirken derzeit bei der Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten mit:

Die *Bundesversammlung* setzt die Eckdaten, indem sie insbesondere:

- in den Gesetzen festlegt, welche Aufgaben in den Verantwortungsbereich einer verselbständigten Einheit gelegt werden sollen, und
- im Organisationserlass die verselbständigte Einheit kompetenz- und verantwortungsmässig vom Bund abgrenzt.

Im Rahmen ihrer Oberaufsicht beaufsichtigt die Bundesversammlung den Bundesrat bei der Umsetzung bzw. Durchsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben und damit bei der Kontrolle der verselbständigten Einheiten. Diese mittelbare Form der parlamentarischen Oberaufsicht erfährt eine Ausnahme, wo die verselbständigten Einheiten *Abteilungen* des Bundes beziehen, wie dies beispielsweise bei den SBB der Fall ist. Hier spricht die Bundesversammlung die entsprechenden Mittel und kann *deren Verwendung* ergänzend zu den Vorgaben der materiellen Gesetzgebung regeln.

Bezüglich der Verwendung dieser Mittel steht der Bundesversammlung «eine unmittelbare Aufsichtskompetenz» über die verselbständigten Einheiten zu⁷¹.

Der *Bundesrat* vollzieht den im Organisationserlass festgelegten Auftrag und nimmt die Rolle des Eigners gegenüber den verselbständigten Einheiten wahr. Das heisst insbesondere: Er wählt im Allgemeinen die Organe⁷², erlässt u.a. mittels strategischer Ziele unternehmensbezogene und aufgabenseitige Vorgaben und kontrolliert die verselbständigten Einheiten, insbesondere indem er sich im Rahmen ihrer periodischen Berichterstattung und Rechenschaftsablage über die Erfüllung der gesetzten Ziele informieren lässt⁷³. Die Kontrolle der Aktiengesellschaften wie Swisscom, SBB oder Skyguide und der Post als Anstalt nimmt er selbst wahr, wird dabei aber vom jeweils zuständigen Fachdepartement und vom EFD unterstützt. Die Departemente üben im Auftrag des Bundesrates das Controlling aus und liefern ihm Analysen der Unterlagen, die diese verselbständigten Einheiten in Zusammenhang mit der Berichterstattung und Rechenschaftsablage einreichen. Die Aktionärsrechte gegenüber der RUAG hat der Bundesrat an das VBS delegiert, das ebenfalls durch das EFD unterstützt wird⁷⁴.

Die eignerspezifische Kontrolle der Anstalten (mit Ausnahme der Post) hat der Bundesrat weitgehend an die *Fachdepartemente* delegiert⁷⁵. Diese Arbeiten nehmen zum Teil die Generalsekretariate wahr. Zum Teil werden sie auch an das Fachamt delegiert, womit in einem potenziellen Spannungsverhältnis zueinander stehende Funktionen des Bundes in der Zuständigkeit einer einzigen Verwaltungseinheit

⁷¹ Vgl. Bericht Bundesrat 1997, 21 Ziff. 71.

⁷² Bei den Aktiengesellschaften übt er dieses Recht im Rahmen der Generalversammlung aus (vgl. Art. 698 Abs. 2 Ziff. 2 OR).

⁷³ Der Bund ist auf die aufgabenseitige Steuerung als Eigner angewiesen, weil sein Eigentum an diesen Einheiten in seiner Pflicht begründet ist, die Erfüllung der übertragenen Bundesaufgaben zu gewährleisten. Zudem lassen sich eine unternehmensbezogene und eine aufgabenseitige Steuerung insbesondere auf strategischer Ebene nur schwerlich trennen.

Die eignerpolitischen Vorgaben decken sich materiell nicht zwingend mit jenen der Fachaufsicht: Die eignerpolitischen Vorgaben sind primär politisch-strategischer Natur, während sich aus der Sicht der Fachaufsicht auch fachlich-operative Vorgaben aufdrängen können. Zudem unterstehen nur jene Aufgaben der Fachaufsicht, die ihren Charakter als Bundesaufgaben auch nach der Auslagerung aus der Zentralverwaltung behalten haben. Demgegenüber bezieht sich die aufgabenseitige Steuerung des Bundesrates als Eigner nicht nur auf die übertragenen Bundesaufgaben, sondern auch auf private, von den verselbständigten Einheiten wahrgenommene Aufgaben. Wo es um die Erfüllung der Bundesaufgaben geht, fliessen in die Aufsicht des Bundesrates auch Anliegen der Fachaufsicht ein.

⁷⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 2 BGRB.

⁷⁵ Vgl. Bericht GPK-S Swissmedic, 323.

vereint werden (siehe Ziff. 6.1)⁷⁶. Die *EFK* ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie unterstützt einerseits die Bundesversammlung bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht und andererseits den Bundesrat in seiner Kontrollfunktion⁷⁷.

Die *EFK* nimmt die Finanzaufsicht über die Anstalten wahr. Adressat ihrer Berichterstattung ist die Finanzdelegation. Der Bundesrat wird nur im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der *EFK* über die wesentlichsten Ergebnisse der Prüfung informiert⁷⁸. Weiter prüft die *EFK* im Rahmen ihrer Finanzaufsicht auch die Unternehmen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist⁷⁹. Dabei führt sie ihre Prüfung nur in Absprache mit dem Verwaltungsrat und unter Beizug der internen und externen Revision durch. Adressat ihrer Berichterstattung ist der Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung. Bundesrat und Finanzdelegation werden über die Prüfung orientiert⁸⁰.

Bei einzelnen verselbständigten Einheiten nimmt die Finanzkontrolle zusätzlich zur Aufgabe der Finanzaufsicht das Mandat der externen Revisionsstelle wahr, so bei der *Swissmedic* und dem *IGE*.

6.3 Künftige Rollenverteilung

6.3.1 Zuständigkeit für die Steuerung und Kontrolle der verselbständigten Einheiten

Der Bundesrat nimmt die Rolle des Eigners und die damit verbundenen Informations-, Einfluss- und Kontrollrechte gegenüber allen verselbständigten Einheiten grundsätzlich selber wahr. Vorbehalten bleiben die gesetzlichen Zuständigkeiten der Bundesversammlung.

Im Unterschied zur Vollprivatisierung verliert eine Aufgabe mit ihrer Übertragung an eine verselbständigte Einheit den Bedarf nach politischer Legitimation nicht. Dieser ist umso grösser, je mehr der Bund die Erfüllung der Aufgabe finanziell unterstützen muss oder sich mit Garantien gegenüber der diese Aufgabe erfüllenden verselbständigten Einheit verpflichtet hat bzw. für diese haftet. Verselbständigte

⁷⁶ Vgl. Bericht GPK-S *Swissmedic*, 69: Die GPK-S stellte ein «starkes Spannungspotential» fest zwischen *Swissmedic* und dem zuständigen Fachamt BAG, «umso mehr als das BAG praktisch im selben Bereich tätig ist». Sie kommt zum Schluss: «Die gegenwärtigen Abläufe schaden tendenziell der Autorität des Institutsrats, da in gewisser Weise ein Nebeneinander zwischen Institutsrat und BAG besteht. (...) Das GS EDI könnte diese Kontrolle mit der fachlichen Unterstützung des BAG durchführen, dabei jedoch für den Prozess federführend und somit Hauptansprechpartner des Instituts bleiben.» Diese Einschätzung wird geteilt von Lienhard/Ritz, 28 ff.

Im Weitem Bericht GPK-S *Swissmedic*, 323: «Das zuständige Departement übernimmt also eine Führungsfunktion, die sich in enger Zusammenarbeit mit der Einheit des 3. Kreises abspielt. Falls ein Leistungsauftrag besteht, kann das Departement seine Führungsaufgabe durch die Ausarbeitung einer jährlichen Leistungsvereinbarung wahrnehmen, welche die strategischen Vorgaben des Leistungsauftrags in konkrete Ziele umsetzt. (...) Das zuständige Departement übernimmt ausserdem eine Kontrollfunktion (...).»
Betreffend den Begriff der Kontrolle vgl. Art. 25 RVOV.

⁷⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 1 FKGG.

⁷⁸ Der Bericht äussert sich über den Umfang und die Schwerpunkte der Revisionstätigkeit der *EFK*, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe. Der Bericht wird veröffentlicht. Vgl. Art. 14 Abs. 3 FKGG.

⁷⁹ Vgl. Art. 8 Abs. 1 FKGG.

⁸⁰ Vgl. Art. 8 Abs. 1^{bis} FKGG.

Einheiten des Bundes sind heute häufig mittlere bis grosse Auftrag- und Arbeitgeber.

Ihre Steuerung und Kontrolle muss aus einer Gesamtsicht erfolgen, die grundsätzlich nur vom Bundesrat wahrgenommen werden kann. Bei Einheiten allerdings, die politisch-strategisch von untergeordneter Bedeutung und nicht von Abteilungen des Bundes in namhaftem Umfang abhängig sind, muss die Kontrolle nicht umfassend durch den Bundesrat wahrgenommen zu werden (z.B. IGE). Hier kann der Bundesrat seine Kontrollfunktion ganz oder teilweise an das zuständige Departement delegieren.

Auch die Abwägung der verschiedenen beim Bund konzentrierten und allenfalls in einem Spannungsverhältnis stehenden Interessen soll grundsätzlich durch den Bundesrat vorgenommen werden. Aufgabe der Verwaltung ist es, die nötigen Entscheidungsgrundlagen so vorzubereiten, dass der Bundesrat bewusst Prioritäten bei der Ausübung dieser verschiedenen, bei ihm zusammenlaufenden Funktionen setzen kann.

6.3.2 Rollenverteilung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung

Das Fachdepartement und die EFV teilen sich in die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte von Einheiten, die Dienstleistungen am Markt erbringen, und von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und zugleich von grosser Bedeutung für den Bundeshaushalt sind.

Das Fachdepartement ist allein federführend für die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte von Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und nicht von grosser finanzpolitischer Bedeutung sind, sowie von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht.

Im Fachdepartement ist eine Stelle für die Vorbereitungs- und Koordinationsarbeiten in der Eignerpolitik verantwortlich, die organisatorisch unabhängig von Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht und nach Möglichkeit nicht mit Tätigkeiten der Fachaufsicht oder mit Leistungsbestellungen betraut ist.

Insbesondere aus Gründen der Effizienz verzichtet der Bundesrat darauf, die Zuständigkeit für Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte auf Verwaltungsebene nach der unter Ziffer 6.1 dargestellten monistischen Variante neu zu organisieren. Die Verantwortung für die Vorbereitung und Koordination dieser Geschäfte soll grundsätzlich weiterhin bei den Fachdepartementen liegen. Die Arbeiten sollen dort durch eine Stelle wahrgenommen werden, die organisatorisch unabhängig von Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie nach Möglichkeit nicht mit Tätigkeiten der Fachaufsicht oder mit Leistungsbestellungen betraut ist. Der Einbezug der EFV bestimmt sich nach der Bedeutung, die die jeweilige verselbständigte Einheit für den Bundhaushalt hat: In der Tendenz gering ist die Bedeutung dort, wo die verselbständigte Einheit sich weitestgehend über Gebühren finanziert, wie dies bei den Einheiten der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht der Fall ist, und bei Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter wahrnehmen ohne auf namhafte Abteilungen des Bundes angewiesen zu sein (z.B. IGE). Hier soll die Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte durch das jeweilige Fachdepartement erfolgen. Die EFV wird lediglich in Fragen der

Kapitalausstattung, der Pensionskasse, der Haftung und der Rechnungslegung zwingend beigezogen.

Gross ist die Bedeutung demgegenüber bei den Einheiten, die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen und in namhaftem Umfang durch den Bund unterstützt werden müssen (z.B. ETH's) oder an denen der Bund gewichtige Beteiligungsrechte hält, wie dies bei den Einheiten mit Dienstleistungen am Markt der Fall ist⁸¹. Hier drängt sich mit Rücksicht auf finanzpolitisch begründete Konzerninteressen eine intensivere Mitwirkung der EFV auf: Eine federführende Rolle kommt der EFV namentlich bei Fragen der Pensionskassen, der Aktien(ver)käufe, der Rekapitalisierung, der finanziellen Vorgaben und der Gewinnausschüttung zu. Die Fachdepartemente sind demgegenüber federführend insbesondere bei der Vorbereitung von Wahlgeschäften, bei der Erarbeitung der strategischen Ziele sowie bei Vorarbeiten in Zusammenhang mit der bundesrätlichen Kontrolle. Die jeweils nicht federführende Stelle ist der andern zur Zusammenarbeit zugewiesen.

7 Ausblick

7.1 Einführung

Mit Verabschiedung des vorliegenden Berichts erlangen die Grundsätze der Aufgabentypologie und die Leitsätze zur Steuerung Richtliniencharakter. Bei der Vorbereitung und Koordination von Geschäften in Zusammenhang mit verselbständigten Einheiten soll von ihnen nur unter Nachweis triftiger Gründe abgewichen werden.

Im Folgenden soll kurz aufgezeigt werden, welche Umsetzungsschritte für den Bundesrat im Vordergrund stehen.

7.2 Künftige Auslagerungsentscheide

Die Aufgabentypologie zeigt in idealtypischer Weise, welche Aufgaben innerhalb bzw. ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen sind. Sie gibt Aufschluss über den Steuerungs- und Autonomiebedarf bei der Wahrnehmung ausgelagerter Aufgaben. Indem sie einheitliche Kriterien für die politische Entscheidungsfindung bereitstellt, bildet sie eine wichtige Grundlage für die Beurteilung von künftigen Auslagerungen.

Auslagerungsbedarf wird im vorliegenden Bericht insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht geortet: Die Notwendigkeit der Unabhängigkeit von Einheiten mit solchen Aufgaben legt eine systematische Prüfung ihrer Auslagerung nahe. Das UVEK wird vor diesem Hintergrund und in Zusammenhang mit dem Regulierungsbericht der OECD bis Ende 2006 prüfen, wie im Bereich der Regulierung in den verschiedenen Infrastruktursektoren ein kohärenter Ordnungsrahmen geschaffen und die Unabhängigkeit von sektorspezifischen Regulatoren (z.B. ComCom, Postregulator, allfälliger Strommarktregulator) gestärkt

⁸¹ Gegenwärtig bezieht nur eine «Einheit», die Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringt, in namhaftem Umfang Abgeltungen: Es ist dies der ETH-Bereich, der jedoch selber keine Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit ist, sondern ein Zusammenschluss solcher Einheiten darstellt. Subventionsrechtlich wird der ETH-Bereich jedoch wie eine rechtlich verselbständigte Einheit gesteuert.

werden könnte. Dabei werden besonders die Vor- und Nachteile der Auslagerung und Schaffung einer eigenen Infrastrukturegulierungsanstalt im Vergleich zu separaten Behördenkommissionen gegeneinander abgewogen. Das Ergebnis der Überprüfung wird auch das Vorgehen in Zusammenhang mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht in weiteren Bereichen mitbestimmen.

Grundsätzlich kann auch rückwirkend geprüft werden, ob bisherige Auslagerungen den Empfehlungen der Idealtypologie entsprechen und ob tatsächlich die dazu geeigneten Aufgaben ausgelagert worden sind. Der Bundesrat stellt jedoch klar eine zukunftsorientierte Sicht in den Vordergrund. Eine rückwirkende Wiedereingliederung von Aufgaben und Einheiten soll nur im Ausnahmefall in Frage kommen.

7.3 Aufgabenerfüllung durch die zentrale Bundesverwaltung

Der vorliegende Bericht befasst sich im Wesentlichen mit der Aufgabenerfüllung ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass diese auch künftig den grössten Teil der Bundesaufgaben wahrnehmen wird. Mit Blick auf eine weitere Verbesserung von Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung stehen zwei Ansatzpunkte im Vordergrund.

Erstens steht dem Bundesrat seit 1997 mit dem Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) eine neue Form der Verwaltungsführung offen. Mit FLAG wird bezweckt, das staatliche Handeln verstärkt an messbaren Leistungen und Wirkungen zu orientieren, Aufgaben und Verantwortung stufengerecht an Verwaltungseinheiten zu delegieren, die Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsführung zu verbessern und bewährte Führungsinstrumente aus der Privatwirtschaft zu übernehmen. Der Bundesrat hat aufgrund der positiven Erfahrungen und des Evaluationsergebnisses im Dezember 2001 beschlossen, die FLAG-Reform weiterzuentwickeln, zu vereinfachen und schrittweise auszudehnen. Er hat hierfür auch mit Blick auf die beabsichtigte Stärkung des Reformprozesses auf Bundesebene eine Gesamtstrategie entwickelt und in der Botschaft zum Finanzhaushaltgesetz vom 24. November 2004 festgehalten. Per 2007 werden 23 Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung mit FLAG geführt. Damit hat der Bundesrat seine strategische Zielsetzung für die laufende Legislaturperiode erreicht. Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz und Effektivität bestehen vor allem bei Verwaltungseinheiten, die:

- Querschnittsleistungen mit einem Rationalisierungspotenzial erbringen;
- einen hohen Anteil an betrieblichen und repetitiven Aufgaben aufweisen;
- Leistungen internen oder externen Leistungsempfängern klar zuordnen können;
- ihre Leistungen klar definieren und messen können.

Der Bundesrat wird in seinem nächsten Bericht an die Aufsichtscommissionen beider Räte Ende 2008 die Weiterentwicklung von FLAG in der Bundesverwaltung im Kontext des nationalen und internationalen Umfeldes darlegen.

Zweitens führt das Neue Rechnungsmodell mit der systematischen flächendeckenden Einführung der kreditwirksamen Leistungsverrechnung zwischen Verwaltungseinheiten des Bundes zu mehr Kostentransparenz und zu einem Wettbewerb zwischen gleichartigen internen Leistungserbringern. Im Rahmen der Weiterent-

wicklung der Leistungsverrechnung sind mittelfristig zudem die strategischen Fragen einer Lockerung des Bezugszwangs für die Verwaltungseinheiten des Bundes und eines In- bzw. Outsourcings («make or buy»-Entscheidung) von spezifischen Leistungen zu prüfen. So wird neben der Kostentransparenz mit der Leistungsverrechnung auch eine effiziente und wettbewerbsfähige Leistungserbringung innerhalb der zentralen Bundesverwaltung angestrebt.

7.4 Optimierung der Steuerung verselbständigter Einheiten

Die im vorliegenden Bericht vorgestellten Leitsätze zur Steuerung verselbständigter Einheiten sollen zunächst bei der künftigen Verselbständigung von Einheiten berücksichtigt werden, indem sie die Eckdaten der organisationsrechtlichen Konzeption bilden.

Ebenso sollen die Leitsätze bei bereits in Angriff genommenen oder geplanten Revisionen von organisationsrechtlichen Bestimmungen – beispielsweise bei der Überprüfung der organisationsrechtlichen Konzeption der SUVA in Zusammenhang mit der Revision des Unfallversicherungsgesetzes oder des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR) im Rahmen der Verwaltungsreform – berücksichtigt werden.

Unabhängig von laufenden Revisionen soll die rechtliche Konzeption verselbständigter Einheiten insbesondere dort angepasst werden, wo klare Regelungen der Steuerung und Kontrolle fehlen. Die meisten und bedeutendsten Abweichungen von den im Steuerungsmodell aufgestellten Leitsätzen finden sich bei den Anstalten (IGE, Swissmedic usw.). Auf sie legt der Bundesrat deshalb bei der Umsetzung des Steuerungsmodells das Hauptgewicht.

Je nach Art des Anpassungsbedarfs sind die folgenden drei Vorgehensweisen denkbar.

7.4.1 Umsetzung von Massnahmen ohne gesetzlichen Anpassungsbedarf

Wo Leitsätze *ohne Gesetzesänderungen* umgesetzt werden können, wird der Bundesrat die Anpassungen in Wahrnehmung seiner Eignerrolle – allenfalls unter Anpassung der entsprechenden Organisationsverordnungen für die Departemente – sofort vornehmen. Soweit dies heute nicht bereits der Fall ist, wird sich der Bundesrat künftig bei der Wahl von Verwaltungs- oder Institutsräten durchgehend auf ein Anforderungsprofil abstützen und auf eine angemessene Vertretung der Bundesinteressen hinwirken. Bundesvertreter wird er nur noch mit Zurückhaltung und in begründeten Ausnahmefällen entsenden bzw. wählen⁸². Wo nötig, sind Verordnun-

⁸² Eine Änderung des Organisationserlasses ist indes dort erforderlich, wo dieser die Zahl der Bundesvertreter vorgibt. Beispiel: Art. 6 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SR 425.1).

gen anzupassen⁸³. Ebenfalls lassen sich die Grundsätze zur Rollenverteilung bei der Vorbereitung von eignerpolitischen Geschäften innerhalb der Bundesverwaltung in der Regel ohne Gesetzesänderungen umsetzen.

7.4.2 Punktuelle Gesetzesänderungen

Andere Leitsätze, beispielsweise zur Anzahl und Grösse von Organen sowie zur Steuerung und Kontrolle, lassen sich mit *punktuellen Anpassungen* der Organisationserlasse umsetzen. Zeitpunkt und Rahmen solcher Anpassungen wird der Bundesrat in Kenntnis der parlamentarischen Beratung des vorliegenden Berichts festlegen. Aus heutiger Sicht stehen die Anpassungen insbesondere im Bereich des IGE (u.a. Optimierung von Steuerung und Kontrolle, Überprüfung der Organstruktur und der Notwendigkeit eines Bundesvertreters), bei der Swissmedic (u.a. Optimierung von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten, Genehmigung der Gebührenordnung durch den Bundesrat) und bei den SBB (rechtliche Verankerung der strategischen Ziele) im Vordergrund.

7.4.3 Totalrevision von Organisationserlassen

Wo die Zahl der Änderungen oder ihre Bedeutung (z.B. Änderung der Rechtsform) eine *Totalrevision des jeweiligen Organisationsgesetzes bzw. der organisationsrechtlichen Struktur* einer Einheit bedingt, werden die Änderungen im Rahmen separater Revisionen zu prüfen sein.

Angesichts der zunehmend liberalisierten in- und ausländischen Postmärkte stellt sich namentlich bei der Post die Frage nach einer Umwandlung der Rechtsform von der staatlichen Anstalt in eine Aktiengesellschaft. Das UVEK untersucht diese Frage derzeit in Zusammenhang mit der Prüfung einer weiteren Marktöffnung im Postwesen. Die Vernehmlassung zu einer Totalrevision von Post- und Postorganisationsgesetz ist für 2007 vorgesehen.

7.5 Weiterführende Arbeiten

Der vorliegende Bericht ist auf der Grundlage eines Inventars ausgewählter verselbständigter Einheiten des Bundes entstanden und konzentriert sich auf eine Auswahl wichtiger Steuerungselemente. Weitere Steuerungselemente, beispielsweise in den Bereichen Personal, Pensionskassen, Rechtsverhältnisse und -schutz (Regelung der Rechtsbeziehung zwischen den verselbständigten Einheiten und ihrer Kundschaft bzw. Benutzerinnen und Benützern) wurden ausgeklammert. Eine vollständige Abdeckung aller denkbaren Steuerungselemente hätte den Rahmen des Berichts gesprengt. Zudem sind in den meisten dieser Bereiche derzeit Reformen hängig. Über weiterführende Arbeiten wird der Bundesrat in Kenntnis der Ergebnisse der parlamentarischen Beratung beschliessen.

⁸³ So etwa die Verordnung vom 3. Juni 1996 über ausserparlamentarische Kommissionen sowie Leitungsorgane und Vertretungen des Bundes (Kommissionenverordnung; SR 172.31).

Inventar verselbständigter Einheiten, auf die das Steuerungsmodell angewendet werden kann⁸⁴:

In den Anwendungsbereich des Steuerungsmodells fallen grundsätzlich rechtlich selbständige Einheiten:

- die Bundesaufgaben wahrnehmen, und
- deren Eigentümer oder Haupt- bzw. Mehrheitsaktionär der Bund ist.

Name der verselbständigten Einheit	Aufgabentypus*	Rechts- bzw. Organisationsform	Stellung des Bundes
Alkoholverwaltung	Ministerialaufgaben	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Anstalt für Wasserversorgung, Abwasserreinigung und Gewässerschutz (EAWAG)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt (EMPA)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde**	Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETHZ)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)**	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI)**	Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	Anstalt	Eigentümer
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)**	Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	Anstalt	Eigentümer

⁸⁴ Die Liste ist nicht abschliessend und erhebt damit keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Name der verselbständigten Einheit	Aufgabentypus*	Rechts- bzw. Organisationsform	Stellung des Bundes
Identitas ⁸⁵	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	AG	Mehrheitsaktionär
Pro Helvetia	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	öffentlich-rechtliche Stiftung	Stifter
Paul-Scherrer-Institut (PSI)	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
RUAG Holding AG	Dienstleistungen am Markt	AG	Alleinaktionär
SAPOMP Wohnbau	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	AG	Alleinaktionär
Skyguide	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	AG	Hauptaktionär
Schweizerische Bundesbahnen (SBB)	Dienstleistungen am Markt	Spezialgesetzliche AG	Alleinaktionär
Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)**	Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Anstalt	Eigentümer
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)	Dienstleistungen am Markt	Anstalt	Eigentümer
Die Schweizerische Post	Dienstleistungen am Markt	Anstalt	Eigentümer
Schweizerische Unfallversicherung (SUVA)	Dienstleistungen am Markt	Anstalt	Eigentümer
Swisscom	Dienstleistungen am Markt	Spezialgesetzliche AG	Mehrheitsaktionär
Swissmedic	Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht	Anstalt	Miteigentümer (mit Kantonen)

* Die Zuordnung zum Aufgabentypus erfolgt nach dem Aufgabenschwerpunkt.
** Rechtliche Verselbständigung bzw. Gründung in Vorbereitung.

⁸⁵ Vormalis Tierverskehrsdatenbank AG.

Literaturverzeichnis

Biaggini Giovanni, Rechtsstaatliche Anforderungen an die Auslagerung und an den ausgelagerten Vollzug staatlicher Aufgaben sowie Rechtsschutz, in: Schaffhauser René/Poledna Tomas (Hrsg.), Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, Universität St. Gallen, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 9, 2002, 143 ff.

Böckli Peter/Bühler Christoph B., Vorabinformationen an Grossaktionäre: Möglichkeiten und Grenzen nach Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht, SZW 2005 101 ff.

Finger Matthias/Lienhard Andreas, Eignerpolitik des Bundes; Bericht des Bundesrats (Entwurf vom 15. Dezember 2005); Stellungnahme im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Frey René L., Service public: Garantierte Grundversorgung oder Kampf um Renten?, Überarbeitete Fassung eines Gutachtens für den Rat für Raumordnung und das Staatssekretariat für Wirtschaft seco, Basel 2001 (zit. Service public)

Hafner Felix, Staatsaufgaben und öffentliche Interessen – ein (un)geklärtes Verhältnis?, BJM 2004 281 ff.

Holoubek Michael, Alte und neue Rechtsprinzipien und Rechtsinstrumente bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, ECSA Austria Konferenz «Daseinsvorsorge – Weniger Staat, mehr Markt?», Wien 2003
(abrufbar unter <http://fgr.wu-wien.ac.at/ecsa/dvholoub.pdf>)

Jaag Tobias, Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Formen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, in: Tobias Jaag (Hrsg.), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000; 23 ff. (zit. Dezentralisierung)

Jaeger Franz, Vom Missbrauch des «Service Public»-Arguments in der Liberalisierungsdebatte, in: Franz Jaeger (Hrsg.), Staatsmonopole als Wachstumskiller, Zürich/Chur 2004, 57 ff.

Lienhard Andreas/Ritz Adrian, Swissmedic (Schweizerisches Heilmittelinstitut), Grundlagen für die Steuerung mit Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarung, Studie im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und der Swissmedic, Bern 2004

Lienhard Andreas/Steiner Reto/Ladner Andreas/Wichtermann Jürg/Balsiger Betts Andreas/Buchser Michael, Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Universität Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003 (zit. Lienhard et al.)

Mader Luzius, Regulierung, Deregulierung, Selbstregulierung: Anmerkungen aus legistischer Sicht, ZSR 2004/II 3 ff.

OECD, Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures, Policy Brief, September 2004 (zit. OECD, Public Sector Modernisation)

Ökonomenteam EFV, Ökonomische Überlegungen zur Privatisierung, Eidgenössische Finanzverwaltung, Dezember 2000

Poledna Tomas, Öffentliche Aufgaben und Kriterien für die Wahl der Organisationsform, in: René Schaffhauser/Tomas Poledna (Hrsg.), Auslagerung und Privatisierung von staatlichen und kommunalen Einheiten: Rechtsformen und ihre Folgen, Universität St. Gallen, Schriftenreihe des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Band 9, 2002, 9 ff.

Pollitt Christopher/Talbot Colin/Caulfield Janice/Smullen Amanda, Agencies. How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organisations, Houndmills UK 2004 (zit. POLLITT et al.)

PriceWaterhouseCoopers, Der dritte Kreis im Bundesorganisationsrecht, Gutachten im Auftrag der Projektleitung FLAG, August 2001

Proeller Isabella, Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Instituts für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus Band 6, Bern usw. 2002

Rudin Beat, Universität Basel, Öffentliches Recht II für Studierende anderer Fakultäten (abrufbar unter <http://www.ius.unibas.ch/rudin/br-uer2-fl-i-s5.pdf>)

Schaerer Barbara, Haftung des Bundes für Dritte als «wachsendes Risiko», ST 2002, 1095 ff.

Schuppert Gunnar Folke/Budaeus Dietrich, Privatisierung: Konzepte und Erfahrungen, in: Andreas Bergmann/Albert Hofmeister (Hrsg.), Privatisierung – Schlägt das Pendel zurück?, Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Schriftenreihe Band 45/2004, 15 ff.

Schwarzenbach-Hanhart Hans Rudolf, Staatshaftung bei verfügbungsfreiem Verwaltungshandeln, Bern 2006

Werlen Thomas/Wood Philip R., Liability of Stock Exchange Authorities and Regulators, ZSR, 2005/II 615 ff.

Materialienverzeichnis

Bericht Bundesrat 1997: Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben (nicht publiziert)

Bericht GPK-S Swissmedic: Probleme von Swissmedic anlässlich der Inbetriebnahme und Beurteilung der heutigen Lage – Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 25. August 2004, BBl 2005 273 ff.

Botschaft Arzneimittel: Botschaft vom 1. März 1999 zu einem Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte, BBl 1999 3453 ff.

Botschaft Bahnreform: Botschaft vom 13. November 1996 zur Bahnreform, BBl 1997 I 909 ff.

Botschaft Finanzhaushalt: Botschaft vom 24. November 2004 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt, BBl 2005 5 ff.

Botschaft IGE: Botschaft zum Bundesgesetz über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGE) vom 30. Mai 1994, BBl 1994 III 964 ff.

Botschaft POG: Botschaft vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz, BBl 1996 III 1306 ff.

Botschaft Rüstungsunternehmen: Botschaft vom 16. April 1997 zu einem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes, BBl 1997 III 769 ff.

