

07.494

**Parlamentarische Initiative
Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen
Zielen der verselbstständigten Einheiten
Bericht der Finanzkommission des Nationalrates**

vom 29. März 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zu Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

29. März 2010

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Margret Kiener Nellen

Übersicht

Im Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006 legte der Bundesrat anhand von 28 Leitsätzen dar, wie er seine verselbstständigten Organisationen und Unternehmungen steuert und kontrolliert. Die Frage, wie das Parlament seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen soll, wurde im Bericht offen gelassen. Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative sollen diese Lücke geschlossen und die Instrumente für eine wirkungsvolle Oberaufsicht geschaffen werden. Die drei Kernelemente der Initiative sind:

- die gesetzliche Verankerung der Steuerung über strategische Ziele: indem der Bundesrat im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 verpflichtet wird, alle verselbstständigten Einheiten über strategische Ziele zu steuern, wird der Anknüpfungspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht festgelegt;*
- die Regelung der Mitwirkung des Parlaments beim Erlass strategischer Ziele: im Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung soll festgehalten werden, dass das Parlament dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern;*
- die Vereinheitlichung der Berichterstattung über sämtliche ausgelagerten Einheiten des Bundes: diese ebenfalls im Parlamentsgesetz zu verankernde Berichterstattung stellt die Grundlage für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsrolle des Parlaments dar.*

Gleichzeitig werden mit der vorliegenden Initiative vier weitere kleinere Rechtsänderungen beantragt, um bestehende Lücken hinsichtlich der Verankerung der strategischen Ziele bzw. der Berichterstattung bei den Unternehmen RUAG und Skyguide sowie beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) zu schliessen und den Zugang des Bundesrats zu den Prüfberichten der Finanzkontrolle einheitlich zu regeln.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	3378
1 Entstehungsgeschichte	3381
2 Grundzüge der Vorlage	3382
2.1 Ausgangslage	3382
2.2 Gegenstand	3385
2.3 Strategische Ziele des Bundesrats als Anknüpfungspunkt für die parlamentarische Oberaufsicht	3386
2.4 Instrumente zur Mitwirkung des Parlaments bei der Steuerung über strategische Ziele	3388
2.5 Vereinheitlichung der Berichterstattung	3389
2.5.1 Einführung und bisherige Ausgestaltung	3389
2.5.2 Eckwerte der neuen Berichterstattung	3390
2.5.3 Ablauf der Beratungen und Zusammenarbeit der Oberaufsichtskommissionen	3392
2.6 Anpassungen bei einzelnen Organisationserlassen im Bereich von Steuerung und Kontrolle	3393
2.7 Mitberichte	3394
2.7.1 Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat	3394
2.7.2 Mitbericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates	3396
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	3397
3.1 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002	3397
3.2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz	3399
3.3 Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967	3400
3.4 Gesetzesänderungen betreffend Erlass der strategischen Ziele	3401
3.4.1 Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat	3401
3.4.2 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948	3402
3.4.3 Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes	3402
4 Auswirkungen	3403
4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund	3403
4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	3403
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	3403
5 Rechtliche Aspekte	3403
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	3403
5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	3404
5.3 Erlassform	3404
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	3404

Anhang

Verselbstständigte Einheiten des Bundes im Überblick

3405

**Bundesgesetz über die Mitwirkung der Bundesversammlung bei
der Steuerung der verselbstständigten Einheiten** (*Entwurf*)**3409**

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

In Beantwortung dreier parlamentarischer Vorstösse aus den Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen¹ hat der Bundesrat am 13. September 2006 den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben («Corporate-Governance-Bericht») verabschiedet². Der Bericht verfolgt zwei Ziele: Zum einen erfolgt die Prüfung der Auslagerungseignung von Bundesaufgaben künftig gestützt auf eine Aufgabentypologie systematisch und nach einheitlichen Kriterien. Zum andern wird die Steuerung und Kontrolle von verselbstständigten Einheiten mit 28 Leitsätzen und einem nach Aufgabentypus abgestimmten Steuerungsmodell optimiert und vereinheitlicht. Der Nationalrat nahm vom Bericht am 12. März 2008 Kenntnis, der Ständerat am 23. September 2008.

Die mit vorliegendem Bericht unterbreitete parlamentarische Initiative geht auf die Beratung des Corporate-Governance-Berichts in der Finanzkommission des Nationalrats zurück: Das Büro des Nationalrates wies den Bericht zunächst zur Vorberatung beiden Aufsichtskommissionen zu (Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission). Nachdem sich bereits beide Kommissionen mit dem Bericht befasst hatten, wandte sich die Geschäftsprüfungskommission an das Büro mit der Bitte, die Vorlage aus Praktikabilitätsgründen nur einer Kommission zuzuweisen. Daraufhin bestimmte das Büro des Nationalrates die Geschäftsprüfungskommission als vorberatende Kommission und lud die Finanzkommission zum Mitbericht ein. Die Finanzkommission befasste sich insbesondere mit denjenigen Teilen des Berichtes, welche das Steuerungselement der Finanzen und Steuern und damit die Finanzoberaufsicht betreffen (Leitsätze 23–28), während die Geschäftsprüfungskommission den Rest des Berichtes behandelte.

Die Finanzkommission beriet den Bericht an mehreren Sitzungen und führte auch Hearings mit Experten durch. An der Sitzung vom 24./25. Mai 2007 beschloss sie, eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des damaligen Präsidenten, Hermann Weyeneth, einzusetzen, um gewisse Aspekte, insbesondere eine Stärkung des Einflusses des Parlamentes im Bereich der verselbstständigten Einheiten, näher zu prüfen.

Als Experte gewonnen wurde Prof. Dr. Philippe Mastronardi, Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen. Mitgearbeitet in der Arbeitsgruppe haben auch der Direktor sowie weitere Mitarbeitende der Eidgenössischen Finanzverwaltung, ein Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, der Rechtsdienst der Parlamentsdienste und der Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidg. Räte. Der von der Arbeitsgruppe verfasste Bericht diente als Grundlage für den Mitbericht, welche die Finanzkommission des Nationalrats am 6. September 2007 ohne Gegenstimmen mit einer Enthaltung zu Handen der Geschäftsprüfungskommission verabschiedete. Im Rahmen des Mitberichts kündete die Finanzkommission nebst einem

¹ 02.3464 Empfehlung GPK-SR vom 19. September 2002: Überprüfung der Beteiligungen des Bundes an privatwirtschaftlichen Unternehmen; 04.3441 Postulat GPK-SR vom 13. September 2004: Verwaltungsführung im dritten Kreis; 05.3003 Motion FK-NR vom 15. Februar 2005: Sogenanntes Vierkreisemodell.

² BBl 2006 8233

Postulat zur Präzisierung und Ergänzung der Leitsätze zu Steuerung und Kontrolle³ eine parlamentarische Initiative zur Stärkung der parlamentarischen Obergewalt an.

Die Finanzkommission des Ständerates gab der Initiative am 20. März 2008 einstimmig Folge. Die nationalrätliche Finanzkommission setzte daraufhin an der Sitzung vom 4. und 5. September 2008 eine Subkommission unter der Leitung von Nationalrätin Marlies Bänziger ein, die den Auftrag hatte, die parlamentarische Initiative auszuarbeiten und den vorliegenden Bericht zu verfassen. Der Subkommission gehörten Frau Nationalrätin Marina Carobbio-Guscetti sowie die Herren Nationalräte Jean-Pierre Graber, Markus Hutter, Thomas Müller und Pirmin Schwander an. Das Sekretariat führte Stefan Koller, Sekretär der nationalrätlichen Finanzkommission. Der Kommission war es ein Anliegen, dass alle damals in der Kommission vertretenen Fraktionen Einsitz in diese Subkommission nahmen.

Die Subkommission tagte zwischen dem 25. September 2008 und dem 3. Februar 2010 acht Mal. Sie zog zur weiteren Beratung die Vertretung der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie im Bereich des Parlamentrechts den Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen bei, die alle bereits für die Arbeitsgruppe tätig gewesen waren.

Am 23. Juni 2009 verabschiedete die Kommission einen Erläuternden Bericht zuhanden des Mitberichtsverfahrens. Zum Mitbericht eingeladen wurde die Geschäftsprüfungskommission, weil sie gemeinsam mit der FK für die Obergewalt zuständig ist. Ebenfalls eingeladen wurde die Staatspolitische Kommission (SPK-N), weil diese zuständig ist für die Entwicklung des Parlamentrechts.⁴ Die Subkommission befasste sich im Auftrag der Kommission am 3. Februar 2010 mit den beiden Mitberichten und stellte dann Antrag an die Gesamtkommission. Am 29. März 2010 verabschiedete die FK-N einstimmig den definitiven Bericht.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Im modernen Gewährleistungsstaat erfüllen verselbstständigte Einheiten öffentliche Aufgaben unter der Steuerung und Kontrolle durch die politischen Behörden. Dabei mischen sich oft privatwirtschaftliche und öffentliche Grundsätze der Aufgabenerfüllung. Zum einen kann die Auslagerung von Aufgaben den erhofften Effizienzgewinn nur bringen, wenn der verselbstständigten Einheit auch die notwendige Autonomie gewährt wird; andererseits müssen die Behörden trotzdem gewährleisten können, dass die Aufgabe im Sinne des öffentlichen Interesse wahrgenommen wird. Dieses Spannungsverhältnis ruft nach einer ausgewogenen Gestaltung von Freiraum und Kontrolle.

Die verselbstständigte Einheit muss intern ein Controlling über ihre Zielerreichung aufbauen, das in der Lage ist, über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags Auskunft zu geben. Dieses innere Controlling muss durch ein äusseres Controlling des Bun-

³ 07.3775 Postulat der Finanzkommission vom 23. November 2007 zu den Leitsätzen des Bundesrates im Corporate-Governance-Bericht. Mit dem am 25. März 2009 verabschiedeten Zusatzbericht zum Corporate-Governance-Bericht - Umsetzung der Beratungsergebnisse des Nationalrats (BBl 2009 2659) hat der Bundesrat die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts gemäss Anträgen im Postulat ergänzt.

⁴ Vgl. zum Inhalt der beiden Mitberichte hinten Ziffer 2.7.

desrats überlagert werden, welches den Freiraum der verselbstständigten Einheit respektiert, aber im Sinne eines «Management by Exception» in der Lage ist, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und, wenn nötig, zu korrigieren. Grundlage für dieses äussere Controlling sind die strategischen Ziele, mit denen der Bundesrat die verselbstständigten Einheiten als Eigner und Gewährleister der Aufgabenerfüllung steuert. Das Parlament schliesslich soll keinen eigenen Steuerungskreis über die verselbstständigten Einheiten aufbauen, sondern prüfen, ob das Controllingssystem des Bundesrats gegenüber den verselbstständigten Einheiten funktioniert. Wo nötig, soll es zu den parlamentarischen Instrumenten greifen, die ihm im delegierten Kompetenzbereich des Bundesrats zur Verfügung stehen. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung ist somit als Kontrolle über das bundesrätliche Controlling auszugestalten. Diese Kontrolle ist auf die strategischen Ziele des Bundesrats ausgerichtet. Diese bilden den Anknüpfungspunkt, anhand dessen zu messen ist, ob der Bundesrat seine Aufsichtspflicht gegenüber den verselbstständigten Einheiten erfüllt hat. Dabei muss die Oberaufsicht darauf fokussieren, grobe Fehlleistungen verselbstständigter Einheiten zu beanstanden und den Bundesrat dazu anzuhalten, die notwendigen Massnahmen zu treffen.⁵

Der Corporate-Governance-Bericht beleuchtet eingehend die Rolle des Bundesrats bei der Steuerung und Kontrolle, d.h. beim äusseren Controlling, von ausgelagerten Einheiten. Zur Frage, wie das Parlament seine Oberaufsichtsfunktion wahrnehmen soll, hat sich der Bundesrat bewusst kaum geäussert⁶. Mit der vorliegenden Parlamentarischen Initiative sollen diese Lücke geschlossen und die Instrumente für eine wirkungsvolle Oberaufsicht geschaffen werden. Die drei Kernelemente der Initiative sind:

- die gesetzliche Verankerung der Steuerung über strategische Ziele: indem der Bundesrat im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) verpflichtet wird, alle verselbstständigten Einheiten über strategische Ziele zu steuern, wird der Anknüpfungspunkt der parlamentarischen Oberaufsicht festgelegt;
- die Regelung der Mitwirkung des Parlaments beim Erlass strategischer Ziele: im Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) soll festgehalten werden, dass das Parlament dem Bundesrat Aufträge erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder zu ändern;
- die Vereinheitlichung der Berichterstattung über sämtliche ausgelagerten Einheiten des Bundes: diese ebenfalls im Parlamentsgesetz zu verankernde Berichterstattung stellt die Grundlage für die Wahrnehmung der Oberaufsichtsrolle des Parlaments dar.

Gleichzeitig werden mit der vorliegenden Initiative vier weitere kleinere Rechtsänderungen beantragt, um bestehende Lücken hinsichtlich der Verankerung der strategischen Ziele bzw. der Berichterstattung bei den Unternehmen RUAG und Skyguide sowie beim Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) zu schliessen und den Zugang des Bundesrats zu den Prüfberichten der Finanzkontrolle einheitlich zu regeln. Bei der RUAG wird zudem auf die bisher vorgesehene gesetzliche Delegation der Wahrnehmung der Aktionärsrechte an ein Departement verzichtet; wie

⁵ Vgl. dazu bereits: Bericht des Bundesrates an die Aufsichtskommissionen vom 25. Juni 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbstständigten Betrieben (fortan Bericht Oberaufsicht 1997).
⁶ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8281.

bei den anderen Unternehmungen soll auch bei der RUAG der Bundesrat die Eigenerrolle wahrnehmen.

Exkurs: Veränderung der Rollen- und Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament am Beispiel der Umwandlung der Telecom PTT in die Swisscom AG

Die Rollen- und Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament, deren Änderungen durch die Verselbständigung sowie die Möglichkeiten der gegenseitigen Einflussnahme werden nachfolgend beispielhaft dargestellt an der Umwandlung der Telecom PTT in die Swisscom AG. Damit soll die Grundproblematik dargestellt werden, für welche die parlamentarische Initiative eine Lösung herbeiführen will. Die aufgezeigten Entwicklungen in Bezug auf die Kompetenzen und wahrzunehmenden Rollen sind im Grossen und Ganzen übertragbar auf andere verselbständigte Einheiten.

Die alte PTT war eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Bundesversammlung bewilligte den vom Bundesrat vorbereiteten Voranschlag und nahm die Rechnung zusammen mit der Staatsrechnung ab⁷. Gestützt auf die Botschaft vom 10. Juni 1996⁸ zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz erliess der Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmen des Bundes (Telekommunikationsgesetz TUG; SR 784.11). In diesem wurde die Errichtung und Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes, der Swisscom, geregelt. Artikel 2 TUG legt fest, dass die Unternehmung eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist. Artikel 3 hält als Unternehmenszweck fest, dass die Unternehmung im In- und Ausland Fernmelde- und Rundfunkdienstleistungen sowie damit zusammenhängende Produkte und Dienstleistungen anbietet. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 ist der Bund Aktionär der Unternehmung und muss die kapital- und stimmenmässige Mehrheit besitzen. Nach Artikel 6 Absatz 3 legt der Bundesrat jeweils für vier Jahre fest, welche Ziele der Bund als Hauptaktionär erreichen will.

Auf Gesetzesstufe kann das Parlament – und durch das fakultative Gesetzesreferendum schliesslich das Volk – mitbestimmen, welches die gesetzlichen Aufträge und Rahmenbedingungen dieser Unternehmung sind. Bei diesen grundsätzlichen und weit reichendsten Vorgaben sind damit Parlament und Volk über das Gesetzgebungsverfahren einbezogen.

Weniger ausgebaut ist die Mitsprache des Parlamentes auf der Stufe der Entscheide mittlerer Reichweite, nämlich bei den strategischen Zielen für die Unternehmung.⁹ Vom Charakter her sind die von der Unternehmensführung

⁷ Vgl. dazu Botschaft vom 10. Juni 1996 zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz, BBl 1996 III 1306: «Künftig soll es keine Budgetgenehmigung durch das Parlament geben.»

⁸ Botschaft zu einem Postorganisationsgesetz und zu einem Telekommunikationsunternehmensgesetz, BBl 1996 III 1306 ff.

⁹ Vgl. zu den strategischen Zielen: Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8276 f., Ziff. 4.2.6.

anzustrebende Ziele Planungsvorgaben, welche aufgrund von Änderungen im Umfeld anpassbar sein müssen. Die strategischen Ziele sind nicht im Gesetz festgelegt, sondern werden aus den gesetzlich festgelegten Unternehmenszwecken und den sonstigen für das Unternehmen festgelegten Rahmenbedingungen abgeleitet. Das Telekommunikationsgesetz schreibt vor, dass der Bundesrat die strategischen Ziele der Swisscom festlegt. Der Verwaltungsrat setzt diese Ziele innerbetrieblich um und legt dem Bundesrat Rechenschaft über die Zielerreichung ab. Der Bundesrat setzt damit in Konkretisierung der gesetzlichen Rahmenbedingungen die mittelfristig zu erreichenden Ziele fest und kontrolliert deren Erreichung durch die Unternehmensführung. Während bei der Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen das Parlament das letzte Wort hat (wenn es zu keinem fakultativen Gesetzesreferendum kommt), ist seine Mitsprache bei der Definition der strategischen Ziele viel beschränkter, da es diese Kompetenz an den Bundesrat delegiert hat. Der Bundesrat vertritt die Interessen des Eigners und Kapitalgebers gegenüber dem Management des Unternehmens. Er und nicht das Parlament nimmt also die Eignerrolle wahr und konkretisiert die Vorgaben an die verselbstständigte Einheit, was aufgrund der Aufgaben und Zuständigkeiten von Bundesrat und Parlament zweifellos richtig ist.

2.2 Gegenstand

Gegenstand der vorliegenden parlamentarischen Initiative sind «die Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die

- a. nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören,
- b. durch die Bundesgesetzgebung geschaffen worden sind oder vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, und
- c. mit Verwaltungsaufgaben betraut sind,

sowie der ETH-Bereich.»

Der ETH-Bereich wird gesondert aufgeführt, da er über keine Rechtspersönlichkeit verfügt und demzufolge keine Person des öffentlichen oder privaten Rechts darstellt.

Im Corporate-Governance-Bericht¹⁰ wurden die verselbstständigten Einheiten als «Organisationen bzw. Unternehmungen, die:

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

definiert. Damit beziehen sich die mit vorliegendem Bericht gemachten Ausführungen zur parlamentarischen Oberaufsicht und die im Corporate-Governance-Bericht aufgestellten Leitsätze für die bundesrätliche Aufsicht auf den gleichen Kreis von Organisationen und Unternehmungen. Zum heutigen Zeitpunkt fallen folgende Einheiten unter diese Definition:

¹⁰ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8242.

- ETH-Bereich
- Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)
- Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)
- Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)
- Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
- Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)
- Identitas
- Pro Helvetia
- RUAG Holding AG
- Schweizerische Bundesbahnen (SBB)
- Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)
- Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)
- Schweizerische Post
- Skyguide
- Swisscom
- Swissmedic
- Schweizerisches Nationalmuseum

2.3 Strategische Ziele des Bundesrats als Anknüpfungspunkt für die parlamentarische Oberaufsicht

Leitsatz 16 des Corporate-Governance-Berichts¹¹ hält fest, dass der Bundesrat die verselbstständigten Einheiten als Eigner und als Gewährleister der Aufgabenerfüllung auf strategischer Ebene mit übergeordneten und mittelfristigen Zielvorgaben steuert. Gegenstand der strategischen Ziele soll 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, damit die Unternehmung überhaupt in der Lage ist, die übertragenen Aufgaben langfristig wahrnehmen zu können. Aufgabenseitiger Natur sind Vorgaben zu Schwerpunkten der Aufgabenerfüllung oder zur Verwendung allenfalls ausgerichteter Abteilungen. Mit diesen Vorgaben bezweckt der Bund, die mit der Aufgabe verbundenen öffentlichen Interessen zu verwirklichen.

Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht über die verselbstständigten Einheiten überwacht das Parlament den Bundesrat bei der Wahrnehmung der Interessen des Bundes. Die Oberaufsicht knüpft somit an die Kontrolle des Bundesrats an.

¹¹ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8276 ff.

Durch die Optimierung der bundesrätlichen Kontrolle erfährt auch sie eine Stärkung. Anknüpfungspunkt für die parlamentarische Oberaufsicht sind deshalb die Steuerungsinstrumente des Bundesrats gegenüber den verselbstständigten Einheiten. Vor diesem Hintergrund soll der 16. Leitsatz des Corporate-Governance-Berichts gesetzlich verankert und der Bundesrat mit einer Ergänzung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes verpflichtet werden, sämtliche verselbstständigten Einheiten mittels strategischer Ziele zu steuern.

Die gesetzliche Verankerung des Grundsatzes, wonach der Bundesrat seine verselbstständigten Einheiten mittels strategischer Ziele steuert, lässt spezialgesetzliche Regelungen zu, wonach nicht der Bundesrat, sondern der Verwaltungs- oder Institutsrat einer Einheit ermächtigt wird, die strategischen Ziele zu erlassen. Der Corporate-Governance-Bericht sieht diese Möglichkeit vor bei Organisationen, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht erfüllen und deshalb einen erhöhten Grad an Unabhängigkeit geniessen (vgl. CG-Bericht, Leitsatz 17).¹² Der Corporate-Governance-Bericht und die bisherige Praxis zur Steuerung mit strategischen Zielen sehen aber auch sonst eine differenzierte Ausgestaltung und Umsetzung vor, welche die Wahrung der unternehmerischen Freiheit und der gesetzliche Autonomie garantiert¹³. In keinem Fall haben bislang die teils langjährigen praktischen Erfahrung mit strategischen Zielen gezeigt, dass es zu Zielkonflikten oder Überschneidungen mit gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben, Ziel- und Zweckvorgaben kommt. Dies ist auch kaum möglich, bilden doch eben diese Vorgaben Grundlagen für die Formulierung der strategischen Ziele. So ist insbesondere auch gewährleistet, dass verselbstständigten Einheiten¹⁴ oder deren Organe¹⁵, welche über eine gesetzlich verankerte Autonomie und unternehmerische Freiheiten verfügen, im Rahmen der Ausgestaltung und Anwendung der strategischen Ziele keine Einschränkungen ihrer Autonomie oder Freiheiten erfahren müssen¹⁶. Die strategischen Ziele werden zudem in keinem Fall einseitig vom Bundesrat dekretiert, sondern in enger Abstimmung mit der betroffenen Einheit ausgearbeitet. Damit wird auch verfahrensmässig sichergestellt, dass nicht mittels der strategischen Ziele inhaltlich in eine gesetzlich gewährleistete Autonomie eingegriffen wird.

¹² Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl **2006** 8278.

¹³ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl **2006** 8255, Ziff. 3.2.2.2; 8267 Ziff. 4.1: Die unternehmerischen Freiheiten sind zu wahren. Es wird sichergestellt, dass der Bund im Rahmen der Steuerung so viel Einfluss wie nötig ausüben kann, dabei aber die betriebliche Autonomie der verselbstständigten Einheit so weit als möglich respektiert.

¹⁴ Vgl. beispielsweise Art. 4, 5 und 21 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz; SR **414.110**): Autonomie, Lehr- und Forschungsfreiheit.

¹⁵ Vgl. beispielsweise Art. 716a Obligationenrecht (OR; SR **220**): Unübertragbare und unentziehbare Aufgaben des Verwaltungsrates der Aktiengesellschaft.

¹⁶ Die Richtlinien der OECD werden respektiert. Vgl. OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, Ziff. II/B u. Annotations II/B: The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.

2.4

Instrumente zur Mitwirkung des Parlaments bei der Steuerung über strategische Ziele

Mit der beantragten Revision des RVOG wird der Bundesrat verpflichtet, die verselbständigen Einheiten des Bundes mittels strategischer Ziele zu steuern. Entsprechend müssen der Bundesversammlung Instrumente zur Verfügung stehen, mit denen sie auf die Definition der strategischen Ziele Einfluss nehmen kann. So könnten die Räte etwa die Auffassung vertreten, dass ein strategisches Ziel abgeändert (z.B. andere finanzielle Vorgaben), aufgegeben (Verzicht auf ein Kooperations- oder Beteiligungsziel) oder neu aufgenommen (z.B. neue qualitative Vorgaben für bestimmte Dienstleistung) werden muss.

Grundsätzlich könnte das Parlament dazu wie bis anhin die üblichen parlamentarischen Instrumente (Motionen und Postulate) einsetzen. Wenn die beiden Räte eine Motion überweisen, so muss der Bundesrat aber, wenn er den Auftrag nicht erfüllen will, dem Parlament eine Gesetzesänderung unterbreiten, in welchem er ihm die Kompetenz für den Erlass strategischer Ziele gegenüber der betroffenen Einheit zurückgibt (Art. 120 Abs. 2 ParlG).¹⁷ Damit würde das Parlament von der Oberaufsicht in die Rolle der Steuerung und Kontrolle gedrängt. Dies ist weder sinnvoll noch praktikabel. Es braucht in Planungsfragen vielmehr ein Instrument, das der Bundesversammlung eine Einflussnahme auf die strategischen Ziele erlaubt, ohne dass die Grenze der gesetzlichen Kompetenzordnung verschoben wird. Deshalb baut die vorgeschlagene Regelung, wonach das Parlament die Kompetenz erhält, dem Bundesrat Aufträge zu erteilen, strategische Ziele zu erlassen oder solche zu ändern, auf Artikel 28 ParlG (Grundsatzentscheide und Planungen) auf. Dieser Artikel sieht in Absatz 4 bereits heute vor, dass der Bundesrat in begründeten Fällen vom Auftrag der Bundesversammlung abweichen darf. Solche Abweichungen dürfen nur aus wichtigen Gründen erfolgen und sind begründungspflichtig.

Die bisherigen Erfahrungen der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen im Bereich der Oberaufsicht zeigen, dass in der Praxis nicht immer ganz klar ist, was noch als strategisch zu betrachten ist – und damit in den Bereich der parlamentarischen Einflussnahme fällt – und was bereits als operativ bezeichnet werden muss, und so zwar – soweit politisch relevant – Anlass für eine Frage im Rahmen einer Kommissionssitzung sein kann, aber nichts mehr mit der parlamentarischen Oberaufsicht über eine Organisation oder Unternehmung zu tun hat. Sollte das Parlament selbst ein strategisches Ziel vorgeben wollen, so ist mangels Legaldefinition davon auszugehen, dass ein strategisches Ziel in einem definierten Bereich eine zukünftig anzustrebende Position darstellt, die durch entsprechende unternehmerische Entschiede (z.B. Zuweisung von Ressourcen; Anweisung bestimmter Handlungen, Vorgabe von Fristen) erreicht werden soll. Wesentliches Element ist stets, dass der Horizont ein mittel- oder langfristiger ist. Operative Fragen sind demgegenüber solche der Ausführung und nicht solche der Planung oder Ausrichtung auf für die Zukunft angestrebte Verhältnisse.

¹⁷ Vgl. dazu den Bericht der SPK-N vom 1. März 2001 zum Parlamentsgesetz, BBl 2001 3467, Ziff. 2.4.3.2.

2.5 Vereinheitlichung der Berichterstattung

2.5.1 Einführung und bisherige Ausgestaltung

Zentrale Grundlage für die parlamentarische Oberaufsicht ist die Berichterstattung des Bundesrates. Vor allem sie ermöglicht den Kommissionen eine kritische Würdigung der Wahrnehmung der Eignerrolle durch den Bundesrat und kann allenfalls dazu führen, dass eine Abänderung oder die Aufnahme eines strategischen Zieles verlangt wird. Die Berichte des Bundesrates sollen dem Parlament je nach Tragweite entweder zur Kenntnisnahme oder zur blossen Information übermittelt werden (vgl. Art. 148 ParlG).

Heute werden dem Parlament bzw. seinen Aufsichtskommissionen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen) in Zusammenhang mit der Rechenschaftsablage über die Einhaltung der *strategischen Ziele* der Organisationen und Unternehmungen des Bundes folgende Berichte zugestellt:

- In einem besonderen Bericht informiert der Bundesrat die parlamentarischen Aufsichtskommissionen, inwieweit die von ihm gesetzten strategischen Ziele durch *Post, Swisscom, SBB und Skyguide* erfüllt worden sind.
- Im Fall der *RUAG* erhalten die Aufsichtskommissionen neben dem Geschäfts- und Finanzbericht auch den Bericht des Verwaltungsrates über die Erreichung der strategischen Ziele, ergänzt mit einer Stellungnahme der Generalsekretariate von VBS und EFD.
- Der *Leistungsbericht des ETH-Rates* am Ende der vierjährigen Leistungsperiode wird der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet¹⁸. Der ETH-Rat stellt den Finanzkommissionen zudem jährlich einen *Rechenschaftsbericht als Zusatzdokumentation zur Sonderrechnung* zu. Diese Praxis hat sich im ETH-Bereich entgegen dem Wortlaut des Gesetzes eingespielt¹⁹.
- Ihre *Berichte über die Prüfung von Organisationen und Unternehmungen* stellt die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte zu²⁰.
- Heute erstellen alle Organisationen und Unternehmungen des Bundes einen *Geschäftsbericht*. Damit legt das Leitungsorgan (Verwaltungsrat, Instituts- oder Stiftungsrat) jährlich Rechenschaft ab über den Geschäftsgang im Berichtsjahr und über die finanzielle Situation der Organisation oder Unternehmung. Eine formelle Zustellung ans Parlament erfolgt aber in den wenigsten Fällen. Die Organisationen und Unternehmungen des Bundes stellen ihre Geschäftsberichte den Mitgliedern des Parlaments entweder auf freiwilliger Basis zu oder auf deren Wunsch. Im Übrigen publizieren sie ihre Geschäftsberichte auch im Internet.

¹⁸ Vgl. Art. 34 Abs. 1 ETH-Gesetz.

¹⁹ Gemäss Art. 34 Abs. 2 ETH-Gesetz «orientiert der ETH-Rat den Bundesrat im Rahmen seiner jährlichen Berichterstattung über den Stand der Auftragerfüllung. Der Bundesrat informiert die Bundesversammlung».

²⁰ Vgl. Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG; SR 614.0).

2.5.2

Eckwerte der neuen Berichterstattung

Mit der beantragten Änderung des Parlamentsgesetzes soll die Berichterstattung auf alle verselbstständigten Einheiten des Bundes ausgedehnt und einheitlich gestaltet werden. Da die Berichterstattung in erster Linie der Oberaufsicht dient, muss der Bundesrat – und nicht die einzelne Organisation oder Unternehmung – Verfasser und Absender sein.

Was Ausgestaltung und Umfang angeht, sprechen Effizienzüberlegungen bei Verwaltung und Parlament für eine möglichst kurze und kompakte Berichterstattung. Demgegenüber bedingt die Wahrnehmung der Oberaufsicht doch relativ ausführliche Informationen über das wirtschaftliche Umfeld, die betriebliche Entwicklung und eine detailliertere Darstellung über die Erreichung der strategischen Ziele. Die Festlegung des angemessenen Umfangs hängt zudem stark von der Frage ab, ob der Bericht nur an die zuständigen Aufsichtskommissionen oder auch an Parlament und Öffentlichkeit abgegeben werden soll (Wahrung des Geschäftsgeheimnisses, v.a. bei am Markt tätigen Unternehmungen von Bedeutung). Diesen Zielkonflikten kann mit einem modularen Aufbau, welcher eine differenzierte Berichterstattung erlaubt, am Besten Rechnung getragen werden. Dabei soll die Ausgestaltung von Umfang und Periodizität der Berichterstattung sowohl in Abhängigkeit des Adressaten (Aufsichtskommission oder Plenum/Öffentlichkeit) wie auch der betreffenden Organisation bzw. Unternehmung (politische, finanzielle, volkswirtschaftliche Bedeutung) festgelegt werden. Die von der Finanzkommission vorgeschlagene modulare Berichterstattung sieht einen Kurzbericht und einen vertiefenden Bericht vor:

- *Kurzbericht:* Der Kurzbericht informiert auf etwa ein bis vier Seiten je Einheit über die Erreichung der wichtigsten betrieblichen und aufgabenseitigen Vorgaben sowie der finanziellen und personellen Ziele im betreffenden Jahr. Zudem wird über allfällige Beschlüsse des Bundesrats sowie – bei Aktiengesellschaften – über die Ergebnisse der Generalversammlung orientiert. Schliesslich gibt der Bericht Auskunft über die wichtigsten Eckdaten und finanziellen Kennzahlen. Der Kurzbericht soll jährlich zu allen rechtlich selbständigen Einheiten und Organisationen des Bundes, die Bundesaufgaben erfüllen und Eigentum bzw. eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung des Bundes darstellen (aktueller Stand der Einheiten gemäss Ziff. 2.2), erstellt werden. Er richtet sich auch an die Öffentlichkeit.
- *Vertiefender Bericht:* Um dem höheren Informationsbedürfnis der Aufsichtskommissionen Rechnung zu tragen, sollen zudem vertiefende Berichte näher über die Erfüllung der einzelnen Ziele orientieren. Solche vertiefenden Berichte zu Händen der Aufsichtskommissionen erstellt der Bundesrat bereits heute u.a. für Post, Swisscom und SBB. Vertiefende Berichte sollen nur zu ausgewählten Einheiten (s. unten) im Jahresrhythmus erstellt werden. Zu allen übrigen Einheiten wird lediglich alle vier Jahre - auf Ablauf der Geltungsdauer der strategischen Ziele – vertieft Bericht erstattet. Um das Geschäftsgeheimnis zu wahren, richtet sich die eingehendere Berichterstattung ausschliesslich an die Aufsichtskommissionen.

Die Unterteilung in Einheiten, über die jährlich vertiefend Bericht erstattet wird, und in Einheiten, bei denen die vertiefte Berichterstattung lediglich alle vier Jahre erfolgt, soll gestützt auf die politische und wirtschaftliche Bedeutung der jeweiligen Einheiten erfolgen. Als Kriterien können neben der Rechtsform der Aufgabentypus,

Aufwand bzw. Umsatz, Personalbestand sowie der Umfang der von der Einheit bezogenen Subventionen bzw. der erhobenen Gebühren herangezogen werden (vgl. Anhang 1).

Die jährliche ausführliche Berichterstattung sollte alle Einheiten umfassen, die für den Bund

- a. aufgrund ihrer wirtschaftlichen Grösse
- b. aufgrund ihrer Finanzierung durch allgemeine Bundesmittel
- c. aufgrund der mit ihrer Tätigkeit verbundenen volkswirtschaftlichen Risiken

von grosser politischer und wirtschaftlicher Bedeutung sind.

Als Kriterium für die wirtschaftliche Grösse können Umsatzzahlen, Personalbestand oder der Umfang der Beteiligung des Bundes herangezogen werden. In der Rechnung des Bundes werden Beteiligungen als «namhaft» ausgewiesen, wenn der Bund einen Equity-Anteil von mindestens 100 Millionen und gleichzeitig einen Beteiligungsanteil von mehr als 20 Prozent hält. Gemäss diesem Kriterium fällt nebst den Unternehmungen, die Dienstleistungen am Markt erbringen (Post, Swisscom, SBB, RUAG), auch die Skyguide unter die namhaften Beteiligungen. Nicht direkt aus den Umsatzzahlen ersichtlich ist die wirtschaftliche Bedeutung bei der SERV. Hier spricht das Nettoengagement (derzeit gut 8 Mrd., möglicher Verpflichtungsrahmen: 12 Mrd.) für eine jährliche vertiefende Berichterstattung.

Aufgrund des zweiten Kriteriums – des Ausmasses der Subventionierung – würde zusätzlich zu den genannten Organisationen und Einheiten auch der ETH-Bereich die Anforderungen für eine jährliche erweiterte Berichterstattung erfüllen.

Von den ersten zwei Kriterien tendenziell nicht erfasst werden Organisationen mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (z.B. FINMA, Swissmedic). Verglichen mit den Unternehmungen des Bundes ist ihre wirtschaftliche Grösse gering. Zudem werden solche Organisationen in der Regel durch Gebühren sowie Abgaben und nicht durch allgemeine Bundesmittel finanziert. Je nach Aufgabenbereich können dennoch von solchen Organisationen beträchtliche Risiken ausgehen, was eine jährliche ausführliche Berichterstattung des Bundesrats an die Aufsichtskommissionen rechtfertigt. Deshalb soll auch über Organisationen mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht jährlich vertieft berichtet werden, sofern vom Kreis der Beaufsichtigten beträchtliche Risiken für die Volkswirtschaft ausgehen können. Unter dieses dritte Kriterium fällt aus heutiger Sicht ausschliesslich die FINMA.

Zusammenfassend soll über folgende acht Einheiten zusätzlich zum Kurzbericht *jährlich* eine vertiefende Berichterstattung erstellt werden:

RUAG, Post, Swisscom, SBB, Skyguide, ETH-Bereich, SERV, FINMA.

Alle übrigen Organisationen finden ebenfalls Eingang in die jährliche Kurzberichterstattung; eine vertiefende Berichterstattung ist demgegenüber nur im Vier-Jahres-Rhythmus geplant. Bei Bedarf ist es jederzeit möglich, ad hoc vertiefende Berichte zu verlangen.

2.5.3

Ablauf der Beratungen und Zusammenarbeit der OBERAUFSICHTSKOMMISSIONEN

Der zeitliche Ablauf der Beratung in den Kommissionen hängt stark von der Verfügbarkeit der für die Berichterstattung notwendigen Informationen ab: Die Berichterstattung des Bundesrates zu seiner Aufsicht über die Organisationen und Unternehmungen des Bundes basiert einerseits auf deren Geschäftsberichten und andererseits auf den Berichten der Verwaltungs-/Institutsräte über die Erreichung der strategischen Ziele. Bei den grossen drei Unternehmungen (Post, Swisscom, SBB) liegen diese Berichte den zuständigen Departementen jeweils erst in der zweiten Hälfte März vor. Gestützt darauf beurteilt der Bundesrat (bzw. heute bei einigen Unternehmen/Organisationen die zuständigen Departemente) die Erreichung der strategischen Ziele und verabschiedet gegen Ende April einen entsprechenden Bericht zu Händen der zuständigen Aufsichtskommissionen.

Bei Aktiengesellschaften sollten die Geschäftsberichte grundsätzlich durch die Generalversammlung genehmigt sein, bevor der Bund wesentliche Inhalte daraus dem Parlament zugänglich macht. Dieser Aspekt ist derzeit jedoch nur bei der Swisscom von Bedeutung; bei den übrigen Aktiengesellschaften ist der Bund alleiniger Eigentümer. Die GV der Swisscom findet in der Regel um den 20. April statt, so dass die Behandlung der Berichterstattung zu allen Organisationen/Unternehmungen Ende April bzw. Anfang Mai in den Aufsichtskommissionen traktandiert werden kann.

Bis anhin erfolgt die Berichterstattung über die grösseren Unternehmungen und Organisationen an die zuständigen Subkommissionen der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen. Die national- und die ständerätlichen Subkommissionen tagen zusammen und erstatten anschliessend getrennt ihren Stammkommissionen Bericht. Teilweise erfolgt die Berichterstattung gleichzeitig in Anwesenheit von Departementsvertretungen und Unternehmensspitze, teilweise sind separate Gespräche vorgesehen. Zeitlich findet die Berichterstattung an die Aufsichtskommissionen anlässlich verschiedener Sitzungen zwischen Anfang April und Mitte Mai statt. Die nachfolgenden Tabellen zeigen den aktuellen Ablauf der Berichterstattung am Beispiel des Jahrs 2009 auf:

Datum	Organisation/ Unternehmung	Teilnahme Verwaltung	Teilnahme Organisation/ Unternehmung	Gegenstand/Unterlagen
08.04.09	Post Swisscom SBB	GS UVEK	CEO VR Präsident	mündliche Information durch Unternehmens- spitze
20.04.09	RUAG	GS VBS Direktor EFV	CEO VR-Präsident	Bericht VR RUAG
21.04.09	ETH-Bereich	GS EDI	VR-Präsident	Bericht ETH-Rat
24.04.09	Post Swisscom SBB	DC UVEK	–	Bericht Bundesrat
24.04.09	Skyguide	GS UVEK	CEO VR-Präsident	Geschäftsbericht Strat. Ziele des BR 2005–2007

Die anschliessende Berichterstattung an die Kommissionen (Plenum) erfolgt gleichzeitig über alle Organisationen und Unternehmungen, in den Geschäftsprüfungskommissionen jeweils in separaten Sitzungen, in den Finanzkommissionen anlässlich der Beratung der Staatsrechnung.

Das bisherige System der Zusammenarbeit hat sich aus Sicht der FK bewährt und soll grundsätzlich – allenfalls zeitlich etwas gestrafft – beibehalten werden. Auch künftig soll somit die Berichterstattung von den zuständigen Subkommissionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen gemeinsam vorberaten werden. Die Subkommissionen der Finanzkommissionen können diese Sitzung teilweise gleichzeitig mit derjenigen zur Staatsrechnung durchführen. Die Subkommissionen haben die Möglichkeit, Anträge an die Gesamtkommissionen, welche im Mai tagen, zu formulieren. Nach Absprache kann entweder die Finanz- oder die Geschäftsprüfungskommission Anträge und Vorstösse für die Sommersession einreichen; dies mit Unterstützung der anderen Kommission. Allfällige Vorstösse sollten nach Möglichkeit in der Sommersession von beiden Räten überwiesen werden, damit der Bundesrat möglichst schnell Stellung nehmen kann. So ist sichergestellt, dass die Ergebnisse der parlamentarischen Mitwirkung rasch umgesetzt werden können. Die rechtzeitige Einreichung von solchen Vorstössen sollte auch möglich sein, wenn man gewisse Änderungen in der Sitzungsorganisation vornehmen sollte.

2.6 Anpassungen bei einzelnen Organisationserlassen im Bereich von Steuerung und Kontrolle

Der dargelegte Auftrag zum Erlass von strategischen Zielen (Art. 8 Abs. 5 E-RVOG; vgl. oben Ziff. 2.3) genügt nicht als gesetzliche Grundlage für die Verankerung und insbesondere Durchsetzung von strategischen Zielen gegenüber Organisationen und Unternehmungen, bei denen nicht bereits eine entsprechende Rechtsgrundlage im Organisationserlass besteht. Die Organisationen und Unternehmungen können ohne entsprechende gesetzliche Regelung im Organisationserlass zudem nicht verpflichtet werden, bei der Berichterstattung im gewünschten Umfang mitzuwirken. Die Finanzkommission hat deshalb geprüft, inwieweit im Zuge der angeführten Revision des ParlG bzw. RVOG weitere Rechtsänderungen von bestehenden Organisationserlassen vorgenommen werden müssten, um die vorgeschlagenen Revisionsziele direkt umsetzen zu können.

Im Vordergrund steht die gesetzliche Verankerung der strategischen Ziele in den einzelnen Organisationserlassen, in denen sie nicht bereits gemäss dem Corporate-Governance-Bericht umschrieben sind. Damit der Bundesrat sein Controlling ausüben und darüber dem Parlament Bericht erstatten kann, muss er die Organisationen und Unternehmungen verpflichten können, beim Controlling mitzuwirken. So muss insbesondere geregelt sein, welche Unterlagen sie wann und mit welchem Inhalt zur Verfügung stellen müssen (Umsetzung der Leitsätze 18 ff. des Corporate-Governance-Berichts).

Schliesslich können im Rahmen der Revision des ParlG bzw. RVOG nur punktuelle Anpassungen von einzelnen Organisationserlassen vorgenommen werden; grundlegende Revisionen würden den Rahmen der vorgesehenen Rechtsänderung sprengen und sind deshalb in separate Vorlagen zu fassen. Vor diesem Hintergrund werden mit vorliegender Initiative punktuelle Änderungen bei folgenden Einheiten beantragt:

- *Alle Unternehmen und Organisationen*: Regelung des Zugangs des Bundesrats zu den Prüfberichten der eidgenössischen Finanzkontrolle im Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0)
- *ENSI*: Verankerung der Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele im Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSIG; SR 732.2)
- *Skyguide*: Verankerung der Steuerung über strategische Ziele und der Berichterstattung im Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948 (LFG; SR 748.0)
- *RUAG*: Verankerung der Berichterstattung und Konkretisierung der Steuerung über strategische Ziele sowie Wahrnehmung der Eignerrolle durch den Bundesrat im Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB; SR 934.21).

2.7 Mitberichte

2.7.1 Mitbericht der Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat

Die Präsidentin der Subkommission der FK-N hat die Parlamentarische Initiative der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats anlässlich deren Sitzung vom 3. Juli 2009 vorgestellt. Die GPK ersuchte daraufhin die Finanzkommission um eine Fristverlängerung, da sie für einige für sie noch offene Fragen ein Rechtsgutachten einholen wollte²¹. Die FK stimmte dem Begehren zu. In Kenntnis dieses Gutachtens verabschiedeten die beiden Geschäftsprüfungskommissionen an der Sitzung vom 21. Januar 2010 einen ausführlichen Mitbericht, in welchem sie beantragten, der Initiative in der vorliegenden Form keine Folge zu geben, da weder die gesetzliche Verankerung der strategischen Ziele im RVOG noch die Erweiterung der Instrumente für die parlamentarische Oberaufsicht als notwendig erachtet werden. Begrüsst hingegen haben die GPK die beabsichtigte Vereinheitlichung der Berichterstattung sowie die punktuelle Anpassung von einzelnen Organisationserlassen und des Finanzkontrollgesetzes.

Verankerung der Strategischen Ziele im RVOG

Die GPK erachten die vorgeschlagene gesetzliche Festschreibung des Steuerungsinstrumentes der strategischen Ziele des Bundesrates im vorgesehenen Rahmen weder als notwendig noch als adäquat. Begründet wird die Ablehnung insbesondere mit den Argumenten, dass der Bundesrat nicht dazu angehalten sei, alle verselbstständigten Einheiten zu steuern, dass die Vorgabe strategischer Ziele nicht immer das adäquate Steuerungsmittel darstelle und dass die vorgesehene Regelung im RVOG nicht genüge, um alle verselbstständigten Einheiten auf dieses Instrument zu verpflichten.

²¹ Prof. Dr.jur.Dr. h.c. Georg Müller; PD Dr. iur. Stefan Vogel (Mitarbeit): Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben.

Die FK-N kann sich dieser Auffassung nicht anschliessen: Sie hält die strategischen Ziele für das zentrale Steuerungselement im Rahmen einer gesamtheitlichen Eigenerpolitik des Bundesrates²². Diese bilden nicht nur die Grundlage für die Aufsicht über die ausgelagerten Einheiten durch den Bundesrat, sondern auch für die parlamentarische Oberaufsicht über die bundesrätliche Steuerung und Kontrolle. Dabei stellt eine minimale Standardisierung der strategischen Ziele eine Voraussetzung für die von den GPK begrüßte Vereinheitlichung der Berichterstattung dar. Gleichzeitig teilt die FK-N aber die Auffassung der GPK, wonach die unterschiedlichen Aufgaben der einzelnen Einheiten auch unterschiedliche Anforderungen an die Steuerung stellen. Da die strategischen Ziele für jede Organisation/Unternehmung einzelbetrieblich abgeschlossen werden, steht dieser von der GPK geforderten Differenzierung jedoch nichts im Wege. Insbesondere der speziellen Unabhängigkeitserfordernis von Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht soll Rechnung getragen werden, indem bei diesen Einheiten der Erlass der strategischen Ziele in die Kompetenz des Institutsrats bzw. des Verwaltungsrats fallen soll. Weiter sind bei der konkreten Ausgestaltung und der Umsetzung der strategischen Ziele bei allen Einheiten die gesetzlich garantierte Autonomie und die unternehmerische Freiheit zu gewährleisten (vgl. Ziff. 2.3 und 3.2.).

Zwar genügt in der Tat die generelle Verpflichtung in Artikel 8 RVOG nicht, um alle Einheiten mittels strategischen Zielen zu steuern. In Artikel 8 RVOG wird aber bereits heute die grundsätzliche Zuständigkeit und Verpflichtung des Bundesrates für die Organisation und Führung der Bundesverwaltung nach den dort verankerten Grundsätzen festgelegt²³. Es ist deshalb naheliegend und sachgerecht, auch bezüglich der Steuerung der ausgelagerten Aufgaben eine Grundsatzregelung – die Steuerung mittels strategischer Ziele – in diesen Artikel aufzunehmen. Die organisationspezifische Umsetzung dieser Grundsatzregelung erfolgt in den einzelnen Organisationserlassen.

Instrumente der Parlamentarischen Oberaufsicht

Für die GPK genügen auch die Instrumente zur parlamentarischen Einflussnahme. Sie sieht keine Notwendigkeit, dass das Parlament mittels eines Auftrages nach Artikel 28 Absatz 1 und 1^{bis} den Bundesrat beauftragen kann, strategische Ziele zu erlassen oder bestehende zu ändern.

Die einhellige Subkommission und dann auch die FK konnten sich dieser Begründung nicht anschliessen. Angesichts der finanz-, aber auch staatspolitischen Bedeutung der verselbstständigten Einheiten erscheint ihr dieser massvolle Ausbau des parlamentarischen Instrumentariums gerechtfertigt. Diese Auffassung wird auch von der Staatspolitischen Kommission geteilt, welche die Stossrichtung der Initiative unterstützt.

²² Vgl. dazu auch die Richtlinien der OECD: «The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness. The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs, and how it will implement its ownership policy.» OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005, Ziff. II u. Annotations II/A.

²³ Vgl. Art. 8 Abs. 2 und 3 RVOG: Förderung der Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung. Ausübung einer ständigen und systematischen Aufsicht.

Die unterschiedlichen Sichtweisen von GPK und FK rühren wohl von den unterschiedlichen Aufsichtsperspektiven her. Die GPK ist für die Geschäftsführung zuständig ist, die im klassischen Gewaltenteilungsmodell der Exekutive zugewiesen ist. Ihre Oberaufsicht ist geprägt von einer gewissen Distanz und muss sich auf Empfehlungen an Bundesrat, Verwaltung und Gerichte beschränken, weil man sich im Kompetenzbereich des Bundesrates befindet. Die Finanzkommission hingegen ist die Hüterin des parlamentarischen Budgetrechts und für den Bundeshaushalt verantwortlich. Immer mehr Mittel des Bundes – z.T. in Milliardenhöhe²⁴ – sind in verselbstständigten Einheiten gebunden, bei denen das parlamentarische Kreditbewilligungsrecht nicht mehr zur Anwendung gelangt. Wenn das Parlament gegenüber dem Bundesrat wieder an Einfluss gewinnen soll, was nach Auffassung der Finanzkommission klar erstrebenswert ist, muss das Instrumentarium ergänzt werden. Auch die möglichen finanziellen Folgen von Handlungen bzw. Unterlassungen von Handlungen von verselbstständigten Einheiten der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (z.B. Swissmedic, Finma) für den Bund legen den Ausbau des parlamentarischen Einflusses nahe. Die bisherigen Erfahrungen in diesem Bereich haben der Finanzkommission gezeigt, dass die bisherigen Instrumente der Oberaufsicht nicht ausreichen, wenn man innert nützlicher Frist auf die strategischen Ziele einwirken will, ohne in Gefahr zu laufen, dass der Bundesrat eine grundsätzlich sinnvolle Kompetenzordnung ändern will. Deshalb hält sie an der parlamentarischen Initiative fest.²⁵

2.7.2 Mitbericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

Die Präsidentin der Subkommission der FK-N stellte der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) die Vorlage anlässlich der Sitzung vom 21. August 2009 vor.

In ihrem Mitbericht begrüsst die SPK-N die Stossrichtung der Initiative als Verbesserung der parlamentarischen Einflussmöglichkeiten. Auf Antrag der SPK-N verzichtet die FK-N auf die in Artikel 28 Absatz 4 ParlG ursprünglich geplante Präzisierung, wonach der Bundesrat nur dann von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen des Parlaments abweichen darf, wenn er diese *aus wichtigen Gründen* nicht erfüllen kann. Für die SPK war die vorgeschlagene Regelung nicht klar genug und keine Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht.

Zentral für die Finanzkommission ist, dass der Bundesrat die Aufträge des Parlamentes Ernst nehmen muss und dass wichtige Gründe vorliegen müssen, damit er von diesen abweichen darf. An dieser Auffassung hält die FK fest. Sie hat dem Antrag der SPK aber zugestimmt, weil bei näherer Betrachtung und unter Einbezug der Ausführungen der SPK deutlich wird, dass bereits im geltenden Rechts an sich nur wichtige Gründe dazu führen können, dass der Bundesrat von seinem Auftrag abweichen darf. Das Parlament besitzt durchaus die Instrumente, um seinem Auftrag allenfalls Nachdruck zu verleihen. Notfalls kann es auch die Kompetenzordnung ändern. Damit ist die Aufnahme des Begriffs «wichtige Gründe» in das Parlamentsgesetz unnötig. Im vorliegenden Kontext der strategischen Ziele können «wichtige

²⁴ Vgl. dazu die Übersicht in Anhang 1.

²⁵ Vgl. dazu auch Ziffer 2.4.

Gründe» für die FK solche zeitlicher, finanzieller, personeller oder technischer Natur sein. Eine mögliche wichtige Begründung für ein Abweichen könnte auch darin bestehen, dass der Bundesrat einen Widerspruch zwischen dem Auftrag des Parlamentes und seiner langfristigen Eignerstrategie feststellt. Diese Fragen wären im Diskurs zwischen Parlament und Bundesrat zu klären.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002

Art. 28 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} (neu)

In Artikel 8 Absatz 5 RVOG wird der Bundesrat verpflichtet, die verselbstständigten Einheiten mittels strategischer Ziele zu steuern. Das Parlament braucht deshalb auch ein Instrumentarium, um bei Bedarf auf die Ausgestaltung dieser Ziele einwirken zu können. Dies ist das Hauptziel dieser parlamentarischen Initiative. Weil es dabei nicht um Rechtsetzung geht, sondern um eine Steuerung innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens im Kompetenzbereich des Bundesrats, sind die strategischen Ziele vergleichbar mit den übrigen wichtigen Planungen der Staatstätigkeit durch den Bundesrat, bei welchen die Bundesversammlung auch über Mitwirkungsrechte verfügt (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV; Art. 28 ParlG). «Mitwirkung» bedeutet dabei nicht, dass der Bundesrat die strategischen Ziele vorgängig der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten hat. Die Bundesversammlung soll nach Artikel 28 Absatz 1^{bis} ParlG auf künftige oder bereits erlassene Ziele einwirken können.

Im ParlG soll deshalb die Zuständigkeit der Bundesversammlung festgeschrieben werden, dem Bundesrat im Bereich der strategischen Ziele verselbstständigter Einheiten Aufträge zur deren Ausgestaltung erteilen zu können. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird dabei der bisherige Absatz 1 von Artikel 28 ParlG in zwei Absätze aufgeteilt: Im neuen Absatz 1 wird das Wo, im neuen Absatz 1^{bis} das Wie der Mitwirkung definiert. In beiden Absätzen werden zudem die Planung der Staatstätigkeit und die Festlegung der strategischen Ziele auseinander gehalten, um die Übersichtlichkeit dieser Bestimmungen zu verbessern.

Absatz 1 Buchstabe b verweist auf Artikel 8 Absatz 5 RVOG (neu) und die dort vorgenommene Einführung der «verselbstständigten Einheiten» und die Definition des Anwendungsbereiches.

Absatz 1^{bis} Buchstabe a erwähnt neben der Kenntnisnahme eines Berichtes durch die Bundesversammlung eine noch schwächere Form der Mitwirkung: Die blosser Information der Bundesversammlung (vgl. auch Art. 148 Abs. 1 ParlG). Die Kenntnisnahme impliziert nämlich eine Beratung und Beschlussfassung durch die Räte. Die Festlegung der strategischen Ziele kann in einzelnen Fällen aber von derart untergeordneter Bedeutung sein, dass die Räte dadurch nicht belastet werden sollten. Es kann eine Information genügen, welche von den Ratsbüros bzw. der Präsidentin oder dem Präsidenten an die zuständigen Kommissionen weitergeleitet wird; die Kommissionen erhalten dadurch die Möglichkeit, entweder aktiv mitzuwirken oder aber darauf zu verzichten.

In Absatz 1^{bis} Buchstabe b Ziffer 2 wird in Analogie zu den Aufträgen gegenüber Planungen (Ziff. 1) festgehalten, dass die Festlegung noch nicht vorhandener Ziele oder die Änderung bereits festgelegter Ziele verlangt werden kann. «Aufträge»

können gemäss dem im 5. Titel ParlG definierten Instrumentarium entweder in die Form von Motionen oder von Postulaten gekleidet werden.

Die Rechtswirkung einer Motion und eines einfachen Bundesbeschlusses sind dieselben. Aufträge zu strategischen Zielen dürften im Regelfall als Motion überwiesen werden. Die Grundannahme ist, dass der Bundesrat als zuständig betrachtet wird für den Erlass der strategischen Ziele und das Parlament nur in Ausnahmefällen aktiv werden soll. Gemäss der Systematik von Artikel 28 ParlG kann die Bundesversammlung zur Festlegung strategischer Ziele aber auch einen «Grundsatz- und Planungsbeschluss» in der Form des (einfachen) Bundesbeschlusses fassen.²⁶ Dies ist die geeignete Form für umfangreichere und differenziertere Aufträge, die aber in einem aufwändigeren Verfahren beschlossen werden. Vorbehalten ist auch in diesem Bereich die generelle Möglichkeit des Gesetzgebers, über eine Gesetzesänderung dem Bundesrat eine Kompetenz wieder zu entziehen. Die Kommission geht damit von einem dynamischen Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen Bundesrat und Parlament aus, wie es sich bei der Beratung des Parlamentsgesetzes durchgesetzt hat.

Der parlamentarische Wille, der in Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Art. 28 Abs. 3 ParlG) sowie in Aufträgen gemäss Artikel 28 Absatz 1^{bis} Buchstabe b Ausdruck findet, ist vom Bundesrat grundsätzlich umzusetzen. Es handelt sich um verbindliche Aufträge, wobei die Verbindlichkeit eine politische ist. Es liegt aber in der Natur von Planungen über eine längere Zeitdauer – wie bei den strategischen Zielen – dass sich die bei der Auftragserteilung herrschenden Umstände ändern können. In der Folge kann es auch im Sinne des Auftraggebers sein, dass der Auftrag nicht (mehr) umgesetzt wird. Die geltende Formulierung von Artikel 28 Absatz 4 trägt diesem Anliegen Rechnung: Der Bundesrat kann von Aufträgen, Grundsatz- oder Planungsbeschlüssen abweichen, muss dies aber begründen. Es ist selbstverständlich, dass solche Abweichungen die Ausnahme darstellen und auf wichtige Gründe zurückgeführt werden müssen.²⁷

Art. 148 Abs. 3^{bis} (neu)

Artikel 148 ParlG (im 7. Titel «Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesrat») definiert das Wie der Berichterstattung des Bundesrates. Absatz 1 statuiert die allgemeine Regel, dass der Bundesrat weitere Berichte²⁸, zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten *kann*. Die Pflicht zur Unterbreitung eines Berichtes über die strategischen Ziele muss daher gesondert festgehalten werden (neuer Abs. 3^{bis}), wie dies auch bereits für den Bericht zur Aussenpolitik in Absatz 3 der Fall ist. Der Absatz 3^{bis} ist so formuliert worden, dass die Berichterstattung über die Zielerreichung immer durch den Bundesrat erfolgt; auch bei verselbstständigten Einheiten, die sich die strategischen Ziele selbst setzen.²⁹ Die näheren Modalitäten der Berichterstattung werden offen gelassen. Je nach näheren Umständen mag ein Bericht zur Kenntnisnahme oder zur blossen Information, ein Bericht ex ante oder ex post zweckmässig sein. Es geht lediglich um den Grundsatz, dass die Grundlage

²⁶ Näheres zu den Grundsatz- und Planungsbeschlüssen im Bericht der SPK-N zum Parlamentsgesetz, Ziffer 2.4.2. (Fn. 17)

²⁷ Vgl. dazu auch die Ausführungen unter Ziff. 2.7.2.

²⁸ Berichte, die nicht bereits in den vorangehenden Artikeln erwähnt sind.

²⁹ Organisationen der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Vgl. nachfolgend Ziff. 3.2 am Ende.

geschaffen wird für eine Mitwirkung bzw. ein Aktivwerden des Parlamentes, bzw. einzelner parlamentarischer Organe.

Hervorzuheben ist, dass sich die vorliegende Regelung der Berichterstattung nur auf die Berichterstattung betreffend die strategischen Ziele bezieht. Sollte es in Organisationen und Unternehmen zu Problemen kommen, die nur am Rande oder gar nicht mit den strategischen Zielen in Verbindung stehen, so sind die Obergerichtskommissionen und ihre Delegationen jederzeit frei, gemäss geltendem Recht in Ausübung ihrer Obergerichtsfunktion (vgl. Art. 26 Parlamentsgesetz) Berichte anzufordern und Anhörungen durchzuführen.

3.2 **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**

Art. 8 Abs. 5 (neu)

Artikel 8 RVOG regelt die Organisation und Führung der Bundesverwaltung durch den Bundesrat. Absatz 4 hält fest, dass der Bundesrat nach Massgabe der besonderen Bestimmungen die dezentralisierten Verwaltungseinheiten und die Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes beaufsichtigt. Neu aufgenommen wird nun in Absatz 5 die Pflicht des Bundesrats, für die verselbstständigten Einheiten strategische Ziele zu erlassen. Gleichzeitig wird der Begriff der «verselbstständigten Einheiten» in diesem Absatz eingeführt und definiert.

Mit dieser Bestimmung delegiert der Bundesgesetzgeber die Kompetenz zum Erlass von strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten generell an den Bundesrat und verpflichtet ihn zugleich, solche zu erlassen. Damit wird gleichzeitig auch der Gegenstand der parlamentarischen Obergericht umschrieben.

Für den im Corporate-Governance-Bericht verwendeten Begriff der «verselbstständigten Einheit»³⁰ fehlte bislang eine Legaldefinition. Mit der Einführung dieses Begriffs wird die notwendige Klarheit geschaffen und eine genaue Definition des Anwendungsbereiches ermöglicht. Der ETH-Bereich wird dabei gesondert genannt, da er über keine Rechtspersönlichkeit verfügt und demzufolge keine Person des öffentlichen oder privaten Rechts darstellt. Im Interesse der Transparenz sollte der Bundesrat die Liste der Anwendungsfälle dieser Bestimmung periodisch nachführen (zum aktuellen Stand vgl. Anhang I zum Corporate-Governance-Bericht).

Vorbehalten sind spezialgesetzliche Regelungen, in welchen nicht der Bundesrat, sondern der Verwaltungsrat der verselbstständigten Einheit ermächtigt wird, die strategischen Ziele festzulegen³¹. Dies kommt vor, wenn die Unabhängigkeit von Organisationen der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht von politischen Einflüssen dies notwendig macht.

³⁰ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8242.

³¹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, Leitsatz 17, BBl 2006 8278.

3.3

Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967

Art. 8 Abs. 1^{bis} (aufgehoben) und Art. 14 Abs. 1^{bis} (neu)

Durch die vorgesehene Neuregelung soll der Zugang des Bundesrates zu den Prüfberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) zu den verselbstständigten Einheiten, für welche er gemäss Artikel 8 Absatz 5 RVOG strategische Ziele zu erlassen hat, verbessert und vereinheitlicht werden.

Artikel 8 FKG legt den Aufsichtsbereich der EFK fest, auf den sich seinerseits Artikel 26 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes bezieht, welcher den Oberaufsichtsbereich der Bundesversammlung im Bereich des Finanzhaushaltes definiert.

Gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e FKG fallen unter den Aufsichtsbereich der EFK auch Unternehmen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Artikel 8 Absatz 1^{bis} FKG hält fest, dass die EFK ihre Prüfungen bei Unternehmen nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe e in Absprache mit deren Verwaltungsrat durchführt. Sie stellt den Bericht dem Verwaltungsrat zuhanden der Generalversammlung zu und orientiert gleichzeitig den Bundesrat und die Finanzdelegation der eidg. Räte. Artikel 8 Absatz 1^{bis} FKG wird nun gestrichen, weil er Besonderheiten hinsichtlich des Prüfverfahrens sowie der Berichterstattung lediglich für einen Teil der Organisationen und Unternehmen enthält, nämlich diejenigen, bei denen der Bund mit mehr als 50 Prozent am Stamm-, Grund- oder Aktienkapital beteiligt ist wie beispielsweise bei der Swisscom. Das Vorgehen bei der Prüfung und der Berichterstattung soll aber inskünftig bei allen Organisationen und Unternehmen in gleicher Weise erfolgen. Die Stellung der Eidgenössische Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes, ihre gesetzlich verankerte Selbständigkeit und Unabhängigkeit lassen Einschränkungen im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit durch zwingende Absprachen mit den Beaufsichtigten grundsätzlich nicht zu. Da sie Bundesrat und Parlament in ihrer Aufsichtstätigkeit zu unterstützen hat, ist zudem ihre Berichterstattung aufgrund ihres Charakters (Interna des Bundes, Bericht vor abgeschlossener politischer Diskussion) nicht in jedem Fall Dritten vorab und umfassend zugänglich zu machen. Wie die Entwicklungen in der jüngsten Wirtschaftsgeschichte gezeigt haben, kann insbesondere in Krisenzeiten eine uneingeschränkte und unabhängige Finanzaufsicht ein geeignetes Mittel darstellen, um die Eigentumsrechte und damit auch das öffentliche Interesse des Bundes wahren zu können. Wird, wie im Corporate-Governance-Bericht vorgesehen, die Steuerung der verselbstständigten Einheiten vereinheitlicht und koordiniert, so ist eine Sonderregelung für bestimmte Unternehmen bezüglich der Prüfung und Berichterstattung im Bereich der Finanzaufsicht nicht mehr gerechtfertigt. Artikel 8 Absatz 1^{bis} FKG soll deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

Mit der neuen Bestimmung von Artikel 14 Absatz 1^{bis} FKG soll der Zugang des Bundesrates zu allen Prüfberichten der EFK im Zusammenhang mit verselbstständigten Einheiten geöffnet werden. Die EFK wird verpflichtet, die Prüfberichte und Zusammenfassungen betreffend den Unternehmen und Organisationen nach Artikel 8 Absatz 5 RVOG, für welche strategische Ziele festgelegt worden sind – sei es durch den Bundesrat oder die verselbstständigten Einheiten selbst³² –, auch dem Bundesrat zuzustellen.

³² Vgl. Fn 12

migung zu unterbreiten. Damit verfügt der Bundesrat über die entsprechenden Informationen für die Wahrnehmung seiner Aufgaben.

3.4.2 Luftfahrtgesetz vom 21. Dezember 1948

Art. 40 Abs. 2^{sexties} und 2^{septies} (neu)

Heute ist die Steuerung mittels strategischer Ziele – aber nicht die Berichterstattung – in Artikel 6 der Verordnung vom 18. Dezember 1995 über den Flugsicherungsdienst (SR 748.132.1) ausgeführt. Wie oben ausgeführt wurde³⁶, sollen die strategischen Ziele und die diesbezügliche Berichterstattung im Organisationserlass verankert werden. Neu wird deshalb in Artikel 40 Absatz 2^{sexties} LFG festgehalten, dass der Bundesrat jeweils für vier Jahre festlegt, welche Ziele er erreichen will. Artikel 40 Absatz 2^{septies} LFG hält die Aufgaben des Verwaltungsrates bezüglich der Umsetzung der strategischen Ziele und der Berichterstattung fest.

3.4.3 Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes

Art. 3 Abs. 1^{bis} (neu), 1^{ter} (neu) und 2

Die Steuerung mittels strategischer Ziele (Eignerstrategie) wird bereits heute im Gesetz erwähnt, aber nicht näher geregelt (Art. 3 Abs. 2 BGRB). Die Berichterstattung über die Erreichung der strategischen Ziele ist nicht geregelt.

Die Steuerung mittels strategischer Ziele soll daher im Gesetz konkretisiert und die entsprechende jährliche Berichterstattung durch den Verwaltungsrat im Gesetz festgeschrieben werden. Im neuen Absatz 1^{bis} wird verankert, dass der Bundesrat jeweils für vier Jahre festlegt, welche Ziele er erreichen will. Absatz 1^{ter} regelt neu die Umsetzung der strategischen Ziele durch den Verwaltungsrat und die jährliche Berichterstattung im Rahmen der Prüfung der Zielerreichung durch den Bundesrat. Damit wird sichergestellt, dass der Bundesrat die notwendigen Informationen zur Verfügung hat, um sein Controlling wahrzunehmen. Der bestehende Absatz 2 wird gestrichen. Der erste Teilsatz, wonach der Bundesrat das Departement bezeichnet, das die Aktionärsrechte des Bundes wahrnimmt, steht nicht mehr in Einklang mit den Grundsätzen des Bundesrats zur Steuerung und Kontrolle. Diese sehen vor, dass der Bundesrat die Rolle des Eigners und die damit verbundenen Informations-, Einfluss- und Kontrollrechte gegenüber allen verselbstständigten Einheiten grundsätzlich selber wahrnehmen soll.³⁷ Die Wahrnehmung der Eignerrolle durch den Bundesrat unterstreicht, dass eine Aufgabe mit ihrer Übertragung an eine verselbstständigte Einheit den Bedarf nach politischer Legitimation nicht verliert. Auch soll die Abwägung der verschiedenen beim Bund konzentrierten und allenfalls in einem Spannungsverhältnis stehenden Interessen durch den Bundesrat vorgenommen werden. Dies ist insbesondere auch mit Blick auf die mit vorliegender Initiative angestrebten Stärkung der Oberaufsicht des Parlaments von Bedeutung. Der zweite

³⁶ Ziff. 2.6

³⁷ Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8293.

Teilsatz, wonach sich das Departement an die vom Bundesrat formulierte Eigenerstrategie halten soll, erübrigt sich durch den beantragten Verzicht auf die Delegation der Eigenerinteressen an ein Departement.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Bereits heute müssen Bundesrat und Verwaltung die Berichte der verselbstständigten Einheiten zu Händen der Oberaufsichtskommissionen analysieren. Daher dürfte sich der mit der Initiative verbundene Mehraufwand in Grenzen halten. Zwar wird mit der vorgesehenen Kurzberichterstattung an die Öffentlichkeit ein neues Instrument geschaffen. Zudem soll neu für sämtliche verselbstständigten Einheiten im Jahres- oder Vierjahresrhythmus ein vertiefter Bericht zu Händen der Aufsichtskommissionen erstellt werden. Dennoch sollte die Vorlage nicht zu einem erhöhten Stellenbedarf führen.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage hat keine direkten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Die Stärkung der Oberaufsicht kann bei den Organisationen und Unternehmen des Bundes aber zu einem bewussteren Umgang mit Risiken beitragen. Sie ist daher auch aus volkswirtschaftlicher Sicht positiv zu beurteilen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Aufsicht des Bundesrates bzw. seine Berichterstattung über die verselbstständigten Einheiten stützt sich auf Artikel 187 Absatz 1 Buchstabe a bzw. Buchstabe b der Bundesverfassung und Artikel 8 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes. Die Oberaufsichtskompetenz der Bundesversammlung beruht auf Artikel 169 Bundesverfassung und Artikel 26 Parlamentsgesetz; die Mitwirkung bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit stützt sich auf Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g BV und Artikel 28 Parlamentsgesetz.

5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Von der Vorlage sind keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz betroffen.

5.3 Erlassform

Die hier vorgeschlagenen Änderungen betreffen das Parlamentsgesetz, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und weitere formelle Bundesgesetze. Die Änderungen berühren inhaltlich grundlegende Bestimmungen über Rechte und Pflichten von Personen sowie über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden. Entsprechend Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben c und g Bundesverfassung müssen demzufolge die Änderungen in einem Bundesgesetz erlassen werden.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Es werden keine Rechtsetzungsbefugnisse delegiert. Den strategischen Zielen, die den verselbstständigten Einheiten vom Bundesrat vorgegeben werden, kommt nicht die Qualität von Rechtsnormen zu, die eine verbindliche Rechtswirkung entfalten. Es sind Planungsvorgaben, die zwar eine normative Wirkung haben, aber nicht im Sinne von Rechtsnormen.

Verselbstständige Einheiten des Bundes im Überblick³⁸

Name der verselbstständigten Einheit	Rechts- bzw. Organisationsform	Kapitalanteil des Bundes	Aufgabentyp	Steuerungsinstrument	Wirtschaftliche Bedeutung		Bundesbeiträge (B)/ Gebühren (G)
					Aufwand (A)/ Umsatz (U)	Personal (Mitarbeitende (MA) / FTE ³⁹)	
ETH-Bereich							
– EAWAG	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	Leistungsauftrag (durch Bundesversammlung genehmigt)	A: 2465.2 Mio.	MA: ~12 600 (inkl. Professoren)	B: 2123.5 Mio.
– WSL	Anstalt						
– EMPA	Anstalt						
– EPFL	Anstalt						
– ETH	Anstalt						
– PSI	Anstalt						
Eigenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	– (Revision des Organisationserlasses wird geprüft)	A: 41.5 Mio.	FTE: 208	G: 53.5 Mio.
Eigenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	Strategische Ziele des Bundesrats	A: 31.4 Mio.	MA: 160 (ohne externe Dozenten)	B: 31.9 Mio.
Eigenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)	Anstalt	100 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Strategische Ziele des ENSI-Rats	Aufnahme des Betriebs ab 2009		

38 Basis: 2007

39 FTE: full time equivalent

Name der verselbstständigen Einheit	Rechts- bzw. Organisationsform	Kapitalanteil des Bundes	Aufgabentyp	Steuerungsinstrument	Wirtschaftliche Bedeutung		Bundesbeiträge (B)/ Gebühren (G)
					Aufwand (A)/ Umsatz (U)	Personal (Mitarbeitende (MA) / FTE ³⁹)	
Eigenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)	Anstalt	100 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Strategische Ziele des VR der FINMA; Genehmigung durch Bundesrat	A: 94,6 Mio. ⁴⁰	FTE: 355	G: 13,3 Mio. ⁴¹ Aufsichtsabgaben: 81,3 Mio.
Eigenössische Revisionsaufsichtsbehörde ⁴²	Anstalt	100 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	–	A: 3,7 Mio.	FTE: 14	G: 3,7 Mio.
Identitas ⁴³	AG	51 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	–	A: 9,5 Mio.	FTE: 45	v.a. Gebühren
Pro Helvetia	öffentlich-rechtliche Stiftung	(100 %)	DL mit Monopolcharakter	Strategische Ziele des Bundesrats	A: 31,8 Mio.	FTE: 62	B: 32 Mio.
RUAG Holding AG	AG	100 %	DL am Markt	Eignerstrategie	U: 1'409 Mio.	FTE: 6 050	□
Skyguide	AG	99,9 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Strategische Ziele	A: 374 Mio.	FTE: 1 184	G: 364 Mio. (Flugsicherungsgebühren)
Schweizerische Bundesbahnen (SBB)	Spezialgesetzliche AG	100 %	DL am Markt	Leistungsvereinbarung Infrastruktur (durch Bundesversammlung genehmigt) Strategische Ziele des Bundesrats	A: 7 448 Mio.	FTE: 27 438	B: 1 953 Mio. (Abgeltungen; inkl. Kantone)

40 Budget 2009 (inkl. Reservenaufnahme)

41 Budget 2009

42 Aufnahme des Betriebs auf 1.9.2007; Zahlen zu Aufwand und Gebühren beziehen sich auf die Periode 1.11.06–31.12.07.

43 Formals Tierverkehrsdatenbank AG.

Name der verselbstständigen Einheit	Rechts- bzw. Organisationsform	Kapitalanteil des Bundes	Aufgabentyp	Steuerungsinstrument	Wirtschaftliche Bedeutung		Bundesbeiträge (B)/ Gebühren (G)
					Aufwand (A)/ Umsatz (U)	Personal (Mitarbeitende (MA) / FTE ³⁹)	
Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	Strategische Ziele des Bundesrats	A: 10.5 Mio. (Betrieb) 20.4 Mio. (Versich. aufwand) Nettoengagement: 8.2 Mrd. ⁴⁴	FTE: 32	<input type="checkbox"/> (Versicherungsprämien)
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	– (Revision des Organisationserlasses wird geprüft)	A: 6.9 Mio.	MA: ~50	durch Bund finanziert (~5 Mio. p.a.)
Die Schweizerische Post	Anstalt	100 %	DL am Markt	Strategische Ziele des Bundesrats	U: 8 712 Mio.	FTE: 43 447	überwiegend preisfinanziert
Swisscom	Spezialgesetzliche AG	ca. 52 %	DL am Markt	Strategische Ziele des Bundesrats	U: 11 089 Mio.	FTE: 19 995	preisfinanziert
Swissmedic	Anstalt	65.5 %	Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht	Leistungsauftrag des Bundesrats; Leistungsvereinbarung des EDI (Teilrevision HMG in Vorbereitung)	A: 55 Mio.	FTE: 280	B: 16 Mio. G: 56 Mio.
Schweizerisches Nationalmuseum	Anstalt	100 %	DL mit Monopolcharakter	Strategische Ziele des Bundesrats	A: 31.6 Mio. (Voranschlag 2010)	FTE: 137.7 (Stand: Januar 2010)	B: 27.7 Mio. (Voranschlag 2010)

44 Verpflichtungsrahmen: 12 Mrd.

