



Steuerung und Kontrolle privatisierter öffentlicher Unternehmen durch das Parlament

Pilotage et surveillance parlementaires des entreprises publiques privatisées

Diskussionsbeiträge anlässlich der Jahresversammlung 2008 der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen / Contributions de discussion à l'occasion de l'Assemblée annuelle 2008 de la Société Suisse pour les questions parlementaires

Klaus Roland (directeur de l'Office de la circulation et de la navigation du canton de Fribourg):

Ich danke Ihnen herzlich dafür, dass Sie mir die Gelegenheit geben, das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt des Kantons Freiburg vorzustellen. Dieses Amt ist seit elf Jahren selbstständig. Es ist ein Amt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, und es ist damit voll in die Thematik der heutigen Tagung eingebettet.

Notre office est comparable à ceux que l'on trouve dans tous les cantons, même si les dénominations sont parfois différentes. Le nôtre compte 85 collaborateurs et génère un chiffre d'affaires annuel de 17 millions de francs, avec un bénéfice de 3 millions. Les trois activités classiques d'un service des automobiles y sont menées:

- contrôle technique: pour les 200 000 véhicules que compte le parc fribourgeois, 80 000 expertises sont réalisées chaque année;
 - examen de conduite pour les nouveaux conducteurs;
 - exécution des mesures administratives comme le retrait de permis de conduire.
- Nous avons en plus le mandat d'encaisser l'impôt sur les véhicules, tâche pour laquelle l'office reçoit une rémunération de l'Etat; nous nous occupons en outre de la navigation et des autorisations spéciales. J'insisterai sur nos activités dans le domaine de la prévention: le gouvernement nous a donné le mandat, de par notre statut, d'assurer une sensibilisation aux dangers de la circulation pour la catégorie d'âge qui n'est plus atteinte par les activités de la police, en charge de la prévention pour les élèves dans leur scolarité obligatoire. Pour ce faire, nos spécialistes se rendent dans les classes d'écoles professionnelles et de collèges et touchent les jeunes à l'âge où certains commencent à conduire et où ils sont potentiellement confrontés à la consommation d'alcool et de drogue.

Notre site principal est à Fribourg et nous avons construit deux succursales, à Domdidier en 2002 et à Bulle en 2005; cette délocalisation s'est faite en réponse

à l'intensification des contrôles auxquels les poids lourds sont soumis, afin de réduire l'impact écologique en ville de Fribourg du trafic des camions – notamment les 40 tonnes – qui doivent venir chargés au contrôle. Cette mesure a certes des conséquences économiques pour l'office, mais cette décision qui a pour but d'aller à la rencontre de nos clients a pu être prise rapidement par le conseil d'administration, grâce à notre statut d'autonomie.

Ce statut est fixé par l'article 1^{er} d'une loi spéciale: nous sommes un office de droit public avec personnalité juridique, la haute surveillance étant exercée par le gouvernement cantonal. L'organisation et la gestion sont du ressort de l'office, les principes appliqués étant ceux de l'économie privée. Il y a trois raisons à l'octroi de ce statut particulier d'autonomie à notre office, et les réflexions dans ce sens remontent à 1995-96:

- nous avions un plafonnement des effectifs empêchant d'engager du personnel supplémentaire, alors que nous étions confrontés à une augmentation annuelle du nombre des véhicules de 2 à 3 pour cent. Nous n'étions plus en mesure de contrôler les véhicules dans les délais légaux, ce qui était une situation inadmissible en termes de sécurité;
- à partir de 1996-97, les détenteurs de véhicules allaient pouvoir les faire expertiser dans un autre canton que celui de leur domicile; nous voulions être prêts pour ce changement et apparaître comme un office concurrentiel sur ce nouveau «marché»;
- enfin, dans le contexte de l'introduction de la «nouvelle gestion publique», l'Etat de Fribourg a jugé que la situation de notre office étant de toute manière un peu particulière, il valait la peine d'expérimenter un modèle nouveau et d'en observer les résultats.

La première solution n'était d'ailleurs pas de donner un statut d'autonomie à l'office, mais d'en externaliser les bons produits: par exemple le contrôle des voitures de tourisme, qui rapporte de l'argent, aurait pu être confié aux garagistes, tandis que celui des véhicules agricoles ou des en-

gins de chantier, déficitaire, serait resté aux mains de l'Etat. Même si cette option ne nous paraissait pas attrayante, nous aurions dû loyalement la mettre en œuvre si elle avait été retenue. Heureusement, les garagistes ont rejeté eux-mêmes cette option, ne voulant pas être juge et partie. L'autre solution est celle que nous connaissons aujourd'hui: par une loi spéciale, l'office a été sorti de l'organigramme de l'Etat.

Le Grand Conseil, qui a édicté la loi réglant notre autonomie, examine et a la responsabilité d'adopter notre rapport de gestion – celui-ci est aujourd'hui long d'une quarantaine de pages, alors qu'il tenait sur deux pages au début – et celui des réviseurs. Le gouvernement nomme le conseil d'administration ainsi que le directeur que je suis, et fixe les tarifs des émoluments; cette précision est importante, car il fallait éviter une situation monopolistique où l'office pourrait être en mesure de maximiser son bénéfice. Notre mandat de prestations est cosigné par le Conseil d'Etat et par l'office: il fixe notamment la manière dont l'office doit être géré et garantit la pérennité de l'office et de ses emplois; il cite les tâches de perception d'impôt et de prévention, et vise à assurer la qualité des prestations fournies par l'office – un instrument pour le vérifier est une enquête de satisfaction menée chaque année auprès des clients. Enfin, le mandat mentionne que l'office doit verser un dividende à l'Etat.

L'organe stratégique, de haute direction de l'office, est composé du conseil d'administration, avec comme président le conseiller d'Etat en charge du département de justice et police, un représentant du personnel de l'office, et de représentants de l'économie privée; je suis invité à ses séances, mais n'en suis moi-même pas membre. Les compétences du conseil sont classiques, englobant avant tout la planification à moyen et long terme sur cinq ans; il fixe aussi les objectifs de l'office, sa planification financière ainsi que la mécanique du système salarial et l'organisation-cadre de l'office.



Au niveau opératif se trouve une direction de cinq personnes, que je préside; elle est aussi responsable de l'engagement des collaborateurs – je signe les contrats –, l'Etat n'étant plus impliqué à ce stade. Les salaires sont fixés par la direction, à un niveau qui est en lien avec la grille salariale de la fonction publique. Un élément de contrôle s'ajoute au rapport de gestion: une organisation externe est chargée par le gouvernement d'analyser comment l'office exécute le mandat que l'Etat lui a confié; cet organe neutre livre un rapport très détaillé dans lequel il émet des commentaires et des recommandations. L'Etat dispose donc ici de davantage d'informations – donc potentiellement d'influence – que celles qui étaient livrées du temps où l'office n'était pas autonome.

Quelques informations chiffrées pour conclure: de 11 millions de francs en 1997, le chiffre d'affaires est passé à 17,4 millions en 2007; or les projections indiquent que nous allons tomber à moins de 7 millions en 2008. Cela est dû au fait qu'en 2007, quand le Grand Conseil a adopté le rapport de gestion, il a constaté que l'assise financière de l'office était saine et qu'il n'était pas nécessaire de cumuler du bénéfice; il a donc voulu que l'utilisateur puisse profiter du statut d'autonomie de l'office et a demandé une baisse des tarifs. Cette baisse a été proposée par l'office au gouvernement, qui a adapté les émoluments pour l'année suivante.

Encore un mot des enquêtes de satisfaction de la clientèle, qui sont réalisées par une société externe: cette satisfaction est le premier des objectifs fixés par le conseil d'administration, et le personnel de l'office touche un bonus si ceux-ci sont atteints; la barre fixée à 85 pour cent a été largement dépassée au cours des dernières années. Nous avons en outre eu l'honneur de recevoir un prix de l'excellence publique: c'est en grande partie dû au cadre qui a été fixé à nos activités et au statut dont nous jouissons, qui peut-être nous donne un avantage comparatif par rapport à des services des automobiles organisés différemment.

Zimmerli Ulrich (Prof., Président der SGP):

Ich danke den beiden Referenten für ihre Einführungen. Wir verfügen nun über genügend Material für die Diskussion. Es war für mich faszinierend zu sehen, mit welcher Vielfalt der Gesetzgeber in diesem Bereich operieren kann – wenn er denn überhaupt merkt, was er gemacht hat. Zum Schmunzeln veranlasst mich die Tatsache, dass der Kanton Freiburg seine polizeilichen Tätigkeiten in der Form eines Profitcenters ausübt und die Kunden erst

noch zufrieden sind, wenn sie zu viel bezahlen.

(Zu Kuenlin Pascal) Im Anschluss an die Vorstellung des Amtes für Strassenverkehr und Schifffahrt durch Herrn Klaus habe ich an Sie als dem Präsidenten der Finanzkommission des Grossen Rates des Kantons Freiburg folgende Frage: Welche Befugnisse haben Sie, wenn Sie sich mit dem Amt von Herrn Klaus beschäftigen?

Kuenlin Pascal (président de la Commission des finances et de gestion du Grand Conseil du Canton de Fribourg):

Il a été relevé à plusieurs reprises, dans le canton de Fribourg comme à l'extérieur, l'excellence de la gestion de l'Office de la circulation; le mérite en revient à la direction et aux collaborateurs. Les chiffres sont éloquentes, notamment ceux des années 2006 et 2007; il faut encore se rendre compte qu'au-delà du bénéfice net, il y a toute la problématique du cash-flow, dont on a pu voir les fluctuations directes ou indirectes dans l'évolution des fonds propres – l'activité de l'office apparaît donc comme tout à fait rentable. Fribourg travaille avec d'autres entités suprapubliques, notamment l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) qui jouit aussi d'un certain monopole, les Entreprises électriques fribourgeoises qui se sont transformées en Groupe E, et la Banque cantonale. Nous avons eu la chance à Fribourg de ne pas devoir recapitaliser cette dernière et l'Etat n'a pas eu à allouer des moyens financiers pour venir en aide à certains de ces établissements autonomes.

Avant de pouvoir dire ce qui peut être amélioré, il faut se poser la question de savoir quelle influence on veut avoir, par exemple sur la politique tarifaire d'un office autonome. Plusieurs années de suite, des députés ont exprimé l'avis que le prix de certaines prestations facturées aux clients devait être réduit; il y a eu des effets concrets à ces interventions pour adapter les prix, comme l'a souligné M. Klaus tout à l'heure – à ce sujet, je constate que même avec une adaptation, les fonds propres continuent d'augmenter, ce qui est évidemment une preuve de la bonne gestion de l'office. Une seconde question qui intervient est celle de savoir si nous sommes prêts à assumer nos responsabilités politiques le jour où l'office serait amené à subir une situation concurrentielle forte qui l'amènerait à faire des pertes. A ce moment-là, on risque de se retrouver dans cette même salle avec le Conseil d'Etat, qui demandera au parlement de recapitaliser l'office à hauteur de x millions. Je pense que lorsqu'on aura trouvé une réponse à la deuxième question, on aura aussi répondu à la première. Voulons-nous consentir une autonomie

complète, et dire que ce ne sera pas notre affaire s'il y a un problème financier grave? Je ne pense pas qu'un Grand Conseil puisse raisonnablement assumer une telle position; par conséquent, comme on n'est pas disposé à prendre cette attitude très libre, il faut s'intéresser à la marche des affaires d'un office tel que celui-ci, à l'instar de l'ECAB, du Groupe E ou de la Banque cantonale. Ceci étant, à partir du moment où l'on laisse certaines activités dans le marché libre, il faut aussi avoir la sagesse de laisser aux entreprises responsables le plus possible d'autonomie. Le marché de l'électricité et le marché bancaire sont en principe beaucoup plus concurrentiels et plus difficiles que ceux sur lequel évoluent un ECAB ou un office de la circulation, peut-être qu'il faut avoir une attitude plus attentive, en termes de contrôle, sur des marchés qui sont encore, de fait, plutôt au bénéfice d'un semi-monopole. Du point de vue de la Commission des finances et de la Commission de gestion du Grand Conseil, la situation est tout à fait satisfaisante; la seule chose que nous pouvons nous demander est de savoir si les montants rétrocédés à l'Etat annuellement sont suffisants, conformes au développement des affaires, ou est-ce que l'on serait en droit d'attendre plus – voire de dire que nous serions prêts à recevoir moins d'argent, à condition que le prix des prestations soit sensiblement baissé. Cela devient difficile, M. Klaus ayant année après année la joie d'annoncer qu'en fonction des prestations, Fribourg se situe régulièrement dans le trio de tête au plan suisse.

Zimmerli Ulrich:

Sie haben in Ihrem Votum zu Recht gesagt, man müsse unterscheiden, ob man Betriebe auslagert, die wirklich der Konkurrenz ausgesetzt sind, wie z. B. Elektrizitätswerke, oder ob man einen Teil des Service public verselbstständigt, wie das bei Ihnen mit dem Strassenverkehrsamt gemacht wurde. Sie haben das mit einem Spezialgesetz getan. Bei dessen Erarbeitung hat man sich vielleicht Gedanken gemacht – im Gegensatz zu anderen Gesetzen, namentlich auf Bundesebene –, was es bedeutet, wenn man aus einem solchen Amt eine Anstalt macht. Den Thesen von Herrn Lienhard haben Sie entnehmen können, dass ein Organ, der Verwaltungsrat, eingesetzt wird, wenn eine Anstalt spezialgesetzlich geschaffen wird. Dieses Organ übernimmt die strategische Führung. Offenbar ist bei Ihnen der zuständige Departementschef gleichzeitig Präsident des Verwaltungsrates. Darüber kann man diskutieren, wenn man der Autonomie einen hohen Stellenwert einräumt. Herr Lienhard hat auch angetönt, was die Folgen für das Parlament sind. Eigentlich läuft



das Ganze am Parlament vorbei, weil der Verwaltungsrat bzw. die Regierung in Bezug auf die Strategie und die Aufsicht an den Schaltstellen sitzen. Der Regierungsrat genehmigt dann den Geschäftsbericht dieser Anstalt.

Sie haben also im Kanton Freiburg das gleiche System, wie wir es im nächsten Jahr bei der Finanzmarktaufsicht haben werden. Der ganze Bereich der Finanzmarktaufsicht – die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei – wird in einer Anstalt zusammengeführt. Diese Anstalt führt dann die Aufsicht autonom durch. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass das Parlament damit in diesem Bereich wesentliche Einflussmöglichkeiten verliert. Wenn das Parlament findet, die Entwicklung verlaufe nicht so, wie es sich das vorgestellt hat, kann es die Gesetzgebung ändern. Herr Lienhard hat darauf hingewiesen, dass das Parlament der Regierung allenfalls noch Fragen stellen könne, und diese solle dann im Rahmen ihrer gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zum Rechten sehen. Viel mehr ist aber nicht mehr möglich. Der Gesetzgeber hat sich nicht immer mit der gleichen Sorgfalt mit dieser das Parlament betreffenden, spezifischen Interessenlage auseinandergesetzt.

(Zu Gysel Charles): Hat man sich im Kanton Schaffhausen Rechenschaft darüber gegeben, was bei diesen Auslagerungen von öffentlichen Aufgaben eigentlich passiert? War das überhaupt ein Thema bei Ihnen?

Gysel Charles (Mitglied des Kantonsrates Schaffhausen, ehemaliger Präsident der Geschäftsprüfungskommission):

Eine kurze Vorbemerkung: Ich danke Ihnen für die Worte zu meinem Abschied. Ich trete nach 24 Jahren von der aktiven parlamentarischen Tätigkeit zurück. Ich habe in dieser Gesellschaft, in der ich einige Jahre mitarbeiten durfte, sehr viele Impulse erhalten – im Vorstand und an den Veranstaltungen der Gesellschaft. Wenn es diese Gesellschaft nicht gäbe, müsste man sie erfinden; sie ist nämlich sehr wichtig. Ich habe überhaupt keine Mühe damit, dass öffentlich-rechtliche Anstalten geschaffen werden, wie sie Herr Klaus präsentiert hat. Das Parlament kann immer noch Einfluss nehmen: Es muss den Geschäftsbericht genehmigen, es kann ihn auch zurückweisen. Probleme können sich im Zusammenhang mit der Gewinnoptimierung ergeben. Der Staat muss nämlich Rechenschaft ablegen über die Frage: Ist es richtig, dass wir so viel Gewinn erwirtschaften, oder müssen wir die Tarife senken? Auf diese Frage kann das Parla-

ment Einfluss nehmen. Bei uns im Kanton Schaffhausen sind die Kantonalbank, die Spitäler und die Gebäudeversicherung öffentlich-rechtliche Anstalten, die gut funktionieren.

Probleme gibt es im Kanton Schaffhausen hingegen mit den Aktiengesellschaften; diese Probleme sind noch nicht behoben. Vor acht Jahren war bei uns ein Sozialdemokrat Baudirektor, der auch bei der Axpo und der NOK im Verwaltungsrat sass. Er regte im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Strommarktes an, das Schaffhauser Elektrizitätswerk in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln. Man wollte diese Aktiengesellschaft in eine neue Gesellschaft der Axpo, in das sogenannte Hexagon-Projekt, einbringen. Die Elektrizitätswerke der NOK wären damit letztlich in einer neuen Holding zusammengefasst worden, an welcher der Kanton Schaffhausen noch beteiligt gewesen wäre. Weil sich der Kanton Zürich aber gegen eine solche Lösung stellte, scheiterte das Projekt. Wir überlegten uns dann, wie es mit der Elektrizitätswerk des Kantons Schaffhausen AG (EKS AG) weitergehen solle. Der Einfluss des Parlamentes war gleich null. Alle Kompetenzen lagen beim Regierungsrat, der auch die Möglichkeit gehabt hätte, die Aktien zu verkaufen. Im Parlament wurden deshalb verschiedene Motionen eingereicht, mit denen versucht wurde, das Rad etwas zurückzudrehen. Wir wollten mehr Einfluss nehmen; wir wollten verhindern, dass der Regierungsrat diese Aktien einfach verkaufen konnte. Nach unserer Auffassung sollte der Kantonsrat die Aktionärsrechte ausüben können. In der darauffolgenden Gesetzesrevision wurde dies auch so verankert. Die vom Kantonsrat gefassten Beschlüsse wären demnach an der Generalversammlung der EKS AG durch den Regierungsrat vertreten worden. Man hätte also quasi im Kantonsrat eine Generalversammlung durchgeführt, und der Regierungsrat hätte die entsprechenden Beschlüsse an der eigentlichen Generalversammlung bekanntgeben können. In der Volksabstimmung wurde dieses Gesetz aber mit einer Mehrheit von rund 1000 Stimmen abgelehnt. Der negative Ausgang der Volksabstimmung hatte zwei Gründe: Einerseits hielten sich die Sozialdemokraten mit dem Argument, dass sie ohnehin nie eine Privatisierung wollten, völlig aus der Sache heraus; andererseits beschlossen die Freisinnigen die Nein-Parole, obwohl die freisinnigen Kantonsräte das Gesetz im Kantonsrat noch unterstützt hatten.

Wir standen also vor einem Scherbenhaufen. Alles blieb beim Alten; das wollten wir aber nicht und machten uns deshalb Gedanken über das weitere Vorgehen im Parlament. Weil wir den Einfluss des Par-

laments möglichst wahren wollten, verpflichteten wir die Regierung auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Kantonsrates zu einer Konsultationspflicht. Der Regierungsrat ist demnach verpflichtet, die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates zu konsultieren, bevor er die Aktionärsrechte ausübt. Er muss der Geschäftsprüfungskommission mitteilen, welche Absichten er in Bezug auf das Elektrizitätswerk hat, wie er seine Aktionärsrechte ausüben will, wen er in den Verwaltungsrat wählen will. Es handelt sich aber um eine reine Konsultationspflicht. Der Regierungsrat kann nachher trotzdem machen, was er will. Die Schaffhauser verfügen allerdings noch über eine Notbremse. In der Verfassung steht nämlich, dass 1000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift die Abberufung des Regierungsrates verlangen können. (Heiterkeit) Dieses Damoklesschwert schwebt also über dem Regierungsrat. Wir gehen aber davon aus, dass der Regierungsrat nicht gegen den Willen der Geschäftsordnung handelt, sondern dass er versucht, einen gewissen Konsens zu erreichen. Auf diese Weise kann das Parlament doch noch einen gewissen Einfluss ausüben. Schliesslich wird auch der Geschäftsbericht der Aktiengesellschaft mit einem Mitbericht des Regierungsrates dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Das Parlament kann sich zumindest noch über das äussern, was sich in der Aktiengesellschaft abspielt. Die Regierung hat somit Kenntnis von der Haltung des Parlamentes.

Zimmerli Ulrich:

Das war ein origineller Beitrag zum Thema der Steuerung und Kontrolle ausgelagerter privater Unternehmen durch das Parlament. Ich stelle fest, dass der Fantasie der Parlamente keine Grenzen gesetzt sind. (Heiterkeit) Besonders schön finde ich, dass das Ganze erst noch unter dem Titel «Autonomie des Betriebs» läuft.

Klaus Roland:

(zu Lienhard Andreas) Ich möchte auf eine Ihrer Thesen eingehen. Im Gegensatz zu Ihnen bin ich der Auffassung, dass das Parlament heute viel mehr Einfluss auf das Geschehen des Amtes nehmen kann als vorher. Die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, setzt voraus, dass man überhaupt etwas weiss. Mein Amt war auch ein klassischer Dienstzweig der Verwaltung. Unser Geschäftsbericht umfasste zwei A4-Seiten, die mit Zahlen gespickt waren; er stiess auf kein grosses Interesse. Ich selbst habe nie erlebt, dass im Freiburger Grossen Rat über das Strassenverkehrsamt diskutiert wurde. Weil jetzt volle Transparenz herrscht und der Grosse Rat den Geschäftsbericht genehmigen muss, findet



immer eine – zum Teil heftige – Diskussion über den Jahresbericht statt. Erst wenn die Transparenz gewährleistet ist, kann man Einfluss nehmen.

Im vergangenen Jahr hat man einige Retuschen am Spezialgesetz angebracht, das uns betrifft. Wir waren das erste Amt, das verselbstständigt wurde, und man musste deshalb noch einige Konzessionen machen. Das Parlament kann also gesetzgeberisch tätig werden.

(Zu Zimmerli Ulrich) Ich muss Ihre Bemerkung betreffend die hohen Gebühren richtigstellen: Das Freiburger Strassenverkehrsamt hat die tiefsten Gebühren aller Strassenverkehrsämter der Schweiz – obwohl wir noch 2 Millionen Franken an Dividenden abgeben.

Zimmerli Ulrich:

Das ist erfreulich. Als Jurist habe ich aber etwas wider den Stachel gelockt, weil es zwar absolut in Ordnung ist, wenn Sie auf der Grundlage eines Gesetzes die Gründung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt beschliessen, wenn diese Anstalt autonom sein soll und der Regierungsrat auch noch den Verwaltungsrat dieser Anstalt wählt. Sie müssen mir aber erklären, warum bei diesem Modell das Parlament den Geschäftsbericht genehmigen soll. Entweder lagern Sie eine Verwaltungsstelle aus, oder Sie lagern sie nicht aus. Ich stelle einfach fest, dass es verschiedene Spielarten der Auslagerung gibt, die politisch gewachsen sind. Das mag man zwar so akzeptieren, aber wir müssen uns doch überlegen, wie wir rechtlich vorgehen wollen, wenn wir eine solche Auslagerung vornehmen. Schaffen wir eine Anstalt oder eine Aktiengesellschaft? Das Kantonsparlament wird sogar noch zur Generalversammlung gemacht – ich spreche damit noch gar nicht von den Verantwortlichkeiten, die man sich aktienrechtlich damit einhandelt. Das kann gefährlich werden. Gerade in Bezug auf die Energieunternehmen, die heute besonders gefordert sind, interessiert mich die Frage schon, wie das optimale Modell aussehen könnte.

Carobbio Werner (membre de la Commission de l'énergie du Grand Conseil du Tessin, ancien conseiller national):

Il est difficile de dire quel modèle serait optimal, mais je voudrais faire deux considérations préliminaires. Tout d'abord, pour ce qui concerne l'externalisation d'unités administratives, je pense qu'en réalité il n'y a pas de grands problèmes: si le parlement le veut, il a des possibilités de contrôle assez fortes. Plus problématique est l'externalisation de tâches d'intérêt public à des sociétés anonymes soit entièrement privatisées sur la base de l'article 620 du Code des obligations (CO),

soit partiellement toujours en mains du pouvoir politique, soit encore – et c'est le cas au niveau cantonal – sous forme d'entreprises agissant sur le marché, comme au Tessin les entreprises d'électricité et la Banque cantonale.

A mon avis, il y a un problème politique général: ces externalisations, surtout au niveau communal, vont dans la direction d'une réduction excessive du fonctionnement de la démocratie. Je vais prendre des exemples tessinois: en pratique, si l'on confie une tâche à une entreprise privée, le Grand Conseil a très peu de possibilités d'intervenir dans la gestion. Or, dans le cas de l'électricité, comme il s'agit quand même d'une tâche d'intérêt public, il n'est pas normal que le pouvoir législatif ne puisse pas exercer de contrôle. Je suis d'ailleurs d'accord avec l'avis de M. Lienhard qu'en général il revient au pouvoir législatif de fixer les choix stratégiques, mais le problème ne se résume pas qu'à cela: il s'agit aussi de contrôler que ces choix soient respectés dans l'application. Au Tessin toujours, le Grand Conseil a décidé à un certain moment d'adopter une initiative parlementaire qui demandait, au niveau communal, d'augmenter les possibilités du législatif de contrôler l'activité des représentants de la commune dans les sociétés; le Conseil d'Etat n'a pas encore fait entrer en vigueur les nouvelles dispositions nécessaires, mais dans les faits il s'agit de pouvoir nommer les représentants de l'actionnaire communal dans l'assemblée générale des sociétés concernées, leur donner des directives, et de pouvoir révoquer ces représentants s'ils ne se tiennent pas au respect des indications stratégiques. Dans le canton du Valais, ces possibilités existent aussi dans une certaine mesure.

Il y a une autre situation que l'on a vérifiée au niveau cantonal, celle du contrôle de l'entreprise électrique AET (Azienda elettrica ticinese), qui opère sur le marché. Dans la loi édictée par le parlement elle a des tâches d'intérêt public, dans le sens où elle doit garantir l'approvisionnement en électricité du canton, mais elle est désormais également active à l'étranger, notamment en Italie et même en Albanie où elle a récemment effectué des opérations. Le problème est évidemment de vérifier dans quelle mesure ces opérations-là tiennent compte du mandat public qui a été donné à l'entreprise. Il y a eu une longue discussion, car la direction de l'entreprise affirmait qu'il n'était pas possible de donner toutes les informations requises par les autorités politiques, prétendant que cela compliquerait les choses sur le marché. Par conséquent, nous avons proposé de créer une commission restreinte à laquelle le Conseil d'Etat et

la direction d'AET doivent donner toutes les informations nécessaires, sous indication expresse que les membres de cette commission sont tenus au secret et ne peuvent pas divulguer les informations reçues. La commission a la tâche de rédiger un rapport annuel présenté soit au Conseil d'Etat, soit au Grand Conseil, traitant du respect par l'entreprise de son mandat public. Cette commission vient de commencer son activité, mais elle a déjà connu un «accident» lié aux opérations d'AET à l'étranger: l'entreprise avait fait établir un rapport par un cabinet de consultance privé et ce document contenait des informations délicates. Alors qu'il était en mains de la commission, des fuites sont parvenues au public: c'est un cas de figure inacceptable, car les règles qui ont été fixées aux parlementaires doivent être suivies. J'ajouterai encore qu'une autre délégation a été créée pour la Banque cantonale tessinoise, en charge de contrôler que sa gestion soit en conformité avec le mandat reçu du pouvoir politique; la chose est ici encore plus délicate que pour le domaine de l'énergie, en raison du secret bancaire, mais jusqu'ici les choses se sont bien passées.

Pour conclure, je rappellerai un cas qui ne concerne pas que le Tessin au plan cantonal: celui des ateliers CFF de Bellinzone, qui ont connu récemment une grève pendant un mois... La direction des CFF avait décidé de simplement liquider cet emplacement, de regrouper les activités de maintenance des locomotives sur le site d'Yverdon-les-Bains et de confier au secteur privé l'entretien des wagons de marchandises; la justification de cette décision était que celle-ci relevait de la gestion interne de l'entreprise. A mon avis cet argument ne tient pas, car il fait fi du choix politique de transférer les marchandises de la route au rail, ainsi que de la politique régionale de la Confédération – dans ce sens, on peut considérer que les ateliers de Bellinzone représentent un intérêt économique régional important. C'est justement sur ce point que j'estime que le conseil d'administration de l'entreprise n'a pas assumé son rôle de surveillance, et seule la grève a fait prendre conscience au Conseil fédéral de la gravité de la situation et poussé M. Leuenberger à intervenir par l'organisation d'une table ronde et la désignation d'un médiateur. Cela pose selon moi le problème du renforcement du contrôle politique de l'activité d'entreprises proches de l'Etat comme les CFF: je partage l'avis de M. Lienhard que le pouvoir législatif ne doit pas interférer dans la gestion des entreprises, mais à mon avis les législatifs – surtout aux niveaux communal et cantonal – devraient avoir les moyens d'exercer un contrôle plus



strict des choix stratégiques des entreprises parapubliques. Il est vrai que pour les CFF, c'est le Conseil fédéral qui donne les directions principales, mais là aussi il faudrait renforcer le contrôle, sans quoi on arrive à des situations qui réduisent le fonctionnement de la démocratie.

Zimmerli Ulrich:

Die SBB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist natürlich insofern eine Spezialfall, als dort eine Leistungsvereinbarung besteht, die politisch motiviert ist und vom Parlament genehmigt werden muss.

(Zu Leuenberger Ernst) Sie verfügen als Mitglied der Finanzkommission und der Finanzdelegation über eine lange Erfahrung. Welches sind Ihre Erfahrungen mit der Oberaufsicht des Bundes, insbesondere mit Aktiengesellschaften, z. B. mit der Swisscom oder der Swissair, aber auch mit der Post oder den SBB? Wie weit fühlt sich die parlamentarische Oberaufsicht noch wohl in diesem Bereich? (*Heiterkeit*)

Leuenberger Ernst (Ständerat, Mitglied der Finanzdelegation, ehem. Nationalratspräsident):

Die parlamentarische Oberaufsicht hat ja kein Wohlgefühlunternehmen zu sein. Ich möchte aber zuerst auf die Ausführungen von Herrn Lienhard eingehen.

Die These 10 von Herrn Lienhard lautet: «Parlamente müssen qualifiziert sein für diese Aufgaben». Ich hätte gerne noch eine These 11 gehabt, die gesagt hätte: «Verwaltungsräte von ausgegliederten öffentlichen Unternehmungen haben sich über besondere Qualifikationen auszuweisen». Es ist ein Unfug, dass man da Krethi und Plethi genommen hat, wie es der Bundesrat getan hat.

Eine weitere Bemerkung zur Oberaufsicht: Das eidgenössische Parlament tut sich mit den Institutionen der Oberaufsicht relativ schwer. Wir leisten uns immer noch den Luxus, dass wir einen Strang Geschäftsprüfungskommission und einen Strang Finanzkommission haben. Ich verhehle Ihnen nicht, dass das Konkurrenzverhältnis dieser beiden Kommissionen nicht etwa eine bessere Kontrolle zur Folge hat, sondern dass man gelegentlich sogar gegeneinander arbeitet. An dieser Versammlung nimmt eine respektable Vertretung der Parlamentsdienste teil. Wenn ich es richtig sehe, ist aber weder das Sekretariat der Finanzkommissionen noch jenes der Geschäftsprüfungskommissionen hier präsent. Das spricht Bände. Es kommt hinzu, dass unser Zweikammersystem zu einer besonderen Konstellation führt. Wenn die Kommission des einen Rates gewisse Feststellungen trifft, kann diesen durch die Kommission des anderen Rates aus Plurali-

tätsgründen durchaus widersprochen werden. Die Effizienz unserer Institutionen ist nicht sehr gross.

Zur Oberaufsicht über die ausgegliederten Unternehmungen des Bundes: Wenn ich von der Finanzdelegation ausgehe, dann muss ich feststellen, dass die Oberaufsicht sehr schwach ist. Die Finanzdelegation befasst sich mit den Bundesratsbeschlüssen, die irgendwelche Finanzrelevanz haben. Finanzrelevante Bundesratsbeschlüsse, die die Swisscom oder die Post betreffen, kommen selten vor; hingegen kommen finanzrelevante Beschlüsse bei den SBB oft vor. Die parlamentarische Aufsicht – nicht nur die Oberaufsicht – ist deshalb bei den SBB am stärksten, und zwar erstens über die Leistungsvereinbarung, in der für vier Jahre 6 Milliarden Franken zur Verfügung gestellt werden. Es wird darin auch relativ detailliert gesagt, wofür dieses Geld zu verwenden ist – bis hin zur Frage, ob der Bahnhof in X oder jener in Y saniert wird. Die betroffenen Abgeordneten versuchen dann, auf den Entscheid Einfluss zu nehmen. Allerdings wird die Möglichkeit einer Einflussnahme wieder abgeschwächt durch die Tatsache, dass die Leistungsvereinbarung in globo zur Genehmigung vorgelegt wird. Ein seriöser Parlamentarier wird es sich überlegen, ob er die ganze Leistungsvereinbarung nur deshalb ablehnt, weil «sein» Bahnhof erst in einer kommenden Etappe saniert wird.

Mein Standardbeispiel ist die Pensionskassensanierung: Der Bund gab die Pensionskassen den ausgegliederten Betrieben mit; er versah sie auch mit gewissen Mitteln, denn er hatte diese Mittel vorher bei sich selbst angelegt. Vonseiten der Post wurde nach einiger Zeit die Ansicht vertreten, dass sie vom Bund zu wenig Mittel erhalten habe. Sie sei ein Unternehmen, das nach Richtlinien des internationalen Rechnungswesens die Pensionskasse zu sanieren habe; die Bundesbeiträge seien aber bei Weitem nicht ausreichend. Im Verwaltungsrat der Post wurde deshalb der Beschluss gefasst, dass sich die Post, eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes, verschulden solle. Die Post ist zwar keine AG, aber ihr Verwaltungsrat funktioniert wie der Verwaltungsrat einer AG nach OR. Es sollte Geld zurückgestellt werden, damit die Pensionskasse saniert werden konnte. Das Bundesunternehmen Post produzierte damit eine Unterbilanz. Die Post, die damals Gewinne zu erwirtschaften begann, lieferte diese Gewinne somit nicht pflichtgemäss dem Bund ab. Die Finanzdelegation schritt stante pede ein und forderte den Bundesrat auf, er solle der Post ein solches Vorgehen verbieten. Der Bundesrat schrieb daraufhin einen Brief, in dem er festhielt, dass die Bilanz so nicht genehmigt werden könne; der Beitrag an die

Pensionskasse müsse gestrichen werden. Dem Vernehmen nach antwortete der Verwaltungsrat der Post gar nicht auf diesen Brief. Der Bundesrat trat dann vor das Parlament und sagte: Seht Ihr, was die Post da anstellt; Ihr solltet eingreifen. Beide Finanzkommissionen intervenierten und bestärkten den Bundesrat in seiner Haltung, hart zu bleiben. Das sind Tempi passati – fragen Sie Herrn Bundesrat Merz nie danach; er will nicht, dass man darüber spricht. (*Heiterkeit*) Der Bundesrat, die Finanzdelegation und die Finanzkommissionen haben sich nicht durchgesetzt – die Post hat sich voll durchgesetzt. Ich verhehle Ihnen nicht, dass ich in dieser Frage politisch auf der Seite der Post, institutionell aber selbstverständlich auf der Seite des Parlaments stehe. Wenn es um die Sanierung der Pensionskasse der SBB geht, werde ich diese Geschichte jedoch landauf, landab so oft erzählen, als dies mein Mund überhaupt zulässt.

Die Ausgliederungen waren ja – abgesehen von der ideologischen Motivierung – immer getragen von der Auffassung: Diese Unternehmungen haben zwar einen öffentlichen Leistungsauftrag, sie sind aber einem gewissen Wettbewerb ausgesetzt; es kann sein, dass sie plötzlich Allianzen und Beteiligungen suchen, dass sie Tochtergesellschaften gründen müssen. Das Sachargument lautete, dass all dies bei einer Aktiengesellschaft leichter durchzuführen sei. Bei der Post ist es hingegen relativ schwierig, denn sie ist bis auf den heutigen Tag eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die aber durchaus eine Aktiengesellschaft als Tochtergesellschaft gründen könnte. Die Swissair war insofern ein Ausnahmefall, als dort die Bundesbeteiligung nie grösser als 20 Prozent war.

Was mich als Inhaber der Oberaufsicht immer stark beschäftigte: Bei der Swisscom hat der Bund die Mehrheit und kann der Generalversammlung die Mehrzahl der Verwaltungsräte vorschlagen. Der Bundesrat verfügte eines Tages: Einer der von uns bezeichneteren Verwaltungsräte ist der Bundesvertreter. Wir fragten sofort nach, welche Aufgaben denn dieser Bundesvertreter habe und ob er vom Bundesrat mandatiert werde. Der Bundesrat antwortete, das komme überhaupt nicht infrage, da werde nichts mandatiert, denn sonst kreierten wir Haftungsfragen für den Bund. Der Bundesrat weigerte sich auch immer, den anderen Verwaltungsräten formell und sichtbar Mandate zu erteilen – mit einer riesigen Ausnahme: Es gab im Bundesrat einmal einen Spezialisten für Unternehmensführung – er ist jetzt nicht mehr dabei –, der im Bundesrat einen Beschluss durchsetzte, mit welchem der Swisscom verboten wurde, ein grosses Auslandprojekt weiterzuerfolgen. Rein formell war



das überhaupt nicht möglich – diese Frage müssten die Juristen einmal abklären –, aber die Verantwortlichen der Swisscom in Worblauf sind so erschrocken, als der Bundesrat ein bisschen gehustet hat, dass sie diesen Beschluss gleich umgesetzt haben. Dieses Vorgehen des Bundesrates entspricht wohl eher dem Vorgehen, wie es in der Wirtschaft üblich ist.

Bei den Ausgliederungen wurde immer der ideologische Übertitel «Entpolitisierung der Führung der Unternehmungen» verwendet. Ich sage Ihnen frank und frei: Letztlich ging es bei dieser «Entpolitisierung» darum, die «Sozis» aus den Verwaltungsräten rauszuhalten. Dass dieses Vorgehen dumm war, hat inzwischen sogar der Bundesrat eingesehen, denn bei diesen Service-public-Gesellschaften braucht es nicht nur unternehmerisch kluge Leute. Auch diese müssen sich aber qualifizieren; ich würde sie gerne zu Herrn Lienhard an die Prüfung schicken, damit er ihnen sagt, ob ihre Kenntnisse ausreichend seien. (*Heiterkeit*) Es reicht nicht aus, Unternehmensberater zu sein, um in einem grossen Bundesunternehmen mit 50 000 bis 60 000 Leuten Verwaltungsrat zu sein. Das habe ich Moritz Leuenberger schon hundertmal gesagt, aber er schreibt Gedichte und hört zu wenig auf uns. (*Heiterkeit*) Es scheint mir sehr wichtig zu sein, dass man diesen Teil der Entpolitisierung und Ausgliederung langsam wieder vergisst. An diesen öffentlichen Unternehmen müssen alle Kreise mitwirken.

Die Eisenbahnen kosten den Bund im Jahr 3 bis 3,5 Milliarden Franken; das betrifft nicht nur die SBB, sondern auch die anderen Unternehmen – wenn die Freiburger, wie seinerzeit Herr Genoud, einen Flop produzieren, kostet es noch etwas mehr. Es ist doch ganz klar, dass die Parlamente etwas dazu sagen wollen – unabhängig von den Organisationsformen der Unternehmen. Wir haben dafür zu sorgen, dass das, was die Parlamentarier sagen, klug ist – auch wenn ich eine Lienhardsche Prüfung der Parlamentarier strikt ablehnen würde. Die Volksvertretung hat das Volk in allen seinen Schattierungen und Intelligenzgraden zu vertreten; da würde ich Eignungsprüfungen ablehnen.

Zimmerli Ulrich:

Auch für die Bundesräte braucht es kein Assessment! (*Heiterkeit*) Ich stelle fest, dass Ernst Leuenberger immer noch trefflich zu argumentieren weiss.

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass sich der Gesetzgeber bewusst sein muss, was er macht, wenn er öffentliche Unternehmungen auslagert. Unter öffentlichen Unternehmungen verstehe ich hier Institutionen, die einen Service public zu erbringen haben, aber aus ganz bestimmten

Gründen dem Wettbewerb – mehr oder weniger – ausgesetzt werden sollen. Damit ist der Gesetzgeber gefordert. Seine Aufgabe besteht darin, einerseits die richtige Organisationsform zu wählen, die die Einflussnahme des Parlaments auf die Oberaufsicht dort gestattet, wo sie aus politischen Gründen unabdingbar ist, und andererseits der Unternehmung so viel Spielraum zu lassen, dass sie sich in diesem Umfeld bewegen kann. Der Gesetzgeber hat nicht immer mit absoluter Klarheit erkannt, was das bedeutet. Deshalb versuchen wir jetzt, Strukturen zu bilden. In Bezug auf gebundene Mandate an Verwaltungsräte von solchen öffentlichen Unternehmen muss man Vorsicht walten lassen. Der Bundesrat weiss natürlich schon, wie so er den Mitgliedern von Verwaltungsräten von Bundesunternehmungen keine bindenden Aufträge erteilt. Wenn er das nämlich täte, dann müsste er auch gleich noch eine Versicherung für diese Verwaltungsräte abschliessen. Es besteht nämlich ein echtes Problem, wenn Sie in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft ein gebundenes Mandat erhalten und Sie dann für das eintreten müssen, was die Exekutive will. Sollte es zu einer Verantwortlichkeitsklage nach Artikel 754 des Obligationenrechts kommen, stellt sich die Frage der Haftung. Ich möchte in diesem Fall nicht Verwaltungsrat sein, ohne dass man mich als Mitglied des Verwaltungsrats abgesichert hat.

Perrin Jacques (président du Grand Conseil du Canton de Vaud):

Dans le canton de Vaud, un exercice d'autonomisation a été conduit avec succès: celui de l'Etablissement cantonal d'assurance. Malheureusement, malgré les bons conseils de M. Klaus, la même démarche pour le Service des automobiles n'a pas reçu l'aval du peuple. Nous avons beaucoup d'entreprises parapubliques dans le domaine sanitaire – hôpitaux, établissements médicosociaux – qui ont leurs propres règles de fonctionnement et pour lesquelles le parlement exerce un certain nombre de contrôles. S'agissant des sociétés anonymes, nous avons voté une loi sur les participations qui fixe clairement pour le Conseil d'Etat jusqu'à quel montant il peut spontanément vendre ou acheter des actions, limite au-dessus de laquelle il doit obtenir l'aval du parlement. Il y a quelques mois, nous avons fait le ménage et gardé les participations considérées comme les plus stratégiques. Pour ces participations-là, il est demandé aux entreprises de fournir un certain nombre d'informations, notamment en utilisant des rapports conformes aux nouvelles normes de présentation comptable. Pour les sociétés concernées, il existe un contrôle

essentiellement financier; au moment du contrôle des comptes, la commission des finances reçoit un rapport du contrôle cantonal des finances, qui établit une évaluation des risques que représente cette entreprise. Si l'entreprise est plus importante, une loi est édictée – comme la loi sur la Banque cantonale vaudoise – et le parlement a l'occasion de s'exprimer clairement en fixant des objectifs à l'entreprise ainsi qu'à l'organisme de contrôle. Pour ma part, en tant que président d'une société dans laquelle l'Etat a une participation, j'aimerais vous entendre sur la question du mandat confié aux représentants de l'Etat dans les conseils d'administration. Je poserais en outre une question à M. Klaus relative à la représentation du personnel au sein du conseil d'administration: cela ne pose-t-il pas un problème au moment où le conseil d'administration prend certaines décisions, dans la mesure où le représentant du personnel pourrait être mis en difficulté? Par ailleurs, l'administrateur représentant l'Etat a-t-il toujours les moyens financiers de la politique d'entreprise qui serait nécessaire: qu'en est-il par exemple des augmentations de capital?

Klaus Roland:

En fait, nous fonctionnons depuis 11 ans avec un représentant du personnel et je dois dire qu'au début, cela n'était pas coutumier, voire même contraire à la culture d'entreprise que l'on vivait et que je connaissais. Toutefois, je constate aujourd'hui que cela fonctionne bien; c'est vrai qu'il y a peut-être des notions stratégiques pour lesquelles le représentant du personnel a besoin d'être quelque peu épaulé, mais la plupart du temps cette personne est parfaitement à même de suivre les débats, de porter un jugement et de voter. Le grand avantage est que le personnel se sent véritablement représenté au niveau du conseil d'administration – non seulement psychologiquement, mais aussi réellement. Je rappellerai qu'en 1995, le statut de fonctionnaire avait encore un caractère sacré et l'intégration d'un représentant des employés était le prix politique à payer pour que l'organisation puisse se faire sur une base d'autonomie.

Zimmerli Ulrich:

Das Thema der rechtlichen Stellung von Staatsvertretern in den Verwaltungsräten von öffentlichen Unternehmen könnte man als Dissertationsthema vergeben.

Lienhard Andreas (Prof., Universität Bern):

Wir beschäftigen uns tatsächlich intensiv mit dieser Thematik. Konkret geht es um die beiden folgenden Fragen: Wer wählt



die Mitglieder des Verwaltungsrates, und wer nimmt Einsitz darin?

Zur ersten Frage: Wir sind der Auffassung, dass die Regierung die Mitglieder des Verwaltungsrates wählen sollte. Sie nimmt damit ihre Eignerrolle wahr – natürlich gestützt auf ein Anforderungsprofil, da gehe ich mit Herrn Leuenberger einig.

Zur zweiten Frage: Sollen Regierungsvertreter, allenfalls Verwaltungsangestellte oder sogar Parlamentarier in den Verwaltungsräten Einsitz nehmen? Aufgrund der bisherigen Ergebnisse sind wir sehr skeptisch. Ein Regierungsmitglied kann nämlich nicht als Verwaltungsratsmitglied die Unternehmung steuern und damit unternehmerische Verantwortung wahrnehmen und gleichzeitig als Mitglied der Regierung die Aufsicht über sich selbst wahrnehmen. Dieser doppelte Pflichtnexus ist ein echtes Problem; er führt zu Interessenkollisionen. Aus staatsrechtlicher Sicht ist er letztlich auch schlecht mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung zu vereinbaren.

Gysel Charles:

Es besteht hier tatsächlich ein grosses Dilemma. Der Regierungsrat vertritt einerseits die Aktionäre, andererseits sollte er im Verwaltungsrat mitarbeiten. Im Kanton Schaffhausen hat man verlangt, dass die Regierung im Verwaltungsrat Einsitz nimmt, damit er dort die Interessen des Kantons wahrt. Das führt zu gewissen Komplikationen. In unserem Elektrizitätsgesetz heisst es, dass der Regierungsrat den Elektrizitätswerken eine Konzession erteilen muss. Im gleichen Gesetz steht auch, dass die Konzessionsnehmer die Aufwendungen für diese Konzessionen tragen müssen. Der Regierungsrat, der die entsprechende Konzessionserteilung vorbereitete, wollte die anfallenden Kosten nicht auf die Elektrizitätswerke überwälzen, weil er ja auch im Verwaltungsrat der Elektrizitätswerke sitzt. Ich musste deshalb auf parlamentarischer Ebene vorstellig werden. Weil sich solche Probleme ergeben können, bin ich heute der Überzeugung, dass die Regierung nicht in den Verwaltungsräten solcher Unternehmen Einsitz nehmen sollte.

Zimmerli Ulrich:

Ich möchte noch auf die Frage von Herrn Perrin betreffend die Wahl, die Stellung und die Aufgaben der Verwaltungsräte zurückkommen. Wir kamen nach verschiedenen Abklärungen zur Erkenntnis, dass in einem konkreten Fall vermehrt geprüft werden sollte, ob jemand für ein solches Amt geeignet sei. Der Gesetzgeber selber versucht immer mehr, in den Spezialgesetzen ein bestimmtes Anforderungsprofil für die Mitglieder von Verwaltungsräten zu definieren – mit mehr oder weniger Erfolg.

Auch ein gutes Assessment garantiert noch nicht, dass die betreffende Person den Anforderungen wirklich entspricht. Das Wahlgremium tut gut daran, sich an diese Vorgaben zu halten.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit, es betrifft nicht eine Aktiengesellschaft, sondern eine öffentlich-rechtliche Anstalt in einem sehr komplexen Bereich, nämlich die Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finma). Nach dem Gesetz ist in den Verwaltungsrat wählbar, wer fachkundig und unabhängig ist. Wenn man von diesem Sachbereich etwas versteht, hat man aber gewisse Verbindungen und ist damit nicht mehr unabhängig – oder man versteht von der Sache nichts und ist damit zumindest unabhängig. Man darf sich nichts vormachen. Letztlich muss man das Gefühl haben, dass eine Person über das notwendige Verantwortungsbewusstsein verfügt. Wenn die Mitglieder einmal im Verwaltungsrat sitzen, haben sie die Aufgaben wahrzunehmen, die nach dem Spezialgesetz für die entsprechenden Gremien vorgesehen sind – und keine anderen. Herr Gysel hat vollständig Recht: Ein Mitglied des Regierungsrates oder ein Mitglied einer Unternehmung kann nicht in den Ausstand treten, sondern es muss konsequent seine Rolle spielen. Hier ist natürlich auch das Parlament gefordert, denn unbekümmert um die Struktur kann das Parlament der Regierung immer Fragen stellen. Es kann seine Informationsrechte ausüben und die Regierung beispielsweise fragen, wie sie dazu komme, dem Verwaltungsrat solche Aufträge zu erteilen oder eine bestimmte Person zur Wahl vorzuschlagen. Damit wird die Diskussion hochpolitisch – unbekümmert um die rechtliche Struktur.

Die Frage von Herrn Perrin ist also ausserordentlich komplex, und es gibt kein Patentrezept für eine Lösung. Als wir im Kanton Bern die leidgeprüfte Berner Kantonalbank auf einen Schlag in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft umwandelten, war ganz klar, dass nie mehr ein Mitglied des Kantonsparlaments oder des Regierungsrates in ihren Verwaltungsrat Einsitz nimmt. Der Grosse Rat gab sich bei der Verabschiedung des neuen Kantonalbank-Gesetzes vielmehr Rechenschaft darüber, dass dies nun eine privatrechtliche Aktiengesellschaft sei und der Grosse Rat gerade noch die Statuten genehmigen könne. Diese privatrechtliche Lösung hat sich bewährt. Es ist nicht ganz ungefährlich, den Kantonalbanken Aufträge im volkswirtschaftlichen Interesse zu erteilen, damit sie für dieses oder jenes Vorhaben einen Kredit gewähren. Aufgrund der geschilderten Interessenkollisionen würden sich hier Probleme ergeben.

Carobbio Werner:

Dans une de ses thèses, M. Lienhard soutient que la nouvelle optique en matière de surveillance parlementaire passe par un examen minutieux des tâches – je partage tout à fait cet avis. Or dans une autre thèse, il semble dire que la possibilité d'information des parlementaires est assez limitée: dès lors, comment peut-on régler cela ? Si l'on veut garantir un contrôle des activités des entreprises parapubliques, il faut disposer d'informations détaillées sur les orientations stratégiques; c'est ce qui nous a poussés, au Tessin, à créer les commissions de contrôle du mandat public, avec des restrictions sur la possibilité de divulguer des informations liées à l'activité des entreprises contrôlées.

Lienhard Andreas:

Es ist in der Tat schwierig, diese beiden Thesen zu kombinieren. Nach unserer Auffassung sollten die Geschäftsführungs- und die Finanzaufsicht kombiniert werden. Es stellt sich die Frage, welche Intensität massgeblich ist; die Geschäftsführungsaufsicht geht etwas weniger weit als die Finanzaufsicht. Diese Frage ist noch nicht ausdiskutiert; man muss sich noch eingehender darüber unterhalten. Nach unserer Auffassung darf die Geschäftsführungs- oder Finanzaufsicht weder in den Autonomiebereich der Anstalt oder der Aktiengesellschaft noch in jenen der Regierung eingreifen. Das ist der Kerngehalt dieser kombinierten Geschäftsführungs- und Finanzaufsicht. Man muss sich sehr gut überlegen, wie weit sie gehen soll. Meines Erachtens sollte diese Frage typgemäss und aufgabenspezifisch spezialgesetzlich geregelt werden.

Wüthrich Hans-Ruedi (Präsident des Kantonsrates Solothurn):

Ich möchte das Beispiel der Kantonalbank aufnehmen. In Bezug auf die Kantonalbanken können wir im Kanton Solothurn ein eigenes Lied singen. Seit 15 Jahren sind wir kantonalbankfrei, wenigstens was eine eigene Kantonalbank betrifft. Aus meiner Sicht sind verschiedene Themenbereiche ungeklärt, nämlich zum einen die Frage des Kompetenzbereichs, zum anderen die Frage der Staatsgarantie.

Der Finanzdirektor des Kantons Solothurn war traditionsgemäss Mitglied des Verwaltungsrats der Kantonalbank. Die Kantonalbank geriet Anfang der 1990er-Jahre aus verschiedenen Gründen ins Trudeln. Mit grossem Schrecken stellte man fest, dass die Kantonalbank nicht über so viel Substanz verfügte, wie man angenommen hatte. In den Achtzigerjahren waren verschiedentlich Finanztransfers von der Kantonalbank in die Staatsrechnung vollzogen worden. Das Budget war zurechtgebogen



worden, indem man bei der Kantonalbank Mittel generiert hatte. Obwohl die Kantonalbank bereits in Schwierigkeiten geraten war, wollte sie in ihrem Übermut noch eine Regionalbank übernehmen. Die grosse politische Frage war dann: In wessen Kompetenz fällt dieser Entscheid? Gegen den Willen der Politik setzte der Verwaltungsrat die Übernahme aus wirtschaftlichen Gründen durch, und die Politik hatte den Schaden. Nach der Übernahme der Kantonalbank durch den damaligen Bankverein kam die Staatsgarantie zum Tragen. Der Verlust betrug 400 Millionen Franken. Für mich ist deshalb die Frage offen: Kommt bei ausgelagerten Aktiengesellschaften immer zu 100 Prozent die Staatsgarantie zum Tragen, obwohl die Politik dazu gar nichts mehr zu sagen hat?

Zimmerli Ulrich:

Wir können die Frage der Staatsgarantie von Kantonalbanken jetzt nicht im Detail diskutieren, sonst legen wir uns gleichzeitig mit verschiedenen Leuten an. (*Heiterkeit*) Sie haben natürlich Recht: Es liegt im Begriff der «öffentlichen Unternehmung», dass sie eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen hat. Sie kann sich nicht einfach abmelden, wenn irgendetwas schief läuft. Der Staat kann also nicht sagen: Wir haben das Unternehmen ausgelagert, und jetzt ist es halt so. Die öffentliche Aufgabe muss weiterhin erfüllt werden, und irgendwer bezahlt dies dann. Es ist wichtig, dass der Gesetzgeber diesen Sachverhalt im Hinterkopf behält; dies wird auch den Strukturrentscheid mit beeinflussen.

Was die grossen Kantonalbanken angeht – ob mit oder ohne Staatsgarantie –: Sie sind de facto genauso mit einer Staatsgarantie ausgestattet wie die Grossbanken. Sie sind «too big to fail», wie man so schön sagt. Man kann gegenwärtig in den USA beobachten, wie das abläuft. Wir brauchen deshalb nicht lange über die Frage der Staatsgarantie zu sprechen; sie besteht einfach.

Herr Leuenberger hat vorhin gesagt, man müsste auch die Zusammensetzung der Kommissionen optimieren, damit die Oberaufsicht wirklich greifen kann. Wir sind uns wahrscheinlich in dieser Frage einig. Ich war nämlich auch einmal Präsident der Finanzdelegation. Mich würde es interessieren, wie die Praxis auf kantonaler Ebene aussieht.

(Zu Kuenlin Pascal) Sie sind Präsident der Finanzkommission. Haben Sie im Kanton Freiburg auch das Problem, dass sich die Finanz- oder die Geschäftsprüfungskommission gerade im Bereich der ausgelagerten Betriebe in die Quere kommen, oder ist das nur beim Bund ein Problem?

Kuenlin Pascal:

Nous fonctionnons sur les deux aspects: la gestion et la finance. Je peux comprendre que cela pose un problème, comme cela a été évoqué tout à l'heure, mais dès lors que vous étudiez un budget ou des comptes, vous arrivez automatiquement sur la question du bien-fondé de l'utilisation des montants et sur le problème de la gestion. Pour moi les deux notions sont indissociables et dans ce sens-là, nous avons la chance à Fribourg d'avoir ces deux fonctions réunies au sein de la même commission et cela fonctionne très bien. Personnellement, je verrais beaucoup de difficultés à ce que les deux compétences soient séparées; ce ne serait pas opportun pour un parlement qui veut se doter d'une commission surveillant les finances et la gestion exécutive.

Zimmerli Ulrich:

(zu Lienhard Andreas) Ich bitte Sie, die Diskussion aus Ihrer Optik zu würdigen. Hat sie Ihnen für die Forschung, die Sie betreiben, etwas gebracht?

Lienhard Andreas:

Wir haben, basierend auf meinen Thesen, einige Fragen diskutiert. Ich habe zur Kenntnis genommen, dass verschiedene dieser Thesen gut aufgenommen worden sind, andere haben noch zu Fragen Anlass gegeben und damit bestätigt, dass noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Ich möchte meinen Diskussionsbeitrag mit dem Bild der drei Kreise abschliessen. Man ging bis jetzt immer von zwei Kreisen der Steuerung aus, von jenem der Politik und jenem der Verwaltung. Gerade bei ausgelagerten Verwaltungsträgern gibt es aber eigentlich drei Steuerungskreise. Das Modell der drei Steuerungskreise zeigt sehr gut, dass der ausgelagerte Verwaltungsträger Autonomie hat und haben muss – das ist ja auch der Grund dafür, dass man ihn ausgelagert hat. Um es ganz pointiert auszudrücken: Man kann den Pelz nicht waschen, ohne ihn nasszumachen.

Zimmerli Ulrich:

Ich bin mir bewusst, dass wir auch in diesem Jahr das Tagungsthema nur andiskutieren konnten. Der Sinn der Tagung besteht aber darin, dass Sie mit der Lust weggehen, die ganze Problematik weiterzuverfolgen und vielleicht selber zur Feder zu greifen, um damit in diesem Umfeld etwas zu bewegen. Unsere Gesellschaft für Parlamentsfragen will ja etwas bewegen. Das heutige Thema hat wieder einmal gezeigt, dass Parlamente Horte von Ideen sind, dass es nichts Faszinierenderes gibt, als in dieser schönen Schweiz in einem Parlament mitzugestalten – ganz gleichgültig, ob dies auf der Ebene des Bundes, der Kantone

oder der Gemeinden geschieht. An Stoff fehlt es uns nie. Wenn wir dabei den Bon sens und den Humor nicht verlieren, dann führt uns auch das weiter.

Ich bedanke mich bei den Teilnehmern des Podiums für ihre Beiträge und bei Professor Lienhard für sein Referat.