



Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament¹

Prof. Dr. Andreas Lienhard²

1. Einleitung

Nach dem Staatsverständnis des *Gewährleistungsstaates* erfüllt der Staat zunehmend öffentliche Aufgaben nicht mehr selbst, sondern betraut damit Dritte, wobei er weiterhin die Verantwortung für die Aufgabenerfüllung trägt. Bei diesen besonderen Verwaltungsträgern handelt es sich um *verselbständigte Einheiten*, also Organisationen bzw. Unternehmen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, rechtlich verselbständigt sind und im Eigentum des Gemeinwesens stehen, bzw. bei denen (allenfalls) eine Haupt- oder Mehrheitsbeteiligung besteht (z.B. Swissmedic, SBB, RUAG, Electrosuisse). Die Organisation sowie die externe und interne Steuerung dieser selbständigen Leistungserbringer ist Gegenstand der *Public Corporate Governance*. Diese hat insbesondere der *Rollenvielfalt* des Staates bei Auslagerungen hinreichend Rechnung zu tragen: Der Staat ist zugleich Gewährleister, Regulierer, Besteller und Eigner, was zu *Interessenkollisionen* führen kann. So ist es möglich, dass insbesondere Vorgaben des Staates als Gewährleister mit den unternehmerischen Interessen des Eigners im Widerspruch stehen. Ein beträchtliches potenzielles Spannungsverhältnis ist auch zwischen der *Besteller- und der Eignerrolle* vorhanden. Die verschiedenen Besonderheiten der ausgelagerten Aufgabenerfüllung bleiben nicht ohne Auswirkungen auf die *parlamentarische Steuerung und Kontrolle*.

2. Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen

In der *Bundesverfassung* ist die Rolle des Parlamentes in der *Public Corporate Governance* bloss in zweierlei Hinsicht explizit umschrieben, nämlich bezüglich der Rolle als Gesetzgeber sowie als Oberauf-

sichtsbehörde: Gemäss Art. 178 Abs. 3 BV können Verwaltungsaufgaben durch Gesetz auf Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts *übertragen* werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Gemäss Art. 169 Abs. 1 BV übt ferner die Bundesversammlung die Oberaufsicht aus über den Bundesrat und die Bundesverwaltung, die eidgenössischen Gerichte und die *anderen Träger von Aufgaben des Bundes*. Im *Parlamentsgesetz* wird dieser Grundsatz der Oberaufsicht bestätigt (Art. 26 Abs. 1 ParlG), ohne dass deren Ausgestaltung allerdings näher konkretisiert wird. Lediglich die Unvereinbarkeit zwischen dem Parlamentsmandat und Funktionen in ausgelagerten Verwaltungsträgern wird in Art. 14 ParlG umrissen. Zudem wird in Art. 153 Abs. 1 ParlG festgehalten, dass die Aufsichtskommissionen auch mit den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt verkehren können. Die Regelung parlamentarischer Kompetenzen in der *Spezialgesetzgebung* ist unterschiedlich: So finden sich beispielsweise weder im Postorganisationsgesetz³ noch im Telekommunikationsunternehmensgesetz⁴ diesbezügliche Bestimmungen, wogegen gemäss dem ETH-Gesetz⁵ sowie dem SBB-Gesetz⁶ die Bundesversammlung den Leistungsauftrag bzw. die Leistungsvereinbarung genehmigt⁷.

In den *Kantonen* finden sich teilweise auf der *Verfassungsebene* weitergehende Bestimmungen: So regelt beispielsweise die Verfassung des Kantons Bern⁸ in Art. 95, dass der Kanton, Anstalten und andere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts errichten, sich an Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts beteiligen und öffentliche Aufgaben auf Private und Institutionen ausserhalb der Verwaltung übertragen kann. Geregelt werden zudem inhaltliche Anforderungen an die dafür notwendige *gesetzliche Grund-*

lage, wie die Grundzüge der Organisation, die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, Art und Umfang von Beteiligungen sowie Art und Umfang der Aufgabenübertragung, sofern diese eine bedeutende Leistung zum Gegenstand hat oder zur Einschränkung von Grundrechten oder zur Erhebung von Abgaben ermächtigt. Überdies wird ausdrücklich verlangt, dass diese Träger öffentlicher Aufgaben unter der *Aufsicht* des Regierungsrates stehen und das Gesetz für eine *angemessene Mitwirkung des Grossen Rates* zu sorgen hat. Eine ähnliche Regelung kennt beispielsweise der Kanton Freiburg⁹. Im Unterschied zur Bundesebene bestehen ferner in einigen Kantonen bzw. Gemeinden eigentliche *Auslagerungsgesetze*, welche verschiedene Bestimmungen der Querschnittsgesetzgebung (insb. Parlamentsrecht, Organisationsrecht, Beschaffungsrecht) in einem eigenständigen Erlass zusammenfassen. Solche kodifikationsähnliche Regelungen finden sich beispielsweise im Kanton Waadt¹⁰, in der Stadt Bern¹¹ sowie in der Stadt Luzern¹². Auch in den Kantonen und Gemeinden ist indessen die *Spezialgesetzgebung* weitgehend durch Heterogenität gekennzeichnet. Die Rolle des Parlamentes in der *Public Corporate Governance* wird stark der Praxis überlassen.

3. Konzeptionelle Grundlagen der Public Corporate Governance

3.1. Internationale Ebene

Nicht zuletzt in Anbetracht dieser Entwicklung sind in jüngster Zeit konzeptionelle Grundlagen zur Organisation und Steuerung ausgelagerter Verwaltungsträger erarbeitet worden. Auf der *internationalen Ebene* ist insbesondere auf zwei im Jahre 2005 erschienene Studien der Organisation for Economic Cooperation and De-

1 Ergänztes Fassung der Grundlage für das Referat anlässlich der Jahrestagung der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) vom 12./13. September 2008.

2 Für die Sammlung von Material und die Durchsicht des Manuskripts danke ich meinem Assistenten, Herrn lic.iur. Andreas Masche, MBA, bestens.

3 Bundesgesetz über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG) vom 30. April 1997 (SR 783.1).

4 Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmensgesetz, TUG) vom 30. April 1997 (SR 784.11).

5 Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH-Gesetz) vom 4. Oktober 1991 (SR 414.110).

6 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vom 20. März 1998 (SR 732.41).

7 Art. 34 ETHG bzw. Art. 8 Abs. 2 SBBG.

8 Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (BE KV, BSG 101.1).

9 Art. 54 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (FR KV; SGF 10.1).

10 Beteiligungsgesetz: Lois sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005 (RSV 610.20).

11 Reglement für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsreglement) vom 30. Januar 2003 (SSSB 152.03); Verordnung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte und den Abschluss von Leistungsverträgen (Übertragungsverordnung; UeV) vom 7. Mai 2003 (SSSB 152.031).

12 Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 (SR-STALU 0.5.1.1.3); Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings vom 5. Februar 2004 (SR-STALU 0.5.1.1.4).



velopment (OECD) hinzuweisen: Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries¹³ sowie die OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises¹⁴. Bezüglich der *Steuerung und Kontrolle der Parlamente* wird im Wesentlichen angeregt, dass diese angemessen einbezogen werden sollen. Dies betrifft namentlich das Budgetrecht bzw. die Finanzierung, die Berichterstattung sowie die politische Kommunikation.

3.2. Bundesebene

Insgesamt wesentlich weiter gehen die konzeptionellen Grundlagen auf *Bundesebene*. Im Zusammenhang mit dem Projekt FLAG¹⁵ ist das Vier-Kreise-Modell entwickelt worden.¹⁶ Dieses Modell unterscheidet anschaulich verschiedene *Typen von staatseigenen Verwaltungsträgern*: Ministerialverwaltung (1. Kreis), FLAG-Verwaltungsstellen (2. Kreis), Betriebe und Anstalten (3. Kreis), Unternehmen mit Bundesbeteiligung (4. Kreis). In einem 5. Kreis wären Verwaltungsträger ohne Bundesbeteiligung anzuordnen. Die Autonomie dieser Verwaltungsträger ist umso grösser, je weiter sie sich vom Zentrum entfernt befinden. Dementsprechend nimmt auch die Intensität der politischen Steuerung – namentlich die Aufsicht und Oberaufsicht – ab. Hinzuweisen ist ferner auf den *Aufsichtsbericht des Bundesrates*¹⁷. Dieser Bericht äussert sich in genereller Weise zur Ausgestaltung der Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger. Er kommt im Wesentlichen zum Schluss, dass mit zunehmender Entfernung von der Zentralverwaltung konsequenterweise die *Intensität der Beaufsichtigung abnehmen muss*. Dies sei namentlich auch deshalb vertretbar, weil an die Stelle der behördlichen Aufsicht vermehrt die Aufsicht durch die *Konkurrenz* trete. Bezüglich der parlamentarischen Oberaufsicht wird einerseits hervorgehoben, dass diese wesensgemäss von einer gewissen *Distanz* geprägt ist, keine aktiv steuernde Tätigkeit beinhaltet und sich auf die Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsicht durch den *Bundesrat* konzentrieren soll. Andererseits wird dafürgehalten, dass die parlamentarische Finanzaufsicht weitergehe, als die Geschäftsprüfung.

Zentrale konzeptionelle Grundlage ist gegenwärtig der *Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*¹⁸, welcher einheitliche Grundsätze für die Organisation und Steuerung von Verwaltungsträgern des Bundes ausserhalb der Zentralverwaltung schafft. Der Bericht knüpft insbesondere am Vier-Kreise-Modell sowie am Aufsichtsbericht an und unterscheidet zunächst verschiedene *Typen von Verwaltungsaufgaben* aufgrund ihrer Auslagerungseignung: Ministerialaufgaben (Auslagerung nicht geeignet), Dienstleistungen mit Monopolcharakter (Auslagerung geeignet), Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht (Auslagerung wünschbar) und Dienstleistungen am Markt (Auslagerung notwendig). Im Weiteren formuliert der Bericht 28 *Leitlinien, welche* folgende Elemente umfassen: Rechtsform, Organe, Bundesvertreter, Haftungen, besondere Kompetenzen, strategische Ziele, Kontrolle des Bundesrates, Oberaufsicht des Parlamentes, Finanzen und Steuern. Die Leitlinien werden anschliessend aufgabentypspezifisch präzisiert. Bezüglich der *parlamentarischen Oberaufsicht* verzichtet der Bericht allerdings – unter Hinweis auf die Gewaltentrennung – auf die Formulierung von eigentlichen Leitsätzen und beschränkt sich auf einige *grundsätzliche Bemerkungen*, wie sie im Wesentlichen bereits dem Aufsichtsbericht¹⁹ zu entnehmen waren. Deutlich werden immerhin die beschränkten Aufsichtsmöglichkeiten bei den rein privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern hervorgehoben – also insbesondere bei den Aktiengesellschaften²⁰.

Einige wesentliche Aussagen zur parlamentarischen Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger sind dem *Erläuternden Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung* zu entnehmen:²¹ Ebenfalls an den Aufsichtsbericht anknüpfend wird dort zunächst insbesondere verdeutlicht, dass die *Oberaufsicht* an die Aufsicht des Bundesrates *gekoppelt* bzw. akzessorisch ist: Nur soweit letztere besteht, kann auch erstere zum Tragen kommen. Anders formuliert: Oberaufsicht reicht gleich weit, wie die Rechenschafts- bzw. Aufsichtspflicht des Bundesrates und dessen Möglichkeit, Wei-

sungen zu erteilen. Sowohl die Aufsicht als auch die Oberaufsicht sind allerdings aufgrund der bestehenden Autonomie *beschränkt*. Hervorgehoben wird ferner bezüglich des Adressatenkreises, dass sich die Oberaufsicht nicht mit den operativen Tätigkeiten des ausgelagerten Verwaltungsträgers beschäftigt (direkte Oberaufsicht), sondern sich auf die Oberaufsicht über den Bundesrat bezüglich dessen Aufsicht konzentriert (indirekte Oberaufsicht). Der Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung fasst im Weiteren zur Illustration zunächst die *allgemeinen* Auskunfts- und Akteneinsichts- sowie Interventionsrechte des Parlamentes bzw. der Aufsichtskommissionen zusammen. Aufgrund der indirekten Oberaufsicht *entfallen* gemäss dem Bericht grundsätzlich die direkten Besuchs- und Inspektionsrechte bei den ausgelagerten Verwaltungsträgern. Vielmehr sind Informationsanfragen, Feststellungen und Begehren an den Bundesrat zu richten. Lediglich soweit der Bund Finanzhilfen oder Abteilungen leistet, gehen die Kompetenzen des Parlamentes weiter (entsprechend den Befugnissen der Finanzkontrolle). Hingewiesen wird indessen auf die Möglichkeit, in den Organisations- bzw. Leistungserlassen nicht nur die Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente des Bundesrates sondern auch *besondere Oberaufsichtsinstrumente des Parlamentes* vorzusehen. Dabei ist der sachlich, rechtlich und politisch gerechtfertigte Autonomiebedarf zu beachten.

Der Corporate-Governance-Bericht ist in der Frühlingssession 2008 vom *Nationalrat*²² und in der Herbstsession 2008 vom *Ständerat*²³ behandelt worden. Dabei sind in der Form von verschiedenen *Postulaten* folgende Aufträge formuliert worden²⁴: Zusatzbericht: Bundesvertreter in Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften²⁵; Leitsatzergänzung: Angemessene Vertretung der Geschlechter und Sprachregionen im Anforderungsprofil von Verwaltungs-/Institutsräten²⁶; Leitsatzergänzung: Personal und Pensionskassenpolitik²⁷; Leitsatzergänzung: Rechtliche Verankerung der Controllingbefugnisse (inkl. Massnahmen) des Bun-

13 OECD, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries, Paris 2005.

14 OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, Paris 2005 (www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf).

15 Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget.

16 Das Vier-Kreise-Modell ist ursprünglich im Zusammenhang mit FLAG entwickelt worden (Konzeptbericht: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, April 1996).

17 Bericht des Bundesrates vom 25. Juni 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben.

18 Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006 zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), BBL 2006 8233 ff.

19 Siehe Fn 17

20 Corporate-Governance-Bericht, ebenda, S. 8279 f.

21 Erläuternder Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 13. September 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates (www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/eignerpolitik/Bericht_EFV_d.pdf).

22 AB 2008 N 237 ff.

23 AB 2008 S 679 ff.

24 Eidgenössische Finanzverwaltung, Corporate Governance des Bundes, Oberaufsicht des Parlamentes, Umsetzungsplanung, 11. April 2008.

25 Po.07.3772

26 Po.07.3773.

27 Po.07.3774.



desrates²⁸; Leitsatzergänzung: Berücksichtigung der Gewährleistungsfunktion bei der Festlegung der strategischen Ziele²⁹. Ferner verlangt eine von der Finanzkommission des Nationalrates eingereichte *parlamentarische Initiative*³⁰, dass das Parlamentsgesetz wie folgt ergänzt werden soll: Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Festlegung von strategischen Zielen bei ausgelagerten Verwaltungsträgern, die der Bund kapital- oder stimmenmässig beherrscht – und zwar in der Form der Behandlung von Berichten zu strategischen Zielen sowie in der Form von Aufträgen zu strategischen Zielen.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist beauftragt, eine *Umsetzungsplanung* für den Corporate-Governance-Bericht zu erarbeiten. Dabei soll insbesondere aufgezeigt werden, wie die Leitsätze im Rahmen des geltenden Rechts umgesetzt werden können bzw. inwieweit Gesetzesanpassungen notwendig sind. In die Umsetzungsplanung werden selbstverständlich auch die Ergebnisse der *parlamentarischen Beratung* des Berichtes einfließen.

3.3. Entwicklungen in den Kantonen

Auch in den Kantonen sind teilweise ähnliche Bestrebungen zur Optimierung der

Public Corporate Governance wie auf Bundesebene zu verzeichnen, wobei zwischen einem konzeptionellen und einem projektspezifischen Ansatz unterschieden werden kann. Bezüglich *konzeptioneller Grundlagen* sei exemplarisch auf folgende Entwicklungen hingewiesen: Kanton Bern: Bericht des Regierungsrates über das *Beteiligungscontrolling*³¹; Kanton Aargau: Richtlinien zur Public Corporate Governance³²; Kanton Waadt: *Beteiligungsgesetz*³³; Basellandschaft: Bericht betreffend *Steuerung der Beteiligungen*³⁴; Kanton Luzern: *interdisziplinäre Grundlagenstudie zu Auslagerungen*³⁵ sowie *Corporate-Governance-Richtlinien*³⁶ mit einem Konzept zum *Beteiligungs- und Beitragscontrolling*³⁷; Kanton Zürich: *Regierungscontrolling*³⁸; Kanton Genf: *Präzisierung der Oberaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger*³⁹. Erwähnt seien überdies namentlich folgende *projektspezifische Entwicklungen*: Kanton Solothurn: *Spitäler in Aktiengesellschaft umgewandelt*⁴⁰; Kanton Freiburg: *Strassenverkehrsamt in öffentlich-rechtliche Anstalt umgewandelt*⁴¹; Kanton Neuenburg: *Kompetenzen des Grossen Rates beim Centre neuchâtelois de psychiatrie*⁴²; Kanton Tessin: *Spezialkommission für die Oberaufsicht*

über die *Elektrizitätsunternehmung*⁴³; Kanton Glarus: *Grundlagen der Organisations- und Führungsstrukturen für das Kantonsspital*⁴⁴ sowie *Eigentümerstrategie für die Glarner Kantonalbank*⁴⁵; Kanton Schaffhausen: *Verselbständigung Spitäler, Gebäudeversicherung und Sonderschulen*⁴⁶; Kanton Thurgau: *Übersicht über die Organisation und Steuerung der ausgelagerten Verwaltungsträger*⁴⁷ sowie *Anpassung der Rechtsgrundlagen zur parlamentarischen Oberaufsicht*⁴⁸.

3.4. Entwicklungen in den Gemeinden

Ebenfalls in verschiedenen *Gemeinden* wird an einer Optimierung der Corporate Governance gearbeitet, wobei auch zwischen einem konzeptionellen und einem projektspezifischen Ansatz unterschieden werden kann. Exemplarisch sei auf folgende Entwicklungen hingewiesen: Stadt Luzern: *Konzept, Reglement und Verordnung zum Beteiligungscontrolling*⁴⁹; Stadt Bern: *Studie zur Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsträgern*⁵⁰; Stadt Zürich: *Einführung eines Beteiligungs-Managements (Projekt)*⁵¹; Stadt Liestal: *Corporate Governance Weisung*⁵²; Stadt Biel: *Vorstösse zur Stärkung der Oberaufsicht*⁵³; Landschaft Davos Gemeinde: *Bestrebungen zur Stärkung der Ober-*

28 Po.07.3775.

29 Po.07.3775.

30 Pa.Iv. 07.494: *Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten*.

31 Regierungsrat des Kantons Bern, Bericht vom 24. Oktober 2007 betreffend Überprüfung der VKU-Grundsätze: Bericht über das Beteiligungscontrolling im Kanton Bern; siehe dazu *Benjamin Adler*, Das regierungsrätliche Konzept des Beteiligungscontrollings im Urteil der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 7 ff.

32 Richtlinien zur Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 7. März 2007 (mit Kommentar); siehe dazu *Peter Reimann*, *Zentrales Beteiligungsmanagement im Kanton Aargau: Public Corporate Governance Richtlinien und Eigentümerstrategien*, 2008.

33 Loi sur les participations de l'Etat et des communes à des personnes morales (LPECPM) du 17 mai 2005 (RSV 610.20); siehe dazu *Eric Birchmeier*, *Kontrolle der Beteiligungen im Kanton Waadt, Beteiligungsgesetz, Risikomanagement im Kanton Waadt*, 2008.

34 Regierungsrat, Vorlage an den Landrat betreffend *Steuerung der Beteiligungen des Kantons (Agenturbericht)*, 2007.

35 *Andreas Lienhard/Andreas Ladner/Reto Steiner/Andreas Balsiger/Michael Buchser/Jürg Wichteremann*, *Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie*, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, Bern 2003.

36 *Corporate-Governance-Richtlinien (Auslagerung und Steuerung von kantonalen Aufgaben) des Regierungsrates vom 13. Dezember 2007 (RRB Nr. 1630)*.

37 *Hansjörg Kaufmann/Patrick von Dach/Franziska Bitzi Staub/Marcel Hug/Hans-Peter Heini/Roland Wespi*, *Beteiligungs- und Beitragscontrolling*, Konzept, Luzern 2007.

38 *Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) vom 9. Januar 2006 (LS 611)*.

39 *Projet de refonte globale du système de gouvernance appliqué aux entités autonomes; Fabien Mangilli*, *Aperçu de la surveillance parlementaire des établissements publics autonomes dans le canton de Genève*, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 12 f.

40 *Spitalgesetz (SpG) vom 12. Mai 2004 (BGS 817.11)*.

41 *Gesetz über das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASSG) vom 7. Mai 1996 (SGF 122.23.7)*.

42 *Loi sur le Centre neuchâtelois de psychiatrie (LCNP) du 29 janvier 2008 (RSN 802.310)*; siehe dazu *Janelise Pug*, *Création d'un Centre neuchâtelois de psychiatrie: Le Grand Conseil prend une part active dans le cadre de la haute surveillance*, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 9 f.

43 *Legge istitutiva l'Azienda elettrica ticinese del 25 giugno del 1917 (RL 9.1.7.2)*; siehe dazu *Rodolfo Schnyder*, *Una Commissione parlamentare per il controllo del mandato pubblico dell'Azienda elettrica ticinese*, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 11.

44 *Zeitgemässe Organisations- und Führungsstrukturen für das Kantonsspital Glarus vom 6. Mai 2008*.

45 *Eigentümerstrategie des Kantons Glarus für die Glarner Kantonalbank vom 1. April 2008*.

46 *Spitalgesetz vom 22. November 2004 (SHR 813.100)*; *Gesetz über die Gebäudeversicherung im Kanton Schaffhausen (Gebäudeversicherungsgesetz, GebVG) vom 8. Dezember 2003 (SHR 960.100)*; *Dekret über die Schaffhauser Sonderschulen vom 19. Januar 2004 (SHR 411.210)*.

47 *Staatskanzlei Kanton Thurgau, Übersicht über die verschiedenen dezentralen Verwaltungseinheiten*, 30. Oktober 2008.

48 *Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau § 62 Abs. 1 lit. 2 vom 22. März 2000 (RB 171.1)*.

49 *Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 22. Oktober 2003, Beteiligungs- und Beitragscontrolling (B+A 40/2003)*; *Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 (SR-STALU 0.5.1.1.3)*; *Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings vom 5. Februar 2004 (SR-STALU 0.5.1.1.4)*; siehe dazu *Bruno Schmidiger*, *Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern*, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 18 f.

50 *Andreas Lienhard/Michael Cemerin*, *Auslagerung öffentlicher Aufgaben: Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsträgern (Bernmobil, Energie-WasserBern, Stadtbauten Bern)*, Studie im Auftrag der Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrates von Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 17, Bern 2007.

51 *Erika Bachmann*, *Einführung eines Beteiligungs-Managements in der Stadt Zürich*, 2008.

52 *Corporate Governance Weisung der Stadt Liestal vom 2. September 2003 (ESL 370.01)*.

53 *Erich Fehr*, *Parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte Aufgabenträger durch den Stadtrat von Biel/Bienne*, *Parlament/Parlement/Parlamento* 2008/1, S. 14 ff.; siehe auch ders., *Auslagerung der Aufgabenerfüllung durch die Stadt Biel in die CTS SA: Ein Modell mit Erfolgsaussichten?*, KPM-Schriftenreihe Nr. 14, Bern 2006.



aufsicht⁵⁴; Stadt Thun: Eigentümerstrategien bzgl. Energie Thun AG⁵⁵, Parkhaus AG; Stadt Schaffhausen: Verstärkung der Autonomie der Städtischen Werke⁵⁶.

4. Thesen

Vor dem Hintergrund der staats- und verwaltungsrechtlichen Vorgaben für Auslagerungen⁵⁷, der konzeptionellen Grundlagen der Public Corporate Governance bzw. der bestehenden Projekterfahrungen⁵⁸ sowie dem Stand der wissenschaftlichen Bearbeitung⁵⁹ lassen sich bezüglich der Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament *modellhaft* verschiedene Thesen formulieren. Wesensgemäss vermögen diese weder sämtliche gebotene Differenzierungen auszudrücken noch können sie unterschiedliche Auffassungen vollumfänglich abbilden. Die Thesen sollen vielmehr dazu beitragen, den *Diskurs* im Hinblick auf eine tragfähige Ausgestaltung der parlamentarischen Oberaufsicht in der Public Corporate Governance weiterzuführen.

These 1: Auslagerungen haben notwendigerweise Autonomie zur Folge – und damit auch eine Beschränkung der parlamentarischen Steuerungs- und Kontrollbefugnisse.

Jede Auslagerung bedeutet eine Neuordnung der Verantwortung – also der Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltungsträgern. Auslagerung heisst dabei wesensgemäss mehr Autonomie für den Verwaltungsträger und dementsprechend weniger Einflussrechte für die Politik. Diese bedeutet auch einen *Einflussverlust der Parlamente*. Trotzdem muss die parlamentarische Steuerung hinreichend gewährleistet sein. Denn es gibt keine Staatstätigkeit, die nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegt – auch nicht diejenige der öffentlichen Unternehmen.

Das Parlament übt zwar auch die Oberaufsicht über die ausgelagerten Verwaltungsträger aus. Damit ist aber keine aktiv steuernde «Regierungstätigkeit» verbunden. Insbesondere ist der Autonomiebereich zu respektieren. Anders ausgedrückt: Die Oberaufsicht muss so gestaltet sein, dass sie weder direkt in den Zuständigkeitsbereich der Regierung noch in den Autonomiebereich der ausgelagerten Einheit eingreift. Hervorzuheben ist ferner, dass die Oberaufsicht an die Aufsicht des Bundesra-

tes *gekoppelt* bzw. akzessorisch ist: Nur soweit letztere besteht, kann auch erstere zum Tragen kommen. Anders formuliert: Oberaufsicht reicht gleich weit wie die Rechenschafts- bzw. Aufsichtspflicht des Bundesrates und dessen Möglichkeit, Weisungen zu erteilen.

Die den ausgelagerten Verwaltungsträgern begriffsnotwendigerweise zugestandene Autonomie führt dabei konsequenterweise zu einer Verringerung der Intensität der Aufsicht durch die Regierung und damit auch zu einer Verringerung der Intensität der parlamentarischen Oberaufsicht. Weil diese im Vergleich zur Regierungsaufsicht wesensgemäss ohnehin beschränkt ist, kann von einer *doppelten Beschränkung der parlamentarischen Oberaufsicht* im Zusammenhang mit Auslagerungen gesprochen werden. Wird überdies noch der Wechsel von der direkten zur indirekten Oberaufsicht einbezogen (dazu These 3), bedeutet dies im Vergleich zur Oberaufsicht über die Zentralverwaltung eine *dreifache Beschränkung*.

Das Parlament muss sich demzufolge darauf beschränken, grobe Fehlleistungen ausgelagerter Einheiten zu kritisieren und die Regierung dazu anzuhalten, die notwendigen Massnahmen zu treffen.

These 2: Die parlamentarische Steuerung von öffentlichen Unternehmen konzentriert sich auf mittel- und langfristige Inhalte politisch-strategischen Ausmasses. Hingegen beinhaltet sie keine kurzfristige Einflussnahme auf die operative Umsetzung der Aufgabenerfüllung.

These 2 steht in engem Zusammenhang mit These 1 und ergibt sich aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz.

Der Steuerungs- und Führungsprozess wird als Regelkreis verstanden: Parlament, Regierung und Verwaltung setzen auf ihrer Ebene basierend auf Lageanalyse und Planung stufengerechte Wirkungs- oder Leistungsziele, sorgen für deren Umsetzung, überprüfen die Zielerreichung und treffen nötigenfalls Umlenkungsmassnahmen. Damit bestehen *modellhaft drei kommunizierende Steuerungskreisläufe*.

Die parlamentarische Steuerung und Kontrolle unterscheidet sich von der Steuerung und Aufsicht der Regierung: Das Parlament ist nicht oberste Unternehmensleitung, sondern gibt die politi-

schen Zielsetzungen vor und nimmt ein politisches «Controlling» wahr.

Das Parlament verfügt folglich nicht über einen eigenen Aufsichts- und Steuerungskreis über die ausgelagerten Einheiten, sondern prüft im Wesentlichen, ob die Kontrolle und Steuerung durch die Regierung funktioniert. – Damit zur These 3.

These 3: Adressat der Oberaufsicht ist grundsätzlich die Regierung (indirekte Oberaufsicht) und nicht der ausgelagerte Verwaltungsträger selbst (direkte Oberaufsicht).

Das Modell der drei kommunizierenden Steuerungskreisläufe verdeutlicht zugleich die These 3: Auslagerungen sind mit einer Änderung des Adressaten der *Aufsicht* wie auch der *Oberaufsicht* verbunden.

Bezüglich der Aufsicht der Regierung wird von einem Wechsel von der *Dienstaufsicht* (Adressaten sind die Verwaltungseinheit und der Verwaltungsfunktionär) zur *Verbandsaufsicht* (Adressat ist ausschliesslich der Verwaltungsträger selbst) gesprochen. Diese Beschränkung der Aufsicht durch die Regierung hat auch Konsequenzen für die Oberaufsicht: Adressat der Oberaufsicht ist grundsätzlich die Regierung (indirekte Oberaufsicht) und nicht der ausgelagerte Verwaltungsträger selbst (direkte Oberaufsicht).

Die parlamentarische Steuerung konzentriert sich in dieser indirekten Oberaufsicht auf die Kontrolle des äusseren Controllingkreises der Regierung. Damit *entfallen grundsätzlich* die direkten Besuchs- und Inspektionsrechte bei den ausgelagerten Verwaltungsträgern. Vielmehr sind Informationsbegehren, Feststellungen und Anregungen an die Regierung zu richten. Immerhin können je nach Aufgabentypus bzw. Verwaltungsträger auch direkte Oberaufsichtsbefugnisse vorgesehen werden – etwa in der Form von direkten Gesprächen parlamentarischer Kommissionen mit der obersten Unternehmensführung. Bei öffentlich-rechtlichen Anstalten können sogar weitergehende Informationsrechte wie Inspektionen angemessen sein.

These 4: Auf die Unterscheidung der Intensität der Oberaufsicht bezüglich Finanzen und Geschäftsführung ist zu verzichten.

Nach gängiger Auffassung gehen die Oberaufsichtskompetenzen des Parlamentes

54 Siehe dazu Stephan Staub, Erfahrungen in der Landschaft Davos Gemeinde, insbesondere am Beispiel des in eine AG gemäss OR ausgegliederten Elektrizitätswerks, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 22 ff.

55 Reglement über die Energie- und Wasserversorgung sowie das Verhältnis der Stadt Thun zur Energie Thun AG, Stadtratsbeschluss Nr. 72 vom 24. September 1999 (SSG 741.01).

56 Volksabstimmung vom 24. September 2006 über die Reorganisation der Städtischen Werke (Änderung der Art. 11, 25 und 45 ff. der Verfassung der Einwohnergemeinde Schaffhausen, RSS 100.1).

57 Siehe dazu Ziffer 2.

58 Siehe dazu Ziffer 3.

59 Siehe dazu auch die Literaturhinweise im Anhang.



im Finanzbereich weiter als bei der Geschäftsführung; dementsprechend werden auch die Befugnisse der Finanzkontrolle weit gefasst. Dies wird im Wesentlichen mit der Budgethoheit und der Kompetenz zur Genehmigung der Staatsrechnung begründet. Zudem bestehen bekanntlich besondere (Ausgaben-) Kompetenzen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte. Deswegen seien – so die herkömmliche Folgerung – weitergehende Prüf- und Einflussbefugnisse in der Finanzaufsicht notwendig.

Geschäftsführung und Finanzhaushaltführung können und sollen aber je länger desto weniger getrennt werden – vielmehr bedingt eine nachhaltige Steuerung *die Verbindung der Leistungs- mit der Finanzierungsoptik*. Diese Auffassung wird durch die Konzeption der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gestützt, welche der Kombination der Leistungs- und Finanzsteuerung besondere Bedeutung beimisst.

Die Notwendigkeit einer Zusammenführung der Geschäftsführungs- und der Finanzaufsicht – und damit eine Gleichordnung der Kompetenzen sämtlicher Aufsichtsstellen – wird gerade auch bei der Aufgabenerfüllung durch ausgelagerte Verwaltungsträger besonders deutlich, wenn eine verstärkte *Kombination der Gewährleister- mit der Eignersicht* erfolgen soll. – Auf Letzteres wird auch in These 7 einzugehen sein.

Dies bedeutet indessen nicht etwa, dass damit die Geschäftsführungsaufsicht an die Reichweite der Finanzaufsicht angeglichen werden soll. Vielmehr ist – bezugnehmend auf These 3 – auch die parlamentarische Finanzaufsicht über ausgelagerte Verwaltungsträger bloss eine indirekte.

These 5: Oberaufsicht hat heute nicht mehr nur nachträglichen, sondern notwendigerweise auch mitschreitenden Charakter.

Parlamentarische Kontrolle kann sich je länger desto weniger darin erschöpfen, die Aufgabenerfüllung hauptsächlich aufgrund der jährlichen Berichterstattung zu überprüfen. Dies gilt umso mehr im *dynamischen, häufig von Wettbewerb geprägten Umfeld ausgelagerter Verwaltungsträger*. Sowohl die finanzielle Entwicklung als auch die Geschäftsführung sind deshalb *aktiv mitzuverfolgen*. Oberaufsicht ist aus diesen Gründen heute nicht mehr nur eine nachträgliche, sondern notwendigerweise auch eine mitschreitende Kontrolle. Im Bereich der Finanzaufsicht ist dies im Üb-

rigen – wie in These 4 angesprochen – bereits weitgehend der Fall.

Das heisst natürlich nicht, dass damit in delegierte Kompetenzen eingegriffen bzw. der Autonomiebereich verletzt werden darf. Aber es hält die Parlamente dazu an, die Entwicklung der Aufgabenerfüllung aufmerksam zu verfolgen und nötigenfalls mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten zu interrogieren bzw. zu intervenieren.

These 6: Die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger ist spezialgesetzlich zu umschreiben.

Im demokratischen Rechtsstaat ist das Gesetz das *zentrale Steuerungsinstrument* (finale Gesetzgebung). Im Spezialgesetz legt der Gesetzgeber die Organisationsstruktur fest. Im Wettbewerbsumfeld – also wenn öffentliche Unternehmen mit Privatunternehmen in Konkurrenz stehen – ist allenfalls eine Regulierungsbehörde zu schaffen. Zudem werden die politischen Ziele für die Aufgabenerfüllung definiert und die Finanzierung geregelt. Das Parlament umschreibt mithin den *gesetzlichen Leistungsauftrag*.

Die Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger – und damit auch die Reichweite der Oberaufsicht – ist abhängig von der Art der übertragenen Aufgabe und damit von der notwendigen Autonomie. Zwar lassen sich – gemäss dem Corporate-Governance-Bericht⁶⁰ – gewisse allgemeine Leitlinien formulieren. Dem Einzelfall wird hingegen bloss eine *massgeschneiderte Lösung* gerecht. Dabei ist der sachlich, rechtlich und politisch gerechtfertigte Autonomiebedarf entsprechend dem Aufgabentypus (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Dienstleistungen am Markt) bzw. entsprechend der Anordnung des Verwaltungsträgers im Vier-Kreise-Modell (Anstalt, spezialrechtliche AG oder AG gemäss Art. 620 ff. OR) zu beachten.

Die konkrete Ausgestaltung der Steuerung und Kontrolle ist spezialgesetzlich zu umschreiben. Dabei können auch besondere *Steuerungsinstrumente* – namentlich *Aufsichts- bzw. Oberaufsichtsrechte* – vorbehalten werden, wie eine spezielle Berichterstattung an das Parlament, institutionalisierte Gespräche oder die Genehmigung des Leistungsauftrags. Aktuelle Beispiele sind die Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament bezüglich des Erreichens der strategischen Ziele (Post, SBB, Swisscom), die Berichterstat-

tung des Verwaltungsträgers an das Parlament (SNB) sowie die Genehmigung des Leistungsauftrags bzw. der Leistungsvereinbarung bei besonders hoher politischer oder finanzieller Bedeutung (ETH, SBB). Klarzustellen ist im Spezialgesetz auch, ob und gegebenenfalls welche Oberaufsichtsrechte gemäss der ordentlichen Parlamentsgesetzgebung – namentlich die Informationsrechte – noch gelten sollen, wie dies in These 3 angesprochen wurde. Fehlt es an Spezialnormen, kommt «automatisch» die Grundordnung gemäss der Parlamentsgesetzgebung zum Tragen – und damit namentlich die umfassenden Informationsrechte des Parlamentes. Hinzuweisen ist schliesslich auf Folgendes: Dem Spezialgesetz kommt im Rahmen von *Gesetzesevaluationen* zunehmend auch die Funktion als Kontrollinstrument im Steuerungskreislauf zu. Die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele werden einer Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen (vgl. Art. 170 BV). Die Ergebnisse führen gegebenenfalls zu einer Umsteuerung (Gesetzescontrolling).

These 7: Zentrale parlamentarische Steuerungsinstrumente sind im Weiteren:

- Politische Zielsetzung im Rahmen der Gesamtplanung
- Festsetzung einer allfälligen Abgeltung im Budgetprozess
- Genehmigung des Geschäftsberichtes/der Staatsrechnung der Regierung
- Informationsrechte gegenüber der Regierung
- Interpellation und andere parlamentarische Vorstösse
- Allenfalls Genehmigung des Leistungsauftrags bzw. der strategischen Ziele und der Berichte dazu

Damit das Parlament seine Steuerungsfunktion adäquat wahrnehmen kann, benötigt es – zusätzlich zur Spezialgesetzgebung – weitere Instrumente: *Prospektiv* sind dies insbesondere die Formulierung von politischen Zielsetzungen in der Gesamtplanung (Legislativplan und Finanzplan) sowie die Finanzierungsvorgaben im Budgetprozess. Hinzuweisen ist dabei auf die im Bund geschaffene Möglichkeit, im Rahmen von Kreditbeschlüssen *Schwerpunkte für die Kreditverwendung* setzen zu können. *Retrospektiv* im Vordergrund stehen die Informationsrechte (gegenüber der Regierung) sowie die Berichterstattung. Angeregt wird dabei eine *vereinheitlichte, periodische Berichterstattung* der Regierung über alle ausgelagerten Verwaltungsträger – mit einem Überblick über das Erreichen der strategischen Ziele, den wichtigsten Kennzahlen und einer

60 Siehe Ziff. 3.2 hier vor.



Würdigung der Regierung. Damit kann das Parlament sowohl die Wahrnehmung der Eigner- als auch der Gewährleisterrolle der Regierung überprüfen. Nötigenfalls können daraus parlamentarische Vorstösse resultieren.

Darauf, ob das Parlament allenfalls auch den Leistungsauftrag bzw. die strategischen Ziele oder die Berichterstattung der ausgelagerten Verwaltungsträger behandeln (oder sogar genehmigen) soll, wird in der These 8 eingegangen.

These 8: Nicht in die Zuständigkeit des Parlamentes, sondern in diejenige der Regierung fallen hingegen insbesondere:

- Wahl und Entlastung von Mitgliedern der strategischen Führungsebene
- Erteilen des Leistungsauftrags bzw. Formulierung der strategischen Ziele (Eignerstrategie)
- Interessenvertretung an Generalversammlungen
- Genehmigung des Berichtes zum Leistungsauftrag bzw. zur Erreichung der strategischen Ziele
- Genehmigung des Geschäftsberichtes/der Jahresrechnung (inkl. Revisionsbericht)
- Geltendmachung von Verantwortlichkeitsansprüchen
- Allenfalls Genehmigung des Vorschlags oder von strategischen Entscheidungen höchster Bedeutung

Die *Regierung* ist die oberste Exekutivbehörde und in dieser Funktion für die Aufgabenerfüllung verantwortlich. Sie ist zu diesem Zweck auch mit der Pflicht zur *Aufsicht* betraut. Es ist damit Aufgabe der Regierung, die ausgelagerten Verwaltungsträger – im Rahmen der diesen zugestandenen Autonomie – zu steuern und mithin zu beaufsichtigen. Dabei nimmt die Regierung nebst der Gewährleisterrolle auch die *Eignerrolle* wahr. Die Regierung wird in diesen Funktionen durch das Fachdepartement (Fokus: Gewährleistungssicht) und das Finanzdepartement (Fokus: Eignersicht) unterstützt.

Als *wichtigste* Kompetenzen der Regierung werden dabei insbesondere genannt: die Festlegung der strategischen Ziele, die Wahl (unter Verwendung eines Anforderungsprofils) bzw. Abwahl des Verwaltungsrates sowie die Genehmigung des Geschäftsberichtes und der Rechnung. Ob allenfalls weitergehende Befugnisse der Regierung wie etwa die Genehmigung des internen Budgets, von strategischen Investitionen oder von ausserordentlichen Investitionen mit der Autonomie noch zu vereinbaren sind, ist aufgaben- bzw. trägerspezifisch abzuwägen.

Das *Parlament* übt hingegen diesbezüglich lediglich die Oberaufsicht über die Regie-

rung aus. Dies bedeutet namentlich auch, dass das Parlament grundsätzlich keine unternehmensstrategischen Vorgaben oder Leistungsaufträge beschliesst – wie dies auf Bundesebene heute bei den ETH und den SBB der Fall ist.

Nach der hier vertretenen Ansicht ist demnach primär die Aufsicht und Kontrolle durch die Regierung zu verstärken – und nicht die Steuerung durch das Parlament. Eine wirksame(re) Steuerung durch die Regierung führt letztlich auch zu einer Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht.

These 9: Bei der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen in *Privatrechtsform* sind folgende Besonderheiten zu beachten:

- Die Steuerung und Kontrolle richtet sich im Wesentlichen nach dem Obligationenrecht.
- Die parlamentarischen Instrumente beschränken sich konsequent auf die indirekte Oberaufsicht.
- Strategische Ziele (Eignerstrategie) richten sich an die Eignervertreter (Vertreter an der Generalversammlung und im Verwaltungsrat) – und nicht an die Unternehmung selbst.

Bei *rein* privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern – also insbesondere bei Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR – setzen das Privatrecht und gegebenenfalls auch das Kapitalmarktrecht den Informations- und Einflussmöglichkeiten des Gemeinwesens klare Grenzen. Oder anders formuliert: Die Corporate Governance ist diesfalls bereits durch die zwingenden Bestimmungen des Obligationenrechts und andere Erlasse verbindlich geregelt. Das Gemeinwesen kann insofern nur soweit regulierend einwirken, wie dies auch bei anderen privatrechtlichen Unternehmungen möglich ist.

Zu beachten ist ferner, dass diesfalls im Weiteren die für Privatunternehmen geltenden Corporate-Governance-Regeln zu berücksichtigen sind: *Richtlinie betreffend Informationen zur Corporate Governance (Corporate Governance-Richtlinie, RLCG)* der SWX Swiss Exchange sowie der *Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance* der *economiesuisse*. Die beiden Regelwerke sind aufeinander abgestimmt: Die Richtlinie verlangt von den Schweizer Gesellschaften, deren Aktien an der SWX Swiss Exchange kotiert sind, die Offenlegung von Informationen zur Corporate Governance in einem separaten Kapitel des Geschäftsberichtes. Der Code of Best Practice hat nebst der Offenlegung zusätzlich das Aktionariat, den Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung sowie die Revision zum Gegenstand.

Bei rein privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern entfällt die *Eignerstrategie* als spezialrechtlich umschriebenes, für die Unternehmensleitung verbindliches Steuerungsinstrument. Der Staat als (Mehrheits-) Eigner kann diesfalls seine Eignerstrategie bloss – aber immerhin – an seine Vertreter an der Generalversammlung und/oder im Verwaltungsrat richten – natürlich mit einer gewissen faktischen Wirkung auf den Gesamtverwaltungsrat.

Damit ergibt sich, dass bei rein privatrechtlich organisierten Verwaltungsträgern auch die parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten beschränkt sind: Die Regierung nimmt in ihrer Funktion als oberste Exekutivbehörde (These 8) die Aktionärsrechte wahr und ist dem Parlament darüber rechenschaftspflichtig. Die parlamentarische Oberaufsicht konzentriert sich mithin auf die Überwachung der Wahrung der Aktionärsrechte und -pflichten durch die Regierung.

These 10: Parlamente müssen über besondere fachliche und organisatorische Kompetenzen für die Steuerung von ausgelagerten Verwaltungsträgern verfügen.

Eine adäquate Steuerung von ausgelagerten Verwaltungsträgern durch die Parlamente bedingt allenfalls organisatorische Anpassungen: Milizparlamente sind für solche anspruchsvollen Aufgaben jedenfalls auf die Unterstützung durch ihre *professionellen (Parlaments-) Dienste* angewiesen (Kommissionssekretariate, Ratssekretariate). Diese gilt es nötigenfalls angemessen zu verstärken, wie dies etwa für die Stadt Bern im Zusammenhang mit der parlamentarischen Steuerung von Bernmobil, EnergieWasserBern und Stadtbauten Bern angeregt worden ist.

Zu denken ist ferner an die Schaffung von *Spezialkommissionen*, wie die Spezialkommission für die Oberaufsicht über die Elektrizitätsunternehmung im Kanton Tessin oder die NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) auf Bundesebene (u.a. Oberaufsicht über die AlpTransit Gotthard AG). «Externe» Unterstützung finden die Parlamente ferner bei den *Finanzkontrollen*, deren Aufsichtsbereich ja regelmässig auch die ausgelagerten Verwaltungsträger umfasst und deren Prüfauftrag zunehmend ebenfalls die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit beinhaltet.



Literaturhinweise

Siehe im Weiteren das Literaturverzeichnis bei *Lienhard Andreas*, Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2006, Bern 2007, S. 15 – 19.

Adler Benjamin, Das regierungsrätliche Konzept des Beteiligungscontrollings im Urteil der Oberaufsichtskommission des Grossen Rates, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 7 ff.

Benz Patrick, Rolle des Parlamentes gegenüber verselbständigten staatlichen Betrieben am Beispiel der Stadt Chur, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 20 f.

Birchmeier Eric, Kontrolle der Beteiligungen im Kanton Waadt, Beteiligungsgesetz, Risikomanagement im Kanton Waadt, 2008

Burri Boris, Aufsicht und Oberaufsicht über ausgelagerte Einheiten des Bundes, Masterarbeit an der Universität Bern, Bern 2007

Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008

Enderlin Regula, Privatisierungen aus der Perspektive des Parlamentes: zum Beispiel die gescheiterte Ausgliederung des Elektrizitätswerks der Stadt Zürich, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S. 12

Epiney Simon, La haute surveillance du Parlement sur les services publics, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S. 15

Fehr Erich

- Auslagerung der Aufgabenerfüllung durch die Stadt Biel in die CTS SA: Ein Modell mit Erfolgsaussichten?, Masterarbeit im Rahmen des Executive MPA der Universität Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 14, Bern 2006
- Parlamentarische Oberaufsicht über ausgelagerte Aufgabenträger durch den Stadtrat von Biel/Bienne, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 14 ff.

Finger Matthias/Lienhard Andreas, Eignerpolitik des Bundes, Bericht des Bundes-

rates (Entwurf vom 15. Dezember 2005), Stellungnahme im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), Februar 2006

Finger Matthias/Schedler Kuno, Quel rôle pour le parlement vis-à-vis des entreprises publiques autonomisées?, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 4 ff.

Frick Martin, LUKS und LUPS – Die Verselbständigung der öffentlichen Spitäler im Kanton Luzern, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2007, Bern 2008, S. 31 ff.

Guntern Odilo, Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht: Anschauungsbeispiel Walliser Kantonalbank, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S.13 f.

Häner Isabelle, Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S. 4 ff.

Kaufmann Hansjörg/von Dach Patrick/Bitzi Staub Franziska/Hug Marcel/Heini Hans-Peter/Wespi Roland, Beteiligungs- und Beitragscontrolling, Konzept, Luzern 2007

Kettiger Daniel, Gesetzescontrolling, Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern/Stuttgart/Wien 2000

Knoepfel Peter

- Der Staat als Eigentümer, in: Chappellet Jean-Loup (Hrsg.), Contributions à l'action publique – Beiträge zum staatlichen Handeln, Lausanne/Bern 2006
- Privatisierung der öffentlichen Dienste: Parlamentarische Einflussnahme und Oberaufsicht, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S. 9 ff.

Lienhard Andreas

- Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates, Übersicht und erste Würdigung, in: Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht SVVOR (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2006, Bern 2007, S. 3 ff.
- Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, AJP 2002, S. 1163 ff.
- Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz – Analyse, Anforderungen, Impulse, Bern 2005

Lienhard Andreas/Cemerin Michael, Auslagerung öffentlicher Aufgaben: Kompetenzverteilung zwischen Stadtrat, Gemeinderat und Verwaltungsträgern (Bernmobil, EnergieWasserBern, Stadtbauten Bern), Studie im Auftrag der Budget- und Aufsichtskommission (BAK) des Stadtrates von Bern, KPM-Schriftenreihe Nr. 17, Bern 2007

Lienhard Andreas/Kettiger Daniel

- Arbeitsrechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Auslagerung von Kantons-spitälern, Zulässigkeit des öffentlichen Anstellungsverhältnisses und Unterstellung unter das Arbeitsgesetz – am Beispiel des Kantons Solothurn, KPM-Schriftenreihe Nr. 6, Bern 2005
- Organisatorische Positionierung und Ausgestaltung der Förderagentur für Innovation (KTI), Studie im Auftrag des Generalsekretariats des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) und des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT), 30. Dezember 2006

Lienhard Andreas/Ladner Andreas/Steiner Reto/Balsiger Andreas/Buchser Michael/Wichtermann Jürg, Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern, Interdisziplinäre Grundlagenstudie, KPM-Schriftenreihe Nr. 1, 2003

Lienhard Andreas/Ritz Adrian, Prozesse und Inhalte der Steuerung mit Leistungsaufträgen am Beispiel von Swissmedic, KPM-Reihe Nr. 9, 2006

Lienhard Andreas/Schedler Kuno, Medizin gegen Interessenkonflikte bei staatlichen Unternehmungen – Anregungen zu Organisation, Führung und Aufsicht, NZZ Nr. 8 vom 11. Januar 2006, S. 15

Mangilli Fabien, Aperçu de la surveillance parlementaire des établissements publics autonomes dans le canton de Genève, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 12 f.

Mastronardi Philippe, Corporate-Governance-Bericht, Präsentationsunterlagen zur Sitzung der Finanzkommission des Nationalrates vom 16. April 2007

Poltier Etienne, La surveillance des entités décentralisées, Journée de droit administratif, Universität Genf, 29. Januar 2008 (im Erscheinen)

Pug Janelise, Création d'un Centre neuchâtelois de psychiatrie: Le Grand Conseil prend une part active dans le cadre de la haute surveillance, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 9 f.



Reimann Peter, Zentrales Beteiligungsmanagement im Kanton Aargau: Public Corporate Governance Richtlinien und Eigentümerstrategien, 2008

Sägesser Thomas

- Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen, Parlament/Parlement/Parlamento 2/2007, S. 23 ff.
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Kommentar, Bern 2007

Schedler Kuno/Gulde Alexander/Suter Simone, Corporate Governance öffentlicher Unternehmen, Ausgewählte Fragen zur Führung staatlicher Beteiligungen, St. Gallen 2008

Schedler Kuno/Finger Matthias, 10 Thesen zur Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance), Ein Diskussionsansatz, St. Gallen/Lausanne, Januar 2008

Schmidiger Bruno, Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 18 f.

Schnyder Rodolfo, Una Commissione parlamentare per il controllo del mandato pubblico dell'Azienda elettrica ticinese, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 11

Staub Stephan, Erfahrungen in der Landschaft Davos Gemeinde, insbesondere am Beispiel des in eine AG gemäss OR ausgegliederten Elektrizitätswerks, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 22 ff.

Tarli Sascha, Organisation und Steuerung der NEAT, Masterarbeit im Rahmen des Executive MPA der Universität Bern, Bern 2007

Vogel Stefan, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich/Basel/Genf 2008

von Wyss Moritz, Parlamentarische Unvereinbarkeiten in Zeiten der Privatisierung und Dezentralisierung, Parlament/Parlement/Parlamento 2007/2, S. 3

Werder Hans, Brauchen wir neue Governance-Strukturen für den öffentlichen Sektor? in: Andreas Bergmann/Albert Hofmeister (Hrsg.), Privatisierung – schlägt das Pendel zurück?, Bern 2004, S. 71 ff.

Wissmann Christian, Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbständigten staatlichen Betrieben, Parlament/Parlement/Parlamento 2008/1, S. 3

Zimmerli Ulrich

- Le contrôle parlementaire, Journée de droit administratif, Université Genf, 29. Januar 2008 (im Erscheinen)
- Ohnmächtige Oberaufsicht?, Parlament/Parlement/Parlamento 2001/3, S. 3
- Parlamentarische Oberaufsicht über öffentliche Unternehmen?, Rechtsgutachten für die Finanzkommission des Kantons Bern, 2002

Zimmerli Ulrich/Lienhard Andreas, «Privatisierung» und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wolfgang Wiegand (Hrsg.), Rechtliche Probleme der Privatisierung, Berner Tage für die juristische Praxis – BTJP 1997, Bern 1998, S. 167 ff.