



Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

1 Ausgangslage

Am 13. September 2006 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)¹. Der Bericht äussert sich u.a.:

- im Rahmen einer Aufgabentypologie zur Eignung von Bundesaufgaben zur organisatorischen Auslagerung²;
- in 28 Leitsätzen bzw. in einem Steuerungsmodell zur rechtlichen Konzeption sowie zur Steuerung und Beaufsichtigung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes;
- zu Grundsätzen der bundesinternen Rollenverteilung bei der Steuerung und Beaufsichtigung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes.

Der Corporate-Governance-Bericht liefert auch Ansätze für die geplante Umsetzung³. Gestützt darauf haben die Departemente zum einen die aktuelle Erfüllung von Bundesaufgaben analysiert: Entspricht sie der Aufgabentypologie oder werden einzelne Aufgaben entgegen ihrer typologischen Zuordnung innerhalb bzw. ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung erfüllt? Zum andern ist untersucht worden, inwieweit die Organisationen und Unternehmungen des Bundes in der rechtlichen Konzeption, der Steuerung und Beaufsichtigung von den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts abweichen.

Die vorliegende Umsetzungsplanung basiert auf diesen Abweichungsanalysen, die massgeblich in den einzelnen Departementen durchgeführt worden sind. Sie weist die wesentlichsten Abweichungen vom Corporate-Governance-Bericht aus und zeigt auf, wie der Bundesrat sie zu beheben beabsichtigt.

¹ BBl 2006 8233

² Der Corporate-Governance-Bericht und damit die vorliegende Umsetzungsplanung äussern sich nur zur Auslagerung der *Aufgabenerfüllung* (nachfolgend organisatorische Auslagerung genannt), nicht jedoch zur Frage einer Aufgabenauslagerung im Sinne einer vollständigen Übertragung der Aufgabe an Private bzw. zum Aufgabenverzicht des Bundes.

³ Siehe Kapitel 7 des Corporate-Governance-Berichts.

2 Aufgabentypologie

2.1 Inhalt

Die Aufgabentypologie ordnet die Aufgaben des Bundes vier Aufgabentypen zu. Jeder Aufgabentypus umfasst Tätigkeiten und Leistungen mit einem ähnlichen politischen Steuerungsbedarf. Unterschieden werden die folgenden Aufgabentypen:

Bei den so genannten *Ministerialaufgaben* ist der politische Steuerungsbedarf sehr hoch. Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Gesetzgebung, die Subventionsausrichtung oder Aufgaben mit ausgeprägt hoheitlichem Charakter (Landesverteidigung oder Polizeiwesen). Die Erfüllung dieser Aufgaben bedingt vielfach eine hohe Koordination mit andern Aufgaben. Ministerialaufgaben eignen sich deshalb grundsätzlich nicht zur organisatorischen Auslagerung.

Anders sieht es bei den übrigen drei Aufgabentypen aus. Sie umfassen Aufgaben, die sich grundsätzlich zur organisatorischen Auslagerung eignen und bei deren Erfüllung ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung Effizienz- oder Effektivitätsgewinne wahrscheinlich sind. Eine *Eignung* zur organisatorischen Auslagerung bedeutet jedoch keinen Auslagerungszwang. Ob solche Aufgaben tatsächlich ausgelagert werden, ist im konkreten Einzelfall und namentlich unter Berücksichtigung politischer Überlegungen zu entscheiden.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter werden im fehlenden oder eingeschränkten Wettbewerb erbracht, so z.B. im Bildungsbereich oder der Kultur. Die Eignung dieser Aufgaben zur organisatorischen Auslagerung ergibt sich vor allem aus dem geringen Koordinationsbedarf mit andern Aufgaben. Zudem benötigen die sie erfüllenden Einheiten eine rechtliche Eigenständigkeit, um sich eine eigene Reputation aufbauen zu können oder um für Mäzene attraktiv zu sein.

Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht weisen zwar einen hoheitlichen Charakter auf. Trotzdem sollten sie nicht innerhalb der zentralen Bundesverwaltung erfüllt werden. Denn die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht sind – ähnlich wie die Aufgaben der Justiz – im konkreten Anwendungsfall möglichst unabhängig von der Politik zu erfüllen⁴. Zu den Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht gehören beispielsweise die Finanzmarktaufsicht, die Aufsicht über die Revisionsgesellschaften oder die Aufsicht über den Kernenergiebereich.

Zur organisatorischen Auslagerung geeignet sind auch die *Dienstleistungen am Markt*, wie sie von Swisscom, SBB, Post oder RUAG erbracht werden. Diese Dienstleistungen werden im (allenfalls regulierten) Wettbewerb angeboten und sollen schergewichtig vom Markt gesteuert werden. Soweit es sich dabei um Dienstleistungen und Güter der öffentlichen Grundversorgung handelt, stellt der Bund seinen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung primär über Leistungsbestellungen sicher, über die Vergabe von Konzessionen bzw. über die Regulation der Märkte.

Nur am Rand thematisiert der Corporate-Governance-Bericht die *internen Dienstleistungen* wie sie beispielsweise das BIT im Bereich der Informatik oder das BBL bei der Immobilienbewirtschaftung erbringt. Bei ihnen steht nicht die Frage der organisatorischen Auslagerung zur Diskussion, sondern die Frage des «make or buy»: Soll der Bund diese Leistungen innerhalb der zentralen Bundesverwaltung selber erbringen oder soll er sie bei Privaten einkaufen? Diese Frage ist nicht Gegenstand der Umsetzung des Corporate-Governance-Berichts; sie wurde u.a. im Rahmen der Verwaltungsreform untersucht.

⁴ Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung sollte jedoch nicht dazu führen, dass die Abhängigkeit von der Politik durch eine Abhängigkeit vom Markt bzw. der dort tätigen Akteure ersetzt wird.

2.2 Ergebnisse der Abweichungsanalyse

Im Rahmen der Vorarbeiten zur vorliegenden Umsetzungsplanung haben die Departemente sowohl ihre Aufgaben wie die Aufgaben der ihnen zugeordneten Organisationen und Unternehmungen des Bundes in Anwendung der Aufgabentypologie den vier Aufgabentypen zugeordnet. Wo sich Aufgaben nicht eindeutig einem Typus zuordnen liessen, orientierten sie sich an ihrem Schwerpunkt. Nachfolgend werden die Ergebnisse der Abweichungsanalyse departementsweise dargestellt.

2.2.1 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Aus der Anwendung der Aufgabentypologie ergibt sich im EDA kein Handlungsbedarf.

Das EDA weist mit wenigen Ausnahmen nur Aufgaben aus, die sich dem Typus der Ministerialaufgaben zuordnen lassen. Dazu gehören namentlich die Interessenwahrung, Repräsentation und Kontaktpflege der Schweiz im Ausland und die Entwicklungszusammenarbeit.

Dem Typus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht zuordnen lassen sich die Aufgaben des Amtes für Hochseeschifffahrt. Auf ihre organisatorische Auslagerung soll dennoch verzichtet werden. Zum einen rechtfertigt sich eine solche wirtschaftlich nicht, da die Aufgabenerfüllung im Rahmen von weniger als zehn Vollzeitstellen erfolgt. Zum andern besteht auch keine Möglichkeit für eine Übertragung dieser Aufgaben an eine bestehende Anstalt mit ähnlichem Tätigkeitsgebiet.

Eine Besonderheit stellen auch die Dienstleistungen der Bundesreisezentrale dar, die jedoch klar den internen Dienstleistungen zuzuweisen und aus den dargelegten Gründen nicht Gegenstand der vorliegenden Umsetzungsplanung sind.

2.2.2 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Organisatorische Auslagerung der Aufgaben des Schweizerischen Landesmuseums	Die Grundlage der Auslagerung soll im Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes (Museums- und Sammlungsgesetz) geschaffen werden. In Frühlingssession 2008 hat der Ständerat die Beratung des Gesetzesentwurfs abgeschlossen. Die nationalrätliche Beratung ist noch ausstehend.
Allfällige organisatorische Auslagerung der Aufgaben von Meteo Schweiz	Der Entscheid über eine allfällige Auslagerung wird gestützt auf die Auswertung der Ergebnisse einer Evaluation des Aufgabenportefeuilles durch die EFK zu fällen sein.
Organisatorische Auslagerung und Zusammenführung der Aufgaben im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung	Zur rechtlichen Grundlage des neu zu schaffenden Instituts für Prävention und Gesundheit hat der Bundesrat in der zweiten Hälfte 2008 eine Vernehmlassung durchgeführt. Die organisationsrechtlichen Bestimmungen des Instituts sollen ins neue Präventionsgesetz integriert werden.
Organisatorische Auslagerung der Oberaufsicht über Einrichtungen der 2. Säule	Die Grundlage der Auslagerung soll im Rahmen der Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) geschaffen werden. Der Ständerat hat die Vorlage in der Herbstsession 2008 beraten; die nationalrätliche Behandlung ist noch ausstehend.

Das EDI weist eine Vielzahl von Ministerialaufgaben aus. Dazu gehören insbesondere zahlreiche mit der Ausrichtung von Subventionen wahrgenommene Förderaufgaben in den Bereichen Bildung und Kultur.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter finden sich bei der *Nationalbibliothek*. Diese wird seit zwei Jahren als FLAG-Einheit geführt. Gemäss EDI soll die Umstellung auf FLAG vollständig konsolidiert werden, bevor allenfalls eine rechtliche Verselbständigung der Nationalbibliothek bzw. eine organisatorische Auslagerung ihrer Aufgaben ins Auge gefasst werden kann.

Dienstleistungen mit Monopolcharakter dominieren grundsätzlich auch beim *Bundesarchiv*. Mit der Archivierung von Akten der Bundesverwaltung erbringt das Bundesarchiv zudem in-

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

terne Dienstleistungen. Das EDI geht davon aus, dass namentlich das Erbringen dieser internen Dienstleistungen mit einer Auslagerung erheblich erschwert würde. Zudem lehnt es eine Auslagerung auch ab mit Rücksicht auf die wichtige Funktion, die dem Bundesarchiv namentlich bei der Aufarbeitung der Rolle der Schweiz während des zweiten Weltkrieges zugekommen ist⁵.

Ebenfalls zu den Dienstleistungen mit Monopolcharakter gehören die *Museen und Sammlungen, darunter das Schweizerische Landesmuseum*. Mit Botschaft vom 21. September 2007 legte der Bundesrat dem Parlament das Bundesgesetz über die Museen und Sammlungen des Bundes vor, das die rechtliche Grundlage für die weitgehende organisatorische Auslagerung dieser Tätigkeiten entsprechend dem Corporate-Governance-Bericht vorsieht⁶. Kleinere Museen und Sammlungen des Bundesamtes für Kultur sollen aufgrund ihrer Heterogenität sowie ihrer geringen Grösse nicht ausgelagert werden. Der Bundesrat strebt jedoch eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit an⁷.

Das Bundesamt für *Statistik* erbringt einen hohen Anteil von Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Es erfüllt aber auch verschiedene Ministerialaufgaben. Dazu zählen beispielsweise die Organisation und Durchführung der Volkszählung oder die Harmonisierung der Einwohnerregister in den Kantonen und Gemeinden sowie der grossen Personenregister des Bundes im Zivilstands-, Ausländer- und Flüchtlingsbereich. Zudem koordiniert das Bundesamt Statistikaufgaben, die von andern Bundesstellen wahrgenommen werden. Bei seiner Auslagerung müsste das Bundesamt diese Aufgaben «von aussen her» koordinieren, was mit Effizienzverlusten verbunden sein dürfte. Deshalb steht für das EDI eine rechtliche Ver selbständigung des Bundesamts für Statistik frühestens zur Diskussion, wenn sämtliche Statistikaufgaben der Bundesverwaltung zentralisiert sind.

Die *Aufgaben von MeteoSchweiz* sind hauptsächlich den Dienstleistungen mit Monopolcharakter und den Dienstleistungen am Markt zuzuordnen. Daneben erfüllt MeteoSchweiz auch einzelne Ministerialaufgaben. Nähere Angaben über den Aufgabenschwerpunkt liefert eine Evaluation unter Federführung der Eidgenössischen Finanzkontrolle. Gestützt darauf prüft der Bundesrat Vorschläge für das weitere Vorgehen.

Im Bereich der *Prävention und Gesundheitsförderung* sind derzeit sehr viele Akteure tätig. Um neu die Aufgabenerfüllung besser zu koordinieren und Synergieeffekte und eine wirkungsvolle Qualitätssicherung bei der Beitragsverwendung zu erzielen, sollen künftig möglichst alle Aufgaben des Bundes im Bereich der Prävention, Gesundheitsförderung und Früherkennung, die auf Verbesserung der Gesundheitskompetenz und Verhaltenslenkung ausgerichtet sind (z.B. Kampagnen, Nationale Programme), an ein neu zu schaffendes Institut für Prävention und Gesundheit übertragen werden. Ausnahmen bilden gesundheitspolizeiliche und gesundheitspolitische Aufgaben (z.B. Pandemievorbereitung, Vorbereitung von Gesetzgebung), die als klassische Ministerialaufgaben weiterhin von der zentralen Bundesverwaltung erbracht werden sollen. Die organisationsrechtlichen Bestimmungen für das Institut sollen im Rahmen des neuen Präventionsgesetzes geschaffen werden. Der Bundesrat hat zu den Vorlagen in der zweiten Hälfte 2008 eine Vernehmlassung durchgeführt.

Die dem Typus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht zuzuordnende direkte *Aufsicht des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) über Vorsorgeeinrichtungen der zweiten Säule* mit nationalem und internationalem Charakter ist derzeit Gegenstand einer grundlegenden

⁵ Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 zur historischen und rechtlichen Untersuchung des Schicksals der infolge der nationalsozialistischen Herrschaft in die Schweiz gelangten Vermögenswerte (AS 1996 3487). Mit Beschluss vom 19. Dezember 1996 setzte der Bundesrat die Unabhängige Expertenkommission unter der Leitung von Prof. Jean-François Bergier ein.

⁶ Vgl. BBI 2007 6829: Gründung einer Anstalt Schweizerisches Nationalmuseum.

⁷ Vgl. BBI 2007 6840.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Reform. Der Bundesrat hat im Sommer 2007 eine Botschaft verabschiedet, die eine Kantonalisierung der direkten Aufsicht in der beruflichen Vorsorge vorsieht⁸. Beim Bund verbleibt die Oberaufsicht, die neu durch eine vom Bundesrat und der Bundesverwaltung unabhängige Oberaufsichtskommission aus sieben bis neun unabhängigen Sachverständigen wahrgenommen werden soll. Diese Lösung entspricht grundsätzlich dem Corporate-Governance-Bericht, wonach «die Organisationsform der Behördenkommission (...) für jene Einheiten vorgesehen werden (soll), die zur Erfüllung ihrer Aufgaben über ein gewisses Mass an Unabhängigkeit von der Politik bedürfen, deren rechtliche Verselbständigung jedoch weder als einzelne Einheiten (z.B. wegen fehlender Grösse) noch im Verbund mit andern Einheiten (z.B. wegen unerwünschter Interdependenzen oder fehlendem Synergiepotenzial) angezeigt ist»⁹.

Ebenfalls zum Typus der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht gehört die Aufgabe der *Stiftungsaufsicht*, die das GS EDI mit rund fünf Vollzeitstellen ausübt. Eine organisatorische Auslagerung dieser Aufgabe steht derzeit nicht zur Diskussion. Die Aufgabe ist zu klein, als dass sich ihre Übertragung an eine verselbständigte Einheit lohnen würde. Hingegen sollen im Jahr 2009 nebst Fragen des Haftungsrisikos auch eine Überführung der Stiftungsaufsicht in eine Behördenkommission geprüft werden.

Bei den Organisationen und Unternehmungen im Zuständigkeitsbereich des EDI weist einzig *Pro Helvetia* eine potentielle Abweichung zur Aufgabentypologie aus. Pro Helvetia nimmt ihren Auftrag, kulturelle Bestrebungen von gesamtschweizerischem Interesse zu fördern, schwergewichtig unter Ausrichtung von Subventionen wahr. Sie erfüllt damit Aufgaben, deren Eignung zur organisatorischen Auslagerung gemäss Corporate-Governance-Bericht grundsätzlich verneint wird. Von einer Reintegration dieser Aufgaben in die zentrale Bundesverwaltung soll jedoch abgesehen werden. Mit der rechtlichen Selbständigkeit von Pro Helvetia unterstreicht der Bund die politische Unabhängigkeit der Kulturförderung. Zudem hat sich die Aufgabenteilung zwischen Pro Helvetia und Bundesamt für Kultur über Jahre hinweg eingespielt und grundsätzlich bewährt.

Keine Abweichungen von der Aufgabentypologie zeigen sich im *ETH-Bereich* (Dienstleistungen mit Monopolcharakter) und bei *Swissmedic* (Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht).

2.2.3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Organisatorische Auslagerung der Aufgaben von METAS	Der Entscheid über eine allfällige Auslagerung ist gestützt auf weitere Vorabklärungen zu treffen.
---	--

Im EJPD finden sich mit wenigen Ausnahmen nur Ministerialaufgaben. Dazu gehören beispielsweise die Aufgaben des Bundesamts für Migration oder des Bundesamts für Polizeiwesen.

Mit der Weitergabe von Masseinheiten an Wirtschaft, Verwaltung und Wissenschaft erfüllt das *Bundesamt für Metrologie (METAS)* Dienstleistungen mit Monopolcharakter. Die Kunden von METAS sind aber frei, diese Leistungen auch im Ausland zu beziehen. Daneben erbringt METAS auch Dienstleistungen am Markt und in geringem Umfang Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht; Ministerialaufgaben sind vernachlässigbar. Neben dem Aufgabencharakter sprechen die hohe Orientierung an den Bedürfnissen des Marktes und Tatsache, dass auch einige europäische Metrologieinstitute ausgelagert wurden, für eine rechtliche Verselbständigung von METAS. Die Möglichkeit einer organisatorischen Auslagerung ist deshalb näher zu prüfen.

⁸ Botschaft vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform), BBl 2007 5669.

⁹ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBl 2006 8268f.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Mit der Beaufsichtigung der Spielbanken nimmt die als Behördenkommission organisierte *Eidgenössische Spielbankenkommission (ESBK)* schwerwichtig Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahr. Daneben fallen mit der Erhebung der Spielbankenabgabe und mit Aufgaben der Strafverfolgung in Zusammenhang mit dem illegalen Glücksspiel auch Ministerialaufgaben an. Aufgrund des Aufgabenschwerpunkts bei der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht und weil sich die Organisation als Behördenkommission gut bewährt hat, drängen sich im Bereich der ESBK keine Veränderungen auf.

Bei den Organisationen im Zuständigkeitsbereich des EJPD stellt sich die Frage nach Abweichungen zur Aufgabentypologie beim *Institut für Geistiges Eigentum*: Dieses nimmt zwar in begrenztem Umfang Ministerialaufgaben wahr (Politikvorbereitung). Es erfüllt aber mit der Erteilung von immaterialgüterrechtlichen Schutztiteln und der Erbringung von Zusatzleistungen in diesem Zusammenhang schwerwichtig Aufgaben, die sich den Dienstleistungen mit Monopolcharakter zuordnen lassen. Es hat deshalb zu Recht die öffentlich-rechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt. Dafür sprechen im Weiteren auch der fehlende Koordinationsbedarf mit andern Aufgaben des Bundes, die vollständige Finanzierung über Gebühren sowie die Kundenausrichtung des IGE im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten. Auch im benachbarten Ausland werden diese Aufgaben überwiegend von Organisationen ausserhalb der Zentralverwaltung wahrgenommen.

Der Corporate-Governance-Bericht ordnet die Aufgaben des *Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR)* schwerpunktmässig dem Typus der Dienstleistungen am Markt zu¹⁰. Eine genauere Prüfung im Rahmen der vorliegenden Umsetzungsplanung hat gezeigt, dass sich die Dienstleistungen mit Monopolcharakter (Bibliothek und Forschung) bzw. am Markt (gutachterische Tätigkeiten) nahezu die Waage halten. Eine eindeutige Zuordnung des SIR zu einem Aufgabentypus ist deshalb nicht möglich. Klar ist lediglich die Auslagerungseignung seiner Aufgaben¹¹.

2.2.4 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

Aus der Anwendung der Aufgabentypologie ergibt sich im VBS kein Handlungsbedarf.

Das VBS nimmt mit seinen Kerntätigkeiten im Bereich der Landesverteidigung und des Bevölkerungsschutzes Ministerialaufgaben wahr. Das *BASPO* erfüllt zwar gewisse Dienstleistungen mit Monopolcharakter; der Aufgabenschwerpunkt liegt jedoch gemäss Einschätzung des VBS klar bei den Ministerialaufgaben. Daneben weist das VBS in der Abweichungsanalyse zur Aufgabentypologie auch einen hohen Anteil an internen Dienstleistungen aus, bei denen sich die Frage des «make or buy» stellt, so namentlich im Bereich von *armasuisse* (Zentrale Dienste; Wissenschaft und Technologie). Wie bereits erwähnt, ist die Erfüllung dieser Aufgaben nicht im Rahmen der Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht festzulegen.

Die Aufgaben von *Swisstopo* sind in ihrer Mehrzahl dem Typus der Ministerialaufgaben zuzuordnen. Dazu gehört namentlich das Erstellen, Nachführen und Verwalten der geodätischen Grundlagen für die Landesvermessung und für die Nationale Geodaten Infrastruktur. Mit der Publikation von Landeskarten in digitaler Form und der Herstellung von thematischen Karten erbringt *Swisstopo* auch Dienstleistungen am Markt. Diese machen jedoch gemäss Abweichungsanalyse lediglich 30 Prozent des Aufgabenportefeuilles aus. Mit der heutigen

¹⁰ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, Anhang I, BBI 2006 8299f.

¹¹ Neben dem bedeutenden Anteil der Dienstleistungen mit Monopolcharakter rechtfertigt auch die verhältnismässig hohe Abhängigkeit des SIR von Unterstützungsleistungen des Bundes die Fortführung der heutigen Organisation des SIR als Anstalt.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Organisationsform von Swisstopo als FLAG-Einheit innerhalb der zentralen Bundesverwaltung kann dieser Mischttätigkeit adäquat Rechnung getragen werden.

2.2.5 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Prüfung einer Reintegration der Aufgaben der Alkoholverwaltung in die zentrale Bundesverwaltung.	Eine Reintegration wird im Rahmen einer Teilrevision des Alkoholgesetzes geprüft.
--	---

Das EFD nimmt mit den Aufgaben im Bereich der Fiskalpolitik (Finanzen, Steuern, Zoll) klassische Ministerialaufgaben wahr. Mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation BIT sowie dem Bundesamt für Bauten und Logistik BBL finden sich im Zuständigkeitsbereich des EFD auch grosse Einheiten, die interne Dienstleistungen erbringen.

Die heute als FLAG-Einheit organisierte *Zentrale Ausgleichsstelle* ZAS erbringt zwar teilweise auch Dienstleistungen mit Monopolcharakter, so beispielsweise das Führen der Zentralen Register. Mit der Beitrags- und Leistungsfestlegung im Rahmen der Durchführung von AHV und IV im Ausland sowie der Führung der Eidgenössischen Ausgleichskasse nimmt die ZAS aber vor allem Aufgaben mit hoheitlichem Charakter wahr, was dem Typus der Ministerialaufgaben entspricht. Ebenso besteht in verschiedenen Bereichen ein enger Koordinationsbedarf mit anderen Stellen der Bundesverwaltung. Von einer organisatorischen Auslagerung der Tätigkeiten der ZAS soll deshalb abgesehen werden.

Auch bei der *Swissmint* lässt sich die Frage der Aufgabenauslagerung und der rechtlichen Verselbständigung stellen. Allerdings lassen sich einige ihrer Aufgaben typologisch nicht eindeutig zuordnen. So weist beispielsweise die Prägung von Umlaufmünzen sowohl Aspekte einer Dienstleistung mit Monopolcharakter wie solche einer Ministerialaufgabe auf. Unabhängig davon ist die weniger als 20 Stellen umfassende *Swissmint* zu klein, um wirtschaftlich sinnvoll verselbständigt zu werden. Auch die Sicherheitsvorkehrungen, die bei einer externen Münzproduktion nötig wären, sprechen tendenziell gegen eine organisatorische Auslagerung.

Die als Anstalt organisierte *Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)* nimmt hauptsächlich Ministerialaufgaben wahr. Eine Reintegration in die zentrale Bundesverwaltung soll im Rahmen der Teilrevision des Alkoholgesetzes geprüft werden.

2.2.6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Organisatorische Auslagerung der Aufgaben der Vollzugsstelle für den Zivildienst	Der Entscheid über eine allfällige Auslagerung ist gestützt auf weitere Vorabklärungen zu treffen.
--	--

Das EVD nimmt namentlich mit seinen Förder- und Forschungsaufgaben im Bereich der Landwirtschaft, seinen wirtschaftspolitischen Aktivitäten und seinem Auftrag, für die Qualität und Attraktivität der Berufsbildung zu sorgen, Aufgaben wahr, die dem Typus der Ministerialaufgaben zuzuordnen sind.

Die Landwirtschaftlichen Forschungsanstalten *Agroscope* erfüllen im Bereich der Futtermittelkontrolle Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht. Zudem erbringen sie Dienstleistungen mit Monopolcharakter, indem sie wissenschaftliche Erkenntnisse und technische Grundlagen für Landwirtschaft und nachgelagerte Bereiche erarbeiten. Daneben erfüllt *Agroscope* aber auch wichtige Vollzugsaufgaben, die innerhalb der Zentralverwaltung verbleiben sollten. Die Organisationsform als FLAG-Verwaltungseinheit hat sich bewährt. Mit der Zusammenlegung von jeweils zwei Forschungsanstalten auf den 1. Januar 2007 und der Zusammenführung von *Agroscope Liebefeld-Posieux ALP* mit dem Nationalgestüt auf den 1. Januar 2008 konnten bereits signifikante Verbesserungen erzielt werden. Weitere Optimierungen sind im Gange. Eine organisatorische Auslagerung von *Agroscope* drängt sich daher nicht auf.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Die Aufgaben der *Vollzugsstelle für den Zivildienst* weisen Charakteristika sowohl von Ministerialaufgaben als auch von Dienstleistungen mit Monopolcharakter auf. Der politische Steuerungsbedarf ist insgesamt gering und nimmt mit der Umsetzung der Tatbeweislösung weiter ab. Der Koordinationsbedarf mit anderen Aufgaben des Bundes ist klein, das Bedürfnis nach Unterscheidbarkeit der eigenen Dienstleistungen hingegen gross. Ob eine Auslagerung hinreichende Effizienz und Effektivitätsgewinne erzielt, ist vertieft zu prüfen. Die Prüfung ist an die Hand zu nehmen, sobald die Tatbeweislösung umgesetzt ist.

Das EVD weist daneben mehrere Aufgaben auf, die aufgrund ihres Charakters zur organisatorischen Auslagerung geeignet wären. Die sie erfüllenden Einheiten sind jedoch zu klein, als dass deren rechtliche Verselbständigung wirtschaftlich vertretbar wäre. Es sind dies vor allem der *Preisüberwacher* (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht), die *Schweizerische Akkreditierungsstelle* (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht) und das *Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe* (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht).

Wirtschaftlich rechtfertigen liesse sich demgegenüber eine rechtliche Verselbständigung der *Wettbewerbskommission WEKO* (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht) allenfalls unter Zusammenschluss mit dem Preisüberwacher¹². Allerdings entspricht die heutige Organisation der WEKO als Behördenkommission auch ohne rechtliche Verselbständigung dem Corporate-Governance-Bericht¹³. Von einer rechtlichen Verselbständigung der WEKO soll deshalb vorläufig abgesehen werden.

Die rechtlich selbständigen Organisationen im Zuständigkeitsbereich des EVD, d.h. die *Schweizerische Exportrisikoversicherung* und das *Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung* erbringen beide schwergewichtig Dienstleistungen mit Monopolcharakter und weisen keine Abweichungen von der Aufgabentypologie aus. Zur *Identitas AG* siehe hinten, Ziff. 3.2.6).

2.2.7 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Organisatorische Auslagerung der Wirtschaftsaufsicht im Bereich der Post.	Die Grundlage der Auslagerung wird im Rahmen der Revision der Postgesetzgebung geschaffen. Der Bundesrat hat im Oktober 2008 von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis genommen und das UVEK mit der Ausarbeitung der Botschaft beauftragt.
Organisatorische Auslagerung der Aufgaben der Untersuchungsstelle Bahnen und Schiffe sowie des Büros für Flugunfalluntersuchung	Die Grundlage für die Auslagerung bzw. den Zusammenschluss dieser Aufgaben soll im Rahmen der geplanten Teilrevision des Luftfahrtgesetzes geschaffen werden; der Bundesrat plant die Verabschiedung der Botschaft bis Mitte 2009.

Neben Ministerialaufgaben erfüllt das UVEK viele Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, die derzeit zum Teil von Bundesämtern und zum Teil von Behördenkommissionen wahrgenommen werden. Die Aufgaben des Postregulators (Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht) sollen einer Behördenkommission übertragen werden. Diese soll zusammen mit der Elektrizitätsmarktkommission, der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr und der Eidgenössische Kommunikationskommission ein Managementsekretariat teilen. Die jeweiligen Fachsekretariate der Kommissionen sollen als unabhängige Einheiten bei den Fachämtern angesiedelt sein. Das UVEK will damit die Schaffung von Doppelspurigkeiten zwischen den Aufsichtsgremien und der Zentralverwaltung vermeiden.

¹² Synergiepotential eines Zusammenschlusses ist denkbar, wird doch der Preisüberwacher durch Art. 5 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985 (PüG; SR 942.20) zur Zusammenarbeit mit der WEKO verpflichtet.

¹³ Vgl. Corporate-Governance-Bericht, BBI 2006 8268f.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Zudem wird geprüft, die Aufgaben der *Unabhängigen Untersuchungsstelle Bahnen und Schiffe (UUS)* sowie des *Büros für Flugunfalluntersuchung (BFU)* in einer einzigen Behördenkommission zusammenzufassen. Damit soll der bereits heute bestehenden fachlichen Unabhängigkeit von UUS und BFU organisatorisch besser Rechnung getragen werden. Internationale Vorgaben verbieten, dieser Kommission *weitere Sicherheitsaufgaben im Bereich Flugverkehr* zu übertragen. Diese verbleiben somit im Zuständigkeitsbereich des BAZL.

Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen stellen Dienstleistungen mit Monopolcharakter dar. Ihre organisatorische Auslagerung in eine Anstalt ist 2006 im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens auf grossen Widerstand gestossen, so dass das Projekt vorläufig nicht weiterverfolgt wird.

Zu den rechtlich selbständigen Organisationen und Unternehmungen im Zuständigkeitsbereich des UVEK, d.h. Post, Swisscom, SBB, Skyguide und Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat siehe hinten, Ziff. 3.2.7.

2.3 Fazit

Gestützt auf die Aufgabentypologie kommt bei den nachfolgend aufgeführten Aufgaben eine organisatorische Auslagerung *grundsätzlich* in Frage.

Bei den unter Bst. a zusammengefassten Aufgaben sind die Vorarbeiten zur organisatorischen Auslagerung bereits am laufen oder stehen kurz vor ihrem Abschluss. Bei den unter Bst. b aufgeführten Aufgaben sind weitere Abklärungen angezeigt, damit über eine allfällige organisatorische Auslagerung entschieden werden kann.

Vorerst aufgeschoben werden soll eine organisatorische Auslagerung, wo negative Wechselwirkungen oder Doppelspurigkeiten mit geplanten, laufenden oder kürzlich abgeschlossenen Reorganisationsprozessen möglich sind (vgl. Bst. c). Ganz von einer organisatorischen Auslagerung abzusehen ist sodann bei jenen Aufgaben, die von kleinen Einheiten erfüllt werden, deren rechtliche Verselbständigung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten kaum sinnvoll ist (vgl. Bst. d).

(a) Entsprechend ihrer Eignung sollen organisatorisch ausgelagert werden

- Schweizerisches Landesmuseum (Botschaft vom 21. September 2007, BBI 2007 6829);
- Aufgaben im Bereich Prävention und Gesundheitsförderung (Vernehmlassungsbericht über ein Schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheit vom 25. Juni 2008)
- Aufsichtsaufgaben des Bundes im Bereich der 2. Säule (Botschaft vom 15. Juni 2007, BBI 2007 5669);
- Regulierungsaufgaben im Postwesen (Bericht des Bundesrates vom März 2008 zur Totalrevision der Postgesetzgebung);
- Aufgaben der Unabhängigen Untersuchungsstelle Bahnen und Schiffe sowie Aufgaben des Büros für Flugunfalluntersuchung (Bericht des Bundesrates vom Juni 2008 zur Teilrevision des Luftfahrtgesetzes);

(b) Entsprechend ihrer Eignung soll eine organisatorische Auslagerung geprüft werden bei den

- Aufgaben von MeteoSchweiz (Prüfung verschiedener Varianten zur Reorganisation von MeteoSchweiz gemäss Bundesratsbeschluss vom 12. Dezember 2008);
- Aufgaben von METAS;
- Aufgaben der Vollzugsstelle für den Zivildienst.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

- (c) Trotz Eignung soll vorläufig auf eine organisatorische Auslagerung wegen möglicher negativer Wechselwirkungen mit laufenden oder kürzlich abgeschlossener Projekten verzichtet werden bei
- Aufgaben der Nationalbibliothek;
 - Statistikaufgaben;
 - Aufgaben von Agroscope;
 - Aufgaben in Zusammenhang mit Bau, Betrieb und Unterhalt der Nationalstrassen (negatives Ergebnis der Vernehmlassung zur Anstalt Strasse).
- (d) Trotz Eignung soll aus wirtschaftlichen Überlegungen von einer organisatorischen Auslagerung abgesehen werden bei
- Aufgaben des Amtes für Hochseeschifffahrt;
 - Stiftungsaufsicht des Bundes;
 - Preisüberwachung;
 - Aufgaben der Schweizerischen Akkreditierungsstelle;
 - Aufgaben des Instituts für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe.

Bei den rechtlich verselbständigten Einheiten steht aufgrund der Anwendung der Aufgabentypologie nur in einem Fall eine Anpassung zur Diskussion: Eine *Reintegration der Aufgaben in die zentrale Bundesverwaltung* ist bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung, die mehrheitlich Ministerialaufgaben erfüllt, zu prüfen.

3 28 Leitsätze und Steuerungsmodell

3.1 Inhalt

Der Bundesrat hat im Corporate-Governance-Bericht 28 Leitsätze aufgestellt, die zur verbesserten rechtlichen Konzeption sowie zur Steuerung und Beaufsichtigung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes beitragen und die Eignerstellung des Bundes optimieren sollen. Die Leitsätze, deren Wortlaut in Anhang 1 wiedergegeben wird, enthalten Vorgaben:

- (a) zur Organisations- oder Rechtsform, die für Organisationen und Unternehmungen des Bundes zu wählen ist (Leitsatz 1);
- (b) zur Organstruktur, zur Kompetenzverteilung zwischen den Organen sowie zu den Rechten des Bundes als Eigner bei der Bestellung und Abberufung des Leitungsorgans (Leitsätze 2 bis 8);
- (c) zur Wahl bzw. Ensendung instruierbarer Bundesvertreter (Leitsatz 9);
- (d) zur Haftung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes (Leitsätze 10 bis 12);
- (e) zu besonderen Kompetenzen, die den Organisationen und Unternehmungen des Bundes eingeräumt werden können. Dazu gehören die Rechtsetzungskompetenz, die Kompetenz zu kommerziellen Nebentätigkeiten sowie die Kompetenz zum Eingehen von Kooperationen und Beteiligungen (Leitsätze 13 bis 15);
- (f) zur Steuerung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes mittels strategischer Ziele (Leitsätze 16 bis 17);
- (g) zu den Grundlagen und Massnahmen der bundesrätlichen Kontrolle (Leitsätze 18 bis 22) und
- (h) zu den Finanzen, wozu Fragen der Rechnungslegung, der Steuerpflicht und der Kapitalausstattung der Organisationen und Unternehmungen des Bundes gehören (Leitsätze 23 bis 28).

3.2 Ergebnisse der Abweichungsanalysen

Abweichungen von den Leitsätzen bzw. vom Steuerungsmodell sind bei allen Organisationen und Unternehmungen des Bundes festzustellen. Die der Umsetzungsplanung zugrunde liegende Prioritätensetzung bei der Behebung dieser Abweichungen richtet sich einerseits nach deren Tragweite und andererseits nach der Planung der betroffenen Departemente.

Von *erheblicher Tragweite* sind Abweichungen von:

- den *Leitsätzen zu den Organen*, weil eine gute betriebliche Führung massgeblich von einer schlanken und nach den Prinzipien von checks and balances organisierten Organstruktur abhängt;
- den *Leitsätzen zur Steuerung*, weil sie für den Einfluss des Bundes als Eigner massgeblich sind;
- den *Leitsätzen zur Kontrolle*, weil sie wichtige Garanten für eine gute Betriebsführung und Aufgabenerfüllung seitens der Unternehmungen und für ein adäquates Beteiligungsmanagement des Bundes sind.

Die meisten dieser Abweichungen lassen sich nur beheben, indem die Organisations- bzw. Gründungserlasse der einzelnen Organisationen und Unternehmungen revidiert werden. Die

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Arbeiten lassen sich deshalb nicht ohne Rücksicht auf die *Prioritäten und Zielsetzungen der betroffenen Departemente* einleiten, was in der vorliegenden Umsetzungsplanung entsprechend berücksichtigt wird.

3.2.1 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Im Zuständigkeitsbereich des EDA finden sich keine rechtlich selbständigen Organisationen und Unternehmungen des Bundes.

3.2.2 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)

Swissmedic	Im Rahmen der derzeit in Vorbereitung stehenden Teilrevision des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) sollen die erheblichen Abweichungen von den Leitsätzen behoben werden.
ETH-Bereich	Im Rahmen der nächsten Revision des ETH-Gesetzes (SR 414.110) soll geprüft werden, inwieweit und in welchem zeitlichen Rahmen die organisationsrechtlichen Bestimmungen an den Corporate-Governance-Bericht angepasst werden können. Die Prüfung hat die Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich aufgrund der Gewährleistung der Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit an den ETH und den Forschungsanstalten und der dazu notwendigen institutionellen Autonomie ergeben.
Pro Helvetia	Die Botschaft vom 8. Juni 2007 zum Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia (BBI 2007 4857) sieht die Behebung der erheblichen Abweichungen zu den Leitsätzen vor. Der Nationalrat hat die parlamentarische Beratung in der Frühjahrsession 2009 abgeschlossen.

Bei *Swissmedic* sind verschiedene Leitsätze zu den Organen nicht erfüllt, wobei das Prinzip von checks and balances grundsätzlich nicht in Frage gestellt ist. Der Bund nimmt seinen Einfluss auf *Swissmedic* mit Leistungsauftrag und -vereinbarung wahr, die - bei einer Anwendung auf rechtlich selbständige Organisationen und Unternehmungen - in der Tendenz zu Vorgaben mit zu hohem Detaillierungsgrad anregen. Leitsatz 16 des Corporate-Governance-Berichts sieht vor, dass sich Einheiten wie *Swissmedic*, die Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnehmen, im mittelfristigen Zeithorizont selber Zielvorgaben in Form strategischer Ziele geben. Abweichungen sind auch bei der Kontrolle festzustellen. Weder sind die Grundlagen für die bundesrätliche Kontrolle gesetzlich hinreichend geregelt, noch verfügt der Bundesrat über adäquate Mittel zum Eingreifen bei Fehlentwicklungen. Namentlich steht es dem Bundesrat nicht zu, Mitglieder des Institutsrats während laufender Amtszeit aus wichtigen Gründen abzurufen. Von Bedeutung ist auch das Fehlen einer Pflicht zur Interessenwahrung der Verwaltungsräte. Im Rahmen einer Teilrevision des Heilmittelgesetzes (SR 812.21) bereitet das EDI derzeit die Anpassung des Organisationsrechts der *Swissmedic* an die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts vor. Damit wird die Organisation der *Swissmedic* den im Bericht formulierten Anforderungen entsprechen.

Der *ETH-Bereich* umfasst zwei Hochschulen und vier Forschungsanstalten und unterstellt sie einer massgeblich auf finanzielle Aspekte konzentrierten gemeinsamen strategischen Leitung und Kontrolle¹⁴. Seine organisationsrechtliche Ausgestaltung weicht jedoch teilweise von den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts ab. Es gilt deshalb zu prüfen, inwieweit und in welchem zeitlichen Rahmen die den *ETH-Bereich* betreffenden organisationsrechtlichen Bestimmungen an den Corporate-Governance-Bericht angepasst werden können. Die Prüfung hat die Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich aufgrund der Gewährleistung der Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit an den Hochschulen und Forschungsanstalten und der dazu notwendigen institutionellen Autonomie ergeben.

¹⁴ Der *ETH-Rat* ist das strategische Führungsorgan des *ETH-Bereichs*. Er bestimmt u.a. die Strategie des *ETH-Bereichs*, vertritt diesen gegenüber Bund und Behörden. Zudem nimmt er in seinem Zuständigkeitsbereich Wahlen vor und wirkt als Koordinations- und Planungsorgan. Vgl. Art. 25 *ETH-Gesetz* (SR 414.110).

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Das Organisationsrecht von *Pro Helvetia* basiert auf einem Bundesgesetz von 1965¹⁵ mit entsprechend grossen Differenzen zu den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts. Trotz einer erstmaligen Reduktion der Zahl der Stiftungsräte im Jahr 2001 weist Pro Helvetia nach wie vor zu viele und zum Teil zu grosse Organe auf. Das EDI nimmt mit der Genehmigung des Voranschlags von Pro Helvetia Aufgaben wahr, die korrekterweise in die Zuständigkeit des Stiftungsrates gehören müssten. Am 8. Juni 2007 hat der Bundesrat die Botschaft zu einem neuen Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia verabschiedet¹⁶. Der Gesetzesentwurf entspricht den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts.

Auch die *suva* weist erhebliche Differenzen zum Corporate-Governance-Bericht aus, so namentlich hinsichtlich Struktur und Grösse ihrer Organe. Wegen ihrer sozialpartnerschaftlichen Führung muss sie jedoch als eine Unternehmung *sui generis* betrachtet werden. Der Corporate-Governance-Bericht lässt sich nur sinngemäss auf ihre Organisation anwenden¹⁷. Deshalb ist die *suva* von der vorliegenden Umsetzungsplanung ausgenommen¹⁸. Eine Revision des Unfallversicherungsgesetzes ist unabhängig davon in Vorbereitung. Dabei sollen die wichtigsten Differenzen zum Corporate-Governance-Bericht behoben werden¹⁹.

3.2.3 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (SIR)	Im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SR 425.1) sollen die erheblichen Abweichungen von den Leitsätzen behoben werden.
Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	Das IGE weist Abweichungen von den Leitsätzen auf: Der Organisationserlass ist im Lichte des Corporate-Governance-Berichts zu überprüfen.
Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)	Die RAB weist Abweichungen von den Leitsätzen auf. Mit der Anpassung des Revisionsaufsichtsgesetzes soll zugewartet werden, bis eine allfällige Integration der RAB in die FINMA geprüft und entschieden ist.

Das *SIR* basiert auf organisationsrechtlichen Grundlagen aus dem Jahr 1978²⁰. Entsprechend gross sind die Differenzen zum Corporate-Governance-Bericht. Augenfällig ist vor allem der Umstand, dass das SIR trotz eigener Rechtspersönlichkeit über keine eigene Rechnung verfügt und damit von Seiten des Bundes finanziell wie ein Bundesamt geführt wird. Mit der geplanten Revision des Organisationserlasses soll die Anpassung an die Leitsätze des Corporate-Governance-Berichts erfolgen.

Das *IGE* basiert auf einer jüngeren Rechtsgrundlage, weist jedoch trotzdem gewisse Abweichungen von den Leitsätzen aus²¹. Einige davon sind eine Konsequenz der vom Institut erbrachten Ministerialaufgaben: Dies betrifft u.a. die Stellung des Direktors als eigenes Organ neben dem für die Betriebsführung zuständigen Institutsrat, die Wahl des Direktors durch den Bundesrat (statt durch den Institutsrat) sowie die Weisungsbefugnis des Bundesrats bzw. des zuständigen Departements im Bereich der Politikvorbereitung. Auf den Erlass von strategischen Zielvorgaben durch den Bundesrat wurde bislang verzichtet, weil einerseits die sehr detaillierte Regelung der Erteilung und Verwaltung von immaterialgüterrechtlichen Schutzrechten durch die einschlägigen Spezialerlasse wenig Raum für übergeordnete Ziel-

¹⁵ Bundesgesetz vom 17. Dezember 1965 betreffend die Stiftung «Pro Helvetia» (SR 447.1).

¹⁶ Vgl. BBI 2007 4857.

¹⁷ Sinngemäss anwenden lassen sich namentlich die Leitsätze zu den Organen. Keine Anwendung finden demgegenüber die Leitsätze zu den strategischen Zielen des Bundesrates.

¹⁸ Gleiches muss entsprechend für Publica gelten.

¹⁹ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20).

²⁰ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1978 über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SR 425.1)

²¹ Bundesgesetz vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (SR 172.010.31).

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

vorgaben lässt und andererseits durch das Weisungsrecht im Bereich der Politikvorbereitung jederzeit eine direkte Einflussnahme auf die Arbeit des Instituts möglich ist. Abweichungen bestehen sodann bei der Berichterstattung an den Bundesrat, welche wiederum den unterschiedlichen Aufgaben des Instituts Rechnung trägt: Weil der Institutsrat im Bereich der Politikvorbereitung keine Kompetenzen hat, wird ihm ein auf die Betriebsführung beschränkter Geschäftsbericht (samt Prüfbericht der Revisionsstelle) zur Genehmigung vorgelegt. Den vollständigen Rechenschaftsbericht an den Bundesrat, der über den Bericht zum Geschäftsgang (und die Genehmigung desselben durch den Institutsrat) hinaus auch Rechenschaft über die Politikvorbereitung ablegt, erstattet der Direktor via das zuständige Departement, welches auch hier – insbesondere betreffend den Inhalt der Berichterstattung – von seinem Weisungsrecht Gebrauch machen kann. Das Organisationsrecht des IGE soll im Lichte des Corporate-Governance-Berichts überprüft werden.

Eine der jüngsten und mit ca. 15 Vollzeitstellen eine kleine Anstalt des Bundes ist die *Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)*. Sie weist namentlich bei der Kontrolle Abweichungen zum Corporate-Governance-Bericht auf. So erfolgt beispielsweise die Rechenschaftsablage an den Bundesrat lediglich auf der Basis eines Tätigkeitsberichts des Verwaltungsrates. Dass beispielsweise die Jahresrechnung Bestandteil dieses Berichts ist, geht aus dem Revisionsaufsichtsgesetz (RAG) nicht hervor²².

Die Revisionsaufsichtsbehörde geht auf eine Motion von Nationalrat Gerold Bührer zurück, die allerdings nicht die Schaffung einer separaten Anstalt verlangte²³. Vielmehr sollte eine Integration der RAB in die Finanzmarktaufsicht (FINMA) angestrebt werden. Der Bundesrat lehnte dies ab mit dem Hinweis, dass «über die Opportunität einer allfälligen Einordnung in die künftige Finanzmarktaufsichtsbehörde (...) erst bei deren Realisierung entschieden werden» könne²⁴. Die RAB existiert seit rund einem Jahr, die FINMA wird ihren Betrieb auf den 1. Januar 2009 aufnehmen. Eine Integration der RAB in die FINMA ist demnach verfrüht. Sie soll - unter Berücksichtigung von Alternativen - geprüft und allenfalls vollzogen werden, wenn beide Organisationen über hinreichende Betriebserfahrungen verfügen. Bis dahin ist mit einer Behebung der bei der RAB festgestellten Abweichungen von den Leitsätzen zuzuwarten.

3.2.4 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)

RUAG	Die RUAG weist nur eine geringfügige Abweichung von den Leitsätzen aus, so dass von einer separaten Revision des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB, SR 934.21) abzusehen ist.
------	---

Die RUAG ist eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, ihr Organisationsrecht bestimmt sich somit weitgehend nach den Bestimmungen des Aktienrechts. Entsprechend geringfügig weicht die RUAG vom Corporate-Governance-Bericht ab. Das VBS wird im Hinblick auf die nächsten Wahlen ein schriftliches Anforderungsprofil für den Verwaltungsrat erarbeiten. Der Verzicht auf eine Vertretung der Geschäftsleitung im Verwaltungsrat ist vorgesehen. Bereits auf Ende 2007 reduziert worden ist die Zahl der Bundesvertreter im Verwaltungsrat; der Bund ist heute nicht mehr mit zwei, sondern nur noch mit einem Mitglied vertreten. Die geringe Tragweite dieser Abweichungen rechtfertigt keine separate Revision des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes (SR 934.21).

²² Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (SR **221.302**).

²³ Motion vom 20. März 2003, Überwachung der Revisionsgesellschaften, N 03.3113.

²⁴ Vgl. Botschaft vom 23. Juni 2004 zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren, BBl 2004 3988.

3.2.5 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)

Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)	Bei der Eidgenössischen Alkoholverwaltung wird eine Reintegration in die zentrale Bundesverwaltung geprüft. Dadurch würde sich eine Anpassung ihres Organisationsrechts an die Leitsätze erübrigen.
Finanzmarktaufsicht (FINMA)	Die FINMA weist nur eine geringfügige Abweichung von den Leitsätzen aus, so dass von einer separaten Revision des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG) abzusehen ist.

Im Bereich des EFD werden die Eidgenössische Bankenkommission (EBK), das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kontrollstelle GwG) in der *Finanzmarktaufsicht (FINMA)* zusammengeschlossen²⁵, die ihren Betrieb auf den 1. Januar 2009 aufgenommen hat. Organisationsrechtlich entspricht die FINMA den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts weitestgehend. In Widerspruch dazu steht einzig die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass der strategischen Ziele, wofür bei Unternehmungen mit Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht der Verwaltungsrat verantwortlich sein sollte. Die geringe Tragweite dieser Abweichungen rechtfertigt keine separate Revision des Finanzmarktaufsichtsgesetzes.

3.2.6 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)

Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	Die SERV weist keine Abweichungen zu den Leitsätzen auf.
Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)	Das EHB weist erhebliche Abweichungen zu den Leitsätzen auf, die mit einer Anpassung der EHB-Rechtsgrundlagen zu beheben sind.
Identitas AG	Auf die Umwandlung in eine Anstalt wird aus Gründen der Verhältnismässigkeit verzichtet.

Das *EHB* ist organisationsrechtlich nicht auf Gesetzesstufe geregelt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in der EHB-Verordnung²⁶, die erheblich von den Leitsätzen des Corporate-Governance-Berichts abweicht. Namentlich richten sich Auftrag und Berichterstattung der externen Revisionsstelle nicht nach dem Aktienrecht. Auch fehlen Minimalstandards, nach denen sich der Geschäftsbericht des EHB zu richten hat. Der Inhalt des Geschäftsberichts liegt demnach im Belieben des EHB-Rates. Ein Vernehmlassungs- bzw. Anhörungsverfahren zur Anpassung der EHB-Rechtsgrundlagen soll bis Mitte 2009 eröffnet werden.

Bei der als privatrechtliche Aktiengesellschaft organisierten *Identitas AG* stellt sich die Frage nach der richtigen Organisationsform. Identitas führt die Tierverkehrsdatenbank, mit der die Ausbreitung von Tierseuchen verhindert werden soll. Der Betrieb der Tierdatenbank ist eine Aufgabe der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht, für die das Steuerungsmodell des Corporate-Governance-Berichts die Organisationsform der Anstalt vorsieht. Identitas AG besteht seit anfangs 1999 und ist allseitig akzeptiert. Eine - im Fall von Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht problematische - Beteiligung Privater an der Aktiengesellschaft ist nicht vorgesehen. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit kann deshalb von einer Umwandlung in eine Anstalt abgesehen werden.

²⁵ Die FINMA basiert auf dem Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, FINMAG).

²⁶ Verordnung vom 14. September 2005 über das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (SR 412.106.1).

3.2.7 Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)

Post	Mit der in Vorbereitung stehenden Revision der Postgesetzgebung (Umwandlung in eine spezialgesetzliche AG) werden die festgestellten erheblichen Abweichungen von den Leitsätzen behoben.
Swisscom	Über eine allfällige Teilrevision des Telekommunikationsunternehmensgesetzes ist erst im Anschluss an die parlamentarische Beratung des Swisscom-Berichts zu entscheiden.
SBB	Mit der Bahnreform 2 werden die erheblichen Abweichungen von den Leitsätzen behoben.
Skyguide	Auf die Umwandlung in eine Anstalt wird aus Zweckmässigkeitsgründen (bessere Allianzfähigkeit im Hinblick auf den Single European Sky) verzichtet.
Eidgenössisches Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSI)	Das Organisationsrecht des ENSI weist keine Abweichungen zu den Leitsätzen auf.

Im Zuständigkeitsbereich des UVEK von Bedeutung sind vor allem die Post, die Swisscom, die SBB sowie Skyguide.

Für die *Post* ist die Anstalt mit zunehmender Liberalisierung des Postmarktes nicht mehr die geeignete Organisationsform. Das UVEK bereitet deshalb eine Revision der Postgesetzgebung vor²⁷. Vorgesehen ist die Umwandlung der Post in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, womit die heutigen Abweichungen nicht mehr zur Diskussion stehen werden.

Gemäss Corporate-Governance-Bericht wäre für die *Swisscom* die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft vorzusehen. Die Besonderheiten, die allenfalls eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft tatsächlich rechtfertigen würden - wie namentlich die erhöhte Verbindlichkeit der strategischen Ziele oder der privilegierte Informationszugang des Bundes - fehlen im heute geltenden Organisationsrecht von *Swisscom*²⁸. In der zweiten Hälfte 2009 wird der Bundesrat dem Parlament einen Bericht unterbreiten, der sich mit der Weiterentwicklung der *Swisscom* auseinandersetzt²⁹. Mit einer Anpassung des Bundesgesetzes vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung (TUG; SR 784.11) ist deshalb zuzuwarten³⁰.

Erheblichere Differenzen zeigen sich im Organisationsrecht der *SBB*. So fehlt namentlich eine gesetzliche Grundlage für den Erlass von strategischen Zielen³¹. Entsprechend ist denn

²⁷ Für die Umsetzungsplanung von Bedeutung ist insbesondere die Revision des Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Postunternehmung des Bundes (Postorganisationsgesetz, POG; SR 783.1).

²⁸ Bundesgesetz vom 30. April 1997 über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (TUG; SR 784.11).

²⁹ Mit dem Bericht setzt der Bundesrat die folgenden drei parlamentarischen Vorstösse um:

- Motion vom 21. Juni 2006 von Ständerat Rolf Escher: Sicherstellung der Grundversorgung durch eine schweizerisch beherrschte *Swisscom* (06.3306);
- Postulat vom 26. Juni 2006 der Fraktion CVP/EVP/glp: Bericht über die Privatisierung von Fernmeldeunternehmen in Europa (06.3331);
- Postulat vom 13. November 2006 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen NR: Fragen zur Weiterentwicklung des *Swisscom*-Dossiers (06.3636).

³⁰ Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG, SR 784.11)

³¹ Die strategischen Ziele der *SBB* erlässt der Bundesrat auf der Basis der Leistungsvereinbarung. Mit ihren Inhalten beziehen sich die strategischen Ziele auf die *SBB* als Unternehmung sowie auf einzelne Aspekte ihrer Aufgabenerfüllung. Insofern greifen die strategischen Ziele viel weiter als der Gegenstand der Leistungsvereinbarung.

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

auch der Verwaltungsrat gesetzlich nicht verpflichtet, dem Bundesrat einen Bericht über die Zielerreichung zu unterbreiten. Unüblich ist auch die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Unternehmung und dem Bund als Eigner. So erklärt das Gesetz den Bundesrat als zuständig für die Genehmigung von Budget und Rechnung der SBB. Damit nimmt der Bundesrat Rechte wahr, die bei Aktiengesellschaften im Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsrates bzw. der Generalversammlung liegen³². Die Korrekturen dieser Abweichungen sind Gegenstand der Bahnreform 2³³.

Bei *Skyguide* steht primär die Rechtsform der privaten Aktiengesellschaft in Widerspruch zum Corporate-Governance-Bericht. Als Unternehmung, die zur Hauptsache Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnimmt, sollte sie gemäss Leitsatz 1 des Corporate-Governance-Berichts als Anstalt organisiert sein. Auch das weitgehende Fehlen von Tätigkeiten am Markt spricht gegen die Rechtsform der privaten Aktiengesellschaft. Sie soll jedoch aus Gründen der Zweckmässigkeit beibehalten werden: Als Aktiengesellschaft hat *Skyguide* möglicherweise auch bessere Voraussetzungen, um sich unter Vorbehalt der notwendigen staatsvertraglichen Grundlagen als Unternehmung erfolgreich im Rahmen des Projekts «Single European Sky» zu positionieren³⁴.

Auf den 1. Januar 2009 seinen Betrieb aufnehmen wird das *Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat* (ENSI), das als Anstalt Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht wahrnimmt. Die Vorgaben des Corporate-Governance-Berichts sind in seinem Organisationserlass erfüllt³⁵.

3.3 Fazit

Abweichungen von den Leitsätzen sind bei allen Organisationen und Unternehmungen festzustellen. Bei der Umsetzungsplanung zu berücksichtigen ist einerseits die Bedeutung der Abweichungen und andererseits das Verfahren ihrer Behebung.

- (a) Möglichst rasch zu beheben sind Abweichungen, die *keine rechtliche Anpassungen* bedingen.

Die Departemente erstellen für alle Verwaltungsräte der Organisationen und Unternehmungen des Bundes in ihrem Zuständigkeitsbereich je ein Anforderungsprofil, das auf aktuellem Stand zu halten und künftigen Wahlen zugrunde zu legen ist.

- (b) Wo sich Abweichungen nur im Rahmen von rechtlichen Anpassungen beheben lassen, richtet sich die Umsetzungsplanung nach ihrer Bedeutung. Unaufschiebbar sind die Arbeiten, um erhebliche Abweichungen zu beheben. Erheblich sind Abweichungen von Leitsätzen der Steuerung und der Kontrolle. Sie stellen den Kern der Corporate Governance dar und sind zentrale Garanten einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Zusammenspiel zwischen dem Bund und seinen Organisationen bzw. Unternehmungen. Auch erheblich sind Abweichungen von Leitsätzen, die Zahl, Grösse und Kompetenzen der Organe zum Gegenstand haben.

³² Vgl. Bundesgesetz vom 20. März 1998 über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG), Art. 17f.

³³ Vgl. Zusatzbotschaft vom 9. März 2007 zur Bahnreform 2, BBl 2007 2681.

³⁴ Dieses Projekt sieht vor, die geographischen Zuständigkeiten bei der Überwachung des europäischen Luftraums durch funktionale abzulösen.

³⁵ Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über das Eidgenössische Nuklear-Sicherheitsinspektorat (ENSIG; SR 732.2).

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

Erhebliche Abweichungen liegen insbesondere vor bei Swissmedic, beim ETH-Bereich, bei Pro Helvetia, beim Institut für Rechtsvergleichung, beim Eidgenössischen Hochschulinstitut für Berufsbildung, bei der Post und bei den SBB.

Bereits fortgeschritten ist das Verfahren zur Anpassung an den Corporate-Governance-Bericht im Falle von Pro Helvetia (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4857), der Post (die Vernehmlassung der Postgesetzgebung wurde am 16. Juni 2008 abgeschlossen und der Bundesrat hat im Oktober 2008 erste Grundsatzentscheide getroffen) und den SBB (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 9. März 2007 zur Bahnreform 2, BBl 2007 2681). Entsprechend dem bundesrätlichen Auftrag vom 21. Dezember 2006 sind auch die Vorarbeiten für die Anpassung des Organisationsrechts von Swissmedic im Rahmen einer Teilrevision des Heilmittelgesetzes am Laufen.

Im Rahmen der Umsetzungsplanung hat der Bundesrat die zuständigen Departemente mit der Anpassung des Organisationsrechts des SIR und des Eidgenössischen Hochschulinstituts für Berufsbildung beauftragt. Zudem ist zu prüfen, in welchem Rahmen und Zeithorizont die den ETH-Bereich betreffenden, organisationsrechtlichen Bestimmungen an den Corporate-Governance-Bericht angepasst werden können.

Was das IGE betrifft, wird das EJPD beauftragt, das Organisationsrecht im Lichte des Corporate-Governance-Berichts zu überprüfen und dem Bundesrat einen entsprechenden Bericht zu unterbreiten.

Bei der RUAG, der Finanzmarktaufsicht, der Revisionsaufsichtsbehörde und bei Swisscom rechtfertigen die festgestellten Abweichungen keine separate Revision des Organisations- oder Gründungserlasses. Sie sind im Rahmen späterer, aus andern Gründen notwendig werdender Gesetzesrevisionen zu beheben.

Bei Skyguide und bei Identitas AG ist von einer Anpassung der Rechtsform aus Gründen der Zweck- bzw. Verhältnismässigkeit abzusehen.

Kein Anpassungsbedarf besteht bei der Schweizerischen Exportrisikoversicherung und dem Eidgenössischen Nuklear-Sicherheitsinspektorat.

Im Sinne eines Kurzüberblicks lässt sich die Planung zur Umsetzung der Leitsätze bei den einzelnen Organisationen und Unternehmungen des Bundes wie folgt zusammenfassen:

Umsetzungsplanung zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

	Stand des Verfahrens / Umsetzungsplanung
EDI	
Swissmedic	Botschaft zur Teilrevision des Heilmittelgesetzes ist in Vorbereitung.
ETH-Bereich	Prüfung, inwieweit und in welchem zeitlichen Rahmen die organisationsrechtlichen Bestimmungen an den Corporate-Governance-Bericht angepasst werden können. Die Prüfung hat die Besonderheiten zu berücksichtigen, die sich aufgrund der Gewährleistung der Lehr-, Lern- und Forschungsfreiheit an den ETH und den Forschungsanstalten und der dazu notwendigen institutionellen Autonomie ergeben.
Pro Helvetia	Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung Pro Helvetia wurde vom Bundesrat zuhänden des Parlaments am 8. Juni 2007 verabschiedet (BBl 2007 4857). Parlamentarische Beratung ist im Gang.
EJPD	
Institut für Rechtsvergleichung (SIR)	Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zur Revision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1978 über das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung ist bis Ende 2010 geplant.
Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	Das Organisationsrecht des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum wird überprüft; ein entsprechender Bericht ist dem Bundesrat bis Mitte 2010 zu unterbreiten.
Revisionsaufsichtsbehörde (RAB)	Mit der Anpassung des Revisionsaufsichtsgesetzes soll zugewartet werden, bis – unter Berücksichtigung von Alternativen – eine Integration der RAB in die FINMA geprüft worden ist.
VBS	
RUAG	Geringe Tragweite der Abweichungen rechtfertigt Verzicht auf eine separate Revision des Bundesgesetzes vom 10. Oktober 1997 über die Rüstungsunternehmen des Bundes.
EFD	
Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV)	Keine Anpassung des Organisationsrechts notwendig, da Reintegration in allgemeine Bundesverwaltung geprüft wird.
Finanzmarktaufsicht	Geringe Tragweite der Abweichungen rechtfertigt Verzicht auf eine separate Revision des Finanzmarktaufsichtsgesetzes.
EVD	
Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)	Kein Anpassungsbedarf.
Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB)	Die Eröffnung eines Vernehmlassungs- bzw. Anhörungsverfahrens zur Anpassung der EHB Rechtsgrundlagen ist bis Mitte 2009 geplant.
Identitas AG	Verzicht auf eine Anpassung der Rechtsform aus Gründen der Verhältnismässigkeit.
UVEK	
Post	Mit der in Vorbereitung stehenden Revision der Postgesetzgebung (Umwandlung in eine spezialgesetzliche AG) werden die festgestellten erheblichen Abweichungen von den Leitsätzen behoben.
Swisscom	Über eine allfällige Teilrevision des Telekommunikationsunternehmensgesetzes ist erst im Anschluss an die parlamentarische Beratung des Swisscom-Berichts zu entscheiden.
SBB	Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2 (BBl 2007 2681); Vorlage vom Parlament in der Frühjahrssession 2009 verabschiedet.
Skyguide	Verzicht auf eine Anpassung der Rechtsform aus Zweckmässigkeitsgründen (bessere Allianzfähigkeit im Hinblick auf den Single European Sky).
Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI)	Kein Anpassungsbedarf.