



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Erfahrungen und Risikofaktoren bei Auslagerungen am Beispiel des Bundes

23. Januar 2015

Martin Walker, EFV, Leiter Stab Ausgabenpolitik



Inhalt

- Grundsätze der Public Corporate Governance des Bundes
 - Was kann/soll ausgelagert werden? ⇒ Aufgabentypologie
 - Wie werden ausgelagerte Einheiten gesteuert? ⇒ Leitsätze
 - Wer ist zuständig? ⇒ Rollen und Aufsicht

- 7 Thesen zur Public Corporate Governance



Was kann/soll ausgelagert werden?

- Ansatzpunkt zur Beantwortung dieser Frage ist die einzelne Aufgabe ⇒ Schaffung einer Aufgabentypologie
- 5 Kriterien:
 - Hoheitliche Tätigkeit (demokratische Legitimation wichtig)
 - Politischer Steuerungsbedarf
 - Marktfähigkeit
 - Koordinationsbedarf / Synergien innerhalb der Bundesverwaltung
 - Bedarf an Unabhängigkeit / Visibilität
- Keine Antwort auf die Frage der Privatisierung



Was kann/soll ausgelagert werden? (2)

- Aus den Kriterien resultieren 4 Aufgabentypen:
 - **Ministerialaufgaben:** hoheitlich, hoher Koordinationsbedarf (Synergien), hoher politischer Steuerungsbedarf, hohe Synergien, nicht marktfähige Leistungen. **Keine Auslagerung**
 - **Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht:** hoheitlich, aber Bedarf an Unabhängigkeit (pol. Steuerung unerwünscht), tiefer Koordinationsbedarf, nicht marktfähig. Auslagerung in **Anstalt**
 - **Dienstleistungen mit Monopolcharakter:** kaum hoheitlich, Bedarf an Unabhängigkeit, bedingt marktfähig, tiefer bis mittlerer Koordinations- und Steuerungsbedarf. Auslagerung in **Anstalt**.
 - **Dienstleistungen am Markt:** nicht hoheitlich, Bedarf an Unabhängigkeit, marktfähig, tiefer Koordinations- und Steuerungsbedarf. Auslagerung in **Aktiengesellschaft**



Wie werden ausgelagerte Einheiten gesteuert?

- Knapp 40 Leitsätze aus CG-Bericht und Zusatzbericht
- Systematische Sammlung von Richtlinien für
 - rechtliche Konzeption
 - Steuerung und Kontrolle von ausgelagerten Einheiten des Bundes
- Leitsätze haben Richtlinien-Charakter für die Schaffung / Anpassung von Organisationsgesetzen: Abweichen ist möglich, aber zu begründen (Comply or explain).



Leitsätze

Steuerungselement	wichtigste Leitsätze
Rechtsform	Beschränkung der Rechtsformen
	Kriterien für die Wahl der Rechtsform
Organe	Professionelle Ausrichtung der Organe (schlanke Strukturen, Anforderungsprofile, Abberufung im Amt)
	Gesetzl. Treuepflicht, Regeln bei Interessenkonflikten
Bundesvertreter	Einschränkung des Entsendungs- bzw. Wahlrechts
Haftungen und Garantien	Verwesentlichung der Bundeshaftung
Strategische Ziele	Aufgaben- und unternehmensbezogene Ziele auf strategischer Ebene für alle ausgelagerten Einheiten
Kontrolle durch den Bundesrat	Einheitliche Grundlagen (Berichterstattung)
	Erweiterter Einfluss bei Fehlentwicklungen
Finanzen und Steuern	Gesetzlich festgelegte Finanzierung der Aufgaben
	Steuerpflicht der Anstalten gemäss Tätigkeit
Personal und Vorsorge	Regelung Personalstatut (BPG/OR) im Organisationserlass
	Regelung PK-Statut im Organisationserlass



Einige Beispiele von Leitsätzen

1. Für verselbständigte Einheiten, die Bundesaufgaben erfüllen, ist grundsätzlich die öffentlichrechtliche Organisationsform der selbständigen Anstalt vorzusehen. Die Rechtsform der privatrechtlichen Aktiengesellschaft ist nur vorzusehen für Einheiten:
 - a. die mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am Markt auftreten;
 - b. die die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erfüllen;
 - c. die nicht hoheitlich handeln; und
 - d. an denen sich Dritte beteiligen können sollen.

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

3. Die Organe verselbständigter Einheiten sind grundsätzlich voneinander personell unabhängig.
- 22b. Der Bundesrat kann bei Fehlentwicklungen folgende Massnahmen treffen: Ergänzung oder Änderung der Zielvorgaben, Verweigerung der Genehmigung des Geschäftsberichts oder der Entlastung, Abberufung oder Ersatz von Personen, Verantwortlichkeitsansprüche, Anträge zu Gesetzesänderungen.



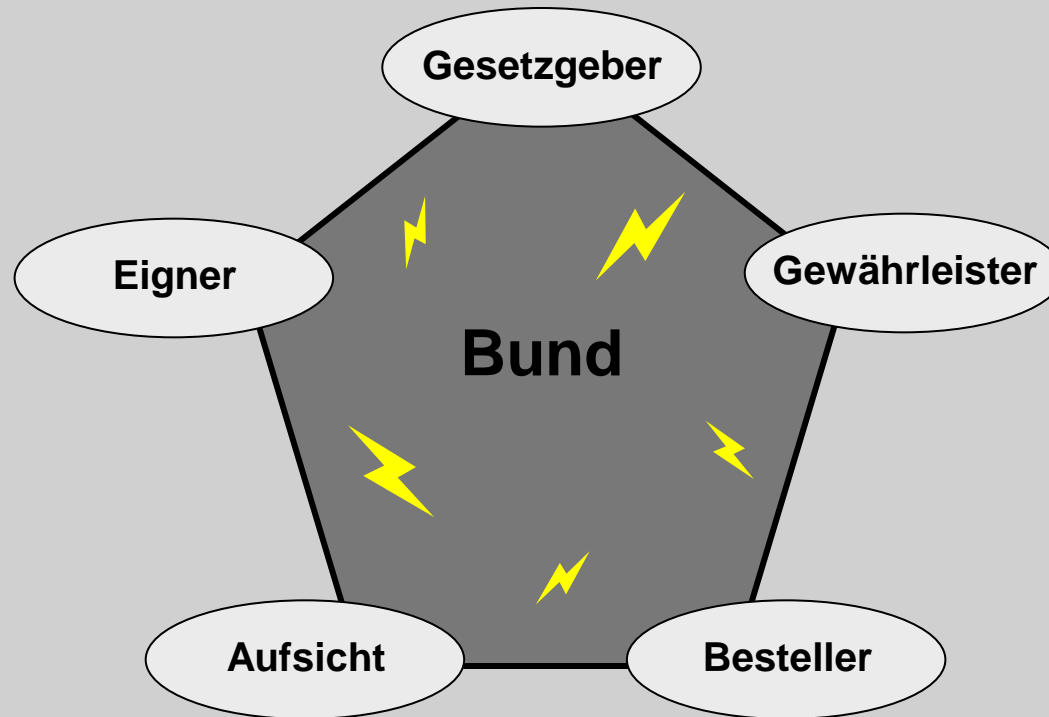
Mustervorlagen

- Aus diesem umfassenden Regelwerk ist eine Reihe von Mustervorlagen entstanden, die auf www.efv.admin.ch/cg verfügbar sind:
 - Mustererlass (Gesetz) für Organisationserlasse von Anstalten
 - Muster für strategische Ziele
 - Musteranforderungsprofil für Verwaltungsräte



Wer ist zuständig?

Spannungsfeld Eigenerpolitik:
Unterschiedliche Rollen und Interessen des Bundes

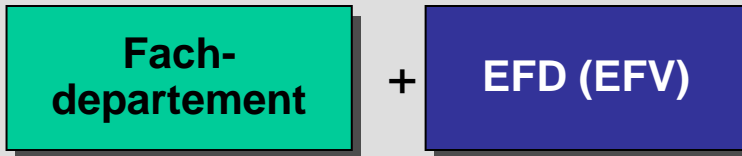




Rollenteilung zwischen Departementen in der Eignerpolitik

Duales Modell

Vorbereitung eignerpolitischer Geschäfte durch Fachdepartement und Eidg. Finanzverwaltung (EFV)



Anwendung

- Unternehmungen mit Dienstleistungen am Markt
- Dienstleister mit Monopolcharakter mit grosser Bedeutung für Bundeshaushalt

Dezentrales Modell

Vorbereitung eignerpolitischer Geschäfte allein durch Fachdepartement; punktueller Beizug EFV



Anwendung

- Einheiten mit Aufgaben der Wirtschafts- und Sicherheitsaufsicht
- übrige Dienstleister mit Monopolcharakter



These 1: Auslagerungen müssen nicht um jeden Preis sein

- Dass man Regeln für Auslagerungen hat, bedeutet nicht, dass man so viel wie möglich auslagern muss: Je grösser die Zahl der ausgelagerten Einheiten, desto anspruchsvoller ist die Steuerung
- Auslagerungen sind aufwändig und komplex
 - Politischer Prozess, organisatorische Reformen, neuer Overhead bei der Einheit
 - Kaderlohnfragen (Umsetzung Minderinitiative?) und Pensionskassenfragen
- Principal-Agent-Problematik verschärft sich
- Alternative Organisationsformen wie Behörden- oder Verwaltungskommissionen haben ihre Daseinsberechtigung.



These 2: Manchmal ist Privatisierung besser als Auslagerung

- Staat muss ein risikoaverser Eigner sein, er hantiert mit Steuergeldern
- Das kann ausgelagerte Einheiten einschränken und sie an der Entfaltung ihres volkswirtschaftlichen Potenzials hindern
- Vor der Auslagerung (und auch später immer wieder) ist zu überlegen, ob sich der Staat nicht vollständig zurückziehen soll und die Einheit gänzlich privatisieren kann
- Privatisierung löst diverse Interessenkonflikte und reduziert politische und unternehmerische Risiken des Staates



These 3: Das institutionelle Setting ist besonders wichtig, wenn der Staat ein grosser Kunde oder der Markt stark reguliert ist

- Zielkonflikte müssen sichtbar gemacht werden. Die verschiedenen Rollen sind soweit möglich und nötig zu trennen.
- Eigenerrolle ist mit angemessenen Mitteln auszustatten und am richtigen Ort anzusiedeln
- Zielkonflikte sind auf höchster Ebene (Regierung) zu lösen



These 4: Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates ist entscheidend

- Fundamentaler Unterschied zwischen Bund und vielen Kantonen: Beim Bund sind weder die Regierung, noch ParlamentarierInnen im Verwaltungsrat vertreten; die Verwaltung ist es nur in sehr seltenen Fällen.
 - Vermeidung unlösbarer Interessenkonflikte
 - Entlastung der Regierung
 - Vermeidung von Diskussionen über Entschädigungen
- Transparenter Prozess und Anforderungsprofil zur Besetzung des VR, gesteuert von der Regierung. Ausschreibungen?

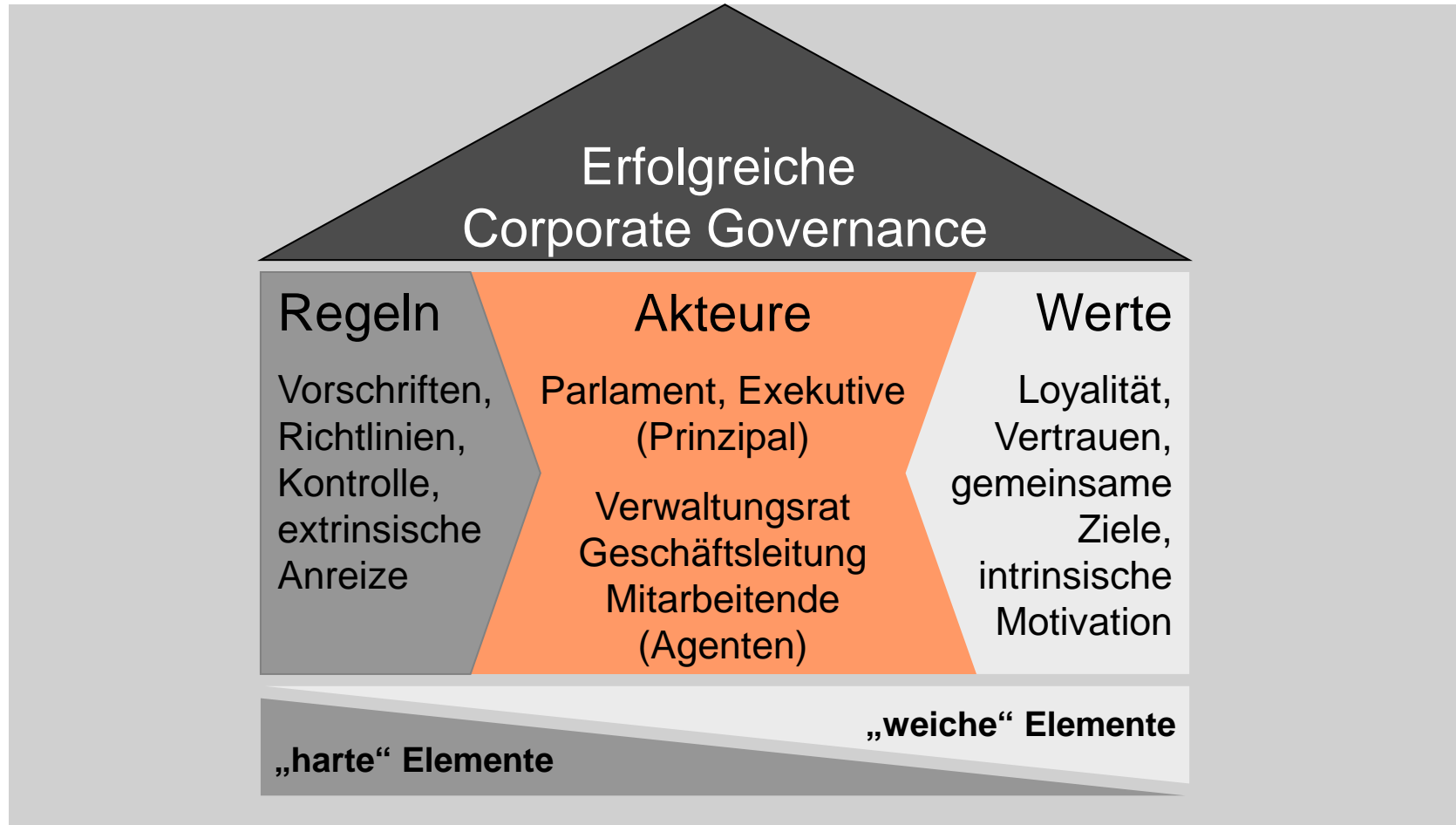


These 5: Von der Regierung formulierte Ziele sind ein guter Ersatz für persönlichen Einsatz in den VR

- Mehrjährige strategische Ziele sollen Einzelinterventionen durch die Regierung minimieren.
- Vorteile:
 - Ziele binden das Unternehmen
 - Ziele binden aber auch den Eigner
 - Ziele bilden Grundlage für Oberaufsicht
- Die regelmässige Definition von Zielen zwingt die Regierung, sich mit Sinn und Zweck einer Beteiligung auseinanderzusetzen.
- Regelmässige Eignerggespräche ermöglichen eine Erörterung der Zielerreichung.



These 6: Regeln und Kontrolle sind gut. Vertrauen auch.





These 7: Das Parlament nicht vergessen: Die demokratische Kontrolle muss gewährleistet sein

- Kein Auslagerungswildwuchs (Beschränkung der Anzahl ausgelagerter Einheiten oder Strukturierung)
- Vermeidung eines «administrativen Zoos»: Die Aktiengesellschaft ist eine bewährte Rechtsform. Die Anstalt ist flexibler, sollte aber möglichst an die Aktiengesellschaft angelehnt werden.
- Interventionsmöglichkeiten für das Parlament:
 - Berichterstattung des BR über die Zielerreichung der Einheiten
 - Parlament kann den BR beauftragen, Ziele anzupassen



Besten Dank!



Reservefolien

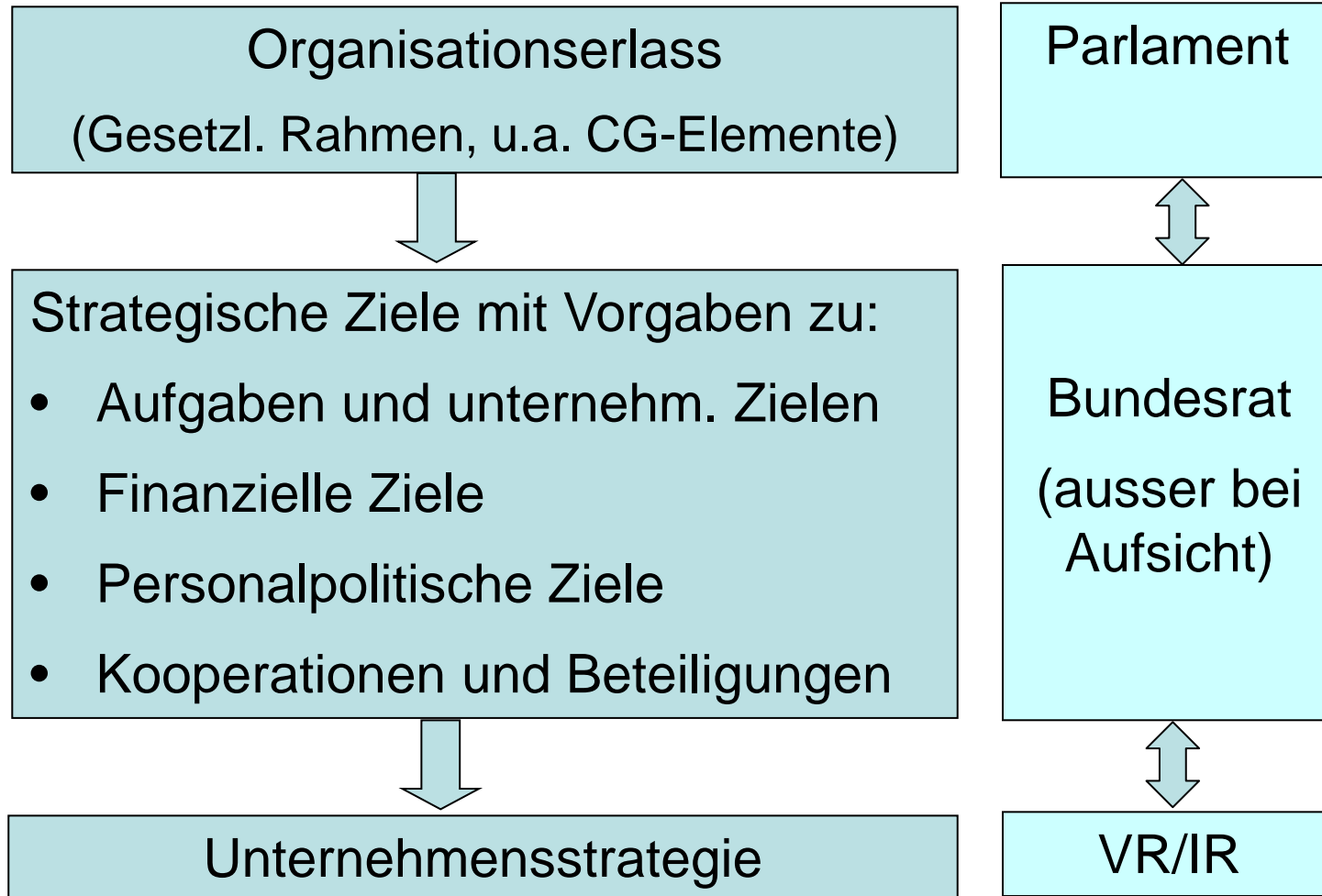


Verselbständigte Einheiten des Bundes

Dienstleistungen mit Monopolcharakter	Aufsicht	Dienstleistungen am Markt
ETH-Bereich	FINMA	Swisscom
CH Nationalmuseum	Swissmedic	SBB
Pro Helvetia	ENSI	Post
EHB	RAB	RUAG
Skyguide		
SERV		
identitas		
SIFEM		
IGE		
METAS		



Vorgaben und Akteure



Steuerung/Kontrolle Oberaufsicht



Minder-Initiative

- Umsetzung der Minder-Initiative bei Unternehmen und Anstalten des Bundes?
 - Bei Swisscom zwingend, weil sie börsenkotiert ist
 - Bei den anderen: Diverse Abweichungen zwischen Bundesrecht und VegüV, u.a. in folgenden Bereichen:
 - Vergütungen (jährliche Abstimmung über Vergütungen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung, zu revidierender Vergütungsbericht, unzulässige Vergütungen, Vergütungsausschuss)
 - Nebenbeschäftigungen und Interessenbindungen
 - Strafrechtliche Sanktionen
 - Wir prüfen, ob und wie der Bund diese Vorgaben übernehmen soll.